



IZVJEŠTAJ

PRIMJENA ETIČKIH KODEKSA TUŽILACA, SUDIJA I POLICIJE

Podgorica, novembar 2017. godine

Izradu ovog izvještaja podržao je Fond braće Rokfeler (Rockefeller brother fund). Stavovi izneseni u ovom izvještaju predstavljaju stavove Građanske alijanse (GA) i ne moraju odražavati mišljenje donatora koji je podržao projekat.

Građanska alijansa, Crna Gora
Novembar 2017. godine

Za izdavača
Boris Raonić

Koordinatori na izvještaju
Zoran Vujičić
Milan Radović

GA tim
Zoran Vujičić
Milan Radović
Sanja Rašović
Anđela Đuković

Prevod i lektura
Jelena Ristović

SADRŽAJ

I UVOD.....	4
II KODEKS TUŽILAČKE ETIKE	5
2.1. Rad i odluke Komisije za etički kodeks državnih tužilaca	9
III KODEKS SUDIJSKE ETIKE	11
3.1. Rad i odluke Komisije za Etički kodeks sudija.....	14
IV KODEKS POLICIJSKE ETIKE	16
4.1. Rad Etičkog odbora	19
V ISTRAŽIVANJE JAVNOG MNJENJA I MEDIJI	20
5.1. Istraživanje stavova građana.....	20
5.2. Medijska zastupljenost.....	21
VI PREPORUKE.....	21

I UVOD

Montesquieu je pisao u “*Duhu zakona*”: „nema slobode ... ukoliko sudska vlast nije odvojena od zakonodavne i izvršne vlasti“, a prema Aristotelu, “ići sudiji znači ići pravdi.”

Za potrebe izrade ovog izvještaja činilo se najboljim započeti ga hipotezom da odgovornost i složenost koju nosi pravosudna funkcija pretpostavlja uvezane odlike i vrline sudija, tužilaca, ali i policijskih službenika koje stvaraju povjerenje građana u njihov rad i jemče zadovoljenje pravde. Povjerenje u nezavisnost pravosudnog sistema pretpostavlja nepristrasnog, stručnog i revnosnog nosioca funkcije, ali i njegovu mudrost, čovječnost, ozbiljnost i smotrenost.

Etički kodeksi¹ je pisani dokument kojim se utvrđuju etička načela i pravila ponašanja onih na koje se odnosi, a čijim pridržavanjem se čuva, afirmiše i unapređuje dostojanstvo i ugled u obavljanju dužnosti i ovlašćenja. Etika nosilaca pravosudnih dužnosti u svojoj biti odražava zahtjeve stručnog, profesionalnog i nezavisnog ponašanja u cilju pravičnog i nepristrasnog postupanja i zaštite pojedinaca od zloupotreba vlasti. Otud potiče potreba usvajanja etičkih kodeksa u kojima se utemeljuju pravila savjesnog i dostojanstvenog ponašanja u obavljanju pravosudne funkcije i ustanovljavanje disciplinske odgovornost za njene nosioce.

Prema zaključcima *Konsultativnog vijeća evropskih sudija iz 2002. godine* etičke norme: “...izražavaju sposobnost profesije da razmatra svoju ulogu u okviru vrijednosti povezanih s očekivanjima javnosti i dodijeljenim ovlašćenjima. To su norme samokontrole, pri čemu je nužno prepoznati da se zakon ne primjenjuje automatizmom, već da njegova primjena proizlazi iz realne sposobnosti procjene, i da sudijama donosi odgovornost naspram sebe samih i naspram građana”.

U državi u kojoj postoji vladavina prava javnost ima pravo da očekuje uspostavljanje opštih principa, koji su dosljedni ideji o poštenom vršenju funkcije i garantovanju osnovnih prava. Obaveze koje su na sudijama, tužiocima i policijskim službenicima definisane su kako bi garantovale njihovu odgovornost, objektivnost i efikasnost u radu. Koncept odgovornosti je inherentan vladavini prava, koja, između ostalog, podrazumijeva zakonom predviđene mehanizme i procedure za utvrđivanje odgovornosti i jačanje transparentnosti, pravičnosti, integriteta, kao što obezbjeđuju predvidivost postupanja države i njenih institucija. Pitanje odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija čvrsto je

¹ Etika (grč. ethos-običaj) dio filozofije koji proučava i procjenjuje moralne vrijednosti, porijeklo i načela moralnosti, Milan Vujaklija: Leksikon stranih riječi

povezano sa reformom pravosuđa, koja među svojim visoko postavljenim ciljevima, prepoznaje jačanje nezavisnosti sudija i uspostavljanje mehanizama odgovornosti, uz istovremeno poštovanje njihove nezavisnosti.

Potreba za poštovanjem sudijske i tužilačke etike prepoznata je *Strategijom reforme pravosuđa Crne Gore za period 2014-2018. godine* u okviru strateškog cilja *Jačanje nezavisnosti, nepristrasnosti i odgovornosti pravosuđa*. Ovim dokumentom jasno su definisane smjernice za dostizanje ovog cilja, što se, između ostalog, čini istaknutim naporima u jačanju integriteta sudija i državnih tužilaca kroz poštovanje etičkih kodeksa. U okviru jačanja odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija predviđeno je kontinuirano praćenje objektivnosti i transparentnosti postupaka za utvrđivanje odgovornosti sudija i državnih tužilaca.

Pregovaračkim poglavljem 23 za pristup Evropskoj uniji definisan je cilj *Jačanje nepristrasnosti pravosuđa*, radi čijeg postizanja je neophodno obezbijediti efikasno praćenje sprovođenja odredbi etičkih kodeksa kroz punu implementaciju mjera, kakve su: izmjena etičkih kodeksa sudija i državnih tužilaca u skladu sa međunarodnim preporukama; sprovođenje obuka o poštovanju kodeksa; informisanje građana o podnošenju pritužbi protiv sudija i tužilaca zbog kršenja etike, podnošenje godišnjeg izvještaja Komisije za praćenje poštovanja kodeksa Sudskom odnosno Tužilačkom savjetu, sa analizama poštovanja kodeksa, uz posebni dio o poštovanju pravila o sukobu interesa sudija i tužilaca (1.2.4.4. i 1.2.4.5).

Uvodnu riječ valja završiti konstatacijom da nezavisnost nosilaca pravosudnih funkcija obezbjeđuje svakom građaninu pravo na pravično suđenje i stoga nije privilegija, već jemstvo poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda. Ovo je razlog da se kroz dosljednu primjenu etičkih kodeksa ojača nezavisnost i djelotvornost u vršenju dužnosti i ovlašćenja nosilaca pravosudnih funkcija.

II KODEKS TUŽILAČKE ETIKE

Pitanju kodeksa tužilačke etike posvećena je značajna pažnja na međunarodnom nivou, koje je razrađeno strateškim dokumentima kakvi su: *Smjernice Ujedinjenih nacija o ulozi tužilaca (Smjernice iz Havane)*², *Preporuka Rec(2000)19 Komiteta ministara Savjeta Evrope*³, *Standardi Međunarodnog udruženja tužilaca*⁴ i *Evropske smjernice o etici i ponašanju javnih tužilaca („Budimpeštanske*

²Smjernice o ulozi tužilaca, usvojene na Osmom kongresu Ujedinjenih nacija o sprečavanju kriminala i postupanju prema učiniocima krivičnih djela, Havana, 1990, <http://www.unrol.org>

³Preporuka Komiteta ministara Savjeta Evrope Rec(2000)19 o ulozi javnog tužilaštva u sistemu krivičnog pravosuđa, <https://wcd.coe.in>

⁴Međunarodno udruženje tužilaca (IAP), „Standardi profesionalne odgovornosti i izjava o osnovnim dužnostima i pravima tužilaca”, dokument usvojen u aprilu 1999, <http://www.iap-association.org>

smjernice”)⁵. U okvirima ovih dokumenata posebno mjesto zauzimaju cjeline kojima se uređuju standardi profesionalnog ponašanja, nezavisnosti i nepristrasnosti tužilaca, te njihova uloga u krivičnom postupku.

Svi gore navedeni dokumenti saglasno utvrđuju obaveze nosilaca tužilačke funkcije, među kojima se *prima facie* izdvaja obaveza staranja o dobroj informisanosti i upućenosti u relevantan razvoj u oblasti prava, obaveza unapređenja profesionalne obuke, razvoj svijesti o etičkim dužnostima svoje funkcije, ustavnim i zakonskim pravima osumnjičenih i žrtava. Poseban naglasak stavlja se na potrebu da tužioci budu poštjeni i sposobni, a da bi se to obezbijedilo, ključnu ulogu ima proces regrutovanja i obuka. Pod načelima i etičkim dužnostima ovih strateških smjernica i preporuka integralno se podrazumijeva zaštita osumnjičenih, žrtava i svjedoka, te zaštita i poštovanje ljudskih prava kroz konzistentan, pravičan i nezavistan tužilački pristup. Poseban akcenat stavljen je na postupak imenovanja i napredovanja tužilaca u službi, koji moraju biti zasnovani na objektivnim kriterijumina, pravednoj i nepristrasnoj proceduri. Kriterijumi za odabir tužilaca uključuju i mehanizme zaštite od pristrasnih imenovanja ili imenovanja zasnovanih na predrasudama i diskriminaciji.

