



Groupe d'Etats contre la corruption

Group of States against Corruption



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

19. jun 2015. godine

Interno

Greco Eval IV Rep (2014) 6E



ČETVRTI KRUG EVALUACIJE

Prevenција korupcije u odnosu na poslanike,
sudije i tužioce

IZVJEŠTAJ O EVALUACIJI

CRNA GORA

Usvojeno na 68. Plenarnom zasijedanju GRECO-a
(Strazbur, 15-19. jun 2015. godine)

Č
E
T
V
R
T
I

K
R
U
G

E
V
A
L
U
A
C
I
J
E

SADRŽAJ

KRATAK PREGLED	3
I. UVOD I METODOLOGIJA	5
II. KONTEKST.....	7
III. PREVENCIJA KORUPCIJE U ODNOSU NA POSLANIKE	9
PREGLED PARLAMENTARNOG SISTEMA	9
TRASPARENTNOST ZAKONODAVNOG POSTUPKA.....	9
ZARADE I DRUGA PRIMANJA	10
ETIČKI PRINCIPI I PRAVILA PONAŠANJA.....	11
SUKOB INTERESA.....	12
ZABRANE ILI OGRANIČENJA ODREĐENIH AKTIVNOSTI	13
<i>Pokloni.....</i>	<i>13</i>
<i>Nespojivost funkcija i dodatne aktivnosti.....</i>	<i>13</i>
<i>Finansijski interesi, ugovori sa državnim organima</i>	<i>13</i>
<i>Ograničenja nakon prestanka radnog odnosa</i>	<i>14</i>
<i>Zloupotreba poverljivih informacija i kontakti trećih strana.....</i>	<i>14</i>
<i>Zloupotreba javnih resursa.....</i>	<i>15</i>
PRIJAVA IMOVINE, PRIHODA, OBAVEZA I INTERESA	15
NADZOR I IZVRŠENJE	16
SAVJETOVANJE, OBUKA I OBAVIJEŠTENOST	18
IV. PREVENCIJA KORUPCIJE U ODNOSU NA SUDIJE	20
PREGLED PRAVOSUDNOG SISTEMA	20
ZAPOSŁJAVANJE, KARIJERA I USLOVI SLUĐBE	23
UPRAVLJANJE PREDMETIMA I POSTUPAK.....	24
ETIČKI PRINCIPI, PRAVILA PONAŠANJA I SUKOB INTERESA.....	25
ZABRANE ILI OGRANIČENJA ODREĐENIH AKTIVNOSTI	26
<i>Nespojivost funkcija i dodatne aktivnosti, Ograničenja nakon prestanka radnog odnosa</i>	<i>26</i>
<i>Izuzetie i redovan prestanak sluđbe</i>	<i>26</i>
<i>Pokloni.....</i>	<i>26</i>
<i>Zloupotreba poverljivih informacija i kontakti trećih strana.....</i>	<i>27</i>
PRIJAVA IMOVINE, PRIHODA, OBAVEZA I INTERESA	27
NADZOR I IZVRŠENJE	27
SAVJETOVANJE, OBUKA I OBAVIJEŠTENOST.....	28
V. PREVENCIJA KORUPCIJE U ODNOSU NA TUĐIOCE	30
PREGLED TUĐILAČKOG SISTEMA	30
ZAPOSŁJAVANJE, KARIJERA I USLOVI SLUĐBE	31
UPRAVLJANJE PREDMETIMA I POSTUPAK.....	32
ETIČKI PRINCIPI, PRAVILA PONAŠANJA I SUKOB INTERESA.....	32
ZABRANE ILI OGRANIČENJA ODREĐENIH AKTIVNOSTI	33
<i>Nespojivost funkcija i dodatne aktivnosti, Ograničenja nakon prestanka radnog odnosa</i>	<i>33</i>
<i>Izuzetie i redovan prestanak sluđbe</i>	<i>33</i>
<i>Pokloni.....</i>	<i>34</i>
<i>Zloupotreba poverljivih informacija i kontakti trećih strana.....</i>	<i>34</i>
PRIJAVA IMOVINE, PRIHODA, OBAVEZA I INTERESA	34
NADZOR I IZVRŠENJE	34
SAVJETOVANJE, OBUKA I OBAVIJEŠTENOST	35
VI. PREPORUKE I PRAĆENJE	36

KRATAK PREGLED

1. U posljednjih nekoliko godina Crna Gora je preduzela konstruktivne korake i unaprijedila normativni okvir u cilju ispunjavanja obaveza koje proizilaze iz članstva u Savjetu Evrope, kao i zahtjeva za pridruživanje EU. Bez obzira na pozitivne zakonske promjene koje su uvedene u sistem, korupcija i dalje predstavlja razlog za zabrinutost u Crnoj Gori, koje za rezultat imaju zabrinjavajuće brojke u pogledu poverenja građana u neke od ključnih institucija, prvenstveno političke partije i pravosuđe. Nedostatak efikasnih istraga i presuda za pojedine vrste krivičnih djela (posebno, ratne zločine i krivična djela korupcije), kao i osjećaj nekažnjivosti visokih funkcionera, predstavljaju dodatnu prepreku za poverenje javnosti u sistem.

2. Zakon o sprječavanju sukoba interesa (ZSSI) se primjenjuje na različite kategorije lica koje su predmet razmatranja: poslanike, sudije i tužioce. Komisija za sprječavanje sukoba interesa je organ nadležan za njegovo sprovođenje. Iako zakon sadrži dobre mjere za sprječavanje sukoba interesa, nedostaju ovlaštenja za sprovođenje zakon, a česte su i kritike u vezi stvarne nezavisnosti i kapaciteta Komisije. Predviđeno je da od 1. januara 2016. godine, Agencija za sprječavanje korupcije preuzme nadležnosti za integritet i antikorupciju, uključujući sprovođenje odredbi za sprječavanje sukoba interesa.

3. Skupština Crne Gore je zauzela pozitivan pristup u pogledu otvorenosti svog rada i omogućavanja pristupa javnosti informacijama o zakonodavnom procesu; uvođenje savremenih komunikacionih tehnologija je stvorilo nove mogućnosti za evidentiranje i izvještavanje o skupštinskim procedurama (npr. audio/video snimanja, prenos uživo putem interneta, internet stranica Skupštine, itd). Isto tako, posljednjih nekoliko godina sprovedene su praktične mjere za poboljšanje saradnje sa organizacijama civilnog društva i građanima uopšte. Skupština je 2012. godine osnovala Odbor za antikorupciju, zadužen za nadzor nad radom državnih organa u oblasti borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije. Skupština trenutno radi na mjerama za dalje preciziranje procedura i integriteta u Skupštini, uključujući i rad na izradi Zakona o Skupštini, Etičkog kodeksa, Plana integriteta i Zakona o lobiranju. Pravila u oblasti etike i integriteta mogli bi ostati samo slovo na papiru, ukoliko se na odgovarajući način ne uspostave i ne promovišu. Takođe, iako će u cilju jačanja sistema integriteta u Skupštini pažnja prvenstveno usmjeriti ka podizanju svijesti i internalizacij skupštinskog etosa, sankcije se mogu koristiti kao posljednja mjera za povećanje nivoa odgovornosti i time sačuvati kredibilitet raspoloživih izvršnih mehanizama u Skupštini.

4. Što se tiče efikasnosti, odgovornosti i transparentnosti pravosuđa, posljednjih godina preduzeti su određeni odlučujući koraci. Reforma pravosuđa je počela već 2000. godine; a najnovije izmjene sadržane su u Strategiji za reformu pravosuđa za period 2014. do 2018. godine. Sudovi su smanjivali broj zaostalih predmeta. Transparentnost je unaprijeđena putem posebnih internet stranica o organizaciji i odlukama sudova, kao i imenovanjem službenika za medije. Tužilaštvo, nažalost, karakteriše veća netransparentnost u radu i često je kritikovano zbog manjka proaktivnosti. Osnovano je Specijalno tužilaštvo za organizovani kriminal i korupciju; u cilju poboljšanja kapaciteta za rješavanje najtežih krivičnih djela i korupcije na visokom nivou.

5. U julu 2013. godine su usvojene ustavne promjene u cilju smanjenja političkog uticaja na imenovanje visokih funkcionera u pravosuđu obezbjeđivanjem transparentnijih procedura i izbora zasnovanih na zaslugama, uz uvođenje kvalifikovane većine i deblokirajućeg mehanizma kod Skupštine. Sudski i Tužilački savjet imaju širok spektar dužnosti koje obuhvataju izbor, imenovanje, napredovanje, upućivanje na drugo radno mjesto, izricanje kazni i razrješenje sudija i tužilaca. U njihovom sastavu ulaze članovi iz pravosuđa i van pravosudnog sistema. Različitim radnim grupama dotičnih savjeta predsjedavaju članovi koji nijesu iz pravosuđa a koje imenuje Skupština. Ovo dovodi u sumnju djelotvornu depolitizaciju sistema, što je bila prvobitna namjera reforme, kao i

sprječavanje sukoba interesa kada su ista lica uključena u svim odlučujućim aspektima sudske/tužilačke struke.

6. Postoje Etički kodeksi i za tužioce i sudije, ali je neophodno dodatno ojačati mehanizme integriteta i odgovornosti u pravosuđu. Iako je zakonodavna reforma sprovedena i radi jačanja disciplinskog režima kod sudija i tužilaca, ostaju sumnje u kvalitet i efikasnost kontrole neodgovarajućeg ponašanja i sukoba interesa u pravosuđu. Ovo samo po sebi predstavlja izazov u kontekstu veoma izraženih ličnih i porodičnih odnosa u Crnoj Gori i zahtijeva izradu posebnog uputstva o pitanjima integriteta i sprječavanja sukoba interesa u pravosuđu. Sistem obuka sudija i tužilaca uglavnom je obezbijeđen kroz međunarodnu podršku, ali, počev od 1. januara 2016. godine, Centar za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije će raspolagati sa samostalnim budžetom za svoje aktivnosti.

7. Sa svim navedenim reformama koje su u toku, vrijeme i iskustvo će provjeriti efikasnost izmijenjenog zakonodavnog i institucionalnog okvira. GRECO se nada da će navedena nova rješenja značajno unaprijediti sistem i da će njihova funkcionalnost biti ojačana kroz praksu. Ovo zahtijeva istrajnost, jaku političku volju i aktivan pristup profesionalnih lica obuhvaćenih ovim izvještajem. Ključno je da podsticaj dobijen kroz proces pristupanja EU predstavlja solidne, stabilne i primjenjive smjernice za borbu protiv korupcije u zemlji i obezbjeđuje kredibilitet institucija.

I. UVOD I METODOLOGIJA

8. Državna zajednica Srbije i Crne Gore članica je GRECO-a od 1. aprila 2003. godine. Nakon referenduma organizovanog u Crnoj Gori 21. maja 2006. godine i Odluke o proglašenju nezavisnosti koju je Skupština Crne Gore usvojila 3. juna 2006. godine, a u skladu sa članom 60 Ustavne povelje Državne zajednice Srbije i Crne Gore, Državna zajednica Srbije i Crne Gore prestala je da postoji. Nakon toga, Republika Crna Gora postala je nezavisna i suverena država¹. Od njenog prijema, Crna Gora je bila predmet evaluacije u okviru zajedničkog prvog i drugog (u oktobru 2006. godine) i trećeg (u decembru 2010. godine) kruga evaluacije GRECO-a. Relevantni Izveštaji o evaluaciji, kao i kasniji Izveštaji o usklađenosti, dostupni su na internet stranici GRECO-a (www.coe.int/greco).

9. Trenutni četvrti krug evaluacije GRECO-a, pokrenut 1. januara 2012. godine, bavi se „Sprječavanjem korupcije u odnosu na poslanike, sudije i tužioce”. Izborom ove teme, GRECO postavlja nove temelje i podvlači multidisciplinarnu prirodu svoje nadležnosti. Istovremeno, ova tema jasno je povezana sa dosadašnjim radom GRECO-a, prije svega Prvim krugom evaluacije, koji je stavio snažan naglasak na nezavisnost sudstva, Drugim krugom evaluacije, koji ispituje, naročito, izvršnu granu vlasti, i Trećim krugom evaluacije, koji je usmjeren na inkriminaciju korupcije (uključujući u odnosu na poslanike, sudije i tužioce) i prevenciju korupcije u kontekstu finansiranja političkih partija.

10. U okviru Četvrtog kruga evaluacije, obrađena su ista prioriteta pitanja u odnosu na sva lica/funkcije koje su predmet razmatranja, i to:

- Etički principi, pravila ponašanja i sukob interesa;
- Zabrane ili ograničenja određenih aktivnosti;
- Prijavljivanje imovine, prihoda, obaveza i interesa;
- Sprovođenje važećih pravila;
- Obaviještenost.

11. Što se tiče parlamentarnih skupština, evaluacija je usmjerena na poslanike u nacionalnim skupštinama, uključujući sve domove parlamenta i bez obzira na to da li su poslanici imenovani ili izabrani. Što se tiče pravosuđa i drugih aktera u predsudskom i sudskom postupku, evaluacija je usmjerena na tužioce i sudije, stalno zaposlene i sudije porotnike, bez obzira na vrstu suda u kojem rade, koji podliježu domaćim zakonima i propisima.

12. U pripremi ovog izvještaja, GRECO je koristio odgovore na Upitnik za evaluaciju (Greco Eval IV Rep (2014) 8 REPQUEST) Crne Gore, kao i druge podatke, uključujući i informacije dobijene od civilnog društva. Pored toga, Evaluacioni tim GRECO-a (u daljem tekstu: „Evaluacioni tim”), posjetio je Crnu Goru od 3. do 7. novembra 2014. godine. Članovi Evaluacionog tima bili su: Aneta ARNAUDOVSKA, sudija, direktorica Akademije za sudije i javne tužioce („Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija”); Džejms HAMILTON, penzionisan kao direktor Državnog tužilaštva, predsjednik Međunarodnog udruženja tužilaca (Irska); Jens-Oskar NERGARD, viši savjetnik, Ministarstvo lokalne uprave i modernizacije (Norveška); i Juksel JILMAZ, glavni inspektor, zamjenik šefa Vladinog inspeksijskog odbora (Turska). Podršku Evaluacionom timu pružala je Laura SANZ-LEVIA iz Sekretarijata GRECO-a.

13. Evaluacioni tim je razgovarao sa predstavnicima Ministarstva pravde, Uprave za antikorupcijsku inicijativu, Komisije za sprječavanje sukoba interesa, Sudskog

¹Članovi Komiteta ministara Savjeta Evrope saglasili su se na svom 967. sastanku (14. jun 2006. godine) da je na osnovu deklaracije o sukcesiji Republike Crne Gore u odnosu na Krivično-pravnu konvenciju o korupciji (ETS br. 173), ona *ipso facto* postala član GRECO-a.

savjeta, Tužilačkog savjeta, sudijama i tužiocima sa različitih organizacionih i hijerarhijskih nivoa u Crnoj Gori, Udruženja sudija, Udruženja tužilaca i Centra za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije. Evaluacioni tim je razgovarao i sa poslanicima u Skupštini i predstavnicima skupštinske službe. Na kraju, Evaluacioni tim se sastao i sa predstavnicima nevladinih organizacija (MANS i CGO) i novinarima.

14. Glavni cilj ovog izvještaja je da ocijeni efikasnost mjera koje su usvojili državni organi Crne Gore u cilju prevencije korupcije u odnosu na poslanike, sudije i tužioce, i unaprjeđenja njihovog subjektivnog i objektivnog integriteta. Izvještaj sadrži kritičku analizu stanja u zemlji, sa mišljenjem o naporima zainteresovanih aktera i postignutim rezultatima, te identifikuje moguće nedostatke i daje preporuke za dalje unapređenje. U skladu sa praksom GRECO-a, preporuke su upućene državnim organima Crne Gore koji će utvrditi koje relevantne institucije i organi su odgovorni za preduzimanje neophodnih mjera. U roku od 18 meseci nakon usvajanja ovog izvještaja, Crna Gora je dužna da podnese izvještaj o preduzetim mjerama kao odgovor na ovdje sadržane preporuke.

II. KONTEKST

15. Proces pristupanja EU znatno je ubrzao antikorupcijske reforme u Crnoj Gori². Okvir politike za borbu protiv korupcije je dodatno ojačan u maju 2013. godine, kada je usvojen novi Akcioni plan za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala (2013-2014), koji je rezultirao, između ostalog, usvajanjem Zakona o sprječavanju korupcije, odnosno osnivanjem Agencije za sprječavanje korupcije (planirano da počne sa radom 1. januara 2016. godine) i Specijalnog tužilaštva za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala. Isto tako, novi akcioni planovi usvojeni su u junu 2013. godine u odgovoru na zahtjeve EU u oblasti pravosuđa i temeljnih prava (Poglavlje 23 Acquis-a) i pravde, slobode i bezbjednosti (Poglavlje 24 Acquis-a). Organizacije civilnog društva su redovno uključene u praćenje nacionalnih strateških dokumenata iz oblasti korupcije, kroz učešće u odgovarajućim savjetima i komisijama.

16. Dok su mjere sadržane u zakonima i politikama kvalitetne na papiru, njihova efikasnost u praksi je i dalje upitna. EU u svojim godišnjim izveštajima o monitoringu kritikuje izostanak rezultata kada je u pitanju procesuiranje slučajeva korupcije na visokom nivou; istrage ovih slučajeva uglavnom ne završavaju optužnicom i često se poništavaju iz proceduralnih razloga u žalbi. Iako je GRECO pozitivno ocijenio kontinuirane napore Crne Gore u reformi borbe protiv korupcije, sa skoro svim sprovedenim preporukama upućenim kroz Prvu, Drugu i Treću evaluaciju, takođe je u više navrata pozvao državne organe da ojačaju primjenu i sprovođenje zakona na terenu.

17. U januaru 2015, Parlamentarna skupština Savjeta Evrope (PSSE) odlučila je da zatvori proceduru monitoringa u odnosu na Crnu Goru i da pokrene post-monitoring dijalog imajući u vidu napredak zemlje od 2012. godine. Ipak, PSSE je upozorila da će Crna Gora morati da završi seriju očekivanih reformi, uključujući one u vezi sa nezavisnošću sudstva i borbom protiv korupcije, do kraja 2017. godine, kako bi izbjegla punu proceduru monitoringa³.

