



TS Broj 60 / 19

Podgorica, 29. 03 20 19 god

**CRNA GORA
VRHOVNO DRŽAVNO TUŽILAŠTVO**

**IZVJEŠTAJ O RADU
KOMISIJE ZA ETIČKI KODEKS DRŽAVNIH TUŽILACA**

Podgorica, mart 2019.godine

1. UVODNI DIO

Saglasno ustavnom osnovu sadržanom u amandmanima X-XIII na Ustav Crne Gore, Zakonom o državnom tužilaštvu u čl.21 propisano je da Komisija za Etički kodeks državnih tužilaca ima predsjednika i dva člana. Predsjednik se bira iz reda članova Tužilačkog savjeta koji nije državni tužilac, jednog člana bira proširena sjednica Vrhovnog državnog tužilaštva iz reda državnih tužilaca, a drugi član je predsjednik Udruženja državnih tužilaca Crne Gore.

Komisija za Etički kodeks državnih tužilaca bira se na vrijeme od četiri godine. Istekom mandata ranije izabranim članovima Komisije za Etički kodeks državnih tužilaca, sproveden je postupak izbora predsjednika i članova, na način što je proširena sjednica Vrhovnog državnog tužilaštva za člana Komisije izabrala Radmilu Čuković, državnu tužiteljku u Vrhovnom državnom tužilaštvu, zatim Konferencija državnih tužilaca na sjednici od 26.06.2018.godine za predsjednika Komisije, iz reda članova Tužilačkog savjeta koji nije državni tužilac, izabrala Ranku Čarapić, dok je Veselin Vučković, državni tužilac u Vrhovnom državnom tužilaštvu i predsjednik Udruženja državnih tužilaca Crne Gore, saglasno čl.21 Zakona o državnom tužilaštvu, član Komisije po funkciji.

Prema čl.21 st.3 Zakona o državnom tužilaštvu, svako se može obratiti Komisiji za Etički kodeks državnih tužilaca radi davanja mišljenja da li je određeno ponašanje državnog tužioca u skladu sa Etičkim kodeksom državnih tužilaca.

Komisija za Etički kodeks državnih tužilaca izvještaj o svom radu dostavlja Tužilačkom savjetu.

Saglasno zakonu, rad Komisije za Etički kodeks državnih tužilaca uređen je Poslovníkom kojim se bliže propisuje način rada i odlučivanja.

Godišnji izvještaj o radu pripremljen je saglasno programu rada Tužilačkog savjeta.

2. AKTIVNOSTI KOMISIJE U IZVJEŠTAJNOM PERIODU

U 2018.godini, u saradnji sa Programskom kancelarijom Savjeta Evrope, u okviru Projekta "Horizontalni mehanizam za Zapadni Balkan i Tursku", prema planu – Odgovornost u pravosudnom sistemu, nastavljene su aktivnosti iz prethodne godine na usaglašavanju Etičkog kodeksa državnih tužilaca sa standardima etike utvrđenim u međunarodnim dokumentima i pripremljen Nacrt novog Etičkog kodeksa državnih tužilaca. Etika državnotužilačke profesije bila je predmet ekspertske analize od strane eksperata Savjeta Evrope koja je rezultirala opsežnim materijalom u kojem su izložene ocjene i preporuke u pravcu usaglašavanja načela i pravila Kodeksa sa Evropskim smjernicama o etici i ponašanju javnih tužilaca "Budampeštanskim smjernicama" usvojenim na Konferenciji generalnih tužilaca Evrope 31.05.2015.godine, zatim "Bangalovskim principima" usvojenim od strane Ekonomskog savjeta Ujedinjenih nacija – Rezolucija 2006/23 od 27.07.2006.godine, Preporukama Savjeta ministara državama članicama o ulozi javnih tužilaštava u krivičnopravnom sistemu od 06.10.2000.godine i mišljenjima sa preporukama Konsultativnog vijeća evropskih tužilaca.