Standardi međunarodnog udruženja tužilaca (IAP) pod profesionalnim ponašanjem tužilaca podrazumijevaju: stalno čuvanje časti i dostojanstva profesije; profesionalno ponašanje, u skladu sa zakonom, pravilima i etikom svoje profesije; primjenu najviših standarda integriteta; održavanje dobre informisanosti sa razvojem bitnih pravnih pitanja; trud na doslednosti, nezavisnosti i nepristrasnosti; zaštitu prava optužene osobe na pravično suđenje i posebnu brigu da dokazi koji su povoljni za optuženog budu dostupni u skladu sa zakonom ili zahtjevima pravičnog suđenja; obavljanje funkcije u javnom interesu, te podržavanje univerzalnih principa ljudskog dostojanstva i ljudskih prava.

Donošenje Etičkog kodeksa tužilaca nesporno je uslovljeno značajem tužilačke uloge u primjeni prava i obezbjeđenju pravne sigurnosti građana. Tužioci imaju ovlašćenja da odlučuju o životu, slobodi i imovini građana, kroz gonjenje učinilaca krivičnih djela, rukovođenje operativnom djelatnošću policije i drugih organa uključenih u otkrivanju krivičnih djela i pronalaženju učinilaca, vođenje istrage, podizanje optužbe, izjavljivanje pravnih ljekova na odluke suda i kroz druga zakonska ovlašćenja.

U ispunjavanju obaveza iz evropskog partnerstva u oblasti „Demokratija i vladavina prava“, Vlada Crne Gore je u julu 2006. godine utvrdila *Akcioni plan za sprovođenje programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala*, a maja 2007. godine usvojen je *Akcioni plan za implementaciju preporuka evropskog partnerstva*. Ovim dokumentima je utvrđena obaveza izrade i implementacije

⁵Evropske smjernice o etici i ponašanju za javne tužioce („Budimpeštanske smjernice“), usvojene na Konferenciji državnih tužilaca Evrope u maju 2005, <http://www.coe.in>

Etičkog kodeksa tužilaca u cilju povećanja integriteta nosilaca tužilačke funkcije, pa je Tužilački savjet utvrdio *Etički kodeks državnih tužilaca i zamjenika državnih tužilaca* koji je stupio na snagu 10. novembra 2006. godine. Članom 7 Zakona o izmjenama i dopunama *Zakona o državnom tužilaštvu* („Sl.list CG“, br. 46/13) utvrđena je *Konferencija državnih tužilaca* kao organ u čijoj je nadležnosti donošenje *Kodeksa tužilačke etike* i imenovanje *Komisije za praćenje primjene Kodeksa tužilačke etike*. U skladu sa tim izmjenama formirana je Konferencija i novembra 2013. godine donijet novi *Kodeks tužilačke etike*. Konačno, nakon što je ekspertska misija u martu 2014. godine izvršila kontrolu usaglašenosti Kodeksa tužilačke etike sa mišljenjem Konsultativnog savjeta evropskih tužilaca iz *Preporuke Rec (2000) 19 Savjeta Evrope i Evropskim vodičem o etičkom kodeksu za državne tužioce – „Budimpeštanski principi“*, Konferencija državnih tužilaca je maja 2014. godine usvojila *izmjene i dopune Kodeksa tužilačke etike* radi usaglašavanja sa preporukama ekspertske misije.

Kodeksom tužilačke etike utvrđena su načela i pravila ponašanja rukovodilaca državnih tužilaštava i državnih tužilaca, kojih su se uvijek dužni pridržavati, u cilju očuvanja i daljeg razvoja dostojanstva i ugleda državnog tužioca kao samostalnog i nezavisnog organa.

Normativni osnov za rad Komisije za praćenje primjene Etičkog kodeksa državnih tužilaca predstavlja *Zakon o Državnom tužilaštvu* (“Službeni list CG”, br. 11/2015 i 42/2015), kojim je propisano da Konferencija državnih tužilaca bira predsjednika Komisije za praćenje primjene Etičkog kodeksa državnih tužilaca, a da administrativno-tehničke poslove za rad Komisije vrši Sekretarijat Tužilačkog savjeta (čl.20 st.4,5). Zakonom je određeno da Komisija za Etički kodeks državnih tužilaca ima predsjednika i dva člana, da se predsjednik bira iz reda članova Tužilačkog savjeta koji nije državni tužilac, da jednog člana bira proširena sjednica Vrhovnog državnog tužilaštva iz reda državnih tužilaca, a da je drugi član predsjednik Udruženja državnih tužilaca Crne Gore. Komisija se bira na vrijeme od četiri godine, a njoj se može obratiti svako *radi davanja mišljenja da li je određeno ponašanje državnog tužioca u skladu sa Etičkim kodeksom državnih tužilaca*. Komisija je obavezana da izvještaj o svom radu jednom godišnje dostavlja Tužilačkom savjetu, i to do 31. marta tekuće za prethodnu godinu (čl. 21).

Zakonom o Državnom tužilaštvu definisan je način podnošenja *predloga za utvrđivanje disciplinske odgovornosti* u slučajevima osnovane sumnje da je državni tužilac izvršio disciplinski prekršaj. Predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti državnog tužioca mogu podnijeti rukovodilac državnog tužilaštva, rukovodilac neposredno višeg državnog tužilaštva, vrhovni državni tužilac, ministar pravde i Komisija za praćenje primjene Etičkog kodeksa državnih tužilaca. Svi ovlašćeni podnosioci mogu se obratiti Komisiji za praćenje primjene Etičkog kodeksa državnih tužilaca za davanje mišljenja da li je određeno ponašanje državnog tužioca u skladu sa Etičkim kodeksom državnih tužilaca. Predviđena je hitnost u prijavljivaju disciplinskih prekršaja pa se predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti državnog tužioca mora podnijeti, bez odlaganja, odmah po saznanju za izvršeni disciplinski prekršaj (čl.110).

Predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti podnosi se Tužilačkom savjetu u pisanom obliku i sadrži lične podatke o državnom tužiocu, činjenični i pravni opis disciplinskog prekršaja, predlog za izricanje određene disciplinske sankcije i obrazloženje iz kojeg proizlazi osnovana sumnja da je državni tužilac izvršio disciplinski prekršaj. Tužilački savjet dostavlja predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti disciplinskom tužiocu, najkasnije u roku od pet dana od dana prijema predloga (čl. 111).

Postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti za lakše i teže disciplinske prekršaje sprovodi disciplinsko vijeće po optužnom predlogu disciplinskog tužioca, dok postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti za najteže disciplinske prekršaje sprovodi Tužilački savjet po optužnom predlogu disciplinskog tužioca. (čl.114) U postupku utvrđivanja disciplinske odgovornosti državnog tužioca, Disciplinsko vijeće, odnosno Tužilački savjet može odlučiti da: 1) odbije optužni predlog kao neosnovan; 2) usvoji optužni predlog i izrekne disciplinsku sankciju (čl.117 st.1 tč. 1,2).

Zakonom o Državnom tužilaštvu (čl.172) propisano je da Sekretarijat Tužilačkog savjeta vodi evidenciju podataka o državnim tužiocima i rukovodiocima državnih tužilaštava (personalni dosije), koja evidencija ne uključuje podatak o eventualno utvrđenom kršenju Kodeksa tužilačke etike, već, između ostalih, samo podatak o disciplinskoj odgovornosti i razrješenju. Istim Zakonom određeno je da će se prilikom ocjenjivanja rada državnih tužilaca vrednovati: 1) stručno znanje i 2) opšte sposobnosti za vršenje tužilačke funkcije (čl.88). U okviru kriterijuma opšte sposobnosti za vršenje tužilačke funkcije tužiocu se ocjenjuju na osnovu: 1) vještine komunikacije; 2) sposobnosti prilagođavanja promijenjenim okolnostima; 3) sposobnosti organizacije i koordinacije zaposlenih u državnom tužilaštvu i 4) učestvovanja u različitim stručnim aktivnostima.

Vještina komunikacije se ocjenjuje na osnovu kvaliteta odnosa prema strankama, kolegama i zaposlenima u Državnom tužilaštvu u obavljanju tužilačke funkcije (čl. 90 st.1,2). Dakle, ovim Zakonom nije propisano da će se prilikom ocjenjivanja državnih tužilaca uzeti u obzir eventualna kršenja Etičkog kodeksa, dok se na osnovu odredbe o vještinama komunikacije može samo posredno zaključiti da samo jedan dio načela iz Etičkog kodeksa kojim je proklamovan odnos i saradnja tužilaca sa zaposlenima i drugima (sud, policija, državni organi, osumnjičeni i okrivljeni, stranke, građani..) može uticati na odluku o ocjenjivanju državnih tužilaca. Na ovaj način relativizuje se važnost poštovanja i postupanja u skladu sa načelima tužilačke etike i demotivišu napori u etičkom oblikovanju unutar službe državnog tužilaštva.

