



Udruženje
tužilaca
Srbije

**EVROPSKI STANDARDI
U OBLASTI SLOBODE
IZRAŽAVANJA
I SLOBODE
UDRUŽIVANJA SUDIJA
I JAVNIH TUŽILACA I
PRAKSA U SRBIJI**



2025.

Beograd, oktobar 2025.

**Evropski standardi u oblasti slobode
izražavanja i slobode udruživanja sudija
i javnih tužilaca i praksa u Srbiji**

Beograd, oktobar 2025.

Evropski standardi u oblasti slobode izražavanja i slobode udruživanja sudija i javnih tužilaca i praksa u Srbiji

Autori

*Lidija Komlen Nikolić
dr Marina Matić Bošković*

Izdavač:

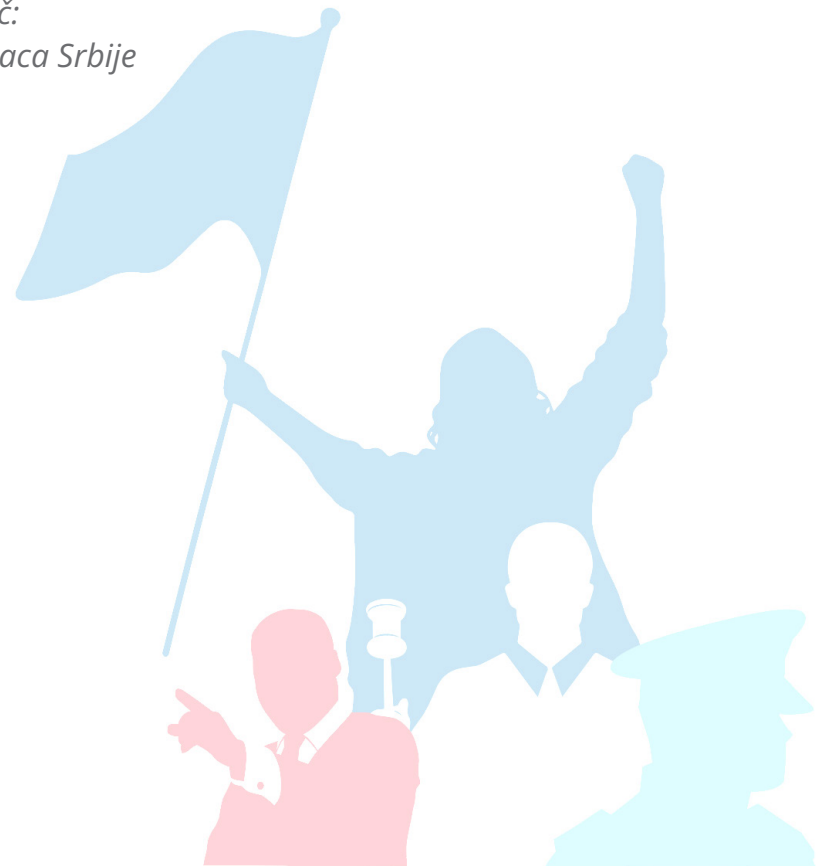
Udruženje tužilaca Srbije



Kingdom of the Netherlands



Ova analiza nastala je u okviru projekta „Na putu ka EU: Odgovor institucija Srbije na građanska i politička prava“ koji realizuje Komitet pravnik za ljudska prava – YUCOM sa partnerima Udruženjem tužilaca Srbije uz podršku Ambasade Kraljevine Holandije u Srbiji (MATRA). Stavovi izneti u ovoj publikaciji ne odražavaju nužno stavove Ambasade Kraljevine Holandije u Srbiji.



Sadržaj



Uvod	6
Evropski standardi u oblasti slobode izražavanja sudija i javnih tužilaca	9
Normativni okvir	10
Praksa Evropskog suda za ljudska prava i Suda pravde EU	14
Standardi i granice slobode izražavanja sudija i javnih tužilaca	21
Međunarodni i evropski standardi u oblasti slobode udruživanja sudija i javnih tužilaca	25
Normativni okvir	28
Praksa Evropskog suda za ljudska prava i Suda pravde EU	37

Nacionalni pravni okvir i praksa u oblasti slobode izražavanja i slobode udruživanja sudija i javnih tužilaca	44
Pravni okvir	44
Sloboda izražavanja i sloboda udruživanja sudija i tužilaca u praksi	56
Praksa Etičkih odbora i transparentnost rada	64
Praksa Disciplinskog tužioca VST	70
Praksa Poverenika za samostalnost VST	74
Ključni nalazi i preporuke	76
Ključni nalazi	76
Preporuke	78

Uvod

Sloboda izražavanja i sloboda udruživanja

Sloboda izražavanja i sloboda udruživanja sudija i javnih tužilaca predstavljaju osnovne vrednosti u demokratskom društvu zasnovanom na vladavini prava. U savremenom kontekstu porasta pritisaka na pravosuđe, posebno u tranzicionim društvima poput Srbije, pitanje granica i zaštite ovih sloboda postaje izuzetno važno.

Sloboda izražavanja i sloboda udruživanja predstavljaju osnovna ljudska prava, zajemčena brojnim međunarodnim i nacionalnim dokumentima, uključujući Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima (članovi 19 i 20) i Evropsku konvenciju o ljudskim pravima (članovi 10 i 11). Ova prava su, međutim, posebno osetljiva kada se odnose na nosioce pravosudnih funkcija, kao što su sudije i javni tužioci.



Uloga sudija i javnih tužilaca u javnom prostoru ne svodi se isključivo na primenu prava u konkretnim predmetima, već obuhvata i njihovu odgovornost da doprinose očuvanju integriteta pravosudnog





sistema i poverenja javnosti u vladavinu prava. U tom smislu, sloboda izražavanja i udruživanja omogućavaju nosiocima pravosudnih funkcija da profesionalno artikuliraju stavove o pitanjima od značaja za funkcionisanje pravosuđa, institucionalnu nezavisnost i kvalitet pravne zaštite.

Istovremeno, ova prava nisu apsolutna i podležu određenim ograničenjima koja proizlaze iz potrebe očuvanja nepristrasnosti, autoriteta i ugleda pravosuđa. Upravo u tom balansu između individualnih prava i institucionalnih zahteva nastaju najznačajniji normativni i praktični izazovi, posebno u situacijama kada se javno izražavanje ili kolektivno delovanje sudija i tužilaca percipira kao politički ili konfliktno.

U savremenom digitalnom okruženju, granice ovih sloboda dodatno se komplikuju. Društvene mreže i druge digitalne platforme proširile su prostor javnog izražavanja, ali su istovremeno povećale rizik od pritisaka, pogrešnih interpretacija i disciplinarnih posledica. Zbog toga je pitanje jasno definisanih standarda, proporcionalnih ograničenja i predvidive primene pravila od posebnog značaja za zaštitu profesionalne samostalnosti i ličnog integriteta nosilaca pravosudnih funkcija.

Analiza ima za cilj da pruži pregled evropskih standarda u oblasti slobode izražavanja i udruživanja sudija i javnih tužilaca, kao i da uporedi ove standarde sa praksom i pravnim okvirom u Srbiji.

Analiza koristi pravno istraživanje međunarodnih dokumenata, mišljenja savetodavnih tela Saveta Evrope, kao i sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP) i Suda pravde Evropske unije (CJEU). Uporedna analiza uključuje i pregled preporuka, smernica i etičkih kodeksa, kao i relevantne primere iz nacionalnih pravosuđa i akademske literature. Metodološki okvir zasniva se na analitičkom pristupu koji kombinuje normativni aspekt i analizu sudske prakse, s fokusom na praktične implikacije i izazove u digitalnom dobu.





Evropski standardi u oblasti slobode izražavanja sudija i javnih tužilaca

Evropski standardi u oblasti slobode izražavanja i udruživanja sudija i javnih tužilaca od ključnog su značaja za očuvanje nezavisnosti pravosuđa i vladavine prava. U demokratskim društvima, sloboda izražavanja predstavlja osnovno pravo, ali ono mora biti pažljivo uravnoteženo s odgovornostima koje proističu iz obavljanja pravosudne funkcije. Sudije i tužioci imaju legitimno pravo da učestvuju u javnom diskursu, naročito kada je reč o pitanjima od javnog interesa koja se tiču pravosuđa i njegovog funkcionisanja.¹ Istovremeno, važno je da njihovo izražavanje ne ugrozi poverenje javnosti u nepristrasnost, integritet i nezavisnost pravosudnog sistema. Ovo poglavlje analizira evropski normativni okvir i relevantnu sudsku praksu u cilju razumevanja kako se balansira pravo na slobodu izražavanja sa profesionalnim obavezama sudija i tužilaca.

¹ Seibert-Fohr, A. (2021). *Judicial Independence in Europe: The Role of International Law*. Cambridge University Press.



Normativni okvir

Evropski standardi koji uređuju slobodu izražavanja sudija i javnih tužilaca zasnivaju se pre svega na članu 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP), koji garantuje pravo svakog pojedinca na slobodno izražavanje mišljenja, uključujući slobodu primanja i saopštavanja informacija i ideja bez mešanja javnih vlasti. Istovremeno, stav 2. istog člana dopušta ograničenja ovog prava pod strogo propisanim uslovima. Da bi ograničenje bilo u skladu sa Konvencijom, mora imati jasan zakonski osnov, mora težiti nekom od legitimnih ciljeva izričito navedenih u članu 10 stav 2 (poput zaštite nacionalne bezbednosti, javnog reda, ugleda ili prava drugih, kao i očuvanja autoriteta i nepristrasnosti pravosuđa) i mora biti neophodno i proporcionalno u demokratskom društvu. Ovi kriterijumi važe i za sudije i za javne tužioce, uzimajući u obzir pojačanu društvenu odgovornost koju ove funkcije nose.

Posebnost položaja sudija i javnih tužilaca ogleda se u činjenici da se njihovo javno izražavanje ne posmatra isključivo kao privatno mišljenje, već često kao stav koji nosi težinu i autoritet pravosudne funkcije. Javnost izjave sudija i tužilaca neretko doživljava kao produžetak njihove institucionalne uloge, što dodatno pojačava potrebu za uzdržanošću i odgovornošću. Zbog toga se sloboda izražavanja nosilaca pravosudnih funkcija nalazi u stalnoj napetosti između individualnih prava i zahteva očuvanja nepristrasnosti, integriteta i poverenja u pravosuđe.





Pored EKLJP, važne smernice o slobodi izražavanja sudija donosi Savet Evrope kroz mišljenja Konsultativnog saveta evropskih sudija (CCJE) i Konsultativnog saveta evropskih tužilaca (CCPE). Mišljenje CCJE br. 3 (2002) o etičkim principima za ponašanje sudija daje temeljne smernice o tome kako sudije treba da se ponašaju u javnom životu, uključujući pravo na izražavanje mišljenja o pitanjima od javnog značaja, ali uz poštovanje nepristrasnosti i uzdržanosti. Ovo stanovište dodatno je razrađeno u Mišljenju CCJE br. 25 (2022), koje se bavi slobodom izražavanja sudija u savremenom kontekstu, uključujući upotrebu društvenih mreža. U tom mišljenju se izričito ističe da sudije imaju pravo da javno izjašnjavaju o reformama pravosuđa i pitanjima od javnog interes, naročito kada su ugroženi vladavina prava i institucionalna nezavisnost, ali uz obavezu da se uzdrže od komentarisanja konkretnih predmeta i politički pristrasnih stavova.

Slično tome, Konsultativno veće evropski tužilaca (CCPE) u Mišljenju broj 9 (2014) o javnim izjavama javnih tužilaca prepoznaje njihovo pravo i dužnost da informišu javnost o pitanjima od javnog interesa. Ipak, naglašava se da javni tužioci moraju biti pažljivi da svojim izjavama ne ugroze pretpostavku nevinosti, integritet postupka ili nezavisnost sudstva. CCPE ističe i da tužioci imaju pravo da se izraze o reformama pravosuđa, kao i o pitanjima koja se odnose na funkcionisanje pravosudnog sistema, naročito kada je njihov institucionalni integritet u pitanju.

Venecijanska komisija Saveta Evrope takođe je dala značajan doprinos u oblikovanju standarda u ovoj oblasti kroz svoj Izveštaj o slobodi izražavanja sudija (CDL-

AD(2015)018), u kojem naglašava da iako sudije i javni tužioci uživaju pravo na slobodu izražavanja, njihova komunikacija mora biti u skladu s načelima profesionalne diskrecije, neutralnosti i integriteta.

Tokom većeg dela 20. veka u Evropi je preovlađivalo shvatanje da sudije treba da „govore isključivo kroz svoje presude”.² Međutim, ovo stanovište je u savremenom kontekstu značajno revidirano. Dva ključna faktora doprinela su toj promeni, slabljenje vladavine prava u pojedinim državama i ubrzan razvoj digitalnih tehnologija i društvenih mreža. Sloboda izražavanja sudija i tužilaca danas se sve češće posmatra kao legitimno sredstvo institucionalne odbrane pravosuđa od političkih pritisaka i sistemskih pretnji.

Razvoj društvenih mreža, poput Facebooka, X-a (Twittera), YouTube-a i Instagrama, otvorio je nove kanale javne komunikacije, ali je istovremeno stvorio i nove rizike. Izjave sudija i tužilaca u digitalnom prostoru mogu se brzo širiti, pogrešno tumačiti i trajno ostati dostupne, što može uticati na percepciju njihove nepristrasnosti i profesionalnog integriteta.³ Pored toga, izloženost ličnih podataka na internetu otvara pitanja privatnosti i bezbednosti nosilaca pravosudnih funkcija. Zbog toga međunarodni dokumenti, poput Bangalore principa sudijske etike i smernica Ujedinjenih nacija o upotrebi društvenih mreža od strane sudija, insistiraju na jasnom razdvajanju

2 Casarosa, F., Fajdiga, M., Moraru, M. (2025) *Freedom of Expression of Judges – European and National Perspectives*, Routledge.

3 Psychogiopoulou, E., Casarosa, F. (2020). Social media before domestic courts in Europe: An analysis of free speech cases. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 27(6), pp. 791-805.



privatnog i profesionalnog identiteta u digitalnom prostoru, uz poštovanje dostojanstva funkcije i zabranu komentarisanja tekućih predmeta.

Na nivou Evropske unije, Sud pravde EU (CJEU) je u nekoliko presuda istakao značaj očuvanja nezavisnosti pravosuđa, što uključuje i razmatranje granica izražavanja nosilaca pravosudnih funkcija. Iako CJEU nije direktno odlučivao o pojedinačnim slučajevima ograničenja slobode izražavanja sudija i tužilaca u kontekstu člana 10 EKLJP, njegova tumačenja vrednosti vladavine prava kroz presude kao što su *Associação Sindical dos Juízes Portugueses v Tribunal de Contas* (C-64/16) i C-619/18 Komisija protiv Poljske, podvlače važnost institucionalne nezavisnosti i slobode govora u kontekstu očuvanja demokratije.

Konačno, međunarodni instrumenti kao što su Bangalore principi sudijske etike (2002), kao i UN Vodič o upotrebi društvenih mreža od strane sudija (2019), obuhvataju i pitanje slobode izražavanja, ističući univerzalne standarde nepristrasnosti, integriteta i odgovornosti za sve nosioce pravosudnih funkcija.

Ovaj skup instrumenata čini temelj evropskog normativnog okvira koji sudijama i javnim tužiocima omogućava da učestvuju u javnim raspravama, naročito kada je u pitanju odbrana nezavisnosti pravosuđa i vladavine prava, ali istovremeno postavlja jasne granice kako bi se očuvala legitimnost i autoritet pravosudnih institucija.

Praksa Evropskog suda za ljudska prava i Suda pravde EU

Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) i Sud pravde Evropske unije imaju ključnu ulogu u tumačenju i zaštiti slobode izražavanja sudija i javnih tužilaca, pri čemu dosledno ukazuju na neophodnost postizanja ravnoteže između ovog prava i obaveze očuvanja nezavisnosti, nepristrasnosti i integriteta pravosuđa. Kroz praksu evropskih sudova razvijeni su standardi koji omogućavaju tumačenje slobode izražavanja sudija i javnih tužilaca u skladu sa njihovom profesionalnom odgovornošću i ulogom u demokratskom društvu.

Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) primenjuje test opravdanosti iz člana 10(2) EKLJP kako bi procenio da li je zadiranje u slobodu izražavanja zakonito.⁴ Ključni elementi trodelnog testa su zakonitost (mera mora imati osnov u domaćem pravu koje je dostupno i predvidivo), legitiman cilj (ograničenje mora težiti jednom od ciljeva navedenih u članu 10, stav 2, kao što su zaštita nacionalne bezbednosti, teritorijalnog integriteta, javnog reda, sprečavanja nereda, zaštita zdravlja, morala ili ugleda) i neophodnost, odnosno srazmernost (ESLJP proverava da li postoji hitna društvena potreba za ograničenjem i da li je ono srazmerno legitimnom cilju).⁵ Ovaj pristup bi

4 AIRE Centre, Priručnik o sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava Član 10 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava I osnovnih Sloboda, Pravo na slobodu izražavanja, CEDEM, Podgorica. Dostupno na: https://www.cedem.me/wp-content/uploads/2021/09/pub_b5_za_web-opt.pdf

5 Harris, D. J., O'Boyle, M., & Warbrick, C. (2018). *Law of the European Convention on Human Rights* (4th ed.). Oxford University Press.



trebalo da obezbedi da se pravo na slobodu izražavanja ograničava samo kada je to zaista nužno u demokratskom društvu.⁶

ESLJP je kroz svoju bogatu praksu razradio kriterijume za procenu da li je ograničenje slobode izražavanja sudija i tužilaca bilo neophodno u demokratskom društvu i proporcionalno legitimnom cilju. U svojoj praksi Sud polazi od pretpostavke da sudije i javni tužioci, upravo zbog svoje institucionalne uloge, imaju poseban doprinos javnoj debati o pitanjima vladavine prava, ali i pojačanu odgovornost u načinu izražavanja. Ključna linija razgraničenja ne vodi se između „dozvoljenog“ i „nedozvoljenog“ govora, već između izražavanja koje doprinosi javnom interesu i izražavanja koje podriva integritet i nepristrasnost pravosuđa.

U predmetima kao što su *Baka protiv Mađarske*, *Žurek protiv Poljske* i *Tuleya protiv Poljske*, Sud je podvukao da sudije imaju ne samo pravo, već i dužnost da se izjavljaju o pitanjima od javnog značaja, naročito kada se radi o očuvanju nezavisnosti pravosuđa i vladavine prava. U ovim slučajevima, Sud je utvrdio da je disciplinsko sankcionisanje ili razrešenje sudija predstavljalo povredu člana 10 EKLJP, jer je imalo za cilj da ih učutka i obeshrabri kritiku političkih reformi koje podrivaju nezavisnost pravosuđa.

⁶ Gerards, J. (2013) How to Improve the Necessity Test of the European Court of Human Rights. *International Journal of Constitutional Law*. Vol. 11, Issue 2, pp. 466-490.

U predmetu *Baka protiv Mađarske* (Predstavka br. 20261/12, presuda od 23. juna 2016. godine), ESLJP je ocenio da je razrešenje predsednika Vrhovnog suda predstavljalo represaliju zbog njegovih javnih izjava u vezi sa zakonodavnim reformama, a time i povredu člana 10 EKLJP. Sud je jasno naveo da “sudije imaju pravo da učestvuju u javnim debatama koje se tiču pravosuđa” i da takve izjave uživaju visok nivo zaštite (st. 165-168). Prema mišljenju Suda, razrešenje sudije sa funkcije zbog njegovih izraženih stavova predstavlja ozbiljnu povredu slobode izražavanja, posebno kada se radi o temama od javnog značaja.⁷

Sličan obrazac Sud je utvrdio u predmetu *Žurek protiv Poljske*. Sud je ustanovio da je opoziv portparola Nacionalnog saveta sudstva zbog njegovih kritika zakonodavnih reformi predstavljalo kršenje člana 10 EKLJP. Sud je naglasio da “sudije kao i ostali građani, imaju pravo da učestvuju u javnoj debati o zakonodavnim reformama koje se odnose na pravosuđe” (Predstavka br. 39650/18, presuda od 16. Juna 2022, st. 227-228). Ova presuda potvrđuje pravo sudija da komentarišu reforme koje direktno utiču na nezavisnost pravosuđa, uz napomenu da to pravo ne sme biti sputano sankcijama.⁸

7 Fajdiga, M., & Zagorc, S. (2023). “Freedom of Expression of Judges: ECtHR Standards and Chilling Effect”. *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 19, 55–78.

8 Wojtanowski, M. (2023). “*Žurek v. Poland and the Role of Judicial Voice in Democracy*”. *European Constitutional Law Review*, 19(1), 41–66.



U predmetu *Manole i drugi protiv Moldovije* (Predstavka br. 13936/02, presuda od 17. septembra 2009), iako su podnosioci bili novinari, Sud je postavio važna načela u pogledu pluralizma i izražavanja o pitanjima od javnog značaja. Posebno je važno to što je ESLJP naglasio da ograničavanje izražavanja od strane javnih službenika, uključujući i pravosudne funkcionere, mora biti pažljivo balansirano sa obavezom države da zaštiti javnu debatu (st. 110–112). Ova presuda se sve češće koristi kao osnova za odbranu izražavanja pravosudnih funkcionera u kontekstu političkog pritiska.⁹

U predmetu *Sarisu Pehlivan protiv Turske* (Predstavka br. 63029/19, presuda od 6. juna 2023), Sud je po prvi put detaljno razmatrao granice slobode izražavanja javnog tužioca. Podnositeljka predstavke, javna tužiteljka, bila je disciplinski gonjena jer je izrazila zabrinutost zbog nezavisnosti pravosuđa i mogućih pritisaka izvršne vlasti na tužioce putem svojih objava na društvenim mrežama. ESLJP je utvrdio povredu člana 10, navodeći da tužioci imaju pravo da se izjasne o pitanjima koja se odnose na vladavinu prava, posebno kada je njihova profesija pogođena institucionalnim promenama (st. 94–97). Sud je ocenio da su disciplinske mere preduzete protiv nje bile neproporcionalne cilju zaštite ugleda pravosuđa i da su imale odvrćajući efekat (st. 98).

U predmetu *Kudeshkina protiv Rusije*, ESLJP je razmatrao slučaj sudije koja je javno iznosila tvrdnje o političkom pritisku u sudstvu. Sud je zaključio da je njeno razreše-

⁹ Khotynska-Nor, O., & Moskvych, L. (2021). "Limits of Judicial Freedom of Expression: A View from Strasbourg". *Ukrainian Journal of Constitutional Law*, 2, 89–112.

nje sa funkcije predstavljalo nesrazmerno zadiranje u pravo na slobodu izražavanja (Predstavka br. 29492/05, presuda od 26. februara 2009, st. 99–100). ESLJP je ocenio da su izražene tvrdnje bile deo javne rasprave i da su bile zasnovane na ličnom profesionalnom iskustvu tužiteljke. Razrešenje sudije je ocenjeno kao krajnje sredstvo koje nije bilo nužno u demokratskom društvu. Ova presuda je značajna jer potvrđuje da čak i kritički i oštri ton izražavanja može biti zaštićen, ukoliko se odnosi na sistemske probleme i nije lično uvredljiv ili proizvoljan.

U predmetu *Tuleya protiv Poljske* (Predstavka br. 21181/19, presuda od 6. jula 2023), ESLJP je konstatovao da je ukidanje imuniteta sudiji Tuleji zbog njegovih javnih izjava o neustavnim aspektima reforme pravosuđa predstavljalo kršenje člana 10 EKLJP. Sud je posebno istakao «chilling effect» koji sankcionisanje izražavanja ima ne samo na konkretnog sudiju, već i na druge članove pravosuđa koji bi mogli biti obeshrabreni da govore o temama od javnog interesa (st. 544). Ovaj efekat, prema Sudu, posebno je problematičan u kontekstu sistemskih reformi koje već ugrožavaju nezavisnost sudstva.

U predmetu *Danilet protiv Rumunije* (Predstavka br. 16915/21, presuda od 16. januar 2024), ESLJP je razmatrao disciplinske mere protiv sudije zbog objava na društvenim mrežama koje su se odnosile na opšta društvena pitanja i pravosuđe. Sud je zaključio da je došlo do povrede člana 10 EKLJP, jer domaći organi nisu uzeli u obzir specifičan politički kontekst objava i činjenicu da su se odnosile na teme od javnog interesa (st. 80–85). Presuda dodatno potvrđuje da digitalni prostor ne predstavlja „sivu zonu“



u kojoj su prava sudija slabije zaštićena, već da se standardi člana 10 EKLJP u potpunosti primenjuju i na društvene mreže.

U ovom kontekstu, ESLJP je u predmetu *Wille protiv Lihtenštajna* (Predstavka br. 28396/95, presuda od 28. Oktobra 1999, st. 70) uspostavio standard, da sudije imaju pravo da učestvuju u političkoj i javnoj debati, ali su dužne da to čine na način koji ne narušava poverenje javnosti u njihovu nepristrasnost.

Nasuprot ovim predmetima, u presudi *Olujić protiv Hrvatske* (Predstavka br. 22330/05, presuda od 2009), Sud je utvrdio da je sankcija protiv predsednika Vrhovnog suda nije povredila član 10 EKLJP. Sud je ocenio da su izjave bile lično usmerene protiv kolega i da su narušile integritet i ugled pravosuđa (st. 59–62).¹⁰ Ova presuda je ključna jer jasno pokazuje granicu zaštite. Sloboda izražavanja ne obuhvata izjave koje su uvredljive, lične ili koje direktno potkopavaju autoritet sudske funkcije.

Pored ESLJP, i Sud pravde EU je kroz praksu ukazao na značaj slobode izražavanja sudija u kontekstu zaštite pravosudne nezavisnosti kao temeljne vrednosti Unije. U predmetu C-619/18 *Komisija protiv Poljske*, Sud pravde EU je istakao da mere koje utiču na nezavisnost sudija, uključujući i disciplinske postupke, moraju biti objektivne i zasnovane na jasnim i predvidivim pravilima, jer u suprotnom mogu ugroziti slobodu izražavanja i integritet sudstva (CJEU, predmet C-619/18, presuda od 24 juna 2019).

¹⁰ Elosegui, P. (2021). *The European Court of Human Rights and Judicial Ethics*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.

U predmetima kao što su *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16) i Evropska komisija protiv Poljske (C-791/19), Sud pravde EU je istakao da država članica mora obezbediti ne samo formalne garancije nezavisnosti sudija, već i njihovu stvarnu zaštitu od pritisaka, uključujući i represiju zbog javnog izražavanja mišljenja o stanju u pravosuđu.

U presudi u predmetu *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, Sud pravde EU je prvi put potvrdio da se pravosudna nezavisnost može oceniti u kontekstu vladavine prava kao zajedničke vrednosti EU, čak i kada se radi o unutrašnjim pitanjima država članica. Sud je podvukao da sudije moraju biti zaštićene od svih oblika sankcija koje bi ih mogle zastrašiti i sprečiti u ostvarivanju njihove funkcije.

Praksa oba suda dosledno ukazuje da je sloboda izražavanja sudija i javnih tužilaca posebno zaštićena kada se koristi za odbranu pravne države, nezavisnosti pravosuđa i prava građana na pristup nepristrasnom sudu. S druge strane, Sud ostaje čvrst u stavu da izražavanje sudija i tužilaca ne sme dovesti do ugrožavanja poverenja javnosti u njihov integritet i nepristrasnost. Stoga se opravdana ograničenja mogu primeniti u situacijama kada su izjave sudija direktno povezane sa postupcima koje vode ili kada sadržaj izjava ima političku, pristrasnu ili uvredljivu konotaciju koja narušava ugled sudske funkcije.



Standardi i granice slobode izražavanja sudija i javnih tužilaca

Praksa evropskih sudova potvrđuje da sudije i javni tužioci uživaju pravo na slobodu izražavanja, ali uz strogo poštovanje profesionalne etike i funkcionalnih ograničenja. Sloboda izražavanja uživa visok stepen zaštite naročito kada se koristi radi zaštite vladavine prava i javnog interesa i mora biti proporcionalna ciljevima zaštite pravnog poretka. Istovremeno, istaknuta je i obaveza uzdržanosti i profesionalne odgovornosti kada se govori o konkretnim predmetima, kolegama ili pitanjima koja mogu stvoriti sumnju u nepristrasnost i nezavisnost nosilaca pravosudnih funkcija.

SLOBODA IZRAŽAVANJA SUDIJA I TUŽILACA JE- STE ZAŠTIĆENO PRAVO – ALI U PROFESIONAL- NOM KONTEKSTU MORA BITI „OGRANIČENO S RAZLOGOM“

Sudije i javni tužioci imaju pravo da javno iznesu svoje mišljenje, naročito kada se radi o pitanjima od opšteg interesa, kao što su pravosudne reforme, zaštita vladavine prava ili funkcionisanje pravnog sistema (*Baka v. Hungary, Žurek v. Poland*). Međutim, u skladu sa članom 10(2) EKLJP, ova sloboda može biti ograničena radi zaštite autoriteta i nepristrasnosti pravosuđa, pod uslovom da takva ograničenja imaju jasnu pravnu osnovu, legitiman cilj i da su proporcionalna (*Harris et al., 2018*). Sloboda

izražavanja nije apsolutna i mora se ostvarivati na način koji ne ugrožava poverenje javnosti u nepristrasnost i integritet pravosuđa.

SUDIJE IMAJU PRAVO (I DUŽNOST) DA GOVORE KADA JE UGROŽENA NEZAVISNOST PRAVOSUĐA

U presudama *Baka v. Hungary*, *Žurek v. Poland* i *Manole v. Moldova*, ESLJP je potvrdio da sudije imaju posebno pravo da se javno izjasne kada su nezavisnost suda, integritet institucije ili vladavina prava dovedeni u pitanje. U takvim okolnostima, izražavanje nije samo dozvoljeno, već je deo funkcionalne obaveze sudije kao čuvara ustavnosti i pravnog poretka (*Fajdiga & Zagorc, 2023*). Kada se izražavanje odnosi na odbranu nezavisnosti pravosuđa i zaštitu vladavine prava, sudska praksa pruža visok stepen zaštite slobodi izražavanja nosilaca pravosudnih funkcija.

SANKCIJE PREMA SUDIJAMA I TUŽIOCIMA ZBOG IZRAŽAVANJA STAVOVA MORAJU BITI USMERENE PROTIV STVARNOG NARUŠAVANJA POVERENJA – A NE PROTIV KRITIKE VLASTI

Sudovi su više puta ukazali na opasnost tzv. „efekta zastrašivanja“ (**chilling effect**), gde potencijalne sankcije za javne izjave imaju cilj da zastraše druge nosioce pra-



vosudnih funkcija da ne izražavaju legitimne stavove (vidi *Sarisu Pehlivan v. Turkey*, *Tuleya v. Poland*). Ukoliko je motiv disciplinske mere utišavanje kritike vlasti ili podri-
vanje profesionalne reputacije, onda se radi o povredi člana 10 EKLJP. Disciplinova-
nje sudija zbog iznošenja mišljenja o pitanjima od javnog značaja može predstavljati
povredu slobode izražavanja ako nije zasnovano na legitimnoj, proporcionalnoj i
neophodnoj meri.

POSTOJE JASNE GRANICE – IZRAŽAVANJE NE SME UGROZITI NEPRISTRASNOST, KOMENTARISATI KONKRETNE SLUČAJEVE ILI UGROZITI POVERE- NJE JAVNOSTI

U predmetima poput *Wille v. Liechtenstein* i *Olujić v. Croatia*, ESLJP je potvrdio da po-
stoji legitiman prostor za ograničenje izražavanja ukoliko javna izjava sudije:

- komentariše konkretan slučaj koji je u toku;
- narušava ugled kolega ili druge strane u postupku;
- ugrožava percepciju nepristrasnosti;
- koristi ton, jezik ili formu koja nije u skladu sa dostojanstvom funkcije.