18. Izazovi u borbi protiv korupcije ogledaju se u javnim anketama koje pokazuju zabrinjavajući stepen nepovjerenja građana Crne Gore u neke od ključnih institucija. Prema Izvještaju o percepciji korupcije *Transparency International*-a iz 2014. godine, Crna Gora zauzima 76. mjesto na listi od 175 zemalja (gdje je 1 = najmanje korumpirana); ovo predstavlja povratak unazad u odnosu na prethodnu godinu, kada je Crna Gora bila rangirana na 67. mjestu. Prema istraživanju Programa Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) iz 2011. godine, korupcija je bila drugi najvažniji problem na nivou države, poslije siromaštva i niskog životnog standarda⁴.

19. Sa posebnim osvrtom na kategorije profesionalnih lica koja su predmet evaluacije u ovom izvještaju, prema istraživanju „Povjerenje u institucije“ Evropske komisije iz 2014. godine, 45% ispitanika nema povjerenja u pravosuđe (prosjek u EU: 45%), a 50% u Skupštinu (prosjek u EU: 62%)⁵.

²Pregovori o pristupanju sa Crnom Gorom su otvoreni u junu 2012. godine. Pregovori su počeli kroz proces skrininga, od analize mjera politika u oblasti pravosuđa i temeljnih prava (Poglavlje 23 EU Acquis-a) i pravde, slobode i bezbjednosti (Poglavlje 24 EU Acquis-a). Nakon toga su utvrđena mjerila u ovim oblastima. Vidjeti takođe Akcioni plan za Poglavlje 23 Pravosuđe i temeljna prava (2013): <http://www.gov.me/en/news/129083/Government-adopts-action-plans-on-chapters-23-and-24.html>.

³ Rezolucija 2030/2015: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=21499&lang=en>

⁴ Korupcija u Crnoj Gori: Podmičivanje iz iskustva građana: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Montenegro_corruption_report_web.pdf.

⁵ Evropska komisija, Eurobarometar. Povjerenje u institucije (EB82, novembar 2014). Bilten o Crnoj Gori: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb82/eb82_fact_me_en.pdf.

20. Crnogorska NVO, Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM), u svom istraživanju uoči izbora 2013. godine, istaklo je da samo 36,5% građana vjeruje Skupštini, a svega 23% političkim partijama⁶. U istraživanju CEDEM-a, povjerenje javnosti u pravosudni sistem rangirano je niže u odnosu na podatke prikazane u istraživanju EU, gdje oko 36,9% građana Crne Gore ima povjerenje u pravosuđe. U istraživanju je naglašeno da na negativnu percepciju građana o efikasnosti pravosuđa, uz značajan broj neriješenih sudskih predmeta, utiču problemi nepotizma, nestručnosti i manjka profesionalizma. Reforma pravosuđa počela je već 2000. godine; najnovije izmjene sadržane su u Strategiji za reformu pravosuđa za period od 2014. do 2018. godine⁷. Evropska komisija Savjeta Evrope za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija) pruža podršku crnogorskim institucijama u jačanju struktura pravosuđa. Venecijanska komisija je uradila je nekoliko mišljenja na nacрте ključnih zakona u ovoj oblasti.⁸

⁶Godišnje istraživanje o korupciji iz 2013. godine, Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM). <http://www.cedem.me/en/programmes/empirical-research/political-public-opinion/finish/42-political-public-opinion/384-political-public-opinion-march-2013.html>.

⁷ Strategy for the Reform of the Judiciary (2014-2018). <http://www.gov.me/en/search/138241/Strategy-for-the-reform-of-the-judiciary.html>.

⁸ Opinion on two sets of draft amendments to the constitutional provisions relating to the judiciary of Montenegro.CDL-AD(2012)024. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)024-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)024-e).

Opinion on the draft amendments to three constitutional provisions relating to the Constitutional Court, the Supreme State Prosecutor and the Judicial Council of Montenegro.CDL-AD(2013)028. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)028-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)028-e).

Opinion on the Draft Laws on Courts and on Rights and Duties of Judges and on the Judicial Council.CDL-AD(2014)038. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)038-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)038-e).

Opinion on the Revised Draft Law on Special Public Prosecutor's Office of Montenegro CDL(2015)002. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)002-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)002-e).

Opinion on the Revised Draft Law on the Public Prosecution Office of Montenegro, CDL(2015)003. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)003-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)003-e).

III. PREVENCIJA KORUPCIJE U ODNOSU NA POSLANIKE

PREGLED PARLAMENTARNOG SISTEMA

21. Crna Gora ima jednodomnu skupštinu od 81 poslanika, koji se biraju na period od četiri godine u jednoj izbornoj jedinici na nivou države po proporcionalnom sistemu zatvorenih izbornih lista. Poslednji parlamentarni izbori održani su 2012. godine. U Skupštini je 14 žena (odnosno 17,3 % od ukupnog broja poslanika u Skupštini). Političke partije imaju obavezu da na partijskim listama imaju najmanje 30% žena kandidata. Skupštinski mandat je predstavnički, odnosno poslanici u Skupštini (u daljem tekstu: poslanici) imaju slobodu da odluče i glasaju po svojim uvjerenjima (član 85 Ustava). Unutrašnja organizacija i način rada Skupštine su regulisani Poslovníkom⁹. Evaluacioni tim obaviješten je o tekućim planovima za usvajanje Zakona o Skupštini (uključujući odredbe za bolje regulisanje redovnih aktivnosti, npr. pozivanje eksperata, učešće NVO u radu odbora, itd.) do kraja 2015. godine.

Poslanici (od 21. aprila 2015)	Broj poslanika
Klub poslanika Demokratske partije socijalista	30
Klub poslanika Demokratskog fronta	16
Klub poslanika Socijalističke narodne partije	6
Klub poslanika Socijaldemokratske partije	8
Klub poslanika Pozitivne Crne Gore	4
Klub poslanika Albanskih partija (FORCA, AA), HGI i LPCG	4
Klub poslanika Bošnjačke stranke	3
Klub nezavisnih poslanika	6
Poslanici bez kluba	4

22. Skupština Crne Gore radi u redovnim i vanrednim sjednicama. Redovne sjednice sazivaju se dva puta godišnje, i to: prvo redovno zasijedanje počinje prvog radnog dana u martu i traje do kraja jula, a drugo počinje prvog radnog dana u oktobru i traje do kraja decembra. Vanredno zasijedanje može biti sazvano na zahtjev ne manje od jedne trećine ukupnog broja poslanika, ili na zahtjev predsjednika države ili predsjednika Vlade, u periodu od prvog radnog dana u januaru do posljednjeg radnog dana u februaru, kao i od prvog radnog dana u avgustu do posljednjeg radnog dana u septembru. Nadzorna uloga Skupštine u odnosu na Vladu u više navrata je dovedena u pitanje, uključujući i od strane međunarodnih organizacija¹⁰; iako su uvedene brojne mjere u posljednjih nekoliko godina u cilju jačanja kontrolne i nadzorne uloge Skupštine (npr. korišćenje poslaničkih pitanja, skupštinske istrage, kontrolna i konsultativna saslušanja, itd). Evaluacioni tim takođe je obaviješten o dodatnim mjerama koje su u toku kako bi se osiguralo odgovarajuće praćenje sprovođenja zaključaka i preporuka koje donese Skupština na nivou odbora, čega do sada nije bilo.

23. Mandat poslanika prestaje prije isteka vremena pod sljedećim okolnostima: (i) ostavkom; (ii) ako je osuđen, pravosnažnom sudskom odlukom, na bezuslovnu kaznu zatvora od najmanje šest mjeseci; (iii) ako mu je oduzeta poslovna sposobnost pravosnažnom sudskom odlukom; i (iv) oduzimanjem crnogorskog državljanstva.

TRASPARENTNOST ZAKONODAVNOG POSTUPKA

24. Postoje zakonske odredbe kojima se obezbjeđuje transparentnost zakonodavnog postupka. Informacije o predloženim zakonima, usvojenim zakonima, izmjenama i

⁹ Poslovník o radu: http://www.skupstina.me/images/documents/rules_of_procedure_00-63-2.pdf.

¹⁰ See for example, the specific remarks in this respect included in the European Commission Progress Reports since 2012, which have triggered, *inter alia*, the adoption of an Action Plan for Strengthening the Legislative and Oversight Role of Parliament.

dopunama i drugim skupštinskim aktivnostima (npr. izveštaji i zapisnici radnih tijela, pregledi glasanja, itd.) objavljuju se na internet stranici Skupštine (www.skupstina.me). Skupštinske rasprave emituju se na televiziji i na internetu. Rezultati (uglavnom elektronskog) glasanja objavljuju se na internet stranici Skupštine.

25. Plenarni i sastanci odbora su, po pravilu, otvoreni za javnost, osim u slučaju bezbjedonosnih ili odbrambenih pitanja, ili u vezi sa pregovorima o pristupanju EU (u posljednjem slučaju, sastanci zatvoreni za javnost se održavaju samo kada Savjet za evropske integracije razmatra "interna" dokumenta, npr. nacрте pregovaračkih pozicija, u skladu sa Zakonom o tajnosti podataka). Skupština može da odluči, bez rasprave, da zatvori sjednicu ili dio sjednice za javnost na obrazloženi predlog Vlade ili najmanje deset poslanika. Skupština ima 14 stalnih odbora¹¹. Skupština je izmijenila i dopunila svoj poslovnik 2012. godine i uvela više redovnih saslušanja i dva skupštinska odbora za evropske integracije i antikorupciju, kojima predsjedavaju opozicioni poslanici. Odbor za antikorupciju razmatra pitanja i probleme u primjeni zakona koji se odnose na borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala i predlaže amandmane na nacрте antikorupcijskih zakona, po potrebi.

26. U cilju veće transparentnosti svog rada, Skupština objavljuje godišnji izveštaj o radu, kao i Akcioni plan za jačanje zakonodavne i nadzorne uloge Skupštine Crne Gore (uključujući i zakonodavni plan rada koji se zatim spaja sa izveštajima o sprovođenju i u redovnim intervalima, dva puta godišnje), radi lakšeg nadzora javnosti u pogledu predviđenih aktivnosti i njihovog sprovođenja tokom cijele godine. U martu 2011. godine, potpisan je Memorandum o saradnji između Skupštine i Mreže organizacija civilnog društva za demokratiju i ljudska prava; od tada je pokrenuto nekoliko projekata sa civilnim društvom (npr.: „Demokratske radionice“, Program „Otvoreni parlament“, „Dječiji parlament“, „Ženski parlament“, stažiranje, itd.)

27. Svi sagovornici sa kojima se Evaluacioni tim sastao (uključujući novinare i predstavnike civilnog društva) su potvrdili pozitivne mjere za unapređenje transparentnosti koje je Skupština uvela u posljednjih nekoliko godina. Ipak, nijesu bili podjednako uvjereni u otvorenost Vlade prilikom izrade prijedloga zakona i politika. Iako postoji detaljan sistem javnih rasprava kada Vlada priprema zakon, kao i redovna obaveza Vlade da izvještava o rezultatima sprovedenih javnih rasprava, Evaluacionom timu je rečeno da se navedeni zakonski zahtjevi ne sprovedu uvijek u praksi i da su rokovi za pribavljanje komentara javnosti generalno prekratki (npr. tri dana za komentare javnosti). S obzirom na to da velika većina zakonodavnih inicijativa dolazi od strane Vlade, Evaluacioni tim razumije zabrinutost civilnog sektora s aspekta transparentnosti i odgovornosti. GRECO podstiče nadležne organe da iznađu načine kako bi poboljšali otvorenost i pojednostave proces javne rasprave u toku pripreme nacрте zakona od strane Vlade (npr. uvođenjem odgovarajućih rokova za konsultacije).

ZARADE I DRUGA PRIMANJA

28. Prosječna bruto zarada u 2014. godini u Crnoj Gori iznosila je 723 eura, odnosno 477 eura neto¹².

29. Plate poslanika utvrđene su na osnovu Zakona o zaradama i drugim primanjima državnih i drugih javnih funkcionera. Prosječna neto zarada za tekući 25. saziv zakonodavnog tijela iznosi 1.300 eura mjesečno i povećava se: (i) kada poslanik obavlja dodatne funkcije u Skupštini (npr. ako predsjedava odborom, ako je član Kolegijuma,

¹¹Ustavni odbor; Zakonodavni odbor; Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu; Odbor za bezbjednost i odbranu; Odbor za međunarodne odnose i iseljenike; Odbor za evropske integracije; Odbor za ekonomiju, finansije i budžet; Odbor za ljudska prava i slobode; Odbor za rodnu ravnopravnost; Odbor za turizam, poljoprivredu, ekologiju i prostorno planiranje; Odbor za prosvjetu, nauku, kulturu i sport; Odbor za zdravstvo, rad i socijalno staranje; Odbor za antikorupciju; i Administrativni odbor.

¹² Izvor: Zavod za statistiku Crne Gore (2014).

ako učestvuje u radu drugih radnih tijela, itd); (ii) na osnovu godina radnog staža. Poslanici su pokriveni penzionim fondom. Evaluacioni tim je obaviješten da je uobičajeno da poslanici učestvuju u radu različitih odbora, najviše do tri odbora (naknada za učešće u jednom odboru iznosi 150 eura; za rad u dva ili tri odbora povećava se na 225 eura; dok predsjedavajući prima 300 eura), tako da ovaj angažman *de facto* povećava njihove prosječne neto zarade, što navodno stvara neravnotežu u naknadama poslanika u korist partija na vlasti. Dodatna primanja za učešće u skupštinskim odborima ili radnim grupama bi trebalo da budu navedena u Izvještaju o prihodima i imovini.

30. Poslanici imaju pravo na dodatna primanja i naknadu troškova povezanih sa njihovim dužnostima, uključujući za stanovanje (najviše 330 eura mjesečno, po dostavljanju ugovora o najmu), vozilo/putne troškove (ne primjenjuje se ako primaju stambeni dodatak) i telefon (najviše 100 eura mjesečno). Poslanici takođe imaju pravo na naknadu nakon prestanka mandata, do početka rada na novom radnom mjestu ili dostizanja starosne granice za penziju. Iako poslanici imaju pravo na naknadu tokom dvije godine po prestanku mandata, ovaj period nikada nije u potpunosti iskorišten u praksi. Kada poslanici nađu novi posao, njihova radna knjižica, koju čuva skupštinska služba, dostavlja se novom poslodavcu i prestaje plaćanje naknade nakon prestanka mandata.

31. Svi podaci koji se odnose na zarade i naknade koje primaju poslanici podliježu odredbama o slobodnom pristupu informacijama i, prema tome, javno su dostupni (podaci prikazani u ukupnim brojkama iskazani su u polugodišnjim i godišnjim izveštajima koje Generalni sekretar Skupštine dostavlja Odboru za ekonomiju, finansije i budžet, a takođe je moguć pristup na osnovu pojedinačnog zahtjeva).

ETIČKI PRINCIPI I PRAVILA PONAŠANJA

32. Poslovnik sadrži određene odredbe o ponašanju, ali one se odnose samo na dolično ponašanje u Skupštini, odnosno na poštovanje reda i pristojnosti u Skupštini. Kršenje ovih odredbi može da dovede do oduzimanja prava (opomena, naređenje o povlačenju) ili privremene suspenzije (udaljavanje sa sjednice); izrečene sankcije evidentiraju se u zapisniku sa sjednice na kojoj je preduzeta odgovarajuća mjera. Ponašanje administrativnih službenika Skupštine regulisano je Etičkim kodeksom državnih službenika i namještenika; plan integriteta sa procjenom i načinima eliminisanja rizika od korupcije u svakodnevnom radu je usvojen 27. juna 2014. godine.

33. Rad na donošenju Etičkog kodeksa za poslanike počeo je 2013. godini; taj dokument ima za cilj jačanje skupštinskog etosa i povjerenja građana u svoje izabrane predstavnike. Sadrži odredbe o nepristrasnosti, lojalnosti, neutralnosti, profesionalizmu, povjerljivosti, sprječavanju sukoba interesa, pristupu informacijama, zloupotrebi imovine, poklonima i druge deontološke principe. Proces izrade započeo je sprovođenjem komparativnog istraživanja kodeksa u regionu i šire, nakon čega je uslijedila diskusija u radnoj grupi, sastavljenoj od poslanika sa dugogodišnjim iskustvom i visokim ugledom u Skupštini. Etički kodeks je bio u fazi izrade u vrijeme posjete i usvojen je u decembru 2014. godine. Kršenje odredbi Kodeksa može da rezultira kaznama koje obuhvataju mjere kojima se poslanik javno poziva za kršenje etičkog kodeksa (opomena i javna opomena) i novčane kazne do 30% mjesečne plate koju prima poslanik. Evaluacioni tim smatra da je to korak unaprijed i unutrašnji instrument dodatne vrijednosti kako za same parlamentarce tako i za njihovu sliku u javnosti. Imajući to u vidu, Evaluacioni tim čvrsto vjeruje, da bi ova inicijativa bila operativna, da su potrebne dodatne mjere praktične prirode. Posebno, potrebni su dalji naponi kako bi se obezbijedila dodatna podrška za usmjeravanje parlamentaraca u pogledu pravila i očekivanja Skupštine i izazova kad je u pitanju rješavanje potencijalnog ili stvarnog sukoba interesa (vidjeti, na primer, stavove iznešene u nastavku ovog izveštaja koji se odnose na objelodanjivanje vanjskih veza, prihvatanje poklona, odnose sa trećim licima, itd).

34. Dok Evaluacioni tim generalno pozdravlja planirano osnivanje Agencije za sprječavanje korupcije, sa ključnim nadležnostima za sprječavanje sukoba interesa i pitanja integriteta javnih funkcionera (uključujući poslanike), napominje da su slučajevi obraćanja poslanika Komisiji za sprječavanje sukoba interesa (osim prilikom podnošenja Izvještaja o prihodima i imovini) rijetki. Kada Agencija za sprječavanje korupcije bude osnovana i operativna, moraju se uspostaviti bolji kanali za koordinaciju sa Skupštinom. Osim toga, Evaluacioni tim smatra da je ključno da sami poslanici razmotre mogućnosti za dalji dijalog o pitanjima etike i integriteta, kao i za promovisanje veće samouprave i usaglašenosti. Samokontrola i odgovornost moraju prvo doći iznutra kako bi sistem imao smisla i bio efikasan. Da bi novi kodeks istinski zaživio u radnoj kulturi crnogorske Skupštine, od ključne je važnosti prihvatanje istoga od strane poslanika; to će takođe pokazati građanima da su poslanici spremni da sami preduzmu određene radnje da uvedu, održe i promovišu integritet u poslaničkom mandatu.