Osim što je Zakonom o Državnom tužilaštvu normiran izbor, sastav i trajanje mandata Komisije za etički kodeks državnih tužilaca, uslovi i postupak za razrješenje članova Komisije nijesu jasno i izričito propisani. Posredno se zaključuje da bi član Komisije iz reda državnih tužilaca mogao biti razriješen zbog nesavjesnog i nestručnog vršenja dužnosti, a istekom mandata predsjedniku Udruženja državnih tužilaca stekao bi se uslov i za prestanak mandata u Komisiji.

Pored Zakona o Državnom tužilaštvu, Poslovníkom o radu Komisije za praćenje primjene Kodeksa tužilačke etike, uređen je način rada i odlučivanja Komisije. Prema Poslovníku Komisija je nadležna da prati primjenu Kodeksa tužilačke etike; postupa po pritužbama i drugim izvorima saznanja o povredi Kodeksa tužilačke etike; daje mišljenje da li je određeno ponašanje rukovodioca, odnosno državnog tužioca u skladu sa Kodeksom tužilačke etike; podnosi predlog Tužilačkom savjetu za utvrđivanje disciplinske odgovornosti državnih tužilaca, ako postoji osnovana sumnja da je državni tužilac izvršio disciplinski prekršaj; podnosi izvještaj o svom radu Tužilačkom savjetu i vrši druge poslove utvrđene zakonom i Kodeksom tužilačke etike. (čl. 4)

Poslovníkom je određeno da se pritužba na ponašanje državnog tužioca podnosi rukovodiocu državnog tužilaštva, a na ponašanje rukovodioca državnog tužilaštva rukovodiocu neposredno višeg državnog tužilaštva, koji je dužan da od državnog tužioca, odnosno rukovodioca državnog tužilaštva na koga se pritužba odnosi zatraži izjašnjenje o pritužbi. Rukovodilac državnog tužilaštva, odnosno rukovodilac neposredno višeg državnog tužilaštva dužan je da izvještaj sa izjašnjenjem državnog tužioca, odnosno rukovodioca na koga se pritužba odnosi podnese Komisiji u roku od osam dana. Nakon kompletiranja spisa predmeta, Komisija razmatra i odlučuje u roku koji ne može biti duži od 30 dana. (čl. 8)

2.1. Rad i odluke Komisije za etički kodeks državnih tužilaca

Kako se javnost rada Komisije obezbjeđuje objavljivanjem godišnjeg izvještaja o radu na sajtu Vrhovnog državnog tužilaštva Crne Gore, to je za potrebe ove analize izvršen uvid u Izvještaj o radu Komisije za etički kodeks državnih tužilaca za 2015., odnosno Izvještaj za 2016. godinu, u kojima su izložene normativne djelatnosti Komisije, njene sjednice i zaključci.

Na osnovu predočenog iz Izvještaja za 2015. godinu, zaključuje se da je Komisija održala sedam sjednica, a da je na *jednoj sjednici*, po inicijativi rukovodioca osnovnog državnog tužilaštva, *razmatrano ponašanje zamjenika osnovnog državnog tužioca*, na glavnom pretresu pred sudom u predmetima po optuženju osnovnog državnog tužilaštva. Po ovoj inicijativi Komisija je *dala mišljenje* da ponašanje zamjenika osnovnog državnog tužioca nije u skladu sa Kodeksom tužilačke etike, odnosno sa posebnim pravilima o odnosima i saradnji sa drugima i odnosom sa sudom, prema kojima su rukovodioci državnih tužilaštava i državni tužioci prilikom zastupanja na sudovima i u svakodnevnoj komunikaciji sa sudom dužni poštovati i čuvati dostojanstvo suda, svoje lično dostojanstvo i dostojanstvo državnog tužioca.

Radi sprovođenja promotivnih aktivnosti u 2015. godini izradila je brošure Kodeksa tužilačke etike i dostavila ih državnim tužilaštvima radi upoznavanja, te pripremila pamflet Etičkog kodeksa državnih tužilaca radi pojašnjenja etičkih načela i pravila postupanja državnih tužilaca, koji je distribuiran javnosti. Na obavezu poštovanja odredbi Kodeksa tužilačke etike članovi Komisije podsjećali su državne tužioce prilikom redovne godišnje kontrole rada osnovnih i viših državnih tužilaštava, a

povodom saznanja za moguće oblike kršenja Kodeksa tužilačke etike, kao i u okviru “Dana državnih tužilaca”.

Na osnovu podataka iz Izvještaja za 2016. godinu, zaključuje se da je Komisija održala šest sjednica, pri čemu je u radu imala dva predmeta radi ocjene i donošenja odluke da li je ponašanje državnog tužioca bilo u skladu sa Etičkim kodeksom državnih tužilaca. U predmetu u kojem je inicijativu podnio rukovodilac državnog tužilaštva, Komisija je utvrdila da ponašanje državnog tužioca nije bilo u skladu sa tačkom 4d⁶ posebnih pravila Etičkog kodeksa tužilaca o odnosu sa osumnjičenim i okrivljenim. Drugi predmet formiran je po inicijativi branioca okrivljenih u kojem je Komisija utvrdila da ponašanje državnih tužilaca nije bilo u suprotnosti sa Etičkim kodeksom.

U pogledu poštovanja pravila o sukobu interesa Komisija je za ovaj period izvještavanja konstatovala da su državni tužioci podnošenjem izvještaja o prihodu i imovini i pridržavanjem drugih mjera o sprječavanju sukoba javnog i privatnog interesa dosljedno poštovali ograničenja u vršenju javne funkcije, dok je u godišnjem izvještaju Tužilačkog savjeta za 2016. godinu konstатовano da je decembra 2016. godine, od strane ovlaštenog podnosioca, podnijet jedan predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti državnog tužioca, zbog težeg disciplinskog prekršaja iz člana 108 stav 3 tačka 8 Zakona o Državnom tužilaštvu.⁷

Akcionim planom za pregovaračko poglavlje 23 utvrđena je mjera 1.2.4.5. prema kojoj je Komisija za Etički kodeks državnih tužilaca dužna da izradi godišnju analizu poštovanja Etičkog kodeksa državnih tužilaca i pravila o sukobu interesa. U tom cilju Komisija je sačinila Analizu za period od 01.11.2015. godine do 30.11.2016. godine, u kojoj su doslovice prenijeti navodi, stavovi i zapažanja iz godišnjeg izvještaja za 2015. i 2016. godinu, bez suštinske analize sadržaja iznijetog u izvještaju kao podloge za dalju razradu i donošenje zaključaka. Takođe, ni dio Analize koji se odnosi na poštovanje pravila o sukobu interesa nije inoviran novim zapažanjima, predlozima i inicijativama, već je samo potvrđeno iznijeto u godišnjim izvještajima.⁸

Rad i postupanje Komisije za dvije izvještajne godine potvrđuje da nije dovoljno posvećana proaktivnom pristupu radi povećanja i afirmacije etičkih načela svih nosilaca tužilačke funkcije. Jasno se zaključuje da je Komisija postupala po relativno malom broju pritužbi, te da nije kontinuirano i planski pratila primjenu Etičkog kodeksa, niti je podnosila predloge Tužilačkom savjetu za utvrđivanje disciplinske odgovornosti državnih tužilaca. Primjetno je i da se ovlašćeni podnosioci predloga za

⁶ “Državni tužioci u odnosima sa osumnjičenim ili okrivljenim, kao i sa osobom koja sarađuje u postupku i za koju postoji osnovana sumnja da je učinila krivično djelo, trebaju štititi prava i ugled osumnjičenog, odnosno okrivljenog, svoj ugled i ugled državnog tužilaštva; uzdržaće se od kontakata i radnji koje mogu dovesti u sumnju njihovu objektivnost. Radi uklanjanja takve sumnje, te će kontakte održavati kad god je to moguće u službenim prostorijama, uz sastavljanje službene zabilješke ili snimanje razgovora sa tom osobom”.

⁷ Godišnji izvještaj Tužilačkog savjeta za 2016. godinu

⁸ Analiza dostupna na

<http://www.tuzilastvogc.me/media/files/ETICKI%20KODEKS%20-%20Izvjestaj%20o%20analizi%20postovanja%20EK.pdf>

utvrđivanje disciplinske odgovornosti državnih tužilaca, rukovodilac državnog tužilaštva, rukovodilac neposredno višeg državnog tužilaštva, vrhovni državni tužilac i ministar pravde, nijesu obraćali Komisiji radi davanja mišljenja da li je određeno ponašanje državnog tužioca u skladu sa Etičkim kodeksom državnih tužilaca.

