

SMERNICE ZA JAVNE TUŽIOCE

PREPOZNAVANJE I POSTUPANJE U SLUČAJEVIMA NEDOZVOLJENOG I NEPRIMERENOG UTICAJA



MIRJANA VISENTIN
IVAN JOVANOVIĆ

Horizontal Facility for Western Balkans and Turkey

Funded
by the European Union
and the Council of Europe



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Implemented
by the Council of Europe

SMERNICE ZA JAVNE TUŽIOCE

PREPOZNAVANJE I POSTUPANJE U SLUČAJEVIMA NEDOZVOLJENOG I NEPRIMERENOG UTICAJA

Mirjana Visentin
Ivan Jovanović

©2019 Savet Evrope. Sva prava zadržana.
Licencirano Evropskoj uniji pod uslovima.
Nijedan deo ove publikacije ne sme biti
preveden, reprodukovan ili prenet, ni u
jednom vidu i ni na koji način, elektronskim
(CD, Internet itd.) ili mehaničkim putem,
uključujući fotokopiranje, snimanje ili
neki drugi vid skladištenja informacija
ili njihovog smeštanja u sisteme za dalje
preuzimanje, bez prethodne pismene
dozvole Direktorata za komunikacije
(F-67075 Strasbourg Cedex ili
publishing@coe.int).

*Fotografija: Tipping the scales of justice,
Shutterstock © Council of Europe*

Grafički dizajn i korica
Kuća štampe plus, Beograd

Izdavač
Savet Evrope
Kancelarija u Beogradu
Španskih boraca 3, 11070 Beograd
www.coe.int/belgrade

Tiraž
1000

© **Savet Evrope**,
februar 2019.

Priprema i štampa
Kuća štampe plus, Beograd

SADRŽAJ

PREGOVOR	5
UVOD	7
POGLAVLJE 1: SPOLJAŠNI PRITISAK	9
1.1 Uvod: pojam nezavisnosti	9
1.2 Spoljna nezavisnost i javni interes	12
1.3 Spoljna nezavisnost i neopravdani ili nedozvoljeni uticaj	12
1.4 Spoljna nezavisnost i odgovornost Vladi	13
1.5 Spoljna nezavisnost i odgovornost parlamentu	14
1.6 Dužnost ostalih institucija da poštuju tužilačku nezavisnost	14
1.7 Nezavisnost i važnost ličnih karakteristika tužilaca	15
1.8 Napadi na tužioce i druge pretnje po tužilačku nezavisnost	15
1.9 Obezbeđivanje bezbednog i podržavajućeg radnog okruženja za tužioce	20
1.10 Kontakti sa trećim stranama	22
POGLAVLJE 2: UNUTRAŠNJI PRITISAK	24
2.1 Unutrašnja nezavisnost	24
2.2 Interna uputstva	25
2.3 Nepriimereni uticaj od strane kolega	28
2.4 Odupiranje pokušajima nedozvoljenog uticaja i njihovo prijavljivanje	28
2.5 U slučaju sumnje, prijavite	29
2.6 Poverljive konsultacije	29
2.7 Ne samo izveštavanje, već i vođenje evidencije o napadima na nezavisnost	30

POGLAVLJE 3: PREPOZNAVANJE I POSTUPANJE U SLUČAJEVIMA NEDOZVOLJENOG I NEPRIMERENOG UTICAJA	31
3.1 Odredbe koje se tiču uzbunjivača u okviru javnog tužilaštva	31
3.2 Svest i integritet tužilaca kao pojedinaca	33
3.3 Konflikti interesa i koristi	33
3.4 Nezavisnost, integritet i ponašanje van posla	34
3.5 Udruženja tužilaca	34
3.6 Učešće u drugim udruženjima i organizacijama	34
3.7 Političke aktivnosti	35
3.8 Učešće u događajima lokalne samouprave	36
3.9 Učešće na okruglim stolovima i javnim raspravama	36

POGLAVLJE 4: NEZAVISNOST I ODGOVORNOST	38
4.1 Nezavisnost i disciplinski postupci	38
4.2 Nezavisnost i vrednovanje rada	38

POGLAVLJE 5: SREDSTVA JAVNOG INFORMISANJA (MEHANIZAM PRITISKA ALI I MEHANIZAM ZAŠTITE)	40
5.1 Uvod	40
5.2 Sredstva javnog informisanja kao izvor i kanal za ometanje	41
5.3 Pravni standardi za odnos između sredstava javnog informisanja i tužilaštva: sloboda izražavanja	44
5.4 Komunikacija tužilaca sa sredstvima javnog informisanja – praktični aspekti	50
5.5 Neke završne napomene	61

PREDGOVOR

Daleke 1946. godine, povodom rasprave o predlogu Zakona o javnom tužioštvu (tada se tužilaštvo nazivalo tužioštvo), u ono vreme opozicioni političar dr Dragoljub Jovanović, održao je čuveni govor. Za skupštinskom govornicom Jovanović je rekao i sledeće: „U našem današnjem sudstvu tužilac je nešto mnogo više nego stranka, on je svemoćan organ u suđenju ... javni tužilac je danas sveprisutan, sveučrčan. On je političar i privrednik, književnik i umetnik, lekar i veterinar. On sve zna, on razume sve, sve može i hoće... On je u mestima velikim i malim, a naročito malim strah i trepet. Mnogi su vlast, ali je on prava vlast u očima naroda“. Podosta je vremena prošlo od tog čuvenog govora, tužilac odavno nije „strah i trepet“, sve u pravosuđu se promenilo, ali ipak se čini da se javno tužilaštvo otima vremenu. Otkuda utisak da se javno tužilaštvo otima vremenu? Zato, jer se čini da je u Srbiji sve podložno promenama, da svaka institucija u pravosuđu može da se reformiše osim javnog tužilaštva. Stroga hijerarhija, centralizacija, javni tužilac kao jedini pravi tužilac i zamenik javnog tužioca kao neka vrsta surogat tužioca, sve to skoro da je nepromenjeno od daleke 1946. godine.

Međutim, iako nema spremnosti da se tužilaštvo institucionalno promeni, ne bi trebalo potcenjivati spremnost javnih tužilaca i zamenika da promene sebe. Smernice za prepoznavanje i postupanje nosilaca javnotužilačke funkcije u slučajevima neprimerenog uticaja su, po mom uverenju, dobar pokušaj da se u okviru postojećeg zakonskog okvira, koji ne pruža potpune i efektivne garancije za zaštitu od neprimerenog uticaja, javnim tužiocima i zamenicima javnih tužilaca pokažu putevi i prikaže uporedna praksa zaštite od neprimerenog uticaja i samim tim oni ohrabre u odbrani sopstvene samostalnosti.

U dokumentu koji su sačinili Mirjana Visentin i Ivan Jovanović objašnjava se da nezavisnost tužilaštva nije nekakva „jeres“ i da praksa Evropskog suda za ljudska prava kazuje da nezavisnost nije rezervisana za sud, već za organ koji vrši pravosudnu funkciju (a to je prema novom ZKP-u, javni tužilac, van svake sumnje). Autori objašnjavaju da javno tužilaštvo deluje u javnom interesu koji se nikako ne može poistovetiti sa interesom

vlade koja je u nekom trenutku na vlasti. Objašnjava se da pretnje po samostalnost i nezavisnost tužilaštva mogu da potiču od medija, posebno onih bliskih vlastima i da se putem nefer kritike ili klevetničkih članaka često želi ostvariti neprimereni uticaj ili da vlast na taj način pokušava odluke javnog tužioca da dovede u pitanje. Smernice jasno pokazuju da neprimereni uticaj može da potiče i iz samog tužilaštva i u tom smislu se javni tužioci ohrabruju da koriste postojeće mehanizme za zaštitu od nedozvoljenog uticaja pre svega da se obrate Državnom veću tužilaca i Povereniku za samostalnost.

U vezi sa ovom temom evo i još jednog podsećanja. Javni tužilac FNRJ, svega par godina nakon govora Dragoljuba Jovanovića, u svom raspisu upozoravao je javnog tužioca NR Srbije i na „nedostatak“ u radu organa isleđenja. Radnje koje su vršili isledni organi odvijale su se u „sugestivnoj formi“, konstatuje javni tužilac FNRJ. To se naročito odnosilo na izjave koje su uzimane od okrivljenih tokom isleđenja i u kojima su okrivljeni neretko sebe „izvanredno teretili“, čime je rad organa isleđenja gubio dokaznu snagu, a čitav postupak isleđenja stavljan „pod sumnju“. Javni tužilac FNRJ je tražio da javni tužilac NR Srbije preduzme mere kako bi otklonio uočene nedostatke u radu javnog tužilaštva i njima potčinjenih organa na teritoriji NR Srbije. Odavno se u Srbiji saslušanja i ispitivanja ne sprovode u „sugestivnoj formi“. Zakonodavni okvir, javni tužioci i branioci obezbedili su da se predistražni postupak i istraga odvijaju uz puno poštovanje prava okrivljenih. Preostaje, još samo da i sami javni tužioci i zamenici spreče „sugestivnu formu“ prema sebi, da slobodno i po profesionalnoj savesti odlučuju, bez obzira da li se radi o „visoko profilisanom okrivljenom“, ili okrivljenom za koga niko nije zainteresovan. Zato su Smernice važne, jer predstavljaju prvi celovit dokument namenjen nosiocima funkcije u javnom tužilaštvu koji bi trebalo da olakša tužiocima i zamenicima da prepoznaju neprimereni uticaj i istovremeno da ih obodri da mu se suprotstave.

Za kraj, iskrena zahvalnost Mirjani Visentin i Ivanu Jovanoviću autorima ovog za javno tužilaštvo neophodnog dokumenta, kao i projektu „Jačanje pravnih garancija nezavisnih i nepristrasnih sudova“ SE na podršci pri njegovoj izradi.

U Beogradu 19.2.2019. godine

Dr Goran Ilić

Poverenik za samostalnost javnog tužilaštva

Uvod

Ove Smernice su namenjene javnim tužiocima i zamenicima javnih tužilaca, kao i tužilačkim pomoćnicima. *[Napomena: U daljem tekstu će naizmenično biti korišćeni termini nosioci javnotužilačkih funkcija – koji označava zajedno javne tužioce i zamenike javnih tužilaca, ali i tužiocu – kao generički pojam, koji označava profesiju, i u slučaju Srbije podrazumeva i javne tužioce i njihove zamenike].* U Smernicama su sadržana brojna iskustva i najbolje prakse drugih zemalja, evropski standardi koji se zasnivaju na sudskoj praksi Evropskog suda, preporuke međunarodnih organizacija i međunarodnih stručnih udruženja, rezultati naučnih radova, a uzimaju u obzir specifičnosti i kontekst Srbije. U uspostavljanju standarda najvažniji izvor predstavljaju sudske odluke Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP), u obimu u kome postoje za razmatrana pitanja. Ljudska prava u Srbiji moraju se tumačiti, između ostalog, u skladu sa tumačenjem ESLJP (čl. 18 Ustava Srbije) i jurisprudencija Evropskog suda se može direktno primenjivati kao deo opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava (prema čl. 16 Ustava). Sudska praksa ESLJP će povremeno biti citirana, posebno kada se radi o pitanjima koja je ona merodavno oblikovala, kao što su sloboda izražavanja i sloboda medija.

Niz pitanja koja su razmatrana u ovim Smernicama i neke od preporuka su pokrenute, nastale, inspirisane ili se do njih došlo tokom niza od deset jednodnevnih radionica koje je za javne tužioce, zamenike tužilaca i tužilačke pomoćnike organizovao Savet Evrope (SE) u osam različitih gradova u Srbiji u periodu od novembra 2017. do juna 2018. Radionice su bile posvećene podizanju njihove svesti o rizicima i pojavama neprimerenog pritiska ili uticaja na njihov rad i kako ih prepoznati i prijaviti. Ove radionice su autorima ovih Smernica, koji su na njima učestvovali u svojstvu eksperata, govornika ili moderatora, pružale priliku da razgovaraju sa preko 160 učesnika i da saslušaju i saznaju njihova zapažanja, stavove, iskustva i zabrinutosti koje se tiču nezakonitog i neprimerenog uticaja ili pritiska na njihov rad i rad njihovih kolega.

Ove Smernice su namenjene praktičarima. Pošto nosioci javnotužilačkih funkcija nisu zaduženi za uspostavljanje pravnog okvira, mnoga pitanja koja se tiču neprimerenog uticaja i mehanizama za sprečavanje i suzbijanje takvih uticaja nisu ovde opisivana niti

razmatrana, onoliko koliko su ona pitanje odluke zakonodavca, a ne primene od strane praktičara. Iz tog razloga, iako u Srbiji predstoje neminovne ustavne promene koje su od najveće važnosti za mesto javnog tužilaštva, potencijalna ili predložena ustavna rešenja ovde nisu razmatrana i ove Smernice za polaznu osnovu uzimaju Ustav koji je trenutno na snazi. Ipak, nije bilo moguće izbeći i ne osvrnuti se na određeni broj načelnih a suštinski važnih pitanja iz perspektive komparativnih iskustava i međunarodnih standarda i preporuka.

Ovaj dokument ne bi trebalo smatrati konačnim, već dokumentom koji bi valjalo povremeno ažurirati, proširivati i dopunjavati osavremenjenim standardima, primerima najbolje prakse i izmenama u pravnom okviru i praksi u Srbiji.

Poglavlje 1: SPOLJAŠNJI PRITISAK

1.1 Uvod: pojam nezavisnosti

Nezavisnost i samostalnost javnog tužilaštva su neizostavan prateći princip i rezultat nezavisnosti pravosuđa. Ovo je naglašeno i od strane Konsultativnog saveta evropskih tužilaca Saveta Evrope (CCPE) u Mišljenju br. 9 (2014) o evropskim pravnim normama i principima koji se tiču tužilaca („Pariska povelja“), a Konsultativni savet evropskih tužilaca je isto podržao i u Mišljenju br. 4 (2009). Iako se zahtevi za nezavisnost tradicionalno vezuju za srž sudske funkcije, tužioci su ti koji deluju kao čuvari sudstva. Poslednjih godina Evropski sud za ljudska prava je razvio značajnu sudsku praksu u prilog tužilačkoj nezavisnosti, bez obzira na to da li se tužioci smatraju delom sudske vlasti ili ne. Tužilac koji vodi i upravlja prvom fazom krivičnog postupka mora se smatrati nekom vrstom prethodnice ili „isturenim kontrolnim organom ljudskih prava“ i ova ključna uloga se proteže tokom celog procesa. Tužioci odlučuju o tome koja krivična dela se procesuiraju, protiv koga treba voditi postupak, za koja dela, da li zaključiti sporazum o priznanju krivice, kako tražiti osuđujuću presudu i koju kaznu predložiti. Dokazi prikupljeni u istrazi utvrđuju okvir za razmatranje krivičnih dela i odgovornosti kasnije tokom suđenja. Evropski sud zahteva garancije nezavisnosti u fazi istrage ništa manje nego na suđenju.

U meri u kojoj inicijalno kršenje garancija koje se odnose na vođenje krivičnog postupka može grubo da ugrozi pravično postupanje u sudskom postupku, zahtevi za nezavisnost i nepristrasnost moraju biti obavezni zahtevi koji se primenjuju na nadležna tužilaštva. Evropski sud je utvrdio da bez nezavisnosti nema nepristrasnosti.

Tužioci takođe obavljaju svoje funkcije u okvirima principa vladavine prava, koji zahteva poštovanje određenog broja fundamentalnih vrednosti, kao što su:

nepristrasnost, transparentnost, poštenje, razboritost, pravično postupanje i doprinos kvalitetu pravne zaštite. U cilju jačanja poverenja javnosti u pravni poredak tužiocima moraju uvek da vode računa da se ove vrednosti poštuju i da one usmeravaju aktivnosti tužilaca.

Nezavisnost nije rezervisana za sud kao takav, već za nadležan organ koji vrši pravosudnu funkciju ili sprovodi ovlašćenja donošenja odluka o meritumu nečijih prava – što, u nekim fazama postupka i u nekim situacijama, jeste ono što tužioci i tužilaštva rade. Stoga, ukoliko države, u svojim sistemima administrativne i hijerarhijske organizacije, nameravaju da na tužioce prenesu ili da oni zadrže status pravosudne vlasti – u pomenutom smislu, u skladu sa praksom Evropskog suda, vlasti koja odlučuje o nečijim pravima, one bi trebalo da obezbede da im njihov status nudi sve garancije, naročito one koje su neophodne za nezavisnost, kao što je definisano sudskom praksom ESLJP.

„Nezavisnost“ znači da su tužioci oslobođeni nezakonitog ometanja u vršenju svoje funkcije kako bi obezbedili puno poštovanje i primenu zakona i principa vladavine prava i da oni nisu podvrgnuti nikakvom političkom pritisku ili zloupotrebi vlasti bilo koje vrste.

Nezavisnost se primenjuje kako na javno tužilaštvo kao celinu, to jest na tužilačko telo odnosno organizaciju u jednoj državi, tako i na pojedinačne nosioce javno-tužilačkih funkcija u smislu koji je objašnjen u nastavku teksta. Međutim, postoje razlike između pitanja nezavisnosti tužilaštva kao institucije odnosno funkcije, i nezavisnosti pojedinačnih nosilaca javnotužilačkih funkcija, koje rađaju pitanje nezavisnosti u ovom kontekstu i dalje u određenoj meri čine dihotomiju *nezavisnost–samostalnost* relevantnom za tužioce. Naime, dok nezavisnost tužilaca od spoljašnjih uticaja mora biti ograničena isključivo zakonom i, prema tome, mora biti apsolutna kao što je nezavisnost sudova, sa druge strane, interne hijerarhije i subordinacija, uključujući obavezna uputstva, jesu, za razliku od sudova, moguća i nisu neuobičajena u javnim tužilaštvima. Zbog toga bi trebalo da govorimo o eksternoj ili institucionalnoj nezavisnosti javnog tužilaštva kao institucije, sa jedne strane, i internoj ili individualnoj samostalnosti tužilaca odnosno nosilaca javnotužilačkih funkcija, sa druge. Istovremeno, tužioci kao pojedinci mogu imati *funkcionalnu samostalnost* samo u odnosu na svoje nadređene koji im mogu davati uputstva, dok u odnosu prema eksternim nadležnim organima tužioci kao pojedinci moraju uživati *funkcionalnu nezavisnost*.

1.1.1 Nezavisnost u odnosu na samostalnost javnih tužilaca i Srbija

Javno tužilaštvo u Srbiji je po tradiciji definisano i označeno, ustavnopravno i zakonski, kao samostalno i često se veruje i u javnosti naglašava da javno tužilaštvo, za razliku od sudova, ne može biti nezavisno. Kao što je objašnjeno, prema standardima ljudskih prava, to nije tako; čak i suprotno od toga – nezavisnost se takođe zahteva i za javno tužilaštvo.

U uporednom pravu javno (državno) tužilaštvo se definiše kao nezavisno u 32 zemlje, uključujući neke u kojima vlade biraju pojedine ili sve javne tužioce. Zemlje regiona, koje imaju isto pravno nasleđe kao i Srbija, označavaju javno tužilaštvo u svojim ustavima ili zakonima kao nezavisno (BiH) ili kao nezavisno i samostalno (Slovenija, Hrvatska,

Makedonija). Konsultativni savet evropskih tužilaca Saveta Evrope smatra da su i veća nezavisnost i delotvorna samostalnost tužilaštava opšte tendencije u Evropi i da bi ih trebalo dalje podsticati.¹

U zemljama gde tužilaštvo nije definisano kao nezavisno i samo se smatra samostalnim, samostalnost znači da ostali državni nadležni organi, prvenstveno vlada, mogu da daju uputstva i smernice tužilaštvima ili javnom tužilaštvu u celini u pogledu opštih politika krivičnog progona, ili čak i uputstva koje se tiču konkretnih predmeta (kao, npr., u Holandiji). Međutim, u zakonodavstvima i ustavima ovih zemalja se zahteva da takva uputstva budu vrlo zvanična, u pisanom obliku, dobro obrazložena i data u transparentnoj proceduri i često obavezno saopštena javnosti. Stoga, institucionalna samostalnost, a ne nezavisnost, znači ovlašćenje vlade da utiče na rad tužilaštva ali na propisan, ustavom ili zakonom definisan, zvaničan i transparentan način. Konačno, ovo se, kao u primeru Holandije, ali i u drugim zemljama izuzetno retko koristilo u proteklih pola veka zato što, iako je zakonom dozvoljeno, korišćenje takvih ovlašćenja bi bilo negativno shvaćeno u javnosti i izazvalo ozbiljne unutrašnje političke posledice.

Nasuprot ovim državama, u Srbiji, iako se javno tužilaštvo uporno kategorizuje isključivo kao samostalno, u Ustavu ili zakonodavstvu ne postoji ništa što bi ukazivalo da bi izvršna vlast mogla da izdaje takvu vrstu instrukcija. Ne postoji zakonska mogućnost niti praksa u Srbiji izdavanja čak ni opštih smernica o prioritetima za krivično gonjenje. Štaviše, ne postoje značajne razlike između samostalnih tužilaštava i nezavisnih sudova (i, donekle, čak i nekih drugih institucija koje su ustavno definisane kao nezavisne, kao što je Ombudsman) u smislu njihovog biranja, odgovornosti i dostavljanja izveštaja Skupštini, uloge Ministarstva pravde u procedurama razrešenja sudija i tužilaca ili u upravljanju poslovima sudova i tužilaštva. Stoga, prema evropskim standardima i u skladu sa komparativnim pravom, može se reći da je javno tužilaštvo u Srbiji već i danas, a u skladu sa Ustavom – i to u smislu rešenja a ne definicija, institucionalno nezavisno pre nego samostalno ili, drugim rečima, ono je institucionalno nezavisno koliko i sudovi. Praksa, naravno, može uvek da pokaže nešto drugo, uključujući i stanje daleko od stvarne nezavisnosti – bilo da se radi o sudovima i tužilaštvima, ili samostalnosti.

Procesna uloga tužilaca u Srbiji, povećana prema novom Zakoniku o krivičnom postupku, zaista se sastoji i od mnogih instituta meritornog odlučivanja koje, u skladu sa ESLJP, moraju zahtevati nezavisnost: tužioci odlučuju o otvaranju istrage bez sudske kontrole, primenjuju princip oportuniteta i odlučuju o krivičnim sankcijama prilikom sklapanja sporazuma o priznanju krivičnog dela.

Uvek je na državi i zakonodavcu da odluči koji model javnog tužilaštva i koju definiciju njegovog statusa preferira, ali insistiranje na premisi da tužilaštva ne mogu biti nezavisna, već samo samostalna, kao što je pokazano, nije utemeljeno i može da šalje poruku tužiocima da se od njih očekuje da budu podložni određenim neformalnim smernicama u svom radu od strane drugih javnih organa, pošto mogućnost davanja takvih zvaničnih smernica ne postoji u pravnom poretku Srbije. Važno je da tužioci

1 Konsultativni savet evropskih tužilaca u napred pomenutom Mišljenju br. 9 (2014).

ne podlegnu uverenju da njihova profesija može isključivo biti samostalna i sebe već treba da smatraju delom jedne nezavisne državne institucije.