Sudije i tužioci moraju izbegavati izražavanja koja mogu izgledati kao izraz pristra-
snosti, neprimerenosti ili neprofesionalnog ponašanja, naročito na društvenim mre-
žama ili u medijima.

Sloboda izražavanja sudija i tužilaca je **pravo** koje služi očuvanju demokratskog poretka, pravne sigurnosti i institucionalnog integriteta pravosuđa. Evropski standardi jasno ukazuju da ova sloboda:

- **obuhvata pravo i odgovornost** da se govori o pitanjima pravosudne nezavisnosti;
- **može biti ograničena**, ali samo u skladu s principima zakonitosti, neophodnosti i proporcionalnosti;
- **ne sme biti korišćena kao sredstvo za ućutkivanje kritičkih glasova** u pravosuđu.

Upravo zbog specifičnog položaja pravosudne funkcije, sudije i javni tužioci moraju se voditi visokim standardima profesionalne etike i izražavati se u duhu nezavisnosti, integriteta i poštovanja prema pravosudnoj funkciji koju obavljaju.



Međunarodni i evropski standardi u oblasti slobode udruživanja sudija i javnih tužilaca

Slobode izražavanja i udruživanja sudija i tužilaca predstavljaju vrednosti koje su međusobno povezane. Iz tog razloga brojni međunarodni i evropski standardi, koji se odnose na slobodu izražavanja, odnose se i na slobodu udruživanja. Kako bi se izbeglo nabranje identičnih međunarodnih dokumenata ovo poglavlje analize fokusiraće se na slobodu udruživanja sa navođenjem brojnih međunarodnih dokumenata.

Kao odličan primer normativnog preplitanja slobode izražavanja i udruživanja je mišljenje Konsultativnog veća evropskih sudija - CCJE br. 25 (2022) o slobodi izražavanja sudija koje obuhvata i sudije koje govore ili pišu u ime udruženja sudija i potvrđuje istaknutu ulogu koju udruženja sudija imaju u iznošenju zahteva i davanju komentara u vezi sa statusom, uslovima rada, kao i svim drugim pitanjima koja se tiču njihovih profesionalnih interesa.¹¹

11 Dostupno na: <https://rm.coe.int/opinion-no-25-2022-final/1680a973ef%0A%0A> para 61

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima UN u članu 20 garantuje svakom pravo na slobodu okupljanja i udruživanja.¹²

Treći izveštaj specijalnog izvestioca o nezavisnosti sudija i pravnika, koji je dostavljen Generalnoj skupštini UN, 2019. godine, u skladu sa rezolucijom Saveta za ljudska prava 35/11, fokusiran je, između ostalog, i na ostvarivanje prava na slobodu izražavanja, udruživanja i mirnog okupljanja od strane sudija i tužilaca. Iako sudije i tužioci uživaju osnovna prava i slobode, zagarantovane brojnim međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima, kao javni službenici, oni imaju posebne dužnosti i odgovornosti koji opravdavaju uvođenje specifičnih ograničenja njihovih osnovnih sloboda. Kao glavni izazov pojavljuje se postizanje ravnoteže između prava sudija i tužilaca i legitimnog interesa nacionalnih vlasti da zaštite nezavisnost, nepristrasnost i autoritet svojih institucija.¹³

Na osmom Kongresu Ujedinjenih nacija o prevenciji kriminaliteta i postupanju sa prestupnicima, održanom u Havani 1990 godine, usvojene su Smernice o ulozi tužioca sa ciljem da pomognu državama članicama da obezbede nepristrasnost i pravičnost javnih tužilaca u krivičnom postupku.¹⁴

12 Dostupno na: <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/serbian-latin-srpski>, čl. 20

13 Dostupno na: <https://docs.un.org/en/A/HRC/41/48>, summary.

14 <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/guidelines-role-prosecutors>



Smernice broj 8 i 9 odnose se na slobodu izražavanja i udruživanja. Javni tužioci imaju pravo na slobodu izražavanja, verovanja i okupljanja. Posebno imaju pravo da učestvuju u javnim diskusijama koje se tiču zakona i zaštite ljudskih prava, kao i da se pridruže ili formiraju lokalne, nacionalne ili međunarodne organizacije i prisustvuju njihovim sastancima, bez trpljenja profesionalne štete zbog svog delovanja ili članstva. Prilikom vršenja ovih prava tužioci će se uvek ponašati u skladu sa priznatim standardima i etikom svoje profesije.

Usvojene Smernice doprinele su usvajanje drugih međunarodnih dokumenata, kao što su Standardi Međunarodnog udruženja tužilaca. u Standardima se promoviše međunarodna saradnja i naglašava značaj nezavisnosti. Za razliku od drugih međunarodnih instrumenata koji predstavljaju sporazum između država ili vlada, Standarde su pripremili i usvojili tužioci koji potiču iz različitih država i pravnih tradicija, tako da se mogu posmatrati i kao mišljenje struke o standardima koji bi trebalo da se primene na njihovu profesiju. Standarde Međunarodnog udruženja su 2008. godine priznale Ujedinjene nacije, zahvaljujući Rezoluciji 17/2 Komisije za prevenciju kriminaliteta i krivično pravosuđe.¹⁵

Tužioci imaju pravo da osnivaju i da se pridružuju profesionalnim udruženjima ili

15 Javno tužilaštvo u Srbiji - Istorijski razvoj, međunarodni standardi, uporedni modeli i izazovi modernog društva, dr Goran Ilić I dr Marina Matić Bošković, https://www.iksi.ac.rs/izdanja/javno_tuzilastvo_u_srbiji.pdf str. 64

drugim organizacijama radi zastupanja svojih interesa, unapređenja svog stručnog usavršavanja i zaštite svog statusa.¹⁶

Strukovna udruženja u oblasti pravosuđa igraju važnu ulogu u zaštiti prava, interesa i ugleda pravosudne struke. Ovakva udruženja su od neprocenjivog značaja u zemljama u tranziciji koje se susreću sa sveobuhvatnim reformama nacionalnih pravosudnih sistema.¹⁷

Normativni okvir

Evropska konvencija o ljudskim pravima u članu 11 garantuje slobodu okupljanja i udruživanja. U stavu 2 se izričito propisuje da se za vršenje ovih prava ne smeju postavljati nikakva ograničenja, osim onih koja su propisana zakonom i neophodna u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti ili javne bezbednosti, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih. Ovim se članom ne sprečava zakonito ograničavanje vršenja ovih prava pripadnicima oružanih snaga, policije ili državne uprave.

Evropski sud za ljudska prava (ESLJP), kroz brojne sudske odluke, utvrdio je uzročnu

16 CCPE mišljenje br. 13 (2018), para 18 <https://rm.coe.int/ccpe-opinion-no-13-serbian/1680a1e0af>

17 "Strukovna udruženja u oblasti pravosuđa" Beograd, 2011, autori prof. dr Aleksandra Čavoški i dr Jovan Ćirić Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. Dostupno na: <https://uts.org.rs/wp-content/uploads/2007/11/strukovnaudruzenja.pdf>,



vezu između demokratije, pluralizma i prava na udruživanje. U cilju boljeg razumevanja i uspostavljanja standarda kad je u pitanju sloboda okupljanja i udruživanja ESLJP je objavio vodič kroz praksu suda u pogledu člana 11 EKLJP.¹⁸

Prilikom analize imali smo u vidu i mišljenja konsultativnih tela Saveta Evrope i to Konsultativnog veća evropskih sudija (CCJE) i Konsultativnog veća evropskih tužilaca (CCPE).

Postojeći standardi za sudije i tužioce predviđaju da oni ne bi trebalo da budu izolovani od društva u kojem žive i da bi trebalo da ostanu generalno slobodni da se bave vanprofesionalnim aktivnostima po svom izboru. Međutim, pošto takve aktivnosti mogu ugroziti dostojanstvo njihove funkcije ili čak njihovu nezavisnost i nepristrasnost potrebno je postići razumnu ravnotežu između prava sudija da se uključe u društvene aktivnosti i potrebe da budu percipirani ako nezavisni i nepristrasni u vršenju svoje dužnosti.¹⁹

Konsultativno veće evropskih sudija (CCJE) usvojilo je mišljenje br. 23 (2020) godine o ulozi udruženja sudija u podršci nezavisnosti sudstva. Mišljenje je usvojeno uzimajući kao utvrđene standarde u prethodno usvojenim mišljenjima CCJE, kao i: Zajedničke smernice o slobodi udruživanja Venecijanske komisije i Kancelarije OEBS/ODIHR,

18 Dostupno na: https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_11_eng

19 Konsultativno veće evropskih sudija (CCJE) Mišljenje br. 3, 2002, para 27-28, <https://rm.coe.int/ccje-opinion-no-3-serbian/1680a1ca6f>

treći izveštaj Specijalnog izvestioca za nezavisnost sudija i pravnika, CM/Rec(2007)14 Preporuka Komiteta ministara o pravnom statusu nevladinih organizacija, Osnovna načela nezavisnosti sudstva UN, Bangalorski principi sudijskog ponašanja...²⁰

Paragraf 16 Mišljenja ističe da sudije predstavljaju kamen temeljac u državama koji počivaju na demokratiji, vladavini prava i ljudskim pravima. Kao glavni ciljevi za osnivanje udruženja sudija identifikovani su: uspostavljanje nezavisnosti sudstva i njena odbrana i negovanje i unapređenje vladavine prava.

Sudije moraju biti nezavisne i nepristrasne i treba da reaguju. Sudije čine jednu od tri grane vlasti. Sudskoj vlasti nije lako da dostigne opštu volju i da na jedinstven način komunicira sa drugim vlastima, medijima i društvom u celini. (Para 49-50).

Para 53 posebno prepoznaje situaciju gde u pravnom sistemu postoji više udruženja sudija. Ona ponekad mogu imati različite stavove u pogledu zajedničkih problema. Pluralizam obogaćuje demokratsku debatu o pravdi i CCJE podstiče iznalaženje zajedničkog stava o važnim pitanjima, kako bi se snažno uticalo na druge faktore unutar i izvan pravosudnog sistema.

Percepcija nepristrasnosti i nezavisnosti udruženja u svom delovanju je u dobroj meri povezana i sa načinom uspostavljenog finansiranja i upravljanja. Mišljenje CCJE br.23 svom para 58-61 posebnu pažnju posvećuje upravljanju i resursima.

20 CCJE, Mišljenje br. 23 (2020) <https://rm.coe.int/opinion-23-serbian/1680a4bac2>



Mnoga udruženja ostvaruju svoj prihod od publikacija, obuka, organizovanja seminara, konferencija i drugih događaja, ili putem učešća u nacionalnim ili međunarodnim projektima. Druga udruženja imaju korist od svoje imovine, donacija ili subvencija. Mora se voditi računa da ne dođe od ugrožavanja nezavisnosti udruženja, niti kreiranja percepcije o postojanju uticaja na udruženje. Posebno treba biti obazriv ukoliko udruženje finansijsku podršku dobija iz državnog budžeta.

Jedna od preporuka, iz prethodno detaljno predstavljenog Mišljenja br. 23 CCJE, je da udruženja sudija treba da izbegavaju da svoje aktivnosti usmeravaju prema interesima političkih stranaka ili kandidata, niti treba da se bave stranačko političkim pitanjima.

Član 12 Povelje EU o osnovnim pravima garantuje slobodu udruživanja i to tako što propisuje da svako ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja na svim nivoima, pre svega u domenu političkog, sindikalnog i civilnog delovanja, što podrazumeva pravo svakoga da osniva sindikate i učlanjuje se u njih radi zaštite sopstvenih interesa. Političke stranke na nivou Unije doprinose izražavanju političke volje građana Evropske unije.²¹

U ovom kontekstu treba napomenuti komentare na Bangalore principe sudske etike gde se ne preporučuje sudiji da bude član tajnih društava, gde su članovi i advoka-

²¹ Dostupno na: https://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2012/11/images_files_Povelja%20Evropske%20unije%20o%20osnovnim%20pravima.pdf

ti koje se mogu pojaviti kao stranka u postupku pred sudom, niti da budu narodni poslanici u Parlamentu ili na lokalnom nivou.²² Pomenuti dokument sadrži i korisne savete kad je u pitanju članstvo u sindikatima ili neprofitnim organizacijama. Istovremeno nije preporučljivo biti član organizacija koja po bilo kom osnovu promoviše rasnu, rodnu, nacionalnu i etničku diskriminaciju.²³

Skoro identični standardi uspostavljeni su i u tzv. Varšavskim preporukama o nezavisnosti i odgovornosti pravosuđa iz 2023. godine, koje su usvojene od strane eksperata OEBS i ODIHR.²⁴

Države članice Saveta Evrope uspostavile su različita, ili ustavna ograničenja, ili zakonska ograničenja sa ciljem postizanja standarda razumne ravnoteže, kako u pogledu slobode izražavanja, tako i slobode udruživanja.²⁵ Takođe je kroz usvajanje Etičkih kodeksa sudija i tužilaca uspostavljen čitav niz smernica kako bih se obezbedila u brojnim međunarodnim dokumentima uspostavljen cilj razumne ravnoteže.

22 Dostupno na: https://www.unodc.org/conig/uploads/documents/publications/Otherpublications/Commentary_on_the_Bangalore_principles_of_Judicial_Conduct.pdf, para 127, 135,

23 Dostupno na: https://www.unodc.org/conig/uploads/documents/publications/Otherpublications/Commentary_on_the_Bangalore_principles_of_Judicial_Conduct.pdf, para 167,168 i 176

24 Dostupno na: <https://www.osce.org/files/f/documents/e/9/564476.pdf> str.12

25 Odabrani dokumenti Venecijanske komisije i Komiteta ministara Saveta Evrope, str. 139, para 9 <https://rm.coe.int/3-coe-venice-commission-and-cm-documents-serbian/1680a11de3>



Kad je u pitanju sloboda udruživanja sudija i javnih tužilaca izvestan broj članica Saveta Evrope predviđa posebna ograničenja za sudije. Ograničenja su vezana za političke aktivnosti. Sudije i javni tužiocci ne mogu biti članovi političke partije, niti u njoj biti angažovani. Srbija je jedna od zemalja koja u čl. 55 st.5 Ustava propisuje takvo ograničenje.²⁶ Međutim, povodom ovog pitanja ne postoji usaglašen stav na međunarodnom nivou. Pojedine države dozvoljavaju sudijama da članovi u političkim strankama. Na primer Švedska.²⁷

Konsultativno veće evropskih tužilaca (CCPE) u svojim mišljenjima br.9 (2014) Rimska povelja i br. 13 (2018) godine dodatno preciziraju standarde koji se odnose na slobodu udruživanja javnih tužilaca.

U mišljenju br. 9 (2014) u para 82 izričito se uspostavlja sloboda izražavanja i udruživanja na način koji je usklađen sa njihovom funkcijom i koji ne utiče, odnosno ne ostavlja utisak da utiče, na nezavisnost i nepristrasnost pravosuđa i tužilaca. Iako su slobodni da učestvuju u javnoj raspravi o pitanjima koja se odnose na pravne teme, pravosuđe ili sprovođenje pravde, oni ne smeju komentarisati predmete koji su u toku i moraju izbegavati izražavanje mišljenja koja mogu ugroziti ugled i integritet suda. U para 100 propisuje se dužnost diskrecije i da se ne ugrožava utisak nezavisnosti, nepristrasnosti i pravičnosti koje tužilac uvek mora poštovati.