III KODEKS SUDIJSKE ETIKE

Najsveobuhvatniji dokument o standardima ponašanja sudija čine Bangalorski principi⁹, kojima je utvrđeno šest „vrijednosti“: nezavisnost, nepristrasnost, integritet, dostojnost, jednakost (sposobnost) i revnost (marljivost). Pored Bangalorskih principa, u Izveštaju Evropske mreže pravosudnih savjeta (ENCJ) o sudijskoj etici bliže su određena načela nezavisnosti, integriteta, nepristrasnosti, uzdržanosti i diskretnosti, te revnost, poštovanje (drugih) i sposobnost da se drugi saslušaju, jednakost, stručnost i transparentnost u postupanju.

Prvi Kodeks sudijske etike u Crnoj Gori donijelo je Udruženje sudija Republike Crne Gore, nevladina organizacija osnovana 1998. godine. Kodeks je bio kratak dokument od nekoliko načela, koji je važio samo za članove Udruženja sudija, a mehanizam za praćenje njegove primjene nije bio propisan.¹⁰

Na osnovu Zakona o Sudskom savjetu ("Sl. list CG", br.13/2008), Sudski savjet je predložio Kodeks sudijske etike koji je usvojila Konferencija sudija 2008. godine. Ovaj Kodeks je revidiran tri puta, 2012., 2014. i 2015. godine, sa izmijenjenim nazivom u Etički kodeks sudija.¹¹ Komisija za Etički kodeks sudija osnovana je 1. oktobra 2011. godine na osnovu Zakona o Sudskom savjetu¹², a od donošenja Kodeksa sudijske etike 26. jula 2008. godine do osnivanja Komisije za Etički kodeks sudija, Sudski savjet je bio nadležan da utvrđuje povrede Kodeksa.

Etičkim kodeksom sudija ("Sl. list CG", br. 16/14 i 24/15) utvrđena su etička načela i pravila ponašanja kojih se sudije moraju pridržavati radi očuvanja, afirmacije i unaprjeđenja dostojanstva i ugleda sudije i sudstva. (čl. 1). Definisani principi su zakonitost (čl. 2), nezavisnost (čl. 3), nepristrasnost (čl. 4), stručnost, profesionalnost i radna posvećenost (čl. 5), jednakost (čl. 6), integritet (čl. 7), sloboda udruživanja (čl. 8), odnos sa javnošću i medijima (čl. 9), odnos prema

⁹ Ovaj dokument je usvojila Pravosudna grupa Ujedinjenih nacija za jačanje integriteta pravosuđa, prema tekstu revidiranom na Okruglom stolu predsjednika vrhovnih sudova u Hagu, 25/26. novembra 2002. godine, dostupno na: <http://www.unrol.org/files/>

¹⁰ Indeks reforme pravosuđa u Crnoj Gori, ABA CEELI, 2002, str. 27

¹¹ Etički kodeks sudija od 2008. i 2012. godine:

<http://sudovi.me/podaci/ascg/dokumenta/865.pdf>;

Etički kodeks sudija od 22.3.2014, usklađen sa novim zakonom u aprilu 2015. godine:

<http://sudovi.me/podaci/vrhs/dokumenta/2491.pdf>.

¹² Zakon o Sudskom savjetu, ("Službeni list CG", br. 39/2011), čl. 12; Zakon o Sudskom savjetu i sudijama ("Sl. list CG", br. 11/2015), čl. 9 i 11.

kolegama i zaposlenima u sudu (čl. 10). Etičkim kodeksom sudija obuhvaćeni su etički standardi koje predviđaju i *Bangalorski principi sudijskog ponašanja, Mišljenje br. 4 Konsultativnog savjeta Evropskih sudija (CCJE)*¹³, *Izveštaj o pravosudnoj etici 2009-2010 Evropske mreže pravosudnih savjeta (ENCJ)*¹⁴; *Osnovna načela nezavisnosti sudstva*¹⁵ i *Preporuka Komiteta ministara Savjeta Evrope državama članicama o sudijama: nezavisnost, djelotvornost i odgovornost*.¹⁶

Kodeksom sudijske etike određeno je da se konačna odluka o povredi Kodeksa evidentira u Personalni dosije sudije (čl.12). Međutim, Zakonom o Sudskom savjetu i sudijama (čl.130) propisana sadržina evidencije podataka o sudijama (Personalni dosije), koju vodi Sekretarijat Sudskog savjeta, ne uključuje utvrđene povrede Kodeksa, već samo podatke o disciplinskoj odgovornosti i razrješenju. Zakonom i Pravilima o ocjenjivanju sudija je propisano da će se prilikom ocjenjivanja rada sudija za potrebe napredovanja u karijeri, u okviru kriterijuma "opšte sposobnosti za vršenje sudijske funkcije" i podkriterijuma "vještina komunikacije", uzeti u obzir kršenja samo jednog dijela Kodeksa koji se odnosi na "odnos sudije prema strankama, kolegama i zaposlenima u sudu".¹⁷ Druga kršenja Kodeksa koja Komisija eventualno ustanovi, prema Zakonu i Pravilniku, nemaju uticaj prilikom ocjenjivanja sudija, a koja se *inter alia* odnose na princip 3 Nezavisnost, princip 4 Nepriistrasnost, princip 5 Stručnost, profesionalnost i radna posvećenost, princip 6 Jednakost, princip 7 Integritet, itd.

Još jedna manjkavost Kodeksa odnosi se na odredbu čl.12, st.4 kojom je definisano da protiv odluke Komisije kojom je utvrđena povreda Kodeksa, *sudija ima pravo da podnese prigovor* Sudskom savjetu u roku od osam dana od dana prijema odluke. Ovakvom formulacijom o pravu na podnošenje prigovora isključena je mogućnost da podnosilac inicijative podnese prigovor protiv odluke Komisije kojom nije utvrđena povreda Kodeksa.

Normativni osnov za djelovanje Komisije predstavlja *Zakon o Sudskom savjetu i sudijama* ("Sl. list Crne Gore", br. 11/15, 28/15) kojim je propisano da Konferencija sudija donosi Etički kodeks sudija i bira predsjednika Komisije za praćenje primjene Etičkog kodeksa sudija (čl.9 st.3), a da administrativno-tehničke poslove za rad *Komisije za Etički kodeks sudija* vrši *Sekretarijat Sudskog savjeta* (čl. 11 st.5). Ovim Zakonom nadalje je propisano da Komisija ima predsjednika i dva člana, da predsjednika bira Konferencija sudija iz reda članova Sudskog savjeta koji nije iz reda sudija, da jednog člana bira proširena sjednica Vrhovnog suda iz reda sudija, a da je drugi član predsjednik Udruženja sudija Crne Gore. Komisija se bira na vrijeme od četiri godine, a izvještaj o svom radu dostavlja Sudskom savjetu, najmanje jednom godišnje, do 31. marta tekuće za prethodnu godinu (čl.11 st.1,2,4,).

¹³Mišljenje br. 4 Konsultativnog savjeta evropskih sudija (CCJE) upućeno Komitetu ministara Savjeta Evrope o odgovarajućoj početnoj i stalnoj obuci sudija na nacionalnom i evropskom nivou od 27. novembra 2003, <https://wcd.coe.int>

¹⁴Evropska mreža pravosudnih saveta, Izveštaj o pravosudnoj etici 2009-2010, <http://www.encj.eu>

¹⁵ Usvojena na sedmom kongresu UN u Milanu 1985.

¹⁶ CM/Rec (2010)12, usvojena od strane Komiteta ministara 17. novembra 2010. na 1098. sastanku zamjenika ministara

¹⁷ Čl. 89 i 91 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama; čl. 20, st. 2, 3 i 4 Pravila o ocjenjivanju sudija i predsjednika sudova, Sudski savjet, 09.12.2015. godine

Zakonom o Sudskom savjetu i sudijama utvrđen je način podnošenja predloga za utvrđivanje disciplinske odgovornosti ako postoji osnovana sumnja da je sudija izvršio disciplinski prekršaj. Predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije mogu podnijeti: predsjednik suda, predsjednik neposredno višeg suda i predsjednik Vrhovnog suda ili Komisija za praćenje primjene Etičkog kodeksa sudija, dok predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti predsjednika Vrhovnog suda može podnijeti Opšta sjednica Vrhovnog suda. Svi ovlašćeni podnosioci mogu se obratiti Komisiji za praćenje primjene Etičkog kodeksa sudija zahtjevom za davanje mišljenja da li je određeno ponašanje sudije u skladu sa Etičkim kodeksom sudija. Predviđena je hitnost u prijavljivaju disciplinskih prekršaja pa se predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije mora podnijeti, bez odlaganja, odmah po saznanju za izvršeni disciplinski prekršaj. (čl.110)

Predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti podnosi se Sudskom savjetu u pisanom obliku i sadrži lične podatke sudije, činjenični i pravni opis disciplinskog prekršaja, predlog za izricanje određene disciplinske sankcije i obrazloženje iz kojeg proizlazi osnovana sumnja da je sudija izvršio disciplinski prekršaj. Sudski savjet dostavlja predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti disciplinskom tužiocu, najkasnije u roku od pet dana od dana prijema predloga (čl. 111).

Postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti za lakše i teže disciplinske prekršaje sprovodi *Disciplinsko vijeće* po optužnom predlogu disciplinskog tužioca, dok postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti za najteže disciplinske prekršaje sprovodi Sudski savjet po optužnom predlogu disciplinskog tužioca (čl.114 st.1,4). U postupku utvrđivanja disciplinske odgovornosti sudije, Disciplinsko vijeće, odnosno Sudski savjet može odlučiti da: 1) odbije optužni predlog kao neosnovan; 2) usvoji optužni predlog i izrekne disciplinsku sankciju (čl. 117 st. 1 tč. 1,2).

Prema Kodeksu sudijske etike, Komisija podnosi predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije nadležnom organu, ukoliko u postupku odlučivanja o povredi Kodeksa ocijeni da u radnjama sudije postoje elementi disciplinskog prekršaja kojim se vrijeđa ugled sudijske funkcije (čl.12).

Osim što je Zakonom o Sudskom savjetu i sudijama normiran izbor, sastav i trajanje mandata Komisije za Etički kodeks sudija, *uslovi i postupak za razrješenje članova Komisije* nijesu jasno i izričito propisani. Nije propisano ni izuzeće članova Komisije, ni ko bi ih mijenjao u takvoj situaciji. Iz zakonskih odredbi tek posredno se zaključuje da bi član Komisije iz reda sudija mogao biti razriješen zbog nesavjesnog i nestručnog vršenja dužnosti, a da bi istekom mandata predsjedniku Udruženja državnih tužilaca po automatizmu prestao i mandat u Komisiji.

Pored Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, Poslovníkom o načinu rada i odlučivanja Komisije za Etički kodeks sudija (br. 02-688/2014 od 30.09.2014. godine) detaljnije je utvrđen način rada i zadaci Komisije, pa je ona nadležna da: prati primjenu Etičkog kodeksa sudija; postupa po inicijativama za pokretanje postupka za utvrđivanje povrede Etičkog kodeksa sudija; donosi odluku da li određeno

ponašanje sudije predstavlja povredu Etičkog kodeksa sudija; podnosi Disciplinskoj komisiji predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti u skladu sa zakonom; podnosi izvještaj o svom radu Sudskom savjetu i vrši druge poslove utvrđene zakonom i Etičkim kodeksom sudija. Za razliku od Poslovnika o radu Komisije za praćenje primjene Kodeksa tužilačke etike kojim je propisano da se sjednice Komisije održavaju po potrebi, Poslovníkom o načinu rada i odlučivanja Komisije za Etički kodeks sudija određeno je da se sjednice održavaju po potrebi, a najmanje jednom u 60 dana (čl. 2). Ovo je pozitivan primjer konkretizacije vremena zasjedanja, za razliku od Komisije za praćenje Kodeksa tužilačke etike, koja po Pravilniku nije u obavezi da se sastaje u tačno određenim vremenskim razmacima, već po sopstvenoj procjeni *ad hoc* održava sjednice, što nije odraz kontinuiranog i sistemskog djelovanja i praćenja poštovanja utvrđenih etičkih načela.

Po podnijetoj inicijativi za pokretanje postupka za utvrđivanje povrede Etičkog kodeksa sudija i kompletiranja spisa predmeta Komisija odlučuje u roku koji ne može biti duži od 30 dana (čl.9), dok se javnost njenog rada obezbjeđuje objavljivanjem saopštenja i odluka na sajtu Sudskog savjeta (čl.7).

3.1. Rad i odluke Komisije za Etički kodeks sudija

Kako se javnost rada Komisije obezbjeđuje objavljivanjem saopštenja, odluka i izvještaja o radu na sajtu Sudskog savjeta, to je za potrebe izrade ove analize izvršen uvid u izvještaje o radu za 2011., 2013, 2014, 2015 i 2016.godinu.

Prema Izvještaju o radu za period oktobar-decembar 2011. godine¹⁸, Komisija je održala dvije sjednice i na prvoj je donijela Poslovnik o načinu rada i odlučivanja. U ovom periodu podnesene su joj dvije predstave i ni u jednom predmetu nije utvrdila povredu naznačenu u inicijativama za pokretanje postupka za utvrđivanje povrede Etičkog kodeksa sudija.

Izvještaj o radu za 2012. godinu nije objavljen na sajtu Sudskog savjeta, pa je izvršen uvid u Godišnji izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za 2012. godinu, na osnovu kog pregleda se nalazi da Komisija nije imala ni jednu podnijetu predstavku za utvrđivanje povrede Etičkog kodeksa sudija.

Prema Izvještaju o radu za 2013. godinu Komisiji su podnijete tri inicijative za pokretanje postupka za utvrđivanje povrede Etičkog kodeksa sudija. U jednom predmetu nije utvrdila povredu Etičkog kodeksa sudija naznačenu u predlogu za utvrđivanje disciplinske odgovornosti, u drugom predmetu obavijestila je podnosioca inicijative da odredbe Etičkog kodeksa sudija ne daju mogućnost Komisiji da ispituje zakonitost odluke vijeća u kojem su postupale sudije protiv kojih je podnijeta inicijativa, dok je u trećem predmetu utvrdila da su ponašanjem sudije povrijeđena etička načela kodeksa.

¹⁸ Komisija za Etički kodeks sudija osnovana je 1. oktobra 2011. godine, pa je razumljivo da se izvještaj o radu za 2011. godinu odnosio na period od tri mjeseca.

Prema Izvještaju o radu za 2014. godinu Komisiji je podnijeto osam inicijativa i ni u jednom predmetu nije utvrdila povredu Etičkog kodeksa sudija. I u ovim predmetima obavijestila je podnosiocima da odredbe Etičkog kodeksa ne daju mogućnost Komisiji da ispituje i komentariše pravosnažne odluke na koje su podnesena redovna i vanredna pravna sredstva.

Prema Izvještaju o radu za 2015. godinu Komisiji je podnijeto 15 inicijativa i ni u jednom predmetu nije utvrdila povredu Etičkog kodeksa sudija. Nakon sprovedenog postupka u 13 predmeta nije utvrđena povreda Kodeksa, u jednom predmetu inicijativa je odbačena, dok je u jednom podnosilac inicijative obaviješten da odredbe Etičkog kodeksa sudija ne ostavljaju mogućnost Komisiji da ispituje zakonitost odluke u kojoj su postupale sudije protiv kojih je podnijeta inicijativa.

Konačno, prema Izvještaju o radu za 2016. godinu Komisiji je podnijeto 19 inicijativa za utvrđivanje povrede Etičkog kodeksa sudija. U devet predmeta nije utvrdila povrede kodeksa, u tri predmeta utvrdila je da je četvoro sudija svojim ponašanjem počinilo povrede Etičkog kodeksa, u šest predmeta podnosiocima je dostavljeno obavještenje da odredbe Kodeksa ne ostavljaju mogućnost ispitivanja i komentarisanja pravosnažnih odluka i u jednom predmetu postupak je obustavljen po zahtjevu podnosioca inicijative.

Sumarno, od osnivanja 1. oktobra 2011. godine do 31. decembra 2016. godine, Komisija za Etički kodeks sudija je odlučivala o ukupno 47 inicijativa za utvrđivanje kršenja Kodeksa. Od ovog broja u pet slučajeva utvrdila je povredu Kodeksa, u 32 slučaja nije utvrdila povredu, u osam slučajeva se proglasila nenadležnom, u jednom slučaju je podnosilac odustao pa je obustavljen postupak, a jedna inicijativa je odbačena.

„Na šesnaestoj sjednici Sudskog savjeta, održanoj 15.11.2017. godine, Sudski savjet je shodno članu 121 stav 3 Zakona o sudskom savjetu i sudijama, prihvatio zahtjev Disciplinskog tužioca za privremeno udaljenje D. J. sudije Osnovnog suda u Podgorici. Protiv sudije pokrenut je krivični postupak zbog produženog krivičnog djela falsifikovanja službene isprave iz člana 414 stav 1 u vezi člana 49 Krivičnog zakonika Crne Gore, kao krivičnog djela koje ga čini nedostojnim za vršenje sudijske funkcije”¹⁹. Protiv ovog sudije je takođe vođen postupak po drugoj vrsti prijave i pred Komisijom za Etički kodeks i koja je odlučujući po inicijativi advokata M.V. na sjednici od 21.12.2016.god.donijela odluku da ovaj sudija nije prekršio kodeks.

U vezi sa promotivnim aktivnostima, Udruženje sudija Crne Gore od 2013. godine publikuje informativne brošure o Etičkom kodeksu sudija, koje se objavljuju na sajtu Komisije, a koje sadrže objašnjenja šta je Etički kodeks sudija, koja su pravila postupanja sudija, ko može pokrenuti postupak utvrđivanja povrede Etičkog kodeksa i ko odlučuje, šta inicijativa za pokretanje postupka

¹⁹ Saopštenje sa XVI sjednice Sudskog savjeta-<http://sudovi.me/sscg>

mora sadržati i kako odlučuje Komisija, te pravo prigovora na odluke Komisije kojima je utvrđena povreda Etičkog kodeksa.