1.2 Spoljna nezavisnost i javni interes

Uslovi u kojima tužioci obavljaju svoje funkcije moraju da garantuju pošteno, delotvorno i nepristrasno gonjenje za krivična dela i da tužioci postupaju u odbrani javnih, a ne pojedinačnih ili političkih interesa. Naravno, tužioci bi trebalo da budu jemci poštovanja zakona i branioci društva; tužioci ne smeju biti instrument interesa bilo koje društvene, političke, nacionalne ili verske grupe, bilo koje frakcije u vladi ili zaštitnik njenih pristalica. Nezavisno tužilaštvo mora da postupa u ime društva kao celine.

Pojam javnog interesa se ne može poistovetiti sa interesom vlade koja je u određenom trenutku na vlasti. Neophodno je napraviti razliku naročito između interesa nosioca državne vlasti i javnog interesa. U idealnim uslovima vršenje funkcija od javnog interesa, uključujući krivično gonjenje, ne bi trebalo kombinovati ili mešati sa funkcijom zaštite interesa neke vlade koja je u određenom momentu na vlasti, interesima drugih institucija države ili interesima neke političke partije.

Tiranija većine se može proširiti na korišćenje procesuiranja kao instrumenta opresije i tužioci uvek mogu biti u riziku da budu iskorišćeni kao sredstvo za namirivanje računa između različitih političkih frakcija. Kada partikularni interesi odnesu prevagu nad javnim interesom, može se desiti da dođe do krivičnog gonjenja do koga inače ne bi došlo zato što za to nema osnova, ili pak do toga da se ona selektivno pokreću. Druga vrsta zloupotrebe koja je još podmuklija, a verovatno učestalija, jeste da tužilac ne preduzima krivično gonjenje koje bi moralo da se preduzme.

Javno mišljenje izraženo, na primer, kroz javni protest takođe ne mora nužno da predstavlja javni interes. Prilikom donošenja odluka, tužioci ne bi trebalo da uzimaju u obzir mišljenje i proteste javnosti. Pravni sistemi u većini zemalja smatraju da je suštinski neprimereno uzimati u obzir stavove, emocije i preferencije javnosti prilikom razmatranja radi donošenja tužilačkih odluka o pojedincima.

1.3 Spoljna nezavisnost i neopravdani ili nedozvoljeni uticaj²

Dužnost je države da obezbedi da tužioci budu u stanju da obavljaju svoje funkcije bez zastrašivanja, ometanja, uznemiravanja, nedopustivog uticaja ili neopravdanog izlaganja građanskim, kaznenim ili drugim vrstama materijalne odgovornosti. U Obrazloženju Preporuke 19 (2000) Komiteta ministara Saveta Evrope definisano je da „neopravdani uticaj“ znači ometanje „u slučajevima koji ne spadaju u one koji su zakonom predviđeni“, i „od strane bilo kog drugog nadležnog organa, bilo izvršne ili zakonodavne vlasti, kao i ekonomskih snaga i lokalnih vlasti i političkih aktera.“ Kada tako neopravdani uticaji, ometanje i pritisci „mogu da nastanu i ili do njih dođe, tužilac neće biti u stanju da zaštiti interese pravde, neće biti u stanju da poštuje vladavinu

² Konsultativni savet evropskih tužilaca Saveta Evrope (CCPE), Mišljenje br. (2018)2.

prava ili ljudska prava i biće nemoćan da delotvorno postupa u slučajevima korupcije ili zloupotrebe moći države.“

Tužiocima treba da budu samostalni u donošenju odluka i da, iako saraduju sa drugim institucijama, obavljaju odgovarajuće dužnosti bez eksternih pritisaka ili nedozvoljenih uticaja od strane izvršne vlasti ili parlamenta, uz poštovanje principa podele vlasti i odgovornosti.

Nezavisnost tužilaca nije samo pravo i dužnost samih tužilaca i tužilaštava, već je to takođe princip koga moraju da se pridržavaju i poštuju i drugi nadležni organi. Tužilaštvo i vlada bi trebalo da budu međusobno nezavisni, pošto bi neostvarenje takvog odnosa uništilo legitimitet intervencije tužiocima u pripreмноj fazi i vođenju krivičnog postupka.²

1.4 Spoljna nezavisnost i odgovornost Vladi

Pomanjkanje nezavisnosti i nepristrasnosti u tužilaštvu zbog nedozvoljenog uticaja od strane izvršne vlasti može grubo i negativno da utiče na pravično i nepristrasno krivično gonjenje i donošenje sudskih odluka za krivična dela. Po pravilu, tužiocima bi trebalo da odbiju svaki pokušaj funkcionera izvršne vlasti da ih kontaktiraju van zvaničnih kanala u vezi sa predmetima koji su u toku. U ovom kontekstu pod *zvaničnim kanalom* treba smatrati samo komunikaciju koja je zakonom ili na zakonu zasnovanom propisu regulisana i koja je po pravilu transparentna, ali može biti i tajna ukoliko je takva mogućnost predviđena relevantnim pravnim okvirom za određene situacije.

Princip spoljne nezavisnosti postavlja granice ne samo mogućnostima vlade da donosi opšta i pojedinačna uputstva tužiocima već i tome kako i koliko tužilaštvo i tužiocima kao pojedinci mogu da pružaju informacije vladi i eksterno izveštavaju. Dakle, iako tužiocima treba da budu odgovorni javnosti i drugim javnim organima i da stavljaju informacije na uvid javnosti na proaktivan način, na primer, kroz redovne brifinge ili kroz godišnje izveštaje (opšte ili o konkretnom aspektu krivičnih dela u okviru njihove nadležnosti) adekvatni zaštitni mehanizmi treba da budu uspostavljeni radi regulisanja komunikacije između tužilaštva, pojedinih tužilaca i vlade odnosno izvršne vlasti. Vlada ne bi trebalo da traži od tužilaštva da obezbedi informacije o konkretnim predmetima čije je krivično gonjenje u toku, kao i uopšte o tužilačkom postupanju. Iako takve inicijative ne moraju da predstavljaju probleme u praksi ukoliko se traže informacije opšte prirode i kada tužilac može da odbije da obelodani informacije o pojedinačnom predmetu, od ključne je važnosti da se komunikacija između tužilaštva i izvršne vlasti odvija na transparentan način, pisanim putem i da na adekvatan način bude objavljena, pod uslovom da postoji mogućnost da se objavljivanje odloži, kada je to neophodno radi zaštite interesa pravde (na primer, kada bi se objavljivanje kosilo sa pravom optuženih lica na pravično suđenje).

1.5 Spoljna nezavisnost i odgovornost parlamentu

Dok javna odgovornost tužilaštva može da nalaže da ono objasni uzroke propusta ili greške u postupanju ili proceni, ili da jednostavno informiše o aktuelnoj fazi postupka), odgovornost parlamentu za gonjenje ili odluku da se ne goni u pojedinačnim predmetima treba da bude isključena. Tužilac koji mora da se pojavi pred parlamentom ili njegovim odborima trebalo bi odgovarati samo u najopštijem smislu reči za politiku krivičnog gonjenja, ali ne i za odluke donete u pojedinačnim predmetima.³ Parlament ne bi trebalo da ispituje tužioce o toku donošenja njihovih tužilačkih odluka. Takva inicijativa krši princip podele vlasti. Mora se jasno imati na umu da isto kao što se sudija ne može naterati da opravdava svoje odluke ni na koji drugi način osim obrazloženjima koji su propisani zakonom, tužioci moraju da pravdaju svoje odluke isključivo u skladu sa pravilima koja su predviđena odredbama zakon(a)ika o krivičnom postupku. Parlamenti ne treba da dovode u pitanje utemeljenost tužilačkih odluka. Razlog za određenu sudsku ili tužilačku odluku je već sadržan u obrazloženju odluke.

Ovde valja ukazati na značaj kvaliteta obrazloženja odluke (o čemu će i u drugom delu Smernica još biti reči). Obrazloženje treba biti takvo da je ne samo pravno osnovano, već i da svojom jasnoćom i pravnom argumentacijom daje legitimitet odluci. Odluka bez obrazloženja ili sa lošim obrazloženjem, bez obzira da li je ispravna ili ne, uvek može da izazove podozrenje i sumnju u legalnost i legitimnost odluke i samim tim i nepoverenje u javno tužilaštvo. Spoljna nezavisnost tužilaca se, dakle, štiti, između ostalog, i kvalitetom tužilačkih odluka, uključujući i njihova obrazloženja.

1.6 Dužnost ostalih institucija da poštuju tužilačku nezavisnost

Tužilačku nezavisnost bi takođe trebalo da poštuju i druge državne institucije. Ovo je uglavnom sadržano na nivou osnovnih principa u temeljnim ustavnim odredbama zemalja o podeli vlasti i nezavisnosti sistema pravosuđa i nosilaca pravosudnih funkcija. Ovo bi se takođe dalje moglo razviti ili ponovo naglasiti u manje ili više izričitoj smislu u zakonodavstvu jedne zemlje. Jedan od takvih dobrih primera jeste odredba iz Zakona o javnom tužilaštvu Republike Srbije (čl. 5) koja izričito zabranjuje „svaki uticaj na rad javnog tužilaštva i na postupanje u predmetima od strane izvršne i zakonodavne vlasti, korišćenjem javnog položaja, sredstava javnog informisanja ili na bilo koji drugi način kojim može da se ugrozi samostalnost u radu javnog tužilaštva“.

Poštovanje nezavisnosti se takođe može zahtevati kroz primenu kodeksa ponašanja za nadležne državne organe, na primer, zabranom davanja određenog načina komentarisanja postupka. Primer takvih propisa su dva Kodeksa ponašanja o ograničavanju dopuštenog komentarisanja sudskih odluka i sudskog postupka, koji je usvojen 2017. i sadrži istovetne odredbe, jednu za narodne poslanike, drugu za članove Vlade Srbije, kojima se od njih zahteva da poštuju pretpostavku nevinosti i autoritet i nepristrasnost suda, i da se naročito uzdržavaju od javnog iznošenja ideja, informacija

³ Venecijanska komisija, *Izveštaj o evropskim standardima koji se tiču nezavisnosti pravosudnog sistema*, Deo II: Tužilaštva. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)040-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)040-e)

ili mišljenja kojima se predviđa ishod postupka ili ocenjuje procesna vrednost dokaza na način koji može da utiče na ishod krivičnog postupka. Iako se oba ova Kodeksa odnose na poštovanje autoriteta suda, u suštini je ovih odredbi da se one primenjuju i na komentarisanje rada tužilaca, i po svim standardima, a i u skladu sa odredbama Ustava Srbije, takva ograničenja se takođe moraju tumačiti kao zaštita autoriteta i samostalnosti tužilaca.

Neki drugi mehanizmi za obezbeđivanje poštovanja tužilačke nezavisnosti od strane drugih institucija poznati u praksi država su, na primer, razni postupci ispitivanja, inspekcije ili slušanja radi utvrđivanja ukoliko je i pod kojim okolnostima tužilačka nezavisnost narušena od strane drugih funkcionera i institucija.

1.7 Nezavisnost i važnost ličnih karakteristika tužilaca

Uloga koju ima tužilac je zahtevna i teška: ona zahteva profesionalizam, integritet, ali i odmerenost i odlučnost. Posedovanje ovih kvaliteta mora da bude jedan od kriterijuma za zapošljavanje tužilaca i tokom cele njihove karijere. Proces pravnog obrazovanja, izbor kandidata i stručno osposobljavanje bi trebalo da nastoje da oblikuju svest o značaju ovih kvaliteta i njihovom poštovanju kao kriterijumima. Međutim, ovi lični zahtevi nisu i ne smeju se posmatrati kao dovoljni da obezbede nezavisnost tužilaca, ukoliko ne postoji odgovarajući zakonodavni i institucionalni okvir koji se i primenjuje u praksi.

1.8 Napadi na tužioce i druge pretnje po tužilačku nezavisnost

Sve veća prisutnost krivičnog prava u političkom životu kao globalni fenomen i sve veći međunarodni fokus na krivično gonjenje korupcije u političkim krugovima višestruko su povećali rizike da tužioci postanu predmet (nepravedne) kritike i napada od strane političara i drugih visokih funkcionera koji nastoje da oduzmu legitimitet njihovom postupanju. Rast novih tehnologija i društvenih mreža su dodatno uvećali ovaj problem. Pretnje po tužilačku nezavisnost obično uključuju javne izjave ili gestove koji se prenose putem sredstava javnog informisanja, što objektivno predstavlja napad na tužilačku nezavisnost ili pogodan način da se utiče na slobodno odlučivanje tužilaca. One takođe mogu da obuhvate radnje i izjave koje nisu javnog karaktera ali koje, zbog karakteristika onih od kojih potiču, ili svojstava i moći tih ljudi, ili okolnosti u kojima su učinjene, mogu da utiču na slobodno odlučivanje tužilaca.

1.8.1 Vrste pretnji i napada na tužilačku nezavisnost

Pretnje po nezavisnost tužilaca dolaze u mnogim oblicima, ne samo kroz neosnovane kritike i napade, članke u novinama ili javne izjave koje su klevetničke ili ugrožavaju čast i ugled tužilaca. Kao što primeri iz raznih zemalja pokazuju, one takođe mogu dolaziti kroz druge inicijative, kao što su privatne istrage ili traganje za informacijama o tužiocima radi prikupljanja podataka o njihovom okruženju i osporavanja njihove nepristrasnosti, curenje informacija iz dosijea koje tajne službe mogu da imaju o tužiocima,

krivični ili građanski sporovi koji se pokreću protiv tužilaca, naročito ukoliko su u vezi ili kao odgovor na tok neke krivične istrage, pretnje ili nasilje nad tužiocima i njihovim porodicama (takođe i kolektivno, na primer od grupa pristalica optuženog koji glasno izražavaju podršku optuženom ili strankama, viču, zvižde po izricanju presude, preteća pisma ili gestovi, itd.). Takve pretnje se takođe mogu vršiti delima vandalizma na zgradama sudova ili privatnih domova nosilaca pravosudnih funkcija (paljenjem opreme, kuća, nasilnim obijanjem i provalama u objekte, i sl.).

Nezadovoljne stranke ili učesnici u sudskom postupku – osumnjičeni, optuženi, ali takođe i žrtve i druge oštećene strane – čest su izvor pretnji ili napada, verbalnih, ali ponekad i fizičkih. Takve pretnje ili napadi, uvrede i klevetanja, najčešće upućene pojedinim tužiocima koji postupaju u predmetu, mogu biti posebno uznemirujuće i objektivno ugroziti bezbednost tužioca. Iako one sa sobom ne nose toliko poguban potencijal kao one koje dolaze od najviših funkcionera, takve pretnje, napadi i uvredljiv ili klevetnički jezik, naročito kada im je cilj ličnost tužioca i nisu usmerene na rešavanje ili ispravljanje eventualnih nedostataka i zloupotreba u radu tužilaca, takođe bi trebalo da budu nedopustive. Kada su iskazane na ozbiljniji način, takve pretnje i verbalni napadi trebalo bi da podležu sankcionisanju, uključujući i krivična dela (kao krivično delo ometanja pravde, iz čl. 336b Krivičnog zakonika Srbije – koje kažnjava, na relativno sveobuhvatan način, ometanje ili sprečavanje uvredom, silom, pretnjom ili na neki drugi način, između ostalih, i tužilaca u vršenju njihove funkcije). Evropski sud je takođe potvrdio sankcionisanje od strane države (za krivično delo i novčanom kaznom) lice koje, kao osumnjičeni, koristi uvredljive i pogrdne reči i iznosi klevetničke i nepotkrepljene kvalifikacije protiv tužioca u njegovom predmetu i Sud to nije smatrao kršenjem prava, tog osumnjičenog, na slobodu izražavanja (*Lesnik (Lesnik) protiv Slovačke*, 2003). [Detaljnije o standardima ESLJP kada je reč o korišćenju takvih izjava može se naći u „Poglavlju III: Sredstva javnog informisanja“]

Ovakve pojave, i to ne samo u Srbiji, često su uglavnom ostajale nerešene i od strane drugih institucija i samih tužilaštava, iz raznih razloga. Ponekad je to zbog stava tužilaca i njihove nespremnosti, koja nekad dolazi iz naviknutosti i posledične rezigniranosti da prijave i osude napade za koje smatraju da su, na primer, agresivne reakcije stranaka u sudskom postupku, jer ih doživljavaju kao neizbežan deo okruženja kada se radi o njihovoj profesiji. Ponekad su takođe zabrinuti zbog mogućih rizika od traženja njihovog izuzeća zbog navodne ili stvarne neobjektivnosti do čega bi mogla da dovede reakcija na napade koja bi mogla biti smatrana personalizacijom konflikta sa drugom stranom. Nemogućnost utvrđivanja od koga potiču napadi ili pretnje takođe često može biti razlog zašto takvi slučajevi ostaju bez odgovarajuće reakcije.

Reči su najčešće glavno sredstvo za neprimereno ili nezakonito ometanje i pritisak na tužioce i sudije, posebno od strane političara, državnih funkcionera i sredstava javnog informisanja. Kontekst u kome su reči izgovorene je ono što određuje pravo značenje izgovorenih reči, i društveni, politički ili individualni kontekst i pozadina izjave se moraju razumeti kako bi se utvrdilo da li neka izjava predstavlja neprimereno ometanje. Često neutralni izrazi, pa čak i reči koje bi inače imale pozitivno značenje, mogu zapravo da nose preteću poruku za tužioce i da im cilj bude da ih upute

šta treba da urade ili da ne urade (kao, na primer: „Jedva čekam da vidim šta će tužioci da urade“, ili „znaju oni šta im je činiti“, ili „pametni su tužioci“). Ponekad reči koje pozivaju na poštovanje zakona mogu da nagoveštavaju nešto drugo, u zavisnosti od toga šta im je povod i ko takvu izjavu daje. Evropski sud smatra da je kontekst važan i u jednom predmetu je zaključio da se može razumeti da je visoki funkcioner imao nameru da izvrši pritisak na javno tužilaštvo, iako je zvanična izjava tog funkcionera takođe sadržavala i reči da se predmet mora „rešavati striktno u skladu sa zakonom“⁴

U političkom i institucionalnom okruženju gde tužioci ili, najčešće, pravosuđe generalno, ne uživaju dovoljno institucionalnih garancija nezavisnosti, gde se njihova nezavisnost često krši i ugrožena je, a istorija političkih pritisaka nad njima je dugačka, ili su oni, pak, ranjivi (i) iz drugih razloga (ekonomski, bezbednost, itd.), čak i izjave koje naizgled nisu preteće mogu da predstavljaju nedopustiv pritisak ili uticaj na nezavisnost ili samostalnost nosilaca pravosudnih funkcija. Ovo je posebno slučaj kada takve reči dolaze od nosilaca funkcija na najvišim položajima u zemlji ili od ljudi koji imaju stvarnu vlast u nekom društvu.

1.8.2 Reakcije na neosnovane medijske napade i netačno izveštavanje u sredstvima javnog informisanja

Neodmereni, a naročito preterani i napadno kritički komentari od strane političara ili drugih javnih ličnosti, naročito ukoliko su uticajni, objavljeni u sredstvima javnog informisanja su neodgovorni i čine jedan od najčešćih oblika neprimerenog pritiska. Oni prouzrokuju ozbiljan problem zato što ne samo da vrše direktan pritisak na tužioce, već nenamerno ili namerno podrivaju poverenje javnosti u njih i u poverenje u pravosudni sistem. Ukoliko je tužilac izložen neosnovanom napadu kroz ili od strane sredstava javnog informisanja, on/ona ima pravo na ispravku sporne informacije i da iskoristi druga pravna sredstva u skladu sa zakonom. *[Tema medijskih pritisaka i odnosi između tužilaca i sredstava javnog informisanja su konkretno obrađeni u Poglavlju III.]*

1.8.3 Granice represivnog odgovora na klevetničke i uvredljive napade

Tužilac bi trebalo pažljivo da razmotri šta je najbolji pristup u slučajevima i situacijama kada se uvrede i lažne informacije šire o njemu, ili licima i događajima koji su deo krivičnog predmeta.

Kada su izjave političara, državnih službenika, ili privatnih stranki klevetničke, uvredljive i remetilačke, uvek postoji mogućnost, u svakoj državi, da se podigne privatna građanska tužba ili pokrene krivični postupak, ili i jedno i drugo. Međutim, ipak postoji nekoliko ograničenja za izvodljivost pokretanja krivičnog gonjenja ili građanske parnice za štete nanete ugledu zbog takvih izjava. Na primer, u nekoliko predmeta pred ESLJP autori takvih izjava su bili članovi parlamenta i političari čija sloboda izražavanja uživa širu zaštitu prema Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima.⁵ Tužioci takođe rizikuju izučeće zbog pristrasnosti ukoliko uđu u građansku parnicu

4 Evropski sud za ljudska prava (ESLJP), *Guja protiv Moldavije*, 2008, posebno stav 86.

5 Na primer, ESLJP, *Kastels (Castells) protiv Španije* (Podnesak br. 11798/85), Presuda, 23. april 1992.

sa nekim ko je ili bi mogao biti predmet istrage li postupka i, kako neka uporedna iskustva pokazuju, ovo zapravo ide u korist, a može da bude i krajnji cilj političara, ili neke druge osobe, bilo da je ona javna ličnost ili ne, a koja daje kritične ili klevetničke izjave. Pored toga, parnični postupak može trajati godinama, a dok presuda u datom predmetu bude doneta, javnost je već izgubila interesovanje za taj predmet. Zato se preporučuje da se tužbe kao reagovanje na uvrede i neistinite izjave podnose izuzetno, za najozbiljnije slučajeve, samo za sudski postupak koji je u toku i da se na njima ne insistira ili da se od njih odustane ukoliko izjave budu povučene.

1.8.4 Reagovanje institucija na napade na tužioce

Delotvornija strategija za odgovor na javne napade, neistinite izjave i uvrede jeste institucionalno reagovanje kroz javna saopštenja. Po pravilu, u svim slučajevima pretnji po tužilačku nezavisnost, iako tužioci mogu da preduzmu mere da zaštite vlastitu nezavisnost, postoji takođe i pozitivna obaveza tužilaštva ili drugih tela u okviru sistema javnog tužilaštva – uglavnom tužilačkih ili pravosudnih veća (nešto slično Državnom veću tužilaca u Srbiji), kao jemaca tužilačke nezavisnosti, da spreče takve napade i da ih zaustave.

Reagovanje institucija će smanjiti potrebu tužioca da koristi svoje pravo na odgovor, koje je garantovano svakom pojedincu. To će takođe smanjiti rizik neprimerene i nepotrebne personalizacije konflikta. U takvim slučajevima tužilaštva moraju da ukažu da je takvo ponašanje napad na ustrojstvo jedne demokratske države, kao i napad na legitimitet jedne grane vlasti. Takvim ponašanjem se takođe krše međunarodni standardi.⁶

Ovakve institucionalne izjave ispunjavaju standarde Saveta Evrope i one su proporcionalne zato što su u suštini informacije koje se pružaju javnosti kao protivteža pritisku koji se takvim napadima vrši na nosioce pravosudnih funkcija. Ovaj pristup takođe smanjuje rizik od eventualnog zaključka Evropskog suda o kršenju slobode izražavanja, pošto se može desiti da Sud smatra, gledajući unatrag, da je osuda za krivično delo ili novčano kažnjavanje lica koje je davalo klevetničke ili uvredljive izjave bilo nepotrebno ili disproporcionalno u konkretnom slučaju. Izjave koje sadrže odgovor institucija imaju i dodatnu prednost u tome što je to brz mehanizam koji ne traje godinama, za razliku od sudskih postupaka. Takođe, što je veoma bitno, takve institucionalne reakcije mogu na javnost delovati edukativno.