²⁶ Ustav Republike Srbije (Sl. glasnik 98/2006 i 115/2021)

²⁷ Odabrani dokumenti Venecijanske komisije i Komiteta ministara Saveta Evrope, str. 146, para 29 <https://rm.coe.int/3-coe-venice-commission-and-cm-documents-serbian/1680a11de3>

Mišljenje CCPE br.13 (2018), pored već pomenutih standarda vezano za slobodu udruživanja u para 18 propisuje slobodu tužilaca da osnivaju i da se učlane u profesionalna udruženja koja zastupaju njihove interese, štite njihov položaj i promovišu njihovo stručno usavršavanje. Preporuka br 17 iz mišljenja br. 13 (2018) odnosi se na afirmaciju značaja međunarodnih asocijacija sudija i tužilaca, čije je zadatak da brane nezavisnost, etiku i individualnu i društvenu odgovornost sudija i tužilaca u državi u kojoj vlada vladavina prava i koja, kao rezultat toga, može da igra ključnu ulogu u promovisanju vrednosti pomenutih u ovom Mišljenju.

Tako je na primer u Španiji je pravo udruživanja zagantovano članom 54 Zakona o tužilaštvu, u Francuskoj Zakonom od 8. avgusta 2016. godine, kojim se potvrđuje pravo sudija da osnivaju stručna udruženja i učestvuju u njihovom radu. U Bugarskoj se članom 217 Zakona o pravosudnom sistemu izričito potvrđuje pravo sudija, tužilaca i istražnih sudija da osnivaju stručna udruženja i učestvuju u njihovom radu; u Portugalu, nakon karanfilske revolucije 1974. godine kojom je država vraćena na demokratski put, donet je novi Ustav koji posebno predviđa pravo sudija i tužilaca na udruživanje u cilju zaštite svojih interesa.

U Rumuniji je opšti pravni okvir uređen Uredbom br. 26 od 30. januara 2000. godine o udruženjima i fondacijama, koji se takođe odnosi na stručna udruženja. Takođe, Zakon 303/2004 o statusu sudija i tužilaca naročito predviđa da: Sudije i tužioci mogu



da budu članovi naučnih ili akademskih udruženja, kao i bilo kojih pravnih subjekata koji su prema privatnom pravu bez ekonomske svrhe”.²⁸

Prethodno navedena uporedno pravna zakonodavna rešenja se mogu posmatrati kroz par primera. Tako, u skladu sa sudskom praksom ESLJP, 2016 godine, portugalski savet tužilaštva je obustavio disciplinsku istragu protiv predsednika udruženja tužilaca koji je kritikovao bivšeg premijera, ističući da predsednici udruženja uživaju posebno veliku zaštitu slobode govora – čak kada bi identične izjave mogle biti sankcionisane ako potiču od običnog tužioca.²⁹

U Španiji je, u odluci o tome da li tužilac može da se pojavi u udarnom terminu u televizijskom dokumentarcu o pitanju koje je već presuđeno, ali je još uvek u postupku po žalbi, etička komisija je, oslanjajući se na načela transparentnosti, ali i na dužnosti tajnosti, diskrecije i nepristrasnosti, savetovala da se ne vode intervjui dok je slučaj u postupku (uključujući i tokom žalbe ili potencijalne kasacije), upozoravajući na rizike „paralelnog suđenja” i mogući pritisak na sudije. Navedeno je da je učešće nakon

28 Projekat podrška reformi pravosuđa Srbije Saveta Evrope i Evropske unije, oktobar 2023, Uporedna pravna analiza saradnje između Saveta tužilaštava i stručnih udruženja - Međunarodni standardi i uporedne evropske prakse, autor Mirjana Visentin, str. 6 – analiza predstavljena <https://www.coe.int/en/web/implementation/-/presentation-of-the-analysis-on-the-cooperation-practices-between-prosecutorial-councils-and-professional-associations>

29 Etika i integritet sudija i javnih tužilaca – prikaz evropskih standarda i praksi – autori Nina Beneto i Mirjana Visentin, oktobar 2025, str. 71, publikacija @Savet Evrope, 2025, štampano izdanje <https://www.publico.pt/2016/03/14/sociedade/opiniao/o-presidente-do-smmp-sob-crivo-disciplinar-do-csmp-1726037#>

pravosnažne presude prihvatljivo, pod uslovom da tužilac pokaže razboritost i ume-
renost, izbegava evaluativne komentare, štiti poverljivost i privatnost (naročito žrtava
i učesnika) i ograničava svaku javnu komunikaciju na neutralne, činjenične informaci-
je – idealno putem kancelarije za odnose sa medijima.³⁰

U Srbiji, član 59 Zakona o javnom tužilaštvu propisuje na strukovno udruživanje nosi-
oca javnotužilačke funkcije, javnotužilačkog pomoćnika i javnotužilačkog pripravnika
radu zaštite svojih interesa i očuvanja samostalnosti u radu javnih tužilaštava. Član
8 Zakona o sudijama na skoro identičan način propisuje pravo na udruživanje. Za
razliku od Zakona o javnom tužilaštvu u Zakonu o sudijama se ne pominju sudijski
pomoćnici i sudijski pripravnici.

Srbija se odlučila i da kroz Etički kodeks propiše već pomenuti standard „razumne
ravnoteže“.

Visoki savet tužilaštva usvojio je Etički kodeks javnih tužilaca implementirajući stan-
darde iz brojnih međunarodnih dokumenata, kao što su: Smernice Ujedinjenih nacija
o ulozi tužilaca, usvojene na Osmom kongresu o prevenciji zločina i prestupnika ,
preporuku Saveta Evrope REC (2000)19) o ulozi javnog tužilaštva u krivično pravnom
sistemu, mišljenje CCPE br. 13 (2018) o nezavisnosti, odgovornosti i etici tužilaca,,
Deklaraciju iz Bordoa od 2009. godine, Povelju iz Rima iz 2014. godine, Evropsko

30 Etika i integritet sudija i javnih tužilaca – prikaz evropskih standarda i praksi – autori Nina Beneto i Mirjana
Visentin, oktobar 2025, str. 70, publikacija @Savet Evrope, 2025, štampano izdanje.



uputstvo o etici i ponašanju za javne tužioce Konferencije Generalnih tužilaca Evrope od 31. maja 2005. godine i Standarde profesionalne odgovornosti i deklaraciju osnovnih dužnosti i prava tužilaca Međunarodnog udruženja tužilaca.³¹

Praksa Evropskog suda za ljudska prava i Suda pravde EU

Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) kroz mnogobrojne odluke implementira normativne standarde propisane Evropskom konvencijom o ljudskim pravima (EKLJP). Sud pravde EU kao osnovni zadatak ima garanciju "poštovanja prava u tumačenju i primeni", i to tako što: nadzire zakonitost akata institucija Evropske unije, osigurava da države članice poštuju obaveze koje proizilaze iz Ugovora i daje tumačenje prava Evropske unije na zahtev nacionalnih sudova.

ESLJP je u više navrata potvrdio direktnu vezu između demokratije, pluralizma i slobode udruživanja. Način na koji nacionalno zakonodavstvo normativno propisuje ovu slobodu i način na koji je vlasti primenjuju u praksi otkriva stanje demokratije u dotičnoj državi.

U predmetu *Sidiropoulos i drugi protiv Grčke* (predstavka br. 57/1997/841/1047, presuda od 10.07.1998. godine) stav 40, ESLJP obrazlaže neophodnost uspostavljanja prava na udruživanje u demokratskom društvu. To što građani treba da budu u

31 Službeni glasnik RS 33/24 od 18.04.2024. godine.

mogućnosti da osnuju pravno lice kako bi zajednički delovali u oblasti od zajedničkog interesa jedan je od najvažnijih aspekata prava na slobodu udruživanja, bez kojeg bi to pravo bilo lišeno svakog značenja. Način na koji nacionalno zakonodavstvo obezbeđuje ovu slobodu i njena praktična primena od strane vlasti otkrivaju stanje demokratije u dotičnoj zemlji. Svakako, države imaju pravo da se uvere da su cilj i aktivnosti udruženja u skladu sa pravilima utvrđenim zakonom, ali to moraju učiniti na način koji je kompatibilan sa njihovim obavezama prema Konvenciji i podložan preispitivanju od strane institucija Konvencije.³²

U predmetu *Chassagnou i drugi protiv Francuske (predstavka br. 25088/94, 28331/95 i 28443/95, presuda od 29.04.1999.godine) stav 100*, ESLJP je razmatrao sam pojam "udruženja" i pravnu prirodu udruženja, i to u kontekstu da nije bitno da li je isto osnovano kao privatnopravno, javno ili kvazi-javno, ili kombinovanog karaktera. ESLJP je konstatovao da pravna priroda udruženja bitna samo ukoliko su ona osnovana sa svrhom propisanom čl. 11 EKLJP. Ako bi države bile u mogućnosti, da, po svom nahođenju, klasifikuju ova udruženja kao „javna“ ili „kvazi-upravna“, te da ih uklone iz pravnog domena, to bi im dalo takvu širinu tumačenja, koja bi mogla dovesti nesaglasnosti s ciljem i svrhom Konvencije, a to je, zaštita prava, koja nisu teorijska ili prividna već praktična i delotvorna.³³

32 Dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-58205%22%5D%7D>; stav 40.

33 Dostupno na: <https://cref.pars.rs/docs/presude/711-CHASSAGNOU-I-DRUGI-PROTIV-FRANCUSKE.pdf> stav 100 i https://airewb.org/wp-content/uploads/PUBLICATIONS/ROL_BCMS_guide_key_convention_principles_HR.pdf str.39



U predmetu *Gorzelik i drugi protiv Poljske* (predstavka br. 44158/98, presuda od 14.02.2004.), stav 88 i 89, ESLJP je još jedanput apostrofirao značaj prava na udruživanje kao pokazatelja stanja demokratije i pluralizma u društvu, pozivajući se i na prethodno pomenute presude.³⁴

Sloboda udruživanja sudija i tužilaca, sama po sebi ne može da ostvari svrhu ukoliko sudije i tužioci nisu u mogućnosti da svrhu osnivanja udruženje prezentuju kroz slobodu izražavanja.

U predmetu *EMİNAĞAOĞLU protiv Turske* (predstavka br.76521/12, presuda od 09.03.2021. godine) stav 123, 134-136, 139, 148, ESLJP je potvrdio širi obim slobode izražavanja sudija i tužilaca koji govore i pišu u ime stručnih udruženja.

Glavna pitanja koja su razmatrana:

- Da li tužilac može iznositi javno mišljenje povodom različitih aktuelnih događaja u državi?
- Da li se njegov položaj u strukovnom udruženju, ispred kojeg istupa u medijima, kosi sa obavezom diskrecije u vezi sa obavljanjem pravosudne funkcije?

ESLJP u presudi naglašava da predstavnik udruženja nema samo pravo, već i obavezu, da daje mišljenja koja su u vezi sa funkcionisanjem pravosudnog sistema države,

³⁴ Dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-61637%22%5D%7D>; stav 88-89/13

čak i u situaciji kada postoje intencije da su određeni događaji politički motivisani. Presuda je značajna i zbog činjenice da je podnosilac davao izjave u više navrata, povodom različitih događaja, te je ESLJP razmatrao i prirodu izjava kroz prizmu obaveze na diskreciju tužioca. Podnosilac je komentarisao i dokazne radnje preduzete u toku high profile krivičnog postupka koji je u vreme davanja izjava bio u toku.

Sud je prilikom ocene proporcionalnosti i neophodnosti izrečene mere, posebno vodio računa o tome da su izjave date u dobroj veri, bez očekivanja nekog ličnog benefita, te da se, iako politički obojene, odnose na funkcionisanje pravosudnog sistema i da kao takve doprinose debati od javnog interesa. U više navrata ESLJP se pozivao na standarde uspostavljene presudom Baka protiv Mađarske.³⁵

U predmetu *Miroslava Todorova protiv Bugarske (predstavka br. 40072/13, presuda od 19.10.2021. godine)* ESLJP je utvrdio kršenje slobode izražavanja iz čl. 10 podnosioca predstavke u vezi sa članom 18. Konvencije. Podnosilac predstavke, sudija i predsednik strukovnog udruženja, iznela je izjave kojima je kritikovala savet sudstva i rukovodstvo, a u pogledu reforme pravosuđa kritikovala je efikasnost i nezavisnost pravosuđa. Iako je savet sudstva podnosiocu predstavke izrekao disciplinske mere za kršenje pravila profesionalnog postupanja, Evropski sud je zaključio da je jasno da je disciplinski postupak pokrenut kao reakcija na kritike koje je podnosilac predstavke uputila u svojstvu predsednika stručnog udruženja.³⁶

35 Dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-208800%22%5D%7D>; stav 123, 134-136, 139, 148

36 <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22002-13441%22%5D%7D>



U presudi *Sarisu Pehlivan protiv Turske* (predstavka br. 63029/10 od 06. juna 2023. godine) ESLJP je utvrdio da je došlo do kršenja člana 10 EKLJP zbog izricanja disciplinskih sankcija predsednika strukovnog udruženja sudija i tužilaca, zbog kritike promene Ustava koja utiču na savet sudstva. U brojnim intervjuima, podnosilac predstavke je isticao značaj organizovane borbe sudija, navodeći da sudije i tužioci takođe snose deo odgovornosti za nastanak njihove situacije, koju karakteriše zavisnost od izvršne vlasti i potvrdio nameru strukovnog udruženja da glasa protiv ustavnih reformi. Sud je posebno cenio činjenicu da je sudija davao izjave u svojstvu generalnog sekretara strukovnog udruženja, te da kao sudija je imao ne samo prava, već i obavezu da progovori i izrazi svoje mišljenje o detaljima koji se tiču funkcionisanja pravosuđa.³⁷ Kad je u pitanju praksa Suda pravde EU (CJEU) treba istaći da se fokus suda više odnosio na slobodu izražavanja sudija i tužilaca u kontekstu vladavine prava i nezavisnosti pravosuđa.

Kad je u pitanju sloboda udruživanja praksa CJEU se više odnosila na aktivnu legitimaciju strukovnih udruženja sudija i tužilaca da se pojavljuju kao podnosioci predstavki pred Sudom pravde EU (CJEU). Nesporno je da u skladu sa članom 12 Povelje Evropske Unije o osnovnim pravima zagarantovano pravo na slobodu okupljanja udruživanja, međutim malobrojne su presude koje se odnose na nepoštovanje člana 12 kada su u pitanju strukovna udruženja sudija i tužilaca. U kontekstu oskudne prakse CJEU, nužno je spomenuti član 47 Povelje koja garantuje pravno na delo-

³⁷ „Etika i integritet sudija i javnih tužilaca – prikaz evropskih standarda i praksi“– autori Nina Beneto i Mirjana Visentin, oktobar 2025, str. 67, publikacija @Savet Evrope, 2025, štampano izdanje.

tvorno pravno sredstvo i pravnično suđenje. Ne smeju se nikako zaobići ni odredbe Ugovora o funkcionisanju Evropske Unije (TFEU), preciznije odredbe čl. 263 st.4 koje daju pravo svakom fizičkom ili pravnom licu da može, pod uslovima utvrđenim u ovom članu, pokrenuti postupak protiv akta upućenog tom licu ili koji se direktno i lično tiču njega i ne podrazumeva sprovođenje mera.

Kao primer prethodno iznetog opažanja je predmet C 53/23 Udruženje sudija *Asociația Forumul Judecătorilor din România protiv Rumunije*. Sud je u konkretnom predmetu presudio da pravo EU ne zahteva od država članica da strukovnim udruženjima sudija daju bezuslovno pravno da osporavaju imenovanje tužilaca. Iako udruženja imaju "direktan interes" u nekim oblastima, države članice zadržavaju diskreciono pravo u pogledu toga ko može da pokrene postupke, pod uslovom da to ne ugrožava sudsku zaštitu.³⁸

U konkretnom predmetu Generalni advokat (Advocate General), je istakao u svom izjašnjenju da ne postoji odredba prava EU, koja zahteva od država članica da dodeli procesna prava strukovnim udruženjima sudija koja im omogućavaju da ospore svaku navodnu nespojivost nacionalne odredbe ili mere u vezi sa statusom sudija sa pravom EU.³⁹

38 Više na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A62023CJ0053>

39 Više na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A62023CJ0053> para 43 presude



U momentu pisanja analize još uvek nije okončan predmet pred Evropskim sudom pravde koji je pokrenut od strane četiri strukovna udruženja sudija i tužilaca (Medel, EAJ, AEAJ i Judges for Judges).⁴⁰

Naime, 2022. godine četiri međunarodna strukovna udruženja tužilaca i sudija osporili su pred Evropskim sudom pravde odluku Saveta EU da odobri „Plan oporavka Poljske“. U 2024 godini CJEU je u združenim predmetima T-530/22 do T-533/22, *MED-DEL i drugi protiv Saveta Evropske Unije* doneo odluku kojom je osporio ličnu povezanost podnosioca predstavke u smislu člana 263 st. 4 Ugovora o funkcionisanju Evropske Unije.

