



Group of States against Corruption
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

18. oktobar, 2017. godine

GrecoRC4(2017)14

ČETVRTA RUNDA EVALUACIJE

Sprečavanje korupcije u odnosu na poslanike sudije
i tužioce

IZVJEŠTAJ O USAGLAŠENOSTI ZA CRNU GORU

Usvojen na 77. Plenarnoj sjednici GRECO-a

(Strazbur, 16-18. oktobar 2017. godine)

I. UVOD

1. Izvještaj o usaglašenosti procjenjuje mjere koje su nadležni organi u Crnoj Gori preduzeli u cilju sprovođenja preporuka datih u Izvještaju o četvrtoj rundi evaluacije Crne Gore, koji je GRECO usvojio na 68. plenarnoj sjednici (19. juna, 2015. godine), a objavljen je 26. avgusta, 2015. godine, nakon odobrenja od strane Crne Gore ([Greco Eval IV Rep \(2014\) 6E](#)). Četvrta runda evaluacije GRECO-a bavi se "Sprječavanjem korupcije među poslanicima, sudijama i tužiocima".
2. U skladu sa Poslovníkom GRECO-a, nadležni organi Crne Gore su dostavili Izvještaj o stanju, sa mjerama koje su preduzete u cilju ispunjavanja preporuka. Ovaj Izvještaj je dostavljen 9. maja, 2017. godine, a služio je kao osnov za Izvještaj o usaglašenosti, zajedno sa informacijama koje su naknadno dostavljene.
3. GRECO je pozvao Albaniju i Litvaniju da imenuju izvjestioce za postupak ocjene usaglašenosti. Imenovani izvjestioci su gospođa Evgjeni BASHARI, u ime Albanije i Živile ŠADIANEC, u ime Litvanije. U pripremi Izvještaja o usaglašenosti izvjestiocima je podršku pružio Sekretarijat GRECO-a.
4. Cilj Izvještaja o usaglašenosti je da procijeni sprovođenje svake pojedinačne preporuke sadržane u Izvještaju o evaluaciji i da pruži sveukupnu procjenu usaglašenosti države članice sa ovim preporukama. Primjena bilo koje nesprovedene preporuke (koja je djelimično ili uopšte nije primijenjena) procijenit će se na osnovu sledećeg Izvještaja o stanju koji će biti dostavljen od strane nadležnih organa 18 mjeseci nakon usvajanja ovog Izvještaja o usaglašenosti.

II. ANALIZA

5. GRECO je u svom Izvještaju o evaluaciji Crnoj Gori uputio 11 preporuka. Usaglašenost sa ovim preporukama analizira se u daljem tekstu.

Sprječavanje korupcije među poslanicima

Preporuka i.

6. *GRECO je preporučio da se obezbijedi mehanizam koji bi ujedno promovisao Etički kodeks poslanika i podizanje njihove svijesti o standardima koji se od njih očekuju, kao i primjenu takvih standarda gdje se ukaže potreba za tim.*
7. Nadležni organi Crne Gore izvještavaju da je skupštinski Odbor za ljudska prava i slobode nadležan za nadzor nad sprovođenjem Etičkog kodeksa poslanika. Od usvajanja Kodeksa u decembru 2014. godine, odbor je razmatrao pet žalbi o nedoličnom ponašanju poslanika.
8. Nadalje, nadležni organi su ukazali da je skupštinski odbor u više prilika i na širokom nivou promovisao Etički kodeks i radio na podizanju svijesti poslanika o standardima ponašanja koji se od njih očekuju, u okviru postojećih programa saradnje sa međunarodnim organizacijama (Savjet Evrope, OEBS, EU, itd.). Neke od ovih radionica/panela i seminara su održane u Crnoj Gori, a nekoliko njih u inostranstvu. Radionica "Etika i sprječavanje sukoba interesa" (Podgorica, mart 2017. godine) je dovela do izrade smjernica dobrog ponašanja za poslanike, čime je promovisan Etički kodeks poslanika i odredbe Zakona o sprječavanju korupcije koje se tiču sukoba interesa. Smjernice koje je u martu 2017. godine usvojio skupštinski Odbor za antikorupciju podižu svijest o etičkim dilemama i načinima njihovog rešavanja (npr. sukobi interesa tokom glasanja, prihvatanje poklona, izvještavanje o imovini i

prihodima, odnos sa lobistima itd.) Nadležni organi dodaju da je Odbor za ljudska prava i slobode u saradnji sa Agencijom za sprječavanje korupcije donio odluku o uspostavljanju godišnje obuke za poslanike o etici i sprječavanju konflikta interesa, kako bi se promovisao Etički kodeks i smjernice, kao i drugi antikorupcijski standardi.

9. Nadalje, nadležni organi ukazuju da je Skupština usvojila svoj sopstveni Plan integriteta u 2016. godini, pri tom identifikujući glavne oblasti rizika. Agencija za sprječavanje korupcije (osnovana 2016. godine) nadgleda i analizira sprovođenje planova integriteta raznih organa, uključujući i onaj koji je usvojila Skupština i koji je uvršten u Godišnji plan rada Agencije za 2016. godinu. Nadležni organi su takođe izvijestili o 11 održanih regionalnih obuka, među kojima je i obuka o podizanju svijesti i odgovornosti državnih organa u sprovođenju antikorupcijskih zakona. Poslanici su pohađali neke od ovih obuka.
10. GRECO je uzeo u obzir informacije koje su mu dostavljene. Primjenu Etičkog kodeksa sprovodi skupštinski Odbor za ljudska prava i slobode i stiče se utisak da je ovaj Odbor postupao u nekoliko slučajeva. GRECO pozdravlja to što su izrađene smjernice koje detaljno i sa praktičnim primjerima objašnjavaju etička pravila koja se primjenjuju na poslanike. Nadalje, GRECO cijeni saradnju Agencije za sprječavanje korupcije sa skupštinskim odborima. Takođe se smatra pozitivnim to što je Agencija uključila poslanike u svoje aktivnosti, iako u ograničenoj mjeri. Međutim, GRECO vjeruje da bi Skupština sama trebala da uspostavi sistem obuka posvećenih Etičkom kodeksu kojima bi bili obuhvaćeni svi poslanici na redovnoj osnovi. Naizgled je takva aktivnost Skupštine u toku, ali za sada je Skupština kroz svoj Odbor za ljudska prava i slobode obavila samo seriju *ad hoc* aktivnosti.
11. GRECO zaključuje da je preporuka i djelimično realizovana.