Na osnovu pregleda nacionalnog pravnog okvira o integritetu, etici i sukobu interesa, 26. i 27.02.2018.godine, u Vrhovnom državnom tužilaštvu, boravila je ekspertkinja Savjeta Evrope i obavila službene razgovore sa predstavnicima Vrhovnog državnog tužilaštva i članovima Komisije za Etički kodeks o implementaciji specifičnih preporuka u četvrtom ciklusu GRECO evaluacije i "Studiji o primjeni etičkih kodeksa za sudije i državne tužioce u Crnoj Gori". Posebna pažnja posvećena je Nacrtu izmjena Etičkog kodeksa državnih tužilaca, odnosima između etičkih načela i pravila i disciplinskih prekršaja i postupaka, uvođenju proceduralnih garancija u funkcionisanje Komisije, kao i mogućnostima uvođenja novih mehanizama kao što je savjetodavna uloga Komisije za Etički kodeks.

U saradnji sa Programskom kancelarijom Savjeta Evrope "Horizontalni mehanizam" i uz njihovu finansijsku podršku, sprovedene su obuke za sudije i državne tužioce ne temu međunarodni i nacionalni standardi, zatim radionice posvećene analizi studija slučajeva. Nastavu su izvodili predsjednik Udruženja sudija, Hasnija Simonović, predsjednik Udruženja tužilaca, Veselin vučković i državni tužilac u Vrhovnom državnom tužilaštvu, Miljana Radović.

Nacrt Etičkog kodeksa državnih tužilaca, koji su pripremili članovi Komisije za Etički kodeks, u saradnji sa ekspertima Savjeta Evrope, u okviru navedenog projekta, razmatrala je i usvojila Konferencija državnih tužilaca na sjednici održanoj 26.06.2018.godine.

Novi Etički kodeks, koji je prema ocjeni eksperata u visokom stepenu usaglašen sa međunarodnim izvorima u navedenim dokumentima, sadrži novu strukturu etičkih načela i pravila kojima je unaprijeđena sistematizacija njegovog sadržaja, uvođenjem novih odredbi u skladu sa mišljenjima Konsultativnog vijeća evropskih tužilaca (CCPE), preporukama Komiteta ministara Savjeta Evrope i Evropskim smjernicama o etici i ponašanju državnih tužilaca.

Saglasno GRECO preporukama, Etički kodeks je na konkretniji način razjasnio određena pitanja i ponudio detaljnija uputstva, naročito u vezi sa profesionalnim aktivnostima koje državni tužioci mogu obavljati tokom vršenja tužilačke funkcije, kontaktima sa trećim licima, povjerljivošću i načinima postupanja u slučajevima potencijalnog sukoba interesa.

Posebno poglavlje Kodeksa posvećeno je sprječavanju sukoba interesa, članstvu u udruženjima i aktivnostima van funkcije.

Konačno, na predlog eksperata, u poglavlju o sukobu interesa dopunjene su odredbe o učešću državnih tužilaca u različitim udruženjima. Državni tužioci su obavezni da daju izjavu o članstvu u udruženju i da o svim aktivnostima tog udruženja uredno obavještavaju Tužilački savjet. Uključivanje ovih obaveza je u skladu sa Vodičem za procjenu čl.11 UNCAC-a koji je naglasio da sukobi interesa mogu nastati, ne samo iz finansijskih interesa, već iz samog članstva u raznim udruženjima. Naravno, od ključne je važnosti da dužnost prijavljivanja ne uključuje ili utiče na slobodu mišljenja, savjesti i prava privatnog života državnog tužioca.

U odredbama Kodeksa obuhvaćene su i odredbe o eksternoj nezavisnosti državnih tužilaca i reakciji na javnu kritiku, saglasno Mišljenju br.4 CCPE. Saglasno praksi zemalja članica Savjeta Evrope, brisana je odredba prema kojoj su tužioci bili dužni da se pridržavaju obavezujućih uputstava nadređenih državnih tužilaca tokom sudskog postupka, jer na glavnim pretresima trebaju imati pravo da samostalno iznose svoje mišljenje o predmetu konkretne krivične stvari.

Etički kodeks državnih tužilaca, saglasno Zakonu o državnom tužilaštvu, u principu odražava snažnu hijerarhijsku strukturu. Tokom razmatranja i usvajanja Etičkog kodeksa državnih tužilaca, ovakva hijerarhijska struktura prihvaćena je od državnih tužilaca, članova Konferencije državnih tužilaca, a takav stav državni tužioci su izrazili i u razgovorima sa ekspertom Savjeta Evrope.

