

---

Funded  
by the European Union  
and the Council of Europe



---

Implemented  
by the Council of Europe

***HORIZONTAL FACILITY ZA ZAPADNI BALKAN I TURSKU II***  
***Horizontal Facility Faza II Projekat 9***

\*

**Jačanje nezavisnosti i odgovornosti pravosuđa**

\*

**ZAVRŠNI IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA ZA SISTEM POVERLJIVOG SAVETOVANJA  
SUDIJA I TUŽILACA O ETIČKIM PITANJIMA**

**JUN 2021.**

Ovaj dokument su pripremili eksperti Saveta Evrope, uz finansijsku podršku Evropske unije i Saveta Evrope. Stavovi izraženi u njemu su stavovi autora i ne predstavljaju nužno zvanične stavove Evropske unije ili Saveta Evrope.

**Autori:**

**José Manuel Duro Mateus Cardoso**

**Institut za uporedno pravo**

**Mirjana Dokmanović**

## Sadržaj

I. CILJEVI .....	3
II. SAŽETAK .....	4
III. METODOLOGIJA .....	5
IV. UPOREDNI PREGLED SISTEMA POVERLJIVOG SAVETOVANJA ZA SUDIJE I TUŽIOCE .....	6
A. PREGLED MEĐUNARODNOG OKVIRA O POVERLJIVOM SAVETOVANJU ZA SUDIJE I TUŽIOCE .....	6
I. Opšti komentari .....	6
II. Uporodni pregled nacionalnih sistema poverljivog savetovanja .....	10
B. UPOREDNA ANALIZA .....	30
I. Položaj unutar sistema .....	30
II. Sastav .....	31
III. Funkcionisanje .....	33
C. DETALJNE PREPORUKE ZA MOGUĆU PRIMENU .....	35

## **I. CILJEVI**

Jedan od predviđenih ishoda Projekta jeste smanjenje nedostataka u srpskom pravosuđu u sferi kompetencija, etike i discipline tako što će se podržati etički odbori VSS i DVT i tako što će se koncipirati mere za uvođenje sistema poverljivog savetovanja kako unutar sudstva, tako i unutar tužilaštva.

U tom smislu jedna od svrha ovog projekta jeste da se osnaže nezavisnost i odgovornost sudija, samostalnost i odgovornost tužilaca i poverenje građana u pravosudni sistem.

Budući da su korisnici ovog projekta organi Republike sudije– Ministarstvo pravde, Visoki savet sudstva, Državno veće tužilaca i Pravosudna akademija, aktivnosti koje se ostvaruju u saradnji sa korisnicima doprineće jačanju nezavisnosti i odgovornosti sudstva i tužilaštva.

## II. SAŽETAK

Ovaj izveštaj ima tri glavna dela.

Prvi deo (A) posvećen je pregledu različitih nacionalnih sistema poverljivog savetovanja za sudije i tužioce, gde je naročita pažnja posvećena državama članicama Saveta Evrope.

Drugi deo (B) sadrži uporednu analizu različitih sistema koji su bili uključeni u pregled.

Treći deo (C) sadrži detaljne preporuke za primenu u praksi, sa različitim mogućnostima za konkretna rešenja.

### **III. METODOLOGIJA**

Kako bi se ostvarili najavljeni ciljevi, predviđena je uporedna analiza sistema poverljivog savetovanja i najbolje prakse za sudije i tužioce u državama članicama Saveta Evrope i drugim relevantnim zemljama da bi se na osnovu toga sačinio niz preporuka za uspostavljanje mehanizma poverljivog savetovanja za sudije/tužioce o etičkim pitanjima, uključujući preporuke za jačanje rodne perspektive.

U tu svrhu održani su sastanci Projektnog tima Saveta Evrope, predstavnika partnerskih institucija (Visokog saveta sudstva, Državnog veća tužilaca, Pravosudne akademije) i predstavnika jednog broja odabranih relevantnih zainteresovanih strana u Srbiji, kao što su predstavnici organizacija civilnog društva i strukovnih udruženja sudija i tužilaca. Bivši i sadašnji članovi Visokog saveta sudstva, Državnog veća tužilaca i etičkih odbora, predstavnici dvaju vodećih strukovnih udruženja sudija i tužilaca i Pravosudne akademije imali su priliku da tokom polustrukturisanih intervjua iznesu svoje stavove o poverljivom savetovanju sudija i tužilaca.

Nadalje, u okviru istraživanja su prikupljeni i analizirani podaci o odgovarajućim nacionalnim sistemima, zakonskim i podzakonskim aktima.

#### IV. UPOREDNI PREGLED SISTEMA POVERLJIVOG SAVETOVANJA ZA SUDIJE I TUŽIOCE

##### A. PREGLED MEĐUNARODNOG OKVIRA O POVERLJIVOM SAVETOVANJU ZA SUDIJE I TUŽIOCE

###### I. Opšti komentari

Sudska vlast je instanca u kojoj se rešavaju sukobi i kontrolišu druge dve grane javne vlasti, što omogućuje jačanje mehanizama demokratskog legitimiteta i odgovornosti.

Noseći stubovi vladavine prava, kvaliteta pravde i legitimnosti i odgovornosti sudija ili tužilaca u obavljanju njihove funkcije i u afirmaciji vrednosti pravde i ljudskih prava koje svaki građanin legitimno očekuje od sudova i od svakog pojedinačnog sudije i tužioca kome je poverena zaštita njegovih prava jesu nezavisnost, nepristrasnost, integritet i stručnost u obavljanju sudijske i tužilačke dužnosti.

Nezavisnost sudstva nije privilegija već „preduslov za vladavinu prava i suštinska garancija pravičnog suđenja” – Konsultativno veće evropskih sudija (KVES), Mišljenje br. 1. i Komentar Bangalorskih principa sudijskog ponašanja, Kancelarija Ujedinjenih nacija za drogu i kriminal, septembar 2007, Komentar o vrednosti br. 1, nezavisnosti.

Poštovanje etičkih načela i zakonskih dužnosti doprinosi unapređenju nezavisnosti, nepristrasnosti i stručnosti sudija i tužilaca. Isto tako, informisanje javnosti o parametrima ponašanja sudija povećava poverenje javnosti u pravosudni sistem.

Zapravo, sudije i tužioci moraju poći od toga da su njihova praksa i uključivanje u vrednosni okvir zaštite interesima građana, povinovanja zakonskim dužnostima i etičkim načelima, predstavljaju protivtežu ovlašćenjima koja su im poverena ustavom i/ili zakonom.

Kako se navodi u publikaciji Saveta Evrope namenjenoj pravničkim profesijama i Lisabonske mreže *THEMIS INITIAL TRAINING INTERNATIONAL SHOWROOM* – Sudijska etika: razvoj, izazovi i rešenja; Iskustvo Moldavije u primeni etičkih standarda za sudije – *Sudijska etika je temelj na kome počiva sposobnost pravosuđa u bilo kojoj zemlji da adekvatno i pravično zaštiti ljudska prava koja su zajemčena međunarodnim dokumentima. Sudijska etika je složena oblast koja zahteva značajne napore sudija, tela sudijske samouprave i zakonodavne i izvršne grane vlasti ako se želi da se svi čvrsto pridržavaju etičkih standarda. Na međunarodnom i unutrašnjem planu znatno se bolje razume i jasnije sagledava veza između sudijske etike i uspešnog*

*funkcionisanja institucija pravne države, a društva ulažu sve više napora u to da sprovedu strukturne promene i promene mentaliteta neophodne za učvršćivanje sudijske etike. Ipak, i dalje se vode debate oko sudijske etike i još uvek iskrsavaju izazovi na tom planu.*

Kodeks sudijske etike, dopunjen objašnjenjima, pomaže sudijama i tužiocima da pronađu odgovore na pitanja iz oblasti etike i profesionalne deontologije, pruža im samostalnost u donošenju odgovarajućih odluka i na bolji način afirmiše sudijsku nezavisnost u odnosu na ostale grane vlasti. Međutim, često se događa da ta pismena objašnjenja nisu dovoljna, zbog složenosti stvarnog života.

Kodeks ponašanja/etike daje smernice sudijama i tužiocima u vezi sa pitanjima sudijskog integriteta i nezavisnosti, sudijske marljivosti i nepristrasnosti, dozvoljenih vansudskih aktivnosti i izbegavanja nedoličnog ponašanja, čak i ponašanja koje bi se samo naizgled moglo učiniti nedoličnim.

Sudije u Srbiji, kao i u svakoj drugoj zemlji, svakodnevno se suočavaju sa problematičnim pitanjima, etičkim/profesionalnim dilemama za čije rešavanje im nisu uvek u dovoljnoj meri jasna ni dovoljna objašnjenja i komentari etičkog kodeksa.

Sudija Marin Mrčela, predsednik Grupe država Saveta Evrope protiv korupcije (*GRECO*), ovako je ukratko predstavio za *UNODC* – Deklaraciju iz Dohe, u januaru 2020. godine, značaj sudijskog kodeksa ponašanja i poverljivog savetovanja za sudije i tužioce o etičkim pitanjima: *Sudije su javno lice pravde i vladavine prava. Kao takvi, oni su dužni da ispune najviše standarde integriteta i nepristrasnosti kako bi očuvali poverenje javnosti u ono što predstavlja jedan od osnovnih stubova demokratije.*

*Kodeksi ponašanja su instrument od ključnog značaja za prevođenje osnovnih vrednosti u ravan normi ponašanja. Njihova priroda nije samo aspirativna, pokazujući najbolji put ka rešavanju etičkih dilema, već se oni moraju delotvorno primenjivati u praksi. Kada je reč o očuvanju sudijske nezavisnosti, primena tih standarda, pre svega, mora početi od samog pravosuđa. U tom smislu kodeksi ponašanja treba da budu korisni i funkcionalni. Da bi se to dogodilo, primena jednog kodeksa ponašanja treba da obuhvati nekoliko sledećih elemenata:*

1) *Obuka. Moraju se u potpunosti prihvatiti sve sudijske vrline i njih treba negovati, razvijati i stalno primenjivati u praksi. Zato je potreban trajni proces samopoboljšanja u kome jednu od ključnih uloga ima edukacija. Početna obuka iz oblasti sudijske etike trebalo bi da bude obavezna. Stalnu obuku usmerena na unapređenje znanja o profesionalnoj deontologiji, integritetu i svemu što se odnosi na sprečavanju korupcije takođe treba aktivno promovisati.*

2) *Poverljivo savetovanje. Programi podrške od strane kolege (peer-to-peer) imaju ključni značaj za jačanje i dalji razvoj jasne kulture integriteta u sudu. U tom pogledu, kao dragoceni su se pokazali mehanizmi mentorstva i obuke. Naravno, oni treba da bude praćeni institucionalizovanim sistemom savetovanja, koji će pružati usredsređenu i doslednu podršku sudijama tokom njihove celokupne profesionalne karijere. Važan profesionalni alat u aktuelnom kontekstu većeg nadzora nad sudijskim ponašanjem i potrebe da se očuva sudijska nezavisnost jeste posebna služba nadležna za poverljivo savetovanje koje pomaže sudijama da budu proaktivne u blagovremenom, primerenom i autoritativnom rešavanju problema.*

3) *Povreda kodeksa ne mora nužno voditi disciplinskim sankcijama. Ipak, disciplinske mere su nužno povezane sa povredom kodeksa. Zbog teške povrede radne dužnosti ne moraju se primeniti samo upravne mere, već se može pokrenuti i krivični postupak. Treba slediti postepeni pristup ili sled koraka koji zavise od specifičnosti svake konkretne situacije.*

4) *Pritužbe. Treba obezbediti odgovarajuće puteve koji će omogućiti da se izjave pritužbe u slučaju neprimerenog postupanja sudije. Trebalo bi omogućiti da pritužbe podnesu kako kolege, tako i javnost.*