U predmetu C 555/24 u toku je postupak po žalbi četiri međunarodna strukovna udruženja. Ukoliko CJEU usvoji žalbu, stručna javnost smatra da će to biti „ustavni momenat za EU“. U tom slučaju sudska udruženja mogu dobiti aktivnu procesnu legitimaciju da direktno osporavaju akte EU za koje smatraju da ugrožavaju nezavisnost nacionalnih pravosuđa.⁴¹

40 Više na: <https://europeanlitigation.eu/en/2024/09/18/this-chapter-is-closed-but-the-saga-continues-medel-and-others-v-council-of-the-european-union-2/>

41 Više na: <https://thegoodlobby.eu/when-judges-have-to-sound-the-alarm-the-medel-case/>

Nacionalni pravni okvir i praksa u oblasti slobode izražavanja i slobode udruživanja sudija i javnih tužilaca

U cilju sagledavanja stvarnog dometa slobode izražavanja i slobode udruživanja sudija i javnih tužilaca, neophodno je analizirati nacionalni pravni okvir i praksu njegove primene. Iako su ova prava formalno garantovana Ustavom i relevantnim zakonima Republike Srbije, njihovo ostvarivanje u praksi zavisi od načina na koji se opšte ustavne i zakonske norme tumače, operacionalizuju i primenjuju u konkretnim institucionalnim i profesionalnim kontekstima. Stoga se u ovom poglavlju razmatra normativni okvir, ali i širi institucionalni ambijent u kojem sudije i javni tužioci ostvaruju svoja prava, sa posebnim osvrtom na potencijalne napetosti između profesionalnih dužnosti i osnovnih sloboda.

Pravni okvir

Nacionalni pravni okvir Republike Srbije formalno priznaje i garantuje slobodu izražavanja i slobodu udruživanja kao osnovna ljudska prava, uključujući i njihovu prime-



nu na nosioce pravosudnih funkcija. Ustav Republike Srbije, u članu 46, jemči slobodu mišljenja i izražavanja, dok član 55 garantuje slobodu udruživanja. Ove ustavne garancije važe za sve građane, bez izuzetaka, te se primenjuju i na sudije i javne tužioce.

Istovremeno, Ustav predviđa mogućnost ograničenja ovih prava. Ustav Republike Srbije predviđa da se sloboda mišljenja i izražavanja može ograničiti ako je to neophodno radi zaštite prava i ugleda drugih, očuvanja autoriteta i nepristrasnosti suda, kao i radi zaštite javnog zdravlja, morala demokratskog društva i nacionalne bezbednosti Republike Srbije, što je u skladu sa standardima člana 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima.

Izuzeci od slobode udruživanja su definisani Ustavom. Ustav zabranjuje paravojna i tajna udruženja, dok se zabrana rada drugih udruženja može izreći isključivo odlukom Ustavnog suda, i to samo u slučajevima kada je delovanje udruženja usmereno na nasilno rušenje ustavnog poretka, kršenje zajemčenih ljudskih ili manjinskih prava ili izazivanje rasne, nacionalne ili verske mržnje. Ovakvo ustavno rešenje postavlja visok prag za ograničavanje slobode udruživanja i potvrđuje njen značaj kao jednog od temeljnih stubova demokratskog poretka.

U pogledu posebnog položaja sudija i javnih tužilaca, nacionalni zakonodavni okvir uvodi dodatne profesionalne obaveze i etičke standarde koji utiču na način ostvari-

vanja slobode izražavanja i udruživanja. Zakon o sudijama⁴² i Zakon o javnom tužilaštvu⁴³ polaze od ustavnih načela nezavisnosti sudstva i samostalnosti javnog tužilaštva, naglašavajući da sudije i tužioci svoju funkciju obavljaju nezavisno, odnosno samostalno, na osnovu Ustava i zakona. U tom kontekstu, sloboda izražavanja sudija i tužilaca ne negira se, ali se posmatra kroz prizmu njihove institucionalne uloge i odgovornosti očuvanja poverenja javnosti u nepristrasnost i integritet pravosuđa. Zakon o sudijama izričito priznaje pravo sudija na strukovno udruživanje. U skladu sa članom 8 ovog zakona, sudija ima pravo da se udružuje u strukovna udruženja radi zaštite svojih interesa i očuvanja nezavisnosti u radu. Zakon dodatno precizira da pravo strukovnog udruživanja obuhvata i učešće sudija u aktivnostima strukovnih udruženja u toku radnog vremena, pod uslovom da se time ne remeti redovno funkcionisanje suda. Ovakvo normativno rešenje ukazuje na prepoznavanje legitimne uloge strukovnih udruženja u jačanju institucionalne i profesionalne nezavisnosti sudija.

Slično rešenje predviđeno je i Zakonom o javnom tužilaštvu, kojim se garantuje pravo na udruživanje nosilaca javnotužilačke funkcije, javnotužilačkih pomoćnika i pripravnika. Član 59 ovog zakona propisuje da ova lica imaju pravo da se udružuju u strukovna udruženja radi zaštite svojih interesa i očuvanja samostalnosti u radu javnih tužilaštava. Kao i u slučaju sudija, zakonodavac izričito omogućava učešće u aktivnostima strukovnih udruženja u toku radnog vremena, ukoliko se time ne remeti rad javnog tužilaštva.

42 Službeni glasnik RS, br. 10/2023.

43 Službeni glasnik RS, br. 10/2023.



Ovakva zakonska rešenja potvrđuju da se pravo na udruživanje sudija i javnih tužilaca u Republici Srbiji ne posmatra kao izuzetak ili ograničeno profesionalno pravo, već kao sastavni deo institucionalnih garancija nezavisnosti i samostalnosti pravosuđa. Istovremeno, normativno priznanje učešća u radu strukovnih udruženja tokom radnog vremena ukazuje na razumevanje da profesionalno udruživanje ima funkciju od šireg javnog interesa, posebno u kontekstu zaštite vladavine prava i demokratskih standarda.

Zakonske odredbe koje se odnose na dostojanstvo funkcije, ugled suda i tužilaštva, kao i zabranu političkog delovanja, često se u praksi pojavljuju kao potencijalni osnov za ograničavanje javnog izražavanja sudija i tužilaca. Međutim, ove norme su uglavnom formulisane široko i apstraktno, bez preciznih kriterijuma za procenu kada je određeno izražavanje dozvoljeno, a kada predstavlja povredu dužnosti. Takva normativna neodređenost otvara prostor za različita tumačenja i selektivnu primenu, što može imati odvratajući efekat na sudije i tužioce koji žele da se javno izjasne o pitanjima od javnog interesa, naročito o reformama pravosuđa i stanju vladavine prava.

Poseban značaj za razumevanje domaćeg okvira slobode izražavanja sudija i javnih tužilaca ima normativno uređenje imuniteta, koje predstavlja jednu od ključnih institucionalnih garancija njihove nezavisnosti i samostalnosti. Zakon o sudijama u članu 6 predviđa da sudija ne može biti pozvan na odgovornost za mišljenje dato u vezi sa

vršenjem sudijske funkcije niti za glasanje prilikom donošenja sudske odluke, osim u slučaju izvršenja krivičnog dela kršenja zakona od strane sudije ili javnog tužioca. Istovremeno, zakon propisuje da sudija ne može biti lišen slobode bez odobrenja Visokog saveta sudstva u postupku pokrenutom zbog krivičnog dela učinjenog u vršenju sudijske funkcije.

Analogna rešenja sadržana su i u Zakonu o javnom tužilaštvu. Prema članu 57, nosilac javnotužilačke funkcije ne može biti pozvan na odgovornost za mišljenje dato ili odluku donetu u vezi sa vršenjem javnotužilačke funkcije, osim u slučaju krivičnog dela kršenja zakona od strane sudije ili javnog tužioca. Takođe, lišenje slobode u vezi sa krivičnim delom učinjenim u obavljanju javnotužilačke funkcije moguće je samo uz prethodno odobrenje Visokog saveta tužilaštva.

U kontekstu slobode izražavanja, ova rešenja imaju dvostruki značaj. S jedne strane, imunitet jasno štiti profesionalno izražavanje sudija i javnih tužilaca koje je neposredno povezano sa vršenjem njihove funkcije, uključujući pravna shvatanja, obrazloženja odluka i procesno odlučivanje. Ovakva zaštita u potpunosti je usklađena sa evropskim standardima koji zahtevaju da sudije i tužioci budu slobodni da formiraju i iznose profesionalna mišljenja bez straha od represije, naročito u okviru sudskog ili tužilačkog postupanja.

S druge strane, normativni domet imuniteta u domaćem pravu ostaje ograničen na mišljenja i odluke date „u vezi sa vršenjem funkcije“, što otvara pitanje njegove primene



na javno izražavanje sudija i tužilaca van formalnog postupanja, naročito u kontekstu javnih istupa, stručnih rasprava, učešća u reformskim debatama ili obraćanja putem medija i društvenih mreža. Za razliku od prakse Evropskog suda za ljudska prava, koji član 10 EKLJP tumači šire i obuhvata izražavanje sudija i tužilaca o pitanjima od javnog interesa, domaći zakonski okvir imunitet primarno veže za funkcionalni aspekt obavljanja pravosudne dužnosti.

Ovakvo normativno rešenje ima potencijalno ambivalentan efekat. Iako pruža snažnu zaštitu u domenu profesionalnog odlučivanja, ono ne daje jasan odgovor na pitanje u kojoj meri sudije i javni tužioci uživaju zaštitu kada javno ukazuju na sistemske probleme, pritiske ili reforme koje utiču na nezavisnost i samostalnost pravosuđa. U odsustvu eksplicitnih zakonskih smernica ili razvijene sudske prakse, postoji rizik da se granica između zaštićenog profesionalnog mišljenja i nezaštićenog javnog izražavanja tumači restriktivno, što može imati odvratajući efekat na nosioce pravosudnih funkcija.

U tom smislu, iako imunitet sudija i javnih tužilaca u domaćem pravnom okviru predstavlja važan stub institucionalne zaštite, njegova funkcija u odnosu na slobodu izražavanja ostaje delimično nedovoljno razrađena. Ovo dodatno pojačava značaj oslanjanja na standarde EKLJP i praksu ESLJP, koji zahtevaju da se javno izražavanje sudija i tužilaca o pitanjima od značaja za vladavinu prava ne posmatra isključivo kroz prizmu formalnog vršenja funkcije, već i kroz širi kontekst njihove uloge u demokratskom društvu. Etički kodeksi sudija i javnih tužilaca dodatno razrađuju standarde ponašanja u javnosti. Ovi kodeksi naglašavaju uzdržanost, diskreciju i odgovornost u javnim nastupima.

Iako kodeksi ne isključuju pravo sudija i tužilaca da učestvuju u javnoj debati, oni insistiraju na tome da takvo izražavanje ne sme dovesti u pitanje nepristrasnost u konkretnim predmetima niti narušiti ugled pravosudnih institucija.

Etički kodeks javnih tužilaca⁴⁴ slobodu izražavanja i slobodu strukovnog udruživanja normativno uokviruje kroz dva ključna etička načela: načelo samostalnosti i načelo nepristrasnosti. Ova načela imaju za cilj da istovremeno obezbede zaštitu profesionalne autonomije javnih tužilaca i očuvanje poverenja javnosti u njihovu objektivnost i integritet.

U okviru načela samostalnosti, Etički kodeks polazi od toga da javni tužilac uživa slobodu izražavanja i strukovnog udruživanja, ali uz uslov da se ta sloboda ostvaruje na način koji je u skladu sa njegovom funkcijom i koji ne utiče, niti stvara utisak da utiče, na njegovu samostalnost i nepristrasnost, u skladu sa Ustavom i zakonom. Ovakva formulacija potvrđuje da javni tužioci nisu lišeni osnovnih sloboda, već da se njihovo ostvarivanje posmatra u svetlu specifične profesionalne uloge. Međutim, upotreba kriterijuma „utiska“ potencijalnog uticaja uvodi element subjektivne procene, koji bez dodatnih smernica može dovesti do širokog i restriktivnog tumačenja dozvoljenih oblika izražavanja. Time se rizik od samocenzure ne uklanja, već se implicitno prenosi na pojedinca, koji mora unapred procenjivati kako će njegovo izražavanje biti percipirano.

44 Službeni glasnik RS, br. 33/2024.



Načelo nepristrasnosti dodatno razrađuje granice javnog izražavanja, propisujući obavezu javnog tužioca da se uzdrži od javnog izražavanja političkih stavova i učešća u javnim raspravama političkog karaktera. Istovremeno, Kodeks uvodi važno izuzeće, dopuštajući javno izražavanje kada se radi o pitanjima koja se tiču javnog tužilaštva, ustavnosti i zakonitosti, kao i ljudskih prava i osnovnih sloboda. Ovakvo normativno rešenje u velikoj meri korespondira sa standardima razvijenim u praksi Evropskog suda za ljudska prava, koji prepoznaje da nosioci pravosudnih funkcija imaju pravo, pa čak i dužnost, da se izjašnjavaju o pitanjima koja se neposredno odnose na vladavinu prava i funkcionisanje pravosudnog sistema.

Ipak, granica između „političkih stavova“ i dozvoljenog izražavanja o ustavnosti, zakonitosti i ljudskim pravima u praksi može biti nejasna. U savremenom kontekstu, reformski procesi u oblasti pravosuđa, pitanja institucionalne nezavisnosti ili zaštite osnovnih prava često imaju izraženu političku dimenziju. Ukoliko se ova razlika tumači formalistički, postoji opasnost da se i legitimna kritika sistemskih problema ili zakonskih rešenja podvede pod zabranjeno političko delovanje, suprotno standardima člana 10 EKLJP.

Posmatrano u celini, Etički kodeks javnih tužilaca nastoji da uspostavi balans između slobode izražavanja i potrebe očuvanja nepristrasnosti, ali taj balans u velikoj meri zavisi od načina njegove primene u praksi. Bez jasnih kriterijuma za razlikovanje dozvoljenog javnog izražavanja od zabranjenog političkog delovanja, kao i bez obrađene i dosledne disciplinske prakse, etičke norme mogu imati odvrćajući efekat

na javne tužioce koji bi, u skladu sa evropskim standardima, trebalo da budu aktivni učesnici u raspravama o stanju vladavine prava, nezavisnosti pravosuđa i zaštiti ljudskih prava.

Etički kodeks sudija⁴⁵ slobodu izražavanja i slobodu udruživanja ne uređuje kao zasebna prava, već ih normativno oblikuje kroz više etičkih principa: nezavisnost, nepristrasnost, dostojanstvenost i slobodu udruživanja. Ovakav pristup ukazuje na shvatanje da se javno delovanje sudije ne može posmatrati izolovano od njegove institucionalne uloge i obaveze očuvanja poverenja javnosti u sudstvo.

U okviru principa nezavisnosti, Etički kodeks izričito propisuje da sudija ima aktivnu dužnost da brani nezavisnost suda od političkih pritisaka, intervencija i uticaja u svakoj prilici. Ova formulacija prevazilazi pasivno shvatanje sudijske uzdržanosti i sudiju postavlja kao subjekta koji ima legitimno pravo, pa čak i obavezu, da reaguje kada je nezavisnost sudstva ugrožena. Istovremeno, Kodeks uvodi ograničenje u pogledu učešća u javnim raspravama političke prirode, dopuštajući izuzetak samo kada se rasprava odnosi na pitanja rada sudova i nezavisnosti sudstva. Ovakvo normativno rešenje u velikoj meri je usklađeno sa praksom Evropskog suda za ljudska prava, koja sudijama priznaje pojačanu zaštitu slobode izražavanja upravo u kontekstu odbrane vladavine prava i institucionalne nezavisnosti pravosuđa.