35. Na kraju, dok Evaluacioni tim razumije da je sistem orijentisan prvenstveno ka podizanju svijesti i internalizaciji skupštinskog etosa, sankcije mogu da se koriste kao posljednje sredstvo za povećanje profesionalne odgovornosti i očuvanje kredibiliteta raspoloživih unutrašnjih izvršnih mehanizama. Efikasnost etičkih standarda u velikoj mjeri zavisi od svijesti onih kojima su namijenjeni, njihove spremnosti da poštuju utvrđene odredbe, ali takođe i od odgovarajućih instrumenata kojima se obezbjeđuje njihova primjena, odnosno konsultativnog mehanizma koji osigurava otkrivanje nedoličnog ponašanja i primjenu odgovarajućih sankcija. Prema tome, **GRECO preporučuje da se obezbijedi uspostavljanje mehanizma za promovisanje Etičkog kodeksa za poslanike i podizanje njihove svijesti o standardima koji se očekuju od njih, ali i primjenu takvih standarda kada je to potrebno.**

SUKOB INTERESA

36. Zakon o sprječavanju sukoba interesa, sa izmjenama i dopunama (u daljem tekstu ZSSI), važi za poslanike u mjeri u kojoj se smatraju javnim funkcionerima na koje se posebno odnosi definicija javnih funkcionera propisana zakonom (član 3 ZSSI). Komisija za sprječavanje sukoba interesa (KSSI) odgovorna je za praćenje njegovog sprovođenja.

37. ZSSI je usvojen 2004. godine i mijenjan je nekoliko puta od tada¹³. Odnosi se na oko 16.000 lica (4.000 javnih funkcionera - uključujući poslanike, 4.000 supružnika i 8.000 djece). Sukob interesa definisan je u članu 2 ZSSI kao situacija u kojoj je privatni interes u sukobu sa javnim i dovodi u pitanje potrebnu nepristrasnost javne uprave. Evaluacioni tim je mišljenja, osim što precizira da se sukoba interesa može odnositi na interese materijalne ili nematerijalne prirode, da je definicija data u ZSSI donekle nejasna. Evaluacioni tim dalje primjećuje da ZSSI obuhvata širok spektar javnih funkcionera (njihove supružnike i maloljetnu djecu, koji žive u istom domaćinstvu) te, zbog toga, ponekad ne uspijeva da utvrdi jasna uputstva za različita lica na koja se odnosi. Evaluacioni tim smatra da ima prostora za unapređenje u pogledu načina na koji se ZSSI tumači i primjenjuje u odnosu na skupštinsku funkciju. Zbog toga su potrebna jasna uputstva u tom smislu, kao i praktični primjeri slučajeva sukoba interesa u kojima se poslanici mogu naći. To je razlog zbog čega GRECO preporučuje intenziviranu koordinaciju i saradnju između KSSI (i kasnije, Agencije za sprječavanje korupcije, kada zamijeni KSSI u njenim funkcijama) i odgovornih instanci zaduženih za integritet i etička pitanja u Skupštini (preporuka iii, stav 58).

38. Poslanici su izuzeti od obaveze kojom javni funkcioneri, u skladu sa ZSSI, moraju da prijave privatni interes u procesu donošenja odluka (član 12, ZSSI). Ovo pitanje izaziva zabrinutost kod predstavnika civilnog društva i kod samih poslanika, koji

¹³Posljednje izmjene su iz decembra 2014. godine i urađene su da pokriju tranzicioni period trajanja dok Agencija za sprječavanje korupcije postane operativna.

smatraju da je potrebno dodatno razmotriti potencijalni i percipirani uticaj ličnih i profesionalnih odnosa na poslaničku funkciju, posebno utvrđivanjem načina za prijavljivanje i rješavanje *ad hoc* sukoba interesa kada se pojave u vezi sa parlamentarnim radom nekog poslanika. Posebno, Evaluacioni tim je obaviješten da *ad hoc* prijavljivanje i mogućnosti za eventualno samoizuzeće nijesu razrađeni u Skupštini Crne Gore, i da nema prakse u tom pogledu. Etički kodeks ne sadrži nijednu odredbu o ovom pitanju. Evaluacioni tim podsjeća da je GRECO već ukazao na ovaj nedostatak u svom Izvještaju o usaglašenosti za Prvu i Drugu evaluaciju za Crnu Goru¹⁴. Evaluacioni tim, takođe, smatra da bi otkrivanje vanjskih veza prije procesa donošenja odluka dodatno pomoglo javnosti u praćenju i određivanju kada i kako se može smatrati da interesi poslanika utiču na taj proces. **GRECO preporučuje da se uvede zahtjev za *ad hoc* prijavljivanje sukoba interesa kada isti nastane između privatnih interesa pojedinih poslanika i pitanja koje se razmatra u skupštinskoj proceduri.**

ZABRANE ILI OGRANIČENJA ODREĐENIH AKTIVNOSTI

Pokloni

39. Poslanicama je zabranjeno primanje koristi (uključujući putovanja u inostranstvo, stipendija i druge vrste koristi) ili poklona; naročito, prihvatanje novca, ma kakvih hartija od vrijednosti (npr. akcija, obveznica, itd.) ili plemenitih metala je posebno zabranjeno (član 6(5) Zakona o sprječavanju korupcije i Priručnik o integritetu).

40. ZSSI utvrđuje da je funkcionerima dozvoljeno da zadrže (i) protokolarne poklone; ili (ii) prigodne poklone manje vrijednosti, odnosno poklone u vrijednosti manjoj od 50 eura od istog poklonodavca u datoj godini ili poklone vrijednosti manje od 100 eura, od nekoliko poklonodavaca u istoj godini. Svaki poklon koji prelazi pomenutu graničnu vrijednost mora da bude prijavljen i postaje državna imovina. Skupština vodi evidenciju primljenih poklona i njihove vrijednosti (ako iznosi više od 30 eura) i dostavlja informacije KSSI na godišnjem nivou; ovi podaci se zatim objavljuju na internet stranici KSSI. Pravila o poklonima odnose se i na supružnike i maloljetnu djecu poslanika. Nepoštovanje zabrane primanja poklona kažnjava se novčanom kaznom; može se izreći i mjera oduzimanja poklona. Etički kodeks prenosi doslovno odredbu o poklonima iz ZSSI. Evaluacioni tim je razgovarao o ovom pitanju sa poslanicama sa kojima se sastao tokom posjete. Primijetio je da, i pored obuka koje organizuje KSSI i antikorupcijskih priručnika UAI, postoje nejasnoće oko tumačenja odredbe o poklonima, posebno šta ona obuhvata. Ovo je očigledno oblast, u pogledu sadržaja stavova 35 i 61, gdje bi poslanicama dobro došla dodatna posebna uputstva.

Nekompatibilnosti i dodatne aktivnosti

41. Primjenjuje se princip ekskluzivne posvećenosti. Odstupanja od ovog principa moguća su za obavljanje naučno-istraživačkih, sportskih, kulturnih i umjetničkih aktivnosti, kao i za prihode ostvaren od autorskih, patentnih i sličnih prava intelektualne i industrijske svojine.

42. Članstvo poslanika u stalnim, privremenim ili mješovitim radnim tijelima/odborima Skupštine ne smatra se vršenjem dvije ili više javnih funkcija u smislu ZSSI. Poslanici su dužni da obavijeste KSSI kad god obavljaju dodatne aktivnosti, kao što je predviđeno zakonom.

Finansijski interesi, ugovori sa državnim organima

¹⁴Dodatni Izvještaj o usklađenosti za Crnu Goru, GRECO RC-I/II(2008) 5E, stav 28. [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2008\)5_Add_Montenegro_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2008)5_Add_Montenegro_EN.pdf)

43. Zabranjeno je članstvo u nadzornim i upravnim odborima privrednih subjekata. Upravljačka prava moraju biti prenešena u roku od 30 dana od preuzimanja dužnosti, nakon čega KSSI mora da bude obaviještena o licu na koje su prava prenešena, uz dostavljanje dokaza o prenosu prava. Moguće je da poslanik bude predsjednik ili član upravnog/nadzornog organa naučnih, humanitarnih, sportskih ili sličnih udruženja, ukoliko nije drugačije određeno posebnim zakonom.

44. Članstvo u nadzornim i upravnim odborima javnih preduzeća takođe je zabranjeno, po preporuci GRECO-a, koji je u jednom od svojih prethodnih izveštaja predvidio rizike u vezi nespojivosti vršenja izvršne i zakonodavne funkcije i, na taj način, efikasne nadzorne uloge koju Skupština ima u odnosu na Vladu u sistemu¹⁵.

45. Poslanik ne može istovremeno obavljati službene dužnosti u izvršnoj vlasti, bilo na centralnom ili lokalnom nivou (dvostruki mandat nije dozvoljen u Crnoj Gori)

Ograničenja nakon prestanka radnog odnosa

46. Postoji „period mirovanja“ od dvije godine, nakon prestanka javne funkcije, tokom kojeg javni funkcioner ne može da: I) pred organom vlasti u kojem je vršio javnu funkciju nastupa kao predstavnik ili punomoćnik pravnog lica, preduzetnika ili međunarodne ili druge organizacije, koji sa tim organom vlasti imaju ili uspostavljaju ugovorni, odnosno poslovni odnos; II) zasnjuje radni odnos, odnosno uspostavi poslovnu saradnju sa pravnim licem, preduzetnikom ili međunarodnom ili drugom organizacijom koja na osnovu odluka organa vlasti u kojem je javni funkcioner obavljao funkciju može da ostvaruje korist; III) zastupa pravno ili fizičko lice pred organom vlasti u kojem je vršio javnu funkciju u predmetu u kojem je kao javni funkcioner učestvovao u donošenju odluke; IV) obavlja poslove upravljanja ili revizije u pravnom licu u kojem su, najmanje jednu godinu prije prestanka javne funkcije, njegove dužnosti bile povezane sa supervizorskim ili kontrolnim poslovima; V) stupi u ugovorni odnos ili drugi oblik poslovne saradnje sa organom vlasti u kojem je vršio javnu funkciju; VI) upotrijebi, radi sticanja koristi za sebe ili drugog ili radi nanošenja štete drugom, znanja i obavještenja do kojih je došao tokom vršenja javne funkcije, osim ako su ta znanja i obavještenja dostupna javnosti. Nepoštovanje ovog perioda mirovanja podrazumijeva sankcije koje se sastoje od novčanih kazni i eventualnih disciplinskih mjera (npr. suspenzija, razrješenje, itd). Evaluacioni tim je rečeno da stvarni rizik nije toliko vezan za poslanike koji odlaze u privatni sektor, već upravo za poslanike koji vide svoju parlamentarnu funkciju kao odskočnu dasku za ključne pozicije za donošenje odluka u Vladi.

Zloupotreba povjerljivih informacija i i kontakti trećih strana

47. Etički kodeks propisuje obavezu poslanicima da obrazlože svaku odluku koju donesu na opravdani zahtjev javnosti. Ako su informacije povjerljive, morali bi da objasne razlog njihove tajnosti. Poslanici nemaju pravo da objave informacije o privatnom životu drugih poslanika ili drugih lica, kao ni informacije obuhvaćene Zakonom o tajnosti podataka. Takođe, postoje pravila kojima se obezbjeđuje povjerljivost „tajnih podataka“ (tj. informacija čije otkrivanje bi imalo štetne posljedice za bezbjednost, odbranu, vanjske poslove, monetarnu i ekonomsku politiku Crne Gore)¹⁶ za one poslanike koji imaju pristup toj vrsti podataka. Oni moraju da potpišu izjavu o poverljivosti. Iznošenje povjerljivih podataka je kažnjivo članom 369 Krivičnog zakonika kaznom do 15 godina zatvora.

48. Pitanje političara koje lobiraju profesionalne firme za lobiranje još nije prepoznato kao posebno osjetljiva oblast u Crnoj Gori. Zakon o lobiranju je usvojen u novembru

¹⁵Dodatni Izvještaj o usklađenosti za Crnu Goru, GRECO RC-I/II(2008) 5E, stav 28. [http://www.coe.int/t/dqhl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2008\)5_Add_Montenegro_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dqhl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2008)5_Add_Montenegro_EN.pdf)

¹⁶Zakon o tajnosti podataka broj 14/08, sa izmjenama i dopunama.

2011. godine. On utvrđuje definiciju lobiranja i precizira aktivnosti koje spadaju pod definiciju lobiranja, prava i dužnosti lobista, njihovu registraciju, kao i sankcije za nezakonito lobiranje. Lobiranje mogu da vrše fizička ili pravna lica, poslovna udruženja i nevladina udruženja, koja su registrovana kao lobisti. Registar lobista vodi Uprava za antikorupcijsku inicijativu. Bez obzira na sve navedene regulatorne elemente, Zakon se nikada nije sprovodio jer mu je nedostajao zahtjev za registraciju lobista, koji je od suštinskog značaja za njegovu stvarnu primjenu. Novi Zakon je usvojen u decembru 2014. godine, a glavne novine obuhvataju uspostavljanje javnog registra lobista i zahtjev da državni organi objavljuju na internet stranici sastanke koji su održani sa lobistima. Evaluacioni tim pozdravlja ovakav razvoj događaja, jer, iako uloga koju igraju lobisti u Crnoj Gori, u ovom trenutku, nije istaknuta, važno je postaviti osnove za uspostavljanje transparentnosti u odnosima između trećih lica i donosioca odluka od javnog značaja.

Zloupotreba javnih resursa

49. Ne postoje posebna pravila o zloupotrebi javnih sredstava od strane poslanika, ali važe odredbe člana 416 Krivičnog zakonika o zloupotrebi službenog položaja, koje propisuju kaznu zatvora do 12 godina.

PRIJAVA IMOVINE, PRIHODA, OBAVEZA I INTERESA

50. Režim objavljivanja podataka koji je utvrđen u ZSSI je veoma obiman. Poslanici su dužni da prijave imovinu i njeno porijeklo, kao i da identifikuju izvor prihoda iz profesionalnih i neprofesionalnih aktivnosti. Od njih se takođe zahtijeva da prijave imovinu i prihod svojih supružnika i maloljetne djece, koji žive u istom domaćinstvu. Članovi porodice ne podnose odvojene Izvještaje, već su dio Izvještaja primarnog podnosioca Izvještaja.

Sadržaj standardizovanog Izvještaja o prihodima i imovini

Lični podaci
Pojedinosti o javnoj funkciji
Imovina i prihodi
Prava svojine na nepokretnim stvarima i prava zakupa na nepokretnim stvarima u trajanju dužem od jedne godine, u zemlji i inostranstvu
Prava svojine na pokretnim stvarima, čija vrijednost prelazi 5.000 eura, ili za koje je propisana obaveza registracije kod nadležnih organa (motorna vozila, plovni objekti, vazduhoplovi i sl.)
Prava svojine na nepokretnim i pokretnim stvarima privrednog društva, ustanove ili drugog pravnog lica, čiji je vlasnik, odnosno osnivač javni funkcioner
Depoziti u bankama i drugim finansijskim organizacijama, u zemlji i inostranstvu
Akcije i udjeli u pravnom licu
Gotovina i hartije od vrijednosti, čiji iznos prelazi 5.000€
Prava po osnovu autorskih, patentnih i sličnih prava, intelektualne i industrijske svojine
Dugovi (glavnica, kamata i rok otplate) i potraživanja
Izvor i visina prihoda od obavljanja naučne, nastavne, kulturne i sportske djelatnosti

51. Izvještaji se podnose jednom godišnje, u martu. Prvi Izvještaj mora biti podniet u roku od 30 dana od dana izbora poslanika. Dok su na funkciji, poslanici moraju da prijave svaku bitnu promjenu (veću od 5.000 eura) u vrijednosti njihovih prihoda i imovine u roku od 30 dana od nastanka promjene. Izvještaj se takođe podnosi u roku od 30 dana od prestanka funkcije, i konačno, posljednja prijava podnosi se dvije godine nakon prestanka funkcije.

52. Podaci iz pomenutih izvještaja evidentiraju se u registar prihoda i imovine koji vodi KSSI. Od 2005. godine, KSSI ima svoju bazu podataka u kojoj su registrovani svi javni funkcioneri; ona sadrži pojedinosti o finansijskom stanju svakog funkcionera, odluke o kršenju ZSSI, poklone, obavještenja o sudskim odlukama, i sl. Ovi podaci objavljuju se na internet stranici KSSI (www.konfliktinteresa.me). Evaluacionom timu je

rečeno da je u toku izrada elektronskog alata za bolju obradu i unakrsnu provjeru podataka iz Izvještaja o prihodima i imovini.

NADZOR I IZVRŠENJE

53. Kao što je navedeno ranije, glavni nadzor nad pravilima o sukobu interesa trenutno vrši Komisija za sprječavanje sukoba interesa (KSSI). Status, sastav i rad Komisije je regulisan Poslovnikom o radu, kao i u ZSSI. KSSI je posebno nadležna da: (i) sprovodi postupak i donosi odluke o kršenju ZSSI; (ii) daje mišljenja o postojanju sukoba interesa; (iii) evidentira primljene poklone; (iv) evidentira i objavljuju finansijske prijave; (v) daje mišljenja o nacrtu zakona, drugih propisa i opštih akata, ako smatra da je neophodno za sprječavanje sukoba interesa; (vi) saraduje sa drugim državama i međunarodnim organizacijama koje se bave predmetima sukoba interesa; (vii) podnosi zahtjeve za pokretanje prekršajnog postupka. Menadžment KSSI čine jedan predsjednik i šest članova koje biraju poslanici, putem javnog konkursa, na period od pet godina. KSSI je dužna da jednom godišnje podnosi Skupštini Crne Gore izvještaj o svom radu.