Korišćenje sredstava javnog informisanja kao mehanizma za odgovor i suprotstavljanje napadima i nedozvoljenim uticajima će biti posebno razmatrano u *Poglavlju III*.

1.8.5 Institucionalni mehanizmi za zaštitu nezavisnosti / samostalnosti tužilaca (naročito u Srbiji)

Kao što je već napomenuto, institucije koje su zadužene za pružanje nekih oblika zaštite tužiocima su, u većini evropskih zemalja, veća tužilaca ili jedinstvena pravosudna veća i za sudije i tužioce. Takva uloga izvesno takođe pripada glavnim javnim

⁶ Konsultativni savet evropskih sudija (CCJE), Mišljenje 18 o poziciji pravosudnog sistema u odnosima sa drugim granama vlasti u modernoj demokratskoj državi.

(državnim) tužiocima i čelnicima pojedinačnih tužilaštava u jednoj zemlji. Takođe je moguće da postoje i neke druge instance u okviru sistema javnog tužilaštva koji se razlikuju od zemlje do zemlje.

U Srbiji, kao što je predviđeno u Pravilniku o upravi u javnim tužilaštvima (čl. 4) javni tužilac je dužan da, preko neposredno višeg javnog tužioca, obavesti Republičkog javnog tužioca (RJT) o svakom uticaju na rad javnog tužilaštva od strane izvršne ili zakonodavne vlasti. Ovo RJT-u daje posebnu ulogu da odlučuje o reagovanju na takav uticaj i da reakciju komunicira eksterno sa drugim državnim institucijama, državnim funkcionerima i javnošću. Pravilnik takođe dozvoljava javnom tužiocu, u zavisnosti od vrste uticaja na rad da obavesti direktno i Narodnu skupštinu, Državno veće tužilaca, Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Agenciju za borbu protiv korupcije i druge nadležne državne organe o takvom uticaju na rad, a o datom obaveštenju ovim institucijama dužan je da upozna RJT (čl. 4 Pravilnika).

Državno veće tužilaca (DVT) je definisano Ustavom Srbije i Zakonom o Državnom veću tužilaca kao „samostalan organ koji obezbeđuje i garantuje samostalnost javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca“ (čl. 164 Ustava, čl. 2 Zakona). Prema tome, kao takvo ono, kao i u većini drugih evropskih zemalja, ima poveren mandat i od njega se očekuje da bude centralno čvorište za zaštitu javnog tužilaštva i reagovanje na pritisak i napade na tužioce. U 2017. godini, DVT je koristeći, kao i svaki drugi organ vlasti, svoja pretpostavljena ovlašćenja da prenese vlastito ovlašćenje za određene aspekte poverenog mandata, prenelo na svog zamenika predsednika da deluje kao Poverenik za samostalnost i da preduzima radnje u cilju jačanja samostalnosti i institucionalnog integriteta javnog tužilaštva i zaštite i jačanja samostalnosti i profesionalnog integriteta javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca.

Poverenik ima ovlašćenje od DVT da utvrđuje i da obaveštava Veće, kao i javnost, o slučajevima političkog i drugog nedopuštenog uticaja na rad javnog tužilaštva. U slučajevima navodnog pritiska koji potiče izvan javnog tužilaštva, Poverenik može da deluje po vlastitoj inicijativi i na bilo čije obaveštenje, dok u slučajevima navodnih aktivnosti koje ugrožavaju samostalnost i integritet, a koje se dešavaju unutar odnosno potiču iz samog javnog tužilaštva, on može delovati na inicijativu (predlog) javnog tužioca ili zamenika javnog tužioca. U sprovođenju mandata koji mu je poveren Poverenik može da ostvaruje uvid u predmete javnog tužilaštva, uz saglasnost Republičkog javnog tužioca. Poverenik je takođe ovlašćen da preduzima radnje u cilju jačanja svesti o važnosti samostalnosti i profesionalnog integriteta tužilaca, da ukazuje na aktivnosti koje ugrožavaju njihovu samostalnost i integritet i da predlaže Veću preventivne mere čiji je cilj jačanje samostalnosti i integriteta tužilaca u Srbiji.

Poverenik, dakle, može da deluje i reaktivno – utvrđivanjem navodnih pretnji, i proaktivno i preventivno – radom na daljem jačanju samopouzdanja tužilaca u vlastitu samostalnost i njihov integritet. On nema istražna ovlašćenja, već ovlašćenja za utvrđivanje činjenica i ispitivanje, što ipak može biti delotvorno za donošenje zaključka o nastanku eksternog ili internog neprimerenog uticaja ili ometanja rada u konkretnim situacijama. Delujući kao pojedinac koji je ovlašćen od strane DVT, Poverenik

ima mogućnost da reaguje brže nego sam DVT kao kolektivni organ. Ovlašćenja Poverenika ne obuhvataju nikakve kaznene mere, već samo izveštavanje, uključujući i javnost, i davanje preporuke, ali to ipak mogu da budu značajni alati za zaštitu i potvrđivanje samostalnosti tužilaca, posebno kada su izveštaji i preporuke na odgovarajući način i javno saopšteni. Nekoliko zaključaka, mišljenja i preporuka koje je Poverenik do sada doneo, a koje su javno dostupne na veb sajtu DVT, posebno njegove javno izrečene reakcije preko sredstava javnog informisanja, povećali su vidljivost Poverenika i, kako je pokazano kroz deset okruglih stolova SE i seminara, ojačali su poverenje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca u Poverenika kao trenutno najoperabilnijeg i najdelotvornijeg mehanizma koji im stoji na raspolaganju za izveštavanje o zadiranju u njihovu samostalnost i zaštitu te samostalnosti.

Iz napred navedenih razloga veoma je preporučljivo očuvati mandat Poverenika, koji bi poželjno i dodatno bio proširen većim ovlašćenjima za ispitivanje i razmatranje pojedinačnih izveštaja i pritužbi od strane tužilaca i utvrđivanje činjenica, uz pojačanje, ukoliko je neophodno, dodatnim osobljem. Svi tužioci u Srbiji bi trebalo da budu dobro upoznati sa postojanjem mehanizma Poverenika i sa njegovim nadležnostima, a odluke Poverenika, zaključci i preporuke, osim kada su poverljive prirode, trebalo bi da budu dostavljane što je šire moguće tužilaštvima u Srbiji i da redovno budu stavljanje na raspolaganje sredstvima javnog informisanja.

1.9 Obezbeđivanje bezbednog i podržavajućeg radnog okruženja za tužioce

Pretnje po nezavisnost tužilaca i po ispravno funkcionisanje pravosudnog sistema zahtevaju holistički pristup koji je usmeren ne samo na reaktivne mere, već i na prevenciju i svest o potrebi da se smanji uticaj eksternih pritisaka na tužioce. Ove mere su naročito važne kada tužioci rade na **osetljivim predmetima**.

Kriterijumi za određivanje osetljivih predmeta

Teško je predložiti jednu definiciju osetljivog predmeta za sve teritorije, sve nadležnosti, sve okolnosti i sve periode. Realnije bi bilo reći da nekoliko kriterijuma omogućavaju kvalifikaciju nekog krivičnog predmeta kao osetljivog, iako nijedan nije sam po sebi odlučujući.

U ove kriterijume ubrajamo:

- ▶ Veliki broj optuženih i/ili žrtava i/ili stranaka.
- ▶ Opasnost koja pretili od osumnjičenog (ili više njih).
- ▶ Potrebu sprečavanja rizika od nanošenja štete imovini ili licima, bilo da se to odnosi na tužilaštvo, stranke na suđenju ili sredstva javnog informisanja.
- ▶ Prirodu krivičnog dela (ovaj kriterijum sam po sebi nije odlučujući, ali se mora ceniti u pogledu okolnosti pod kojima je krivično delo počinjeno i efekta koji je ono moglo proizvesti ili je verovatno da će proizvesti u sredstvima javnog informisanja; ovaj kriterijum se zaista ne može razdvajati od onog o očekivanom

ili aktuelnom praćenju suđenja od strane sredstava javnog informisanja. Ovaj kriterijum se može otkriti još u fazi istrage ili čak i pre toga, ukoliko su mediji pomogli da predmet dospe u javnost).

- ▶ Očekivana istorijska važnost sudske odluke, na primer, zbog prirode ili ličnosti optuženog ili žrtve (naročito javnih ličnosti).
- ▶ Visok stepen medijskog praćenja.
- ▶ Očekivane, važne i dugotrajne burne promene u uobičajenim aktivnostima tužilaštava.
- ▶ Predvidivo vreme trajanja suđenja.

1.9.1 Optimizacija radnih uslova i usvajanje organizacionih mera u osetljivim predmetima

Osim kroz postojanje zakona koji pružaju garancije statusa i nezavisnosti tužilaca, pošto u osetljivim predmetima može doći do većeg broja različitih oblika pritisaka, tužioce bi trebalo podržati i kroz stvaranje optimalnih uslova za rad.

Ove mere se mogu ticati organizacije suđenja ili, još preciznije, glavnog pretresa: obezbeđenjem spoljašnjih objekata (kapija, parkinga, pristupnih puteva) ili unutrašnjih prostorija (pristupa ili rasporeda rada sudnice, itd.), obezbeđivanjem elektronskog nadzora u prostorijama tužilaštva i mestu boravka postupajućih tužilaca, fizičkog prijema stranaka u sporu (krug kretanja ili prihvata pritvorenika, okrivljenih, svedoka, žrtava), ugradnja zvučne ili video opreme u prostorijama (vrsta, isporuka, održavanje, itd.), pristup novinarima (identifikacioni bedževi, oprema za komunikaciju). Oprema je drugi element pouzdanosti na koji nosioci pravosudnih funkcija moraju biti u stanju da računaju, a ovo takođe obuhvata i materijalno okruženje (bezbednu prostoriju za rad, udaljenost od mesta prolaza, fizičku i akustičnu bezbednost, elektronski zaštićena sredstva komunikacije, zaštićen lični kompjuter, korišćenje bezbednog softvera, mogućnost skeniranja dosijea kako bi se izbegli rizici povezani za kopiranjem papirnih dokumenata). Ovakav način zaštite bi takođe trebalo da obuhvati pravnu i fizičku zaštitu života, zdravlja i imovine tužilaca od svakog nasilja ili napada. Ukoliko je potrebno, mere treba da budu na raspolaganju i članovima porodice tužilaca.

1.9.2 Obuka za vanredne situacije za sve tužioce

Pored pomenutih organizacionih mera, svi nosioci javnotužilačkih funkcija bi mogli da imaju koristi od obuke ili pripreme za vanredne situacije – situacije kada se bave posebno osetljivim predmetima, pošto pojava takvih predmeta ili izuzetnih situacija nije nužno uslovljena veličinom mesne nadležnosti. Uslovi rada tužilaca koji su zaduženi za osetljive predmete trebalo bi da budu prilagođeni, ukoliko je neophodno aktiviranjem privremenih mera. Raspoloživost ovih tužilaca mora biti na bolji način osigurana, tako što bi oni bili oslobođeni svakodnevnih dužnosti (internom preraspodelom predmeta i drugih radnih zadataka) do izricanja presude i pružanjem pomoći u obavljanju pripremnih zadataka od strane specijalizovanih pomoćnika.

Tužiocima također treba da budu svesni da okolnosti koje su stresne (velika opterećenost predmetima, pretnje po fizičku bezbednost, politički ili pritisak javnosti) mogu negativno da utiču na učinak. Istraživanja su pokazala da čak i kada tužiocima možda nisu svesni uticaja koje na njih ostavljaju ovakvi pritisci, pri donošenju odluka verovatnije je da će se oslanjati na stereotipe ili selektovati činjenice bazirano na stereotipima više nego oni tužiocima čije kognitivne mogućnosti nisu na sličan način ograničene stresnim okruženjem. U takvim slučajevima bilo bi preporučljivo posvetiti više vremena analiziranju činjenica iz predmeta pre nego što donesu odluku.

1.9.3 Provera („skrining“) tužilaca koji rade na osetljivim pozicijama

Dodatni način da se ojača tužilačka nezavisnost jeste mogućnost provere ili „skrininga“ tužilaca koji su kandidati za osetljive položaje. Osetljivi položaji mogu da obuhvate one koji bi bili zaduženi za naročito preteće oblike krivičnih dela ili one koje se iz drugih razloga smatraju osetljivim u državi (kao što je organizovani kriminal, delovanje bandi, visoka korupcija, sistematska kršenja ljudskih prava i svirepa krivična dela, itd.), ali to mogu biti i poverljivi položaji (kao što su oni koje zahtevaju visok nivo pristupa državnim tajnama), položaji koji su od vitalne važnosti za očuvanje društvenog poretka ili pozicije koje su kreirane za očuvanje nacionalne bezbednosti. Tokom takvih provera trebalo bi proceniti nekoliko pokazatelja, kao što su bilo koje vrste zavisnosti, finansijska ranjivost, nepoželjni uticaji, kao i poštenje, nezavisnost, lojalnost i integritet. Članovi porodice i rođaci tužilaca koji podležu „skriningu“ su također obično predmet provere.

Takođe je poželjno da se od same početne obuke nakon stupanja na dužnost tužiocima uče da integrišu lične preventivne i bezbednosne mere u okviru svog privatnog i profesionalnog ponašanja, kao što su redovna procena vremena i mesta koja nose rizike, prirodu takvih rizika i načine za njihovo sprečavanje i nošenje sa njima.

1.10 Kontakti sa trećim stranama

Izvan propisanih proceduralnih i zakonskih kanala, u obavljanju svojih dužnosti tužiocima moraju da usvoje princip kojim se isključuje i odbija svaka intervencija koja utiče direktno ili indirektno na njihove odluke. Kad god tužilac oseti eventualno vršenje uticaja ili pritiska bez obzira na izvor, treba da može da se osloni na kolegijalnost kad god to propisi dopuštaju. Tužiocima bi naročito trebalo da vode računa da izbegavaju i odbijaju kontakte sa trećim licima kada ona traže da razgovaraju o predmetu čije je rešavanje kod njih u toku.

U privatnom životu tužiocima bi trebalo da vode računa o rizicima i negativnom uticaju koje njihovi lični izbori i kontakti mogu imati na percepciju javnosti o njihovoj nezavisnosti i integritetu. Iz tog razloga uputno bi bilo da izbegavaju privatna druženja sa pojedincima koji su pod istragom, kao i sa notornim kriminalcima i licima koja su osuđena za teška krivična dela. Isto tako, oni ne bi smeli svojevolejno da stupaju u poslovne odnose sa takvim licima. Oni takođe ne bi trebalo da traže ili pribavljaju, direktno ili indirektno, zajmove, kredite ili neki povoljni tretman od lica (i njihovih predstavnika ili

filijala) za koje nosilac javnotužilačke funkcije zna da su stranke u krivičnom postupku ili pod istragom u tužilaštvu.

Takođe bi trebalo povesti računa da informacije o privatnom životu tužilaca i njihovom kretanju ne budu dostupne kroz društvene mreže ili drugim sredstvima. Vidljivost ličnih informacija tužioca trećim stranama može da ugrozi njegov integritet i nezavisnost. Preterano izlaganje ličnih podataka javnosti može dovesti do slučajeva kada stranke koriste te podatke da ostvare pritisak na tužioca. Na primer, ukoliko tužilac deli svoju adresu stanovanja, strankama je lakše da pokušaju da sa njim privatno stupe u kontakt. Isto važi i ukoliko on saopštava svoje trenutno kretanje u realnom vremenu ili svoje svakodnevne aktivnosti.

Poglavlje 2: UNUTRAŠNJI PRITISAK

2.1 Unutrašnja nezavisnost

Interna nezavisnost ne znači da je svaki tužilac slobodan da radi šta mu se prohte: tužilac može da bude uslovljen hijerarhijom čiji je zadatak za osigura, na jasan način i ne dovodeći u pitanje nezavisnost, propisan rad javnog tužilaštva u celini i koherentnost, doslednost i jednoobraznost postupanja u sprovođenju pravde i zaštite ljudskih prava.⁷ Javno tužilaštvo u Srbiji spada u ona koja u svojoj organizaciji imaju veoma jaku hijerarhijsku strukturu i zasnivaju se na principu monokratije i subordinacije javnih tužilaca nižeg nivoa prema javnim tužiocima višeg nivoa i svih zamenika javnih tužilaca u okviru tužilaštva javnom tužiocu koji je šef tog tužilaštva. U skladu s tim, Republički javni tužilac donosi opšta obavezna uputstva kako bi se obezbedila, kao što se kaže u Zakonu o javnom tužilaštvu, „zakonitost, delotvornost i jednoobraznost u postupanju“, a Republički i drugi javni tužioci mogu da donose obavezna uputstva tužiocima nižeg nivoa i podređenim zamenicima tužilaca. U Srbiji su javni tužioci u krajnjoj instanci odgovorni za sve radnje koje preduzimaju ili ne preduzimaju njihovi zamenici tužilaca. U uporednoj praksi tendencija je omogućavanje nosiocima javnotužilačkih funkcija koji bi u Srbiji odgovarali mestu zamenika javnih tužilaca većeg stepena samostalnosti u odnosu na nadređene tužioce u smislu njihove mogućnosti da samostalno i u što većoj meri nezavisno donose odluke u predmetima i da za to preuzimaju odgovornost.

Valja naglasiti da bez obzira na hijerarhijske odnose koji vladaju u određenom nacionalnom sistemu javnog tužilaštva, koordinacija i kolegijalnost u okviru tužilaštava ostaje od suštinske važnosti za delotvornu istragu i gonjenje krivičnih dela.

⁷ Konsultativni savet evropskih tužilaca, Mišljenje br. (2018)2.

2.2 Interna uputstva

2.2.1 Uputstva i korišćenje pisane forme

Svi nosioci javnotužilačkih funkcija bi trebalo da imaju pravo da zahtevaju da im se uputstva koja se njima izdaju dostave u pisanom obliku i kada taj tužilac smatra da je uputstvo ili protivzakonito ili protivno njegovoj ili njenoj savesti trebalo bi da postoji odgovarajuća interna procedura koja bi mogla da dovede da se u krajnjoj liniji taj nosilac javnotužilačke funkcije zameni u postupanju u konkretnom predmetu (Preporuka Rec(2000)19 Komiteta ministara SE). U skladu sa Mišljenjem CCPE br. 13 (2018) o „nezavisnosti, odgovornosti i etici tužilaca“, interna uputstva u okviru državnog tužilaštva treba da budu data u pisanom obliku, transparentna i da imaju za cilj dolaženje do istine i pravilnu primenu propisa.

S tim u vezi neke članice Saveta Evrope su usvojile konkretne smernice i dobre prakse. Na primer, u Austriji uputstva treba izdavati u pisanom obliku, a kontakti licem u lice i sastanci između tužilaca u vezi sa uputstvom moraju naknadno biti pismeno dokumentovani, dok su usmeni kontakti dopušteni u slučaju hitnosti, ali kasnije ipak moraju biti pismeno potvrđeni. Uputstva o otvaranju, nastavku ili okončanju postupka su poverljiva do usvajanja zvanične odluke o tom postupku. Nakon toga, obelodanjivanje podataka od strane tužioca o tome ko je izdao uputstvo i svrha uputstva se ne smatraju kršenjem profesionalne poverljivosti.

2.2.2 Preciznost o zakonitosti uputstava

Za poštovanje samostalnosti tužilaca od suštinske je važnosti preciznost o tome šta su to legitimna i zakonita uputstva. Niz pitanja na ovu temu je bilo otvarano i razmatrano u uporednoj praksi. Na primer, da li su uputstva da se pristupi ili ne pristupi krivičnom gonjenju zakonita? Ukoliko na kraju istrage postupajući tužilac u datom predmetu veruje da postoji dovoljno osnova za podizanje optužnice, dok njemu po hijerarhiji nadređeni smatra da bi trebalo odustati od predmeta, ili obrnuto, da li može procena nadređenog da prevagne nad ocenom postupajućeg tužioca? Da li bi pojedinačna uputstva trebalo da se izdaju tek nakon dodele predmeta određenom postupajućem tužiocu ili takođe i tokom celog trajanja istrage (u sistemima gde je ne vodi određen postupajući tužilac)? Da li uputstva mogu da se tiču i sadržaja određenog procesnog postupanja, kao što je, na primer, način na koji bi svedok trebalo da bude ispitan ili konkretnih pitanja koja će mu biti postavljena? Mora li postupajući tužilac da dobije prethodno odobrenje od svog hijerarhijski nadređenog pre nego što naloži hapšenje ili oduzimanje imovine ili je ova dužnost ograničena čisto na prethodno obaveštenje o primeni mere? Preporučuje se da se takva pitanja i dileme razmatraju, kao u određenom broju zemalja, kroz donošenje zakona ili podzakonskih akata i internim pravilnikom državnog tužilaštva, ili kroz praksu internih ili rukovodećih organa javnog tužilaštva (veća tužilaca, etičkih ili disciplinskih komisija, glavnih državnih tužilaca) ili, što je poželjno, njihovim kombinovanjem.

2.2.3 Osparavanje uputstava (prigovori)

Ukoliko nosilac javnotužilačke funkcije dobije pojedinačno uputstvo od svog nadređenog koje deluje protivzakonito ili da nije u skladu sa profesionalnim etičkim kodeksom, taj tužilac ne bi trebalo da bude obavezan da ga se pridržava i trebalo bi da mu bude data mogućnost da svoje razloge saopšti hijerarhijski nadređenom licu.

Trebalo bi uspostaviti jasne mehanizme koji će omogućiti nosiocima javnotužilačkih funkcija nižeg stepena da prigovore protiv zadataka ili uputstava nadređenog tužioca, ukoliko smatraju da su takvi zadaci ili uputstva protivzakoniti ili neopravdani.

Zakon o javnom tužilaštvu Srbije predviđa mehanizam prigovora na obavezna uputstva. (Ovo je u slučajevima takozvanog „organizacionog“ obaveznog uputstva, nasuprot takozvanim „proceduralnim“ obaveznim uputstvima, predviđenim u Zakoniku o krivičnom postupku, u čl. 51, čl. 312. i čl. 331, koje tužioci izdaju na osnovu prigovora koji je podneo oštećeni, optuženi ili branilac). Stoga, u skladu sa čl. 18. i čl. 24. Zakona o javnom tužilaštvu, javni tužilac može svom zameniku da izda obavezna uputstva za rad i postupanje, a hijerarhijski viši tužilac može izdati neposredno nižem tužiocu obavezno uputstvo za postupanje u konkretnim predmetima kada postoji sumnja u pogledu efikasnosti i zakonitosti njegovog postupanja. Republički javni tužilac može izdati takvo uputstvo svakom javnom tužiocu. Obavezno uputstvo mora biti u pisanom obliku. Kada tužilac izdaje takvo uputstvo zameniku, ono mora da sadrži obrazloženje za njegovo izdavanje; a kada viši tužilac izdaje neposredno nižem tužiocu, ono mora sadržati razlog i obrazloženje za njegovo donošenje. Kada onaj kome je obavezno uputstvo namenjeno smatra da je ono *nezakonito i neosnovano*, on/ona može podneti prigovor uz obrazloženje – zamenik tužioca neposredno višem javnom tužiocu, a javni tužilac Republičkom javnom tužiocu. Nikakav prigovor nije dozvoljen protiv obaveznog uputstva Republičkog javnog tužioca. Prigovor se evidentira preko javnog tužioca koji je izdao obavezno uputstvo od koga se zatim zahteva da, u roku od tri dana, ponovo razmotri obavezno uputstvo koje je doneo. Odluka neposredno višeg tužioca u pogledu prigovora, koja se mora doneti u roku od osam dana, jeste konačna (kao i odluka Republičkog javnog tužioca, koja mora biti doneta u roku od petnaest dana). Nesprovođenje obaveznog uputstva kada ono postane pravno obavezujuće predstavljalo bi disciplinski prekršaj.

