



OSVRT NA RAD KOMISIJE ZA ETIČKI KODEKS I DISCIPLINSKE KOMISIJE

Ovaj tekst nastao je u okviru projekta koji je podržao Fond braće Rokfeler (Rockefeller Brothers Fund). Stavovi izneseni u ovom tekstu ne moraju odražavati mišljenje donatora koji je podržao projekat.

Podgorica, septembar 2021. godine

Građanska alijansa, Crna Gora
Septembar 2021. godine

Za izdavača
Milan Radović

Koordinator programa
Zoran Vujičić

Autor izvještaja
GA tim

Lektura
Amina Murić

Prelom
Zoran Zola Vujačić

Izveštaj Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2021. godinu o Tužilačkom savjetu

Izveštaj o napretku Crne Gore za 2021. godinu, ukazuje na to da izmjene i dopune Zakona o državnom tužilaštvu iz maja 2021. godine, koje su stupile na snagu u junu 2021. godine, nisu u potpunosti uzele u obzir preporuke Venecijanske komisije koje se odnose na rizik od politizacije Tužilačkog savjeta. U procesu priprema izmjena i dopuna, Vlada je dva puta tražila mišljenje Venecijanske komisije.

Potrebno je uvesti dodatne garancije da bi se ublažili rizici neprimjerenog političkog uticaja na Tužilački savjet, koji je rezultat izbora pet članova savjeta koji nisu iz reda tužilaca prostom većinom u Skupštini. Venecijanska komisija je predlagala da jednog od pet članova koji dolaze iz reda uglednih pravnika, koji nisu iz reda tužilaca, imenuje univerzitet i zajednica pravnika (Advokatska komora), uz člana koga nominuju nevladine organizacije, dok bi pojedinci (iz reda uglednih pravnika) koji bi se prijavili po javnom pozivu, birali preostala tri.

Transparentnost rada Tužilačkog savjeta se smanjila i mora se povećati u narednom periodu, što između ostalog može biti učinjeno putem objavljivanja odluka o unapređenjima, imenovanjima i disciplinskim predmetima, koje će biti u potpunosti obrazložene. Tužilački savjet mora da pokaže proaktivniji pristup u rješavanju pitanja u okviru tužilačke organizacije, uključujući profesionalni učinak rukovodilaca državnih tužilaštava i tužilaca, njihovu odgovornost i zaštitu ugleda tužilačke profesije. Navodi o politički motivisanom djelovanju Specijalnog državnog tužilaštva iziskuju kredibilan, nezavisan, transparentan i djelotvoran institucionalni odgovor.

Sistem za otkrivanje kršenja pravila integriteta treba učiniti djelotvornijim, objektivnijim, dosljednijim i srazmjernijim. Takođe, treba obezbijediti primjereni epilog kod svih predmeta kod kojih ima osnova za disciplinsku ili etičku odgovornost. Pravni lijek protiv odluka Etičke komisije Savjeta tek treba da se uvede zakonom. Ističe se i da su odluke Savjeta i dalje su nedovoljno obrazložene, kao i da sudska praksa tek treba da se razvije.

Komisija za Etički kodeks državnih tužilaca

Komisija za Etički kodeks državnih tužilaca imala je četiri predmeta u radu (2021) i uz prenijet jedan iz prethodne godine (2020) ukupno je donijela pet mišljenja. U tri mišljenja utvrđeno je da državni tužioci nijesu povrijedili Kodeks, u dva mišljenja je utvrđeno da jesu. Osnovna primjedba koja se ponavlja iz godine u godinu jeste pasivnost rada same Komisije koja postupa na osnovu podnijetih pritužbi ali ne i na osnovu svojih saznanja i proaktivnim radom. Kada su u pitanju obrazloženja samih mišljenja kod utvrđene povrede Kodeksa (dva mišljenja), Komisija je za razliku od prethodnih godina dala obrazloženja iz kojih se može utvrditi koji su razlozi za njihovo donošenje. Međutim, mišljenja u kojima je utvrđeno da nema povrede Kodeksa i dalje nijesu sadržala valjana obrazloženja i razloge iz kojih bi se moglo utvrditi jesu li pravilna i zakonita. Komisija je donijela četiri mišljenja 19. maja, a jedno mišljenje 14. maja. Jedna pritužba bila je iz marta 2021, dvije pritužbe iz aprila 2021, jedna pritužba iz maja 2021, dok je jedna pritužba bila iz novembra prošle godine.