Preporuka ii

12. *GRECO preporučuje da se uvede uslov ad-hoc davanja izjave kada se javi sukob između privatnih interesa pojedinih poslanika i pitanja koje se razmatra u skupštinskoj proceduri.*
13. Nadležni organi Crne Gore izvještavaju da Zakon o sprječavanju korupcije (ZSK) zahtijeva od javnih funkcionera da svoju funkciju obavljaju u javnom interesu i da izbjegavaju sukob interesa.¹ Nadležni organi, međutim, preciziraju da poslanici ne podliježu obavezi prijavljivanja bilo kog privatnog interesa tokom postupka donošenja odluka.² Međutim, nadležni organi ističu da Etički kodeks poslanika nalaže da poslanik djeluje isključivo u javnom/opštem interesu dok vrši svoje dužnosti i da ne može djelovati u svom privatnom interesu, ili u interesu pojedinca ili grupe pojedinaca, sa ciljem sticanja direktnih ili indirektnih koristi.
14. Nadležni organi dodaju da Smjernice dobrog ponašanja za poslanike, usvojene 15. marta 2017. godine od strane skupštinskog Odbora za antikorupciju, naglašavaju obavezu poslanika da prijave sukobe interesa prije učestvovanja u raspravama. U tu svrhu će se izraditi materijali za obuku.
15. GRECO konstatuje da Etički kodeks obavezuje poslanike da postupaju u javnom interesu dok obavljaju svoje dužnosti. U tom smislu, u skladu sa postojećim zakonodavstvom, poslanici u nepredviđenim situacijama sukoba interesa i dalje

¹ Član 7 – „Sukob interesa u vršenju javne funkcije postoji kad privatni interes javnog funkcionera utiče ili može uticati na nepristrasnost javnog funkcionera u vršenju javne funkcije.”

² Član 8 – “Obaveza davanja izjave iz stava 1 ovog člana, ne odnosi se na poslanika i odbornika, kao ni na javnog funkcionera za koga važe pravila o izuzeću propisana posebnim zakonom ili drugim aktom.”

nemaju obavezu da izvijeste o ovim okolnostima. Takođe se uočava da takva obaveza ne postoji ni u Etičkom kodeksu poslanika. U ovakvoj situaciji GRECO nalazi da je teško razumijeti kako Smjernice dobrog ponašanja za poslanike mogu ustanoviti takvu obavezu. U ovakvim okolnostima, ova preporuka se ne može smatrati primijenjenom, čak ni djelimično.

16. GRECO zaključuje da preporuka ii nije primijenjena.

Preporuka iii.

17. *GRECO preporučuje da (i) se uspostave odgovarajuće mjere za usaglašavanje sistema izvještavanja o imovini i prihodima u cilju osiguranja njegove srazmjernosti i djelotvornosti; (ii) da nadležni organ zadužen za njegov nadzor bude adekvatno opremljen za sprovođenje svojih zadataka u pogledu poslanika, sudija i državnih tužilaca; (iii) da se dalje razviju komunikacioni i savjetodavni kanali namijenjeni gore navedenim stručnim licima.*
18. Nadležni organi Crne Gore izvještavaju da Agencija za sprječavanje korupcije (osnovana 2016. godine), na osnovu Godišnjeg plana provjere koji se tiče određenog broja i specifičnih kategorija funkcionera jednom godišnje vrši kontrolu i provjerava izvještaje o prihodima i imovini javnih funkcionera³. Svi javni funkcioneri koji pripadaju određenoj kategoriji (uključujući poslanike, sudije i tužioce) prolaze kontrolu⁴. Izvještaji o prihodima i imovini mogu se sada podnositi elektronskim putem i dostupni su na sajtu Agencije⁵. Izvještaji o primljenim poklonima, sponzorstvima i donacijama su takođe dostupni na sajtu Agencije. Izrađena je metodologija procjene rizika i koristi se u procesu provjere. Prva faza provjera uključuje inicijalnu softversku kontrolu (provjeru potpunosti i tačnosti podnijetih podataka), nakon čega slijedi administrativna kontrola (provjera od strane ovlaštenog službenika Agencije) i potpuna provjera (obrada i analiza svih dostavljenih podataka i informacija o sticanju imovine i izvora finansiranja i upoređivanje informacija sa bazama podataka drugih organa i organizacija⁶).
19. Nadležni organi su takođe naveli da su 15 novoimenovanih poslanika i odbornika koji nisu dostavili izvještaje o imovini prihodima u propisanim rokovima administrativno sankcionisani (kazne i upozorenja); 21 lice je oglašeno krivim za kršenje odredbi o neusaglašenosti, što je dovelo do administrativnih sankcija (kazne i upozorenja). Kao rezultat toga, neki funkcioneri su podnijeli ostavku. Do 30. septembra 2016. godine Agencija je izvršila provjere Izvještaja o imovini i prihodima svih 485 sudija i tužilaca, od kojih je 481 dostavilo tačne i potpune informacije. U četiri preostala slučaja Agencija je pokrenula postupak zbog sumnje na nepotpune i neistinite podatke u podnesenim izvještajima. Jedan sudija je oglašen krivim i kažnjen novčanom kaznom od 100 eura. Pred sudom su u toku dva prekršajna postupka, a jedan je okončan (zbog neutvrđenog prekršaja). Do 30. septembra 2017. godine Agencija je provjerila Izvještaje o imovini i prihodima svih 466 sudija i tužilaca i donijela zaključak da su svi oni dostavili tačne i potpune informacije.
20. Što se tiče drugog dijela preporuke, nadležni organi izvještavaju da su se kadrovski kapaciteti Agencije povećali za pet službenika i da su ustanovljene nove unutrašnje organizacione jedinice.⁷ Nove jedinice uključuju, između ostalog, Odsjek za provjeru

³ Vidi Član 30. (4) ZSK

⁴ Član 42, Poslovnika Agencije u pogledu sprječavanja sukoba interesa javnih funkcionera

⁵ www.antikorupcija.me; podaci su dostupni u CSV formatu

⁶ Poreska uprava, Uprava za imovinu, Komisija za hartije od vrijednosti, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo saobraćaja i pomorstva, komercijalne banke

⁷ Novi pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta Agencije (br.: 00-245/5), usvojen 27. januara 2017. godine

prihoda i imovine javnih funkcionera i državnih službenika koji imaju propisanu obavezu podnošenja izvještaja o prihodima i imovini (u Sektoru za sprječavanje sukoba interesa i kontrolu finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja) i Odsjek za edukacije, istraživanja, kampanje i analitiku u Sektoru za prevenciju korupcije, integritet, lobiranje i primjenu međunarodnih standarda. Zbirno gledano otvoreno je deset novih radnih mjesta u Agenciji⁸.