Zakon nalaže da se obavezno uputstvo ima smatrati *nezakonitim i neosnovanim* da bi zamenik javnog tužioca ili javni tužilac mogao podneti prigovor. Ovaj kumulativni zahtev nema logičnu osnovu. Ukoliko se uputstvo smatra nezakonitim, to već mora biti dovoljan osnov za podnošenje prigovora. Isto tako, uputstvo bi moglo biti u skladu sa zakonom, čak i u dobroj nameri, ali da ipak bude neosnovano s obzirom na okolnosti predmeta koji se razmatra i može, na primer, da ugrozi uspeh dalje istrage, itd., i u takvoj situaciji tužiocu ili zameniku tužioca bi trebalo da bude dopušteno da uloži prigovor. Na praksi u okviru javnog tužilaštva u Srbiji je da, nadajmo se, usvoji takav pristup i tumačenje koji bi tužioce i zamenike tužilaca ohrabrio da ulažu prigovore kada smatraju da je prisutan bilo koji od ova dva osnova a ne oba kumulativno.

Uočeno je da se u praksi tužilaštava u Srbiji veoma retko izdaju obavezna⁸ uputstva. Očigledno, ukoliko bi tužilac želeo da izda obavezno uputstvo kako bi zloupotrebio takav mehanizam radi vršenja pritiska na zamenika ili tužioca nižeg stepena da uradi nešto nezakonito ili neosnovano u nekom predmetu, on to neće učiniti zato što bi takvo uputstvo bilo evidentirano i ostavilo bi pisani trag u spisima predmeta što bi drugi mogli da vide kao interni ili eksterni pritisak. U takvim situacijama, tužilac bi radije dao usmeno uputstvo ili zahtevao nešto usmenim putem. U tom slučaju lica koja dobijaju takvo uputstvo mogu jednostavno da odluče da ga ignorišu, mogu da insistiraju da takvo uputstvo bude izdato na propisan način – u pisanom obliku, da odluče da slede uputstvo, ali da sačine službenu belešku uz predmet u kojoj navode svoje neslaganje ili pak da odluče da se o njega ogluše i o tome sačine službenu belešku. Sve ove reakcije mogu imati loše strane: one mogu staviti zamenika tužioca ili tužioca nižeg stepena u poziciju da doživi odmazdu ili da ga smatraju neposlušnim, što može uticati na ocenu njegovog/njenog učinka. Iako službena beleška uz predmet ne bi imala neku veliku dokaznu vrednost pri dokazivanju nezakonitosti ili neprimerenosti pritiska, pošto je nadređeni može osporiti kao pogrešan utisak ili nerazumevanje njegovih/njenih reči, ipak je to nekakav pisani trag koji može imati efekat odvrćanja.

U praksi, u situacijama koje liče na opisane, nadređeni tužilac bi često jednostavno poverio predmet nekom drugom „poslušnijem“ zameniku tužioca koji je voljan da sprovede usmeno uputstvo koje može predstavljati neprimeren ili nezakonit pritisak. Sa druge strane, dodela predmeta nekom drugom može biti legitimna u situacijama sporenja da li je zahtevano postupanje zakonito ili osnovano: ukoliko je tužilac odlučio da svoj stav transparentno saopšti, u obaveznom uputstvu, a sledeći nadređeni u hijerarhiji odluči da potvrdi takvo uputstvo, bilo bi pošteno i razumno zamenika tužioca ili tužioca koji se sa tim ne slaže iz razloga profesionalne savesti „skloniti“ sa predmeta i dodeliti predmet drugom kolegi.

Mora se podvući da davanje usmenih uputstava zamenicima tužilaca u slučajevima gde postoje neslaganja i različita mišljenja ni u kom slučaju nije samo po sebi sumnjivo. Takva praksa je uobičajena i svojstvena svakodnevnoj praksi tužilaštava gde se neslaganja često dešavaju na potpuno legitimnim osnovama i vrlo često zamenici tužilaca preispitaju svoje stavove i postupe onako kako je nadređeni rekao – zbog hijerarhije, ali takođe i zbog toga što su nadređeni često iskusniji.

Neki mehanizmi u primerima iz komparativnog prava predviđaju mogućnost da se tužioci suprotstave odluci svog hijerarhijski nadređenog na kolegijumu. U određenoj meri moglo bi se reći da ovaj mehanizam postoji i u Srbiji. Iako zamenici tužilaca ne mogu zvanično da se suprotstave zvaničnoj odluci kao što je obavezno uputstvo, već samo da ulože prigovor na opisan način, poznato je da se razlike u mišljenjima između starešina tužilaštava i njihovih zamenika iznose, o njima se raspravlja i oni se razmatraju i rešavaju na redovnim kolegijumima tužilaštva pre nego kroz hijerarhijski odnos.

8 Iako bi adekvatan termin za ovakvu vrstu uputstva bio „obavezujuće uputstvo“ – jer ono ima svojstvo da obavezuje niže tužioce/zamenika na određeno postupanje, a ne kako se ustaljeno koristi *obavezno uputstvo* (što jezički znači da je tužilac obavezan da ga izda) u tekstu će biti korišćen termin „obavezno uputstvo“ kao zakonski.

Ovaj mehanizam kolegijuma dalje jača nezavisnost tužilaca i može da ih zaštiti od negativnih posledica eventualnog prigovaranja na nezakonitost uputstva.

Dodatna garancija bi bila da se zahteva vođenje evidencije i u spisu predmeta kod tužioca i kod njegovog hijerarhijski nadređenog u vezi sa osporavanjem uputstva. Takođe je važno da se osporavanje uputstva ne smatra kršenjem subordinacije i da ne dovodi do primene disciplinskih sankcija; niti bi neslaganje sa uputstvom i eventualna zamena postupajućeg tužioca u predmetu smelo da predstavlja osnov za negativno vrednovanje rada tog nosioca javnotužilačke funkcije.

2.3 Neprimereni uticaj od strane kolega

Neprimereni uticaj i neprimereno ometanje rada može takođe da potiče od kolega i hijerarhijski nadređenih koji, na primer, mogu neopravdano da traže informacije o tekućem predmetu ili da rade u interesu trećih strana. Bilo je primera u evropskoj praksi gde su tužioci nastojali da se mešaju u rad svojih kolega, na primer, usvajanjem odluka koje su delotvorno ometale napredovanje istrage, podsećanjem kolega tužilaca na moguću odmazdu od strane političara koji su pod istragom – na taj način delotvorno prenoseći pretnje umesto da ih zaštite (i obezbede da oni rade svesni da imaju podršku državnog tužilaštva). Takođe je bilo slučajeva kada su glavni tužioci suspendovali, bez prethodnog saslušanja, postupajuće tužioce koji su bili optuživani od strane osumnjičenih, bez bilo kakvih dokaza koji bi potkrepili takve tvrdnje, za vršenja neprimerenog pritiska na osumnjičene (čime je, recimo, u konkretnim slučajevima, naneta šteta napredovanju istrage protiv lokalnih političara). Takvo ometanje takođe može da nastane kada nosioci javnotužilačkih funkcija traže od svojih kolega informacije o napredovanju istrage koja ima dodira sa njihovim interesima ili interesima povezanih lica.

2.4 Odupiranje pokušajima nedozvoljenog uticaja i njihovo prijavljivanje

Preporučuje se ne samo da se tužioci odupru pokušajima nedozvoljenog ili neprimerenog uticaja ili ometanja rada već i da ih prijave tako da takve situacije budu na propisan način zabeležene i rešavane od strane nadležnih tela. Od suštinske je važnosti za nezavisnost tužilaca da se optužbe za nedozvoljeni uticaj na njihov rad hitno i adekvatno istraže. U slučaju da je tužilac svedok nekog od različitih oblika nedozvoljenog ili neprimerenog uticaja, primenjuje se obaveza da o tome progovori. Tužilac treba da preduzme odgovarajuću radnju, u zavisnosti od ozbiljnosti kršenja nezavisnosti i samostalnosti. Ukoliko je neophodno, on takvu situaciju treba pomenuti kolegama i izvestiti nadležna tela o njoj.

U Italiji, na primer, regulisano je da neprimereni uticaj na nosioce javnotužilačkih funkcija od strane njegovih kolega predstavlja disciplinski prekršaj, ali isto tako takav prekršaj predstavlja i neprijavljivanje takvog uticaja od strane onog na kog se uticaj

vrši, kao i kad nadležni koji je hijerarhijski nadređen ne prenese primljene izveštaje i navode o uticaju nadležnom istražnom organu.

Dok bi tužioce trebalo birati, između ostalih razloga, prema ličnim karakteristikama kao što su integritet i snaga karaktera tako da su u stanju da se odupru svakom obliku uznemiravanja, pritiska ili ometanja rada, ostaje dužnost javnog tužilaštva da obezbedi da oni takođe mogu da obavljaju svoju funkciju uz poverenje i znanje da njihova institucija ima kapacitet i rešenost da garantuje radno okruženje koje primenjuje politiku nulte tolerancije prema svakom obliku neprimerenog uticaja ili pritiska. Kao što je prethodno pomenuto, istraživanja su pokazala koliko rad u stresnom okruženju može da umanjii kvalitet donošenja odluka, bez obzira na to da li je tužilac pružio otpor i odbio pokušaje da se na njegov rad utiče.

Moglo bi se reći da u Srbiji dužnost prijavljivanja internog neprimerenog uticaja svakako proizilazi iz opšte obaveze da se prijavi nezakonito ponašanje. Ovo je takođe sadržano i u odredbi Etičkog kodeksa koja nalaže da javni tužioci i zamenici javnih tužilaca obaveste, u skladu sa zakonom i drugim propisima, nadležna državna tela o „svakom nedozvoljenom uticaju na rad javnog tužilaštva“ što, van svake sumnje, obuhvata različite oblike internog ometanja.

2.5 U slučaju sumnje, prijavite

Situacije neprimerenog i nedozvoljenog pritiska ili uticaja na tužilačku nezavisnost ne moraju da budu jasno izražene. Stoga, dobra praktična politika za prijavljivanje bi bila „u slučaju sumnje, prijavite“. Sve dok se takve situacije prijavljuju u dobroj veri i nadležnom organu, tužioce ne treba da brine ukoliko se ispostavi da nema dovoljno dokaza o postojanju nedozvoljenog ili neprimerenog uticaja ili ometanja u situaciji koja se prijavljuje.

2.6 Poverljive konsultacije

Tužioci koji možda nisu sigurni u prirodu uticaja ili ometanja rada ili kojima je potreban savet kako najbolje da na to odgovore mogu poželeti da zatraže usluge poverljivih konsultacija i takve postoje u nekim državnim tužilaštvima. U nekim zemljama, državno/javno tužilaštvo ima otvorenu liniju za anonimne pozive preko koje tužioci mogu da zatraže poverljive konsultacije i da prodiskutuju svoj slučaj sa iskusnim tužiocima.

U Srbiji, generalno, pošto tužioci i zamenici tužilaca mogu da prijave neprimerene ili nedozvoljene uticaje Republičkom javnom tužiocu posredstvom njima direktno nadređenog tužioca, Državnom veću tužilaca ili Povereniku za samostalnost, oni bi takođe trebalo da mogu da od njih zatraže da ih posavetuju. Etički kodeks predviđa da u slučaju sumnje na postojanje ili mogućnost kršenja Etičkog kodeksa javni tužilac ili zamenik javnog tužioca može da zatraži od Etičkog odbora DVT-a tumačenje konkretne odredbe, savete ili utvrđivanje činjenica. U svim ovim situacijama izveštavanja i/ili traženja saveta takva komunikacija i njen sadržaj mogu biti poverljivi ili bar ne postoji ništa što bi zahtevalo da oni to ne budu. Međutim, ne postoji obaveza i

garancija poverljivosti. Stoga, trebalo bi da postoji uspostavljena procedura koja bi garantovala poverljivost konsultacija, sa kojom bi trebalo da budu upoznati svi u javnim tužilaštvima u Srbiji. Čini se da bi Poverenik za samostalnost mogao da bude najbolji među raspoloživim mehanizmima koji pruža takve poverljive konsultacije na zahtev.

2.7 Ne samo izveštavanje, već i vođenje

evidencije o napadima na nezavisnost

Bilo bi korisno da tužioci vode evidenciju o različitim oblicima nedozvoljenog ili neprimerenog ometanja ili pritiska, kao i napada na njihov rad i ugled sa kojima se suočavaju. Takvi zbirni podaci mogu da budu osnova za analitički rad usmeren na utvrđivanje problematičnih oblasti, izradu ciljanih intervencija – kao što su praktične politike komunikacije, inicijativa za podizanje svesti, reforme i drugi oblici institucionalne intervencije.

Poglavlje 3: PREPOZNAVANJE I POSTUPANJE U SLUČAJEVIMA NEDOZVOLJENOG I NEPRIMERENOG UTICAJA

3.1 Odredbe koje se tiču uzbunjivača u okviru javnog tužilaštva

Dodatni sloj zaštite za tužilačku nezavisnost jeste primena odredbi o uzbunjivačima koji prijavljuju protivzakonito ponašanje ili protivpravna dešavanja na radnom mestu. Generalno, kada govorimo o uzbunjivanju kao institutu poznatom u uporednom pravu i praksi, ponašanje koje se prijavljuje može da obuhvati protivzakonito ponašanje koje je zasnovano na protivzakonitim motivima, koje predstavlja kršenje ljudskih prava, ili koje je nerazumno ili nepravedno. Međutim, ono ne obuhvata ponašanja i odluke sa kojima se tužilac ne slaže, pošto već postoje procedure za osporavanje takvih odluka i stoga se ne mogu smatrati ponašanjem koje se može obelodaniti kroz uzbunjivanje.

Ukazivanje na protivpravno ili neprihvatljivo ponašanje mora biti zaštićeno, naročito kada je tužilac deo manje grupe lica koja je svesna šta se dešava i zato je u najboljem položaju da postupa u javnom interesu. Kao što je već pomenuto, svako obelodanjivanje

bi trebalo prvenstveno saopštiti nadređenom ili drugom nadležnom organu ili telu. Samo kada to praktično nije izvodljivo, poverljive informacije bi, u krajnjoj instanci, mogle biti saopštene javnosti (i na taj način uživaju zaštitu prava na slobodu izražavanja prema članu 10 Evropske konvencije).

3.1.1 Sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava o zaštiti uzbunjivača

Kroz sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava ustanovljeno je šest kriterijuma koji obelodanjivanja o kojima je reč moraju da ispune radi ostvarivanja zaštite iz člana 10 Konvencije. Prvo, obelodanjivanje bi trebalo da odgovara važnom javnom interesu. Drugo, uslov je da ne postoje druga delotvorna sredstva ispravljanja počinjene nepravilnosti odnosno protivpravnosti koju zaposleni namerava da otkrije. Treće, interes javnosti za tu konkretnu informaciju trebalo bi da bude jak, kako bi nadvladao zakonsku obavezu poverljivosti. Četvrto, šteta, ukoliko postoji, prouzrokovana obelodanjivanjem ne bi smela da bude veća od interesa javnosti da sazna informacije koje se otkrivaju. Peto, obelodanjivanje ne bi trebalo da bude motivisano ličnim ogorčenjem ili ličnim antagonizmom ili očekivanjem lične koristi, uključujući novčanu dobit. Konačno, činom obelodanjivanja uzbunjivač je morao da postupa u dobroj veri i uverenju da su informacije istinite i da je bilo u javnom interesu da se one obelodane.

3.1.2 Dobre prakse u izveštavanju o nepravilnostima

U primere dobre prakse koji olakšavaju izveštavanje o nepravilnostima (uključujući neprimerene ili nedozvoljene pritiske ili neprimerene uticaje) spada obezbeđivanje razumnog raspona delotvornih i alternativnih kanala za izveštavanje kako bi se obezbedila sigurna alternativa ćutanju i sprečila uska grla ili zastoji u sistemu. Ovo obuhvata pružanja mogućnosti da se izveštava mimo rukovodstva odnosno određene organizacione jedinice, pristup liniji za pružanje pomoći (konsultacije), nuđenje prava poverljivosti, objašnjavanje kada i kako je moguće pitanje pokrenuti van same organizacije. Izveštaji koje podnose nosioci javnotužilačkih funkcija mogu stoga biti upućeni nadležnom nadređenom, osobi unutar nekog sistema ili državnog aparata nadležnoj za pitanja nezavisnosti i integriteta (npr. povereniku), kao i osobi za kontakt određenoj u okviru svakog tužilaštva.

Tužioci koji žele da podnesu prijavu u vidu izveštaja trebalo bi da dostave jasne i činjenično zasnovane informacije, da izbegavaju nagađanja, lične napade i emotivno izražavanje i, ukoliko postoje, trebalo bi da obezbede dokaze koji podupiru njihove tvrdnje. Nosioc javnotužilačke funkcije koji otkriva informacije ne bi trebalo da sam istražuje predmet onoga što obelodanjuje kako bi pribavio dokaze. Dobra je praksa da nadležni organ koji prima takve informacije sačini pisanu belešku o obelodanjivanju i izvrši procenu svih rizika od nekog postupka koji bi mogao biti pokrenut protiv tužioca koji vrši obelodanjivanje. Nadležni organ koji prima informacije bi trebalo da zatraži saglasnost tužioca koji ih otkriva da njegove/njene identifikacione podatke prosledi drugim licima u svrhu istraživanja obelodanjene situacije. Kada odluči da ne istražuje obelodanjene informacije, nadležni organ bi o svojoj odluci trebalo da obavesti

tužioca koji ih je obelodanio, navede razlog za takvu odluku i posavetuje ga o drugim raspoloživim pravnim putevima za postupanje po tom pitanju.

3.1.3 Uzbunjivanje u javnom tužilaštvu u Srbiji

U skladu sa međunarodnim standardima Zakon o zaštiti uzbunjivača Srbije predviđa trostepeni sistem izveštavanja o nepravilnostima – interni (poslodavcu), eksterni (nadležnom državnom organu), i javni (sredstvima javnog informisanja, na javnim događajima ili na drugi način).

Kontakt osobe za prijem informacija u vezi sa uzbunjivanjem su određene u svakom tužilaštvu u Srbiji. Međutim, one nisu prošle nikakvu obuku o postupanjima u situacijama uzbunjivanja i nisu urađeni konkretni interni protokoli za izveštavanje i postupanje nakon izveštaja uzbunjivača. Kao što je utvrđeno na radionicama Saveta Evrope, zaposleni u tužilaštvima uglavnom ne znaju koje su mogućnosti i mehanizmi za zaštitu uzbunjivača, posebno za uzbunjivače u okviru javnog tužilaštva u Srbiji.

Neophodno je da zaštita uzbunjivača bude delotvorno sprovedena u okviru javnog tužilaštva i da osobe za kontakt budu odgovarajuće obučene, da raspolažu odgovarajućim kapacitetom, resursima i ovlašćenjima da primaju izveštaje, ispituju nepravilnosti i štite lica koja ih prijavljuju i da postoje interni protokoli za te svrhe. U ovom trenutku, Poverenik za samostalnost mogao bi da preuzme ulogu glavne ili centralne kontakt osobe za zaštitu uzbunjivača za celokupno javno tužilaštvo dok se ne uspostavi i ne razvije zaseban mehanizam.

3.2 Svest i integritet tužilaca kao pojedinaca

Nosioci javnotužilačkih funkcija bi takođe trebalo da imaju svest o zahtevima vlastitog integriteta kako bi mogli da postupaju nezavisno. Oni imaju obavezu da budu neutralni i treba da postupaju nezavisno u odnosu na lične prioritete, socijalno poreklo, odnose, politička, filozofska ili religiozna uverenja; treba da poštuju različitost i da se uzdržavaju od pokazivanja naklonosti ili predrasuda ili diskriminacije. Nosioci javnotužilačkih funkcija ne smeju prihvatati nikakav oblik uznemiravanja, rasizma ili diskriminacije ili bilo kakav oblik neprihvatljivog ponašanja na svom radnom mestu.

3.3 Konflikti interesa i koristi

Tužioci treba da budu nepristrasni i da deluju nepristrasno u donošenju svojih odluka, da deluju transparentno, izbegavajući konflikte interesa ili neprimerene uticaje i da ne favorizuju nijednu stranu zbog bilo kakve povezanosti sa njom. Kada postoji rizik da tužilac ne može dovoljno da se distancira od te osobe, on/ona mogu da se uzdrže od vođenja tog predmeta. Oni moraju svojim ponašanjem da pružaju dokaze apsolutnog integriteta i da ne prihvataju bilo kakvu vrstu koristi ili nadoknade u vezi sa sadržajem izbora koje čine, niti da podupiru karijerističke ambicije koje mogu nepravilno da usmeravaju njihove odluke (na primer, da bi zadovoljili određeni politički ili

administrativni nadležni organ). Njih bi trebalo da vodi isključivo volja da obezbede poštovanje zakona i da pruže jasan, obrazložen i transparentan pravni osnov za svoje odluke.

3.4 Nezavisnost, integritet i ponašanje van posla

Svi napred navedeni zahtevi utiču na ponašanje tužilaca ne samo prilikom izvršavanja njihovih profesionalnih dužnosti već bi takođe trebalo da upravljaju izborima koje čine u privatnom životu i njihovim ponašanjem van posla.

Nosilac javnotužilačke funkcije se, nakon imenovanja, ne odriče svojih prava na slobodu izražavanja, udruživanja i okupljanja koju uživaju ostali članovi u zajednici, niti napušta svoja ranija politička ubeđenja i gubi svaki interes za politička pitanja. Međutim, uzdržanost je neophodna radi očuvanja poverenja javnosti u nepristrasnost i nezavisnost pravosudnog sistema.

3.5 Udruženja tužilaca

Tužioci moraju imati slobodu da formiraju i da se učlanjuju u udruženja tužilaca ili druge organizacije da bi zastupali svoje interese radi unapređenja i zaštite uslova službovanja i plata, unapređenja svojih stručnih obuka i radi zaštite i unapređenja svoje nezavisnosti i samostalnosti. Udruženja tužilaca moraju biti nezavisna od svake političke partije ili organizacije koja ima politički karakter, kao i od sindikata. Inicijative kao što su javni protesti i manifestacije ne bi trebalo da se koordiniraju sa drugim udruženjima (izuzev sa drugim udruženjima sudija ili tužilaca). Istovremeno, članstvo u udruženjima tužilaca ne treba da bude osnov za diskriminatorско postupanje i odmazdu protiv tužilaca. Tužiocima treba omogućiti da osnivaju ili da budu članovi udruženja koja okupljaju i druge pravnike, uključujući sudije i advokate.