Prvo mišljenje

Rukovodilac Osnovnog državnog tužilaštva u Baru podnio je pritužbu Komisiji u kojoj se navodi da je državna tužiteljka u tom tužilaštvu postupala neblagovremeno jer u periodu od 22. februara do 24. marta 2021. godine, bez opravdanog razloga nije postupala po zahtjevu za vještačenje oduzetog vozila. Odluka Komisije je da nije došlo do povrede Kodeksa, međutim obrazloženje se zasniva isključivo na osnovu izjašnjenja same tužiteljke i na uvidu u spise. Ostala je nedoumica na osnovu čega je Komisija utvrdila da nema elemenata za kršenje Kodeksa kada se nisu osvrnuli na nepostupanje u određenom vremenskom periodu a što je i bio predmet pritužbe.

Drugo mišljenje

Komisija je postupala na osnovu zahtjeva rukovodioca Osnovnog državnog tužilaštva u Baru protiv državne tužiteljke i utvrdila da je tužiteljka povrijedila Kodeks, jer je ponašanjem na javnom mjestu nanijela štetu ugledu

državnih tužilaca. U obrazloženju se navodi da je zatražila pomoć Hitne službe Doma zdravlja zbog povreda koje je zadobila od lica čiji identitet nije htjela da otkrije i zato što o događaju i radnjama koje je preduzela nije upoznala rukovodioca tužilaštva. I u radnjama u ovom predmetu bilo je elemenata težeg disciplinskog prekršaja koji postoji kada tužilac na javnom mjestu dovodi sebe u stanje ili se ponaša na način koji nije primjeren vršenju tužilačke funkcije, ali Komisija nije podnijela predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti.

Treće mišljenje

Komisija je postupala na osnovu pritužbe državne službenice Osnovnog državnog tužilaštva na Cetinju protiv državne tužiteljke u tom tužilaštvu. Komisija je odlučila da je tužiteljka povrijedila Kodeks, jer se upustila u raspravu sa službenicom, govoreći uvredljivo o njenom radu i okolnostima pod kojima je zasnovala radni odnos. Komisija se nije upuštala u druge elemente koji nose odgovornost za teži disciplinski prekršaj a koji je opisan kao neprijemljivi odnos prema zaposlenima u državnom tužilaštvu. Komisija bez obrazloženja nije koristila svoje ovlaštenje da protiv ove tužiteljke podnese predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti.

Četvrto mišljenje

Advokat branioca u predmetu je podnio pritužbu Komisiji jer je smatrao da je državni tužilac pristrasno postupao posebno zbog sumnje u medicinsku dokumentaciju okrivljene, na osnovu koje je traženo odlaganje glavnog pretresa i naredio je sudskomedicinsko vještačenje. Komisija je donijela mišljenje da tužilac nije povrijedio Kodeks, a zaključak je takođe zasnovan samo na izjašnjenju tužioca i na uvidu u spise. Obrazloženje ne sadrži ni ocjenu navoda tužioca, ni navoda pritužbe, niti razloge za dato mišljenje.