5) *Telo koje donosi odluke. Kodeksi treba da budu praćeni mehanizmima za nadzor i utvrđivanje odgovornosti. Takvo jedno telo, sastavljeno od sudija koji uživaju najveći ugled zbog svog integriteta, treba da postupa uz odgovarajuća jemstva nezavisnosti i nepristrasnosti. Posebna komisija ili odbor mogli bi donositi odluke o povredama etičkih odredaba i njihovoj ozbiljnosti.*

6) *Postupak. Manja odstupanja od deontoloških odredaba mogla bi da dovedu do pokretanja institucionalnog odgovora u u vidu konstatacije o učinjenoj povredi. U nešto težim slučajevima povreda deontoloških odredaba U nešto težim slučajevima povreda deontoloških odredaba, javno saopštenje u kome se izričito osuđuje ponašanje koje nije bilo u skladu sa odredbama je neophodno. U oba slučaja, trebalo bi dati i konstruktivne savete i smernice o dobroj praksi.*

7) *Transparentnost. Ako su učinjene teže povrede deontoloških odredbi, o tome bi se morala na odgovarajući način obavestiti javnost. U takvim saopštenjima za javnost ne mora se otkriti identitet pojedinca o kome je reč. Međutim, mora postojati nulta tolerancija prema svakoj povredi etičkih standarda.*

*Ove sveobuhvatne načelne smernice obezbeđuju delotvornost kodeksa sudijskog ponašanja i samim tim doprinose jačanju integriteta pravosuđa u celini.*



Shodno navedenom, u Evaluacionom izveštaju GRECO o Srbiji za ČETVRTI KRUG EVALUACIJE, pod naslovom „Sprečavanje korupcije u odnosu na narodne poslanike, sudije i tužioce”, koji je usvojen 19. juna 2015. godine, preporučuje se (u stavu 131) da se (i) *Etički kodeks za sudije delotvorno prenese svim sudijama i da se dopuni daljim pisanim smernicama o etičkim pitanjima – uključujući objašnjenja, smernice za tumačenje i praktične primere – i da se redovno ažurira; (ii) da se za sve kategorije sudija obezbedi ciljana, praktično usmerena obukai poverljivo savetovanje za sve sudije.*

U Izveštaju usklađenosti Republike Srbije U ČETVRTOM KRUGU EVALUACIJE, koji je pod naslovom „Sprečavanje korupcije u odnosu na narodne poslanike, sudije i tužioce”, koji je usvojen 18. oktobra 2017, u stavu 56. naglašava se da još nisu sprovedene preporučene mere u vezi sa smernicama u pogledu primene Etičkog kodeksa, kao što je poverljivo savetovanje.

Takođe, u Prelaznom izveštaju GRECO o Republici Srbiji u ČETVRTOM KRUGU EVALUACIJE, pod naslovom „Sprečavanje korupcije u odnosu na narodne poslanike, sudije i tužioce”, koji je usvojen 22. marta 2019. godine, u stavu 52. naglašava se da, iako to što je Etičkom odboru poveren zadatak da sprovodi poverljivo savetovanje predstavlja korak napred, uprkos tome što GRECO smatra da bi bilo znatno primerenije (kako je to naglašeno u Izveštaju o evaluaciji) da se takav mehanizam formira van Visokog saveta sudstva. Budući da je Etičkom odboru samo poveren ta nadležnost, a konkretan mehanizam za pružanje poverljivog savetovanja još uvek nije postao operativan, GRECO smatra da je taj deo preporuke delimično sproveden.

Konačno, u Drugom izveštaju o usklađenosti Republike Srbije, ČETVRTI KRUG EVALUACIJE, pod naslovom „Sprečavanje korupcije u odnosu na narodne poslanike, sudije i tužioce”, koji je usvojen 29. oktobra 2020. godine, u stavu 45. se konstatuje da nisu pružene nikakve nove informacije koje bi ukazale na to da Etički odbor VSS zaista sprovodi mandat koji mu je poveren u pogledu poverljivog savetovanja o sudijskoj etici.

\*\*\*

Ako pogledamo stanje u državama članicama Saveta Evrope i u zemljama Severne i Južne Amerike, možemo konstatovati da postoje različita rešenja u vezi sa istom temom – poverljivim savetovanjem o etici za sudije i tužioce.

U nekim državama savetovanje neposredno pruža odgovarajući pravosudni savet, dok u drugima postoje nezavisni etički odbori ili komisije kojima se poverava savetodavni zadatak, dok u trećim zemljama postoje izabrane sudije kao savetnici pri svim sudovima ili pak samo pri nekim sudovima.

U pomenutom Evaluacionom izveštaju GRECO o Republici Srbiji, usvojenom 19. juna 2015, navodi se da *kada je reč o savetima o etičkim pitanjima, ti saveti se, načelno gledano, mogu dobiti od VSS. Međutim, kako je gore već opisano, nizak je nivo poverenja sudija u to telo u njegovom sadašnjem sastavu. Iako je GET (GRECO Evaluacioni tim) uveren da će se ova situacija poboljšati nakon što VSS bude reformisan, kao što je gore preporučeno, može biti neophodno da se nađe jedno neposrednije rešenje, kao što je imenovanje poverljivih savetnika – npr. iskusnih sudija u apelacionim sudovima – koji poseduju posebna znanja iz te oblasti, razlikuju se od disciplinskih tela i postavljeni su izvan zvanične hijerarhije.*

## **II. Uporedni pregled nacionalnih sistema poverljivog savetovanja**

Naredni deo analize sadrži sažeti pregled pojedinih uporednih rešenja, koja mogu pomoći u pronalaženju sistema koji odgovara pravosuđu u Srbiji.

### **Austrija**

Udruženje sudija Austrije formiralo je 2018. godine Etički savet (*Ethikrat*), koji se sastoji od pet sudija iz različitih sudova, a njih bira Generalna skupština Udruženja sudija.

Taj Savet se bavi pitanjima koja se tiču osnovnih pojmova sudijske vrednosti. Ako se sudija suoči s sa nekim pitanjem iz ove oblasti, on može da zatraži savet od Etičkog saveta.

Etički savet sam odlučuje da li će postupati po zahtevima koje mu upute članovi udruženja ili ne, te odlučuje o tome da li će na sopstvenu inicijativu dati neke preporuke kolegama.

Preporuke moraju biti upućene Upravnom odboru Udruženja. Svi članovi Etičkog saveta su nezavisni.

Nema ograničenja kada je reč o načinu obraćanja Savetu, što znači da mu se može obratiti i anonimnim putem sa zahtevom za savet iz etičke oblasti. Potom Etički savet odlučuje da li će uzeti u razmatranje to pitanje.

Takođe postoji zasebna grupa u Udruženju austrijskih sudija koja se bavi etičkim temama. Ta grupa svake druge godine održava konferencije, učestvuje u obrazovanju budućih sudija i donosi odluke u vezi sa osnovnim pravima, i o njima obaveštava članstvo u mesečnim biltenima.

### **Albanija**

Godine 2016. uspostavljen je novi sistem.

Visoki savet sudstva imenuje jednog etičkog savetnika iz reda sudija; on pritom mora ispuniti zakonski uslov da bude član Visokog suda i da ima iskustva i znanja o etičkim pitanjima.

Etički savetnik bira se na pet godina, uz mogućnost da se imenuje na taj mandat još jednom.

Visoki savet sudstva može, ako se ukaže takva potreba, da odluči da etički savetnik radi s punim radnim vremenom. U tom slučaju Savet primenjuje odgovarajuću postupak upućivanja za obavljanje poslova etičkog savetnika.

U skladu sa članom 83. Zakona o upravljanju pravosuđem, Etički savetnik obavlja sledeće poslove:

a) daje savete, na zahtev bilo kog sudije, o najprimerenijem ponašanju u sudu i van njega, u slučaju etičkih nedoumica;

b) može da zatraži mišljenje Saveta o određenim načelnim pitanjima u vezi s ponašanjem sudija ali ne u vezi sa nekim konkretnim licem;

c) razvija, objavljuje i neprestano ažurira informativni priručnik u kome su obrađena pitanja i odgovori u vezi sa etičkim temama na osnovu najboljih međunarodnih standarda i prakse i relevantnih odluka Saveta;

d) stara se, u saradnji sa Školom za sudije i tužioce, o sadržaju početne i stalne obuke u vezi sa etičkim pitanjima;

e) najmanje jednom godišnje podnosi pisane izveštaje Savetu o svome radu.

Plata etičkog savetnika određuje se u skladu sa odredbama zakona „O statusu sudija i tužilaca u Republici Albaniji”.

Etički savetnik je dužan da čuva poverljivost, da se uzdržava od odavanja bilo kakvih informacija o strukturi organa upravljanja u sudstvu koji vrše nadležnosti u oblasti inspekcije i ocenjivanja.

Savet pruža neophodnu podršku aktivnostima etičkog savetnika u ljudskim i finansijskim resursima.

Ne postoje ograničenja kada je reč o tome kako se obratiti etičkom savetniku, što znači da je moguće obratiti mu se anonimno, pismenim putem ili preko e-platforme.

Ako iskrsnu neke sumnje ili nedoumice, etički savetnik se može obratiti Savetu tražeći njegovo načelni stav. Time se želi omogućiti Savetu da on bude taj koji utvrđuje standarde. Savet potom primenjuje te standarde u disciplinskom postupku.

Razume se, granice nisu sasvim precizno iscrtene i Savet može davati samo uopštene smernice i ukazati na poželjne pravce razvoja. U konkretnim slučajevima moraju se uzeti u obzir specifične okolnosti svakog takvog pojedinačnog slučaja.

U Albaniji ovaj sistem predstavlja potpunu novinu i još ne postoji ustaljena praksa iz koje bi se moglo zaključiti šta se stvarno događa kada sudija/tužilac sledi savete etičkog savetnika, a Visoki savet sudstva se s tim ne slaže i želi da pokrene disciplinski postupak.

### **Bugarska**

Pri svakom sudu formira se etički odbor od tri člana – to su aktivne sudije suda o kome je reč koji se biraju na opštoj sednici sudija tog suda na dve godine.

Ti odbori ne savetuju sudije i ne funkcionišu dobro zato što se uglavnom događa da sudije koji su članovi odbora ne žele da kritikuju svoje kolege sa kojima rade u istom sudu zbog povreda etičkih normi (koje ne predstavljaju disciplinski prekršaj).

### **Kanada**

Savetodavni odbor za sudijsku etiku imenuje odbor za nominacije u čiji sastav ulaze predstavnici Kanadskog saveta sudstva (*Canadian Judicial Council – C J C*) i Kanadskog udruženja sudija viših sudova.

Funkcija Savetodavnog odbora jeste da pruža poverljive i hitne savete sudijama koji se suoče s nekom etičkom dilemom. U proseku, Savetodavni odbor daje desetak savetodavnih mišljenja godišnje.

Retko se događa da Savetodavni odbor kaže sudiji šta je to što mora ili ne sme da uradi. Savetodavni odbor se prilikom definisanja svojih mišljenja polazi od pretpostavke da će sudija upotrebiti i sopstvenu mudrost prilikom odlučivanja o spornoj situaciji, i konačnu odluku prepušta samom sudiji.

Savetodavna mišljenja su anonimna i samo ako sudija koji se obratio Savetodavnom odboru izričito traži drugačije, ta mišljenja su preko platforme *JudgeNet* dostupna svim sudijama izabranim na federalnom nivou. Međutim, ta mišljenja nisu dostupna ni široj javnosti ni istraživačima.

### **Hrvatska**

SUDIJE: Definicija i postupak donošenja Kodeksa sudijske etike utvrđeni su u Zakonu o sudovima. Kodeksom se utvrđuju etička načela i pravila ponašanja sudija u cilju očuvanja dostojanstva i ugleda sudijske dužnosti. Kodeks je donet na sastanku Etičkog odbora, a u sastavu Etičkog odbora su bili predsednici svih sudskih veća Republike Hrvatske 2006. godine.