Sloboda udruživanja je Ustavom zaštićena u Srbiji i Zakon o javnom tužilaštvu garantuje javnim tužiocima, zamenicima javnih tužilaca i njihovim pomoćnicima pravo da osnivaju udruženja u cilju zaštite svojih profesionalnih interesa i da preduzimaju mere za očuvanje tužilačke samostalnosti. Etički kodeks je na isti način potvrdio ovo pravo.

3.6 Učešće u drugim udruženjima i organizacijama

Tužioci treba da izbegavaju članstvo u organizacijama ili udruženjima koja razumnom i objektivnom posmatraču mogu da odaju utisak neprikladnih aktivnosti, bilo zbog čestog pojavljivanja članova tih udruženja pred sudovima zbog protivzakonitih aktivnosti ili zbog aktivnosti koje javnost smatra neetičkim ili moralno sumnjivim.

Tužioci koji su članovi udruženja ili organizacija ne smeju da prihvataju ograničenja ili dužnosti koje utiču na njihovu slobodu savesti, nezavisnosti i sposobnosti da slobodno deluju. Po pravilu, tužioci ne treba da budu članovi i da prisustvuju ili učestvuju u aktivnostima udruženja koja zahtevaju polaganje obaveze lojalnosti, hijerarhiji ili

solidarnosti ili koja ne obezbeđuju potpunu transparentnost o učešću svojih članova. Na primer, u nekim državama tužilačka ili pravosudna veća su smatrala da članstvo u udruženjima koja nameću izrazito jaku hijerarhijsku i međusobnu povezanost kroz polaganje svečanih zakletvi i vezanosti kao što su, na primer, one koje zahtevaju masonske lože, pokreće delikatna pitanja u pogledu poštovanja vrednosti kao što su nezavisnost i nepristrasnost. Prihvatanje takvih ograničenja mogu umanjiti lojalnost državi i institucijama i podrivati poverenje građana u pravosuđe. Ponekad članstvo u određenim udruženjima zatvorenih i malih krugova ne mora biti problematično samo po sebi, ali može da bude osnov za izuzeće tužioca ukoliko neki drugi član bude stranka u predmetu zbog potencijalne naklonosti ili mogućeg utiska o naklonosti usled pretpostavljeno bližih veza između članova takvih udruženja.

3.7 Političke aktivnosti

Poverenje javnosti u nepristrasnost pravosuđa se, između ostalog, zasniva na ideji da tužioci zauzimaju distancu u odnosu na trenutne političke rasprave i aktivnosti koja mora biti vidljiva. Nije bitno to da li određeni tužilac sebe smatra nezavisnim, već uti- sak o tome u javnosti.

Nosioci javnotužilačkih funkcija treba da se uzdržavaju od političkih aktivnosti koje su nespojive sa principom nepristrasnosti i ne treba da postupaju u slučajevima u kojima bi njihovi lični interesi (ili njihove porodice) mogli da onemogućavaju njihovu punu nepristrasnost i objektivnost. Oni treba da se uzdržavaju od bilo kakvog uplitanja u političke ili poslovne „centre moći“ koje može da utiče na obavljanje njihovih profesionalnih dužnosti ili da ukalja percepciju javnosti o njihovoj nezavisnosti. Iako je prihvaćeno da tužioci mogu da imaju lična politička, verska ili slična uverenja, takve veze ne treba da utiču na njih u vršenju profesionalnih dužnosti, pošto tužioce jedino treba da obavezuju vladavina prava i sopstvena savest. Etički kodeks u Srbiji takođe zahteva od tužilaca da se uzdržavaju od učešća u političkim aktivnostima i kampanjama.

Iz ovih razloga nosilac javnotužilačke funkcije mora da odbije učlanjivanje ili veze sa političkim partijama i učešće u bilo kakvim aktivnostima političke prirode, odnosno u vezi sa političkim partijama, javne ili privatne prirode – u izbornim kampanjama, partijskim demonstracijama, prikupljanju donacija / finansijskih sredstava ili drugim inicijativama slične prirode.

Zabrana članstva u političkim organizacijama nije samo formalna zabrana, nego takođe povlači za sobom izbegavanje bilo kakve aktivnosti koja prerasta u političku aktivnost, bez obzira na činjenicu da tužilac nije član neke političke partije ili pokreta. Prisustvovanje nekom sastanku sa političkim konotacijama i svrhom ili političkom porukom, čak i kada neki događaj ima neke druge posledice i karakter – kao što je humanitaran, lako bi moglo da se protumači kao izražavanje podrške ili neki izraz neslaganja sa nekom konkretnom političkom opcijom, idejom ili porukom, kršeći tužilačku nezavisnost i nepristrasnost.

Ukoliko se poveže sa nekom određenom političkom partijom ili nekim određenim političkim gledištem, učešće u javnim protestima i demonstracijama može da uključuje ozbiljne rizike da se tužilac posmatra kao pristrasan, naklonjen istim, da se povezuje sa nekom konkretnom grupom i da to bude nespojivo sa dostojanstvom funkcije i zahtevom za nezavisnost i neutralnost.

Sa druge strane, mogu da se jave prilike kada tužilac – kao ljudsko biće sa savešću, moralom, osećajima i vrednostima – smatra za moralnu dužnost da se izjasni. Na primer, u ostvarivanju slobode izražavanja tužilac bi mogao da se pridruži nekom bdenju, da drži neki znak ili da potpiše neku peticiju da bi izrazio protivljenje podršci ratu, ili podršku, na primer, očuvanju prirode ili energije ili nezavisnosti ili borbi protiv siromaštva. Ovo su izražavanja zabrinutosti za lokalnu i globalnu zajednicu. Međutim, tužilac treba sebe da izuzme iz bilo kojih sudskih postupaka koji uslede, u kojima ovi prethodni postupci dovode u sumnju njegovu nepristrasnost i integritet. Etički kodeks kaže da oni mogu da se bave aktivnostima građanske, verske ili humanitarne prirode, osim ukoliko ove aktivnosti ne utiču na njihovu funkciju ili bi mogle da imaju neki negativni uticaj na njihovu nepristrasnost.

Potrebno je imati u vidu da kada se govori o političkim aktivnostima u kojima tužiocima ne treba da učestvuju tu pre svega misli na politiku u njenom užem smislu, prvenstveno na aktivnosti političkih partija. Odbrana i promovisanje tužilačke nezavisnosti, ljudskih prava i osnovnih demokratskih vrednosti su takođe neka od bazičnih političkih pitanja, ali ne nužno partijska, i tužiocima moraju da budu slobodni da se izjašnjavaju i da brane te vrednosti tako da su slobodni da obrazuju udruženja ili da na drugi način promovišu i štite svoju profesiju i nezavisnost.

3.8 Učešće u događajima lokalne samouprave

Što se tiče prisustvovanja događajima koje organizuje, na primer, neka lokalna samouprava, u slučajevima kada takvo učešće može bude razlog za sumnje u nepristrasnost, tužilac, pre prisustvovanja, treba sebi da postavi niz pitanja: koji je cilj tog događaja? koji je format tog događaja? ukoliko je to neki selektivni događaj, ko još učestvuje? ko finansira taj događaj? da li bi učešće u tom događaju i druženje predstavnicima lokalne samouprave dovelo do pristrasnosti ili percepcije o postojanju pristrasnosti?

3.9 Učešće na okruglim stolovima i javnim raspravama

Nosioci javnotužilačkih funkcija treba da izbegavaju učešće u događajima, kao što su okrugli stolovi koji, usled njihove teme ili učesnika, imaju implikacije koje se odnose na dnevnu politiku. Prisustvo tužilaca takvim događajima koji imaju političke konotacije ili događajima koji su organizovani da se iznese neka partijska politička poruka nije poželjno i lako može da oda utisak odsustva nepristrasnosti kod tužioca.

U definisanju odgovarajućeg stepena angažovanja tužilaca u javnim raspravama postoje dva osnovna pitanja. Prvo je da li bi to angažovanje tužioca moglo razumno

da podrije poverenje u njegovu nepristrasnost. Drugo je da li takvo angažovanje može nepotrebno da ga izloži političkim napadima ili da bude nespojivo sa dostojanstvom njegove funkcije i percepcijom (njegove) nezavisnosti. Ukoliko je odgovor na bilo koje od ta dva pitanja pozitivan, tužilac treba da izbegava takvo angažovanje, osim ukoliko ono nije bilo neophodno za odbranu i promovisanje osnovnih demokratskih vrednosti i ljudskih prava, uključujući i zaštitu nezavisnosti pravosuđa i javnog tužilaštva.

Kao opšte pravilo, tužilac ne treba da učestvuje u političkim raspravama, izuzev onim koje su direktno usmerene na funkcionisanje pravosudnog sistema ili na osnovne aspekte sprovođenja pravde i ljudskih prava, niti da potpisuje peticije i zahteve koji mogu da utiču na bilo koju političku odluku, izuzev iz razloga koji su upravo navedeni.

Poglavlje 4: NEZAVISNOST I ODGOVORNOST

4.1 Nezavisnost i disciplinski postupci

Od suštinske važnosti je da tužiocima podležu disciplinskim postupcima u skladu sa zakonom u slučaju ozbiljnih kršenja dužnosti iz jasnih i određenih razloga. Ovi razlozi treba da obuhvataju ponašanja kao što su pokušaji neprimerenog uticaja na rad njihovih kolega i podređenih. Odbijanje da se izvrše uputstva koja se razumno smatraju nezakonitim ili nedozvoljenim ili neslaganje oko uputstava ne bi trebalo da budu osnove za izricanje disciplinskih sankcija ili za negativno vrednovanje rada.

Generalno, disciplinski postupci i vrednovanje rada treba da budu tako strukturisani i organizovani da se ne koriste kao mehanizmi za udaranje na nezavisnost tužilaca.

4.2 Nezavisnost i vrednovanje rada

Vrednovanje rada tužilaca treba da bude strateški alat za unapređenje njihovih veština, efikasnosti i profesionalizma a takođe za obezbeđenje povratnih informacija. Kriterijumi za vrednovanje rada nosilaca javnotužilačkih funkcija treba da budu standardizovani, objektivni, kao što je kriterijum na bazi zasluga, i transparentni uz dužno poštovanje tužilačke samostalnosti i nezavisnosti. Propisno praćenje i vrednovanje njihovog rada može da doprinese stvaranju jednog objektivnijeg i transparentnijeg procesa unapređivanja, to jest karijernog napredovanja, oslobođenog svakog mogućeg neprimerenog uticaja. Venecijanska komisija je navela da treba da bude jasno ko ocenjuje profesionalni i lični rezultat i to ne treba prepuštiti isključivom nahodanju nekog neposredno pretpostavljenog ili glavnim tužiocima.

Izvori informacija koji se koriste za vrednovanje treba da budu pouzdani. Ne treba uzimati u obzir stav javnosti o nekom tužiocu, kako bi se izbeglo neprimereno eksterno ometanje.

Sistem ocenjivanja i vrednovanja koji se fokusira na merenje broja osuđujućih presuda, potvrđenih optužnica i uložениh žalbi treba da bude izbalansiran sa ostalim kriterijumima, kao što je složenost predmeta. Ni u kom slučaju broj osuđujućih presuda ne treba da bude neki kriterijum, pošto nijedan tužilac ne bi trebalo da ima interes da osigura neku osuđujuću presudu. Isto tako, uspeh po žalbi ne treba da bude kriterijum. Učinak tužilaca može da bude pogođen neprimerenim eksternim uticajem, podsticanjem, pritiscima, pretnjama ili ometanjima, direktnim ili indirektnim, sa bilo koje strane i iz bilo kog razloga. Stoga u vrednovanju rada treba da se uzme u razmatranje postojanje faktora, kao što su i pristrasno izveštavanje sredstava javnog informisanja, zgražanje javnosti, izjave javnih ličnosti, kao i koji su raspoloživi mehanizmi za zaštitu tužilaca od ovih oblika narušavanja nepristrasnog obavljanja njihovih dužnosti.

Poglavlje 5: SREDSTVA JAVNOG INFORMISANJA (mehanizam pritiska ali i mehanizam zaštite)

5.1 Uvod

Uticaj koji dolazi od sredstava javnog informisanja ili preko njih, odnosno medija takođe bi mogao da se kategoriše kao eksterni pritisak, ali u ovim *Smernicama* će biti obrađen u zasebnom poglavlju – iz metodoloških ali i praktičnih razloga. Sredstva javnog informisanja su deo javnosti i kontrolno telo javnosti, oni su posrednik za saopštavanje informacija javnosti, ali takođe su i sila sama za sebe. Ona spadaju među najčešće prenosne mehanizme za političke i ostale vrste eksternog pritiska, ali su često i sama po sebi izvor neprimerenog i nedozvoljenog ometanja, uticaja i pritiska na javno tužilaštvo i pravosuđe uopšte, ili su generalno doživljeni kao takvi. Pojam „četvrta sila“ („četvrti stalež“) se koristi za medije (u početku se koristio samo za štampu) više od dva veka, označavajući njihovu važnost i uticaj u društvu kroz njihovo metaforičko rangiranje odmah do zakonodavne, izvršne i sudske vlasti u sistemu podeli vlasti.

Sredstva javnog informisanja takođe igraju dvostruku ulogu kada govorimo o neprimerenom uticaju i o rešavanju problema takvog uticaja: mediji nisu samo izvor ili instrument pritiska nego takođe mogu da služe kao najbolji ili poslednji saveznik u odbrani tužilaštva i pravosuđa od nedozvoljenog i neprimerenog uticaja i pritiska. Ovom dvostrukom ulogom medija ćemo se naročito pozabaviti u ovom poglavlju.

Pod pojmom medija odnosno sredstava javnog informisanja možemo da podrazumevamo, oslanjajući se takođe na pomoć Zakona o javnom informisanju i medijima

i definicije medija iz njega (čl. 29.), sledeće: dnevnu i periodičnu štampu, novinske agencije, radio i TV programe, kao i elektronska (onlajn) izdanja istih. Samostalni i uređeni internet portali i veb stranice takođe pripadaju toj kategoriji koja nas zanima. Kada govorimo o medijima u kontekstu ovih Smernica i nezavisnosti i samostalnosti tužilaštva uopšte, uglavnom govorimo o informativnim medijima. Svakako, tu su takođe društvene mreže i ostali oblici elektronskih medija, koji takođe mogu da budu ili se smatraju medijima odnosno sredstvima javnog informisanja i koji mogu da imaju uticaj na pravosudne procese i ono što će biti rečeno u ovom poglavlju u izvesnoj meri može da se odnosi i na njih.

Odnosi između tužilaca i sredstava javnog informisanja predstavljaju neprekidnu potragu za održavanjem odgovarajuće ravnoteže između potreba u jednom demokratskom društvu koje se rukovodi vladavinom prava, s jedne, i niza ljudskih prava i pravnih principa, s druge strane, što često može da dođe u međusobni sukob, ali se ne može reći da bilo šta od toga apsolutno dominira nad onim drugim. Preciznije rečeno, ono što mora da bude međusobno izbalansirano jeste kompleks potrebe da se osigura nezavisno, nepristrasno, delotvorno i transparentno pravosuđe, što obuhvata, između ostalog, efikasnost i tajnost istraga, pretpostavku nevinosti i niz drugih proceduralnih prava i principa, bezbednost ljudi, pravo javnosti da zna, slobodu izražavanja, uključujući i slobodu informisanja, pravo na dostojanstvo i na privatni život, itd.

5.2 Sredstva javnog informisanja

kao izvor i kanal za ometanje

5.2.1 Iskustva tužilaca u Srbiji sa pritiskom od strane medija i percepcija postojanja takvog pritiska

Pritisak na pravosuđe u Srbiji koje dolazi od sredstava javnog informisanja je fenomen koji se otkriva često lakše od političkog pritiska i postao je nešto što je opštepoznata stvar. Na svakom od pomenutih deset seminara i radionica o otkrivanju i prijavljivanju nedozvoljeno ili neprimerenog uticaja na tužioce, koje je organizovao Savet Evrope od novembra 2017. do juna 2018. godine za javne tužioce, zamenike tužilaca i tužilačke pomoćnike, učesnici su redovno rangirali sredstva javnog informisanja kao najčešći izvor nedozvoljenog ili neprimerenog ometanja i pritiska na rad zaposlenih u tužilaštvima. Mnogi od njih su smatrali da su sredstva javnog informisanja jedini izvor ometanja iz njihovog sopstvenog iskustva ili iskustva njihovih kolega iz iste kancelarije. U svakom od ovih seminara, sesija posvećena pritisku od strane sredstava javnog informisanja je redovno uključivala najveći broj učesnika koji su se javljali za reč da diskutuju o ovom pitanju u poređenju sa ostale dve sesije (o eksternom i o internom uticaju). Ova iskustva iz pomenutih radionica i seminara mogu da ukazuju na to da je taj uočeni neprimereni uticaj sredstava javnog informisanja na tužilaštvo u Srbiji bio najčešći među svim vrstama neprimerenog uticaja koja su doživljena ili otkrivena. To bi takođe moglo da znači da je to bila vrsta uticaja koju nosioci javnotužilačkih funkcija najlakše identifikuju ili otkriju. Međutim, takvi rezultati takođe mogu da znače

da je tužiocima odnosno zaposlenima u tužilaštvima lagodnije da govore o ovom izvoru uticaja nego o ostala dva – spoljnom i unutrašnjem pritisku.

Učesnici ovih radionica i seminara su se uglavnom žalili da je način na koji sredstva javnog informisanja u Srbiji izveštavaju o krivičnim istragama i suđenjima često prekomerno senzacionalistički, nepotpun i netačan, te da takvo izveštavanje ugrožava tajnost sudskih postupaka, krši pretpostavku nevinosti („osuđivanjem nekoga bez suđenja“), kao i pravo na privatnost optuženih i žrtava. Curenja informacija iz istraga koje završavaju u medijima su prepoznata kao jedan od najvećih problema koji mogu da ometaju rad tužilaca ugrožavanjem i prejudiciranjem istraga i sudskih postupaka, ali takođe i kršenjem pretpostavke nevinosti. Učesnici su obično policiji pripisivali takva curenja. Za sve ove primere i slučajeve uticaja, pritiska i ometanja je rečeno da se dešavaju čak i u predmetima koji nemaju nikakvu političku osetljivost i u kojima nije otkriven politički pritisak ili interes ili povećani javni interes.

Učesnici su vrlo često podvlačili ono što oni vide kao problem – da je policija, a ne tužioc, ta koja prva komunicira sa sredstvima javnog informisanja i objavljuje hapšenja i akcije, što, po njihovom mišljenju, tužilaštva realno ne mogu da spreče. Svi su se složili da ovakva praksa podriava autoritet javnog tužilaštva.

Sva ova zapažanja o ometanju od strane ili kroz medije takođe mogu da se otkriju praćenjem izveštavanja medija u Srbiji o temama koje se tiču krivičnih postupaka i krivične pravde. Ono što takođe može da se doda, a što je istaknuto i u Komunikacionoj strategiji za 2015–2020. Državnog veća tužilaca (DVT) i Republičkog javnog tužilaštva (RJT) kao primer pritisaka i ometanja rada tužilaca koji se ponavljaju, jesu neosnovani napadi medija i medijske kampanje protiv DVT, RJT, tužilaca i zamenika tužilaca, zlonamerni članci i izveštavanje koje ima za cilj da generalno prikaže rad javnog tužilaštva kao veoma negativan, zadiranje u privatnost i porodični život pojedinih nosilaca javnotužilačkih funkcija, ometanje istraga otkrivanjem u medijima imena osumnjičenih i svedoka i njihovih izjava, pogrešno tumačenje odgovora tužilaštava na pitanja novinara, preterano i neosnovano zahtevanje informacija od tužilaštava koje ona nemaju ili ne mogu da poseduju, itd. Treba dodati da svojim senzacionalističkim i pranim izveštavanjem o razvoju događaja u istragama, naročito kada sugerišu krivicu nekog osumnjičenog, sredstva javnog informisanja ne samo da krše pretpostavku nevinosti nego takođe često podstiču i podižu očekivanja javnosti bez odgovarajućih osnova, što, sa druge strane, kada se neka istraga obustavi ili postupak završi oslobađanjem usled nedostatka dokaza, dodatno potpiruje i proizvodi u javnosti percepciju o tužilaštvu kao korumpiranom, nekompetentnom i politički kontrolisanom i sledstveno tome slabi poverenje javnosti u tužioce i njihovu struku.

5.2.2 Dvostruka uloga: sredstva javnog informisanja kao prenosilac i kao izvor pritiska i uticaja

Sredstva javnog informisanja mogu da vrše sve pomenute oblike i slučajeve nedozvoljenog ili neprimerenog uticaja na rad tužilaštva, i na krivični postupak uopšte, kao originalni izvori takvog uticaja. To mogu da rade iz sopstvenih ekonomskih ili drugih

interesa – u potrazi za informacijama, ekskluzivnošću i senzacionalizmom, populizmom, većim tiražom i većim brojem čitalaca, gledalaca ili pratilaca, ili da ugone nekoj političkoj opciji, poslovnim krugovima i drugim moćnim pojedincima. Osim toga, takvi uticaji takođe mogu da dolaze kao rezultat sopstvenih uverenja novinara kao i nedostatka odgovarajućeg razumevanja i znanja o krivičnom postupku, ljudskim pravima, krivičnom pravu i funkcionisanju krivičnog gonjenja. Konačno, mediji mogu da vrše pritisak i nedozvoljen uticaj služeći kao prenosilac za namerni politički pritisak na tužilaštvo ili za druge vrste eksternog pritiska. Ova druga uloga sredstava javnog informisanja, zato što stvara izuzetno moćnu negativnu sinergiju ili savezništvo sa politikom i/ili drugim granama vlasti, jeste najopasnija za samostalnost i nezavisnost tužilaca i najteže je nositi se sa njom.

5.2.2.1 Razlučivanje uloge sredstava javnog informisanja u vršenju pritiska

Često nije bez izazova razlučiti, u konkretnim situacijama i prilikama medijskog izveštavanja koja predstavljaju pritisak, da li su sredstva javnog informisanja samo provodnik za politički i drugi eksterni pritisak, ili je to neki slučaj samostalnog i samogenerisanog (iz raznih razloga, kao što je napred pomenuto) pritiska od strane medija. Na primer, tipičan primer političkog pritiska preko sredstava javnog informisanja bi bio izveštavanje o izjavama funkcionera visokog ranga ili političara koji otvoreno upozoravaju tužioce ili sudije ili koriste pogrđan jezik protiv njih (kao što je, primera radi, upozorenje nekom tužiocu da pazi šta radi u određenim istragama ili nazivanje tužilaca i sudija korumpiranim, lopovima i slično), ili izjave kojima se ozbiljno krši pretpostavka nevinosti ili se preudicira ishod nekog slučaja (kao što je proglašavanje nekoga nesumnjivo krivim ili kada se kaže da neko mora da se optuži, osudi ili oslobodi). U takvim situacijama može da se postavi pitanje da li sredstva javnog informisanja izveštavanjem i davanjem publiciteta takvim izjavama koje i na prvi pogled i bez mnogo poznavanja principa nezavisnosti pravosuđa i pravičnog postupka mogu da novinarima i urednicima izgledaju kao izrazi ometanja i uticaja na pravosuđe koji su neprihvatljivi u jednom demokratskom društvu, u stvari gledaju blagonaklono na takve pritiske i pomažu da se sprovedu? Drugim rečima, da li mediji mogu da odbiju da objave ili emituju vesti o rečima i delima koja ometaju nezavisnost i samostalnost tužilaštva a da time ne prekrše novinarski kodeks i svoju dužnost da izveštavaju o pitanjima od javnog interesa? U takvim situacijama, smatramo da bi prvenstvo trebalo dati interesu i pravu javnosti da zna da je takva izjava data i koje ju je dao. Sama činjenica izveštavanja o takvoj izjavi takođe može da predstavlja neko izveštavanje o činjenici da je neki visoki funkcioner dao izjavu koja je uperena protiv nezavisnosti sudstva ili tužilaštva i koja predstavlja nedozvoljen pritisak.