Za buduću analizu novog Etičkog kodeksa državnih tužilaca, saglasno preporukama eksperata Savjeta Evrope, ostala su otvorena pitanja u pogledu broja članova Komisije za Etički kodeks, kao i pitanje da li državnom tužiocu čije je ponašanje od strane Komisije ocijenjeno kao ponašanje koje nije u skladu sa načelima i pravilima Kodeksa, treba ostaviti mogućnost traženja preispitivanja odluke Komisije. U pogledu broja članova Komisije, eksperti preporučuju da Komisija treba da ima više članova od broja propisanog Zakonom o državnom tužilaštvu, kao i da svaki član treba imati zamjenika. U pogledu mogućnosti da državni tužilac može tražiti preispitivanje negativnog mišljenja Komisije o njegovom ponašanju, postavlja se pitanje nadležnosti organa koji bi to mišljenje preispitivao, kao i kakav bi karakter imala odluka donijeta tim povodom, te da li se ovakva intervencija može učiniti odredbom Poslovnika o radu Komisije za Etički kodeks, bez izmjena Zakona o državnom tužilaštvu. U tom pravcu ukazujemo da je Komisija za Etički kodeks državnih tužilaca, prema Zakonu o državnom tužilaštvu, samostalan organ i da su njen sastav i nadležnosti propisani u odredbi čl.21 Zakona o državnom tužilaštvu. Međutim, i pored činjenice da je samostalan organ, Komisija za Etički kodeks državnih tužilaca dužna je da izvještaj o svom radu podnosi Tužilačkom savjetu, kao i da je predsjednik Komisije član Tužilačkog savjeta koji nije državni tužilac, odnosno član Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika. Zato, neophodno je da Tužilački savjet, prilikom razmatranja ovog izvještaja, zauzme stav i o ovom pitanju, polazeći od mišljenja i preporuke eksperta Savjeta Evrope Đura Sesse da državnom tužiocu, čije je ponašanje Komisija ocijenila kao ponašanje suprotno načelima i pravilima Kodeksa, može da se obrati Tužilačkom savjetu radi preispitivanja tog mišljenja.

U cilju jačanja savjetodavne uloge Komisije za Etički kodeks državnih tužilaca, Komisija za etički kodeks sudija i Komisija za Etički kodeks državnih tužilaca u saradnji i uz ekspertsku podršku Programske konacelarije Savjeta Evrope "Horizontalni mehanizam", pripremile su i na zajedničkoj sjednici održanoj 17.11.2018.godine utvrdile smjernice, i to:

- u odnosu na dozvoljene aktivnosti kojima se sudije/državni tužioci mogu baviti pored sudijske/tužilačke funkcije,
- u odnosu na pitanje dozvoljene granice korišćenja naloga na društvenim mrežama sa aspekta profesionalne etike sudija i državnih tužilaca i
- u odnosu na pitanje učešća sudija i državnih tužilaca u političkim aktivnostima sa aspekta principa nezavisnosti i nepristrasnosti.

Zakonom o državnom tužilaštvu, kao ni Etičkim kodeksom državnih tužilaca i Poslovnikom o radu Komisije za Etički kodeks državnih tužilaca, nije propisana savjetodavna uloga Komisije niti mogućnost da državni tužioci, ako se nađu u dilemi da li se neko njihovo predviđeno ponašanje ili aktivnost koju namjeravaju preduzeti, može smatrati kršenjem pravila i načela Kodeksa, mogu da se obrate Komisiji za Etički kodeks. Zato, ostaje otvoreno pitanje da li Komisija za Etički kodeks državnih tužilaca, prema postojećem pravnom okviru u Zakonu o državnom tužilaštvu, može vršiti i ovu savjetodavnu funkciju. U tom pravcu ekspert Savjeta Evrope, Đuro Sessa, nakon analize zakonskog okvira, Etičkog kodeksa i Poslovnika o radu Komisije za Etički kodeks i razgovora za predstavnicima Vrhovnog državnog tužilaštva i Tužilačkog savjeta, u Polaznoj studiji o primjeni etičkih kodeksa sudija i državnih tužilaca u Crnoj Gori, preporučuje da bi, dopunama Zakona o državnom tužilaštvu i usaglašavanjem Poslovnika o radu Komisije, bilo neophodno da se propiše jedinstvena procedura sa elementima povjerljivosti po kojoj bi se državni tužioci mogli obratiti Komisiji kada se nalaze pred etičkim dilemama u vezi sa profesionalnim ili izvanprofesionalnim aktivnostima.