21. Što se tiče trećeg dijela preporuke, nadležni organi su ukazali da je Agencija ustanovila informacijski sistem u februaru 2016. godine, koji uključuje aplikacioni softver, platformu za razmjenu podataka sa drugim državnim agencijama i internet stranicu. Platforma omogućava direktan pristup podacima iz Poreske uprave, Uprave za nekretnine i Ministarstva unutrašnjih poslova. U skladu sa planom razvoja informacijskih sistema, u 2017. godini će se uspostaviti link sa Centralnim registrom privrednih subjekata (CRPS), Centralnom depozitarnom agencijom (CDA) i Komisijom za hartije od vrijednosti.
22. Nadalje, nadležni organi su ukazali da je Agencija za sprječavanje korupcije izdala 185 mišljenja kao odgovore na zahtjeve javnih funkcionera, uključujući 27 zahtjeva poslanika/odbornika (posebno u pogledu obavljanja drugih funkcija, članstva u radnim tijelima i udruženjima, glasanja i donošenja odluka). Nadležni organi su precizirali da Agencija za sprječavanje korupcije saraduje sa nadležnim skupštinskim odborima u procjeni kandidata za javne funkcije koje je imenovala Skupština (naročito u pogledu razrešenja sa javne funkcije).
23. GRECO uzima u obzir prijavljene mjere. Različiti djelovi preporuke su primijenjeni na prilično sveobuhvatan način, a nekoliko preduzetih radnji je povezano sa više nego jednim dijelom ove preporuke. Što se tiče prvog dijela preporuke, GRECO pozdravlja uvođenje sistema e-deklaracije i elektronskih alata za obradu i unakrsnu provjeru informacija dostavljenih u Izvještajima o imovini i prihodima. Štaviše, on cijeni razvoj metodologije procjene rizika. Prema tome, prvi dio preporuke je adekvatno primijenjen. Što se tiče drugog dijela preporuke, GRECO pozdravlja osnivanje Agencije za sprječavanje korupcije kao novog nadzornog organa. Čini se da je Agenciji obezbijeđeno znatno više osoblja nego što je to bio slučaj sa prethodnom Komisijom za sprječavanje sukoba interesa, kao i savremeni alati i metode rada. GRECO naglašava da je održavanje adekvatnih resursa ključno za pravilan rad institucije. Drugi dio preporuke je primijenjen na zadovoljavajući način. Konačno, što se tiče trećeg dijela preporuke, GRECO pozdravlja "platformu" koja omogućava poboljšanu razmjenu podataka između Agencije i drugih državnih organa za nadzor. Štaviše, GRECO takođe primjećuje da je Agencija razvila mogućnost komunikacije i konsultacija u formi savjeta i mišljenja u odnosu na službenike koji su obavezni da podnesu izvještaj o imovini i prihodima. Ovime se rešava problem iz trećeg dijela preporuke. Iako je prerano u potpunosti procijeniti djelotvornost novog sistema, GRECO smatra da mjere koje su prijavljene u ovoj fazi ispunjavaju zahtjeve ove preporuke u cjelini. Bez obzira na to, nadležni organi se podstiču da procijene efikasnost nove strukture nakon upotrebe sistema tokom dužeg vremenskog perioda.
24. GRECO zaključuje da je preporuka iii primijenjena na zadovoljavajući način.

Preporuka iv.

25. *GRECO preporučuje da se razmotri uvođenje smjernica koje bi sadržavale jasne i objektivne kriterijume koji će se primjenjivati prilikom odlučivanja o zahtjevima za ukidanje imuniteta poslanika.*

⁸ Sektor za sprječavanje sukoba interesa i kontrolu finansiranja političkih subjekata (3); Sektor za prevenciju korupcije, integritet, lobiranje i primjenu međunarodnih standarda (2); Sektor za finansijske poslove (2); Sektor za ljudske resurse i pravne poslove (3).

26. Nadležni organi Crne Gore izvještavaju da je od 2015. godine, na zahtjev Tužilaštva, Administrativni odbor Skupštine predložio da se odobri ukidanje imuniteta u šest konkretnih slučajeva⁹. Skupština je usvojila šest odluka, uključujući pet odluka kojima se ukida imunitet poslanika i na taj način odobrava pokretanje krivičnog postupka. Jedan zahtjev koji nije doveo do ukidanja imuniteta bio je zbog činjenice da je poslanik završio svoj mandat.
27. Nadležni organi dodaju da se Administrativni odbor Skupštine 17. jula 2017. usaglasio u načelu o smjernicama koje treba primijeniti prilikom odlučivanja o zahtjevima za ukidanje imuniteta poslanika (u skladu s ranijom praksom koja se primjenjivala u 2007. godini): i) da se takvi zahtjevi odobre kada ih podnesi državni tužilac; ii) da se takvi zahtjevi odobre kada oštećeni kao tužilac preuzme krivično gonjenje; i iii) da se ne odobravaju takvi zahtjevi kada okrivljeni kao tužilac preuzme krivično gonjenje zbog toga što je tužilac odbacio krivičnu prijavu zbog nepostojanja osnovane sumnje da je počinjeno krivično djelo
28. GRECO konstatuje da su postojali neki uspješni zahtjevi vezani za ukidanje imuniteta kako bi se omogućilo pokretanje krivičnog postupka protiv poslanika od 2015. godine. Pozdravlja činjenicu da su na nivou komisije uspostavljeni neki osnovni kriterijumi koji naginju ka tome da trebaju biti odobreni svi zahtjevi za ukidanje imuniteta poslanika koji dolaze od tužilaca i da to treba da se primjenjuje i na privatne tužbe zbog krivičnog djela, sve dok državni tužilac u takvom slučaju ne zauzme stav da nema osnovane sumnje da je počinjeno krivično djelo.
29. GRECO zaključuje da je preporuka iv primijenjena za zadovoljavajuć način.