Ono što može da čini razliku između toga da mediji pomažu u vršenju takvog pritiska i situacije kada mediji samo obavljaju svoju dužnost da informišu javnost jeste način na koji je izveštavano o takvoj izjavi – da li je iza nje usledio komentar samih medija, kakav je bio taj komentar, šta su bili naslovi i podnaslovi, itd. Sredstva javnog informisanja bi mogla samo da izveste o takvoj izjavi ili da je samo citiraju ili emituju,

bez bilo kakvih intervencija. Ona bi takođe mogla da je saopšte sa sopstvenim komentarima da takva izjava predstavljala pritisak na pravosuđe ili tužilaštvo. Konačno, mediji mogu da igraju svoju sopstvenu negativnu ulogu prenošenjem te izjave na takav način da pokažu svoju sopstvenu saglasnost sa njom podupirući je pri tom svojim propratnim komentarima ili dajući joj čak jači i dugotrajniji efekat (posebnim naslovima itd.).

Kada se u sredstvima javnog informisanja objave poverljive informacije iz istrage, to može da predstavlja sukob između zahteva i interesa poverljivosti istrage, novinarske revnosti i prava javnosti na informisanje. Vrlo često će mediji objaviti informacije koje pribave od nekoga ko predstavlja ili ko radi za organe vlasti uključene u datu istragu, u određenim slučajevima će zaista postojati legitiman javni interes i novinari mogu da veruju da otkrivanje informacija neće ugroziti istragu ukoliko su takve informacije pribavljene od nekog tela javne vlasti (na primer policije). U takvim situacijama će krajnja odgovornost biti na tom organu vlasti od koga su takve informacije procurile do medija.

5.3 Pravni standardi za odnos između sredstava javnog informisanja i tužilaštva: sloboda izražavanja

5.3.1 Standardi Evropskog suda za ljudska prava i međunarodne preporuke

5.3.1.1 Sloboda izražavanja kao jedan od kamena temeljaca

Svaka diskusija o odnosima između sredstava javnog informisanja i tužilaštva (i pravosuđa i kaznenopravnog poretka uopšte) su izrazito koncentrisana oko pitanja slobode izražavanja kao jednog od osnovnih ljudskih prava i jednog od bitnih temelja demokratskog društva. Kao ljudsko pravo i pravni pojam, sloboda izražavanja je danas razvijena i njene granice i sadržaj su definisani i još uvek se šire – barem u evropskim društvima, kroz tumačenja Evropske konvencije o ljudskim pravima od strane Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP). To je razlog zbog koga, za razliku od mnogih drugih aspekata koji se tiču nezavisnosti ili samostalnosti tužilaštva prikazanim u ovim Smernicama – za koje nije bilo mnogo tekovina a još manje obavezujućih standarda iz Konvencije i prakse ESLJP, kada je u pitanju medijsko izveštavanje o pravosuđu Konvencija, a naročito jurisprudencija ESLJP, igraju ogromnu ulogu u uspostavljanju okvira za odnose između medija i tužilaca. Iz ovog razloga Poglavlje III će se u velikoj meri zasnivati na sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava i takođe će biti prožeto pozivanjima (u fusnotama) na relevantne oduke ovog suda. To je zato što je, kako je već pomenuto u Uvodu ovih Smernica, praksa Evropskog suda ustavna kategorija u Srbiji i obavezujući sastavni deo srpskog pravnog sistema, ali i da bi se ukazalo na najrelevantnije odluke Suda tako da nosioci javnotužilačkih funkcija mogu lakše da identifikuju i konsultuju tu sudsku praksu.

Sloboda izražavanja, kako je garantuje čl. 10. Evropske konvencije, uključuje slobodu mišljenja i slobodu primanja i davanja informacija i ideja bez ometanja od strane

javne vlasti. Iz ovoga proizlazi da javnost ima pravo da dobija informacije, uključujući i informacije o pitanjima od važnosti za javnost, dok, kao logična posledica ovog prava, sredstva javnog informisanja imaju pravo, ali takođe i dužnost, da daju i prenose informacije i ideje o pitanjima od javnog interesa, na taj način igrajući vitalnu ulogu „javnog kontrolnog tela“. Ovo je konstanta i baza u pristupu Evropskog suda tumačenju sloboda i ograničenja u izveštavanju sredstava javnog informisanja koja je ponovljena i u mnogim drugim instrumentima.⁹

5.3.1.2 Ograničenja slobode izražavanja: šta tužioci moraju da tolerišu, a šta ne

Sloboda izražavanja, uključujući i slobodu informisanja, **nije bezgranična i može da se ograniči**, u skladu sa Konvencijom (čl. 10, stav 2.) u interesu nacionalne bezbednosti, teritorijalnog integriteta ili javne bezbednosti, radi sprečavanja nereda ili krivičnih dela, radi zaštite zdravlja ili morala, kao i – što je direktno relevantno za krivični postupak – radi zaštite ugleda i prava drugih, radi sprečavanja otkrivanja poverljivih informacija ili radi očuvanja autoriteta i nepristrasnosti pravosuđa. Međutim, ova ograničenja slobode informisanja, u skladu sa istim članom Konvencije i dugotrajnom sudskom praksom Evropskog suda, moraju da zadovolje test od nekoliko kumulativnih uslova: prvo, ova ograničenja moraju da budu propisana zakonom, drugo, moraju da su nametnuta sa legitimnim ciljem i, treće, moraju da budu *neophodna* u demokratskom društvu (što podrazumeva postojanje neke „neodložne društvene potrebe“); ta ograničenja moraju da se usko tumače i neophodnost za uspostavljanje bilo kog ograničenja mora biti uverljivo utvrđena¹⁰. Stoga nadležni organi imaju naročito **usku marginu procene prilikom ograničavanja** ovih prava i sloboda, i, sledstveno tome, pravosuđe je obavezno da toleriše i prihvata velike raspone sloboda izražavanja i informisanja i njihove derivate.

Visok nivo zaštite sa uskim ograničenjima koji obeležava tumačenje slobode izražavanja uopšte, takođe se primenjuje, kako to konstantno tvrdi Evropski sud, na situacije kada se stavljaju primedbe **u vezi sa funkcionisanjem pravosuđa**, čak i u kontekstu sudskih postupaka koji su u toku.¹¹ Javnost mora da bude u stanju da dobija informacije o aktivnostima sudske i tužilačke vlasti i policijskih službi preko sredstava javnog informisanja i iz tog razloga novinari moraju da budu u stanju da slobodno izveštavaju i komentarišu o funkcionisanju krivičnog pravnog sistema, na način podložan samo prethodno navedenim ograničenjima – i ovo je jedan od osnovnih principa za pravosuđe (Preporuke *Rec(2003)13 Principi koji se odnose na pružanje informacija preko sredstava javnog informisanja u vezi sa krivičnim postupcima, Prilog, Princip I*). Sredstva

9 ESLJP, *Handyside protiv Ujedinjenog Kraljevstva (UK)*, 1976, *Sunday Times protiv UK*, 1979; *Lingens protiv Austrije*, 1986, *Observer i Guardian protiv UK*, 1991. *Oberschlick protiv Austrije*, 1991, *Europapress Holding d.o.o. protiv Hrvatske*, 2009. Preporuka *Rec(2003)13 Principi koji se odnose na pružanje informacija preko medija u vezi sa krivičnim postupcima*, Preambula.

10 *Handyside*; *Sunday Times*. *Oberschlick*, *Lingens*, *Observer i Guardian*.

11 ESLJP, *Roland Dumas protiv Francuske*, 2010, stav 43, *Costa protiv Portugalije*, 2011, stav 47, *July i SARL Libération protiv Francuske*, 2008, stav 66, *Morice protiv Francuske*, 2015, stavovi 125, 153, 167.

javnog informisanja imaju pravo da skreću pažnju javnosti na potencijalne nedostatke u pravnom i pravosudnom poretku i pravosuđe može da ima koristi od konstruktivne kritike.¹² Naročito kada se iznese neka ozbiljna optužba za neprofesionalno ponašanje u obavljanju tužilačke ili sudijske profesije, informacije treba pružiti na uvid javnosti.¹³ Izveštavanje medija o krivičnim postupcima ne samo da osigurava javnu kontrolu funkcionisanja krivičnogpravnog sistema nego čini i da bude vidljiva odvrtaćajuća funkcija krivičnog prava.

Sloboda izražavanja se takođe primenjuje i da se zaštite **informacije ili ideje koje vređaju, šokiraju ili uznemiruju državu ili ljude**.¹⁴ Sredstvima javnog informisanja je dopušteno da koriste senzacionalistički ton, čak i kada to nije neophodno, da preteruju, provociraju i da privlače pažnju javnosti korišćenjem bombastičnih reči, ili, kao što je Evropski sud u više navrata odlučio – „od novinara ne može da se očekuje da deluju uz potpunu objektivnost i mora im se dozvoliti neki stepen preterivanja ili čak provociranje, uključujući i tekst članaka i njihove naslove koji sadrže izraze osmišljene da privuku pažnju javnosti“.¹⁵ Na primer, u jednom predmetu Sud je smatrao da novinar nije prekoračio dopustive granice takvog preterivanja ili provociranja kada je opisao neku krivičnu istragu kao „farsičnu“ i da takva opaska, iako uvredljiva, nije bila „očigledno zlonamerno nipodaštavajuća“ u pogledu istražnih sudija na koje se odnosila.¹⁶ U nekim drugim predmetima Sud je presudio da je korišćenje „zajedljivog tona“ u komentarima usmerenim na jednog sudiju u skladu sa slobodom izražavanja po čl. 10. Konvencije.¹⁷

Sud smatra vesti za „**kvarljivu robu**“ jer one zahtevaju hitnu obradu i objavljivanje, i kašnjenje u njihovom objavljivanju, čak i za kratko vreme, može da liši takve vesti njihovih vrednosti i zanimljivosti.¹⁸ Ovo znači da državne vlasti moraju da pokažu znatan stepen razumevanja i tolerancije u pogledu grešaka koje sredstva javnog informisanja mogu da naprave zato što nisu imali vremena da propisno provere određene informacije ili navode pre nego što su ih objavili. Od novinara koji rade u nedeljnicima ili drugim periodičnim časopisima se može zahtevati da pokažu više obazrivosti i opreza, pošto mogu sebi da priušte više vremena da provere informacije koje dobijaju u odnosu na one koji rade u medijima koji se bave dnevnim vestima.¹⁹

Pretpostavka nevinosti će biti prekršena ukoliko izjava nekog državnog službenika u vezi sa nekom osobom optuženom za neko krivično delo odražava mišljenje da je

12 Morice protiv Francuske, 2015, stav 167.

13 Craxi protiv Italije, 2002, stav 103; Arrigo i Vella protiv Malte, 2005, odeljak 2.

14 Handyside 1976, Sunday Times 1979; Lingens 1986, Observer i Guardian, 1991. Oberschlick 1991, stav 38, Thorgeirson protiv Islanda, 1992, stav 63.

15 Oberschlick, 1995, stav 38, Lopes Gomes da Silva protiv Portugalije, 2000, stav 34, July i SARL Libération protiv Francuske, 2008, stav 76, Yordanova i Toshev protiv Bugarske, 2012, stavovi 52–53, Axel Springer AG protiv Nemačke, 2012, stavovi 81, 108.

16 July i SARL Libération protiv Francuske, 2008, stav 76.

17 Gouveia Gomes Fernandes i Freitas e Costa protiv Portugalije, 2011, stav 48, Morice protiv Francuske, 2015, stav 161.

18 Observer i Guardian, 1991, stav 60; Sunday Times, 1991, stav 51; Europapress Holding, stav 69, Yordanova i Toshev, 2012, stav 49.

19 Takođe videti Koprivica protiv Crne Gore, 2011, stav 69.

ona kriva pre nego što je to dokazano u skladu sa zakonom. U tom pogledu Evropski sud naglašava važnost izbora reči od strane predstavnika vlasti u njihovim izjavama pre nego se nekom licu presudi i ono se proglasi krivim za neko delo.²⁰

Mora da se napravi razlika između **izjava o činjeničnom stanju i vrednosnih sudova**, i kako Evropski sud ponavlja – postojanje činjenica može da se dokaže, dok se istinitost vrednosnih sudova ne podvrgava dokazivanju i zahtevanje da se dokaže istinitost nekog vrednosnog suda bi predstavljalo nemogući teret. Otuda predstavlja kršenje čl. 10. da se kazni neki novinar ili izdavač za klevetu zato što nije dokazao da je neki vrednosni sud istinit.²¹ Obrnuto, zahtevanje od nekog da dokaže da je neka izjava o činjeničnom stanju istinita do nekog razumnog standarda dokazivanja ne krši slobodu izražavanja.²² Ipak, čak i vrednosni sud izrečen bez bilo kakve činjenične osnove može da bude preteran i da iskorači u zonu koja nije zaštićena članom 10.²³ Da li je nešto bilo neki vrednosni sud a ne izjava o činjeničnom stanju, zavisiće od okolnosti svakog slučaja i konteksta u kome su određene reči izgovorene i opšteg tona tih primedbi. Naročito tvrdnje o temama od javnog interesa često mogu da predstavljaju vrednosne sudove, pre nego izjave o činjeničnom stanju.²⁴

Klevetničke i uvredljive izjave se smatraju otežavajućom okolnošću ukoliko se **daju javno**, naročito ukoliko se šire ili objavljuju od strane sredstava javnog informisanja.²⁵

Preporuka Saveta Evrope je da svako ko je bio predmet netačnih ili klevetničkih izveštaja medija u kontekstu krivičnih postupaka treba da ima **pravo na ispravku ili odgovor** protiv sredstava javnog informisanja koja su tako nešto objavila.²⁶

Na medijima je da odluče o tome koje tehnike izveštavanja o nekom krivičnom postupku treba usvojiti u nekom konkretnom slučaju. Ima više faktora koji utiču na procenu da li su novinari postupali u skladu sa **profesionalnom etikom i u dobroj veri**: da li je objavljivanje dalo doprinos nekoj raspravi od opšteg interesa, priroda aktivnosti koje su bile predmet tog objavljivanja, način na koji su informacije bile pribavljene, način na koji je dati izveštaj objavljen i način na koji je lice koje je u pitanju bilo opisano u njemu.²⁷

20 Allenet de Ribemont protiv Francuske, 1995, stavovi 38 i 41; Daktaras protiv Litvanije, 2000, stav 41, Arrigo i Vella protiv Malte, 2005, odeljak 2; Jordanova i Toshev protiv Bugarske, 2012, stav 53.

21 Lingens protiv Austrije, 1986, stavovi 41, 46; Oberschlick protiv Austrije, 1991, stav 63, Albert-Engelmann protiv Austrije, 2006, stav 31, Jerusalem protiv Austrije, 2001, stavovi 42, 46, Ukrainian Media Group protiv Ukrajine, 2005, stavovi 59–60.

22 Eurpappress Holding doo protiv Hrvatske, 2009, stavovi 58–60.

23 De Haes i Gijssels protiv Belgije, 1997, stav 47; Oberschlick protiv Austrije, stav 33; Brasilier protiv Francuske, 2006, stav 36; Jerusalem, stav 43, Morice protiv Francuske, stavovi 126, 174, Narodni list dd protiv Hrvatske, 2018, stav 64

24 Morice protiv Francuske, stav 126, takođe videti Paturel protiv Francuske, 2005, stav 37.

25 Schöpfer protiv Švajcarske, 1998, Lešnik protiv Slovačke, 2003, stav 61, Nicula protiv Finske, 2002, stav 52.

26 Prilog uz Preporuku Rec(2003)13 *Principi koji se odnose na pružanje informacija preko medija u vezi sa krivičnim postupcima*, Princip 9.

27 Bladet Tromsø, Stensaas protiv Norveške, 1999, stavovi 66, 72, Romyana Ivanova protiv Bugarske, 2008, stavovi 64, 65, Jordanova i Toshev protiv Bugarske, 2012, stav 49, Axel Springer protiv Nemačke, 2012, stavovi 90, 94.

Kada izveštavaju o pitanjima iz krivičnogpravne materije, sredstva javnog informisanja su često sklona da uglavnom izveštavaju **o izjavama advokata odbrane** ili se nekada isključivo oslanjaju na takve izjave. Sloboda izražavanja se takođe primenjuje na branioce u krivičnim postupcima i oni imaju slobodu da komentarišu u javnosti o sprovođenju pravde, u okviru granica zakona, kao i ostali, i u skladu sa svojim kodeksima o profesionalnoj etici (kodeksima advokatske komore). Advokati ne smeju da vrše proizvoljne i neosnovane napade koje isključivo pokreće neka strategija za uticanje na konkretan predmet preko sredstava javnog informisanja.²⁸ Zbog uloge advokata odbrane kao protagonista u krivičnim postupcima i njihove uloge u sprovođenju pravde, njihova sloboda izražavanja i uloga u davanju informacija je više ograničena od slobode novinara koji su eksterni u odnosu na sudski postupak i čiji je primarni zadatak da informišu javnost.²⁹

Sudije kada postupaju u svom službenom svojstvu – kao vršioци javne vlasti, mogu da podležu širim granicama prihvatljive kritike od običnih građana.³⁰ Dok su granice prihvatljive kritike u pogledu državnih službenika koji koriste svoja ovlašćenja takođe šira nego u odnosu na privatne pojedince, državni odnosno javni službenici su ipak više zaštićeni od kritikovanja njihovih postupaka nego političari (ili, kako je to izneo Evropski sud – „ne može se reći da državni službenici voljno sebe izlažu pažljivom prćenju svake njihove reči i dela u meri u kojoj to čine političari“). Javni službenici, među njima i sudije, moraju da uživaju poverenje javnosti i rade „u uslovima bez neprimerenog uznemiravanja“ kako bi uspešno mogli da obavljaju svoje dužnosti u interesu društva, što zahteva da se oni štite od agresivnih i uvredljivih verbalnih napada u vezi sa svojom dužnošću.³¹ U nekim predmetima ESLJP-a takva se zaštita, uključujući i onu od neosnovanih optužbi, eksplicitno primenjivala i na **javne tužioce** kao državne službenike.³² Evropski sud je pak na stanovištu da je ovakva **zaštita jača u odnosu sudije nego u odnosu na tužioce**, zbog uloge sudija i njihove dužnosti diskrecije i poverljivosti, posebno prilikom odlučivanja, koja ih sprečava da odgovaraju na takve napade više nego što je to slučaj kod tužilaca.³³

Evropski sud je redovno tvrdio i naglašavao, takođe i u predmetima koji su ovde citirani, da **države imaju izvestan slobodan prostor za procenu** i u najboljoj su poziciji da odlučuju kada su konkretna dela i izjave zaštićene slobodom izražavanja uzimajući u obzir okolnosti svakog konkretnog predmeta i situacije. Stoga su presudno važne okolnosti specifične za datu zemlju u utvrđivanju da li je prekršena sloboda izražavanja. To u velikoj meri zavisi od toga ko daje neku izjavu i u kojim okolnostima i na koga je ta izjava usmerena. To može da zavisi od pozicije i/ili stvarne moći u društvu nekog pojedinca koji je dao izjavu. Ta stvarna moć može biti politička, ekonomska,

28 Morice protiv Francuske, 2015, stav134.

29 Morice, stav 146.

30 July i SARL Libération protiv Francuske, 2008, stav 74, Morice protiv Francuske, 2015, stav 131.

31 Lesnik protiv Slovačke, 2003, stavovi 53, 55, Oberschlick protiv Austrije, 1997, stav 29, Janowski protiv Poljske, 1997, stav 33, Nikula protiv Finske 2002, stav 48.

32 Lesnik protiv Slovačke, 2003.

33 Nikula protiv Finske, 2002, stav 48, Karpetas protiv Grčke, 2012, stav 68, Di Giovanni protiv Italije, 2013, stav 71, Morice protiv Francuske, 2015, stav128, Narodni list protiv Hrvatske, 2018, stavovi 61, 64.

medijska, kao i svaka druga vrsta moći koja može da postoji u nekoj zajednici, bilo lokalnoj ili šire. Nije uvek ključno da li je ta moć realna i da li može da rezultira nekom faktičkom posledicom, ili je samo simbolička pa može da kreira predrasude ili utiče na utisak o legitimitetu, mada je svakako realna moć ona koja daje veću težinu rečima koju nosilac te moći izgovara.

Kada govorimo o izvornom ometanju od sredstava javnog informisanja, pitanje da li se izašlo iz okvira slobode izražavanja takođe može da zavisi od uticaja konkretnih medija. Ono što takođe može da se uzme u obzir na isti način jeste položaj pravosuđa u jednoj zemlji – njegov ustavni položaj i kako je regulisana nezavisnost, kao i nepri-strasnost sudstva i tužilaštva, ali takođe, i čak još više, njihov stvarni položaj i ranjivost i podložnost nedozvoljenom ili neprimerenom uticaju u poređenju sa ostalim grana-ma vlasti ili ostalim akterima u datom društvu. Očigledno je da što je pravosuđe u jednoj zemlji manje nezavisno ili se manje posmatra kao nezavisno, to će ono biti ranji-vije i podložnije, ili će se takvim percipirati, uticaju od strane i preko sredstava javnog informisanja. Sledstveno tome, kada se uspostavlja ravnoteža u jednom političkom, institucionalnom i društvenom okruženju između slobode izražavanja, s jedne strane, i ostalih elemenata, kao što su pretpostavka nevinosti, integritet sudskih postupaka itd., sa druge strane, veću težinu treba dati toj drugoj strani.

Još jedan faktor, kada se utvrđuje da li je neka izjava bila zaštićena slobodom informisanja i izražavanja ili predstavlja nezakonito ometanje tužilaštva, jeste *kulturni kontekst*, koji uvek treba da bude uzet u obzir: reči koje naizgled mogu da imaju slično značenje mogu da imaju različite konotacije u različitim zemljama i/ili kulturama, čak i u okviru iste zemlje.

5.3.2 Zakonodavstvo Srbije o slobodi izražavanja i krivični postupci

Mnogi od napred pomenutih standarda su ugrađeni u srpsko zakonodavstvo, naro-čito kroz Zakon o javnom informisanju i medijima. Prema ovom zakonu „izabran, postavljen, odnosno imenovan nosilac javne i političke funkcije dužan je da trpi izno-šenje kritičkih mišljenja, koja se odnose na rezultate njegovog rada, odnosno poli-tiku koju sprovodi, a u vezi je sa obavljanjem njegove funkcije bez obzira na to da li se oseća lično povređenim iznošenjem tih mišljenja“ (čl. 8. Zakona).