Peto mišljenje

U ovoj pritužbi lice navodi da je državna tužiteljka Osnovnog državnog tužilaštva u Podgorici na javnom mjestu verbalno vrijeđala i fizički napala podnositeljku pritužbe. Komisija je donijela mišljenje da tužiteljka nije povrijedila Kodeks, a zaključak je ponovo zasnovan samo na izjašnjenju tužiteljke i na uvidu u spise koji su formirani protiv podnositeljke pritužbe. Obrazloženje takođe ne sadrži ocjenu navoda pritužbe, niti su dati razlozi za donijeto mišljenje.

Disciplinska odgovornost državnih tužilaca

Disciplinski tužilac sprovodi istragu i zastupa optužni akt protiv državnog tužioca protiv koga se vodi disciplinski postupak na osnovu Zakona o Državnom tužilaštvu. Međutim, Disciplinski tužilac nema ovlaštenje da sam pokrene disciplinski postupak, već može postupati jedino kada neko od ovlašćenih podnese predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti. Takav predlog mogu podnijeti rukovodilac državnog tužilaštva, rukovodilac neposredno višeg državnog tužilaštva, Vrhovni državni tužilac, ministar pravde i Komisija za praćenje primjene Etičkog kodeksa državnih tužilaca.

U posljednje dvije godine pokrenuta su samo dva disciplinska postupka i to oba zbog propusta državnih tužilaca da blagovremeno prijave imovinu, što nije bilo u vezi s njihovim postupanjem u konkretnim predmetima Državnog tužilaštva. U pogledu konkretnih predmeta, nijedan ovlašćeni predlagač pokretanja postupaka utvrđivanja disciplinske odgovornosti ili razriješenja (rukovodilac tužilaštva, Vrhovni državni tužilac, ministar pravde, Komisija za Etički kodeks) nijesu inicirali utvrđivanje disciplinske odgovornosti od početka 2020. godine. Posljednji put je neko od njih inicirao utvrđivanje disciplinske odgovornosti 2015. godine, kada je postupak u jednom slučaju i bio pokrenut, pa Disciplinsko vijeće Tužilačkog savjeta nije utvrdilo postojanje odgovornosti. S druge strane, u praksi Tužilačkog savjeta po brojnim pritužbama na rad državnih tužilaca i u praksi Komisije za Etički kodeks zabilježeni su brojni slučajevi gdje je bilo osnova da se inicira disciplinski postupak. I podaci iz godišnjih izvještaja o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva o brojnim slučajevima zastarijevanja krivičnog gonjenja, ukazuju na sumnju o propustu u radu državnih tužilaca, ali u praksi su potpuno izostale provjere i pokretanje postupaka.

U posljednje četiri godine, rad svih državnih tužilaca bio je ocijenjen samo najvećom ocjenom - odličan, što pokazuje da sistem disciplinske odgovornosti i sistem ocjenjivanja rada državnih tužilaca ne prikazuju objektivno i stvarno stanje kada su u pitanju odgovornost, propusti u radu i kvalitet rada.

Osnovni nedostatak disciplinskog postupka je u tome što disciplinski tužilac i članovi Tužilačkog savjeta nemaju ovlaštenje da pokrenu taj postupak. Prakse Tužilačkog savjeta u pogledu utvrđivanja disciplinske odgovornosti za pomenute prekršaje nema jer prema evidencijama o disciplinskim postupcima objavljenim na sajtu Tužilačkog savjeta od 2015. godine nije pokrenut nijedan disciplinski postupak protiv bilo kog državnog tužioca zbog (ne)postupanja ili propusta u radu u bilo kom predmetu.

Disciplinske sankcije su opomena, novčana kazna, zabrana napredovanja i razrješenje. Za lakše disciplinske prekršaje izriču se opomena i novčana kazna u visini od 20% od zarade državnog tužioca u trajanju do tri mjeseca. Za teže disciplinske prekršaje izriču se novčana kazna u visini od 20% do 40% od zarade državnog tužioca u trajanju od tri do šest mjeseci i zabrana napredovanja, a razrješenje se izriče za najteže disciplinske prekršaje.