Sprječavanje korupcije među sudijama

Preporuka v.

30. *GRECO je preporučio (i) preduzimanje dodatnih mjera za jačanje nezavisnosti Sudskog savjeta - kako stvarne tako i percipirane - protiv nepotrebnog političkog uticaja, uključujući ukidanjem učešća ministra pravde po službenoj dužnosti u Savjetu, obezbjeđivanjem da najmanje polovina članstva Savjeta bude sastavljena od sudija koje biraju njihove kolege i obezbjeđujući da na predsjedavajuću funkciju bude imenovan jedan od ovih članova sudija; (ii) utvrđivanje objektivnih i mjerljivih kriterijuma izbora za ne-sudijske članove koji bi oslikali njihove profesionalne kvalitete i nepristrasnost; i (iii) uspostavljanje radnih aranžmana kako bi se izbjegla prekomjerna koncentracija vlasti u istim rukama u vezi sa različitim funkcijama koje vrše članovi Sudskog savjeta.*
31. Nadležni organi navode da Sudski savjet radi u skladu sa zakonom i da nisu izražene nikakve sumnje u pogledu njegovog sadašnjeg funkcionisanja. Što se tiče prvog dijela preporuke, nadležni organi Crne Gore se pozivaju na Ustav sa izmjenama i dopunama iz 2013. godine¹⁰, kojim se obezbjeđuje članstvo ministra pravde po službenoj dužnosti, četiri sudije koje bira Konferencija sudija, predsjednika Vrhovnog suda (član *ex officio*) i četiri ugledna pravnika koje bira Skupština. Oni naglašavaju da se predsjednik Savjeta bira iz reda članova koji nisu nosioci sudijske funkcije (ne može biti ministar) dvotrećinskom većinom članova Sudskog savjeta (sistem koji je pozdravila Venecijanska komisija kada je predložen¹¹). Najzad, nadležni organi tvrde da su polovina članova Sudskog savjeta sudije.

⁹ Od 1. jula do 31. decembra 2015. godine Administrativni odbor je predložio da Skupština usvoji odluke u vezi sa predmetima protiv S. Radunovića, poslanika, poslanika M. Kneževića, poslanika M. Đukanovića, poslanika R. Asanovića i poslanika A. Mandića.

¹⁰ Amandman VIII Ustava Crne Gore, objavljen u Službenom listu Crne Gore, broj 38/13, 2. avgusta 2013. godine.

¹¹ Mišljenje Venecijanske komisije: CDL-AD(2012)024

32. Što se tiče drugog dijela preporuke, nadležni organi navode da član 16. Zakona o Sudskom savjetu i sudijama (ZSSS) određuje kriterijume za izbor ne-sudijskih članova. "Ugledni pravnici" moraju imati najmanje petnaestogodišnje radno iskustvo "na pravnim poslovima" i da uživaju "lični i profesionalni ugled". Nadalje, ova lica ne smiju biti osuđivana za krivična djela. Izboru članova iz reda uglednih pravnika prethodi javni poziv koji "nadležno radno tijelo Skupštine" objavljuje u "Službenom listu Crne Gore", najmanje u jednom od nacionalnih štampanih medija i na internet stranici Skupštine.
33. Što se tiče trećeg dijela preporuke, nadležni organi izvještavaju da je Predsjednik Savjeta nadležan za organizaciju i zakonitost rada Sudskog savjeta, odnosno da utvrđuje dužnosti i zadatke članova Savjeta, uzimajući u obzir jednaku raspodjelu poslova koje treba obaviti.
34. GRECO uzima u obzir dostavljene informacije koje ukazuju na to da u Ustavu ili zakonodavstvu nije došlo do bilo kakvih regulatornih promjena koje bi imale uticaja na trenutnu preporuku, niti je do istih došlo u praksi. Sastav Sudskog savjeta ostaje isti kao i kada je preporuka izdata (dio i), nisu utvrđeni dodatni kriterijumi za izbor ne-sudijskih članova Savjeta (dio ii) i nisu uvedeni radni aranžmani za različite funkcije Sudskog savjeta (dio iii). Informacije date u tekućem izvještaju već su bile poznate u vrijeme usvajanja Izvještaja o evaluaciji.
35. GRECO zaključuje da preporuka v nije primijenjena.

Preporuka vi.

36. *GRECO je preporučio značajno jačanje i dalje razvijanje mehanizama za pružanje smjernica i savjetovanje o pitanjima etike i sprječavanje sukoba interesa za sudije.*
37. Nadležni organi Crne Gore se pozivaju na Zakon o sprječavanju korupcije (ZSK), koji je stupio na snagu 1. januara 2016. godine. On propisuje da je Agencija za sprječavanje korupcije sada nadležna za praćenje usvajanja i implementaciju planova integriteta u različitim organima. Svi organi u oblasti pravosuđa usvojili su planove integriteta, tj. 26 sudova i Sudski savjet. Ovi planovi integriteta, koji su javno dostupni na internetu na sajtu Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu, identifikuju oblasti rizika (uključujući sukobe interesa, prihvatanje nezakonitih poklona ili koristi, kršenje profesionalnih i etičkih pravila itd.), kao i mjere za njihovo smanjenje ili eliminaciju.
38. Nadalje, nadležni organi izvještavaju da su u okviru međunarodne saradnje¹² pripremljene smjernice o etici i sprječavanju sukoba interesa za sudije, koje su usvojene od strane nadležnih organa, a iste su dostupne na internetu. Smjernice sadrže praktične savjete zasnovane na primjerima i dilemama iz stvarnog života kako bi se olakšala primjena Etičkog kodeksa sudija. One pružaju poseban osvrt na to kako identifikovati, izbjeći i izvijestiti o postojanju sukoba interesa.
39. Štaviše, nadležni organi navode da Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu nudi obuku u oblasti borbe protiv korupcije za nosioce pravosudnih funkcija¹³ u oblasti integriteta i borbe protiv korupcije za sudije i državne tužioce. Obuka o etici je redovan dio programa obuke za kandidate za sudije i državne tužioce od 2008. godine. Nadležni organi se pozivaju na sledeće score događaje:

¹² Projekat za borbu protiv ekonomskog kriminala - Horizontalni program za Zapadni Balkan i Tursku finansiran od strane EU

¹³ Program UNDP-a u okviru projekta UNDP-Norveška "Jačanje kapaciteta crnogorskog pravosuđa u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala."