54. U pogledu nadležnosti za provjeru finansijskih prijava, u posljednjih nekoliko godina donešene su izmjene i dopune ZSSI, u cilju proširenja nadležnosti KSSI. Trenutno, KSSI može da vrši četiri vrste provjere: (i) tehnička (administrativna) provjera; (ii) provjera po prijavi; (iii) potpuna provjera (od 1. marta 2012. godine), i (iv) provjera opravdanosti uvećanja vrijednosti imovine i prihoda (od decembra 2014. godine). Evaluacioni tim je saopšteno da, za sada, KSSI nema zakonskih ovlašćenja da provjeri porijeklo imovine, već da samo može da provjeri tačnost dostavljenih podataka u odnosu na podatke koje su prikupile ili sa kojima raspolažu druge institucije. Nepoštovanje ZSSI predstavlja prekršaj kažnjiv novčanom kaznom (između 500 i 2.000 eura za fizičko lice, i do 20.000 eura za pravno lice) i zabranom obavljanja funkcije do jedne godine. Kada KSSI u toku svog rada posumnja ili otkrije djela korupcije, predmet upućuje tužilaštvu. Odluke KSSI objavljuju se na njenoj internet stranici, a mogu biti predmet žalbe pred Upravnim sudom, a zatim i pred Vrhovnim sudom. U 2014. godini, KSSI je donijela 710 odluka; pokrenula 733 postupka za kršenje ZSSI (od čega 575 po službenoj dužnosti, i 158 na lični zahtjev). U 2014. godini, donešeno je ukupno sedam presuda za prekršaje ZSSI protiv poslanika (od ukupno 300 presuda za prekršaje ZSSI donešenih protiv javnih funkcionera u istom periodu). Evaluacionom timu je, međutim, saopšteno da je jedan od ključnih izazova u sprovođenju zakona primjena sankcija za poslanike, koji su birani predstavnici i, kao takvi, ne mogu biti opozvani sa svoje funkcije.

55. KSSI takođe organizuje programe obuke o odredbama ZSSI; organizuje u prosjeku devet takvih događaja godišnje, na koje se pozivaju i poslanici, sudije i tužioci¹⁷. Tokom posjete, Evaluacioni tim je imao priliku da razgovara sa pomenutim njima o nekoliko aspekata ZSSI. Evaluacioni tim je bio iznenađen, više nego jednom, izjavama nekih od njih da su previše opterećeni poslom i da „nemaju vremena da razmišljaju o sukobu interesa“. Većina sagovornika izjednačila je odredbe ZSSI sa prijavljivanjem imovine, dok razumijevanje drugih preventivnih instrumenata u zakonu, ili samo razmatranje rizika korupcije i sukoba interesa među različitim licima u javnom sektoru na koje se zakon odnosi, je jasno nedovoljno.

56. U vrijeme posjete, deset službenika KSSI (pet pravnik i pet administrativnih službenika) su priznali da je njihov administrativni kapacitet ograničen, s obzirom na značajan obim posla za koji su bili zaduženi (uključujući obiman posao provjere Izvještaja o prihodima i imovini i sprovođenja prekršajnog postupka, sa veoma strogim i kratkim rokovima). Osim toga, Evaluacioni tim je upoznat da je mandat članova KSSI

¹⁷U periodu od 2013. do 2016. godine KSSI je organizovala ukupno 79 edukativnih događaja, kojima je prisustvovalo oko 2630 javnih funkcionera, predstavnika medija i nevladinih organizacija. U prvoj polovini 2015. godine održana su već četiri seminar.

istekao u ljeto 2014. godine, i da novi članovi nijesu imenovani do decembra 2014. godine. Evaluacioni tim je primijetio da je, tokom posjete, KSSI često kritikovana zbog nedostatka ovlaštenja za sprovođenje zakona i prijetnji u pogledu njene nezavisnosti. Komentari civilnog društva prilično su oštri u pogledu navodnog političkog uticaja pod kojim radi KSSI (čiji su pojedini članovi bivši političari) i, kao rezultat, izostanak ma kakvih značajnijih sankcija za kršenje ZSSI. Evaluacioni tim je shvatio, na osnovu intervjuja tokom posjete, da su provjere koje vrši KSSI više pro-forma prirode, a sankcije prilično slabe na papiru i rijetko se primenjuju u praksi. Akcioni plan za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala postavlja kao posebne ciljeve jačanje efikasnosti i nezavisnosti KSSI, uključujući zapošljavanje dodatnih službenika, uvođenje kriterijuma za procjenu rizika u svrhu provjere, i sprovođenje mehanizama za bržu razmjenu informacija sa drugim institucijama, radi bolje provjere Izvještaja o prihodima i imovini.

57. Planirano je da Agencija za sprječavanje korupcije preuzme nadzor nad propisima o sukobu interesa kada počne sa radom 2016. Kako bi se otklonile sumnje i kritike javnosti u vezi sa načinom na koji će Agencija funkcionisati, kada KSSI prestane da postoji, u pripremi je više poboljšanja u pogledu sastava i obima poslova Agencije. Prije svega, Agencija će centralizovati značajan niz preventivnih aktivnosti na različitim frontovima i imaće više nadležnosti u tom pogledu, uključujući: (i) sprječavanje sukoba interesa; (ii) provjeru Izvještaja o imovini i prihodima; (iii) evidentiranje poklona, sponzorstava i donacija; (iv) zaštitu zviždača; (v) praćenje sprovođenja planova integriteta koje su sve javne institucije dužne da pripreme i izvještavaju o učinkovitosti njihovog sprovođenja svake druge godine; (vi) obezbjeđivanje sprovođenja Zakona o lobiranju; (vii) praćenje Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja. Drugo, biće uspostavljen elektronski komunikacioni sistem i baza podataka za bolju obradu prikupljenih podataka (npr. prijavljivanje imovine, registar lobiranja, planovi integriteta, itd.) i za povezivanje informacija koje traži Agencija sa podacima u posjedu drugih organa (npr. poreski organi, registri nekretnina, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo saobraćaja, banke, itd). Treće, planira se povećanje broja službenika Agencije na oko 40 zaposlenih. Zakon o sprječavanju korupcije sadrži dodatne zaštitne mehanizme za smanjenje političkog uticaja u radu i upravljačkim strukturama. Iako će članovi Savjeta Agencije biti izabrani od strane Skupštine, izbor podrazumijeva ispunjavanje određenih preduslova: javni konkurs, uslovi u pogledu zasluga, uključujući i pet godina radnog iskustva na poslovima borbe protiv korupcije i zaštite ljudskih prava, prva selekcija koju vrši Komisija za izbor u sastavu od dva predstavnika Skupštine Crne Gore (jedan iz reda parlamentarne većine, jedan iz reda parlamentarne opozicije) i po jedan predstavnik Sudskog i Tužilačkog savjeta i nevladinih organizacija

58. Evaluacioni tim vjeruje da će, tokom uspostavljanja i daljeg razvoja novog sistema, biti važno da se poboljša komunikaciju između Agencije i Skupštine, kao i drugih profesionalnih lica na koja se ovaj izvještaj odnosi, odnosno sudija i tužilaca, u vezi sprovođenja zakonskih propisa o sprječavanju sukoba interesa i izrade instrumenata za integritet; ovo je ključno za efikasnost novog režima integriteta. Evaluacioni tim takođe smatra da treba unaprijediti trenutni sistem za podnošenje Izjava o prihodima i imovini. Kako je istaknuto ranije, radi se o sveobuhvatnom sistemu koji obuhvata do 16.000 lica. Evaluacioni tim ohrabruje državne organe da izrade metodologiju procjene rizika, u cilju efikasnijeg i sadržajnijeg vršenja provjera. Evaluacioni tim je, takođe, svjestan izazova koje tako sveobuhvatni sistem podrazumjeva, a tiču se, na primjer, prava na privatnost tih lica (i njihovih porodica), potrebu da se obezbijedi da važeće zabrane i uslovi ne predstavljaju prepreku za privlačenje najboljih ljudi u struku, kao i obimna, i ponekad oprečna ovlaštenja za savjetovanje, praćenje i sprovođenje koja su prenijeta na Agenciju za sprječavanje korupcije. Mora se pronaći pravična ravnoteža u interesu transparentnosti i proporcionalnosti. **GRECO preporučuje: (i) uspostavljanje odgovarajućih mjera za modernizaciju sistema finansijskih prijava, sa ciljem obezbjeđivanja njegove proporcionalnosti i efikasnosti; (ii) da organ nadležan za nadzor sistema bude adekvatno opremljen za obavljanje svojih poslova u**

odnosu na poslanike, sudije i tužioce; (iii) dalji razvoj posebnih kanala za komunikaciju i konsultacije sa pomenutim profesionalnim licima.

59. Poslanici uživaju imunitet za izraženo mišljenje i glasanje u vršenju njihovih funkcija. Oni takođe uživaju imunitet od krivičnog gonjenja tokom svog mandata: naime, protiv poslanika se ne može pokrenuti krivični postupak, niti odrediti pritvor, bez prethodnog odobrenja Skupštine. Predsjednik Skupštine šalje Administrativnom odboru predlog inicijative za pokretanje krivičnog postupka ili određivanje pritvora; o predlogu se onda odlučuje prostom većinom glasova (član 58 Poslovnika Skupštine). Izuzetak postoji u slučaju *flagrante delicto*, kada je krivično djelo kažnjivo kaznom zatvora od najmanje pet godina, u kom slučaju imaooci imuniteta mogu biti uhapšeni (član 86 Ustava). Predsjednik Crne Gore, premijer i članovi Vlade, predsjednik Vrhovnog suda, predsjednik i sudije Ustavnog suda i Vrhovni državni tužilac uživaju imunitet isti kao poslanici.

60. Razmatrajući funkcionisanje poslaničkog imuniteta, Evaluacioni tim primjećuje da ne postoji ustanovljena praksa u pogledu ukidanja imuniteta za krivična djela korupcije. Tokom posljednjih nekoliko godina, podnijeta su svega tri zahtjeva ove vrste: u dva slučaja, Skupština nije ukinula imunitet (2007. godine), a u jednom slučaju, Skupština je ispunila zahtjev tužilaštva za ukidanje imuniteta (2010. godine). Nadalje, formulacija prilično nejasnih pravila o navedenom postupku, kao i nepostojanje kriterijuma za ukidanje imuniteta od krivičnog gonjenja, navodi Evaluacioni tim na sumnju u pravedno, objektivno i jednako postupanje po zahtjevima za ukidanje imuniteta. Iako zaista ne postoje jedinstvena međunarodna ili evropska pravila kojima se uspostavlja imunitet, ostaje ipak činjenica da navedeno podriva princip jednakosti pred zakonom i uvodi političke elemente u vođenje krivičnog postupka, čime se može u mnogome odstupiti od objektivnog i nepristrasnog pristupa. Kao glavno obrazloženje za postojanje ove vrste imuniteta navodi se zaštita poslaničkog rada od neprimjerenog pritiska od strane predstavnika izvršne vlasti. Zapravo, Evaluacioni tim smatra da bi osnovna pretpostavka trebalo da bude da imunitet od krivičnog gonjenja može biti ukinut u svim slučajevima u kojima nema razloga za sumnju da su optužbe protiv poslanika politički motivisane; imunitet ne može predstavljati zaštitu za poslanika tako što se na njega neće primjenjivati odredbe krivičnog prava koja važe za sve građane.¹⁸

GRECO preporučuje da se razmotri uvođenje smjernica koje bi sadržavale jasne i objektivne kriterijume, koji će se primjenjivati prilikom odlučivanja o zahtjevima za skidanje imuniteta od krivičnog gonjenja poslanicima.

SAVJETOVANJE, OBUKA I OBAVIJEŠTENOST

61. Na početku novog zasijedanja Skupštine, poslanici se obavještavaju da su dužni da prijave interese i aktivnosti; izrađena je i takozvana knjiga dobrodošlice u cilju bolje pripreme novih poslanika po ulasku u Skupštinu. Evaluacionom timu je saopšteno da sama Skupština Crne Gore ne organizuje dodatne obuke ili aktivnosti za podizanje svijesti o integritetu, sukobu interesa ili prevenciji korupcije. Zakon o sprječavanju korupcije predviđa obavezu svih javnih institucija da usvoje planove integriteta (identifikovanje korupcijskih/neetičkih rizika i mjera za njihovo otklanjanje) i imenuju menadžera integriteta. U tom cilju, Uprava za antikorupcijsku inicijativu (UAI) je donijela Smjernice i obrasce za izradu plana integriteta. Evaluacioni tim pozdravlja dosadašnje napore UAI na upoznavanju nadležnih organe sa obavezama iz zakona, kao i sa obavezom imenovanja menadžera integriteta u svakoj pojedinačnoj instituciji, koji bi predstavljao internog revizora za integritet u okviru predmetnih institucija. Smjernicama za izradu planova integriteta (član 24(2)) predviđa se da menadžer integriteta bude neko od rukovodećeg kadra institucije sa odgovarajućim iskustvom u pogledu funkcionisanja organa ili institucije u kojoj radi. Evaluacioni tim ohrabruje nadležne organe da posvete

¹⁸ Vidjeti takođe Studiju broj 714/2013 Venecijanske Komisije. CDL-AD(2014)011. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)011-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)011-e)

dodatnu pažnju imenovanju menadžera integriteta, imajući u vidu njihovu ključnu ulogu u sprovođenju pomenutih obaveza u institucijama u kojima rade. Prema mišljenju Evaluacionog tima, potrebno je utvrditi detaljnije kriterijume (uključujući i zahtjeve vezano za integritet) za odabir i imenovanje menadžera integriteta. Kao što je i ranije navedeno, Služba Skupštine izradila je svoj plan integriteta 2014. godine; ostaje da se vidi kako će Skupština sprovesti zakonske obaveze u ovom pogledu.

62. Prilikom podnošenja Izjava o prihodima i imovini, ili uopšte, kada god su suočeni sa dilemom u vezi sukoba interesa, poslanici se pozivaju da zatraže savjet od KSSI. KSSI organizuje redovne obuke, kao što je navedeno u stavu 55; takođe redovno distribuira brošure i druge informativne materijale, kako bi obavijestila javne funkcionere o njihovim obavezama u ovoj oblasti (uključujući i prilikom normativnih izmjena, davanja smjernica o Izvještajima o prihodima i imovini, itd). UAI je nedavno izdala brošuru o integritetu i korupciji, sa pitanjima i odgovorima, uz podršku Evropske komisije. Brošura sadrži praktične primjere i studije slučajeva, ali je uglavnom usmjerena na funkcionere u izvršnoj grani vlasti, a manje na zakonodavnu i sudsku.

63. Kao što je već istaknuto, mnogo više može da se uradi na jačanju aktivnosti u cilju podizanja svijesti o etičkim pitanjima i sprječavanju sukoba interesa za poslanike; ovo je posebna komponenta uključena u preporuku i (stav 35) - obuke i konsultacije u Skupštini, i preporuku iii (stav 58) - jačanje kanala za konsultacije sa KSSI (odnosno Agencijom za sprječavanje korupcije, kada počne sa radom). Poslanici se moraju i sami zauzeti za uspjeh antikorupcijskog zakonodavnog i institucionalnog okvira. Primjena vrijednosti u praksi zahtijeva proaktivan angažman i diskusiju o pitanjima integriteta i mogućim načinima za suočavanje i rješavanje etičkih dilema. Sadržaj nedavno objavljenog Etičkog kodeksa i Zakona o sprječavanju sukoba interesa može ostati samo mrtvo slovo na papiru, ako se pravilno ne prenese i ne usvoji u praksi. Ovo je poseban rizik u kontekstu Crne Gore, s obzirom na ponovljene kritike nevladinog sektora i međunarodne zajednice, na račun zakona i institucija koje nikada potpuno nijesu zaživjele u praksi.

IV. PREVENCIJA KORUPCIJE U ODNOSU NA SUDIJE

PREGLED PRAVOSUDNOG SISTEMA

64. Crna Gora ima višestepeni pravosudni sistem, koji obuhvata: osnovne sudove (15 osnovnih sudova, koji su isključivo prvostepeni sudovi); više sudove (dva viša suda koja odlučuju u određenim krivičnim postupcima u prvom stepenu, i u drugom stepenu o žalbama protiv odluka osnovnih sudova); privredni sud u Podgorici, koji odlučuje o privrednim sporovima u prvom stepenu; Apelacioni sud (koji isključivo odlučuje u drugom stepenu o žalbama protiv prvostepenih odluka viših sudova i privrednih sudova); Upravni sud (odlučivanje o upravnim sporovima o zakonitosti upravnih akata državnih organa i organa javne uprave); i Vrhovni sud Crne Gore (sud trećeg stepena, odlučuje o vanrednim pravnim ljekovima). Ima 260 sudija, od kojih su 117 (45 %) muškarci i 143 (55 %) žene¹⁹. U Crnoj Gori ne postoje sudije porotnici.

65. Prema Ustavu, sudstvo je samostalan i nezavisan organ (član 118). Zakon o sudovima sadrži princip nezavisnosti sudstva, tako da su, u vršenju svojih dužnosti, sudije dužne da se pridržavaju samo Ustava, zakona i međunarodnih sporazuma. Ključne odredbe kojima je detaljnije propisan profesionalni život sudija sadržane su u Zakonu o sudovima i Zakonu o Sudskom savjetu i sudijama, usvojenih marta 2015. godine.

66. Evaluacioni tim primijećuje da postoji 60 sudija koji sude u sudovima za prekršaje. Sudovi za prekršaje mogu izreći sankcije (upozorenja, novčane i zatvorske kazne) za lakše povrede zakona. Do 1992. godine, za sudove za prekršaje važili su isti uslovi i odredbe kao za ostale redovne sudove; 1992. godine, ti sudovi su postali upravno – sudski organi. Lica koja sude u sudovima za prekršaje ne zapošljavaju se pod istim uslovima kao i druge sudije: imenuje ih Vlada i imaju ugovore na pet godina koji se periodično produžavaju. U praksi, to je dovelo do situacije u kojoj organi zaduženi za prekršajne postupke nemaju status sudova, iako se u tim postupcima može izreći kazna zatvora. Prema mišljenju Evaluacionog tima, ovakvo stanje izaziva zabrinutost u pogledu nezavisnosti i nepristrasnosti prekršajnih sudova, imajući u vidu značajna ovlašćenja za izricanje kazni koja su im data, uključujući kaznu zatvora, kao i izricanje visokih novčanih kazni.