Transparentnost u radu Komisija obezbjeđuje objavljivanjem dokumenata na internet stranici Sudskog savjeta: Kodeksa sudijske etike, Poslovnika o radu i godišnjih izvještaja o radu, te svih odluka koje je donijela. Međutim, i pored toga što je Akcionim planom za poglavlje 23 propisano da se na web stranice Sudskog savjeta i Tužilačkog savjeta postavi obavještenje kako se građani mogu obratiti Komisiji za praćenje etičkog kodeksa, na stranici Sudskog savjeta nema uputstva o tome na koji način, kome i na koju adresu građani mogu prijaviti kršenja Etičkog kodeksa sudija. Informacija o načinu prijavljivanja kršenja Kodeksa tužilačke etike objavljena je na stranici Državnog tužilaštva Crne Gore. Bez obzira što je u brošurama o Etičkom kodeksu sudija preciziran način pokretanja postupka utvrđivanja povrede Kodeksa, u interesu što pristupačnije informacije svim građanima uputstvo za podnošenje inicijativa za utvrđivanje povreda Kodeksa potrebo je postaviti na stranici Sudskog savjeta, kako je to učinjeno na stranici Državnog tužilaštva Crne Gore.

Shodno Akcionom planu za poglavlje 23 i Akcionom planu za sprovođenje Strategije za reformu pravosuđa 2014-2018 Komisija je obavezana da sačini godišnju analizu poštovanja etičkih kodeksa sa posebnim dijelom o poštovanju pravila o sukobu interesa od strane sudija. Ovu obavezu ispunila je djelimično sačinjavanjem Analize poštovanja Etičkog kodeksa za period od januara do oktobra 2015. godine, a Analiza za 2016. godinu je izostala.²⁰

Na osnovu podataka iz izvještaja jasno je da je Komisija postupala samo na osnovu pritužbi i nije pratila primjenu Kodeksa na drugi način, niti je Komisija podnosila predloge Sudskom savjetu za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije. Posebno je primjetno da se Komisija u značajnom broju predmeta oglašavala nenadležnom da cijeni zakonitost rada sudija, i pored toga što načelo iz čl. 2 Kodeksa "Zakonitost" govori o dužnosti sudije da sude zakonito.

IV KODEKS POLICIJSKE ETIKE

Evropski kodeks policijske etike usvojio je *Komitet ministara Savjeta Evrope*, 19. septembra 2001. godine²¹, kojim je definisan zajednički okvir za funkcionisanje i organizaciju policije u demokratskom društvu, i kao takav predstavlja važan izvor načela koji su prenijeti u etičke kodekse država koje teže uspostaviti integritet i etičnost u djelovanju policijskih službi.

²⁰ Analiza poštovanja etičkih kodeksa sa posebnim dijelom o poštovanju pravila o sukobu interesa od strane sudija nije dostupna na sajtu Sudskog savjeta, već je podatak preuzet iz publikacije: "Odgovornost za kršenje sudijske etike u Crnoj Gori", Akcija za ljudska prava i Centar za monitoring i istraživanje, Podgorica 2017. godine, str. 13

²¹ The European code of police ethics, Recommendation Rec (2001)10 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 19 September 2001 and explanatory memorandum

Da bi opravdala povjerenje građana, policija mora da pokaže profesionalizam, nepristrasnost i integritet, a ovlašćenja da koristi u slučaju stvarne potrebe demokratskog društva i proporcionalno interesu pravde i opšteg interesa. Policijski službenici imaju posebnu odgovornost da izbjegnu sukob interesa, pa ne smiju iskoristiti svoj službeni položaj za lične potrebe ili potrebe svoje porodice, prijatelja, osoba ili organizacija sa kojima jesu ili su bili u nekom odnosu. Policija ne smije počiniti, već se mora snažno suprotstaviti bilo kakvom činu korupcije²², odnosno odlučno izbjeći direktnu ili indirektnu ponudu, potraživanje ili prihvatanje bilo kog iznosa novca, neke vrijednosti, poklona, usluge, obećanja, nagrade ili koristi.²³

U skladu sa principom jednakosti pred zakonom, policija ima obavezu da štiti sve građane podjednako, bez diskriminacije i bez obzira na pol, rasu, boju kože, jezik, religiju, stavove, društveni položaj, nacionalno ili etničko porijeklo, imovinski položaj, status na rođenju ili drugi status.²⁴

U vršenju svojih ovlašćenja moraju imati primjeren odnos prema manjinskim zajednicama i težiti upotrebi posebnih ovlašćenja u cilju suprotstavljanja djelima motivisanim rasizmom i ksenofobijom.²⁵

Diskriminacija u radu policije ima za posljedicu kriminalizaciju čitavih zajednica i uskraćivanje pravde ovim zajednicama, pa u tom kontekstu, posebna pažnja mora se pokloniti postupku etničkog profilisanja. Sama pripadnost specifičnoj (etničkoj) grupi, za koju se stereotipno misli da je vjerovatno više uključena u kriminal nego ostale, ne može da predstavlja osnov za sumnjičenje.²⁶

Radi afirmacije poštovanja ovih i drugih temeljnih pravila etičkog ponašanja policijskih službenika i prepoznate potrebe da policijski službenik u vršenju svojih ovlašćenja mora djelovati zakonito, profesionalno, tolerantno i pravično, Ministarstvo unutrašnjih poslova je, na osnovu čl. 15 Zakona o unutrašnjim poslovima ("Službeni list CG", broj 44/12 i 36/13) donijelo Kodeks policijske etike.

U cilju očuvanja, afirmacije i unaprijeđenja dostojanstva i ugleda policijskih službenika i jačanja povjerenja građana u rad Uprave policije, Kodeksom su utvrđena i detaljnije konkretizovana načela nediskriminacije (čl.5), zaštite ugleda (čl.6), profesionalizma (čl.7), zaštite službenih informacija (čl.8), ponašanja u javnim nastupima (čl.9), upotrebe sredstava prinude (čl.10), podnošenja imovinskog kartona (čl.11), odbijanja poklona (čl.12), političke neutralnosti (čl.13), međusobnih odnosa (čl.14), zaštite imovine i sredstava (čl.15), i dr.

²² Vidi Ujedinjene nacije, *Kodeks ponašanja za policijske službenike*, član 7;

²³ Interpol, *Globalni standardi za borbu protiv korupcije među policijskim snagama i u okviru policijskih službi*, član 2a, član 2b

²⁴ Savjet Evrope, *Deklaracija o policiji*, dio A, §§ 2 i 8, i dio B, § 4; Amnesty International, *10 osnovnih standarda o ljudskim pravima za policijske zvaničnike*, standard 1

²⁵ Fondacija "Policija za multietničko društvo", *Roterdamska povelja*, Uvod; Savjet Evrope, *Evropski kodeks policijske etike*, par. 30

²⁶ Ben Bouling/Koreta Filips, «Policijska etika u manjinskim zajednicama», u: Tim Njubern, *Priručnik za policiju* (Portland, 2005), p. 549.

Praćenje primjene *Kodeksa policijske etike* povjereno je *Etičkom odboru* koji je formiran 26. februara 2006. godine. Čini ga sedam članova, od kojih su četiri predstavnika *Uprave policije*, jedan predstavnik *Ministarstva unutrašnjih poslova Vlade Crne Gore*, jedan predstavnik *nevladinog sektora* i jedan predstavnik *Sindikata Uprave policije*. Etički odbor imenuje *ministar unutrašnjih poslova* na period od četiri godine, dok se način rada Odbora utvrđuje pravilima o radu (čl.19).

Etički odbor je nadležan da:

- daje mišljenje u vezi sa primjenom Kodeksa;
- prati primjenu, inicira izmjene i dopune propisa u oblasti policijske etike i
- promoviše etičke standarde i pravila ponašanja u Policiji (čl.20).

Zakonom o unutrašnjim poslovima ("Sl. list Crne Gore", br. 44/12, 36/13, 01/15) određeno je da će se za teže povrede službene dužnosti smatrati i ponašanje u službi ili van službe suprotno Kodeksu policijske etike (čl.106 st.1 tč.4). Prema *Pravilniku o utvrđivanju disciplinske odgovornosti policijskih službenika* ("Sl. list Crne Gore", br. 31/13) disciplinski postupak za teže povrede službene dužnosti pokreće lice koje ovlasti ministar, na predlog rukovodioca ili rukovodioca unutrašnje kontrole Uprave policije (čl.14 st.1). Rukovodilac ili rukovodilac unutrašnje kontrole Uprave policije, na osnovu ličnog saznanja ili na inicijativu drugog lica, dužan je da u najkraćem roku od učinjene teže povrede službene dužnosti ili saznanja za povredu, podnese disciplinskom tužiocu predlog za pokretanje disciplinskog postupka (čl.15 st.1). Konačnu odluku o odgovornosti donosi ministar, pa rješenjem može obustaviti disciplinski postupak, policijskog službenika osloboditi od odgovornosti ili ga oglasiti odgovornim i izreći mu odgovarajuću disciplinsku mjeru (čl.35).