- tri obuke o pitanjima integriteta i etike nosilaca pravosudnih funkcija, koje je pohađalo 29 sudija (2015);
- dvodnevna obuka o etici i integritetu, koju je pohađalo 12 sudija (2016);
- dvije radionice o novom sistemu profesionalne procjene i disciplinske odgovornosti koje je pohađalo 48 sudija i članova Sudskog savjeta;
- obuke o odnosima sa javnošću i komunikaciji;
- obuke o pitanjima etike u okviru programa obuke za kandidate za sudije (30-31. mart i 6-7. april 2017. godine);
- obuke o upravljanju sudovima, koje su pokrivale sudsku etiku, a koje je pohađalo 25 predsjednika sudova (27-28. februar, 2017. godine);
- obuka o evropskim i međunarodnim standardima o etici i disciplinskoj odgovornosti sudija (20-21. april, 2017. godine)¹⁴.

40. GRECO uzima u obzir dostavljene podatke. Smjernice za sudije o primjeni Etičkog kodeksa sudija su izrađene u okviru međunarodne saradnje. Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu je organizovao veliki broj obuka za sudije u oblasti etike, a neke i u saradnji sa međunarodnim organizacijama. Izgleda da je obuka o etici sastavni dio pripremne i početne obuke sudija već duže vrijeme i da se broj dodatnih obuka povećava od 2015. godine. Osim ovih mjera, GRECO konstatuje da Agencija za sprječavanje korupcije sada igra ulogu savjetnika sudija o pitanjima koja se odnose na njihov integritet kroz pribavljanje mišljenja na njihov zahtjev, kao i kroz nešto opštiju ulogu organa zaduženog za nadzor planova integriteta u javnom sektoru, i izvještaja o imovini i prihodima. Sve u svemu, ove mjere vode do poboljšanja situacije od usvajanja Izvještaja o evaluaciji. Nadalje, GRECO podsjeća da sudije takođe mogu tražiti savjet o etičkim dilemama od Sudskog savjeta, Komisije za etički kodeks ili Agencije za sprječavanje korupcije, kao što je već navedeno u Izvještaju o evaluaciji.

41. GRECO zaključuje da je u odnosu na preporuku vi postupljeno na zadovoljavajuć način.

Preporuka vii.

42. *GRECO je preporučio (i) dalji razvoj disciplinskog okvira za sudije radi jačanja njegove objektivnosti, srazmjernosti i efikasnosti; i (ii) objavljivanje informacija o primljenim žalbama, preduzetim disciplinskim radnjama i sankcijama protiv sudija, uključujući moguće objavljivanje relevantne sudske prakse, uz poštovanje anonimnosti lica u pitanju.*

43. Nadležni organi Crne Gore izvještavaju da je Sudski savjet analizirao zakonske odredbe o disciplinskoj odgovornosti sudija i zaključio da je teško pokrenuti disciplinski postupak u odnosu na teže disciplinske prekršaje, koji mogu dovesti do razrešenja. Stoga je uspostavljena radna grupa sastavljena od sudija Vrhovnog suda, koja bi nadgledala primjenu ovih odredbi. Radna grupa treba da izradi predlog izmjene zakona u tom pogledu.

44. Što se tiče drugog dijela preporuke, nadležni organi izvještavaju da se odluke Komisije za etički kodeks i Disciplinskog vijeća objavljuju na internet stranici Sudskog savjeta (sudovi.me). Informacije o žalbama koje se razmatraju na sjednicama Savjeta su sadržane u zapisnicima Savjeta, koji se takođe objavljuju.

45. GRECO primjećuje da pitanje pokrenuto u prvom dijelu preporuke nije razmatrano od strane nadležnih organa. Što se tiče drugog dijela preporuke, GRECO podsjeća da je već u vrijeme usvajanja Izvještaja o evaluaciji postojao zakonski uslov da se

¹⁴ U okviru Akcije EU/CoE "Odgovornost pravosudnog sistema"

odluke o disciplinskoj odgovornosti objavljuju na Internet stranici Sudskog savjeta.”¹⁵ GRECO podsjeća da je postojao nedostatak javne systemske evidencije o primljenim žalbama, vrstama nepropisnog ponašanja, preduzetim disciplinskim radnjama i sankcijama primijenjenim protiv sudija. Jednostavno objavljivanje zapisnika sa sjednica na kojima se razmatraju žalbe nije dovoljno. GRECO takođe napominje da nisu dostavljene informacije o objavljivanju sudske prakse u vezi sa disciplinskim postupcima. GRECO poziva nadležne organe da preduzmu dalje radnje koje se tiču oba dijela preporuke, moguće kroz novoosnovanu radnu grupu navedenu gore.

46. GRECO zaključuje da preporuka vii nije primijenjena.

Sprječavanje korupcije među državnim tužiocima

Preporuka viii.