Udruženje sudija Hrvatske (Udruga) izdalo je Uputstva za primenu Kodeksa sudijske etike. Veće predsednika svih sudskih veća Republike Hrvatske (Vijeće predsjednika svih sudačkih vijeća) donelo je Smernice za tumačenje i primenu Kodeksa sudijske etike.

Radi daljeg jačanja profesionalizma i odgovornosti sudija Odbor je, izmenama i dopunama Zakona o sudovima donetim 2018. godine dobio nova preventivna ovlašćenja za davanje smernica u pogledu tumačenja Kodeksa i mišljenja i preporuka o usklađenosti sudijskog ponašanja sa odredbama Kodeksa.

Da bi se povećala transparentnost navedenih postupaka, konačne odluke o kršenju Kodeksa i smernice, mišljenja i preporuke Etičkog odbora objavljuju se na veb-sajtu Vrhovnog suda u skladu sa propisima o zaštiti podataka o ličnosti.

**DRŽAVNI TUŽIOCI:** Zakonom o Državnom tužilaštvu utvrđene su definicije i postupak za donošenje Etičkog kodeksa državnih tužilaca i zamenika državnih tužilaca, gde su utvrđena načela i pravila ponašanja državnih tužilaca i njihovih zamenika koja jemče očuvanje i povećanje njihovog ličnog i profesionalnog integriteta kao funkcionera u nezavisnom Državnom tužilaštvu. Kodeks donosi prošireni kolegijum Državnog tužilaštva.

Etički odbor tužilaca, kao nezavisno telo u sistemu Državnog tužilaštva, ima naročito važnu ulogu zato što, na zahtev državnog tužioca ili zamenika državnog tužioca daje mišljenja o usklađenosti određenih ponašanja sa Kodeksom, izriče mišljenja i preporuke o pristiglim pritužbama ili to čini na sopstvenu inicijativu i, u celini gledano, donosi smernice za tumačenje osnovnih etičkih i deontoloških načela Kodeksa. Osnivanje Etičkog odbora smatra se korakom napred u jačanju klime integriteta u okviru struke. Odbor ima sedam članova, od kojih su dva člana zamenici državnog tužioca Republike Hrvatske, dva su zamenici županijskih tužilaca, dva su zamenici opštinskih tužilaca, a jedan je zamenik državnog tužioca u Specijalnom tužilaštvu. Svi se oni biraju na mandat od pet godina.

Lice koje je član Državnog tužilačkog veća (Državno odvjetničko vijeće) ne može biti izabrano za člana Etičkog odbora. Članove Etičkog odbora bira prošireni kolegijum Državnog tužilaštva Republike Hrvatske na osnovu predloga Kolegijuma državnih tužilaca na takav način da Kolegijum svakog županijskog i opštinskog tužilaštva predlaže po jednog kandidata iz svojih redova; Kolegijum Specijalnog tužilaštva predlaže dva kandidata iz svojih redova, dok Kolegijum Državnog tužilaštva Republike Hrvatske predlaže najmanje tri kandidata iz svojih redova.

U praksi Etički odbor dobija širok spektar različitih pitanja od tužilaca, na primer o tome kako da se ponašaju van suda ili tužilaštva u odnosu na stranku u sporu, o potencijalnim ograničenjima koja bi trebalo da uvedu za svoje društvene kontakte, o eventualnom članstvu u klubovima i udruženjima itd., što dokazuje da su im potrebne smernice u toj oblasti, naročito kada je reč o mogućoj nespojivosti i situacijama u kojima bi moglo doći do sukoba interesa.

Pristup Etičkog odbora je neformalan, njegova mišljenja nisu obavezujuća, a sam Odbor se ne bavi povredama etičkih pravila.

Ako Etički odbor proceni da je neka žalba ili pritužba osnovana, on svoju odluku uz odgovarajuće mišljenje i predlog dostavlja Državnom tužilaštvu u kome državni tužilac ili zamenik državnog tužioca u pitanju obavlja svoju dužnost, Višem državnom tužilaštvu i Državnom tužilaštvu Republike Hrvatske.

Ponašanje koje se kosi sa osnovnim načelima Etičkog kodeksa državnih tužilaca i zamenika državnih tužilaca spada među disciplinske prestupe koji nanose štetu ugledu državnog tužilaštva ili funkciji državnog tužioca, a usklađenost sa odredbama Etičkog kodeksa državnih tužilaca i zamenika državnih tužilaca takođe je jedan od kriterijuma za ocenjivanje nosilaca tužilačkih funkcija u Državnom tužilaštvu.

### **Češka Republika**

DRŽAVNI TUŽIOCI: Vrhovni javni tužilac, visoki javni tužioci, regionalni javni tužioci i gradski javni tužilac u Pragu odobrili su 2019. godine Etički kodeks javnih tužilaca. Novi Kodeks stupio je na snagu 1. maja 2019. kao jedinstveni etički kodeks koji obavezuje sve tužioce u Češkoj Republici i zamenjuje sve dotadašnje kodekse tužilačke etike. Glavna etička načela na kojima Kodeks počiva jesu zakonitost i nezavisnost, nepristrasnost, profesionalnost, kredibilitet, dostojanstvo i čestito držanje i saradnja. U komentaru uz taj kodeks, između ostalog, govori se o pitanjima koja se odnose na poklone, sekundarne aktivnosti, kontakte sa trećim licima i čuvanje poverljivosti.

Odlukom vrhovnog javnog tužioca (njegovim rešenjem) odobren je Etički kodeks 16. aprila 2019. godine i njime je, između ostalog, propisano da glavni tužilac na zahtev tužioca o kome je reč, na osnovu poverljivosti, organizuje konsultacije o tumačenju Etičkog kodeksa i usklađenosti s njegovim odredbama. Takođe je predviđeno da vrhovni javni tužilac organizuje obuku za tužioce o primeni Etičkog kodeksa kada tužioci stupaju na dužnost i potom, kada već obavljaju svoju funkciju, najmanje jednom u tri godine.

## Francuska

Etički kolegijum sudija (*Collège de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire*) osnovan je Organskim zakonom br. 206-1090, od 8. avgusta 2016. godine; tim zakonom su uređene zakonske obaveze, etičke obaveze i angažovanje novih sudija, a uređeno je i funkcionisanje i izbor Vrhovnog saveta sudstva.

Formiranjem te institucije zakonodavac je želeo da sudijama obezbedi etičko telo uporedivo sa onim etičkim telima koja su već formirana za sudije upravnih i finansijskih sudova.

Zakonodavac je postavio dva nova zakonska zahteva u vezi sa formiranjem tog tela:

S jedne strane, postoji obaveza svih sudija da u roku od dva meseca po stupanju na dužnost podnesu „izjavu o svojim interesima” (član 7-2-I);

S druge strane, uvedena je obaveza da predsednik suda (odnosno glavni tužilac) obavi s njima intervju o etičkim pitanjima kada predaju tu izjavu o privatnim interesima (član 7-2-III).

Kolegijum ima dva zaduženja:

- Da daje mišljenja o svim etičkim pitanjima koja se tiču lično sudije, nakon što mu se s tim pitanjem obrati sam sudija ili neko od njegovih pretpostavljenih;

- Da preispita izjave o ličnim interesima u skladu sa članom 7-2 zakona.

Etički kolegijum se potom, ukoliko postoji problem u vezi sa nekim pojedinačnim etičkim pitanjem, obraća sudiji o kome je reč ili nekom od njegovih neposredno pretpostavljenih, dok se, ako postoji sumnja u vezi s mogućim sukobom interesa u izjavama o interesima, obraća rukovodiocu odeljenja kojem dotični sudija pripada i kome su te izjave prvo predate.

Saglasno volji zakonodavca, Etički kolegijum postupaj zajedno sa Vrhovnim savetom sudstva” u skladu sa odgovornostima tog ustavnog tela koje je, naročito, zaduženo za izradu Nacrta Zbirke etičkih obaveza sudija.

Visoki savet ima neposredne nadležnosti u vezi sa izborom i sastavom Etičkog kolegijuma: tako jednog člana kolegijuma neposredno imenuje predsednik Republike na predlog opšte sednice Visokog saveta sudstva. Konačno, Etički kolegijum podnosi godišnji javni izveštaj Visokom savetu sudstva; u tom izveštaju on ukazuje na zadatke koje je obavio i rezultate koje je postigao, ne objavljujući lične podatke.

Visoki savet sudstva je 2016. godine formirao Službu za etičku pomoć (SAVD) u čijem su sastavu tri njegova bivša člana; svaki sudija može neformalno telefonom da se obrati toj službi i

u roku od nekoliko dana, a ponekad čak i odmah može dobiti savet ili mišljenje o situaciji u kojoj se našao.

Etički kolegijum odlučuje donoseći pisana i obrazložena mišljenja, što je nešto formalniji akt iz koga mogu proizaći pojedinačne preporuke.

Sa stanovišta Etičkog kolegijuma, ova dva tela su međusobno komplementarna, jer su usmerena na različite svrhe..

Visoki savet sudstva nije vezan mišljenjem Etičkog kolegijuma.

Kolegijum zaseda pri Kasacionom sudu. On ima operativnu podršku Generalnog sekretarijata Prvog predsedništva Kasacionog suda. Saziva ga predsednik Kolegijuma i to telo se, zavisno od predstavljanja koje dobije, obično sastaje jednom mesečno. Načini obraćanja Etičkom kolegijumu utvrđeni su unutrašnjim aktima donetim u skladu sa zakonom:

- to obraćanje može biti dematerijalizovano i pohranjeno na adresi;
- pismom upućenim Generalnom sekretarijatu Prvog predsedništva Kasacionog suda (pošiljka sa otpremnicom);
- predstavka se može neposredno predati Generalnom sekretarijatu.

Svaku predstavku razmatraju dvojica izvestilaca koje odredi predsednik Kolegijuma, a potom se sačinjava pisano mišljenje nakon rasprave u plenumu u roku od najviše dva meseca, kada je reč o pitanjima koja se odnose na izjave o interesima, i bez ikakvog odlaganja kada je reč o drugim pitanjima (u proseku je vreme odgovora u 2019. godini iznosilo mesec dana).

Obaveštenje se šalje pismom s povratnicom rukovodiocu odeljenja kome pripada sudija koji se obratio kolegijumu. Autor predstavljanja koja je upućena Kolegijumu se pisanim putem obaveštava o prijemu predstavljanja.. Kada šefu odeljenja kome pripada taj sudija stigne odgovor Kolegijuma, o tome se obaveštava i podnosilac predstavljanja.

Zahtevi za mišljenja Etičkog kolegijuma obično se odnose na tri kategorije pitanja:

- Status sudstva;
- Zbirka etičkih obaveza koji priprema Vrhovni savet sudstva;
- Ako je od značaja, mišljenja drugih etičkih kolegijuma (Etički kolegijum administrativnih sudova ili Etički kolegijum finansijskih sudova).

Na sve dokumente Etičkog kolegijuma i rasprave koje se u njemu vode primenjuju se odredbe o tajnosti. Pored toga, Dekretom br. 2017-713 od 2. maja 2017. utvrđeno je da treba da budu uništeni svi dokumenti podneti Kolegijumu kao deo preispitivanja izjava o interesima.



Članovi Kolegijuma učestvuju u raznim vidovima obuke i aktivnostima za podizanje svesti o etičkim pitanjima, uključujući početnu i stalnu obuku u Nacionalnoj pravosudnoj školi.

Takođe se održavaju konsultativni sastanci sa drugim etičkim telima.

### **Gruzija**

U članu 65. stav 1. Organskog zakona Gruzije o redovnim sudovima utvrđuju se ovlašćenja Konferencije sudija. U tački (e) tog člana utvrđuje se da je Konferencija sudija ovlašćena da donese Etički kodeks i pravila rada Etičkog pravosudnog saveta, kao i da bira njegove članove. Izmene i dopune tog zakona stupile su na snagu 1. januara 2020. godine.