67. Nadležni organi ukazali su na tekuće planove da sudove za prekršaje uvedu u redovnu strukturu pravosudnog sistema, sa istovjetnim uslovima za zapošljavanje i rad (uključujući i programe obuke). Prema nedavno usvojenom Zakonu o sudovima, novi sistem bi imao tri suda za prekršaje (Bijelo Polje, Budva i Podgorica) i Viši sud za prekršaje. Da bi postao prekršajni sudija, kandidat (bez obzira da li on/ona ima prethodno iskustvo u sudovima za prekršaje) mora proći proces izbora koji sprovodi Sudski savjet sa istim nivoom nezavisnosti koja se primjenjuje na izbor sudija osnovnih sudija (čl. 82 i 83 Zakona o sudovima). Evaluacioni tim pozdravlja odluku da se ovo pitanje sada riješi.

68. Vrhovni sud je najviši sud u Crnoj Gori. On obezbjeđuje jedinstvenu primjenu zakona. Predsednika Vrhovnog suda bira (na period od pet godina, koji se može produžiti samo jednom) i razrješava Sudski savjet (dvoćetvinskom većinom članova), na prijedlog opšte sjednice Vrhovnog suda. To radno mjesto je otvoreno i za sudije (sa najmanje 15 godina iskustva) i za lica sa najmanje 20 godina iskustva kao tužilac, advokat, notar, zamjenik notara ili profesor prava, ili najmanje 20 godina iskustva u drugim poslovima u oblasti prava nakon polaganja pravosudnog ispita. Evaluacioni tim uzima u obzir izmjene i dopune Ustava iz 2013. godine, u cilju depolitizacije te pozicije, posebno, smanjenjem uloge Vlade i Skupštine u imenovanju predsjednika Vrhovnog suda. Evaluacioni tim takođe ističe ogroman broj ovlašćenja Vrhovnog suda i njegovog predsjednika u

¹⁹Četvrti izvještaj o evaluaciji pravosudnih sistema u Evropi, Komitet Savjeta Evrope za efikasnost pravosuđa (CEPEJ), 20. Septembar 2012. godine.

funkcionisanju pravosuđa u Crnoj Gori (npr. ovlaštenje da nadgleda rad sudova, učešće u konsultacijama, evaluacijama i disciplinskim stvarima) i rizike koje takva koncentracija ovlaštenja u jednoj osobi i instituciji može podrazumijevati.

69. Sudski savjet je prvi put osnovan 2008. godine, u cilju obezbjeđivanja nezavisnosti i samostalnosti pravosuđa u Crnoj Gori. Izvršene su brojne zakonodavne promjene (uključujući izmjene i dopune Ustava u 2013. godini, koje su razrađene u zakonskim propisima u 2014. i 2015. godini), da bi se osiguralo da Savjet ispunjava navedene ciljeve, i da se odgovori na stalne zamjerke o njegovoj navodnoj politizovanosti. Sudski savjet čini 10 članova: pet sudija (tri sudije iz viših sudova, jedan sudija osnovnog suda i predsjednik Vrhovnog suda, koji je član po funkciji), koje bira i razrješava Konferencija sudija, četiri ugledna pravnik, koji nijesu sudije (lica sa 15 godina iskustva u pravu), koje bira i razrješava Skupština, na osnovu javnog poziva, dvotrećinskom većinom (tročetinskom većinom u drugom glasanju, ako je potrebno), i Ministar pravde. Članovi Sudskog savjeta biraju se na četiri godine i mogu biti ponovo izabrani jednom. Prilikom predlaganja i izbora članova Sudskog savjeta potrebno je imati u vidu izbalansiranu rodnu zastupljenost.

70. Predsjednik Sudskog savjeta se bira iz reda članova koji nijesu sudije, dvotrećinskom većinom. U slučaju odsustva ili spriječenosti predsjednika Sudskog savjeta da obavlja svoju dužnost, a na njegov prijedlog, Sudski savjet imenuje zamjenu iz reda članova koji nijesu sudije; Ministar pravde ne može biti izabran za predsjednika Sudskog savjeta. Nadležni organi su naveli da mješoviti sastav Sudskog savjeta (sudije i članovi koji nisu sudije) ima za cilj donošenje drugih stručnih znanja u tu instituciju, kao i da bi se izbjegla percepcija sopstvenog interesa, samozaštite i kronizma. Glas predsjednika Sudskog savjeta je odlučujući u slučaju jednakog broja glasova. Važeći propisi kojima se uređuje sastav Sudskog savjeta odstupaju od međunarodnih standarda u ovoj oblasti, koji zahtijevaju sistem u kojem sudije izabrane od strane svojih kolega čine najmanje polovinu članova Sudskog savjeta, kojim predsjedava lice iz redova sudskih članova Savjeta.²⁰

71. Sudski savjet imenuje, unapređuje i upućuje sudije na drugu dužnost i razrješava sudijske dužnosti, te odlučuje o njihovoj disciplinskoj odgovornosti. Takođe, ima niz dužnosti u vezi sa opštim upravljanjem sudstvom, npr. daje mišljenja o nacrtima zakona iz oblasti pravosuđa, predlaže smjernice za utvrđivanje broja sudija i ostalih sudskih službenika i namještenika, vodi evidenciju o sudijama, organizuje obuke, razvija informacioni sistem u sudovima, itd.

72. Na početku, Evaluacioni tim želi da pozitivno ocijeni zakonske novine u posljednjih nekoliko godina, u cilju smanjenja neodgovarajućeg političkog uplitanja u rad Sudskog savjeta, i konsolidovanja ove institucije kao čuvara nezavisnosti sudstva. Međutim, Evaluacioni tim ima rezerve u pogledu učešća ministra pravde kao člana Sudskog savjeta po funkciji; tim više zbog prethodnih tvrdnji o politizaciji sudstva u Crnoj Gori. Evaluacioni tim skreće pažnju državnih organa na mišljenje br. 10(2007) Savjeta Evrope za evropske sudije, koje izričito naglašava da članovi Sudskog savjeta ne bi trebalo da budu aktivni političari, posebno ne članovi Vlade²¹. S tim u vezi, Evaluacioni tim takođe primjećuje da i u sastav Tužilačkog savjeta ima jedan predstavnik Ministarstva pravde, ali ne ministar lično.

73. ETG takođe izražava zabrinutost u vezi sa izborom članova Sudskog savjeta koji nijesu sudije. Prema zakonu, oni moraju da imaju najmanje 15 godina radnog iskustva na pravnim poslovima, da uživaju lični i profesionalni ugled, da nijesu osuđivani za

²⁰ Preporuka (2010) Savjeta ministara Savjeta Evrope zemljama članicama o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornosti: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1707137>

²¹ Mišljenje br. 10 (2007) Konsultativnog vijeća evropskih sudija za pravosuđe u službi društva: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/CCJE-opinion-10-2007_EN.pdf.

krivična djela. Evaluacioni tim je stava da je potrebno precizirati objektivne i mjerljive kriterijume za nejasan zahtjev o „ličnom i profesionalnom ugledu“. Nadalje, ne postoje garancije da članovi koji nijesu iz reda sudija nijesu politički angažovani, s obzirom na to da ne postoje odredbe kojima im je to zabranjeno; a to je još važnije s obzirom na to da je položaj predsjednika (i zamjenika predsjednika) Sudskog savjeta rezervisan za člana koji nije iz reda sudija a koji ima odlučujući glas u slučaju jednakog broja glasova. Iako su nadležni organi naglasili činjenicu da navedeno u praksi do sada nije predstavljalo problem, već su sve odluke Sudskog savjeta usvojene većinom glasova, Evaluacioni tim skreće pažnju državnih organa na Mišljenje br. 10 (2007) Konsultativnog savjeta evropskih sudija (CCJE), koje jasno kaže da je neophodno obezbijediti da predsjedavajući Savjeta bude nepristrasno lice koje nije blisko političkim partijama. Ovakvo stanje stvari zahtijeva dalja usaglašavanja u pogledu sastava Sudskog savjeta (vidjeti napomene date u stavu 70).

74. Nadalje, Evaluacioni tim primjećuje da Sudski savjet ne čuva samo nezavisnost sudskog sistema u cjelini, već i pojedinih sudija. S tim u vezi, može postojati sukob između različitih dužnosti koje članovi Savjeta obavljaju, od imenovanja do unapređenja, upućivanja na drugu dužnost i premještanja, etike i discipline, koji bi mogli da imaju uticaja na stvarnu nezavisnost u radu pojedinih sudija. Na kraju krajeva, isti ljudi u Savjetu (u drugačijem sastavu odbora) odlučuju o cijelom profesionalnom životu pojedinih sudija; ovo može da dovede do sukoba interesa kod članova Savjeta, koji odlučuju o različitim pitanjima koja se odnose na karijeru sudije i mogu značajno uticati na rad pojedinih sudija. Mišljenje br. 10 (2007) Konsultativnog savjeta evropskih sudija (CCJE) o pravosudnom savjetu prepoznaje činjenicu da mogu postojati sukobi između različitih funkcija koje obavljaju sudski savjeti, i da je, prema tome, važno da se obezbijedi pravilno odvajanje uloga u takvim slučajevima. Pored toga, zakon nije uvijek jasan u vezi toga gde je linija razgraničenja između nadležnosti Sudskog savjeta i drugih organa, npr. u pogledu etike (Sudski savjet –Odbor za etiku), ili organizacije i nadzora sudske uprave (Sudski savjet - Ministarstvo pravde).

75. Sigurno će biti izazova u implementaciji kada novi sistem počne da funkcioniše. Evaluacioni tim razumije da je suviše rano da se procijene efekti nedavnih promjena uvedenih u funkcionisanju Sudskog savjeta; ipak smatra da ovo pitanje zaslužuje blisko praćenje. **GRECO preporučuje (i) preduzimanje dodatnih mjera za jačanje nezavisnosti Sudskog savjeta – stvarne i percipirane - protiv neprimjerenog političkog uticaja, koje podrazumijevaju ukidanje članstva ministra pravde u Savjetu po funkciji, obezbjeđivanjem da najmanje polovina članova Savjeta bude iz reda sudija koje su izabrale njihove kolege, i obezbjeđivanjem da funkcija predsjednika pripada članovima iz reda sudija u Savjetu; (ii) uspostavljanje objektivnih i mjerljivih kriterijuma za izbor članova Savjeta koji nijesu iz reda sudija, a kojima bi se garantovao njihov profesionalni kvalitet i nepristrasnost; i (iii) uspostavljanje radnih aranžmana takvih da se izbjegne koncentracija velikog broja ovlaštenja u istim rukama a u vezi sa različitim funkcijama koje vrše članovi Sudskog savjeta.**

76. Ustavni sud je odvojen od pravosudne piramide. Nadležan je da ispituje usklađenost zakona sa Ustavom i odlučuje o žalbama o navodnim kršenjima temeljnih prava i sloboda. Izmjene i dopune Ustava uvedene su 2013. godine u pogledu sastava i izbora članova Ustavnog suda, kao odgovor na kritike o njihovoj politizaciji i neograničenom mandatu. U skladu sa izmjenama i dopunama, Ustavni sud je sastavljen od sedam sudija koje imenuje Skupština (dvoje sudija na prijedlog Predsjednika Crne Gore i pet sudija na prijedlog nadležnog skupštinskog odbora, na osnovu javnog poziva) na period od 12 godina, koji se ne može produžiti. Predsjednik i članovi Ustavnog suda ne mogu biti poslanici u Skupštini ili obavljati drugu javnu funkciju ili profesionalnu djelatnost. Bez obzira na zakonske uslove na papiru, mediji su objavili da su neki od

sudija imenovanih u Ustavni sud 2013. godine bili aktivni u različitim političkim partijama²².

77. Od 2000. godine, sudstvo u Crnoj Gori je u procesu intenzivnih reformi. Najnovija Strategija za reformu pravosuđa (2014-2018) usvojena je u martu 2014. godine; ona utvrđuje da u određenim sferama reforme sprovedene do sada još uvijek ima nedostataka i nedovoljnog sistemskog učinka. Među strateškim ciljevima, ključni značaj se daje jačanju: (i) nezavisnosti, nepristrasnosti i odgovornosti; (ii) efikasnosti; i (iii) dostupnosti, transparentnosti i povjerenju javnosti u pravosuđe²³. Racionalizacija sudske mreže Crne Gore je takođe prioritet: Evropska komisija za efikasnost pravosuđa (CEPEJ) naglasila je više puta da je zemlja visoko rangirana po broju sudova u odnosu na broj stanovnika (u poređenju sa drugim zemljama EU), kao i u odnosu na geografske lokacije sudova.

ZAPOŠLJAVANJE , KARIJERA I USLOVI SLUŽBE

78. Sudije u Crnoj Gori imaju doživotni mandat (član 121. Ustava). Njih bira i razrješava Sudski savjet. Sudija može biti razriješen samo ako je osuđen za krivično djelo, što ga čini neprikladnim za obavljanje sudijske funkcije, ako obavlja dužnost nestručno i nesavjesno ili trajno izgubi sposobnost za vršenje sudijske funkcije.

79. U 2014. godini uvedene su važne promjene u sistemu imenovanja sudija. Uveden je jedinstven nacionalni sistem za zapošljavanje sudija i tužilaca, koji podrazumjeva objavljivanje konkursa za slobodno radno mjesto, nakon čega slijedi pismeni test (80 poena) i intervju (20 poena) sa Sudskom savjetom. Postupak izbora uzima u obzir profesionalne zasluge i iskustvo kandidata (rezultate pravosudnog ispita, radno iskustvo, vrste dužnosti i postignute rezultate, motivaciju i odnos prema radu, odnose sa kolegama, vještinu komunikacije). Takođe je potreban dokaz da kandidat nije krivično gonjen ili osuđivan. Odluke o imenovanju objavljuju se u Službenom listu Crne Gore.

80. Kandidat zatim prolazi jednogodišnju obuku (teorijski predmeti u organizaciji Centra za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije i sticanje praktičnog iskustva kroz mentorski rad u sudu) uz naknadu od 70% od mjesečne plate sudije osnovnog suda. Nakon ovog perioda obuke, kandidat se ocjenjuje ocjenom zadovoljava ili ne zadovoljava. Ako dobije ocjenu zadovoljava, kandidatu se odobrava stalno zaposlenje. Odbijanje potvrđivanja sudije na funkciju vrši se u skladu sa objektivnim kriterijumima, uz iste proceduralne zaštitne mjere koje se primjenjuju prilikom razrješavanja sudije sa funkcije.

81. Sudije mogu imati savjetnike koji im pomažu u sastavljanju odluka i obavljanju drugih stručnih poslova, bilo samostalno ili pod nadzorom i prema instrukcijama sudije. Za sudske odluke direktno su odgovorne sudije. Ugovor o radu za savjetnike regulisan je odgovarajućim propisima o državnim službenicima i namještenicima.

82. Uveden je sistem periodičnog ocjenjivanja (svake tri godine) na osnovu kvantitativnih i kvalitativnih kriterijuma. Ocjenjivanje sudija vrši Komisija za ocjenjivanje Sudskog savjeta (sastavljena od četvoro sudija koji su članovi Sudskog savjeta, i predsjednika Vrhovnog suda) na osnovu predloga Vijeća za ocjenjivanje (sastavljenog od predsjednika suda u kojem dati sudija vrši dužnost i četvoro sudija iz viših sudova). Napredovanje u službi zasnovano je na zaslugama, a uzimaju se u obzir rezultati periodičnih ocjenjivanja, kao i dužina radnog staža. Sudije Vrhovnog suda su isključeni iz sistema ocjenjivanja.

²² Vidjeti Vijesti Online, 27 December 2013, <http://www.vijesti.me/vijesti/predlozi-sudije-prosli-ilic> ; i Dan Online, 29 December 2013, <http://www.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Politika&datum=2013-12-29&clanak=413257>.

²³ Strategija za reformu pravosuđa (2014-2018). <http://www.gov.me/en/search/138241/Strategy-for-the-reform-of-the-judiciary.html>.

83. Sudije ne mogu biti premještene bez njihove saglasnosti. Izuzetno, sudija može biti premješten ili upućen u drugi sud, na osnovu odluke Sudskog savjeta, iz organizacionih razloga i radi restrukturiranja.

84. Zarada sudija je regulisana Zakonom o zaradama i drugim primanjima nosilaca pravosudnih i ustavnosudskih funkcija; zarade se razlikuju u zavisnosti od ranga suda i radnog staža nosioca funkcije. Na primjer, bruto godišnja zarada sudije prvostepenog suda na početku karijere (osnovnog suda) iznosi 18.516 eura; zarada se kreće od 22.956 do 24.930 eura za sudije Vrhovnog suda. Sudije koje ne posjeduju ili iznajmljuju stan u mjestu zaposlenja imaju pravo, za službenu upotrebu i za vrijeme trajanja njihove funkcije, na dodatak za zakup u iznosu od 165 eura neto. Sudije takođe imaju životno osiguranje i mogu primati naknadu za nezaposlenost u iznosu do jedne mjesečne plate (i izuzetno, dvije mjesečne plate). Kontrola zakonitosti korišćenja navedenih mogućnosti je u nadležnosti Ministarstvu finansija.

85. Ministarstvo finansija je, takođe, nadležno za odobravanje isplata budžetskih sredstava izdvojenih za pravosuđe (sudije i tužioce). Pravosudni organi nijesu prepoznati u budžetu opredijeljenom za sudove i državna tužilaštava kao zasebne potrošačke jedinice, zbog čega sudovi i državna tužilaštva ne znaju koji iznos sredstava se izdvaja za određeni sud ili tužilaštvo u datoj fiskalnoj godini. Navedena situacija će se promijeniti u 2016. godini, s obzirom na to da će u skladu sa nedavno usvojenim Zakonom o sudovima (član 74), svaki sud imati odvojenu budžetsku stavku u okviru opredijeljenog budžeta. I pored nadležnosti Sudskog savjeta da predlaže nacrt godišnjeg budžeta za svoj rad Vladi, te pravo Savjeta da učestvuje u skupštinskom zasijedanju kada se raspravlja o ovom predlogu budžeta, nadležni organi priznaju da je potrebno učiniti više kako bi se omogućila veća eksterna i interna finansijska nezavisnost pravosudnih organa, što je i pitanje koje tretira nova Strategija za reformu pravosuđa (2014-2018).