47. *GRECO je preporučio da se uspostave radni aranžmani radi izbjegavanja prekomjerne koncentracije vlasti u istim rukama u vezi sa različitim funkcijama koje obavljaju članovi Tužilačkog savjeta.*

48. Nadležni organi Crne Gore izvještavaju da su uspostavljane komisije Tužilačkog savjeta radi efikasnijeg rada Savjeta i da se u uspostavljanju podkomisija mora poštovati zakon, kao i ravnomjerna raspodjela zadataka kako bi se izbjegao mogući sukob interesa. Zakon o državnom tužilaštvu, sa izmjenama iz februara 2015. godine, utvrđuje sastav određenih komisija Tužilačkog savjeta. Zakon takođe navodi da Predsjednik Tužilačkog savjeta (Vrhovni državni tužilac) može biti samo član Komisije za ocjenjivanje. Nadalje, određene komisije, uključujući Komisiju za napredovanje, sada čine državni tužioci koji nisu članovi Tužilačkog savjeta. *Komisija za etički kodeks državnih tužilaca* ima predsjednika i dva člana. Predsjednik se bira iz reda članova Tužilačkog savjeta koji nije državni tužilac; jednog člana bira proširena sjednica Vrhovnog državnog tužilaštva iz reda državnih tužilaca, a drugi član je predsjednik Udruženja državnih tužilaca, u skladu sa članom 21. Zakona o državnom tužilaštvu. *Komisiju za ocjenjivanje* čine vrhovni državni tužilac i pet članova Tužilačkog savjeta, od kojih tri iz reda državnih tužilaca i dva iz reda uglednih pravnika, u skladu sa članom 87. Zakona o državnom tužilaštvu. *Komisiju za testiranje* čine tri člana Tužilačkog savjeta, od kojih dva iz reda državnih tužilaca i jedan iz reda uglednih pravnika, u skladu sa članom 60. Zakona o državnom tužilaštvu. *Disciplinsko vijeće* čine tri člana Tužilačkog savjeta, i to dva člana iz reda državnih tužilaca i jedan član iz reda uglednih pravnika, u skladu sa članom 114. Zakona o državnom tužilaštvu. *Komisiju za dobrovoljno raspoređivanje* čini predsjednik koji je član Tužilačkog savjeta i članovi iz reda uglednih pravnika i dva člana iz reda državnih tužilaca. *Normativnu komisiju* čine predsjednik i četiri člana; predsjednik je član Tužilačkog savjeta koji je takođe i predstavnik Ministarstva pravde, dva člana su iz Tužilačkog savjeta, jedan član je iz državnog tužilaštva, koji nije član Tužilačkog savjeta i jedan sekretar državnog tužilaštva. Nadležni organi su takođe naveli da je sastav svih komisija unutar Tužilačkog savjeta objavljen na njegovoj internet stranici, uz navedena imena svakog od članova.

49. GRECO uzima u obzir dostavljene podatke. Već u vrijeme usvajanja Izvještaja o evaluaciji, izmijenjena i dopunjena verzija Zakona o državnom tužilaštvu definisala je sastav određenih komisija. GRECO podsjeća da je u Izvještaju u evaluaciji kritikovana mogućnost da je u principu moguće da isti član obavlja poslova za različite komisije u sukobljenim ulogama. GRECO konstatuje da je nemoguće da neki član Savjeta ne učestvuje u nekoliko komisija s obzirom na broj članova u odnosu na broj dostupnih komisija. GRECO takođe konstatuje da su nadležni organi svjesni važnosti raspoređivanja članova u različite komisije na ravnopravan način, kako bi se izbjegao

¹⁵ Vidi st. 105, Izvještaj o evaluaciji

sukob interesa. Nadležni organi su razjasnili učešće u komisijama, koje je takođe dostupno javnosti putem interneta, i neke zaštitne mjere koje se predviđene zakonom, tj. da Vrhovni državni tužilac može biti samo član Komisije za ocjenjivanje, i da komisiju za napredovanje čine članovi koji nisu članovi Tužilačkog savjeta. S obzirom na ova pojašnjenja, GRECO ne vidi potrebu za daljim razmatranjem ovog pitanja.

50. GRECO zaključuje da je u odnosu na preporuku viii postupljeno na zadovoljavajuć način.

Preporuka ix.

51. *GRECO je preporučio značajno jačanje i dalju izradu mehanizama za obezbjeđivanje smjernica i savjetovanje o pitanjima etike i sprječavanja sukoba interesa za državne tužioce.*
52. Nadležni organi Crne Gore izvještavaju da je Komisija za Etički kodeks za državne tužioce izmijenila svoj Poslovnik 2015. godine, kako bi svoj rad uskladila sa novim Zakonom o državnom tužilaštvu. Komisija je nadležna da nadgleda primjenu Etičkog kodeksa (koji je javnosti dostupan putem interneta), da postupa po žalbama koje se podnose i *ex officio*, i da daje mišljenja o tome da li je određeno ponašanje državnog tužioca u skladu sa Etičkim kodeksom. U slučaju kršenja, Tužilački savjet može da preduzme i vodi disciplinski postupak na osnovu predloga Komisije. Komisija se sastala sedam puta u toku 2015. godine i šest puta u toku 2016. godine i utvrdila je kršenje Etičkog kodeksa u najmanje jednom slučaju u 2016. godini.
53. Nadležni organi su takođe naveli da je Komisija za etički kodeks saradivala sa Tužilačkim savjetom po različitim pitanjima koja se odnose na Etički kodeks, npr. analiza podataka i priprema pamfleta o Etičkom kodeksu, koji je sadržao pojašnjenje njegovog sadržaja i povezane procedure. Pamflet je odštampan i distribuiran javnosti. Više podataka o ovom pitanju i mišljenja Komisije dostupna su na internet stranici Državnog tužilaštva.
54. Nadalje, nadležni organi izvještavaju da Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu predviđa obuku o etičkim pitanjima u svom godišnjem programu obuke od 2008. godine. Oni se takođe pozivaju na sledeće skorije obuke za državne tužioce:
- tri obuke o integritetu i etici pravosudnih funkcija, koje je pohađalo 11 državnih tužilaca (2015);
 - dvodnevni modul o etici i integritetu, koji je pohađalo 9 državnih tužilaca (2016);
 - dvije radionice o novom sistemu profesionalne procjene i disciplinske odgovornosti koje je pohađalo 47 državnih tužilaca i članova Tužilačkog savjeta;
 - obuke o odnosima sa javnošću i komunikaciji;
 - obuke o pitanjima etike u okviru programa obuke za kandidate za državne tužioce (30-31. mart i 6-7. april 2017. godine);
 - obuke o evropskim i međunarodnim standardima etike i disciplinske odgovornosti državnih tužilaca (20-21. april, 2017. godine)¹⁶.
55. Nadležni organi nadalje navode da je od svog osnivanja (2016. godine) Agencija za sprječavanje korupcije pružila savjete za oko 20 državnih tužilaca – po njihovom zahtjevu – o različitim pitanjima koja se tiču njihovog ponašanja. Agencija takođe prati primjenu institucionalnih planova integriteta u različitim javnim službama, uključujući tužilačke organe, koji su imenovali menadžere integriteta i identifikovali oblasti rizika (npr. sukob interesa, gubitak povjerenja javnosti, prekoračenje i zloupotreba ovlašćenja).