Otkako je ustanovljena, Konferencija sudija nije donela novi Etički kodeks, niti je utvrdila pravila kojima bi se uredio rad Etičkog saveta. Nisu izabrani ni članovi Etičkog pravosudnog saveta. To telo bi trebalo da izdaje opšte smernice o etičkim pitanjima. Ipak, u ovom trenutku nije jasno u čemu će se tačno ogledati njegove nadležnosti, niti kako će rešavati pitanje poverljivog savetovanja.

#### Tužilaštvo i poverljivo savetovanje:

Kancelarija državnog tužioca Gruzije donela je novi Etički kodeks pre oko tri godine. Nakon što je usvojen taj dokument, u saradnji sa raznim donatorskim organizacijama izrađeni su komentari sa objašnjenjima Kodeksa i nove smernice za dalji rad. Ipak, taj dokument nikada nije predložen široj javnosti ni samim tužiocima. U celini uzev, Tužilaštvo nema zasebnu kancelariju za savetovanje, već ima samo kancelariju generalnog inspektora koja se bavi disciplinskim postupcima i integralnim istragama i nije zadužena za savetovanje.

#### Advokatska komora Gruzije i poverljivo savetovanje:

Advokatska komora Gruzije ima više iskustva i prakse kada je reč o davanju saveta o profesionalnom ponašanju advoka. Etička komisija je nezavisni organ u okviru Advokatske komore i ona obavlja svoje aktivnosti u skladu sa Zakonom o advokaturi u Gruziji i na osnovu načela profesionalne etike. Etička komisija razmatra dobijene informacije o nekom advokatu, proučava verodostojnost tih informacija i odlučuje o pitanju disciplinske odgovornosti advokata. U sastavu Etičke komisije nalazi se 15 članova, od čega su najmanje njih 12 advokati, dok tri člana pripadaju drugim, različitim profesijama, , kako bi se na taj način unapredilo poverenje javnosti u Etičku komisiju. Članove Etičke komisije bira Opšta skupština Advokatske komore na mandat od četiri godine.

Od 2013. Etička komisija funkcioniše isključivo kao služba namenjena advokatima, koja izdaje preporuke o profesionalnoj etici i prosleđuje ih Komori.

Advokati mogu postavljati etička pitanja o etičkim problemima koji se odnose na advokatsku profesiju i mogu dobiti preporuke tako što će se obratiti telefonom („vruća linija“) ili tako što će elektronskim putem ili putem pošte poslati poruku Etičkoj komisiji. U pitanju treba opisati hipotetičke činjenice, spornu aktivnosti, i ne treba navesti nijedan podatak koji bi mogao da posluži za identifikaciju lica o kome je reč. Pitanja u pisanoj formi mogu biti podneta na obrascu koji je odobrila Advokatska komora, a na taj obrazac odgovoriće advokat iz Etičke komisije, Disciplinski kolegijum ili Etička komisija u svom punom sastavu u roku koji se utvrđuje u zavisnosti od složenosti samog pitanja.

Identitet advokata koji traži neku preporuku ostaje poverljiv. Preporuke se objavljuju na veb-sajtu Udruženja i u periodičnim publikacijama koje Udruženje izdaje, ali se vodi računa da se advokat pritom ne identifikuje.

### **Italija**

U Italiji sva pitanja u vezi s povredom Etičkog kodeksa razmatraju se u okviru Udruženja sudija i tužilaca, a ne u Visokom savetu sudstva niti u okviru Regionalnih sudskih saveta.

### **Litvanija**

Komisija za sudijsku etiku i disciplinu je telo sudske samouprave koja odlučuje o pokretanju disciplinskih postupaka protiv sudija i stara se o unapređenju sudijske etike.

Jedna od svrha Komisije za sudijsku etiku i disciplinu jeste promovisanje sudijske etike. Drugi zadatak te komisije jeste da organizuje konsultacije o pitanjima sudijske etike.

Sudije, samoupravna sudijska tela i komisije pri sudovima, kao i organizacije koje okupljaju sudije mogu se obratiti Komisiji s molbom za konsultacije tako što će podneti zahtev pisanim ili elektronskim putem. U zahtevu treba da budu navedene sve okolnosti koje se odnose na ličnost sudije ili aktivnost koja izaziva sumnje u etičkom smislu.

Pre no što neko pitanje poveri Komisiji na razmatranje na nekom od njenih sastanaka, predsedavajući Komisije imenuje izvestioca, a osim toga može tražiti i dodatne informacije o pitanju koje je predmet razmatranja.

Konsultacije se objavljuju na veb-sajtu Uprave nacionalnih sudova u roku od deset dana po potpisivanju, s tim što se vodi računa da se ne smeju prekršiti propisi koji se odnose na čuvanje

informacija od značaja za državu, službenih, poslovnih ili profesionalnih tajni, i tajnih informacija zaštićenih drugim propisima, uz poštovanje ograničenja i zabranama propisanih zakonima.

Komisija:

- dostavlja Sudskom savetu izveštaj o rezultatima svog rada tokom godine i objavljuje taj izveštaj jednom godišnje, najkasnije 1. marta svake godine;

- priprema bilten namenjen sudovima u kome su sažete informacije o donetim odlukama i konsultacijama koje je pružila Komisija, kao i druge relevantne informacije o pitanjima vezanim za sudijsku etiku; bilten se objavljuje redovno, najmanje jednom u tri meseca.

Komisija priprema i objavljuje ažurirani praktični vodič za Kodeks sudijske etike na veb-sajtu Uprave nacionalnih sudova, i to najkasnije do 1. februara svake godine.

Komisiju čini sedam članova. Dva člana komisije imenuje predsednik Republike, jednog imenuje predsednik Parlamenta (*Seimas*), dok četiri člana Komisije imenuje Savet sudstva.

### **Letonija**

Prema Glavi 14.1 Zakona o sudskoj vlasti, Komisija za sudijsku etiku je kolegijalno telosudske samouprave i njena glavna svrha je davanje mišljenja o tumačenju i povredama etičkih normi, kao i objašnjavanje etičkih normi sudijama.

Prema Poslovniku Komisije za sudijsku etiku, ta komisija ispituje moguće povrede etičkih normi od strane konkretnih sudija i objašnjava norme Kodeksa sudijske etike Letonije na zahtev nekog sudije ili člana Komisije za sudijsku etiku.

Komisija ima deset članova koje tajnim glasanjem bira Konferencija sudija. Konferencija sudija bira dva člana Komisije za sudijsku etiku iz reda kandidata koje predlažu sudije katastarskog odeljenja, tri člana iz reda kandidata koje predlažu sudije okružnih (gradskih) sudija, tri člana iz reda kandidata koje predlažu sudije regionalnih sudova i dva člana iz reda kandidata koje predlaže Vrhovni sud. Član Komisije bira se na četiri godine, s tim što je moguć reizbor, ali najviše dva puta uzastopno.

Komisija za sudijsku etiku osnovana je 11. aprila 2008. Njen rad podržava Uprava sudova.

Funkcije Komisije za sudijsku etiku su sledeće:

1) na zahtev lica koje ima pravo da pokrene disciplinski postupak ili na zahtev Disciplinskog odbora sudija ili na zahtev Disciplinskog suda daje mišljenja u vezi s tumačenjem normi i povreda tih normi;

2) na sopstvenu inicijativu ili na zahtev sudija objašnjava i analizira norme Kodeksa sudijske etike i daje savete sudijama o pitanjima iz oblasti sudijske etike.

Kada Komisija daje objašnjenje etičkih normi na zahtev nekog sudije ili kada na zahtev člana Komisije tumači norme kodeksa sudijske etike Letonije, predsednik Komisije saziva sastanak Komisije u razumnom roku, ali najkasnije dva meseca od dana kada je primljen zahtev. Ako je potrebno, predsednik Komisije imenuje jednog člana Komisije – izvestioca – kome stavlja u zadatak da proceni etičke norme navedene u tom zahtevu;

3) prikuplja i priprema za objavljivanje nalaze i objašnjenja u vezi s tumačenjem i primenom etičkih normi;

4) raspravlja o kršenju etičkih normi;

5) razvija norme Etičkog kodeksa za sudije i dostavlja ih na odobrenje Konferenciji sudija;

6) odlučuje o pokretanju disciplinskih postupaka.

Komisija za sudijsku etiku jednom godišnje izveštava Konferenciju sudija o svome radu.

Komisija za sudijsku etiku može pozvati nekog sudiju ustavnog suda, predstavnika neke pravosudne funkcije ili pravosudne profesije, stručnjaka za etiku ili priznatog pravnog stručnjaka da učestvuje na njenim zasedanjima i u svojstvu savetnika.

Na mišljenja Komisije za sudijsku etiku ne može se izjaviti prigovor ni žalba.

Zaključci, nalazi i objašnjenja Komisije za sudijsku etiku u vezi s tumačenjima ili razjašnjenjima etičkih normi objavljuju se na veb-sajtu sudova [www.tiesas.lv](http://www.tiesas.lv).

## **Paragvaj**

Konsultativni savet za sudijsku etiku nadležan je da daje savetodavna mišljenja na zahteve koje dobija u vezi s tumačenjima i primenom Kodeksa sudijske etike.

Te zahteve mogu uputiti Vrhovni sud, Nacionalno udruženje sudija, same sudije, organi zaduženi za izbor, imenovanje i razrešenje sudija, sud koji se bavi pitanjima sudijske etike (on dostavlja zahteve za objašnjenja nedoumica koje se odnose na njegovo funkcionisanje), advokatske komore, udruženja pravosudnog osoblja, javni i priznati privatni pravni fakulteti.

Konsultativni savet za sudijsku etiku može da izdaje savetodavna mišljenja i bez ikakvog zahteva, na sopstvenu inicijativu, kako bi postepeno izgradio sistem normativnih kriterijuma iz oblasti sudijske etike.

Konsultativni savet mora da objavi sva svoja doneta savetodavna mišljenja.

On je takođe dužan da izdaje mišljenja o konkretnim pitanjima sudijske etike koja postavljaju sudije, kao i mišljenja kojima odgovara na zahtev Suda za sudijsku etiku, a koja se odnose na pitanja u vezi sa etičkom odgovornošću. Savetodavna mišljenja su javna, ali mišljenja o nekim konkretnim pitanjima sudijske etike koja postave same sudije ne podležu objavljivanju osim kada sudija koji je pitanje postavio to ne odobri ili sam ne zatraži ili ne podstakne upoznavanje javnosti s tim mišljenjem.

Ni Konsultativni savet za sudijsku etiku ni njegovi članovi ne smeju objaviti poverljiva mišljenja ni ona mišljenja koja su zaštićena službenom tajnom.

Savetodavna mišljenja i mišljenja o nekim konkretnim pitanjima iz oblasti sudijske etike koja postavljaju sudije nisu obavezujuća za Sud za sudijsku etiku. Mišljenja koja se izdaju na zahtev Suda za sudijsku etiku, a odnose se na pitanja etičke odgovornosti, nemaju dejstvo sudske odluke i u njima se ne može preporučiti niti zahtevati da se odrede bilo kakve sankcije.

Konsultativni savet za sudijsku etiku čine tri sudije, svaki sa po najmanje 15 godina sudijskog staža, jedan advokat sa najmanje 20 godina rada u advokaturi i jedan profesor prava koji najmanje 15 godina predaje pravosudnu etiku, pravosudnu deontologiju ili filozofiju prava.

Članove Konsultativnog saveta za sudijsku etiku imenuje Vrhovni sud nakon što mu svaka profesionalna grana dostavi imena pet kandidata koje predlaže.

## **Rumunija**

Poverljivo savetovanje u Rumuniji deo je širih napora za obezbeđivanje integriteta javnih ustanova i njihovih službenika. Ti napori su 2007. godine doveli do toga da je uveden položaj „etičkih savetnika” u državnim upravnim organima.

Saglasno Zakonu br. 50/2007, kojim se menja i dopunjuje Zakon br. 7/2004 o Kodeksu ponašanja državnih službenika, za potrebe delotvorne primene odredaba Kodeksa ponašanja načelnici javnih vlasti i ustanova imenuju po jednog državnog službenika, obično iz reda zaposlenih u odeljenju za ljudske resurse, kome je poverena dužnost da daje etičke savete državnim službenicima i nadzire da li oni postupaju u skladu sa pravilima Kodeksa ponašanja (član 20, stav 1).