UPRAVLJANJE PREDMETIMA I POSTUPAK

86. Princip slučajne dodjele predmeta je razrađen u okviru Zakona o sudovima i Pravilnikom suda i primjenjuje se putem elektronske dodjele predmeta pomoću pravosudnog informacionog sistema. Razlozi za izuzeće sudije sa predmeta koji mu je dodijeljen su strogo definisani zakonom, odnosno, samo ako se utvrdi da dotični sudija ne postiže rezultate na predmetu, ili ako sudija nije u stanju da obavlja sudijsku funkciju na svom radnom mjestu duže od tri meseca.

87. Kao što je ranije navedeno, princip nezavisnosti rada u pravosuđu je utemeljen Ustavom. Što se tiče eksterne nezavisnosti, raspored zadataka i dodjela predmeta projektovani su tako da isključe spoljni uticaj; Ministarstvo pravde je zaduženo za nadzor nad sudskom administracijom uopšte, i ne može da preuzima nikakve radnje koje bi mogle uticati na donošenje odluka suda u sudskim predmetima (čl. 28, 49 i 50 Zakona o sudovima).

88. Što se tiče unutrašnje nezavisnosti, prilikom donošenja odluka, sudije moraju da budu nezavisne i nepristrasne i sposobne da djeluju bez ikakvih ograničenja, nepropisnog uticaja, pritiska, prijetnji ili smetnji, neposrednih ili posrednih, od strane ma kojeg organa, uključujući unutrašnje organe u sudstvu. Hijerarhijska organizacija pravosuđa ne smije da naruši nezavisnost pojedinca²⁴. Nadležni organi su objasnili da se načelo interne nezavisnosti poštuje u Crnoj Gori: kada je u pitanju praćenje rada sudova, ono se odnosi na ukupnu efikasnost određenog suda, ali ne i sadržaj odluka određenog sudije; kontrola zakonitosti i regularnosti sudskih odluka je jedino moguća

²⁴ Preporuka (2010) Savjeta ministara Savjeta Evrope zemljama članicama o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornosti: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1707137>.

sp provođenjem procedura pravnih lijekova u skladu sa zakonom. Međutim, čitanjem Zakona o sudovima, Evaluacioni tim ima bojazni u pogledu stepena „nadzora“ koji vrše sudovi višeg ranga u Crnoj Gori. Preciznije, član 62 Zakona o sudovima, koji reguliše odnose između sudova, propisuje da, na zahtjev suda višeg stepena, sud mora dostaviti podatke i informacije sudu višeg stepena i mora mu omogućiti da direktno „ispita“ rad suda, u cilju praćenja i proučavanja sudske prakse i „kontrole“ rada sudova. Evaluacioni tim može da razumije potrebu za dosljednošću u pravnom tumačenju i primjeni, ali ima bojazni u pogledu pojmova „ispitivanje“ i „kontrola“, koji se koriste u zakonu da opišu odnos između sudova višeg i nižeg stepena. Ovo pitanje može se pokazati kao kontroverzno u praksi, jer može dovesti do negativnog uticaja na nezavisnost sudije pojedinca i zahtijeva strog nadzor u primjeni.

89. Ustav propisuje da svako ima pravo na pravično i javno suđenje u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom. Ustav, takođe, uspostavlja načelo javnosti sudskog postupka, osim ako nije drugačije predviđeno zakonom, zbog opravdanih razloga, na primjer radi privatnog života stranaka, u predmetima koji se tiču braka, i u predmetima u vezi sa starateljstvom i usvajanjem, za zaštitu vojne, službene ili poslovne tajne, za zaštitu nacionalne bezbjednosti i odbrambenih interesa, ali samo u mjeri koja je prema mišljenju suda bezuslovno neophodna u posebnim okolnostima, u kojim bi prisustvo javnosti škodilo interesima pravde. Broj neriješenih predmeta je značajno smanjen u proteklih nekoliko godina.

90. Pozitivne mjere u cilju povećanja transparentnosti u radu sudova sprovode se posljednjih godina; na primjer, uvedena je praksa redovnih konferencija za štampu, na kojima portparoli/službenici za odnose sa javnošću predstavljaju rad sudova. Sudske odluke se javno objavljuju (www.sudstvo.me), ali su potrebne dodatne aktivnosti kako bi se obezbijedilo blagovremeno objavljivanje odluka. Izveštaji o radu sudova podnose se Skupštini na razmatranje. Evaluacioni tim primjećuje da su praktično svi sagovornici sa kojim su vođeni razgovori tokom posjete pozdravili mjere za unapređenje transparentnosti sudskog rada (rada pojedinačnih sudova, ali i Sudskog savjeta).

91. Udruženje sudija je sprovelo istraživanje, 2013. godine, kako bi ispitali razloge nepovjerenja građana u pravosudni sistem. Ovo istraživanje pokazalo je da je nisko poverenje prije uzrokovano subjektivnom predstavom, nego negativnim pojedinačnim iskustvima ili slučajevima korupcije u praksi sudova. Trenutno je u toku projekat tehničke pomoći, koji finansira Holandija, a koji obuhvata period 2016 - 2017. godine, i koji ima za cilj poboljšanje komunikacione politike sudstva.

ETIČKI PRINCIPI, PRAVILA PONAŠANJA I SUKOB INTERESA

92. Sudije moraju da položi zakletvu prilikom imenovanja. Jula 2008. godine, Konferencija sudija je usvojila Kodeks sudijske etike, koji je izmijenjen 2014. godine²⁵. Komisija za Etički kodeks je prvi put osnovana u oktobru 2011. godine. Sastoji se od predsjednika i dva člana. Predsjednika bira Konferencija sudija iz reda članova Sudskog savjeta koji nijesu sudije, jednog člana iz reda sudija bira proširena sjednica Vrhovnog suda, a drugi član iz reda sudija je predsjednik Udruženja sudija Crne Gore. Članovi imaju mandat od četiri godine. Komisija je nadležna za utvrđivanje povreda Kodeksa. Svako ima pravo da podnese žalbu pred Komisijom. Ako Komisija utvrdi povredu koja može da naruši ugled sudijske funkcije, ona okončava svoju proceduru i dostavlja predmet Disciplinskoj komisiji na dalji disciplinski postupak. Komisija za Etički kodeks do ovog trenutka nije ustanovila povrede Kodeksa sudijske etike. Strategija za reformu pravosuđa za period 2014-2018. prepoznaje potrebu za unapređenjem integriteta i sistema odgovornosti u pravosuđu, kroz izdavanje uputstava i organizovanje obuke o Kodeksu, izradu planova integriteta i bolju primjenu Kodeksa.

²⁵„Službeni list“ broj 16/14, od 28. marta 2014. godine

93. Pravila o sukobu interesa za sudije su propisana Zakonom o sprječavanju sukoba interesa (ZSSI), koji važi za sve funkcionere, uključujući sudije. Kodeks sudijske etike, takođe, sadrži ključne odredbe, čiji je cilj očuvanje nezavisnosti i nepristrasnosti sudijske funkcije, npr. zabranu primanja poklona, obavezu poverljivosti, nespojivost funkcija, finansijske interese, itd. Kodeks je glavni instrument za Sudski savjet kada odlučuje o sukobu interesa i pitanjima nespojivosti funkcija. Planovi integriteta su pripremljeni i usvojeni u svim sudovima.

94. Za savjete o etičkim dilemama, sudije mogu da se obrate predsjedniku suda, Komisiji za etički kodeks Sudskog savjeta, i Komisiji za sprječavanje sukoba interesa (Agenciji za sprječavanje korupcije od 2016. godine). Prilikom posjete nisu date informacije o tome da je takva mogućnost korišćena u praksi. Po mišljenju Evaluacionog tima, potrebno je ojačati postojeći sistem savjetovanja sudija o etici, integritetu i sprječavanju sukoba interesa. Ovo samo po sebi predstavlja izazov u kontekstu veoma naglašenih ličnih i porodičnih odnosa u Crnoj Gori. Razvoj odgovarajućih smjernica po ovom pitanju, posebno za sudije, može poslužiti boljem savjetovanju sudija u slučaju nedoumica u pogledu integriteta, boljem razumijevanju politike integriteta suda i razvoju najbolje prakse u ovoj struci. **GRECO preporučuje značajno jačanje i dalji razvoj mehanizama za upućivanje i savjetovanje sudija o etici i sprječavanju sukoba interesa.**

ZABRANE ILI OGRANIČENJA ODREĐENIH AKTIVNOSTI

Nespojivost funkcija i dodatne aktivnosti, ograničenja nakon prestanka radnog odnosa

95. Sudije podliježu strogom režimu nespojivosti funkcija: kao opšte pravilo, sudije ne mogu obavljati drugu službu ili posao. Dozvoljene su aktivnosti u naučnoj, obrazovnoj ili umjetničkoj sferi, kao i aktivnosti zaštićene autorskim pravom. Sudijama je takođe zabranjeno i članstvo u političkim partijama, kao i uključivanje u političkim aktivnostima, ali imaju pravo da formiraju strukovna udruženja (u ovom trenutku postoji jedno jedinstveno Udruženje sudija u Crnoj Gori). Sudijama nije zabranjeno da se bave finansijskim poslovima (mogu kupovati akcije), ali moraju da izvijeste o njima u svojim formularima za prijavu prihoda i imovine. Što se tiče ograničenja nakon prestanka radnog odnosa, dvogodišnji period mirovanja opisan u stavu 46 odnosi se i na sudije. Pojedinačne slučajeve nespojivosti funkcija rješava Sudski savjet. Evaluacionom timu je rečeno da sudije vrlo rijetko napuštaju službu; većina sudija napusti službu kada dostignu starosnu dob za penzionisanje.

Izuzeće i redovan prestanak službe

96. Opšte pravilo je da sudija ocijenjuje sopstvenu kvalifikovanost da sudi u predmetu, ali da stranka, takođe, može tražiti njegovo/njeno izuzeće. Stranka podnosi zahtjev za izuzeće čim sazna za razlog za izuzeće; predsjednik suda odlučuje o dodijeli predmeta drugom sudiji.

97. Razlozi za izuzeće navedeni su u procesnom zakonu (član 69 Zakona o parničnom postupku; član 38 Zakona o krivičnom postupku), a uključuju, između ostalog, sukob interesa zbog bračnog odnosa, odnosa sa širom porodicom i druge vrste odnosa sa strankama, finansijskih interesa, ranijeg učešća sudije koji sudi u tom predmetu i postojanja okolnosti koje su osnov za sumnju u nepristrasnost.

Pokloni

98. Sudijama je zabranjeno primanje poklona ili bilo koje druge besplatne usluge koja može ugroziti vršenje sudijske funkcije. Ova zabrana važi za porodicu sudije, službenike u sudu ili druga lica čiji je on pretpostavljeni.

Zloupotreba poverljivih informacija i kontakti trećih strana

99. Dok su sudski postupci, po pravilu, javni, povjerljivost se odnosi na postupanje sa podacima u predmetu. Kršenje profesionalne povjerljivosti je kažnjivo shodno članovima 369 (odavanje tajnih podataka) i 416 (zloupotreba službenog položaja) Krivičnog zakonika, za koja krivična djela se izriče zatvorska kazna do 15, odnosno 12 godina. Dodatni profesionalni zahtjevi u vezi sa otkrivanjem informacija dobijenih u vršenju funkcije su propisani u Kodeksu sudijske etike, Zakonu o sudovima i Poslovniku Suda. Shodno tome, odavanje poverljivih informacija može da ima i disciplinske posljedice.

PRIJAVA IMOVINE, PRIHODA, OBAVEZA I INTERESA

100. Zakon o sprječavanju sukoba interesa (ZSSI) utvrđuje obavezu da sudije podnose Izveštaje o prihodima i imovini Komisiji za sprječavanje sukoba interesa (KSSI), pod istim uslovima kao drugi javni funkcioneri (detaljnije u stavovima 50 do 52); za povrede obaveza koje proizilaze iz Zakona o sprječavanju sukoba interesa (uključujući i zahtjev za podnošenje finansijske prijave), primjenjuju se sankcije opisane u ovom izveštaju (stav 53 do 58).

NADZOR I IZVRŠENJE

101. Sudije uživaju funkcionalni imunitet (član 122 Ustava), što podrazumijeva da oni ne mogu odgovarati za mišljenje i glasanje prilikom donošenja sudske odluke, osim ako sudija izvrši povredu zakona koja predstavlja krivično djelo. To znači da sudije nijesu zaštićene imunitetom ako su počinile krivično delo. Odobrenje za pritvor sudije daje Sudski savjet, samo u slučaju krivičnih djela izvršenih u obavljanju sudske dužnosti; što se desilo u dva slučaja (2009. godine), od kojih je jedan za koruptivno djelo. U oba slučaja Sudski savjet je odobrio pritvor.

102. Postupak za utvrđivanje disciplinske odgovornosti značajno je unaprijeđen posljednjim izmjenama i dopunama Zakona o Sudskom savjetu i sudijama. Sudija disciplinski odgovara ukoliko je ozbiljno prekršio ili ometa sudijsku funkciju. Disciplinski postupak pokreće disciplinski tužilac, kojeg bira Sudski savjet na dvije godine iz reda sudija sa najmanje 15 godina iskustva, a na prijedlog opšte sjednice Vrhovnog suda. Disciplinsko vijeće nadležno je za odlučivanje u lakšim i težim disciplinskim povredama (npr. odsustvo, nepohađanje obavezne obuke, učestalo odlaganje presuda, prihvatanje poklona, sukob interesa, itd.). Vijeće čini dvoje sudija i jedan član Sudskog savjeta koji nije iz reda sudija, i koji je predsjedavajući Vijećem; članove disciplinskog Vijeća imenuje Sudski savjet, na predlog predsjednika Savjeta. Sudski savjet odlučuje kada se radi o najtežim disciplinskim pitanjima, npr. nakon krivične presude, ako se ponavlja ocjena nezadovoljava, ako je sudija dva puta kažnjen zbog izvršenja težeg disciplinskog prekršaja, ako obavlja sudijsku funkciju neprofesionalno ili nesavjesno (član 121 Ustava). Odluke o disciplinskim mjerama mogu se preispitati pred Vrhovnim sudom.

103. Disciplinske mjere obuhvataju ukor, smanjenje plate za do 20%-40% u periodu od šest mjeseci, ograničenje u profesionalnom napredovanju, suspenziju, i, na kraju, razrješenje. Razrješenje je najteža dostupna kazna, dok proces koji vodi ka toj sankciji sadrži brojne proceduralne garancije (npr. pravo dotičnog sudije da bude prisutan i saslušan tokom disciplinskog postupka, prijedlog za razrješenje mora biti obrazložen i mora da sadrži pravni lijek, itd.). Do sada nije izrečena disciplinska mjera sudiji za narušavanje etičkih ili obaveza u pogledu sukoba interesa.

104. Evaluacioni tim pozdravlja preduzete aktivnosti na uvođenju veće objektivnosti u disciplinskim postupcima (npr. detaljnom razradom osnova za disciplinsku odgovornost i razrješenje, utvrđivanjem kriterijuma za gradaciju sankcija, itd.). Evaluacioni tim podsjeća da je jedan od principa nezavisnosti pravosuđa stalnost funkcije; postojanje izuzetaka od ovog načela, posebno kada proizilaze iz disciplinskih sankcija, zahtijeva

pažljivo razmatranje, ne samo osnova za disciplinski postupak, već i tijela koji će isti sprovesti i načina na koji će to biti učinjeno. S tim u vezi, Evaluacioni tim smatra da i dalje postoje određene strukturne manjkavosti u pogledu nepristrasnosti i nezavisnosti tog sistema, s obzirom na to da iniciranje, istraga i odlučivanje u disciplinskim predmetima spadaju, na jedan ili drugi način, u nadležnosti Sudskog savjeta. Takođe, izmijenjen režim žalbe, pred Vrhovnim sudom, ne ostavlja prostora za valjanu eksternu reviziju. Evaluacioni tim podsjeća još jednom na rizike koji proizlaze iz koncentracije ovlaštenja u rukama Vrhovnog suda i njegovog predsjednika.

105. Evaluacioni tim potvrđuje postojanje kanala putem kojih građani mogu da podnesu pritužbe na rad suda predsedniku suda u kojem sudija obavlja funkciju, Sudskom savjetu i Vrhovnom sudu. Kako je već navedeno u ovom izvještaju, pravosudni sistem je značajno unaprijeđen u pogledu transparentnosti rada posljednjih godina; ipak, predstavnici civilnog sektora sa kojim je Evaluacioni tim razgovarao tokom posjete podvlače da su informacije koje su dostupne građanima o unutrašnjem režimu odgovornosti prilično ograničene, što je uzrokovalo percepciju postojanja sudskog korporatizma i nepoverenje javnosti u kvalitet i efikasnost kontrole neprimjerenog ponašanja i sukoba interesa u pravosuđu. Postoji zakonska obaveza za objavljivanje disciplinskih odluka na internet stranici Sudskog savjeta, ali se čini da nema javne evidencije primljenih pritužbi, pokrenutih disciplinskih postupaka i izrečenih sankcija. Nadalje, širenje sudske prakse o disciplinskim pitanjima može biti korisno sredstvo za sudsku praksu. U cilju daljeg poboljšanja postojećeg disciplinskog postupka, **GRECO preporučuje: (i) dalje unapređenje disciplinskog okvira za sudije, u cilju jačanja objektivnosti, proporcionalnosti i efikasnosti; i (ii) objavljivanje informacija o primljenim pritužbama, pokrenutom disciplinskom postupku i primijenjenim sankcijama protiv sudija, uključujući moguće širenje relevantne sudske prakse, uz poštovanje anonimnosti dotičnih lica.**

SAVJETOVANJE, OBUKA I OBAVIJEŠTENOST

106. Zakon o edukaciji nosilaca pravosudne funkcije je u pripremi i očekuje se da bude usvojen u drugom kvartalu 2015. godine. Centar za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije organizuje osnovnu i kontinuiranu obuku sudija i tužilaca. Ovo je i pravo i obaveza sudija i tužilaca. Početna obuka je sada obavezan uslov za izbor sudija i tužilaca. Dužnost sudija da pohađaju stručno usavršavanje nije praćena zakonskom sankcijom u slučaju da to ne učine, ali se uzima u obzir prilikom napredovanja u službi.