¹⁶ U okviru Akcije EU/CoE "Odgovornost pravosudnog sistema"

56. Konačno, nadležni organi izvještavaju da su u okviru međunarodne saradnje pripremljene Smjernice o etici i sukobu interesa za državne tužioce.¹⁷ Smjernice imaju za cilj promociju Etičkog kodeksa za državne tužioce i podizanje svijesti o etičkim dilemama na osnovu primjera iz stvarnog života, i o načinima za rešavanje istih davanjem savjeta o tome kako da se nose sa ponudama darova, izvještajima o prihodima i imovini, sukobu interesa, itd.
57. GRECO uzima u obzir dostavljene informacije. Smjernice za državne tužioce o primjeni etičkog kodeksa su izrađene u okviru međunarodne saradnje. Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu je organizovao određeni broj obuka za državne tužioce koje se odnose na pitanja etike, a čini se da je obuka o pitanjima etike redovan dio pripremnih i početnih obuka za sudije već duže vrijeme i da je broj dodatnih obuka povećan od 2015. godine. Takođe se čine da je Komisija za etički kodeks za državne tužioce (pod Tužilačkim savjetom) postala aktivnija u postupanju po žalbama protiv državnih tužilaca u vezi sa navodnim kršenjima Etičkog kodeksa. Pored ovih mjera, GRECO konstatuje da Agencija za sprječavanje korupcije sada igra ulogu savjetnika državnim tužiocima po pitanjima vezanim za njihov integritet kroz davanje savjeta na njihov zahtjev, kao i kroz nešto opštiju ulogu organa zaduženog za nadzor planova integriteta, uključujući i planove integriteta tužilačke organizacije. Sve u svemu, ove mjere predstavljaju adekvatan odgovor na trenutnu preporuku.
58. GRECO zaključuje da je u odnosu na preporuku ix postupljeno na zadovoljavajuć način.

Preporuka x.

59. *GRECO je preporučio (i) dalji razvoj disciplinskog okvira za državne tužioce u pogledu jačanja njegove objektivnosti, srazmjernosti i efikasnosti; i (ii) objavljivanje informacija o primljenim žalbama, preduzetim disciplinskim radnjama i sankcijama primijenjenim protiv državnih tužilaca, uključujući moguće objavljivanje relevantne sudske prakse, uz poštovanje anonimnosti dotičnih lica.*
60. Nadležni organi Crne Gore podsjećaju da državni tužiocima podliježu disciplinskoj odgovornosti na tri nivoa: lakši, teži i najteži oblici disciplinskih prekršaja. "Lakši" prekršaji se odnose na povrede internih pravila; "teže" povrede uključuju, između ostalog, upotrebu tužilačke funkcije za ličnu dobit, prihvatanje poklona i nepodnošenje izvještaja o imovini i prihodima. "Najteži" prekršaji se odnose na slučajeve kada je državni tužilac "osuđen za djelo koje ga čini nedostojnim obavljanja tužilačke funkcije" i kada tužilac obavlja svoju funkciju "nestručno i nesavjesno".
61. Nadležni organi izvještavaju da je Zakon o državnom tužilaštvu izmijenjen i dopunjen 2015. godine u pogledu sastava Disciplinskog vijeća, koje sada čine članovi iz reda Tužilačkog savjeta, član koji nije državni tužilac (Predsjednik Vijeća) i dva državna tužioca, koje imenuje Tužilački savjet. Vrhovni državni tužilac ne može biti član. Nadalje, nadležni organi pojašnjavaju da se disciplinskim postupcima koji se tiču lakših i težih prekršaja bavi Disciplinsko vijeće, dok se najtežim oblicima prekršaja bavi Tužilački savjet. Protiv odluke kojom se utvrđuje disciplinski prekršaj može se podnijeti žalba pred vijećem sudija Vrhovnog suda.
62. Što se tiče drugog dijela preporuke, nadležni organi navode da državno tužilaštvo u svom Godišnjem izvještaju objavljuje izvještaj o radu Tužilačkog savjeta, koji sadrži informacije o disciplinskim postupcima. Izvještaj poštuje anonimnost zainteresovanih

¹⁷ Projekat za borbu protiv ekonomskog kriminala - Horizontalni program za Zapadni Balkan i Tursku koji finansira EU

lica. Dostupan je na internet stranici državnog tužilaštva. Nadležni organi navode da je u periodu od maja 2015. godine do maja 2017. godine sprovedeno pet disciplinskih postupaka. U jednom predmetu je utvrđen teži prekršaj (koji se tiče nepodnošenja izvještaja o prihodima i imovini); međutim ovaj predmet trenutno razmatra vijeće sudija Vrhovnog suda.

63. GRECO uzima u obzir dostavljene informacije. U pogledu prvog dijela preporuke, pozdravlja članove Disciplinskog vijeća koje je imenovao Tužilački savjet na predlog svog Predsjednika, a ne Vrhovnog državnog tužioca, što je bilo kritikovano u Izvještaju o evaluaciji. Nadalje, iako se trenutni sistem disciplinskih postupaka čini kompleksnim i preopterećenim, jer uključuje tri nivoa disciplinskih prekršaja i dva disciplinska tijela, GRECO je zadovoljan što su trenutna pravila izmijenjena i dovoljno pojašnjena. Konstatuje se da se na odluke, bilo od strane Disciplinskog vijeća ili Tužilačkog savjeta, sada može izreći žalba pred vijećem sudija Vrhovnog suda.
64. Što se tiče drugog dijela preporuke, GRECO konstatuje da objavljivanje informacija koje se tiču disciplinskih postupaka protiv državnih tužilaca u godišnjem izvještaju Državnog tužilaštva odgovara potrebi za većom transparentnošću u ovom pogledu. Međutim, ovo objavljivanje je već prepoznato u Izvještaju o evaluaciji i ovaj dio preporuke zahtijeva sistematičniji oblik objavljivanja detalja u javnim izvještajima. Iz toga slijedi da ovaj dio preporuke nije sproveden.
65. GRECO zaključuje da je preporuka x djelimično primijenjena.