Ideja za osnivanje slične ustanove u organima sudstva i tužilaštva prvi put je istaknuta u Akcionom planu za sprovođenje Strategije integriteta u pravosudnom sistemu, koji je doneo Vrhovni savet sudstva (SCM) 22. novembra 2011. Tim dokumentom bilo je predviđeno da se osnuje nacionalna Mreža savetnika za sudijsku etiku kako bi se standardizovala etička praksa u

celom pravosuđu. Međutim, prvi konkretni koraci ka uspostavljanju Mreže savetnika za sudijsku etiku preduzeti su tek 2016. godinei tada su, kako izgleda, bili podstaknuti projektom saradnje između SCM i Sudskog saveta Holandije.

SCM je u tom cilju 2016. uveo institut etičkih savetnika u rumunsko sudstvo i tužilaštvo.

Odsek za sudije u SCM je 17. maja 2016. godine doneo Odluku br. 434, dok je Odsek za tužioce sličnu, Odluku br. 364, doneo 30. maja 2016; u tim odlukama su utvrđene nadležnosti, kriterijumi za izbor i metodi imenovanja, kao i ostala osnovna pravila vezana za rad etičkih savetnika (*consilieri de etică*) za sudove, odnosno za tužilaštva.

Prema Odluci br. 434 postoji nekoliko osnovnih pravila koja se odnose na etičke savetnike:

- Pri svakom apelacionom sudu imenuju se dva etička savetnika, dok se pri svakom osnovnom sudu imenuje po jedan etički savetnik (član 1);

- Kandidati za etičke savetnike moraju ispuniti sledeće kumulativne kriterijume (član 2): a) kandidat mora biti sudija suda u kome će raditi kao etički savetnik; b) kandidat mora imati najmanje 15 godina sudijskog iskustva za položaj etičkog savetnika u apelacionom sudu, odnosno 10 godina sudijskog iskustva za položaj etičkog savetnika pri osnovnom sudu; c) kandidat je morao dobiti ocenu „vrlo dobar” u svim postupcima ocenjivanja kojima je bio podvrgnut pre kandidature; d) protiv kandidata se nikada nije vodio disciplinski postupak; e) kandidat se nikada nije ogrešio o pravila Etičkog kodeksa za sudije i tužioce; f) kandidat mora uživati veliki profesionalni ugled i ispoljavati visok moralni integritet; g) kandidat mora posedovati dobre komunikacijske veštine.

- Izbor (član 3) odvija se u tri faze. U prvoj fazi sudije se pozivaju da dostave prijave za položaj etičkog savetnika. Ako nema kandidata, predsednik suda dužan je da predloži nekog sudiju za položaj etičkog savetnika (dva etička savetnika pri Apelacionom sudu) iz reda sudija koji rade u tom sudu i ispunjavaju sve gore navedene uslove. Pre nego što se konačno imenuje kandidat za položaj etičkog savetnika, predsednik suda je dužan da obavi poverljive konsultacije sa svim sudijama tog suda o vrlinama navedenog kandidata i da nabroji sve rezultate tih konsultacija u posebnom izveštaju. Ako kandidata predlaže predsednik suda, prethodno mora pribaviti pisani pristanak tog kandidata. Kada se završe svi ti koraci, predsednik suda predlaže Sudijskom odboru suda kandidata (jednog ili više njih) koga treba imenovati na položaj etičkog savetnika. U drugoj fazi kandidat za položaj etičkog savetnika pohađa odgovarajuću obuku. Kandidat može biti imenovan na položaj etičkog savetnika tek nakon što završi program specijalne obuke koji priprema i organizuje Nacionalni institut za sudstvo i pošto dobije pozitivno

mišljenje predavača o kvalitetu svog učešća u obuci. U poslednjoj, trećoj fazi, sudijski odbor suda imenuje na položaj etičkog savetnika onog kandidata koji je uspešno prošao kroz prethodne dve faze. Etički savetnik se imenuje na period od tri godine, s tim što nema ograničenja u vezi s mogućim ponovnim mandatom.

- Etički savetnik ima nekoliko nadležnosti (član 4): savetuje sudije o raznim etičkim pitanjima, *ex officio* ili na zahtev (stav e), organizuje debate, okrugle stolove, radionice i obuku o etičkim pitanjima, uključujući pitanja koja se otvore tokom njegovih aktivnosti (stav a) itd.).

- Sudija se smenjuje sa položaja etičkog savetnika (član 6) ako ne dobije pozitivnu ocenu (vrlo dobar) u postupku ocenjivanja svog rada na sudijskoj funkciji (stav a), ako se konačnom odlukom ustanovi da je prekršio disciplinska pravila (stav b); ako se utvrdi da je prekršio pravila Etičkog kodeksa (stav c) ili ako ne izvršava ili nepropisno izvršava zadatke iz oblasti etičkog savetovanja (stav d).

Ubrzo po donošenju te odluke su dva strukovna udruženja sudija i tužilaca zatražila od Vrhovnog saveta sudstva (*SCM*) da stavi van snage odluke o uvođenju funkcije etičkih savetnika i potom su Apelacionom sudu u Bukureštu izjavila žalbe na ta dva zakonska akta.

Nacionalni savez sudija Rumunije i Udruženje rumunskih sudija i tužilaca, u svojstvu tužioca, izneli su čitav niz argumenata za poništenje odluka br. 434. i br. 364. *SCM*. Oni su zastupali tezu da uvođenje etičkih savetnika ugrožava nezavisnost i integritet sudija i kosi se sa nekoliko drugih osnovnih načela kojima sudije treba da se rukovode u svome radu. Naročito su ukazali na negativne aspekte pravila kojima se uvodi institut *ex officio* etičkog savetovanja za koje je nadležan etički savetnik (član 4. stav e. Odluke br. 434), poverljive konsultacije u prvoj fazi postupka izbora (član 3. stav a), kriterijume za imenovanje ili obnovu mandata etičkog savetnika (član 3. stav c i član 6), dvosmislenost pravila kojima se uređuje postupak izbora (član 2), mogućnost da se o etičkim pitanjima koja su razmatrana u postupku poverljivog savetovanja vodi javna rasprava na okruglim stolovima itd. (član 4). Ta dva strukovna udruženja takođe su tvrdila da *SCM* nema nadležnost da donese takve odluke. Naposletku su izneli uverenje da sporne odluke mogu dovesti do formiranja mreže „doušnika”, čiji bi metodi rada mogli nalikovati na metode rada kojima je pribegavao Čaušeskuov režim.

Čini se da Mreža etičkih savetnika u sudovima nikada nije osnovana ako se ima na umu činjenica da su ubrzo pošto su donete odluke *SCM* br. 434. i br. 364. bile osporene pred sudom. Apelacioni sud u Bukureštu je 24. oktobra 2016. prihvatio u razmatranje tužbu koju su podnela dva strukovna udruženja, Nacionalni savez sudija Rumunije i Udruženje sudija i tužilaca Rumunije

i odložio izvršenje spornih odluka. U žalbenom postupku Vrhovni kasacioni sud i Sud pravde podržali su odluku prvostepenog suda u svojoj odluci od 24. maja 2019. U toj odluci drugostepeni sud je utvrdio da donošenje spornih odluka prevazilazi ovlašćenja Odseka za sudije i Odseka za tužioce u *SCM*.

Nakon toga, Odsek za sudije *SCM* je svojom Odlukom 1305, od 29. oktobra 2020, poništio Odluku br. 434, od 17. maja 2016, i odlučio da stavi van snage Odluke br. 877, od 23. avgusta 2016, i Odluku br. 1005, od 18. oktobra 2016, kojima je bio bliže uređen institut etičkih savetnika pri sudovima.

Iako se *SCM* pozvao na odluke *GRECO*, kao na jedan od razloga za uspostavljanje etičkih savetnika, vredi napomenuti da *GRECO* nikada nije izričito preporučio rumunskim vlastima da uvedu mehanizam poverljivog savetovanja u pravosudni sistem. U četvrtom krugu evaluacije *GRECO* je samo preporučio da „pravosudni sistem počne bolje da reaguje na rizike po integritet sudija i tužilaca, naročito tako što će i) *SCM* i Pravosudni inspektorat imati aktivniju ulogu u smislu analize, informisanja i savetovanja”.

Pažnju takođe zavređuje i činjenica da su u svojim argumentima protiv uvođenja instituta etičkih savetnika predstavnici strukovnih udruženja sudija i tužilaca ukazali na to da sporni institut nije ništa drugo do neuspeli pravni transplant”, tj. da je sačinjen po uzoru na model iz holandskog pravosuđa, a da pritom nisu uzete u obzir specifične karakteristike rumunskog pravosudnog sistema.

## **Slovenija**

Komisija za etiku i integritet imenuje se u okviru Sudskog saveta i ima sledeća ovlašćenja:

- donosi načelna mišljenja o ponašanju kojim se krši Kodeks sudske etike;
- izdaje preporuke za poštovanje pravila sudijske etike i integriteta u skladu sa Kodeksom sudijske etike;
- donosi smernice u oblasti sudijske etike i integriteta u skladu sa Kodeksom sudijske etike;
- u saradnji sa Centrom za obrazovanje u pravosuđu organizuje obrazovanje i obuku.

Sudski savet je 2019. godine pokrenuo pilot-projekat kojem je cilj bio uvođenje sudijskog savetnika za etiku i integritet. Savetnik je autonomno telo koje savetuje sudije o etičkim pitanjima sa kojima se suočavaju u obavljanju svoje sudijske funkcije i u svim privatnim aktivnostima. Savetnik je nezavisan u svom radu, a njegova odgovornost je ograničena na davanje pisanih ili usmenih saveta, informacija o etičkim standardima i pružanje profesionalne pomoći. Savetnik ne



predlaže konkretna rešenja, niti donosi obavezujuće odluke. Odnos između savetnika i sudije koji traži savet uređuje se kao odnos zasnovan na poverljivosti. Komunikacija se odvija elektronskom poštom, ali se na osnovu uzajamnog dogovora može organizovati i neposredni susret ili telefonski razgovor. Savetnika imenuje Sudski savet iz reda sudija ili penzionisanih sudija koji uživaju poštovanje i poverenje među kolegama i imaju veliki profesionalni ugled. Taj pilot-projekat je, , postigao veoma dobre rezultate i proširen je i produžen tako da će trajati do kraja 2021. godine.

### **Španija**

Komisija za sudijsku etiku ovlašćena je da daje savete o etici na osnovu zahteva koje dobije i da sama donosi odluke i pruža informacije, kao i da daje smernice u vezi s tumačenjem načela pravosudne etike koja su već usvojena i odobrena.

Komisija za sudijsku etiku ima šest članova iz redova sudija koje neposredno imenuju sve sudije. Tih šest članova iz reda sudija bira sedmog člana, koji je profesor fakulteta, stručnjak za etiku ili za filozofiju prava.

Zagarantovana je poverljivost zahteva za savet, a mišljenja i odluke Komisije imaju imaju karakter smernica.

Komisija funkcioniše potpuno nezavisno od ostalih organa sudske vlasti, ali se Visoki savet sudstva (*Consejo General del Poder Judicial*) mora postarati da obezbedi sve odgovarajuće uslove i resurse za ispunjenje ciljeva Komisije.

Komisija se svojim radom ne može mešati u odlučivanje o disciplinskoj odgovornosti, niti može odlučivati o krivičnoj ili građanskoj odgovornosti sudija.

Nadalje, Prilikom odlučivanja o disciplinskoj, građanskopravnoj i krivičnoj odgovornosti sudija, ne može se pozivati na stavove Komisije, osim ako bi to bilo u korist samog sudije,.