Pretpostavka nevinosti je takođe zaštićena ovim zakonom, po kome se zahteva da se niko ne sme označiti učinioцем kažnjivog dela, odnosno oglasiti krivim ili odgovornim pre pravnosnažnosti odluke suda (čl. 73.). Zakon štiti slobodu davanja informacija iz krivičnog postupka koji je u toku ako su iznete na glavnom pretresu ili ako su pribavljene ili ako su mogle biti dobijene od organa javne vlasti na osnovu zakona kojim se uređuje pristup informacijama od javnog značaja (čl. 74.).

Novinari, odgovorni urednici i izdavači ne odgovaraju za štetu ako je informacija pre-neta s javnog skupa ili objavljena u emisiji koja se emituje uživo, a novinar je postu-pao s dužnom novinarskom pažnjom ili je informacija sadržana u dokumentu organa javne vlasti, a javnost ima opravdani interes da za nju zna (čl. 116. Zakona).

Integritet i tajnost krivične istrage i krivični postupci su zaštićeni i krivičnim zakonodavstvom. U Srbiji bi krivično delo kršenja tajnosti postupka (čl. 337. Krivičnog zakona) predstavljalo neovlašćeno otkrivanje informacija saznatih u sudskom postupku koje se po zakonu ne mogu objaviti ili su zvanično proglašene za tajnu, objavljivanje bez dozvole suda o toku nekog postupka koji je zatvoren za javnost, otkrivanje identiteta i drugih ličnih podataka i informacija o nekom licu koje je zaštićeno u krivičnom postupku ili otkrivanje informacija u vezi sa programom zaštite učesnika u krivičnim postupcima.

5.4 Komunikacija tužilaca sa sredstvima

javnog informisanja – praktični aspekti

Interakcija tužilaca sa sredstvima javnog informisanja može da se svede na dve (uslovno govoreći) situacije. Prva, koja bi trebalo da bude neredovna i izuzetna situacija, jeste ona kada nastane potreba da se reaguje na netačne informacije ili nedozvoljeni ili neprimereni pritisak ili uticaj koji dolazi kroz medije ili potiče od njih. Druga je obaveštavanje medija i javnosti u okviru redovnog toka rada javnog tužilaštva i to ne samo kao ispunjavanje dužnosti koju tužilaštvo ima prema javnosti, a koja proizlazi iz prava na slobodu informisanja, već i kao ulaganje u kredibilitet i snagu tužilaštva i sprečavanje budućih uticaja i pritisaka.

5.4.1 Saopštenje kao neposredna reakcija

Svako ko je bio predmet klevetničkih ili netačnih izveštaja sredstava javnog informisanja ili takvih izjava koje su mediji prenosili treba da ima pravo na ispravku, odgovor ili demanti, naročito u slučajevima netačnih činjeničnih tvrdnji – bilo da je u pitanju nosilac javnotužilačke funkcije kao pojedinac ili javno tužilaštvo kao institucija. Ovo je, kako je pokazano, čvrsto ukorenjeno u sudskoj praksi Evropskog suda, potiče iz prava samih tužilaca, kao i svih drugih, na slobodu izražavanja i informisanja, a takođe je deo principa koji se odnose na pružanje informacija preko sredstava javnog informisanja u vezi sa krivičnim postupcima, koje preporučuje Savet Evrope.³⁴ Kao što je prethodno pomenuto, bila bi greška smatrati, zato što je slobodan prostor za prihvatljivu kritiku protiv tužilaca kao javnih službenika širi u odnosu na onaj vezan za privatne pojedince, da tužioci ne smeju da reaguju i da su osuđeni da primaju bilo koje vrste kritike – ili vrednosne sudove ili izjave o činjeničnom stanju – bez mogućnosti reagovanja.

Postoje, ipak, izvesna ograničenja u pogledu raspoloživosti opcija za reagovanje pojedinačnog tužioca to jest nosioca javnotužilačke funkcije. Čak i ako tužioci u mnogim pravnim sistemima mogu da budu u boljem položaju da pojedinačno reaguju nego što je slučaj sa sudijama (usled pomenutih dodatnih ograničenja u pogledu javnog izražavanja koje imaju sudije po prirodi svoje uloge) u mnogim pravnim sistemima, uključujući i Srbiju, komunikacija sa štampom i javnošću mora obično da se kanališe preko portparola ili preko kancelarija za medije ili je odobrava ili vrši starešina

³⁴ Prilog uz Preporuku Rec(2003)13 *Principi koji se odnose na pružanje informacija preko medija u vezi sa krivičnim postupcima*, Princip 9.

tužilaštva ili osoba na čelu celog javnog/državnog tužilaštva. Ovo je jedan od razloga zašto je često bolje da ispravka, reakcije i odgovor dolaze od neke osobe koja predstavlja instituciju u celini, a ne od pojedinačnog tužioca ili tužilaca koji su direktno pogođeni određenim izveštavanjem ili izjavom. Drugi razlog je da reakcije koje iznosi tužilaštvo kao celina, preko svog predstavnika, mogu da izbegnu rizik problema da budu predstavljene ili posmatrane od strane javnosti kao lično pitanje ili stvar ličnih odnosa.³⁵ Naročito je važno u situacijama napada na tužioce i klevetničkih izjava ili nepravednih kampanja medija da institucija u celini govori jednim, depersonalizovanim, zvaničnim i snažnim glasom. Kao što preporučuje Konsultativni savet evropskih tužilaca Saveta Evrope (CCPE), ta reakcija „treba po mogućstvu da dolazi od starešine ili glasnogovornika tužilaštva a, u ozbiljnijim predmetima, od glavnog državnog tužioca ili najvišeg tela tužilaštva ili najvišeg državnog tela vlasti“³⁶

U Srbiji, u trenutnom institucionalnom okruženju, takve reakcije po pravilu mogu da dolaze od imenovanih portparola u tužilaštvima ili od starešina tih tužilaštava, a u ozbiljnijim ili iz drugih razloga važnim predmetima od Državnog veća tužilaca ili od Republičkog javnog tužioca. Od 2017. godine izjave takođe može da daje i Poverenik za samostalnost (tužilaca). Izjave bi takođe mogli da daju i rukovodioci drugih državnih organa (grana vlasti), ali njihove izjave treba da budu sekundarne i da dolaze nakon reakcije predstavnika tužilaštva. Uvek je važno da javno tužilaštvo reaguje i da ono bude prvo koje reaguje, pošto to demonstrira njegovu moć kao javne vlasti i čuva ili jača njegov autoritet u javnosti. Takođe je važno da akti i izjave kojima drugi državni organi pružaju svoju podršku samostalnosti javnog tužilaštva sami za sebe ne predstavljaju pritisak i neprimereni ili nedozvoljeni uticaj ili da ih javnost ne posmatra kao takve.

5.4.2 Komunikacija kao redovna razmena informacija

Druga situacija jeste, ili treba da bude, redovna, a to je sistematska komunikacija tužilaštava sa sredstvima javnog informisanja odgovaranjem na njihova pitanja i interesovanja ali takođe i proaktivnim davanjem informacija. Ova komunikacija mora redovno da se održava u interesu javnosti i prava javnosti da zna, zarad transparentnosti (u meri u kojoj je dozvoljena) postupaka i davanja informacija od javnog interesa. Ova komunikacija, sa druge strane, iz perspektive tužilaštva treba da se posmatra ne samo kao ispunjavanje dužnosti prema javnosti, nego i kao prilika i kanal da tužilaštvo jača svoj kredibilitet, autoritet i položaj u društvu i da bolje štiti svoju samostalnost ili nezavisnost. Redovna komunikacija može da služi kao alat za izveštavanje o spoljnim pritisacima na rad tužilaštava, za njihovu osudu i za borbu protiv i sprečavanje takvih pritisaka. Sredstva javnog informisanja mogu **ne samo da negativno utiču na tužilaštvo** već kroz dobru međusobnu komunikaciju **mogu i da ga osnaže**.

Prema preporukama Saveta Evrope, u situacijama krivičnih postupaka od javnog interesa ili drugim krivičnim postupcima koji su privukli naročitu pažnju javnosti, tužioci

35 Takođe Mišljenje (2013.) br. 8 Konsultativnog saveta evropskih tužilaca o odnosima između tužilaca i medija, stav 40 i Preporuka VIII.

36 Ibid, Preporuka IX.

treba da obaveštavaju sredstva javnog informisanja o svojim bitnim postupcima, pod uslovom da to ne ugrožava tajnost istraga i policijskih predistražnih radnji ili ne odlaže ili ometa ishod tih postupaka; ukoliko takvi predmeti traju neki dug period vremena, informacije bi trebalo davati redovno.³⁷

Konsultativni savet evropskih tužilaca Saveta Evrope (CCPE) ohrabruje i save-tuje tužioce da redovno informišu javnost, putem medija, o svojim aktivnostima i rezultatima i smatra da takvi postupci tužilaca treba da teže promovisanju i očuvanju transparentnosti rada i poverenja javnosti u tužilaštvo i da održavaju dobar imidž tuži-laštva.³⁸ Otvorenost prema javnosti i komunikacija sa sredstvima javnog informisanja može da poveća i protok informacija od javnosti ka tužilaštvima i da na taj način poveća efikasnost pravosuđa i prevenciju kriminala, što je takođe jedna od preporuka CCPE.³⁹

Preporuka Saveta Evrope takođe traži podršku izveštavanju medija i kroz stavljanje optužnica, najava planiranih glavnih pretresa i ročišta i ostalih informacija koje su rele-vantne za izveštavanje o pravnim pitanjima na raspolaganje novinarima na jedno-stavan zahtev i blagovremeno, osim ukoliko to nije moguće. Pored toga, novinarima treba dozvoliti, bez pravljenja razlike među njima, da sačinjavaju ili dobijaju kopije javno izrečenih presuda i novinari treba da imaju mogućnost da prenesu ili saopšte te presude javnosti.⁴⁰

Zakon o javnom tužilaštvu ne zahteva od tužilaštava da komuniciraju sa sredstvima javnog informisanja, ali im dozvoljava da to čine navodeći da javno tužilaštvo može da obaveštava javnost o stanju kriminaliteta i ostalim pitanjima i pojavama koje zapazi u radu, ali takođe i o pojedinim predmetima kojima se bave, u skladu sa interesom postupka i pazeći na zaštitu privatnosti učesnika u tom postupku (čl. 10. Zakona). Isto je i deo Pravilnika o upravi u javnim tužilaštvima (čl. 66.). Sa druge strane, Komunikaciona strategija tužilaštva za 2015–2020, kao strateški dokument Državnog veća tužilaca i Republičkog javnog tužilaštva, zahteva i postavlja temelj, principe i praktične poli-tike za redovnu i kriznu komunikaciju sa sredstvima javnog informisanja, uključujući i proaktivnu komunikaciju. Ta Strategija služi, kako se u samom dokumentu naglašava, za izgradnju „partnerskog odnosa sa sredstvima javnog informisanja“. Strategija, koja u mnogim aspektima daje detaljne smernice za komunikaciju sa medijima, neće biti predstavljena ili analizirana u ovim Smernicama, pošto je na raspolaganju svim tuži-laštvima. Državno veće tužilaca i Ministarstvo pravde Srbije su takođe objavili Vodič za komunikaciju između javnog tužilaštva, medija i javnosti.⁴¹

37 Prilog uz Preporuku Rec(2003)13 *Principi koji se odnose na pružanje informacija preko medija i vezi sa krivičnim postupcima*, Princip 6.

38 *Konsultativni savet evropskih tužilaca (CCPE), Mišljenje br. 9 (2014) o Evropskim normama i principima koji se odnose na tužioce (Rimska povelja)*, napomena s objašnjenjem 109.

39 *Mišljenje (2013) br. 8 Konsultativnog saveta evropskih tužilaca o odnosima između tužilaca i medija*, stavovi 31,34.

40 *Ibid*, Princip 15.

41 „Vodič za komunikaciju između javnog tužilaštva, medija i javnosti“, Tomo Zorić, Milica Ljubičić, Bojana Mladenović, Beograd 2016, Republičko javno tužilaštvo i Ministarstvo pravde Republike Srbije u saradnji sa GLZ

5.4.3 Reaktivni i proaktivni pristupi komunikaciji s javnošću

3.4.3.1 Reaktivni pristup

Kao i u ostalim vrstama odnosa s javnošću, komunikacija tužilaštava sa sredstvima javnog informisanja može da bude reaktivna i proaktivna. Reaktivna komunikacija – odgovaranje na zahteve i pitanja medija onako kako dolaze i, kada je potrebno, reagovanje na netačno izveštavanje, predstavlja deo dužnosti tužilaštava koje ono ima prema javnosti na osnovu prava svakog pojedinca na slobodu izražavanja i informisanja i predstavlja redovan, nekada svakodnevni rutinski posao portparola tužilaštava ili drugih ljudi zaduženih za komunikaciju (naravno, u okviru granica svih neophodnih i suštinskih ograničenja koja postoje za ono što tužioci mogu da saopštavaju medijima i na koji način to mogu da rade – kako je već objašnjeno).

Reaktivni pristup ne treba da ostavi utisak da se tužilaštvo brani od napada medija (kao da je nešto loše urađeno). Potrebno je, u načinu komuniciranja, izboru reči i govoru tela, ostaviti utisak sigurnosti i iskrenosti i ne ostaviti utisak da se neki podaci namerno i neosnovano prećutkuju.

5.4.3.2 Proaktivan pristup

Dok reaktivni odnosi s javnošću svakako treba neprekidno da se unapređuju, proaktivni odnosi su ti koji često nedostaju ili se nedovoljno koriste kao prilika. To je slučaj u Srbiji, ali i u mnogim drugim zemljama.

Proaktivna komunikacija sa medijima odnosno s javnošću može da obuhvata, između ostalog, objavljivanje ili objašnjavanje ključnih razvoja događaja u predmetima koji su pobudili povećani interes medija, ili otvaranje neke nove istrage koja, iz raznih razloga, može da privuče takav interes. U kontekstu Srbije, ovo bi u praksi značilo da je, kao i u mnogim ako ne i u većini drugih zemalja, javno odnosno državno tužilaštvo, a ne Ministarstvo unutrašnjih poslova, to koje treba da objavi pokretanje novih istraga i slučajeva i da to učini u trenutku kada bi obaveštavanje javnosti o tako nečem bilo i pravovremeno i primereno iz perspektive pravila krivičnog postupka i sa stanovišta najboljeg interesa istrage. Takav pomak u smislu ko daje najnovije vesti sredstvima javnog informisanja o važnim predmetima ili suzbijanju kriminala uopšte bi u principu povlačio za sobom „takmičenje“ sa Ministrom unutrašnjih poslova, koje bi potom pokrenulo veći politički problem i probleme koji se tiču položaja javnog tužilaštva uopšte, ali to je put kojim pre ili kasnije mora da krene javno tužilaštvo ukoliko postoji istinska opredeljenost da se ojača samostalnost, ako ne i nezavisnost, i kredibilitet tužilaca i da se oni dovedu u sklad sa njihovom ulogom i ovlašćenjima prema pravilima krivičnog postupka u zemlji.

Proaktivni odnosi sa javnošću takođe treba da obuhvataju planiranje dinamike periodičnih konferencija za medije o širem rasponu tema. Mogu i poželjno je da uključuju nuđenje priča i priloga sredstvima javnog informisanja o pitanjima, temama, rezultatima i trendovima na koje bi neko konkretno javno tužilaštvo ili javna tužilaštva u Srbiji htela da skrenu pažnju javnosti ili da kada postoje razlozi prikažu i svoje zasluge, uspehe

i dostignuća u suzbijanju kriminaliteta ili reformi i efikasnosti pravosuđa. Proaktivni pristup takođe treba da obuhvata periodično davanje intervjua, zašto ne i na sopstvenu inicijativu, starešina ključnih javnih tužilaštava, uključujući svakako i Republičkog javnog tužioca ili predstavnika Državnog veća tužilaca.

Pomenuta komunikaciona javnotužilačka strategija i sama predviđa, čak i zahteva, proaktivni pristup, ali on treba dodatno da se podstiče. Proaktivni odnosi sa medijima bi najčešće bili prikladniji za najviša tužilaštva, kao što su Republičko javno tužilaštvo i apelaciona tužilaštva u Srbiji, zatim za specijalizovana tužilaštva, za viša ili osnovna tužilaštva sa najvećim brojem predmeta, kao i za DVT, uključujući i Poverenika za samostalnost (tužilaca), ali to ne bi trebalo da bude obavezno rezervisano samo za njih.

5.4.3.3 Prednosti proaktivnog pristupa

Proaktivni pristup predstavlja izazov za svako tužilaštvo, zbog svih ograničenja, o kojima je već diskutovano, koje moraju da imaju na umu i zbog potrebe da održavaju neophodnu profesionalnu distancu i pronađu finu granicu za to kako da izbegne ugrožavanje pretpostavke nevinosti i tajnosti istrage, a takođe i da se ne sklizne u marketing koji ne priliči jednoj pravosudnoj instituciji ili konkretnom tužilaštvu.

Ipak, ukoliko se na odgovarajući način isplanira, osmisli i sprovede, proaktivna komunikacija sa javnošću može da donese mnogo koristi: ona tužilaštvu daje prednost u odlučivanju o tome kada će i kako objaviti određen razvoj događaja u nekom predmetu ili pokrenuti neko pitanje. Proaktivna komunikacija može da preduhitri određena pitanja koja bi došla od medija i koja bi mogla da dovedu do ugrožavanja istrage ili nekog predmeta. Ona takođe omogućava tužilaštvima da odlučuju koje aspekte sopstvenog rada da istaknu i da predstavte medijima i javnosti.

Proaktivan pristup omogućava tužilaštvima bolju kontrolu protoka i raspodele informacija. Anticipirano ili potencijalno negativno izveštavanje o nekom krivičnom gonjenju često može da se predupredi proaktivnom komunikacijom umesto da se takvom izveštavanju suprotstavlja tek nakon što je objavljeno; na takav način mogu da se kontrolišu ili ublaže posledice curenja informacija iz istrage.

U poslednjih dvadeset godina kroz obuke za novinare i okrugle stolove sa medijima u Srbiji moglo se saznati da novinari cene kada su tužioci ne samo otvoreni i predušretljivi prema njima nego i kada im proaktivno nude relevantne informacije i priče.

Iskustva drugih zemalja, ali i Srbije, pokazuju da česta i proaktivna komunikacija sa sredstvima javnog informisanja stvara sliku komunikativnog, otvorenog, aktivnog i uspešnog tužilaštva koje onda u javnosti podiže svoju reputaciju, kredibilitet, poverenje i poštovanje i za uzvrat bolje štiti svoju samostalnost. Na taj način može da smanji nedozvoljene ili neprimerene uticaje ili da poveća otpor prema njima.

5.4.3.4 Neki od ključnih izazova: objašnjavanje nepopularne odluke

Bilo da je deo reaktivnog ili proaktivnog odnosa sa medijima, jedan od glavnih izazova i trenutaka kada tužilaštva i nosioci javnotužilačkih funkcija pojedinačno mogu

da budu izloženi napadima sredstava javnog informisanja, prekomernoj kritici i čak klevetanju jeste kada donose tužilačke odluke koje mogu da budu ili se često posmatraju kao nepopularne, naročito u osetljivim predmetima ili u onima u kojima postoji, iz različitih razloga, pojačano interesovanje medija. Takve su odluke da se odustane od gonjenja ili da se prekinu istrage, da se odustane od određenih optužbi ili da se promeni kvalifikacija u manje teško krivično delo, ili kada odluče da primene oportunitet ili da sklope sporazum. U takvim situacijama tužilaštva ne bi trebalo da oklevaju da odbrane i objasne svoju odluku u javnosti (svakako, u meri u kojoj je to moguće i zakonito). Korisno je podsetiti se, u ovom kontekstu, preporuke Poverenika za samostalnost DVT koju je dao kao svoj odgovor na predstavku jednog novinara, „da je potrebno da javni tužioci i zamenici javnog tužioca ulože dodatani napor prilikom obrazlaganja odluka u predmetima za koje je javnost zainteresovana, jer dužnost tužioca i zamenika javnog tužioca nije samo da reši konkretan slučaj već i da u postupku odlučivanja i sadržinom razloga uz svoju odluku očuva poverenje u samostalnost javnog tužilaštva“.⁴² Na taj način javno tužilaštvo u celini bi pokazalo da može da stoji iza svojih odluka, da time doprinese promeni percepcije o političkom i drugom uticaju ili navodnoj korupciji u datom predmetu, a takođe bi i informisalo i edukovalo medije i javnost i delom kanalisalo njihova očekivanja za buduće slične situacije.

Uporedna iskustva i istraživanja pokazuju da što su više tužilaštvo, i pravosuđe u celini, spremni da objasne neke od svojih odluka javnosti to je njihov kredibilitet u toj javnosti veći. Stoga, konferencije za štampu, izjave, ili čak intervjui u takvim slučajevima – bilo kao odgovor na negativnu reakciju medija, bilo da su, ponekad, po mogućnosti anticipatorno isplanirani da uslede odmah posle date odluke, naročito kada je interes javnosti za neki predmet povećan – svakako neće odagnati sve sumnje medija, politike i javnosti uopšte o navodnoj korumpiranosti srpskog tužilaštva, odsustva profesionalizma i potčinjavanja političkim i drugim uticajima, ali može da pomogne jačanju njegovog kredibiliteta u javnosti i, što je takođe veoma važno, njegovog sopstvenog samopouzdanja.

5.4.4 Kako komunicirati sa sredstvima javnog informisanja

5.4.4.1 Temeljni (pravni) principi za javnu komunikaciju

U komunikaciji između tužilaca i sredstava javnog informisanja sve vreme mora da se održava ravnoteža između prava i interesa javnosti da zna i obaveza tužilaštva koje proističu iz tog prava, sa jedne, i potrebe i dužnosti tužioca da ne ugrožava svoje istrage i suđenja i da ne krši prava učesnika u sudskim postupcima razmenjujući informacije sa medijima, sa druge strane. Između ostalih, sledeća prava i principi moraju da se poštuju prilikom davanja informacija: pretpostavka nevinosti, pravo na lični život i dostojanstvo, pravo na informisanje i sloboda medija, pravo na pravičan postupak, integritet, efikasnost i tajnost istraga, kao i princip transparentnosti u radu javnih institucija, uključujući i tužilaštva.⁴³ Tužioci moraju da osiguraju da informacije date

42 Službena beleška Poverenika, DVT RS 4/18 od 10.12.2018, može da se nađe na veb-sajtu DVT <http://www.dvt.jt.rs/poverenik-za-samostalnost/>.