Na osnovu ovih zakonskih rješenja Etički odbor bi trebao, nakon razmatranja predmeta i donošenja mišljenja o povredi etičkih načela, donijeti mišljenje sa zaključkom o povredi koje upućuje disciplinskom tužiocu na dalje odlučivanje u postupku utvrđivanja disciplinske odgovornosti. U praksi se pokazalo da disciplinski tužilac provjerava odluke Odbora, sprovodi ponovni postupak i često odbacuje pritužbu ili utvđuje da je u pitanju lakša disciplinska odgovornost. Ovakvim odnosom prema Etičkom odboru disciplinski tužilac relativizuje djelovanje i postojanje Odbora, koji je jedini ovlašćen da prati primjenu Kodeksa policijske etike i o tome daje konačan sud.

Konačno, kod određivanja uslova za sticanje višeg zvanja i gubitak stečenog zvanja propisano je, između ostalog, da policijski službenik stiče neposredno više zvanje pod uslovom da za poslednje dvije godine prije sticanja zvanja nije kažnjen disciplinskom mjerom zbog težeg disciplinskog prekršaja, odnosno da se protiv njega ne vodi disciplinski postupak zbog težeg disciplinskog prekršaja (čl.90 st.1 tč.5,6). Obzirom da se pod težom povredom službene dužnosti smatra i kršenje Kodeksa policijske etike, onda je nesporno da se etičko držanje službenika smatra važnim elementom u napredovanju, odnosno sticanju viših zvanja u službi.

4.1. Rad Etičkog odbora

Rezultati rada Etičkog odbora u periodu od 2006. do - 2010. i od 2010. do - 2014. godine

Etički odbor je od osnivanja do okončanja drugog mandata (mart 2014. godine), imao u radu 526 predmeta od čega je, po izjavi tadašnjeg predsjednika Odbora g.Frljučkića, u 85% predmeta utvrđena povreda Kodeksa, na koje odluke je izjavljena samo jedna žalba.

Rezultati rada Etičkog odbora u periodu od 2014. do- 2017. godine.

Tokom 2014. godine Etički odbor je preduzeo aktivnosti u 48 predmeta, od čega je u 30 predmeta donio mišljenje da je Kodeks policijske etike povrijeđen.

U 2015. godini Odbor je razmatrao 45 predmeta i donio mišljenje o kršenju Kodeksa u 31 predmetu.

Odbor je 2016. godine imao u radu 51 predmet, a u 20 predmeta je donio mišljenje o kršenju Kodeksa. Do oktobra 2017. godine Odbor je razmatrao 46 predmeta i u 26 predmeta donio mišljenje da je Kodeks policijske etike povrijeđen.

Pregledom *web stranice Ministarstva unutrašnjih poslova* zaključuje se da Etički odbor nije obezbijedio dovoljnu transparentnost svog rada kroz objavljivanje godišnjih izvještaja ili drugih cjelovitih dokumenata postavljanjem na lako dostupnu platform, na osnovu čega se može evaluirati djelovanje ovog Odbora. Ovo je posebno značajno ako se imaju u vidu pozitivni utisci o radu ovog tijela u nekim periodima njegovog rada. Na sajtu Ministarstva, u okviru rubrike Etički odbor, samo su šturo navedene nadležnosti odbora, njegov sastav i vrijeme osnivanja, a od propisa na kojima se zasniva njegov rad objavljen je samo Kodeks policijske etike, ali ne i *Pravila o radu* kojima se detaljnije definiše njegovo djelovanje, nadležnosti i način odlučivanja.

Jedini izvor podataka na osnovu kojih se može imati samo pojedinačan uvid u rad Odbora predstavljaju saopštenja sa sjednica koja se na sajtu objavljuju od 15.decemba.2014. godine. Ovo je u krajnjem necjelovit i nesistematičan način izvještavanja kojim je onemogućem potpun uvid u rad Odbora i druge aktivnosti mimo odlučivanja po pojedinačnim pritužbama, a koje bi trebale obuhvatiti proaktivno djelovanje, promotivne aktivnosti i planski nadzor nad primjenom Kodeksa. Tako na primjer na sajtu nije objavljeno saopštenje sa sjednice na kojoj je Etički odbor većinom glasova donio odluku da je visoki policijski funkcioner D.K. nije prekršio Kodeks policijske etike iako je bio u društvu bezbjedonosno interesantnih lica pa je tako 18.oktobra

2017.godine prema informacijama objavljenim u dnevnim novinama "Dan" objavljeno da je samo predstavnik NVO-a u Odboru bio protiv ovakve odluke.

Posebno, na osnovu Kodeksa koji je jedini dostupan javnosti ne može se zaključiti na koji način su mišljenja Odbora kojima je utvrđena povreda etičkih načela proizvela pravne posljedice i povlačila disciplinsku odgovornost za policijske službenike. Iako je na stranici Etičkog odbora objavljena informacija da posebnu vrijednost radu ovog Odbora daje činjenica da je od datuma osnivanja do okončanja drugog mandata (mart 2014.) radio na 526 slučajeva, a da je samo u jednom slučaju izjavljena žalba na mišljenje ovog Odbora, na osnovu dostupnih propisa nije jasno ko je drugostepeni organ kome se izjavljuju žalbe na mišljenja Odbora, ko ima pravo žalbe, da li samo policijski službenik ili i podnosilac pritužbe. Konačno, posebna nejasnoća je ko može biti ovlašćeni podnosilac pritužbe (inicijative), a kod pretpostavke da pritužbu može podnijeti svaki građanin, na koji način je podnosi, kome i u kojim vremenskim okvirima Odbor odlučuje.

Način izbora i imenovanja Odbora nije preciziran Kodeksom, pa je neophodno intervenisati izmjenama u pravcu jasnog određenja shodno kojim kriterijumima se imenuju predstavnici iz Ministarstva unutrašnjih poslova, Uprave policije, Sindikata Uprave policije i nevladinog sektora, koji čine sastav Odbora. Ni procedura eventualnog razrješenja i utvrđivanja odgovornosti članova Odbora nije definisana, niti procedura privremenog izuzeća postupajućeg člana.

Osim nedostatka u vidu manjka transparentnosti i nejasne procedure djelovanja, manjkavosti u organizacionom i administrativnom djelovanju Etičkog odbora registrovane su Izvještajem Ministarstva unutrašnjih poslova o radu i stanju u upravnim oblastima za 2016. godinu.²⁷ Ovim Izvještajem konstatuje se da su u prethodnom periodu postojali problemi u radu i funkcionisanju Etičkog odbora, pa je Uprava za kadrove Vlade Crne Gore u skladu sa svojim mogućnostima pružala stručnu, administrativnu i tehničku podršku Etičkom odboru. To je dovoljan razlog da se postojećim propisima jasno definiše odnos prema ovom tijelu i obezbijedi njegovo funkcionisanje u skladu sa nadležnostima i njegovom značaju u sistemu zaštite od kršenja etičkih načela, te da se obezbijede finansijska sredstva za prostorne, organizacione i kadrovske uslove neophodne za njegov rad.

V ISTRAŽIVANJE JAVNOG MNJENJA I MEDIJI

5.1. Istraživanje stavova građana

Građanska alijansa od 2013. godine realizuje istraživanje u saradnji sa *Udruženjem tužilaca i sudija Crne Gore* u okviru aktivnosti predviđenih Akcionim planom za poglavlje 23 - Pravosuđe i

²⁷ Izvještaj dostupan na file:///D:/Downloads/19_17_16_03_2017.pdf

temeljna prava (tačka 1.1.5.6 i 1.2.4.6)²⁸. Ova aktivnost obuhvata ispitivanje stavova javnog mnjenja i nosilaca pravosudne funkcije o stanju u pravosuđu, a sve sa ciljem jačanja nezavisnosti pravosuđa. Istraživanje je 2016. godine realizovano na uzorku od 640 punoljetnih građana.

Na pitanje građanima, da li su čuli za etičke kodekse tužilaca i sudija njih 48,4% je odgovorilo da su čuli; 29,1% da nijesu čuli, dok je 17,2% ispitanika odgovorilo da nijesu sigurni.

Od ukupnog broja građana koji su čuli za *etičke kodekse tužilaca i sudija*, njih 28,8% je odgovorilo da su za etički kodeks saznali putem medija; 17,5% putem zvaničnih web portala pravosudnih institucija; 5% građana na drugi način; 4,1% građana izjasnilo se da su informaciju o etičkom kodeksu vidjeli u holu suda/tužilaštva, dok je 2,5% građana o etičkom kodeksu saznalo putem brošure.

Nalazi ovog istraživanja su pokazali da većina građana (67,5%) nije upoznata sa radom *Komisije za Etički kodeks sudija* i *Komisije za etički kodeks državnih tužilaca*, čak 40% ispitanika nikada nije čulo za ove dvije Komisije, dok je 27,5% građana odgovorilo da ne znaju da one postoje.