45 Službeni glasnik RS, br. 96/2010 i 90/2021.



Princip nepristrasnosti dodatno precizira granice javnog izražavanja sudija. Prema odredbama Kodeksa, sudija je dužan da se uzdrži od davanja izjava ili komentara u javnosti koji bi mogli stvoriti utisak pristrasnosti u predmetima u kojima postupaju ili narušiti pravičnost suđenja. Posebno se naglašava obaveza uzdržavanja od davanja informacija ili komentara o konkretnim predmetima koji bi mogli uticati na ishod postupka. Ove odredbe imaju jasnu preventivnu funkciju i predstavljaju standardno etičko ograničenje koje postoji i u uporednim pravnim sistemima, kao i u međunarodnim instrumentima, poput Bangalore principa sudijske etike. Njihov cilj nije sužavanje slobode izražavanja kao takve, već očuvanje procesne pravičnosti i poverenja stranaka u nepristrasnost suda.

U okviru istog principa, Kodeks zahteva da sudija izbegava učešće u političkim aktivnostima koje mogu ugroziti utisak nepristrasnosti. Time se ponovo uvodi kriterijum „utiska“, koji ne zavisi isključivo od stvarnog postojanja pristrasnosti, već od percepcije javnosti. Iako je ovakav standard razumljiv sa stanovišta zaštite ugleda sudstva, njegova primena u praksi zahteva oprez, jer preširoko tumačenje političkog delovanja može dovesti do ograničavanja legitimnog učešća sudija u javnim raspravama o reformama koje neposredno utiču na funkcionisanje sudstva.

Princip dostojanstvenosti dodatno utiče na okvir slobode izražavanja sudija. Odredbe koje obavezuju sudiju da čuva ugled suda i sudijske funkcije kroz pisanu i izgovorenu reč, kao i da prihvati lična ograničenja koja mu nameće sudijska funkcija, reflektuju tradicionalno shvatanje sudijske uloge kao profesije koja podrazumeva

viši stepen samokontrole i uzdržanosti u javnom prostoru. Ove norme su u skladu sa međunarodnim standardima, ali istovremeno zahtevaju jasno razgraničenje između opravdanih profesionalnih ograničenja i prekomernog sužavanja prostora za legitimno javno izražavanje.

Važno je, međutim, da Etički kodeks sudija eksplicitno prepoznaje i dozvoljene oblike javnog angažmana. Sudijama je dopušteno da se bave pisanjem, predavanjem i učešćem u javnim raspravama koje se odnose na pravo, pravni sistem i funkcionisanje sudstva, pod uslovom da takve aktivnosti ne utiču na obavljanje sudijske funkcije. Ova odredba ima poseban značaj jer potvrđuje da se profesionalno i stručno izražavanje sudija ne smatra pretnjom nezavisnosti ili nepristrasnosti, već legitimnim doprinosom razvoju pravne kulture i javne debate.

Konačno, u okviru principa slobode udruživanja, Etički kodeks jasno garantuje pravo sudija da se udružuju radi zaštite svojih interesa i očuvanja samostalnosti i nezavisnosti sudijske funkcije. Sudijama je dopušteno članstvo i aktivno učešće u radu strukovnih udruženja i drugih organizacija koje imaju za cilj zaštitu ugleda sudijske profesije i nezavisnosti sudstva. Ovakvo normativno rešenje u potpunosti je u skladu sa evropskim standardima i praksom ESLJP, koja strukovna udruženja sudija prepoznaje kao važan mehanizam kolektivne zaštite nezavisnosti pravosuđa.

U celini posmatrano, Etički kodeks sudija uspostavlja relativno uravnotežen okvir između zaštite slobode izražavanja i potrebe očuvanja nezavisnosti, nepristrasnosti i



dostojanstva sudijske funkcije. Ipak, kao i kod etičkih normi koje se oslanjaju na otvorene standarde poput „utiska nepristrasnosti“ ili „političke prirode“ rasprave, ključni izazov ostaje njihova primena u praksi. Bez jasnih tumačenja, smernica i obrazložene disciplinske prakse, postoji rizik da se etička pravila koriste restriktivno, proizvodeći odvratajući efekat na sudije koje bi, u skladu sa evropskim standardima, trebalo da imaju aktivnu ulogu u javnoj raspravi o stanju vladavine prava i nezavisnosti pravosuđa.

Normativni okvir Republike Srbije koji uređuje slobodu izražavanja i slobodu udruživanja sudija i javnih tužilaca formalno je razvijen i u velikoj meri usklađen sa međunarodnim i evropskim standardima. Međutim, i pored formalno postavljenih garancija, normativni okvir u Srbiji karakteriše visok stepen otvorenih standarda, poput zabrane ponašanja koje „stvara utisak“ pristrasnosti ili ugrožava ugled pravosuđa. Ovakva formulacija ostavlja širok prostor za tumačenje i primenu, što može dovesti do pravne nesigurnosti i odvratajućeg efekta na slobodno izražavanje sudija i javnih tužilaca.

U celini posmatrano, normativni okvir u Srbiji pruža solidnu formalnu osnovu za zaštitu slobode izražavanja i udruživanja sudija i javnih tužilaca, ali njegova stvarna delotvornost zavisi od načina tumačenja i primene u praksi. Bez jasnog normativnog i institucionalnog razgraničenja između dozvoljenog izražavanja o pitanjima od javnog interesa i nedopuštenog političkog ili pristrasnog delovanja, postoji rizik da se etička i disciplinska pravila koriste restriktivno, sužavajući prostor za legitimnu javnu

ulogu pravosuđa u zaštiti vladavine prava. U tom smislu, dalji razvoj domaće prakse zahteva doslednije oslanjanje na evropske standarde i sudsku praksu ESLJP, kako bi se obezbedila ravnoteža između profesionalne odgovornosti i osnovnih sloboda nosilaca pravosudnih funkcija.

Sloboda udruživanja sudija i javnih tužilaca u Srbiji je u praksi ostvarena kroz postojanje strukovnih udruženja sudija i javnih tužilaca. Ova udruženja imaju važnu ulogu u zaštiti profesionalnih interesa, unapređenju pravosudne prakse i javnom zagovaranju reformi. Međutim, njihov javni angažman, naročito kada uključuje kritiku zakonodavnih i institucionalnih promena, često se doživljava kao političko delovanje, što dovodi do pokušaja delegitimizacije njihovog rada. Takva percepcija nije u skladu sa evropskim standardima, prema kojima je udruživanje sudija i tužilaca i njihovo zajedničko javno delovanje legitimno i poželjno sredstvo zaštite nezavisnosti i samostalnosti pravosuđa.

Sloboda izražavanja i sloboda udruživanja sudija i tužilaca u praksi

Iz prethodne analize međunarodnih standarda, kao i zakonodavnog okvira Republike Srbije proizilazi da sloboda izražavanja sudija i tužilaca nije apsolutna već podrazumeva odgovornost i mere ograničenja u skladu sa pravilima profesionalne etike i javnog interesa.⁴⁶

46 https://uts.org.rs/wp-content/uploads/2025/08/uts_sloboda_izrazavanja_final.pdf#:~:text=polo%C5%BEaja%20nosilaca%20pravosudnih%20funkcija%20u%20kontekstu%20slobode,izra%C5%BEavanja%20sudija%20i%20tu%C5%BEilaca%20nije%20samo%20pitanje str.7



Implementacija normi predstavlja posebno bitan segment analize. Postojanje ili nepostojanje efikasnih mehanizama zaštite slobode izražavanja i udruživanja sudija i tužilaca je pokazatelj stepena vladavine prava u jednoj državi.

Kako to izgleda u praksi?

Odgovor na to pitanje pruža analiza postupanja radnih tela oba pravosudna saveta, Visokog saveta sudstva i Visokog saveta tužilaštva. Oba pravosudna saveta uspostavila su stalna radna tela: Etički odbor i Disciplinskog tužioca.

Kad je u pitanju sloboda izražavanja i udruživanja javnih tužilaca treba ukazati i na rad Poverenika za samostalnost Visokog saveta tužilaštva, još jednog radnog tela Visokog saveta tužilaštva.

U momentu pisanja analize ne može a da se ne pomene društveno okruženje u kojem pravosuđe Republike Srbije funkcioniše već duži niz godina. Najnoviju ocenu okruženja je dala u Evropska komisija u svom izveštaju o napretku Republike Srbije za 2025. godinu, u jednom komentaru koji se odnosi na činjenicu da Srbija funkcioniše u atmosferi duboko polarizovanog društva.⁴⁷

Sloboda izražavanja u medijskom prostoru je nazadovala u odnosu na prethodne godine i u punoj meri odražava prethodno konstatovanu polarizovanost društva. Duboka podeljenost u medijskom prostoru i nepoštovanje Etičkog kodeksa novinara od

47 https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/2025/serbia_2025_report_sr.pdf str.4

strane brojnih, prvenstveno televizijskih stanica, pa potom i štampanih i elektronskih medija i portala, direktno utiče na slobodu izražavanja sudija i tužilaca.

Dok je sloboda izražavanja sudija i tužilaca ograničena, svim prethodno nabrojanim međunarodnim standardima i domaćim zakonodavnim okvirom, medijski prostor se pokazao kao efikasno oružje koji kroz neprimeren javni diskurs se obračunava sa sudijama i tužiocima koji se pojavljuju u javnom prostoru u cilju informisanja javnosti ali i u cilju zaštite vladavine prava, kao osnovnu pretpostavku zagarantovanu Ustavom Republike Srbije. Isto se odnosi i na organizacije civilnog društva koje se bave vladavinom prava. Okolnosti za rad organizacija civilnog društva, među koje spadaju i strukovna udruženja sudija i tužilaca, su sve teže. Suočavaju se sa pojačanim verbalnim napadima i kampanjama blaćenja, između ostalog i od strane visokih zvaničnika.⁴⁸

Nemoguće je nabrojati sve primere neprimerenih i nepristojnih tabloidnih natpisa o sudijama i tužiocima koji se pojavljuju u javnom prostoru, i to ne samo sudija i tužioca, već i strukovnih udruženja sudija i tužilaca koji se zalažu za poštovanje nezavisnosti pravosuđa i samostalnosti tužilaca.^{49 50}

48 Više na: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/2025/serbia_2025_report_sr.pdf str.4

49 Više informacija na: <https://informer.rs/politika/vesti/1046326/nuns-finansiranje-evropska-komisija>

50 Više informacija na: <https://informer.rs/politika/vesti/922165/tuzilastvo-goran-ilic>



U već pomenutom izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2025. godinu pominju se i visoko pozicionirani zvaničnici, koji se ne ustrčavaju u javnom diskursu od etiketiranja sudija i tužilaca na krajnje neprimeren i nepristojan način. Ne kritikuje se samo istupanje u javnosti već i sam rad sudija i tužilaca. Navešćemo samo jedan od primera koji je najdrastičniji po implikacijama koje nosi sa sobom, narušeno poverenje građana u rad pravosuđa. Naime, Predsednik Republike Srbije je rad javnih tužioca u Tužilaštvu za organizovani kriminal nazvao „kriminalnim“.⁵¹

To nije jedini primer, ali posle niza neprimerenih izjava i gostovanja Predsednika Republike u jednoj TV emisiji, kolegijum Tužilaštva za organizovani se oglasio saopštenjem, i na taj način pokazao jedan vid slobode izražavanja.⁵²

U saopštenju se ističe da je Predsednik Republike prekoračio i zloupotrebio svoja zakonom i Ustavom data ovlašćenja i pokušao da izvrši neprimeren uticaj na tužilaštvo. Još jedanput ne možemo a da ne postavimo pitanje gde su granice slobode izražavanja za sve učesnike u javnom diskursu, od najviših državnih zvaničnika, pa do sudija i tužilaca?

Konkretno pitanje je postavljeno imajući u vidu odgovornost javnih funkcionera u

51 Više informacija na: <https://novimagazin.rs/vesti/357295-vucic-prozvao-tuzilastvo-za-organizovani-kriminal-da-ima-kriminalno-ponasanje>

52 Više informacija na: https://tok.jt.rs/html_tok/saopstenja/saopstenje_20251104_cir.pdf

jednom sistemu. Nesporno je da su državni zvaničnici (narodni poslanici, ministri u Vladi), kao i sudije i tužioci, javni funkcioneri. Sama činjenica da ste javni funkcioner u jednoj državi podrazumeva da, prilikom ostvarivanja svoje slobodi izražavanja, ste dužni da vodite računa o etičkim standardima koji propisuju da javna funkcija prvenstveno podrazumeva očuvanje nepristrasnosti i objektivnosti u svom istupanju.

U skladu sa etičkim principima koji uređuju izražavanje, narodnih poslanika, ministara u Vladi Republike Srbije, sudija i tužilaca, ne možemo a da se ne zapitamo: da li se u polarizovanom društvu i medijskom okruženju, koji je u većem delu kontrolisan od strane vladajuće stranačke opcije, uopšte moguće govoriti o primeni o etičkih principa koji uređuju slobodu izražavanja?⁵³

Od momenta usvajanja Kodeksa ponašanja narodnih poslanika nismo bili u prilici da vidimo nijednu odluku Komisije, formirane u skladu sa članom 23 Kodeksa ponašanja narodnih poslanika.⁵⁴

53 Odluka o usvajanju Kodeksa ponašanja narodnih poslanika (Službeni glasnik RS 156/2020 i 93/2021).

54 Čl. 23 Odluke o usvajanju Kodeksa ponašanja narodnih poslanika:

Komisija:

- 1) donosi Vodič za primenu Kodeksa (u daljem tekstu: Vodič) u roku od 15 dana od dana obrazovanja Komisije;
- 2) vrši poverljivo savetovanje narodnih poslanika u vezi sa primenom Kodeksa;
- 3) organizuje i sprovodi obuke narodnih poslanika o primeni Kodeksa;
- 4) daje mišljenje o povredi Kodeksa.

Članovi Komisije ne mogu biti narodni poslanici, izabrana, postavljena i imenovana lica, niti članovi političke stranke.

Narodna skupština bira Komisiju koja broji pet članova, na period od pet godina, bez mogućnosti reizbora.



Ispoštovana je obaveza izrade Vodiča za primenu Kodeksa, od strane Agencije za sprečavanje korupcije, ali u praksi implementacija istog je ostala slovo na papiru.⁵⁵ Usvajanje Kodeksa ponašanja narodnih poslanika je bila jedna od obaveza Republike Srbije u procesu pridruživanja Evropskoj uniji. Međutim, to je primer još jedne od obaveza koja je prihvaćena u procesu pridruživanja, koja nije implementirana u praksi.

Da li su sudije i tužioci diskriminirani svojom striktnom primenom Etičkog kodeksa sudija i javnih tužilaca? Konkretno pitanje podrazumeva pretpostavku da se sudije i tužioci striktno pridržavaju uspostavljenih pravila.

Za nepostupanje u skladu sa Etičkim kodeksom sudija i tužilaca postoji odgovornost, kroz uspostavljen mehanizam radnih tela oba pravosudna Saveta. Nažalost kad je u pitanju poštovanje Kodeksa ponašanja narodnih poslanika i ministara u Vladi Republike Srbije sistem odgovornosti je uspostavljen na papiru.⁵⁶ Kad je u pitanju Predsednik Republike, kodeks ponašanja ne postoji ali osnovni etički principi su uspostavljeni Ustavom Republike Srbije, kao i Zakonom o Predsedniku Republike.