U posljednjih pet godina odbačeno je 8834 krivičnih prijava. Od tog broja, 8322 je zbog zastarijevanja krivičnog gonjenja bez utvrđivanja odgovornost. U praksi nijedan državni tužilac nije odgovarao zbog ovog disciplinskog prekršaja. Podatak da krivično gonjenje nije preduzeto u propisanom roku ukazuje na ozbiljne propuste državnih tužilaca jer nije preduzimao radnje kojima bi se utvrdile činjenice i okolnosti ovakvog postupanja pa se nekažnjivost lica koja izvrše krivično djelo promovise za mjesta koje bi upravo suprotno trebalo da postupa.

Praksa je pokazala da sistem utvrđivanja disciplinske odgovornosti državnih tužilaca za disciplinske prekršaje u vezi sa vršenjem tužilačke funkcije i postupanjem u konkretnim predmetima nije zaživio.

Transparentnost

Odluke o ocjenjivanju državnih tužilaca nijesu javno dostupne. Podsjećamo da je u posljednje četiri godine, rad svih državnih tužilaca bio ocijenjen samo najvećom ocjenom – odličan. Ono što dodatno zabrinjava jeste to što se ne može utvrditi kako je ta ocjena utvrđena, a Komisija za ocjenjivanje koja je utvrdila ocjene, zatim ih dostavlja državnom tužiocu. Ovaj začarani krug čuvanja kolega obesmišljava odgovornost u pravosuđu, posebno zato što je u radu pojedinih državnih tužilaca u prethodnom periodu bilo utvrđenih propusta u radu.

Kriterijumi za ocjenjivanje rada državnih tužilaca su “stručno znanje” i “opšte sposobnosti za vršenje tužilačke funkcije”. “Stručno znanje” se ocjenjuje na osnovu podkriterijuma, dok za „opšte sposobnosti za vršenje tužilačke funkcije” nijesu predviđeni podkriterijumi.

Podkriterijumi za “stručno znanje”:

- kvantitet i kvalitet rada;
- sposobnost planiranja i djelotvornog sprovođenja procesnih radnji;
- vještina pripreme i vođenja spisa predmeta;
- vještina korišćenja tužilačkog znanja;
- vještina postupanja i stručno usavršavanje.

Kvantitet i kvalitet rada ocjenjuju se na osnovu:

- broja predmeta u radu,
- broja završenih predmeta,
- broja potvrđenih optužnica,
- broja donijetih osuđujućih presuda i
- broja usvojenih žalbi

Upravo ovako postavljani kriterijumi pokazuju da je ovakvo ocjenjivanje državnih tužilaca u praksi neobjektivno, bez ulaženja u suštinu a sve u cilju zaštite samih tužilaca.

Preporuke

1. Komisija za Etički kodeks da unaprijedi praksu tako što će donositi mišljenja sa jasnim obrazloženjem i razlozima;
2. Komisija za Etički kodeks da podnosi predloge za utvrđivanje disciplinske odgovornosti uvijek kada postoji sumnja da je izvršen disciplinski prekršaj;
3. Komisija za Etički kodeks da proaktivno i samonicijativno pokreće postupak u slučaju njegovog kršenja;
4. Ukinuti naknade za rad u komisijama jer članovi Tužilačkog savjeta već primaju naknadu za rad u savjetu;
5. Propisati obavezu da se objavljuju potpuni podaci o zastarijevanju krivičnog gonjenja;
6. Utvrditi odgovornost postupajućeg tužioca u slučajevima zastarijevanja krivičnog gonjenja;
7. Komisija za ocjenjivanje da donosi sve odluke o ocjenjivanju sa razumljivim obrazloženjem iz kojega se može nedvosmisleno vidjeti kako je ta ocjena utvrđena;
8. Sve ocjene tužilaca učiniti dostupnim javnosti tako što će biti postavljene na zvaničnoj internet stranici Tužilačkog savjeta.