3. RAD NA PREDMETIMA IZ NADLEŽNOSTI KOMISIJE ZA ETIČKI KODEKS DRŽAVNIH TUŽILACA

U izvještajnom periodu, na osnovu inicijativa za preispitivanje da li je ponašanje državnog tužioca u skladu sa načelima i pravilima Etičkog kodeksa državnih tužilaca, formirana su tri predmeta. Radi odlučivanja u

ovim predmetima Komisija je održala pet sjednica. U dva predmeta, inicijative su se odnosile na ponašanje jednog rukovodioca Državnog tužilaštva i jednog državnog tužioca i nakon provjere inicijativa prikupljanjem dokaza i podataka u predmetima, utvrđeno je da nije učinjena povreda načela i pravila Etičkog kodeksa državnih tužilaca. Jedan predmet formiran po inicijativi neposrednog rukovodioca Državnog tužilaštva kojom je traženo da se utvrdi da li je ponašanje državnog tužioca u tom tužilaštvu u konkretnom predmetu u skladu sa načelima i pravila tužilačke etike, kao nerješen prenijet je u rad u narednu godinu.

Dvije sjednice Komisije održane su povodom pripreme i utvrđivanja smjernica za primjenu Etičkog kodeksa državnih tužilaca.

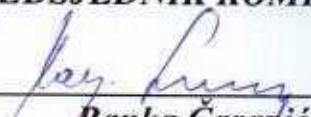
4. PREPORUKE I MJERE

1. Pripremiti analizu poštovanja Etičkog kodeksa državnih tužilaca sa posebnim osvrtom na pravila o sukobu interesa;
2. U saradnji sa Programskom kancelarijom Savjeta Evrope "Horizontalni mehanizam" i Centrom za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu, nastaviti sa sprovođenjem obuke državnih tužilaca, savjetnika i pripravnika u Državnom tužilaštvu u oblasti etike državnotužilačke profesije;
3. Dalje jačanje etike državnotužilačke profesije u 2019.godini sprovodiće se i prema posebnom projektu – Etički reflektori tužilaštva o nezavisnoj zoni pravde koji je pripremljen u saradnji sa Udruženjem državnih tužilaca.
4. U daljem radu Komisije neophodno je jačati njenu savjetodavnu ulogu o pojedinim složenijim pitanjima i mogućim dilemama sa kojima bi se državni tužioci mogli suočiti u tumačenju i primjeni načela i pravila Kodeksa;
5. U cilju sprovođenja preporuka eksperata Savjeta Evrope, sadržanih u Polaznoj studiji o primjeni etičkih kodeksa sudija i državnih tužilaca u Crnoj Gori i jačanja savjetodavne funkcije Komisije, neophodno je da Tužilački savjet ocijeni potrebu iniciranja izmjena i dopuna Zakona o državnom tužilaštvu u odnosu na broj i sastav članova Komisije, nadležnosti Komisije u pogledu savjetodavne funkcije i pitanja prava državnog tužioca da traži preispitivanje

mišljenja Komisije kada je utvrđeno da je njegovo ponašanje u suprotnosti sa pravilima etike državnodužničke profesije;

6. Kako efikasnost primjene Etičkog kodeksa državnih tužilaca zavisi i od svijesti javnosti o standardima ponašanja koji se uspostavljaju Etičkim kodeksom i smjernicama o primjeni načela i pravila, neophodno je da Komisija za Etički kodeks u daljem radu razvija mehanizme koji omogućavaju svim zainteresovanim stranama i javnosti da ukažu na kršenje tih načela, kao i da imaju pravo učešća u postupcima pred Komisijom.

PREDSJEDNIK KOMISIJE



Ranka Čarapić