Organskim zakonom br. 4/2018, od 28. decembra, kojim je izmenjen Organski zakon br. 6/1985, od 1. jula (Zakon o sudskoj vlasti) u član 560. uneta je nova odredba kojom je utvrđeno da Visoki savet sudstva ima ovlašćenje da daje specijalizovane savete sudijama i tužiocima kada je reč o pitanjima sukoba interesa i o svim temama koje se odnose na integritet.

### **Ukrajina**

Savet sudija Ukrajine (*COJ*) ima Etički odbor koji razmatra zahteve sudija iz ove oblasti i priprema nacрте odgovora. Potom *COJ* razmatra te nacрте odgovora i šalje ih sudijama pojedinačno.

Pojedinačni zahtevi sudija i odgovori koji im se šalju nisu javni. Međutim, *COJ* redovno rezimira najčešće postavljena pitanja i donosi odluke koje sadrže smernice za sudije, a te odluke se objavljuju na veb-sajtu *COJ*.

Sada je u pripremi jedna hrestomatija namenjena sudijama koja će sadržati različite materijale i informacije o etičkim pitanjima i pitanjima vezanim za sukob interesa. Tu će biti naveden i spisak svih odluka *COJ* u vezi s tim temama, kao i sve odluke Visokog saveta sudstva donete u disciplinskim postupcima vođenim na istu temu. Za svaku odluku biće dat kratak sažetak i link koji će odvesti čitaoca na izvorni dokument. U njoj će, nadalje biti sadržani i pregledi svih pojedinačnih slučajeva (bez ličnih imena stranaka), razvrstanih prema konkretnim temama.

## **SAD**

### **(Savezna država Vašington)**

U Saveznoj državi Vašington postoji zvanični postupak u kome nosioci pravosudnih funkcija mogu u poverljivom režimu da dobiju etičke savete – postupak se odvija pred je Etičkim savetodavnim odborom (*EAC*), koji je osnovan odlukom Vrhovnog suda te savezne države.

*EAC* objavljuje svoja zvanična mišljenja koja su svakome dostupna na internetu.

*EAC*, kao odbor osnovan pod okriljem Vrhovnog suda savezne države, odvojeno je telo od Komisije za sudijsko ponašanje, koja je Ustavom utvrđena kao nezavisna služba sudske grane vlasti koja je zadužena za sprovođenje etičkih pravila.

*EAC* ima diskreciono ovlašćenje da postupa po pitanjima iz oblasti etike koje mu upute aktivni nosioci pravosudnih funkcija, čuvajući anonimnost njihovog identiteta. *EAC* raspravlja o tim pitanjima i donosi zvanična mišljenja, a osoblje *EAC* spremno je da pruži neformalne konsultacije svim nosiocima pravosudnih funkcija koji im se obrate.

Mišljenja *EAC* nisu obavezujuća za Komisiju za sudijsko ponašanje, niti za Vrhovni sud Savezne Države, ali ako Komisija vodi istragu protiv nekog sudije, njegovo pozivanje na Savetodavno etičko mišljenje predstavlja *prima facie* dokaz dobre namere i vere kako za Komisiju, tako i za Vrhovni sud.

Direktorka Komisije za sudijsko ponašanje takođe često daje neformalne savete sudijama koji stupe u kontakt s njom, s tim što se te sudije prvo upozore da (1) je to mišljenje samo mišljenje direktorke i nije obavezujuće za Komisiju i (2) ako razgovaraju sa direktorkom o nekoj veoma ozbiljnoj povredi pravila koja se stvarno dogodila, direktorka može biti u obavezi da tu situaciju predoči Komisiji.

### **(Savezna država Mičigen)**

Svaki sudija, tužilac ili advokat može postaviti poverljivo pitanje i tražiti smernice u vezi s nekom etičkom temom. Strukovna udruženja imaju odbore koji odgovaraju na takva pitanja. Na taj način nosioci pravosudnih funkcija i svi oni koji se profesionalno bave pravom mogu dobiti „savetodavno mišljenje” o ispravnom ponašanju u nekoj neizvesnoj situaciji. Pravnici aktivno koriste te usluge i oslanjaju se na njih.

Mišljenja koja se šalju pravnicima koji su postavili neko pitanje evidentiraju se i kataloški obrađuju tako da svako može da ih pročita. Ta mišljenja se objavljuju bez pominjanja lica koje je postavilo pitanje, a svi detalji koji bi mogli poslužiti u identifikovanju lica koja su bila uključena u takve slučajeve se brišu ili se uopšteno navode.

Sudija koji nije siguran šta treba da radi u nekoj situaciji, gotovo po pravilu, prvo istraži sva objavljena savetodavna mišljenja kako bi u njima našao neku smernicu. Ako sudija pronade situaciju nalik onoj u kojoj se i sam trenutno nalazi, on može sa mnogo sigurnosti i samouverenosti da postupa u skladu s tim objavljenim mišljenjem. Ako ne nađe neko takvo mišljenje, sudija ima punu slobodu da napiše pitanje i obrati se strukovnom udruženju sudija. Isto važi i za advokate i tužioce.

Nije dozvoljeno da se pitanja šalju anonimno elektronskom poštom. Međutim, pitanja se mogu poslati elektronskim putem, a postoji i portal za pitanja na odgovarajućem veb-sajtu.

### **(Savezna država Džordžija)**

Postoji etičko „savetovanje” odnosno konsultacije koje se odvijaju pod nazivom „Mišljenja direktora”, gde kadrovski direktor Komisije za sudijsko ponašanje može nekom sudiji da iznese svoje mišljenje o određenom pitanju. Taj odgovor nije obavezujući za Disciplinsko veće, niti za Vrhovni sud.

Ta neformalna mišljenja mogu predstavljati svojevrstan problem, naročito ako kadrovski direktor koji ta mišljenja daje nije obrazovan i obučen za teme koje su vezane za kodeks sudijskog ponašanja.

Takođe postoje i zvanična formalna mišljenja koja daje Komisija. Disciplinsko veće piše i izdaje Zvanična mišljenja, koja su obavezujuća za sve sudije u Saveznoj Državi Džordžiji. Ta mišljenja se objavljuju na veb-sajtu Komisije i uključena su u godišnju obuku koju Komisija organizuje za sudije. Takođe ih objavljuje i Vrhovni sud Savezne Države.

Najbolji neformalni savet sudijama može dati pojedinačni iskusni član Komisije, koji verovatno bolje razume način na koji se primenjuju pravila sudijskog ponašanja.

### **(Savezna država Nebraska)**

Sudijski etički odbor može izraziti svoje mišljenje o ispravnom sudijskom ponašanju kada je reč o odredbama Kodeksa sudijskog ponašanja u Nebraski, bilo na sopstvenu inicijativu, bilo na zahtev sudije ili kandidata za sudijsku funkciju, ili na zahtev suda ili Komisije za sudijske kvalifikacije Savezne Države Nebraska.

Taj odbor je takođe ovlašćen da daje preporuke Vrhovnom sudu Nebraske za izmene i dopune Kodeksa sudijskog ponašanja.

Sva ta mišljenja, koja se izdaju od 1989. godine, nalaze se u arhivi Sudskog administratora te savezne države i dostupna su na internetu.

Sudijski etički odbor ima sedam članova, koje imenuje Vrhovni sud Nebraske. Dva člana su iz reda sudija svih okružnih i oblasnih sudova, a jedan član je iz Apelacionog suda. Preostali članovi potiču iz bilo kog drugog suda, osim Vrhovnog suda Nebraske.

Vrhovni sud određuje jednog člana za predsednika Odbora i jednog člana za zamenika predsednika Odbora, koji obavlja dužnost ako je predsednik Odbora sprečen. Da bi sudija koji obavlja tu funkciju mogao ponovo da bude imenovan na nju, mora proteći najmanje jedna godina od isteka njegovog mandata.

### **(Savezna država Arizona)**

Savetodavni odbor za sudijsku etiku (*JEAC*), koji je 1976. godine organizovan Odlukom Vrhovnog suda Arizone, daje savetodavna mišljenja zasnovana na Kodeksu sudijskog ponašanja i Kodeksu ponašanja zaposlenih u pravosuđu.

Sva zvanična savetodavna mišljenja izdata od 1976. godine do danas dostupna su na internetu.

Savetodavni odbor ima sledeća ovlašćenja:

(1) daje savetodavna mišljenja o ispravnom sudijskom ponašanju sa stanovišta odredaba Kodeksa sudijskog ponašanja, zahteva u pogledu finansijskog izveštavanja ili bilo kakvih drugih zakonskih zahteva koji se odnose na sudije ili kandidate za sudijske funkcije ako to mišljenje nije traženo i ako se ne izdaje u vezi s nekim pitanjem u vezi sa kojim teče postupak pred redovnim sudom ili pred Komisijom za sudijsko ponašanje;

(2) daje mišljenja o ispravnom ponašanju zaposlenih u pravosuđu sa stanovišta odredaba Kodeksa ponašanja zaposlenih u pravosuđu;

(3) daje preporuke Vrhovnom sudu Savezne Države za izmene i dopune Kodeksa sudijskog ponašanja ili tih pravila;

(4) daje preporuke u vezi s predmetima koje bi trebalo obuhvatiti programima stručnog obrazovanja sudija.

Savetodavno mišljenje može zatražiti neki sudija ili kandidat za sudijsku funkciju, može ga zatražiti sud, služba kojoj je povereno administrativno upravljanje sudom, može ga zatražiti sudski službenik ili bilo koji član Savetodavnog odbora.

Zahtevi za zvanična savetodavna mišljenja moraju biti dostavljeni pisanim putem Kancelariji Odbora ili bilo kom članu Odbora i trebalo bi uz svako takvo pitanje da bude poslato i pismo ili memorandum u kome će biti koncizno opisane činjenice i razmotrena pitanja predložena u zahtevu.

Svaki zahtev za formalno mišljenje dobija delovodni broj, a kopije zahteva prosleđuju se svakom članu Odbora.

Identitet, organizaciona pripadnost i geografska lokacija lica koja upućuju zahtev za mišljenje ostaju poverljiva.

Zahtev za neformalno savetodavno mišljenje može se dostaviti pisanim putem Kancelariji Odbora ili se može podneti lično ili telefonom u razgovoru sa bilo kojim članom Odbora ili njegovim službenicima.

Predsedavajući Savetodavnog odbora utvrđuje da li zahtev za mišljenje treba rešiti formalno tako što će se izdati pisano, objavljeno mišljenje ili se to može uraditi neformalno, pismom ili putem nekog drugog vida komunikacije.

O formalnim mišljenjima odluka se donosi većinskim glasanjem članova Savetodavnog odbora. Neformalna mišljenja može izneti svaki član Savetodavnog odbora ili njegovi zaposleni i to mišljenje služi kao predmet za razmatranje i neposredno rešavanje u razgovoru sa licem ili organizacijom koji su zahtev podneli. Savetodavni komitet može voditi raspravu u neposrednom kontaktu ili telefonskim putem koliko god je to često potrebno kako bi se blagovremeno obavljali svi poslovi Odbora i rešili zahtevi koji su pristigli na razmatranje.

Neposredno po odobrenju zvaničnog mišljenja Savetodavnog odbora taj tekst se dostavlja sekretarijatima, sudovima, zaposlenima u pravosuđu i glavnom zastupniku zaposlenih u Vrhovnom sudu, glavnim sudijama apelacionih sudova, predsedavajućim sudijama veća

Vrhovnog suda, direktoru Administrativne kancelarije sudova i predsedniku Sekcije Advokatske komore Arizone.

Zvanična mišljenja se sakupljaju i dostavljaju svim sudijama, barem jednom godišnje. Evidencija o svim odlukama Odbora i mišljenjima koje je on doneo čuva se u Kancelariji Odbora.

\*\*\*

I ostale savezne države SAD imaju neki vid savetodavnog tela za sudijsku etiku, čiji se format i način rada razlikuju od jedne savezne države do druge. U nekoliko saveznih država služba za izvršenje sudskih odluka je istovremeno i savetodavno telo.