5.2. Medijska zastupljenost

Medijska nezastupljenost teme o etičkim kodeksima i mehanizmima njihove primjene i praćenja jedan je od razloga relativno niske informisanosti građana o Komisiji za Etički kodeks sudija i Komisiji za etički kodeks državnih tužilaca.

Tokom 2017. godine, a na osnovu Arhimedovog istraživanja, informacije o Etičkoj komisiji sudija i tužilaca, odnosno Etičkom odboru policije u medijima pojavljivale su se 50 puta, od čega je dvije trećine (2/3) objava bilo u vezi Etičkog odbora policije.

VI PREPORUKE

Prije iznošenja pojedinačnih preporuka na bazi ustanovljenog u toku pisanja ovog kratkog izvještaja, podsjetićemo na preduslove efikasne primjene etičkih standarda, u skladu sa kojima je donošenje

²⁸ Istraživanje „[Stavovi sudija i tužilaca o pravosudskom sistemu i stavovi građana o povjerenju u pravosudni sistem](http://www.gamn.org/images/docs/cg/Istrazivanje-o-povijerenju-gradjana-sudija-i-tuzilaca-u-pravosudje-2015.pdf)” (2016)
<http://www.gamn.org/images/docs/cg/Istrazivanje-o-povijerenju-gradjana-sudija-i-tuzilaca-u-pravosudje-2015.pdf>

etičkog kodeksa samo jedan u nizu neophodnih elemenata dosljednog odnosa prema načelima koje uspostavljaju. Ovaj pristup preporučuje da je osim *kodeksa ponašanja*, neophodno obezbijediti i:

- transparentnost njihove primjene;
- pružanje obuka;
- jasnu komunikacionu strategiju za njihovu promociju;
- smjernice za primjenu i rješavanje etičkih dilema;
- efikasno podnošenje pritužbi;
- nadzor nad njihovom primjenom i
- nezavisnost tijela za praćenje primjene etičkih standarda.²⁹

Radi potpunije primjene Etičkog kodeksa državnih tužilaca preporučujemo:

- da evidencija iz čl. 172 Zakona o državnom tužilaštvu, osim podatka o disciplinskoj odgovornosti i razrješenju tužilaca, sadrži i utvrđena kršenja Kodeksa tužilačke etike, čime bi se odgovornost za povrede etičkih načela podigla na nivo ozbiljnijeg uticaja;
- da se preciziranjem čl. 88 i 90 Zakona o državnom tužilaštvu, obezbijediti da se prilikom ocjenjivanja tužilaca uzimaju u obzir sva kršenja Kodeksa, a ne samo kršenja kodeksa u vezi sa *odnosom sudije prema strankama, kolegama i zaposlenima u Državnom tužilaštvu*;
- da se normiraju razlozi za razrješenje i postupak razrješenja svih članova Komisije za etički kodeks državnih tužilaca, razlozi za izuzeće i postupak izuzeća i zamjena u slučaju izuzeća;
- da se izmijeni Poslovnik o radu Komisije radi utvrđivanja najmanjeg broja održanih sjednica mjesečno;
- da Komisija pokaze veću inicijativnost u podnošenju predloga za pokretanje disciplinskog postupka u svim slučajevima gdje ocijeni da povreda odgovara opisu disciplinskog prekršaja;
- da se pravo na žalbu protiv odluke Komisije omogući svim podnosiocima inicijative za utvrđivanje kršenja Kodeksa, a ne samo tužiocima protiv kojih je postupak pokrenut, kako bi se obezbijedila kontrola njenog rada za slučaj površnog pristupa;
- da Komisija dosljedno postupa prema obavezama iz Akcionog plana za poglavlje 23 i Akcionog plana za sprovođenje Strategije za reformu pravosuđa 2014-2018, izradom godišnjih analiza poštovanja etičkih kodeksa sa posebnim dijelom o poštovanju pravila o sukobu interesa tužilaca;
- da Komisija afirmiše proaktivni rad na etičkom oblikovanju svih nosilaca tužilačke funkcije kroz ukazivanje na moguće vidove i oblike kršenja kodeksa, nužnost saradnje rukovodilaca i državnih tužilaca sa Komisijom radi razmjene podataka i prevencije kršenja Kodeksa.

²⁹ Gilman, S. C., *Ethics codes and codes of conduct as tools for promoting an ethical and professional public service: Comparative successes and lessons*, Prepared for the PREM, the World Bank Washington, DC, 2005.

Radi potpunije primjene Etičkog kodeksa sudija preporučujemo:

- da evidencija iz čl. 130 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, osim podatka o disciplinskoj odgovornosti i razrješenju sudija, sadrži i utvrđena kršenja Kodeksa sudijske etike, čime bi se odgovornost za povrede etičkih načela podigla na nivo ozbiljnijeg uticaja;
- da se preciziranjem čl. 89 i 91 Zakona o Sudskom savjetu i sudovima, kao i čl. 20 Pravila o ocjenjivanju sudija i predsjednika sudova, obezbijediti da se prilikom napredovanja sudije uzimaju u obzir sva kršenja Kodeksa, a ne samo kršenja kodeksa u vezi sa *odnosom sudije prema strankama, kolegama i zaposlenima u sudu*;
- da se normiraju razlozi za razrješenje i postupak razrješenja svih članova Komisije za Etički kodeks sudija, razlozi za izuzeće i postupak izuzeća i zamjena u slučaju izuzeća;
- da Komisija pokazuje veću inicijativnost u podnošenju predloga za pokretanje disciplinskog postupka u svim slučajevima gdje ocijeni da povreda odgovara opisu disciplinskog prekršaja;
- da se pravo na žalbu protiv odluke Komisije omogući svim podnosiocima inicijative za utvrđivanje kršenja Kodeksa, a ne samo sudijama protiv kojih je postupak pokrenut, kako bi se obezbijedila kontrola njenog rada za slučaj površnog pristupa;
- da Komisija dosljedno postupa prema obavezama iz Akcionog plana za poglavlje 23 i Akcionog plana za sprovođenje Strategije za reformu pravosuđa 2014-2018, izradom godišnjih analiza poštovanja etičkih kodeksa sa posebnim dijelom o poštovanju pravila o sukobu interesa sudija;
- da se na web stranici Sudskog savjeta na vidnom mjestu istakne uputstvo za podnošenje inicijative za utvrđivanje povreda Kodeksa sudijske etike;
- da Komisija afirmiše proaktivni rad na etičkom oblikovanju svih nosilaca sudijske funkcije kroz ukazivanje na moguće vidove i oblike kršenja kodeksa, nužnost saradnje sudija sa Komisijom radi razmjene podataka i prevencije kršenja Kodeksa.

Radi potpunije primjene Kodeksa policijske etike preporučujemo:

- da se obezbijede finansijska sredstva za prostorne, organizacione i kadrovske uslove neophodne za funkcionisanje i rad Odbora, čime bi se uticalo na jačanje njegove efikasnosti i nezavisnosti;
- da se Poslovnik o radu Etičkog odbora učini dostupnim javnosti i da se donese u slučaju da do sada to nije učinjeno;
- da se normiraju kriterijumi izbora svih članova Odbora, razlozi za razrješenje i postupak razrješenja, razlozi za izuzeće i postupak izuzeća i zamjena u slučaju izuzeća;

- da se, u slučajevima donošenja mišljenja o povredi Kodeksa, normira da je Odbor obavezan podnijeti predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti policijskog službenika;
- da se sa mišljenjem Odbora o utvrđenoj povredi neposredno upozna ministar, radi donošenja konačne odluke o disciplinskoj odgovornosti službenika;
- da Odbor otpočne sa praksom objavljivanja godišnjih izvještaja o radu, ali i analiza o poštovanju etičkih standarda i pravila o sukobu interesa;
- da se na web stranici Ministarstva unutrašnjih poslova postavi uputstvo za podnošenje pritužbe (inicijative) za utvrđivanje povreda Kodeksa policijske etike;
- da Odbor afirmiše proaktivni rad na etičkom oblikovanju policijskih službenika kroz ukazivanje na moguće vidove i oblike kršenja kodeksa, nužnost saradnje sa Odborom radi razmjene podataka i prevencije kršenja Kodeksa;
- da se unaprijedi saradnja sa organima nadležnim za vođenje disciplinskog postupka, posebno u slučajevima kada Odbor ocijeni da povreda odgovara opisu disciplinskog prekršaja, odnosno disciplinski organi pri utvrđivanju odgovornosti ocijene da povreda ukazuje na kršenje Kodeksa.

U radu smo koristili tehnike istraživanja na terenu, press kliping, pravne analize, intervju i zvanične izvještaje državnih institucija i međunarodnih organizacija. Tročlani GA tim je prikupljao informacije u periodu od 01.septembra do 25. Oktobra 2017. Godine. Metodologija koju je GA koristila tokom realizacije ovog istraživanja razvijena je tokom prethodnih istraživanja u radu GA i njenih članica - NVO „Inicijative mladih za ljudska prava“ (YIHR) i „35 mm“..