55 Više informacija na: [https://www.acas.rs/storage/page_files/Model%20Vodi%C4%8Da%20za%20primenu%20Kodeksa%20pona%C5%A1anja%20narodnih%20poslanika%20\(2021\).pdf](https://www.acas.rs/storage/page_files/Model%20Vodi%C4%8Da%20za%20primenu%20Kodeksa%20pona%C5%A1anja%20narodnih%20poslanika%20(2021).pdf)

56 Zaključak o ponašanju članova Vlade o granicama dozvoljenosti komentarisanja sudskih odluka i postupaka (Službeni glasnik 6/2016).

Objektivno gledano u većini slučajeva sudije i tužioc i se trude da svojim javnim istupanjima ne naruše principe nepristrasnosti i objektivnosti. Dok smo sa druge strane svedoci očiglednog nepoštovanja Etičkog kodeksa od strane narodnih poslanika i Zaključka o ponašanju članova Vlade o granicama dozvoljenosti komentarisanja sudskih odluka i postupaka.

Polarizovanost društva se premestila i u pravosudnu struku, među sudije i tužioce. Naime, poslednjih 10 godina postojanje različitih strukovnih udruženja sudija i tužilaca dovela je do toga da se i sloboda izražavanja i udruživanja percipira na drugačiji način.

U prethodnom delu analize smo istakli standard uspostavljen mišljenjem Konsultativnog veća evropskih sudija (CCJE) br. 23 iz 2020. godine o ulozi udruženja sudija u podršci nezavisnosti sudstva. Paragraf 53 posebno prepoznaje situaciju gde u pravnom sistemu postoji više udruženja sudija. Ona ponekad mogu imati različite stavove u pogledu zajedničkih problema. Pluralizam obogaćuje demokratsku debatu o pravdi i CCJE podstiče iznalaženje zajedničkog stava o važnim pitanjima, kako bi se snažno uticalo na druge faktore unutar i izvan pravosudnog sistema.

Sa posebnom namerom smo ponovili uspostavljene standarde u mišljenju CCJE jer su u Srbiji osnovana strukovna udruženja sudija i tužilaca, koja su otišla i korak dalje, i svojim javnim istupanjima, otvorenom podrškom pojedinim političkim strankama,



doveli u pitanje integritet i nepristrasnost pravosuđa. Strukovna udruženja sudija i tužilaca tzv. GONGO udruženja svojim delovanjem imaju za cilj priznavanje i opravdavanje stavova, izjava i mišljenja provladinih udruženja. Oni ne doprinose javnoj debati o ulozi pravosuđa, statusu sudija i tužilaca kao i zaštiti ljudskih prava, već pružaju iskrivljenu sliku realnosti i ulogu različitih aktera koji su uključeni u demokratske procese. Posebno je opasan narativ koji plasiraju kroz medije, a to je da su ostala strukovna udruženja finansirani od strane inostranih ambasada i da su strani plaćenici.⁵⁷

GONGO strukovna udruženja imaju medijsku podršku tzv. prorežimskih medija, koju podršku koriste od momenta svog osnivanja i to sve u cilju stvaranja paralelne stvarnosti u srpskom društvu, na temu funkcionisanja pravosuđa.⁵⁸

Ukoliko se pogleda sve prethodno rečeno moglo bi da se dođe do zaključka da u Republici Srbiji javni tužioci i sudije imaju neprikosnovenu slobodu izražavanja, samo je pitanje u kojim medijima se pojavljuju. Sa aspekta etičkih standarda slobode izražavanja sudija i tužilaca to je neprihvatljivo.

U tom slučaju odlučujuću ulogu treba da odigraju radna tela oba pravosudna saveta, Visokog saveta sudstva i Visokog saveta tužilaštva. Međutim, u praksi, a naročito na-

57 Više na: <https://uts.org.rs/saopstenje-medel-a-o-slobodi-udruzivanja-i-govora-u-srbiji/>

58 Više na: <https://pescanik.net/kako-gongo-organizacije-urusavaju-pravosudje/>

kon ustavne reforme u Republici Srbiji, radna tela su se pokazala kao krajnje neefikasan kontrolni mehanizam slobode govora. Pored etičke ili disciplinske odgovornosti, koju bi Etički odbori i disciplinski tužioci VSS i VST trebalo da utvrđuju u pojedinim predmetima, njihova uloga je i savetodavna.

Praksa Etičkih odbora i transparentnost rada

Očigledan primer savetodavnog karaktera Etičkih odbora pravosudnih saveta je sednica Etičkog odbora Visokog saveta sudstva održana 16.09.2022. godine, na kojoj su zauzeta načelna mišljenja kad su u pitanju javna istupanja sudija.⁵⁹

Načelno mišljenje br.1/22:

„Davanje izjave sredstvima javnog informisanja, u kojoj pominje i objašnjava samo jedan od po zakonu mogućih ishoda sudskog postupka u kome postupa, predstavlja ponašanje sudije koje nije u skladu sa Etičkim kodeksom sudija. Takvo ponašanje nije u skladu sa principom nepristrasnosti.“⁶⁰ U pitanju su etički principi usvojeni na sednici VSS dana 14. oktobra 2010. godine.

59 Više informacija na: <https://vss.sud.rs/api/documents/preview/%D0%9D%D0%90%D0%A7%D0%95%D0%9B%D0%9D%D0%90%20%D0%9C%D0%98%D0%A8%D0%89%D0%95%D0%8A%D0%90%20%D0%95%D0%A2%D0%98%D0%A7%D0%9A%D0%9E%D0%93%20%D0%9E%D0%94%D0%91%D0%9E%D0%A0%D0%90%20%D0%92%D0%A1%D0%A1%201-10-22.pdf>

60 Više na: https://vss.sud.rs/api/documents/preview/Eticki%20kodeks%20SI%20gl%2096%2018%2012%2010_0.pdf



Načelno mišljenje br. 2/22

„Javno izjašnjavanje da je simpatizer određene političke stranke, predstavlja ponašanje koje nije u skladu sa Etičkim kodeksom sudija. Takvo ponašanje nije u skladu sa principom nezavisnosti.“

Etički odbor Visokog saveta sudstva je u svom radu pokazao transparentnost i sva zauzeta načelna mišljenja mogu se naći na internet stranici sudskog Saveta.⁶¹ Isto može da se zaključi i za disciplinskog tužioca Visokog saveta sudstva.⁶² Međutim, Visoki savet sudstva, kao državni organ, u brojnim slučajevima nije vršio svoju Ustavom uspostavljenu funkciju a to je da obezbeđuje i jemči nezavisnost sudova, sudija, predsednika sudova i sudija porotnika.⁶³

Iz tog razloga su stručna javnost i sudije u više navrata, upravo u javnim istupanjima, pozivale Visoki savet sudstva da reaguju na neprimerene napada ne sudije koje su aktivne u javnom prostoru.⁶⁴

61 Više informacija na: <https://vss.sud.rs/eticki-odbor>

62 Više informacija na: <https://vss.sud.rs/disciplinski-organi>

63 Čl. 150 st.1 Ustava Republike Srbije (Službeni glasnik RS 115/2022).

64 Više na: <https://www.mojnovisad.com/vesti/odbrana-struke-visoki-savet-sudstva-ne-reaguje-na-politicke-i-medijske-napade-na-sudije-id71017.html>
<https://www.danas.rs/vesti/drustvo/sudije-pozvale-visoki-savet-sudstva-da-reaguje-na-napade-na-njih/>

Pozivi upućeni sudskom Savetu da reaguje nisu dolazili samo od strane stručne javnosti već i od narodnih poslanika.⁶⁵

Kad je u pitanju Visoki savet tužilaštva moramo da ukažemo da transparentnost i dostupnost odluka Etičkog odbora i Disciplinskog tužioca nisu na nivou VSS. Odluke nisu dostupne javnosti, pa ni preko internet stranice Visokog saveta tužilaštva. Jedino što je moglo da se pronađe do 2023. godine jesu statistički podaci o radu navedenih radnih tela, i to u okviru izveštaja o radu Državnog veća tužilaca.⁶⁶

Nakon Ustavne reforme iz 2022. godine i momenta usvajanja podzakonskih akata, početkom 2024. godine, od strane Visokog saveta tužilaštva, koji uređuju njihov rad, na internet stranici tužilačkog Saveta mogu da se nađu informacije o normativnom okviru rada navedenih radnih tela. U izveštaju o radu Visokog saveta tužilaštva za 2024. godinu prvi put se pojavljuju nešto opširnije informacije o radu stalnih radnih tela Saveta ali još uvek nedovoljno. Sama radna tela nisu se bavila kvalitativnom analizom svog postupanja niti strukturom i vrstom podnetih predstavki i prijava.⁶⁷

65 Više na: <https://insajder.net/prenosimo/dukanovic-sns-trazi-od-visokog-saveta-sudstva-da-reaguje-na-sve-sudije-koje-su-dale-podrsku-studentima>

66 Više na: <https://vst.jt.rs/wp-content/uploads/2024/11/Izvestaj-o-rad-u-Visokog-saveta-tuzilastva-za-2023.-godinu-usvojen-1.pdf>

67 Više na: <https://vst.jt.rs/wp-content/uploads/2025/04/Izvestaj-o-rad-u-Visokog-saveta-tuzilastva-za-2024.-godinu-usvojen.pdf>



Više su se u sredstvima javnog informisanja mogle naći informacije o brojnim podnetim prijavama Etičkom odboru VST i disciplinskom tužiocu VST zbog kršenja Etičkog kodeksa javnih tužilaca i vršenja disciplinskih prekršaja normiranih u Zakonu u javnom tužilaštvu.⁶⁸

Naime, Ustavna reforma i novi zakonodavni okvir koji uređuje rad javnotužilačke organizacije definitivno je doprineo povećanom broju javnih istupanja javnih tužilaca u javnosti. Objašnjenje za to možemo naći u članu 161 st. 1 Ustava Republike Srbije koji propisuje proširen funkcionalni imunitet javnih tužilaca i to tako što je naglašeno da Vrhovni javni tužilac, glavni javni tužilac i javni tužilac ne mogu biti pozvani na odgovornost za mišljenje dato ili odluku donetu u vezi sa vršenjem funkcije, izuzev ako učine krivično delo kršenje zakona od strane sudije ili javnog tužioca. Akcenat je „na mišljenje dato u vezi sa vršenjem funkcije“.

Prijave Etičkom odboru su se podnosile upravo zbog javnih istupanja javnih tužilaca. Iako, prijave po svojoj sadržini, već na prvi pogled nisu pružale osnova za postupanje Etičkog odbora, to je na posredan način upućivalo poruku javnim tužiocima da nije sigurno izaći u javnost. U suprotnom biće podneta prijava Etičkom odboru ili disciplinskom tužiocu.

68 Više na: <https://uts.org.rs/eticki-kodeks-kao-instrument-za-disciplinovanje-tuzilaca/>

Protiv jedne javne tužiteljke podneto je 14 prijava, što Disciplinskom tužiocu VST, što Etičkom odboru VST. Sve prijave su odbačene. Informacije o ishodu postupka su mogle da se nađu u sredstvima javnog informisanja. Javna tužiteljka protiv koje su podnete brojne prijave, nije primila odluke Disciplinskog tužioca. Od Etičkog odbora je dobila jedinstvenu odluku o nepostojanju kršenja Etičkog kodeksa javnih tužilaca.⁶⁹

Podnosilac prijava je ujedno i predsednik GONGO udruženja sudija i tužilaca, kao glavni javni tužilac.⁷⁰

Nakon što je podneto dvanaest inicijativa Etičkom odboru, čija je sadržina bila slične prirode i odnosila se na javno istupanje javnih tužilaca, Etički odbor je dana 21.11.2023. godine izdao uputstvo EO 33/23, za postupanje nosilaca javnotužilačke funkcije u skladu sa načelima profesionalnog i ličnog integriteta.⁷¹

U kontekstu profesionalnog integriteta Etički odbor je zauzeo stav da konkretno načelo podrazumeva da nosilac javnotužilačke funkcije, nezavisno od ličnih sklonosti i stavova u vezi sa ponašanjem drugog nosioca javnotužilačke funkcije, treba da

69 Više na: <https://nova.rs/vesti/hronika/saznajemo-stefanovic-podneo-jos-tri-prijave-protiv-bojane-savovic-glavni-tuzilac-vjt-ne-odustaje-od-disciplinovanja-nepodobne-koleginice/>

70 Više na: <https://www.politika.rs/sr/clanak/599688/Glavni-javni-tuzilac-Nenad-Stefanovic-podneo-prijave-protiv-javnog-tuzioca-Bojane-Savovic>

71 Više na: <https://vst.jt.rs/wp-content/uploads/2023/11/UPUTSTVO-EO-KONACHNI-TEKST.pdf>



se uzdrži od svih aktivnosti u kojima bi njegovi lični interesi ili stavovi mogli narušiti principe nepristrasnosti i objektivnosti ili u javnosti stvoriti utisak da se javna ovlašćenja koriste u privatne svrhe. Tužioci imaju obavezu neutralnosti i treba da postupaju nezavisno od ličnih sklonosti, uz poštovanje prava na drugačije mišljenje, bez predrasuda ili diskriminacije.

U Uputstvu Etičkog odbora EO 33/23, u delu koji se odnosi na lični integritet istaknuto je da tužioci uživaju slobodu mišljenja, govora i slobodu udruživanja na isti način kao i drugi pripadnici društva. Javni tužioci moraju imati u vidu da stavovi i mišljenja koje iznose u javnosti utiču na stvaranje ukupne slike o javnom tužilaštvu, kao državnom organu, a time i poverenje u rad javnog tužilaštva.

Navedeno Uputstvo je, na primer, bilo osnov za podnošenje prijave Etičkom odboru protiv odgovornog lica u Udruženju tužilaca Srbije, koji je ujedno i javni tužilac zbog postavljenog posta na društvenoj mreži X, koji je glasio: „Umesto da se bavi provedom krivičnih dela iz svoje nadležnosti, Više javno tužilaštvo u Beogradu, preciznije glavni javni tužilac bavi se disciplinovanjem govora javnih tužilaca. Što bi rekao @radomir_martin „Spektakl od tužilaštva“.“ Povod za post na društvenoj mreži X je bila prethodno obrazložena situacija u kojoj su se Etičkom odboru i Disciplinskom tužiocu podnošene brojne prijave protiv javnih tužilaca zbog javnih istupanja.

Podnosilac prijave je navedeni post okarakterisao kao nipodaštavanje Višeg javnog tužilaštva u Beogradu, korišćenjem društvene mreže, i time je postupljeno suprotno

članu 8 st.1 i st. 5 Etičkog kodeksa koji se odnosi na privatni integritet, koji predviđa da se javni tužilac u privatnom životu i vršenju funkcije dužan da se uzdrži od svakog ponaša koje bi moglo da naruši čast i ugled javnotužilačke profesije.⁷²

Prijava je podneta protiv pravnog zastupnika Udruženja tužilaca Srbije koji je upisan u Registar udruženja Agencije za privredne registre. Osnov za podnošenje prijave je uspostavljena objektivna odgovornost pravnog zastupnika.⁷³

Etički odbor Visokog saveta tužilaštva je u kratkom dopisu bez obrazloženja našao da je prijava neosnovana, te da takvim postupanjem nisu prekršene odredbe Etičkog kodeksa javnih tužilaca.

Praksa Disciplinskog tužioca VST

Praksa Disciplinskog tužioca VST, kad su u pitanju prijave protiv javnih tužilaca zbog disciplinskih prekršaja, koje se po svojoj sadržini mogu odnositi na slobodu izražavanja i udruživanja pribavljena je upućivanjem zahteva za dostavljanje informacija od javnog značaja.

⁷² „Etički kodeks javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca“ (Službeni glasnik RS 42/2021, prestao da važi sa 33/2024 od 18.04.2024. godine)

⁷³ Više informacija na: <https://nova.rs/vesti/hronika/sef-vjt-podneo-prijavu-i-protiv-predsednice-udruzenja-tuzilaca-srbije-razlog-je-komentar-drusvenoj-mrezi-x/>



U odgovoru na upućen zahtev, Disciplinski tužilac Visokog saveta tužilaštva je odgovorio da u vremenskom periodu između 2022. i 2025. godine podneto je 25 disciplinskih prijava.