Najbolji američki nacionalni ekspert za ta pitanja je Sintija Grej (*Cynthia Gray*), direktorka Nacionalnog centra za sudijsku etiku, koji i sam predstavlja veliki resurs i čije se obilje materijala može naći na adresi <https://www.ncsc.org/topics/judicial-officers/ethics/center-for-judicial-ethics>.

Tužiocima se mogu obratiti za etički savet Advokatskoj komori na državnom nivou, na adresi [www.wsba.org](http://www.wsba.org), kao što čine i advokati. Takođe postoji Državno udruženje tužilaca, <http://waprosecutors.org/> i tu se verovatno mogu naći resursi za one tužioce koji žele da se konsultuju o etičkim i drugim pitanjima.

## **B. UPOREDNA ANALIZA**

### **I. Položaj unutar sistema**

Kada razmotrimo sve informacije koje smo dobili u pregledu stanja u međunarodnim okvirima, možemo da razlikujemo dva glavna sistema za poverljivo savetovanje o etici koja stoje na raspolaganju sudijama i tužiocima.

*Prvi* sistem podrazumeva da je za poverljivo savetovanje nadležan etički odbor/komisija/komiteta u okviru visokog saveta sudstva, odnosno komisije za sudijsko ponašanje ili državnog tužilaštva, odnosno visokog saveta tužilaca i pritom je reč o savetodavnoj nadležnosti (Albanija, Hrvatska, Češka Republika, Litvanija, Rumunija, Slovenija, Španija, SAD – Savezna Država Džordžija).

*Drugi* sistem podrazumeva savetovanje van okvira visokog saveta sudstva, odnosno komisije za sudijsko ponašanje ili državnog tužilaštva, odnosno visokog saveta tužilaca (Austrija, Kanada, Gruzija, Letonija, Paragvaj, Ukrajina, SAD – Savezna Država Vašington, Savezna Država Mičigen, Savezna Država Nebraska i Savezna Država Arizona).

Francuska ima dvojni sistem, u kome je jedno telo jasno van okvira Visokog saveta (Etički kolegijum), dok je drugo telo, koje je takođe zaduženo za etičko savetovanje, organizovano u okviru Visokog saveta (Etička služba).

U Ukrajini takođe postoji Etička komisija u okviru Advokatske komore i sastavljena je i radi na sličan način na koji su sastavljene i rade neke druge komisije za sudijsku etiku u SAD.

*GRECO* je u odnosu na Srbiju predložio strukturu koja se razlikuje od disciplinskih organa i koja je smeštena van zvanične hijerarhije, van VSS. To je jedno dobro rešenje.

Poverljivo savetovanje za sudije i tužioce treba da bude koristan instrument za njih i to je ono čemu se teži. Međutim, to je isto tako i preventivno sredstvo kako bi se izbeglo moguće neetičko ponašanje koje bi moglo naškoditi poverenju građana u pravosudni sistem.

U tom smislu, poverljivo etičko savetovanje sudija i tužilaca mora biti organizovano na takav način da sudije i tužioci na njega gledaju kao na pouzdano, nezavisno, potpuno poverljivo i lišeno bilo kakvog straha od moguće, makar i neformalne, interne razmene informacija između savetodavne etičke komisije i organa nadležnih za izvršenje disciplinskih ili etičkih propisa.

Konačna svrha jeste da se privuče što je moguće veći broj sudija i tužilaca da iznesu svoja etička pitanja ili nedoumice pre no što dođe do bilo kakve povrede pravila ili do nepropisnog ponašanja.

Ako se osećaju sigurnima, oni će koristiti taj mehanizam, a ako budu imali sumnje u njegovu poverljivost, makar te sumnje bile i neosnovane, taj mehanizam neće uspešno delovati.

Razume se, i sastav savetodavne etičke komisije/odbora ima jednu od odlučujućih uloga kada je reč o sticanju željenog poverenja.

## **II. Sastav**

Još jedan relevantan aspekt predstavlja sastav tog tela.

Kao što smo mogli da uočimo, preovlađuje rešenje prema kome su u sastavu tog tela samo članovi koji dolaze iz redova sudija ili tužilaca (Austrija, Albanija, Hrvatska, Češka Republika, Gruzija, Letonija, Rumunija, Ukrajina, SAD – savezna država Vašington, savezna država Mičigen, savezna država Arizona).

U Litvaniji nijednog člana tog tela ne postavljaju sudije ili tužioci (dva člana postavlja predsednik Republike, jednog člana postavlja Parlament, a četiri člana postavlja sudski savet).

Na diverzifikovan sastav nailazimo u u Kanadi, Litvaniji, Paragvaju, Španiji i Advokatskoj komori Gruzije.

U Francuskoj Visoki savet postavlja sve članove.

Cilj diverzifikovanog sastava jeste stvaranje većeg poverenja, ne samo sudije ili tužioca koji se obraća savetodavnoj komisiji s radi dobijanja pomoći i podrške, već i čitave javnosti u sistem pravosuđa.

U pomenutom evaluacionom izveštaju *GRECO* za Srbiju (tekst usvojen 19. juna 2015) preporučeno je poverljivo savetovanje za sve kategorije sudija i tužilaca preporučeno da poverljivi savetnici budu izabrani između iskusnih sudija apelacionih sudova.

Možda je bolja opcija da poverljivi savetnici ne budu birani iz reda sudija apelacionih sudova.

U zemljama u kojima su za članove etičkog odbora birane sudije svih sudova kao etički savetnici, to rešenje se nije dobro pokazalo (Bugarska i Rumunija). Svuda se dešava da se sudije, iz različitih razloga, uzdržavaju u takvim stvarima pred kolegama koje poznaju ili sa kojima svakodnevno rade.

Pored toga, možda nije najbolja opcija da se, ako se poverljivo savetovanje obezbeđuje za „sve kategorije sudija”, taj zadatak poveri samo sudijama apelacionih sudova. Teško da se može poverovati da bi sudije Vrhovnog suda na to gledale kao na dobro rešenje.

Nešto slično važi i za tužioce.

Konačno, mnogo različitih savetnika u različitim sudovima povećava verovatnoću od prevelikog broja neusaglašenih saveta/mišljenja o sličnim problemima/pitanjima, što nipošto nije preporučljivo..

S obzirom na broj sudija ili tužilaca u Srbiji savetodavna etička komisija ne bi trebalo da ima više od tri ili pet članova, a jedna mogućnost bila bi da dolaze iz različitih profesija.

Paragvaj, Španija i Gruzija (Gruzijska komora) predstavljaju interesantna rešenja koja nam mogu poslužiti kao smernice za dobro rešenje stanja u Srbiji.

Učešće barem jednog člana koga imenuju sudije ili tužioci, pored jednog člana iz akademskih krugova važno je ako se želi obezbediti konzistentnost i kredibilitet savetodavne etičke komisije .

Druga mogućnost je da postoje samo tužioci i sudije (aktivni ili penzionisani) kao članovi konsultativnog/savetodavnog tela u mešovitom sastavu ili samo sudije u savetodavnom telu za sudije, a samo tužioci u savetodavnom telu za tužioce.

Što se tiče postupka imenovanja, jedna mogućnost da te članove imenuju najveća udruženja sudija i tužilaca i, ako se prihvati takvo rešenje, akademski krugovi. Druga mogućnost



jeste da se koristi model postupka koji se primenjuje kada se imenuju disciplinski organi preko javnog poziva koji upućuju VSS i DVT, koji potom biraju i imenuju kandidate. Kandidati moraju imati profesionalno iskustvo od najmanje 15 godina, moraju imati priznat lični i profesionalni integritet, priznatu nezavisnost i moraju uživati veliki ugled među kolegama.

Kada se donosi odluka o konačnom sastavu, trebalo bi voditi računa i o uravnoteženoj geografskoj i rodnoj zastupljenosti.

### **III. Funkcionisanje**

Sve zemlje koje čiji sistemi su bili predmet istraživanja štite poverljivost.

Sudijama i tužiocima treba da bude omogućeno da se savetodavnoj komisiji obrate na način koji im odgovara, što znači da njihovo obraćanje može, ali ne mora da bude anonimno, ali savetodavna komisija treba da im omogući bezbednu adresu na koju mogu da šalju svoje zahteve ako se opredeljuju za komunikaciju elektronskim putem.

Druga mogućnost je uvođenje pravila prema kome i strukovne organizacije sudija i tužilaca takođe imaju pravo da traže etičke savete, ali isključivo podnošenjem zahteva koji nisu anonimni.

Sudije i tužioci najbolje prihvataju savetovanje kada postoji elektronski sistem koji omogućuje da onaj ko postavlja pitanje ostaje anonimn, a savet/mišljenje koje dobija kao odgovor docnije bude dostupan na elektronskoj adresi na kojoj lice koje je postavilo pitanje može da nađe odgovor.

To se može postići pomoću posebnog onlajn formulara dostupnog na veb-stranici savetodavne etičke komisije, s tim što bi tom formularu mogli da pristupe samo sudije i tužioci koristeći registrovano korisničko ime i šifru koja se daje svim sudijama i tužiocima, kao neka vrsta veb-portala rezervisanog samo za sudije i tužioce. Posebno softversko rešenje bi omogućilo da se popunjen i dostavljen upitnik anonimizira pre nego što bi bio poslat savetodavnoj etičkoj komisiji, čiji članovi više ne bi mogli da vide ko je bio pošiljalac zahteva.

Kao i u slučaju većine analiziranih sistema, svi saveti koje daju savetodavne komisije treba da budu dostupni sudijama i tužiocima u elektronskom obliku jer ih svi oni mogu koristiti kao smernice u svome radu. Samo moraju biti uklonjena imena i detalji kako se lica koja su postavila pitanja ne bi mogla lako identifikovati.

Mišljenja savetodavne komisije ne smeju biti obavezujuća za Visoki savet ili za etički odbor, što je i slučaj u većini analiziranih sistema.

Kao i u američkoj saveznoj državi Arizoni, davanje saveta o etičkom pitanju treba odbiti ako se ono odnosi na pitanje u vezi sa kojim se već vodi postupak pred Visokim savetom sudstva u Srbiji, Etičkim odborom ili pred bilo kojim sudom.

## C. DETALJNE PREPORUKE ZA MOGUĆU PRIMENU

### PREPORUKE

Ove preporuke su namenjene kako Visokom savetu sudstva i Državnom veću tužilaca, tako i njihovim etičkim odborima. Neke od tih preporuka mogu se primeniti kratkoročno (do kraja Projekta, tj. do kraja 2022), dok se druge mogu realizovati u tom roku samo ako se svi relevantni akteri opredele za sprovođenje neophodnih izmena relevantnog regulatornog okvira u (zakonska i podzakonskih akata). Opcije koje su ponuđene u okviru pojedinih preporuka zasnovane su na uporednoj analizi i proceni održivosti tih rešenja u postojećem pravnom okviru Republike Srbije, kao i na povratnim informacijama dobijenim tokom intervjua. Ove preporuke predstavljaju polazište za dalju diskusiju i razvijanje rešenja koja će biti najprimerenije i najviše odgovarati sudijama i tužiocima u Srbiji.

#### **Preporuka I**

Opcija 1: Telo nadležno za poverljivo savetovanje treba da bude posebno telo Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca. Ono takođe treba da bude nezavisno od etičkih odbora VSS i DVT.

Razlozi za ovu opciju: Poverljivi savetnici ili službe za poverljivo savetovanje postoje u određenim državama u uporednom pravu i postupaju paralelno sa etičkim odborima.

Opcija 2: Poverljive savete daju etički odbori Visokog saveta sudstva (VSS) i Državnog veća tužilaca (DVT), koji su uspostavljeni kao kao stalna tela.