107. Evaluacionom timu je rečeno da su Komisija za etički kodeks i Centar za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije organizovali obuke o etičkim pitanjima i da je, u skladu sa Akcionim planom za Poglavlje 23, u planu organizacija još ovakvih obuka u budućnosti. Centar za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije, međutim, priznaje da je potrebno dodatno razraditi zajedničke programe o pitanjima integriteta i sprječavanja sukoba interesa sa Komisijom za sprječavanje sukoba interesa (i u budućnosti sa Agencijom za sprječavanje korupcije), koja je takođe nadležna za davanje uputstava i savjeta sudijama o ovim pitanjima. Ovo mišljenje dijeli i Evaluacioni tim, kao što je navedeno u stavu 58, što je i osnova preporuke iii.

108. Administrativni i finansijski kapacitet Centra za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije je donekle ograničen; njegov budžet je dio budžeta Vrhovnog suda, bez posebne stavke za obuku. Centar je organizovao većinu obuka iz fondova međunarodne pomoći (npr. UNDP, OEBS, bilateralni donatori). Zbog nedostatka sredstava, postojeći sistem obuke je do sada imao parcijalni pristup, umjesto da bude osnovan na potrebama na sveobuhvatan način. Evaluacionom timu je rečeno da se očekuje poboljšanje ovakvog nezadovoljavajućeg stanja u bliskoj budućnosti, jer će Centar od 1. januara 2016. godine imati jasnu budžetsku liniju za svoje aktivnosti. Evaluacioni tim pozdravlja ovakav razvoj

dogadaja, s obzirom na to da je obuka bitan element objektivnog, nepristrasnog i kompetentnog vršenja sudijske funkcije, kao i zaštite sudija od neprimjerenog uticaja²⁶.

²⁶Vidjeti takođe Mišljenje broj 4 (2003) Konsultativnog vijeća Evropskih sudija (CCJE) o odgovarajućim početnim i redovnim obukama za sudije na nacionalnom i evropskom nivou:
[http://www.coe.int/t/dgi/hr-natimplement/Source/CCJE\(2003\)OP4_en.pdf](http://www.coe.int/t/dgi/hr-natimplement/Source/CCJE(2003)OP4_en.pdf).

V. PREVENCIJA KORUPCIJE U ODNOSU NA TUŽIOCE

PREGLED TUŽILAČKOG SISTEMA

109. Nezavisnost državnog tužilaštva je utemeljena Ustavom (član 134) i dalje garantovana Zakonom o državnom tužilaštvu (član 3), kojim je propisano da je državno tužilaštvo nezavisna državna institucija koja goni počiniocima krivičnih djela, i, u vršenju svoje dužnosti, postupaju u skladu sa Ustavom, zakonima i međunarodnim sporazumima. Zakonom o državnom tužilaštvu (sa izmjenama i dopunama iz februara 2015. godine) propisano je da tužilačka funkcija mora da se vrši nepristrasno i objektivno. Državno tužilaštvo u Crnoj Gori je organizovano po istom principu kao sudovi (Vrhovno državno tužilaštvo, Specijalno državno tužilaštvo, Viša državna tužilaštva, i Osnovna državna tužilaštva). Ima 129 tužilaca, od kojih su 61 muškarci i 68 žene²⁷.

110. Vrhovnog državnog tužioca bira i razriješava Skupština Crne Gore, na prijedlog Tužilačkog savjeta, na osnovu javnog konkursa. Mandat traje pet godina. Vrhovni državni tužilac može biti razriješen jedino u slučaju da je oca je ako je osuđen na kaznu zatvora. Da bude izabran za vrhovnog državnog tužioca, kandidat mora da ima najmanje 15 godina radnog iskustva kao tužilac, odnosno 20 godina na drugim poslovima u oblasti prava. U cilju jačanja nezavisnosti tužilaštva, u julu 2013. godine usvojene su ustavne promjene u vezi sa novim postupkom za imenovanje Vrhovnog državnog tužioca.

111. Tužilačkom savjetu su povjerene ključne nadležnosti u vezi sa karijerom tužilaca; one su navedene u Ustavu (npr. imenovanje, premještanje, suspenzija i razrješenje, podnošenje prijedloga godišnjeg budžeta Vladi, podnošenje godišnjeg izveštaja o radu tužilaštva Skupštini, itd.). Zakon o državnom tužilaštvu izmijenjen je i dopunjen da obezbijedi veću autonomiju i nepristrasnost tužilaštva. Tužilački savjet sastoji se od predsjednika i deset članova, i to: Vrhovnog državnog tužioca (koji je predsjednik Tužilačkog savjeta, osim u disciplinskom postupku), pet tužilaca (četiri iz Vrhovnog državnog tužilaštva, Specijalnog državnog tužilaštva i Viših državnih tužilaštva, i jedan iz Osnovnih državnih tužilaštava, koje bira i razriješava Tužilački savjet), četiri ugledna pravnik, koje bira i razriješava Skupština, na osnovu javnog konkursa, te predstavnika Ministarstva pravde. Prilikom predlaganja i izbora članova Tužilačkog savjeta, vodi se računa o izbalansiranoj rodnoj zastupljenosti.

112. Kao i u slučaju Sudskog savjeta, kako je navedeno u stavu 74, Evaluacioni tim ima rezerve posebno po pitanju veoma širokih, a ponekad i oprečnih nadležnosti. Evaluacioni tim primjećuje da, u pitanjima, kao što su vođenje intervjua prilikom imenovanja, davanje mišljenja o nespojivosti funkcija, izricanje disciplinskih mjera, itd, Tužilački savjet djeluje preko malih komisija, koje se obično sastoje od tri člana. Na taj način se daju značajna ovlaštenja maloj grupi pojedinaca i povećava rizik od potencijalnog neprimjerenog pritiska ili uplitanja vis-à-vis ovih uticajnih komisija. Valja napomenuti da je, u principu, moguće da je isti član angažovan u različitim komisijama koje su u oprečnim ulogama kao što je savjetovanje o etici i odlučivanje o disciplinskim mjerama. Veliko je pitanje da li bi trebalo da ovlaštenja u vezi sa imenovanjem, unapređenjem i disciplinskim mjerama budu u rukama iste male grupe ljudi. **GRECO preporučuje uspostavljanje radnih aranžmana takvih da se izbjegne koncentracija velikog broja ovlaštenja u istim rukama, a u vezi sa različitim funkcijama koje vrše članovi Tužilačkog savjeta.**

113. U toku je realizacija planova za osnivanje Specijalnog državnog tužilaštva za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, u okviru tužilaštva, i pod nadležnošću Vrhovnog državnog tužioca, i donijet je zakon za uspostavljanje te kancelarije. To

²⁷ Četvrti izvještaj o evaluaciji pravosudnih sistema u Evropi, Komitet Savjeta Evrope za efikasnost pravosuđa (CEPEJ), 20. septembar 2012. godine.

tužilaštvo će se baviti slučajevima korupcije na visokom nivou, uključujući krivična djela zloupotrebe službenog položaja, prevare u službi, nezakonitog uticaja, podsticanja nezakonitog uticaja, primanja i davanja mita od strane državnih službenika, kao i za krivična djela zloupotrebe položaja u privrednom poslovanju i zloupotrebe ovlašćenja u privredi, kojima je pribavljena novčana koristi u iznosu preko 4 000 eura. Evaluacionom timu je rečeno da je ova kancelarija zamišljena po uzoru na USKOK u Hrvatskoj. Specijalni tužilac imaće obavezu da podnosi polugodišnje izvještaje o svom radu Vrhovnom državnom tužiocu i jednom godišnje Tužilačkom savjetu. Specijalni tužilac će podnositi posebne ili periodične izvještaje Vrhovnom državnom tužiocu, na njegov zahtjev ili na zahtjev Tužilačkog savjeta. Evaluacioni tim smatra da ovaj zakon predstavlja funkcionalni okvir, čiju bi primjenu, ipak, trebalo pratiti, posebno u cilju uklanjanja ma kakvih nedostataka, a obraćajući posebnu pažnju na potrebu da se umanjí rizik od zloupotrebe i/ili političkog pritiska kojem je ova kancelarija posebno izložena, s obzirom na osjetljivost slučajeva za koje je nadležna, kao i na potrebu za daljím poboljšanjima u zakonu. GRECO smatra da je od ključne važnosti iznalaženje načina za praćenje kapaciteta nove kancelarije da djeluje samostalno i nepristrasno, i ne podliježe ma kakvom političkom ili drugom spoljnom pritisku do kojeg bi moglo doći.

ZAPOŠLJAVANJE, KARIJERA I USLOVI SLUŽBE

114. U Crnoj Gori, karijera tužilaca ima slične ili veoma slične karakteristike kao karijera sudija. Državne tužioce bira i razrješava Tužilački savjet. Postupku imenovanja prethodi objavljivanje slobodnog radnog mjesta, nakon čega slijedi pismeni ispit i intervju pred Tužilačkim savjetom, kao i jednogodišnji period obuke (teorijske i praktične). Nacrtom novog Zakona o državnom tužilaštvu i Zakona o Specijalnom državnom tužilaštvu, sada je imenovanje na pozicije u državnom tužilaštvu otvoreno za pravnike van tužilačke zajednice, uključujući sudije, i Evaluacioni tim smatra da to može doprinijeti većoj otvorenosti tužilačke službe u budućnosti.

115. Tužiocí uživaju doživotni mandat, sa izuzetkom onih koji su izabrani po prvi put u Osnovnom državnom tužilaštvu, a koji se biraju na probni period od četiri godine prije njihovog stalnog imenovanja. Državni organi su mišljenja da je prvo imenovanje od četiri godine korisno za procjenu podobnosti osobe za trajno imenovanje. Evaluacioni tim ima određene sumnje u vezi ovog probnog perioda. Evaluacioni tim primjećuje da, iako je postupak za izbor i imenovanje tužilaca isti kao postupak predviđen za sudije, sudije ne podliježu ma kakvom probnom periodu. Evaluacioni tim je svjestan da, na evropskom ili međunarodnom nivou, ne postoji jedinstveno pravilo u pogledu mandata tužioca, osim za vrhovnog tužioca. Ipak, Evaluacioni tim vidi određene rizike u ovom relativno dugom probnom periodu: nesigurnost radnog mjesta može da rezultuje odlukama na koje je više uticala želja za nastavkom zapošljenja nego okolnosti predmeta. Evaluacioni tim skreće pažnju državnih organa na korake preduzete u drugim zemljama u regionu, koje su se odlučile za strožiji postupak izbora tužilaca (što i sama Crna Gora radi najnovijom reformom Zakona o državnom tužilaštvu, detaljnije u nastavku) i ukidanje perioda probnog rada za novozaposlene tužioce, koji predstavlja prijetnju njihovoj samostalnosti i nezavisnosti.

116. Sistem trogodišnje evaluacije, identičan kao za sudije, nedavno je uveden. Tokom probnog perioda, tužiocí podliježu prelaznoj evaluaciji (dvije godine nakon početka ugovora) i konačnoj evaluaciji na kraju četvrte godine ugovora, nakon čega se, ako je ocjena zadovoljavajuća, ugovor potpisuje na neodređeno vrijeme. Tužiocí u okviru Specijalnog tužilaštva su, takođe, uključeni u sistem evaluacije, dok su tužiocí koji rade u Vrhovnom državnom tužilaštvu izuzeti iz sistema evaluacije. Nadležni organi su naveli da ovaj izuzetak ima za cilj da ojača njihovu nezavisnost.

117. Premještanje se uglavnom sprovode na zahtjev dotičnog tužioca. Premeštaj se može izvršiti u organizacione svrhe; tužilac koji je premješten protiv svoje volje može da podnese žalbu koja ne odlaže izvršenje Tužilačkom savjetu. Oduzimanje predmeta je

moguće iz razloga neopravdanog odlaganja od strane odgovornog tužioca; rukovodilac tužilaštva odlučuje o oduzimanju predmeta. Žalba na ove odluke može se uložiti putem kanala unutrašnje hijerarhije.

118. Tužiocima mogu biti razriješeni dužnosti ako su osuđeni za krivično djelo koje ih čini nepodobnim za vršenje dužnosti, ako dužnost vrše nestručno ili na nepošten način ili su trajno izgubili sposobnost za vršenje dužnosti. Zakon sadrži i niz pojašnjenja o tome šta se podrazumijeva pod nestručnim i nepoštenim ponašanjem, posebno za rješavanje konkretne situacije u kojoj korumpirani tužilac može da odluči da ometa krivični postupak jednostavno tako što neće pravovremeno ili efikasno goniti počinioce. Razriješeni tužilac može da se žali na odluku pred Upravnim sudom.

119. Bruto godišnja plata tužioca na početku karijere jednaka je plati sudije, i prema tome, iznosi 20.494 eura; plata Vrhovnog državnog tužioca iznosi 30.519 eura. Tužiocima imaju iste dodatne naknade kao sudije (npr. životno osiguranje, dodatak za kiriju, itd.). Kontrolu zakonitosti korištenja tih naknada vrši Ministarstvo finansija. postavljeno je pitanje u pogledu nedovoljnog budžeta tužilaštva: ukupno 20,3 miliona eura je opredijeljeno za sudstvo, i 5,8 miliona eura za tužilaštvo.

UPRAVLJANJE PREDMETIMA I POSTUPAK

120. Predmeti se raspoređuju slučajnom dodjelom (poređani su hronološki po prijemu, a zatim se raspoređuju abecednim redom po prezimenima tužilaca u odgovarajućim tužilaštvima), ali i shodno posebnim nadležnostima ili specijalizaciji, kao i obimu posla svakog tužioca.

121. Državno tužilaštvo je hijerarhijski organizovano. Ipak, postoje mehanizmi predviđeni Zakonom o državnom tužilaštvu, kojima se garantuje profesionalna nezavisnost tužilaca u okviru hijerarhije tužilaštva, utvrđivanjem da se opšta i pojedinačna uputstva upućena tužiocima izdaju u pisanoj formi i, ako se smatraju nezakonitim ili neosnovanim, protiv njih se može uložiti žalba višem hijerarhijskom nivou.

122. Ministarstvo pravde vrši nadzor nad poslovima tužilačke uprave, uključujući i Specijalnog državnog tužilaštva. Pored toga, Ministarstvo pravde, putem sudskih inspektora, vrši inspekcijski nadzor u državnim tužilaštvima. Nadležni organi su naglasili da, u skladu sa zakonom (član 158 Zakona o državnom tužilaštvu), ovaj nadzor ne uključuje radnje koje bi mogle imati uticaj na odluke tužioca u pojedinačnim predmetima. Novousvojeni zakon je izmijenjen i dopunjen tako da bude jasno da se nadzor odnosi samo na organizaciona i administrativna pitanja, a ne na tužilačko odlučivanje.

123. Postoje mehanizmi zaštite kojima se garantuje da tužiocima rješavaju predmete bez nepotrebnog odlaganja, uključujući zakonski rok (mjesec dana za skraćeni postupak, i tri mjeseca u svim drugim predmetima, što se izuzetno može produžiti na šest mjeseci u složenim predmetima). Kašnjenje mora biti obrazloženo i saopšteno rukovodiocu tužilaštva u pisanoj formi.

ETIČKI PRINCIPI, PRAVILA PONAŠANJA I SUKOB INTERESA

124. Kodeks tužilačke etike su izradili i usvojili sami tužiocima 2006. godine; ažuriran je u maju 2014. godine. Kodeks prepoznaje željenu i dinamičnu vrijednost, i predviđa reviziju Kodeksa svake dvije godine, po potrebi. Za nadzor nad poštovanjem i tumačenjem Kodeksa tužilačke etike, osnovana je Komisija za praćenje Kodeksa tužilačke etike u oktobru 2011. godine. Nju čine tri člana: dva tužiocima (jedan kojeg bira proširena sjednica Vrhovnog državnog tužilaštva, dok je drugi predsjednik Udruženja tužilaca) i jednog člana Tužilačkog savjeta koji nije iz reda tužilaca, i koji je predsjedavajući

Komisije. Komisija može postupati po pojedinačnoj predstavci/žalbi ili na sopstvenu inicijativu. Evaluacioni tim primjećuje da se od svog osnivanja prije tri godine Komisija nije bavila ni jednim predmetom, pritužbom građana ili zahtjevom za savjetovanje. Bilo je očigledno na osnovu razgovora tokom posjete da je rad Komisije od njenog osnivanja prilično ograničen i da nijesu izdata nikakva uputstva o konkretnim etičkim dilemama ili praktičnoj primjeni principa sadržanih u Kodeksu. Tužioci su mišljenja da su zakon i odredbe Kodeksa vrlo jasni i naglašavaju kako su, imajući u vidu njihov veliki obim posla i mnoge novine koje su uvedene u krivičnom zakonodavstvu i postupku posljednjih godina, jedva imali vremena da razmisle o etičkim pitanjima. Evaluacioni tim su zatekle i zabrinule ovakve primjedbe, koje ukazuju na određeni nedostatak svijesti, ili u najmanju ruku apatiju, kada se radi o pitanju sukoba interesa i njegovom značaju za svakodnevne izbore i odluke tužilaca, kako unutar tako i izvan njihovih funkcija. Evaluacioni tim je već objasnio u ovom izveštaju svoje razloge zašto vjeruje da pitanja profesionalne deontologije i sprječavanja sukoba interesa, u konkretnom kontekstu Crne Gore, zaslužuju dalju diskusiju i razradu detaljnijih preventivnih mjera. Potrebno je uraditi više na razvoju specijalizovanog i namjenskog savjetovanja u okviru tužilaštva, kako bi se obezbijedilo tužiocima na svim nivoima, bez obzira da li su novi ili iskusni, poverljivo savjetovanje o tim pitanjima, da podingu svijest i tako spriječe rizike od sukoba interesa. Nadalje, etičke vrijednosti se mijenjaju tokom vremena, javljaju se novi etički problemi i etička pitanja zahtijevaju kontinuiranu pažnju. **GRECO preporučuje značajno jačanje i dalji razvoj mehanizama za davanje uputstava i savjetovanje o etici i sprječavanju sukoba interesa za tužioce.**

125. Počela je izrada planova integriteta u tužilaštvima, prvi je usvojen u Vrhovnom državnom tužilaštvu marta 2014. godine. Biće imenovani službenici za integritet koji će vršiti nadzor nad sprovođenjem ovih planova. Kao što je preporučeno ranije, bilo bi od ključnog značaja da se osigura da Agencija za sprječavanje korupcije, zadužena za praćenje realizacije ovih planova, radi u bliskoj saradnji sa nadležnim institucijama, kako bi ove planove primijenila relevantna stručna lica.