43 Konsultativni savet evropskih tužilaca (CCPE), Mišljenje br. 9 (2014) o Evropskim normama i

sredstvima javnog informisanja ne podrivaju integritet istraga i krivično gonjenje ili svrhu istraga, niti da krše prava trećih lica i moraju da nastoje da obezbede da pružanje informacija medijima ne utiče na ishod sudskog postupka.⁴⁴ Posebno je veliki izazov poštovati pretpostavku nevinosti u nastupima kada se odgovara na pitanja ili daje izjava povodom nekog zločina koji izaziva snažne emotivne reakcije u javnosti, pa i kod samih tužilaca. U takvim slučajevima, osim svakako preporučljivog uzdržavanja od emotivne reakcije predstavnika tužilaštva koji daje izjavu, potrebno je i ukazati medijima na obavezu čuvanja pretpostavke nevinosti kao jednog od temeljnih principa krivičnog postupka i vladavine prava.

Tužiocima treba da nastoje da osiguraju, kada je to moguće i/ili izvodljivo, da lica na koja se njihove odluke odnose budu upoznata sa tim odlukama pre bilo kakvog njenog saopštavanja sredstvima javnog informisanja.⁴⁵ Prava odbrane ne bi trebalo da budu dovedena u pitanje stavljanjem informacija na raspolaganje na preuranjen način i nedozvoljavanjem odbrani da na njih odgovori.⁴⁶ Prava žrtava da budu informisane na odgovarajući način takođe treba poštovati.⁴⁷

Pravosudni organi, uključujući i tužioce i policijske službe, treba da daju sredstvima javnog informisanja samo proverene informacije ili informacije koje se zasnivaju na razumnim pretpostavkama, i, u ovom drugom slučaju, na ovo treba jasno ukazati medijima kojima se takve informacije daju.⁴⁸

Mada ignorisanje zahteva medija, njihovog interesovanja i netačnog pisanja može da se razume i naizgled je legitimno i racionalno u okolnostima kada tužiocima imaju razloga da se osećaju da su pod pritiskom medija i preko medija i da sumnjaju u kompetentnost ili dobre namere mnogih sredstava javnog informisanja i novinara, ignorisanje medija ili pogrešno komuniciranje sa njima, sa druge strane, može čak i dodatno da pogorša već ranjivu poziciju tužilaca. Ovo može nadalje da potpiruje percepciju o korupciji tužilaca i o političkom uticaju na njih kao na redovno stanje stvari. Kao posledica, napori tužilaštva, dostignuća i rezultati mogu da budu manje vidljivi i priznati, a pravi izazovi sa kojima se tužiocima suočavaju i izvori problema mogu da ostanu neotkriveni od strane medija i javnosti, dok neosnovana i nerealna očekivanja javnosti od tužilaštva mogu dalje da rastu. Sve ovo kao rezultat može da doprinese da se održava i produbljuje začarani krug nepoverenja javnosti u tužilaštvo, verovanja da će samo veća kontrola nad tužiocima i pravosuđem da ih učini efikasnim i odgovornim, i da onda generiše još veći uticaj i pritisak na tužioce.

principima koji se odnose na tužioce (Rimska povelja), Princip IX.

44 Mišljenje (2013) br. 8 Konsultativnog saveta evropskih tužilaca o odnosima između tužilaca i medija, stav 23.

45 Mišljenje CCPE (2013) br. 8 Preporuka VI.

46 ESLJP, Stoll protiv Švajcarske, 2007, stavovi 61 i 143; Craxi protiv Italije, 2003.

47 Mišljenje CCPE (2013) br. 8, stav 25.

48 Prilog uz Preporuku *Rec(2003)13 Principi koji se odnose na pružanje informacija preko medija u vezi sa krivičnim postupcima*, Princip 3.

5.4.4.2 Sredstva direktne komunikacije sa medijima (konferencije za štampu, brifinzi, itd.)

Tužilaštva treba da koriste uobičajen komplet načina za komunikaciju sa sredstvima javnog informisanja, kao što to čine mnoge druge institucije, a među njima su saopštenja za medije, konferencije za štampu, brifinzi, intervjui. Redovni brifinzi, nekada čak i u formatu manje zvaničnih događaja – kao što su periodični radni doručci ili ručkovi sa novinarima, naročito sudskim izveštačima – stvaraju dobre prilike koje su se pokazale u praksi pravosudnih institucija mnogih zemalja, uključujući i Srbiju, kao dobre za informisanje medija na detaljniji način o nekim pravnim pitanjima, krivičnoj pravdi ili predmetima od naročitog interesa za javnost, za edukaciju novinara, i stvaranje poverenja i dobrih profesionalnih odnosa sa reporterima.

Druga grupa komunikacionih mehanizama predstavlja učešće predstavnika tužilaštava i njihovi nastupi na konferencijama, okruglim stolovima, javnim panelima i drugim sličnim događajima sa kojih sredstva javnog informisanja izveštavaju. Takvi događaji su obično dobre prilike za saopštavanje informacija i poruka, i, istovremeno, edukovanje novinara i javnosti o opštijim pitanjima, a ne konkretnim predmetima. Stoga ih treba podsticati. Oni mogu da posluže da se predstavi rad javnog tužilaštva, dostignuća, problemi i izazovi, kao i pogledi tužilaca na pitanja koja se tiču tužilačke nezavisnosti i samostalnosti, ili nekih prošlih, predstojećih, ili željenih zakonodavnih promena i reformi itd. Raspoloživost tužilaca i predstavnika tužilaštava za učešće u takvoj komunikacionoj aktivnosti zavisi od toga koliki se nivo sopstvene slobode izražavanja tužilaca i njihovog udruživanja praktikuje i garantuje, odnosno štiti u jednoj zemlji.

5.4.4.3 Onlajn komunikacija

Danas su veb-sajtovi, to jest internet prezentacije tužilaštava u mnogim zemljama ključni alat za svakodnevnu komunikaciju sa sredstvima javnog informisanja i sa javnošću. Internet prezentacije treba da budu kreirane tako da su prilagođene čitaocima, da su za široku javnost i za medije, i da se redovno održavaju i ažuriraju. Treba da sadrže informacije koje olakšavaju izveštavanje sredstava javnog informisanja, uključujući i redovno objavljivanje informacija o radu i aktivnostima datog tužilaštva, o izjavama, brifinzima, intervjuima i odgovorima portparola ili drugog predstavnika datim medijima. Tužilaštva širom Srbije trebalo je da imaju svoje aktivne internet stranice počevši od 2017. g. (sa izuzetkom onih koji već imaju svoje veb-sajtove).

Objavljivanje potvrđenih optužnica, po potrebi redigovanih zbog privatnosti i tajnosti, barem u predmetima za koje je povećan interes javnosti, treba da se usvoji kao politika i da postane redovna praksa u Srbiji pošto ne postoje zakonske prepreke za tako nešto (i Tužilaštvo za ratne zločine je, na primer, već primenilo takvu praksu). Sve ove alate i instrumente je preporučio Konsultativni savet evropskih tužilaca⁴⁹ za korišćenje u komunikaciji sa javnošću i njihova primena je takođe predviđena u Komunikacionoj strategiji i primenjena.

49 Mišljenje (2013) br. 8 Konsultativnog saveta evropskih tužilaca o odnosima između tužilaca i medija, stav 42 i Preporuka X.

Pored internet prezentacija, koji su standard, ostale nove informacione tehnologije, kao što su društvene mreže, sve više koriste mnoga tužilaštva širom Evrope i takođe bi ih trebalo ispitati i koristiti kada je to primereno i u Srbiji.

5.4.4.4 Portparoli

Ključ da bi komunikacija sa sredstvima javnog informisanja bila blagovremena, delotvorna, ali i što je moguće manje remetilačka za redovan rad tužilaca jeste da se ta komunikacija sa medijima poveri posebnim portparolima. Oni mogu da budu zamenici tužilaca ili tužilački pomoćnici. Ovo je već slučaj u Srbiji, kao i, najčešće, u drugim zemljama. U nekim tužilaštvima, kao što su ona najviša ili ona koja su najčešće izložena pitanjima novinara, portparoli često, kao što je to u praksi mnogih zemalja, nisu pravnici nego su to osobe koje imaju druga prethodna iskustva, uglavnom iz komunikacija i novinarstva. Ono što je potrebno jeste da portparoli kombinuju poznavanje prava ili sa prethodnim iskustvom iz komunikacija ili sa prethodnim iskustvom iz odnosa sa javnošću i/ili obukom na tu temu. Stoga, ukoliko je neki posebni portparol tužilac ili pravnik, treba da pohađa obuku iz komunikacije prilagođenu za službenike zadužene za odnose s javnošću tužilaštava (kako bi razvio veštine biranja jezika i pristupa delotvorne komunikacije i naučio tehnike za pisanje izjava i saopštenja za štampu, intervju, itd.).

U Srbiji su portparoli najčešće zamenici tužioca ili saradnici koji i dalje zadržavaju svoje redovne dužnosti ili barem deo njih. U tužilaštvima koja su suočena sa najčešćim zahtevima sredstava javnog informisanja i u kojima postoji najveći broj predmeta koji privlače interes javnosti (kao što su RJT, Tužilaštvo za organizovani kriminal, Tužilaštvo za ratne zločine, specijalna odeljenja za borbu protiv korupcije, viša tužilaštva u Beogradu, Novom Sadu i drugim najvećim gradovima) treba namenski izabrati osobe da rade puno radno vreme kao portparoli. Treba razmotriti osnivanje kancelarija za medije i komunikaciju, ili barem odrediti pomoćnike za štampu da pomažu portparolima u takvim kancelarijama.

Mora se naglasiti da bi portparoli trebalo da budu oni čiji je prvenstveni ili jedini zadatak da komuniciraju sa sredstvima javnog informisanja i javnosti uopšte, ali takva komunikacija ne bi trebalo da bude rezervisana i ograničena samo na njih. Ostale predstavnike tužilaštva, kao što su starešine tužilaštava, uključujući i specijalizovana tužilaštva, naročito Republički javni tužilac, predsednik i članovi DVT, uključujući i, naročito, Poverenika za samostalnost, treba sve podsticati da redovno govore za medije ili barem periodično. Ovo može da obuhvata periodične intervjuje o opštim temama iz njihovog domena rada ili o konkretnim temama, izjave, naročito kao reakciju na određena pitanja od značaja za rad i samostalnost tužilaštva. Njihova direktna komunikacija sa sredstvima javnog informisanja takođe može i treba da obuhvata pristup da objavljivanje o razvoju događaja u predmetima i situaciji koja privlači ili može da privuče najviši interes javnosti treba da učine ovi najviši predstavnici tužilaštava, ili najviši predstavnik, što je često redovna praksa u mnogim državama u Evropi i širom sveta, (i, kao što je objašnjeno, može da donese mnogo prednosti i da ojača kredibilitet i samostalnost tužioca).

Portparole u jednom tužilaštvu ne bi trebalo često menjati (što, između ostalog, govori u korist postavljanja za portparole u najvećim tužilaštvima osoba koje nisu zame-nici tužilaca ili saradnici i koji neće imati potrebu da se pomeraju sa radnog mesta portparola kako bi napredovali u tužilačkoj hijerarhiji). Ovo je zato što propisno obavljanje posla portparola zahteva vreme da se razvije iskustvo i određena profesio-nalna rutina. Pored toga, za portparola može da bude velika profesionalna prednost da uspostavi i da razvije dobre lične odnose i prisnu vezu sa pojedincima novinarima i medijskim kućama i da razvije međusobno poverenje, za šta je takođe potrebno vreme. Takav dobro uspostavljen profesionalni partnerski odnos i međusobno poverenje sa predstavnicima medija povećava tačnost objavljenih informacija pošto su novinari onda spremniji da proveravaju informacije kod portparola i da proveravaju eventualne negativne posledice po istrage ili druge strane ili učesnike u datom postupku pre njihovog objavljivanja, kao i da potraže pomoć i savet oko tumačenja pravnih pita-nja u svom izveštavanju.

5.4.4.5 Komunikacija od strane udruženja tužilaca i pojedinaca

Kao što to zahtevaju i nacionalni i međunarodni standardi slobode izražavanja i udru-živanja⁵⁰, nesmetana komunikacija sa sredstvima javnog informisanja takođe mora da se dozvoli predstavnicima društava i udruženja tužilaca i tužilačkih pomoćnika ili tuži-ocima koji su članovi sličnog pravnčkog ili profesionalnog udruženja – bilo da govore u sopstveno ime ili u ime tih udruženja. Tužioci kao pojedinci takođe svakako imaju pravo da govore javno u medijima u svoje sopstveno ime. U takvim situacijama tuži-oci koji govore kao pojedinci i članovi udruženja uvek treba da jasno stave do znanja da ne govore u ime svog tužilaštva ili javnog tužilaštva kao institucije u Srbiji. Ovo se takođe zahteva Pravilnikom o upravi u javnim tužilaštvima (čl. 70.).

Njihova komunikacija sa sredstvima javnog informisanja može da bude veoma bitna i da doprinosi građenju tačne slike u sredstvima javnog informisanja o pravnim i praktičnim parametrima rada tužilaca, njihovom položaju u krivičnompravnom i državnom sistemu, izazovima sa kojima se suočavaju, krivičnom pravu i kriminali-tetu i ostalim pitanjima koja mogu da informišu u edukuju javnost i da promovišu samostalnost državnog tužilaštva, kao i koncept njegove funkcionalne nezavisnosti.

5.4.4.6 Komunikacijski protokoli

Sva tužilaštva treba da imaju komunikacijske protokole, i za redovne i za krizne situ-acije – kao što je već predviđeno u komunikacionoj Strategiji. Ovo takođe treba da se odnosi i na ona tužilaštva koja nemaju određene portparole, tako da znaju ko može da prima pitanja novinara i da ih, po potrebi, brzo prosleđuju. Potrebno je da se komunikacijski protokoli periodično evaluiraju u odnosu na u međuvremenu stečeno iskustvo i glavne trendove uočene u medijskoj komunikaciji sa tužiocima i

50 Za međunarodne standarde, pored sudske prakse ESLJP, videti Preporuku Rec(2000)19 Komiteta ministara SE o ulozi javnog tužilaštva u kaznenopravnom sistemu, stav 6; Konsultativni savet evropskih tužilaca (CCPE), Mišljenje br. 9 (2014) o Evropskim normama i principima koji se odnose na tužioce (Rimska povelja), Princip IX; Smernice UN o ulozi tužilaca koje je usvojio 8. Kongres UN o prevenciji kriminala i postupanju prema počiniocima, Havana, Kuba, 1990, stav 8.

izveštavanju o krivičnom pravosuđu i sudskim pitanjima. Pored toga, bilo bi dobro razraditi godišnje ili polugodišnje komunikacijske planove za proaktivnu saradnju, što može da obuhvata planove za organizovanje redovnih i opštih konferencija za štampu, intervjuje najviših predstavnika tužilaštava, plasiranje relevantnih i istinitih priča sredstvima javnog informisanja, itd.

5.4.4.7 Jezik i terminologija u komunikaciji

Jezik i terminologija koje koriste portparoli i ostali predstavnici tužilaštava u komunikaciji sa javnošću su od presudne važnosti da bi se neka informacija i poruka razumela i prihvatila. Jezik treba da bude jasan i koncizan i što je moguće više oslobođen od nepotrebnih pravnih i prekomerno tehničkih termina i prilagođen za opštu ili nekada konkretno ciljanu publiku. Informacije o razvoju događaja u konkretnim predmetima treba da budu objašnjene jednostavnim i opšterazumljivim rečima, namenjene za laičku javnost, i one ne moraju nužno da u potpunosti zadovoljavaju pravne definicije i zakonske termine sve dok propisno odražavaju šta se događa (i ne krše pretpostavku nevinosti i ostale zahteve koji su već objašnjeni). Ovo je naročito slučaj kada se izjave daju elektronskim medijima koji obično daju samo vrlo kratke vremenske intervale za objašnjenja. Kao pravilo, pozivanja na brojeve članova zakona, naročito bez objašnjavanja njihovog sadržaja, uvek treba izbegavati u pisanoj, ali naročito u usmenoj komunikaciji sa sredstvima javnog informisanja.

Izjave i poruke uvek treba da budu konkretne i ciljane imajući u vidu šire pitanje koje je pokrenuto, konkretno postavljeno pitanje i datog sagovornika. One treba da budu obrađene i prilagođene konkretnoj publici kojoj su namenjene ili strateškoj publici u pogledu određenih pitanja. Na primer, poruke treba da budu prilagođene zavisno od toga da li je cilj određene izjave, brifinga ili nekog intervjuja da se informiše javnost u nekoj lokalnoj zajednici o nekom predmetu od naročite važnosti za tu zajednicu, ili da se predstavte rezultati i dostignuća nekog lokalnog tužilaštva, ili je svrha da se govori o rezultatima i izazovima u rešavanju određene vrste kriminaliteta u celoj državi, ili je cilj, recimo, da se stručnoj javnosti i izvršnoj grani vlasti predoče određeni izazovi u funkcionisanju tužilaštva ili u primeni zakonodavstva i da se tako mobilise i podrška sredstava javnog informisanja.

5.4.4.8 „Bez komentara“ kao odgovor

Po pravilu, odgovore i izjave „Bez komentara“ treba izbegavati. Treba takođe izbegavati odgovore koji sadrže samo floskule, poput „mi smo odlučni u borni protiv kriminala“. Takvi odgovori često mogu da stvore percepciju da je urađeno ili da se događa nešto pogrešno, ili da ostavljaju utisak nepoštovanja prema medijima, ili o nesposobnost predstavnika tužioca, itd. Odgovor novinarima treba da bude sadržajni i da pruži minimum podataka (koje je u tom trenutku moguće dati). Ukoliko ne bi mogao da se da nikakav odgovor, ili to tužilaštvo ili portparol ne raspolaze traženom informacijom, uvek je bolje to reći i dati barem neki razlog zašto odgovor ne može da se pruži u ovom trenutku i objasniti da on može biti dat u nekoj kasnijoj fazi. Poželjno

je javnost obavestiti koja je sledeća faza postupka kao i, kad god je to moguće, kada će biti dostupna sledeća informacija.

5.4.4.9 Obuka novinara

Tužilaštva treba proaktivno da nastoje da iniciraju i nude svoju pomoć u obuci novinara za izveštavanje iz sudova i o krivičnopравnim pitanjima. Takva obuka treba da poveća razumevanje među novinarima sudske i tužilačke organizacije i statusa, relevantnih nijansi krivičnog postupka, krivičnog prava i ljudskih prava, naročito prava na pravično suđenje i prava na privatnost, i da se pozabavi najčešćim greškama koje mediji prave u izveštavanju o krivičnim predmetima i istragama. Obuka takođe treba da obuhvati tehnike za intervjuisanje žrtava. Usled velike fluktuacije novinara, koji se često prebacuju između raznih oblasti o kojima izveštavaju ili napuštaju novinarstvo, i usled menjanja zakonodavstva, takvu obuku treba nuditi periodično – i kao obuku za obnovu znanja, i kao obuku za novopridošle.

5.5 Neke završne napomene

Na kraju ovog poglavlja o sredstvima javnog informisanja treba napomenuti da redovna komunikacija sa medijima, naročito ona proaktivna, predstavlja razvojni proces i proces učenja za tužilaštvo svake zemlje. Takva komunikacija i osnivanje kancelarija za medije i komunikaciju i imenovanje obučениh portparola u tužilaštvima su počeli relativno nedavno, dobijajući izvestan strukturisan i planirani format u nekim državama tek osamdesetih godina prošlog veka. Neke zemlje su postigle veliki napredak u tom smislu i razvile robusne službe za medije i komunikacije (Holandija predstavlja jedan od najboljih takvih primera); međunarodni krivični tribunali i sudovi su takođe dali svoj doprinos tokom devedesetih godina prošlog veka i tokom dvehiljaditih godina, a u nekim pravosuđima, uključujući i region bivše Jugoslavije, takve službe se još uvek razvijaju. Državno veće tužilaca i Republičko javno tužilaštvo su načinili krupne iskorake ka osnivanju takvih službi ili tačaka za eksternu komunikaciju širom zemlje kroz usvajanje i primenu komunikacione strategije i kroz imenovanje i obuku osoba ovlašćenih za komunikaciju sa medijima u ime tužilaštava.

Kako i u kojoj meri će se komunikacija sa medijima koristiti za informisanje javnosti, ali i za građenje autoriteta javnog tužilaštva i poverenja koje uživa u javnosti, zavisi i veoma će zavistiti od opšteg položaja sudstva i državnog tužilaštva u datom društvu i sistemu podelе vlasti koji postoje – i u ustavu i u stvarnosti – u datom društvu.

U dosadašnjoj praksi Poverenika za samostalnost pokazano je da sredstva javnog informisanja mogu da budu delotvoran mehanizam i kanal za izveštavanje i reagovanje na političko i drugo neprimereno ometanje rada tužilaca i za podizanje svesti javnosti o značaju zaštite samostalnosti ili nezavisnosti tužioca. Presudno je da tužiocci shvate da su odnosi između medija i tužilaštva dvosmerni – i to mnogo više nego u slučajevima odnosa sa svim ostalim eksternim faktorima koji mogu da utiču ili da se mešaju u rad tužilaca, i da sredstva javnog informisanja takođe mogu da osnaže tužilaštvo i pomognu tužiocima da štite i jačaju svoju samostalnost i nezavisnost. I dok

otvorenost prema medijima može da izloži tužilaštva i nosioce javnotužilačkih funkcija kao pojedince neželjenoj i nezasluženoj pažnji javnosti, što takođe predstavlja rizik za tajnost istrage i/ili prava stranaka, koristi od redovne komunikacije sa sredstvima javnog informisanja, uključujući i proaktivan pristup, ipak nadmašuju takve rizike.

Smernice za prepoznavanje i postupanje nosilaca javnotužilačke funkcije u slučajevima neprimerenog uticaja su, po mom uverenju, dobar pokušaj da se u okviru postojećeg zakonskog okvira, koji ne pruža potpune i efektivne garancije za zaštitu od neprimerenog uticaja, javnim tužiocima i zamenicima javnih tužilaca pokažu putevi i prikaže uporedna praksa zaštite od neprimerenog uticaja i samim tim oni ohrabre u odbrani sopstvene samostalnosti.

Dr Goran Ilić

Poverenik za samostalnost javnog tužilaštva

www.coe.int/en/web/cdcj/home

Ova publikacija objavljena je u okviru Zajedničkog programa Evropske unije i Saveta Evrope „Horizontal Facility“ za Zapadni Balkan i Tursku, a finansirana od strane projekta „Jačanje pravnih garancija nezavisnih i nepristrasnih sudova“.

Izneti mišljenja se ni u kom slučaju ne mogu smatrati zvaničnim stavovima Evropske unije ili Saveta Evrope.

Savet Evrope je vodeća organizacija za ljudska prava na kontinentu. Obuhvata 47 država, od kojih su 28 članice Evropske unije. Sve države članice Saveta Evrope potpisale su Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, sporazum čiji je cilj zaštita ljudskih prava, demokratije i vladavine prava. Evropski sud za ljudska prava nadgleda primenu Konvencije u državama članicama.

www.coe.int

Zemlje članice Evropske unije su odlučile da udruže svoja znanja, resurse i sudbine. Zajedno su izgradile stabilno okruženje, demokratiju i održivi razvoj zadržavajući kulturnu raznolikost, toleranciju i individualne slobode. Evropska unija je posvećena deljenju svojih dostignuća i vrednosti sa zemljama i narodima van svojih granica.

<http://europa.eu>

Horizontal Facility for Western Balkans and Turkey

Funded
by the European Union
and the Council of Europe



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Implemented
by the Council of Europe