Razlozi za ovu opciju: Ova opcija je u duhu važećih odredaba poslovnika etičkih odbora VSS i DVT, u kojima je predviđeno da ta dva tela „po potrebi obavljaju poverljiva savetovanja” (član 3, stav 1, alineja 5. Poslovnika Etičkog odbora VSS; član 3. stav 1. alineja 3. Poslovnika Etičkog odbora DVT). Osim toga, to rešenje je podržala velika većina naših sagovornika. Naglašavamo potrebu da etički odbori budu uspostavljeni kao stalna radna tela. To rešenje bilo bi u skladu s postojećim pravilima po kojima su disciplinski tužioc, Disciplinska komisija i Komisija za vrednovanja rada sudija i predsednika sudova VSS stalna radna tela. To bi takođe osiguralo da etički odbori dobiju institucionalnu i administrativnu podršku zaposlenih u VSS i DVT.

## **Preporuka II**

Telo koje pruža poverljivo savetovanje treba se sastoji od tri ili pet članova, pri čemu je neophodno obezbediti da njegov sastav bude geografski i rodno uravnotežen .

### **Broj članova:**

Opcija 1: Telo koje pruža poverljivo savetovanje treba da ima tri člana.

Obrazloženje ove opcije: Smatramo da je ova opcija primenljiva ako se telo koje je nadležno za poverljivo savetovanje nije etički odbor, već je njegova jedina nadležnost da daje poverljive savete.

**Ova opcija se može primeniti i na kraći i na duži rok.**Opcija 2: Telo koje je nadležno za poverljivo savetovanje ima pet članova.

Obrazloženje ova opcije: Smatramo da je ova opcija primenljiva u slučaju dapoverljive savete daje etički odbor, kada je zbog obima njegovih aktivnosti potreban veći broj članova kako bi se osigurala efikasnost rada.

Ta opcija se može primeniti i na kraći i na duži rok.

### **Sastav:**

Opcija 1: Članovi tela nadležnog za poverljivo savetovanje/etičkih odbora su aktivne i penzionisane sudije/tužioci, koji imaju najmanje 15 godina profesionalnog iskustva, visok lični i profesionalni integritet i nesumnjivu nezavisnost, kao i velik ugled među kolegama.

**Ova opcija se može primeniti na srednji i duži rok.**

Opcija 2: Osim jednog člana, svi ostali članovi tela nadležnog poverljivo savetovanje/etičkih odbora su aktivne ili penzionisane sudije/tužioci, koji imaju najmanje 15 godina profesionalnog iskustva, visok lični i profesionalni integritet, nesumnjivu nezavisnost i velik ugled među kolegama. Jedan član je profesor ili istraživač koji je pružio veliki naučni doprinos u oblasti filozofije prava, pravne etike ili etike uopšte.

Obrazloženje za opcije 1. i 2: Uključivanje penzionisanih sudija i tužilaca gotovo su jednoglasno podržali svi naši sagovornici jer veruju da bi takvo rešenje moglo povećati sposobnost tog tela da pruži nepristrasne i valjane savete. Uključivanje u sastav ovog tela jednog

člana iz reda profesora ili istraživača, kao što se predlaže u opciji 2, za cilj ima proširenje kapaciteta tog tela da pronade optimalno rešenje za etičke dileme i ublaže ograničenja pristupa tim dilemama do koga bi moglo doći ukoliko bi u njegov sastav ulazili samo nosioci pravosudnih funkcija. Nadalje, uvereni smo da će predložena promena u sastavu etičkih odbora, to jest, rešenje po kome u sastav etičkih odbora ne ulaze članovi VSS povećati poverenje sudija u etički odbor i ohrabriti sudije da potraže poverljive savete ili mišljenja o etičkim pitanjima.

#### **Postupak imenovanja:**

Članove tela nadležnog za poverljivo savetovanje/etičkog odbora treba da imenuje Visoki savet sudstva/Državno veće tužilaca posle javnog poziva koji objavljuju VSS/DVT, iz reda aktivnih i penzionisanih sudija/tužilaca i ako se izabere opcija 2, iz reda profesora ili istraživača. Naš je predlog da se postupak imenovanja bude reguliše po ugledu na postupak imenovanja članova disciplinskih organa. To znači da će VSS i DVT uputiti javni poziv za prijavu svim sudijama i tužiocima koji ispunjavaju propisane uslove. Kandidate treba da podrži određeni broja sudija/tužilaca ( na primer, 10). Sudije i tužioce svih nivoa treba podstaći da se prijave. Prilikom imenovanja članove tela nadležnog za poverljivo savetovanje/ etičkih odbora, VSS/DVT bi bio dužan da obezbedi uravnoteženu geografsku zastupljenost četiriju apelacionih sudova/tužilaštava i uravnotežen rodni sastav ovog tela. Aktivne sudije/tužiocima koji se imenuju u telo nadležno za poverljivo savetovanje/etički odbor imale bi pravo na odgovarajuće umanjenje norme.

#### **Preporuka III**

Opcija 1: Samo sudije i tužiocima mogu se obratiti telu nadležnom za poverljivo savetovanje/etičkom odboru.

Opcija 2: Sudije, tužiocima i strukovne organizacije sudija i tužilaca mogu se obratiti telu nadležnom za davanje poverljivih saveta/etičkom odboru.

Obrazloženje opcije 2: Predlog da strukovne organizacije sudija i tužilaca takođe imaju pravo da se obrate telu nadležnom za poverljivo savetovanje, odnosno etičkom odboru podržali su gotovo svi naši sagovornici i on se može naći u uporednoj praksi.

#### **Preporuka IV**

Sudije i tužioci treba da budu u mogućnosti da se obrate telu nadležnom za davanje poverljivih saveta, odnosno etičkim odborima u obliku koji sami izaberu. Ako izaberu da se nadležnom telu obrate anonimno, onda im treba obezbediti poseban onlajn formular na veb-stranici nadležnog tela. Taj onlajn formular bio bi dostupan samo sudijama i tužiocima i oni bi mogli da mu pristupe pomoću svog korisničkog imena i šifre koju će svako od njih dobiti kada budu kreirane veb-stranice etičkih odbora. Preko odgovarajućeg softverskog rešenja bi bila sprovedena anonimizacija formulara čim se on popuni i pošalje, pre nego što bi stigao etičkom odboru. Na taj način članovi ne bi mogli da identifikuju pošiljaoca zahteva za poverljivo savetovanje. Saveti/mišljenja treba docnije da budu dostupni u bezbednom elektronskom obliku na veb-stranici etičkog odbora ili bi bili dostupni samo sudijama/tužiocima koji su ih zatražili. Ako su strukovna udruženja sudija i tužilaca dobila pravo da se obrate etičkim odborima, ona se telu nadležnom za poverljivo savetovanje ne bi mogla obratiti anonimno.

#### **Preporuka V**

Opcija 1: Savet treba odbiti ako se odnosi na neko pitanje za koje telo nadležno za davanje poverljivih saveta, u trenutku prijema zahteva, zna da je u razmatranju pred Visokim savetom sudstva ili Državnim većem tužilaca, etičkim odborima ili bilo kojim sudom.

Obrazloženje ove opcije: Ova opcija je celishodna ako je telo koje daje poverljive savete nezavisno od etičkog odbora.

Opcija 2: Poslovnica etičkih odbora treba utvrditi da nijedan savet ili mišljenje koji budu dati u okviru poverljivog savetovanja ne dovode u pitanje postupke i odluke drugih nadležnih tela i sudova.

Obrazloženje za ovu opciju: Ova opcija je potrebna ako su etički odbori ti koji daju poverljive savete.

#### **Preporuka VI**

Telo nadležno za davanje poverljivih saveta, odnosno etički odbori treba u svakom trenutku da čuvaju poverljivost savetovanja i anonimnost individualnih sudija/tužilaca.

Obrazloženje za tu opciju: Poverljivost ima imperativan značaj za uspeh ovog mehanizma.

## **Preporuka VII**

Opcija 1: Savet tela nadležnog za poverljivo savetovanje, odnosno etičkog odbora tokom poverljivog savetovanja treba da bude dostupan samo sudijama i tužiocima preko elektronske veze u anonimizovanom obliku.

Opcija 2: Savet tela nadležnog za poverljivo savetovanje, odnosno etičkih odbora dat tokom poverljivog savetovanja treba dati u formi koja podrazumeva odgovarajući pseudonim i objaviti na veb-stranicama etičkih odbora.

Obrazloženje za opciju 2: Većina sagovornika je podržala upravo ovu opciju. Verujemo da postoji potreba da se dodatno povisi svest društva u celini o etičkim pitanjima u sudskoj i tužilačkoj profesiji. Promena sadašnjeg narativa dominantnog u srpskom pravosuđu onoga što se generalno doživljava kao usko profesionalni interes (imenovanje, unapređenje) na razmatranje etičkih pitanja i vrednosti bi, po našem mišljenju, doprinela povećanju poverenja stanovništva u sudije i tužioce i povećanju ugleda i poštovanja tih profesija. Verujemo da bi to takođe pomoglo da se ponovo uspostave i promovišu osnovne vrednosti među pripadnicima sudijske i tužilačke profesije. Zbog toga bismo preporučili da mišljenja data u okviru poverljivog savetovanja budu docnije svima javno dostupna u formatu pod pseudonimom (to je format u kome ne samo se ne mogu identifikovati podaci o ličnosti nego se ne može identifikovati nijedna determinatna karakteristika sudija/tužilaca o kojima je reč, niti se može identifikovati konkretan događaj o kome se tu radi).

## **Preporuka VIII**

Da bi se povisila svest o obimu rada tela za poverljivo savetovanje, odnosno etičkih odbora i svest o mehanizmu poverljivog savetovanja, pored objavljivanja mišljenja etičkih odbora, trebalo bi pokrenuti i kampanju upoznavanja javnosti (*outreach campaign*) koja bi podrazumevala posete sudovima i tužilaštvima kako bi se svima predstavilo telo za poverljivo savetovanje, postupak poverljivog savetovanja i njegovi mogući ishodi. Takođe treba predvideti da se podnosi godišnji izveštaj, koji će se sistematski objavljuju i predstavljati. U sklopu kampanje podizanja svesti trebalo bi angažovati i službenika za odnose s javnošću.

## **Preporuka IX**

U sklopu početne kampanje upoznavanja javnosti ili budućih obuka, moraju se tačno razjasniti razlike između poverljivog savetovanja, s jedne strane, i disciplinskih postupaka u

slučaju neprimerenih uticaja, s druge strane, kako bi se osiguralo da sudije i tužioci jasno shvataju gde su razlike, a gde potencijalna preklapanja između tih dvaju postupaka i da znaju koje su glavne karakteristike, koraci i ishodi u sklopu postupka poverljivog savetovanja.

Za nove članove etičkih odbora treba organizovati posebnu obuku koja će im pružiti sva ona „mekna znanja i veštine (*soft skills*)” koji su potrebni za nepristrasno poverljivo savetovanje bez predrasuda i osuđivanja, kao i za emfatičnu i jasnu komunikaciju za vreme savetovanja i u fazi formulisanja saveta. Ta obuka treba da obuhvati i predstavljanje posebnik oblika diskriminacije i diskriminatornog postupanja, uključujući diskriminaciju po osnovu pola, roda, rodnog identiteta, bračnog statusa, porodičnog statusa, seksualne orijentacije, izgleda i trudnoće i trebalo bi da omogući članovima etičkih odbora da prepoznaju diskriminatorni govor, govor mržnje, uznemiravanje, seksualno uznemiravanje i sve druge neprihvatljive oblike ponašanja na radnom mestu.

#### **Preporuka X**

U sklopu početne obuke sudija i tužilaca kao obavezni deo treba predvideti sistematsku obuku o etičkim pitanjima.. Osim toga, sve sudije i tužioci treba da pohađaju obuku o etičkim pitanjima – s obzirom na veličinu sudskog i tužilačkog korpusa to treba postaviti kao srednjoročni cilj za VSS, DVT i Pravosudnu akademiju (VSS i DVT treba da odobre plan i program obuke Pravosudne akademije). Obuka o etičkim pitanjima treba da bude interaktivna i organizovana u vidu debata, radionica, studija slučaja ili u nekom drugom sličnom organizacionom obliku i da se usredsredi na praktična etička pitanja.