ZABRANE ILI OGRANIČENJA ODREĐENIH AKTIVNOSTI

Nespojivost funkcija i dodatne aktivnosti, ograničenja nakon prestanka radnog odnosa

126. Po pravilu, tužioci ne mogu da obavljaju drugu dužnost ili posao koji može narušiti ugled tužilačke službe. Posebno, tužiocima je zabranjeno članstvo u političkim partijama, kao i uključivanje u političke aktivnosti. Tužilac ne može da koristi svoj službeni položaj za ostvarivanje sopstvenog interesa. Tužiocima nije zabranjeno da se bave finansijskim poslovima (oni mogu da kupuju akcije), ali moraju da ih prijave u svojim Izveštajima o prihodima i imovini. Tužioci moraju da obavijeste svoje pretpostavljene o dodatnim poslovima kojima se mogu baviti. Kada su u pitanju ograničenja nakon prestanka radnog odnosa, dvogodišnji period mirovanja opisan u stavu 46 odnosi se i na tužioce.

Izuzeće i redovan prestanak službe

127. Tužioci se moraju izuzeti iz istih razloga kao i sudije. Razlozi za izuzeće nabrojani su u procesnom zakonu (članovi 38 do 43 Zakona o krivičnom postupku), a uključuju, između ostalog, sukob interesa zbog bračnog odnosa, odnosa sa širom porodicom i druge vrste odnosa sa strankama, finansijskih interesa, ranijeg učešća sudije koji je odlučivao u tom predmetu, kao i postojanja okolnosti koje daju osnova za sumnju u nepristrasnost. Moguće je da pojedinac (zainteresovana strana u datom predmetu) zatraži izuzeće tužioca. Nadređeni tužilac je nadležan za dodelu predmeta drugom tužiocu.

Pokloni

128. Tužiocima je zabranjeno primanje poklona i besplatnih usluga koje bi mogle kompromitovati ili izazvati sumnju u njihovu nepristrasnost i objektivnost. U tom smislu, primjenjuju se odredbe Zakona o sprječavanju sukoba interesa (vidjeti stavove 39 i 40).

Zloupotreba poverljivih informacija i kontakti trećih strana

129. Dok su sudski postupci, po pravilu, javni, obaveze poverljivosti važe za obradu podataka u predmetu, kao i tajnih podataka (članovi 125-127 Zakona o državnom tužilaštvu). Kršenje službene tajne je kažnjivo shodno članu 369 (odavanje tajnih podataka) i 416 (zloupotrebena službenog položaja) Krivičnog zakonika; predviđene sankcije za navedena krivična djela su kazna zatvora do 15, odnosno 12 godina. Dalji zahtjevi struke u pogledu odavanja informacija o strankama koje se obrate tužiocu o predmetu u njegovoj nadležnosti su sadržani u Pravilniku o unutrašnjem poslovanju državnog tužilaštva (članovi 91-96), kao i u Kodeksu tužilačke etike. Predstavnici civilnog društva sa kojima je Evaluacioni tim razgovarao tokom posjete, uključujući pripadnike medija, ukazali su na to da se tužilaštvo često pozivalo na poverljivost informacija, kako bi spriječilo pristup inače javnim informacijama (vidjeti takođe stav 137 u tom smislu).

PRIJAVA IMOVINE, PRIHODA, OBAVEZA I INTERESA

130. Zakon o sprječavanju sukoba interesa (ZZSSI) propisuje obavezu tužilaca da podnose izvještaje o prihodima i imovini Komisiji za sprječavanje sukoba interesa (KSSI) pod istim uslovima kao drugi javni funkcioneri (detaljnije u stavovima 50 do 52).

NADZOR I IZVRŠENJE

131. Tužioci uživaju identičan funkcionalni imunitet kao sudije (stav 101). Isto tako, disciplinska odgovornost (i odgovarajući režim sankcionisanja) tužilaca regulisani su slično kao za sudije. Istragu sprovodi Disciplinski tužilac ili zamjenik, koje bira Tužilački savjet na period od dvije godine, na prijedlog sjednice Vrhovnog državnog tužilaštva, iz reda tužilaca sa najmanje deset godina radnog iskustva. Nakon prijedloga za pokretanje disciplinskog postupka koji donosi Disciplinski tužilac, postupak za utvrđivanje i odlučivanje o disciplinskoj odgovornosti sprovode ili Disciplinsko vijeće (za manje i teže disciplinske prekršaje) ili Tužilački savjeta (za najteža krivična djela). Članove Disciplinskog vijeća čine tri člana Tužilačkog savjeta, dva tužioca i jedan član koji nije iz reda tužilaca, koji je i predsjednik vijeća.

132. Kršenje obaveza koje proizilaze iz Zakona o sprečavanju sukoba interesa (npr. podnošenje Izvještaja o prihodima i imovini) se sankcioniše na način opisan ranije u ovom izvještaju (stavovi 53 do 58), jer se tužioci smatraju javnim funkcionerima u smislu tog zakona. Do sada nije bilo izricanja disciplinskih mjera tužiocima za kršenje etičkih ili obaveza u pogledu sukoba interesa.

133. Evaluacioni tim konstatuje poboljšanja unijeta u zakonske propise, posebno, u cilju obezbjeđivanja da su različiti organi zaduženi za različite faze disciplinskog postupka. Evaluacioni tim takođe pozdravlja postojanje kanala za žalbu na konačne odluke donešene od strane Disciplinskog vijeća/Tužilačkog savjeta, tj. pred sudskim i nepristrasnim vijećem kojeg čine troje sudija Vrhovnog suda. Međutim, kao što je to bio slučaj sa sudijama, Evaluacioni tim smatra da ima još prostora za poboljšanje postojećih pravila. Preciznije, Evaluacioni tim smatra da je imenovanje članova Disciplinskog vijeća na prijedlog Vrhovnog državnog tužioca samo po sebi problematično i da dovodi u pitanje nezavisnost i nepristrasnost disciplinskog postupka. Potrebno je dodatno precizirati organe i kriterije koje će se utvrđivati da li se saslušanje održava pred

Disciplinskim vijećem ili Tužilačkim savjetom.

134. Konačno, građani mogu da podnose predstavke u vezi sa radom tužioca sa kojim ulaze u službeni odnos. Pritužbe se podnose rukovodiocu tužilaštva (članovi 92 i 93 Pravilnika o unutrašnjem poslovanju državnog tužilaštva). Na internet stranici Vrhovnog državnog tužilaštva su objavljene određene odluke o disciplinskoj odgovornosti (uključujući pojedinih o predmetima o privremenoj suspenziji i razrješenju), ali nema javne evidencije o broju podnešenih pritužbi građana, za koju vrstu neprimjerenog ponašanja, i koje radnje su potom preduzete. Evaluacioni tim snažno vjeruje da je transparentnost osnovno sredstvo za njegovanje povjerenja građana u funkcionisanje tužilaštva i garancija izostanka percepcije javnosti o postojanju ličnog interesa ili samozaštite u okviru struke. Prethodna razmatranja zahtijevaju dalje unapređenje disciplinskih postupaka. Shodno tome, **GRECO preporučuje (i) dalje unapređenje disciplinskog okvira za tužioce, u cilju jačanja objektivnosti, proporcionalnosti i učinkovitosti; i (ii) objavljivanje informacija o primljenim pritužbama, preduzetim disciplinskim mjerama, i sankcijama primijenjenim protiv tužilaca, kao i moguće objavljivanje relevantne sudske prakse, uz poštovanje anonimnost uključenih lica.**

SAVJETOVANJE, OBUKA I OBAVIJEŠTENOST

135. Centar za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije je nadležan za organizovanje obuka za tužioce. Evaluacioni tim ponovo upućuje na komentare date u stavu 58, o sredstavima i funkcionisanju Centra, i ograničenoj koordinaciji njegovih aktivnosti sa Komisijom za sprječavanje sukoba interesa u pogledu integriteta i deontoloških pitanja. Kao što je slučaj sa ostalim javnim institucijama, postavljanje menadžera integriteta koji nadgledaju sprovođenje planova integriteta u različitim tužilaštvima je u toku, ali ostaje još mnogo posla koje je potrebno obaviti. Evaluacioni tim podstiče tužilačke organe da intenziviraju svoje aktivnosti u tom smislu. Generalno, kao što je već pomenuto, Evaluacioni tim smatra da postoji jasna potreba za jačanjem trenutnih savjetodavnih kanala za tužioce, u cilju razvijanja opšteg razumijevanja i jedinstvene prakse u pogledu sprječavanja i rješavanja slučajeva sukoba interesa.

136. Najzad, Evaluacioni tim je više puta tokom posjete čuo oštre kritike na račun netransparentnosti tužilaštva. Većina sagovornika je saglasna da su među različitim kategorijama javnih funkcionera obuhvaćenih ovim izvještajem, u svom radu najmanje transparentni tužioci. Tužioci nijesu obučeni da komuniciraju sa medijima i civilnim društvom, i oni nijesu uvijek sigurni koje informacije mogu da otkriju javnosti o konkretnim predmetima. Ne postoji komunikaciona strategija i nema naznaka da tužioci dobijaju ma kakve smjernice o tome šta, kada i kako da saopšte o svojim aktivnostima. Ovaj manjak komunikacije i netransparentnost u kojoj tužilaštvo funkcioniše daje sliku o tužilaštvu kao zatvorenom i netransparentnom organu. Jednim dijelom, manjak komunikacije odražava nejasnoće u zakonu o saopštavanju informacija od strane tužilaca. Evaluacioni tim razumije da je povjerljivost informacija ključni element krivičnog postupka, koji ima važnu ulogu u zaštiti efikasnosti krivične istrage i prava osoba pod istragom. Ipak, potrebno je da se isti izbalansira sa zahtjevima transparentnosti, koji su od ključnog značaja za izgradnju povjerenja kod građana u sprovođenje zakona i pravosudni sistem. Tužilaštva odgovaraju građanima kojim služe, i kao takva bi trebalo da budu u poziciji da informišu i objasne radnje koje preduzimaju u sprovođenju pravde. Nemogućnost da se objasne odluke tužilaca i razlozi za njihovo donošenje stvaraju osnov za percepciju da takve odluke mogu biti rezultat korupcionaških poslova. Evaluacioni tim je svjestan da su odnosi sa medijima izazov za neobučena službena lica. Pozitivno je to što je Evaluacionom timu rečeno da je nedavno imenovani Vrhovni državni tužilac predvidio mjere za poboljšanje ovakve situacije, kroz imenovanje službenika za odnose sa javnošću, objavljivanje informacija na internetu o radnjama preduzetim u odnosu na pritužbe NVO, uspostavljanje internet stranice za

tužilaštvo (uključujući informacije o odlukama tužilaca u konkretnim slučajevima), itd. Druga očekivana poboljšanja tiču se mogućnosti objavljivanja informacija od strane rukovodećeg kadra tužilaštva o radu tužilaštva i uspostavljanje službe u Sekretarijatu Tužilačkog savjeta koja će dostavljati informacije o državnom tužilaštvu. Ovo su sve koraci u pravom smjeru koji moraju da zažive u praksi, a njihovo sprovođenje da bude iskomunicirano opštoj javnosti. **GRECO preporučuje značajno unapređenje transparentnosti rada tužilaštva, posebno (i) usvajanjem javne komunikacione strategije, zasnovane na jasnim pravilima o informacijama koje tužilaštvo može da otkriva javnosti, i (ii) planiranjem odgovarajućih obuka.**

VI. PREPORUKE I PRAĆENJE

137. Imajući u vidu nalaze ovog izvještaja, GRECO upućuje sljedeće preporuke Crnoj Gori:

U odnosu na poslanike

- i. **GRECO preporučuje da se obezbijedi uspostavljanje mehanizma za promovisanje Etičkog kodeksa za poslanike i podizanje njihove svijesti o standardima koji se očekuju od njih, ali i primjenu takvih standarda kada je to potrebno.** (stav 35);
- ii. **GRECO preporučuje da se uvede zahtjev za *ad hoc* prijavljivanje sukoba interesa kada isti nastane između privatnih interesa pojedinih poslanika i pitanja koje se razmatra u skupštinskoj proceduri.** (stav 38);
- iii. **GRECO preporučuje: (i) uspostavljanje odgovarajućih mjera za modernizaciju sistema finansijskih prijava, sa ciljem obezbjeđivanja njegove proporcionalnosti i efikasnosti; (ii) da organ nadležan za nadzor sistema bude adekvatno opremljen za obavljanje svojih poslova u odnosu na poslanike, sudije i tužioce; (iii) dalji razvoj posebnih kanala za komunikaciju i konsultacije sa pomenutim profesionalnim licima.** (stav 58);
- iv. **GRECO preporučuje da se razmotri uvođenje smjernica koje bi sadržavale jasne i objektivne kriterijume, koji će se primjenjivati prilikom odlučivanja o zahtjevima za skidanje imuniteta od krivičnog gonjenja poslanicima.** (stav 60);

U odnosu na sudije

- v. **GRECO preporučuje (i) preduzimanje dodatnih mjera za jačanje nezavisnosti Sudskog savjeta – stvarne i percipirane - protiv neprimjerenog političkog uticaja, koje podrazumijevaju ukidanje članstva ministra pravde u Savjetu po funkciji, obezbjeđivanjem da najmanje polovina članova Savjeta bude iz redova sudija koje su izabrale njihove kolege, i obezbjeđivanjem da funkcija predsjednika pripada članovima iz redova sudija u Savjetu; (ii) uspostavljanje objektivnih i mjerljivih kriterijuma za izbor članova Savjeta koji nijesu iz redova sudija, a kojima bi se garantovao njihov profesionalni kvalitet i nepristrasnost; i (iii) uspostavljanje radnih aranžmana takvih da se izbjegne koncentracija velikog broja ovlaštenja u istim rukama a u vezi sa različitim funkcijama koje vrše članovi Sudskog savjeta.** (stav 75);

- vi. **GRECO preporučuje značajno jačanje i dalji razvoj mehanizama za upućivanje i savjetovanje sudija o etici i sprječavanju sukoba interesa.** (stav 94);
- vii. **GRECO preporučuje: (i) dalje unapređenje disciplinskog okvira za sudije, u cilju jačanja objektivnosti, proporcionalnosti i efikasnosti; i (ii) objavljivanje informacija o primljenim pritužbama, pokrenutom disciplinskom postupku i primijenjenim sankcijama protiv sudija, uključujući moguće širenje relevantne sudske prakse, uz poštovanje anonimnosti dotičnih lica.** (stav 105);

U odnosu na tužioce

- viii. **GRECO preporučuje uspostavljanje radnih aranžmana takvih da se izbjegne koncentracija velikog broja ovlaštenja u istim rukama, a u vezi sa različitim funkcijama koje vrše članovi Tužilačkog savjeta.** (stav 112);
- ix. **GRECO preporučuje značajno jačanje i dalji razvoj mehanizama za davanje uputstava i savjetovanje o etici i sprječavanju sukoba interesa za tužioce.** (stav 124);
- x. **GRECO preporučuje (i) dalje unapređenje disciplinskog okvira za tužioce, u cilju jačanja objektivnosti, proporcionalnosti i učinkovitosti; i (ii) objavljivanje informacija o primljenim pritužbama, preduzetim disciplinskim mjerama, i sankcijama primijenjenim protiv tužilaca, kao i moguće objavljivanje relevantne sudske prakse, uz poštovanje anonimnost uključenih lica.** (stav 134);
- xi. **GRECO preporučuje značajno unapređenje transparentnosti rada tužilaštva, posebno (i) usvajanjem javne komunikacione strategije, zasnovane na jasnim pravilima o informacijama koje tužilaštvo može da otkriva javnosti, i (ii) planiranjem odgovarajućih obuka.** (stav 136);

138. U skladu sa pravilom 30.2 Poslovnika o radu, GRECO poziva nadležne organe Crne Gore da podnesu izvještaj o preduzetim mjerama za sprovođenje gore navedenih preporuka do 31. decembra 2016. godine. GRECO će te mjere ocijeniti kroz svoju posebnu proceduru o usaglašenosti.

139. GRECO poziva nadležne organe Crne Gore da odobre, u što kraćem roku, objavljivanje ovog izvještaja, da prevedu izvještaj na službeni jezik i taj prevod učine javno dostupnim.

O GRECO-u

Grupa zemalja za borbu protiv korupcije (GRECO) prati usklađenost svojih 49 članica sa dokumentima za borbu protiv korupcije Savjeta Evrope. Monitoring GRECO-a podrazumijeva „postupak evaluacije“ koji se zasniva na konkretnim odgovorima zemlje na Upitnik i posjetama na licu mjesta, nakon čega slijedi procjena uticaja („postupak usklađenosti“) koja ispituje preduzete mjere za sprovođenje preporuka koje proizilaze iz evaluacije zemlje. Primjenjuje se dinamičan proces uzajamne evaluacije i uticaja kolega, kombinujući sa stručnim mišljenjem praktičara u ulozi evaluatora i predstavnika zemalja na plenarnim zasjedanjima.

Aktivnosti koje sprovodi GRECO dovele su do usvajanja značajnog broja izveštaja koji sadrže obilje činjeničnih podataka o evropskoj politici i praksi u borbi protiv korupcije. U izveštajima su prepoznata dostignuća i nedostaci u nacionalnim zakonodavstvima, propisima, politikama i institucionalnim organizacijama, sa preporukama za poboljšanje kapaciteta država za borbu protiv korupcije i promovisanje integriteta.