Iz dostavljenih predmeta i odluka donetih od strane Disciplinskog tužioca konstatovali smo da ni u jednom predmetu nije utvrđeno izvršenje disciplinskog prekršaja iz člana 115 Zakona o javnom tužilaštvu.⁷⁴

U 2022. godini doneto je rešenje o odbačaju disciplinske prijave zbog teškog disciplinskog prekršaja iz člana 104 st. 2 u vezi st. 1 u vezi st.1 tač.13 Zakona o javnom tužilaštvu.⁷⁵

Prijava se odnosila na značajno kršenje, člana 8 st.1 Etičkog kodeksa javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. Prijava je podneta protiv zamenika Republičkog javnog tužioca, koji je ujedno i član strukovnog Udruženja javnih tužilaca. Disciplinski tužilac je odbacio disciplinsku prijavu. Pre donošenja odluke pribavljeni su spisi od Etičkog odbora. Disciplinski tužilac je jasno istakao u obrazloženju odluke, da nakon razmatranja sporne izjave, postavljene na internet portal, da se ista tiče funkcionisanja pravosuđa, koje je pitanje od javnog interesa, te da se sporni tekst i izjava odnosi na organizaciju rada Odeljenja za suzbijanje korupcije u najvećem i najznačajnijem tu-

74 Zakon o javnom tužilaštvu (Službeni glasnik RS 10/2023)

75 Zakon o javnom tužilaštvu (Službeni glasnik RS 116/2008, 104/2009 i dr. prestao da važi sa 10/2023)

žilaštvu u Republici Srbiji. Disciplinski tužilac je prilikom donošenja odluke primenio odredbe Ustava koje se odnose na slobodu mišljenja i izražavanja, te međunarodne standard uspostavljene u Preporuci Saveta ministara Saveta Evrope Rec. 19.

Doneto je rešenje o odbačaju anonimne disciplinske prijave protiv zamenika javnog tužioca i člana Upravnog odbora Udruženja tužilaca Srbije zbog teškog disciplinskog prekršaja iz člana 104 st. 2 u vezi st.1, jer je u izjavi za internet portal „Insajder.net“ izneo kritički stav u odnosu na rezultate borbe protiv korupcije nakon donošenja Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije. Preciznije, izneto je mišljenje da su državni organi na početku i da nema velikih slučajeva tzv. visoke korupcije, te da se simulira borba protiv korupcije.⁷⁶ U obrazloženju rešenja iznet je stav da se iz sadržine navedenih izjava ne proizilazi da se zamenik javnog tužioca ponašao nedostojno u vršenju javnotužilačke funkcije, niti je namera bila narušavanje ugleda tužilaštva, već iznošenje svog viđenja stanja u oblasti borbe protiv korupcije.

Posebno ukazujemo na odluku Disciplinskog tužioca gde je u jedan predmet združeno 12 disciplinskih prijava podneto protiv istog javnog tužioca i to zbog disciplinskih prekršaja iz člana 115 st.1 tač. 8, 11, 12 u vezi st.2 i 3 Zakona o javnom tužilaštvu.⁷⁷ Združene disciplinske prijave se odnose na period javnih istupanja javnog tužioca od

76 Više informacija na: <https://uts.org.rs/aleksandar-radosavljevic-za-insajder-jos-uvek-smo-na-pocetku-borbe-protiv-korupcije/>

77 Zakon o javnom tužilaštvu (Službeni glasnik RS 10/2023).



skoro dve godine, koje su nakon brižljivog sakupljanja, detaljno obrazložene i odbačene kao neosnovane, sa navođenjem da u radnjama prijavljenog javnog tužioca nema elemenata prijavljenih disciplinskih prekršaja, niti bilo kog drugog predviđanog članom 115 Zakona o javnom tužilaštvu.

Radnje izvršenja disciplinskih prekršaja od strane javnog tužioca u prijavama su bile različite i ogledale su se učestvovanju javnog tužioca u „inicijativi ProGlas“, kroz davanje intervju a različitim TV stanicama ili učestvovanjem na javnim okupljanjima Inicijative. Zatim davanjem različitih intervju a na temu načina funkcionisanja Višeg javnog tužilaštva u Beogradu, potom ocene nefunkcionisanja institucija, kao i ocenu rada glavnog javnog tužioca. U jednoj televizijskoj emisiji obraćajući se deci u studiju, koja su bila osnovnoškolskog uzrasta, je u prenesenom značenju prepričavana bajka „Životinjsko carstvo“ nakon čega je voditelj od dece tražio aplauz.

Obrazloženje odbačaja disciplinske prijave usledilo je nakon izjašnjenja javnog tužioca, gde se pozvao na imunitet uspostavljen Ustavom Republike Srbije i Zakonom o javnom tužilaštvu, gde javni tužilac ne može biti pozvan na odgovornost za mišljenje dato u vezi sa vršenjem funkcije. Iznet je i argument da aktivnosti preduzete u okviru „Inicijative ProGlas“ ne mogu da se podvedu pod političke aktivnosti političkih subjekata. Zakonom o finansiranju političkih aktivnosti definisano je ko su politički subjekti, te da je konkretna Inicijativa neformalna grupa građana koja nije učestvovala na izborima.

Pre donošenja odluke Etički odbor VST se izjasnio da u konkretnim slučajevima ne postoji znatno kršenje odredaba Etičkog kodeksa javnih tužilaca i da nema osnova za postupanje u smislu članom 115 st. 5 Zakona o javnom tužilaštvu.

Disciplinski tužilac je sve navedene slučajeve podveo pod slobodu izražavanja i iznošenje ličnog mišljenja. Izostala je namera javnog tužioca da naruši ugled javnotužilačke organizacije, iako se pojedine izjave mogu oceniti i kao preoštire i neodmerene, one ne predstavljaju ponašanje nedostojno vršenja javnotužilačke funkcije.

Praksa Poverenika za samostalnost VST

Prethodno smo napomenuli postojanje još jednog radog tela Visokog saveta tužilaštva, Poverenika za samostalnost. Pravilnikom o postupanju Visokog saveta tužilaštva u vezi sa neprimerenim uticajem na rad nosioca javnotužilačke funkcije i javno tužilaštvo predviđen je mehanizam reagovanja na neprimeren unutrašnji i spoljni uticaj.⁷⁸

Prethodno navedeni brojni primeri spoljašnjeg i unutrašnjeg neprimerenog uticaja nisu bili predmet reagovanja Poverenika za samostalnost. Kad se analiziraju statistički podaci o radu Poverenika za samostalnost mora da se postavi pitanje iz kog razlo-

78 Više informacija na: <https://vst.jt.rs/wp-content/uploads/2024/04/Pravilnik-o-postupanju-Visokog-saveta-tuzilastva-u-vezi-sa-neprimerenim-uticajem-na-rad-nosioca-javnotuzilacke-funkcije-i-javno-tuzilastvo-3.pdf>



ga je smanjen broj obraćanja javnih tužilaca Povereniku sa 33 u 2023. godini na 10 u 2024. godini.⁷⁹

Izostanak pravovremene reakcije Poverenika u brojnim slučajevima neprimerenog uticaja je bio glavni motiv za pojedine javne tužioce da istupe u javnost i izveste o nepravilnostima u funkcionisanju javnotužilačke organizacije i na taj način potraže zaštitu od neprimerenih uticaja, od same javnosti.

Najbolji primer za tu tvrdnju jeste inicijativa prikupljanja potpisa od strane javnih tužilaca i sudija nakon jedne izjave Predsednika Republike gde je izvršio neprimeren uticaj izjavom da će razrešiti tužioce i policajce koji ne štite ustavni poredak.⁸⁰

Ni Visoki savet sudstva ni Visoki savet tužilaštva nisu reagovali na izjavu Predsednika Republike. Reagovalo je skoro 600 sudija i tužilaca koji su potpisali tekst saopštenja u kome je istaknuto da izjave prevazilaze dosadašnje zadiranje u nadležnosti pravosudnih organa, neukusno komentarisanje postupaka u toku. Imunitet štiti Predsednika od iskazanog mišljenja u vršenju svoje funkcije, direktni uticaji na krivične postupke izlaze iz predsedničkih prerogativa.⁸¹

79 Više informacija na: <https://vst.jt.rs/wp-content/uploads/2025/04/Izvestaj-o-radu-Visokog-saveta-tuzilastva-za-2024.-godinu-usvojen.pdf> str. 33

80 Više informacija na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-vucic-policajci-tuzioci-smene-reakcija-picula/33356012.html>

81 Više informacija na: <https://www.021.rs/info/srbija/405301/skoro-600-sudija-i-tuzilaca-potpisalo-saopstenje-protiv-vucicevih-pretnji>

Ključni nalazi i preporuke

Na osnovu sveobuhvatne analize evropskih standarda, relevantne sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava i Suda pravde EU, kao i detaljnog razmatranja nacionalnog pravnog okvira i prakse u Republici Srbiji, moguće je utvrditi niz strukturnih obrazaca i sistemskih slabosti koje prevazilaze pojedinačne slučajeve. Ključni nalazi ne odnose se isključivo na normativna rešenja, već pre svega na način njihove primene u institucionalnom i društvenom kontekstu obeleženom izraženom političkom polarizacijom i narušenim poverenjem u pravosuđe. U tom smislu, preporuke nisu usmerene ka donošenju novih propisa, već ka unapređenju institucionalnih mehanizama, jačanju uloge pravosudnih saveta i doslednijoj primeni postojećih standarda, u cilju stvarne i efektivne zaštite slobode izražavanja i slobode udruživanja sudija i javnih tužilaca.

Ključni nalazi

Analiza evropskih standarda i nacionalnog pravnog okvira pokazuje da je normativni okvir Republike Srbije u velikoj meri usklađen sa međunarodnim i evropskim standardima koji se odnose na slobodu izražavanja i slobodu udruživanja sudija i javnih tužilaca. Ustav Republike Srbije, relevantni zakoni i podzakonski akti, uključujući i etičke kodekse prepoznaju ova prava kao sastavni deo sudijske nezavisnosti i tužilačke samostalnosti, uz jasno definisana ograničenja u cilju očuvanja nepristrasnosti,



ugleda i autoriteta pravosuđa. Takav normativni pristup u skladu je sa standardima EKLJP, praksom ESLJP, kao i mišljenjima CCJE i CCPE.

Međutim, formalna usklađenost normativnog okvira nije praćena doslednom i pravovremenom institucionalnom zaštitom u praksi. Iako su Visoki savet sudstva i Visoki savet tužilaštva ustavno i zakonski nadležni da štite nezavisnost sudija i samostalnost javnih tužilaca, u praksi se njihova reakcija često pokazuje kao zakasnela, nedovoljno vidljiva ili suštinski uzdržana. Odsustvo jasnog, javno prepoznatljivog i principijelnog reagovanja pravosudnih saveta u situacijama očiglednih pritisaka ili spornih javnih istupa dovodi do pravne nesigurnosti i ostavlja sudije i tužioce bez efektivne institucionalne podrške.

Kao posledica izostanka jasne i vidljive institucionalne zaštite, sudije i javni tužioci sve češće sami istupaju u javnosti kako bi zaštitili svoja ustavna i zakonska prava, ali i šire vrednosti vladavine prava i nezavisnosti pravosuđa. Ovakvi javni istupi, iako u mnogim slučajevima u skladu sa evropskim standardima, koji dodatno prepoznaju pravo i dužnost nosilaca pravosudnih funkcija da se izjašnjavaju o pitanjima od javnog interesa, istovremeno dodatno povećavaju izloženost sudija i tužilaca kritikama, disciplinskim postupcima i političkim pritiscima, posebno u ambijentu izražene društvene polarizacije.

Analiza dalje pokazuje da se opšta polarizacija društva snažno reflektovala i unutar pravosuđa. Ta polarizacija se ne ispoljava samo kroz javne nastupe pojedinih

nosilaca pravosudnih funkcija, već i kroz fragmentaciju strukovnog organizovanja. Osnivanje većeg broja strukovnih udruženja sudija, tužilaca i pravnika, od kojih neka otvoreno zauzimaju politički obojene stavove ili podržavaju aktuelne vlasti, dovodi do konfuzije u javnosti i ozbiljno narušava percepciju nepristrasnosti i profesionalne autonomije pravosuđa. Takva praksa odstupa od evropskih standarda, prema kojima strukovna udruženja treba da deluju kao korektiv i zaštitnik profesionalnih vrednosti, a ne kao produžena ruka političkih interesa.

Posebno osetljivo pitanje predstavlja prisustvo sudija i tužilaca na društvenim mrežama. Digitalni prostor postao je nova arena u kojoj se prepliću sloboda izražavanja, profesionalna etika i rizik od zloupotrebe. Analiza pokazuje da se društvene mreže mogu koristiti kao povod za pokretanje etičkih i disciplinskih postupaka, često bez jasnih i ujednačenih kriterijuma, što stvara „*chilling effect*“ i dodatno obeshrabruje legitimno izražavanje o pitanjima od javnog interesa.

Preporuke

Polazeći od navedenih nalaza, preporuke su usmerene ka jačanju institucionalnih mehanizama zaštite, a ne ka daljem normativnom uređenju. Ključni izazov u Republici Srbiji nije nedostatak pravnih pravila, već njihova nedosledna primena.

Pre svega, neophodno je značajno unaprediti transparentnost i javnu dostupnost rada pravosudnih saveta, naročito Visokog saveta tužilaštva. Iako se sednice Visokog



saveta tužilaštva prenose uživo, potrebno je unaprediti dostupnost dokumenata na Internet stranici. Internet prezentacije treba da budu centralno mesto za objavljivanje odluka, mišljenja, saopštenja i stavova relevantnih za zaštitu samostalnosti i etičkih standarda, na jasan, sistematičan i lako dostupan i pretraživ način.

Preporučuje se proaktivno i pravovremeno delovanje Poverenika za samostalnost VST, koje ne bi bilo ograničeno isključivo na formalno postupanje po podnetim obrascima. Potrebno je razviti praksu ranog reagovanja u situacijama očiglednih pritiska ili javnih sporova koji mogu ugroziti samostalnost tužilaštva ili pojedinačnih tužilaca. U situacijama očiglednih pritiska, spornih izjava ili institucionalnih konflikata, neophodno je rano i jasno reagovanje, uz pozivanje na evropske standarde i praksu ESLJP.

U tom kontekstu, neophodno je i unaprediti komunikaciju Poverenika za samostalnost sa javnošću. Saopštenja objavljena isključivo na internet stranici VST nisu dovoljna da bi javnost bila adekvatno informisana. Potrebno je koristiti različite kanale komunikacije i jasnim porukama doprineti razumevanju uloge i stavova Saveta, kao i granica dozvoljenog izražavanja tužilaca, čime se jača poverenje javnosti u pravosuđe.

Posebno je važno obezbediti principijelnu i dosledna primenu međunarodnih standarda u radu svih radnih tela Visokog saveta tužilaštva, uključujući Etički odbor i disciplinskog tužioca. Analizirana praksa pokazuje da se radna tela često uzdržavaju

od zauzimanja jasnih stavova i etičkih smernica, usled polarizacije unutar tužilačke organizacije. Takva uzdržanost nije u skladu sa ulogom Saveta kao garanta profesionalnih standarda i doprinosi pravnoj nesigurnosti.

Preporučuje se razvijanje jasnih smernica VSS i VST o korišćenju društvenih mreža, zasnovanih na evropskoj praksi i standardima, koje bi sudijama i tužiocima omogućile da razlikuju legitimno izražavanje o pitanjima od javnog interesa od ponašanja koje zaista može ugroziti nepristrasnost ili ugled pravosuđa.

Sve navedene preporuke imaju zajednički cilj, a to je prevođenje formalno usklađenog normativnog okvira u delotvornu, vidljivu i predvidivu praksu, koja će sudijama i javnim tužiocima obezbediti stvarnu zaštitu slobode izražavanja i udruživanja, uz očuvanje osnovnih vrednosti nezavisnosti, nepristrasnosti i poverenja javnosti u pravosuđe.