Preporuka xi.

66. *GRECO je preporučio značajno povećanje transparentnosti rada tužilaštva, naročito kroz (i) usvajanje strategije odnosa sa javnošću na osnovu jasnih pravila o tome koliko daleko tužilaštvo može ići u objavljivanju podataka javnosti, i (ii) pripremu relevantne obuke, nakon toga.*
67. Što se tiče prvog dijela preporuke, nadležni organi Crne Gore izvještavaju da je Strategija odnosa sa javnošću za 2016-2018 usvojena u 2015. godini. Ona definiše okvir za stalno poboljšanje i jačanje interne i eksterne komunikacije. Akcionim planom usvojenim 2016. godine definisani su konkretni koraci za implementaciju Strategije, uključujući planirane aktivnosti, njihove rokove i indikatore. Nadalje, primjenjuju se instrukcije Vrhovnog državnog tužilaštva od 2016. godine. U instrukcijama se navodi da svaka kancelarija državnog tužilaštva mora imenovati portparola čiji je zadatak odgovaranje na pitanja javnosti/medija u roku od tri dana. Nadalje, državni tužilac koji sprovodi istragu treba da objavi osnovne informacije medijima nakon završetka istrage. Smjernice o krivičnom postupku i razvoju komunikacionih vještina kao i priručnik o komunikaciji u kriznim situacijama izrađeni su uz međunarodnu podršku. Svaka kancelarija državnog tužilaštva ima državnog tužioca koji je prošao relevantnu obuku.
68. Nadležni organi takođe navode da je internet stranica državnog tužilaštva značajno nadograđena, i da pokriva aktivnosti ustanove (uključujući potvrđene optužnice i potvrđene sporazume o priznanju krivice). Strategija odnosa sa javnošću, podaci o portparolima i relevantne smjernice su dostupni putem internet stranice, a pored toga, državno tužilaštvo je organizovalo sastanke, uspostavilo kontakte i saradnju sa predstavnicima medija i nevladinih organizacija.
69. Što se tiče drugog dijela preporuke, nadležni organi navode da je u 2016. godni Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu sproveo sedam obuka za odnose sa javnošću za portparole, državne tužioce i savjetnike. Pokrivene teme uključuju, između ostalog, pristup informacijama, zaštitu ličnih podataka i komunikaciju sa medijima. Nadalje, državno tužilaštvo je u saradnji sa Ministarstvom unutrašnjih

poslova organizovalo zajedničke konferencije o radu državnih tužilaca i policije u otkrivanju, istragama i gonjenju krivičnih djela.

70. GRECO uzima u obzir dostavljene informacije. Pozdravlja usvajanje strategije za odnose sa javnošću i konkretne korake koji su preduzeti u cilju implementacije iste, uključujući uspostavljanje redovne komunikacije sa medijima, civilnim društvom i opštom javnošću, što je značajno povećalo sveukupnu transparentnost rada tužilaštva. Prvi dio preporuke je stoga adekvatno primijenjen. GRECO takođe uzima u obzir da je organizovan veliki broj obuka, sa fokusom na to kako da tužilaštvo objavljuje informacije javnosti vodeći računa o javnom interesu i zaštiti ličnih podataka. Iz toga slijedi da je primijenjen i drugi dio preporuke.
71. GRECO zaključuje da je preporuka xi primijenjena na zadovoljavajuć način.

III. ZAKLJUČCI

72. **Imajući u vidu gore navedeno, GRECO zaključuje da je Crna Gora postupila na zadovoljavajuć način ili zadovoljavajuće primijenila šest od jedanaest preporuka sadržanih u Izvještaju o četvrtom krugu evaluacije.** Od preostalih preporuka, dvije su djelimično primijenjene, a tri nisu primijenjene.
73. Konkretnije, preporuke iii, iv, vi, viii, ix i xi su primijenjene na zadovoljavajuć način, preporuke i i x su djelimično primijenjene, a preporuke ii, v i vii nisu primijenjene.
74. Uopšteno, u pogledu svih kategorija koje se razmatraju, GRECO pozdravlja mjere preduzete za uspostavljanje planova integriteta u javnom sektoru, uključujući Skupštinu, sudstvo i tužilaštvo. Takođe treba pozdraviti mjere koje su preduzete da bi se usaglasio sistem objelodanjivanja finansijskih podataka, obezbjedila sredstva nadležnom nadzornom tijelu i unaprijedili komunikacioni i savjetodavni kanali o etičkim pitanjima za parlamentarce, sudije i tužioce.
75. Što se tiče poslanika, GRECO pohvaljuje izradu smjernica o etičkom kodeksu za poslanike, ali poziva na dalju konsolidaciju parlamentarnog nadzornog mehanizma za primjenu standarda i promovisanje i podizanje svijesti poslanika o etici. GRECO se nada da će uskoro biti ispunjen uslov za ad-hoc davanje izjava o sukobu interesu poslanika.
76. Što se tiče sudija, primijećen je napredak u pogledu pružanja smjernica i savjetovanja o primjeni Etičkog kodeksa sudija i sukobu interesa. I pored toga, GRECO je ozbiljno zabrinut zbog nedostatka napretka u jačanju nezavisnosti Sudskog savjeta i preispitivanju disciplinskog okvira za sudije.
77. Što se tiče tužilaca, GRECO pozdravlja preduzete mjere za povećanje opšte transparentnosti Državnog tužilaštva i dalje razvijanje mehanizama smjernica i savjetovanja o pitanjima etike za tužioce. Štaviše, uprkos napretku, potrebno je učiniti više po pitanju poboljšanja obrade i objelodanjivanja informacija o disciplinskim postupcima i sankcijama protiv tužilaca.
78. S obzirom na gore navedeno, GRECO napominje da je potreban značajan napredak u implementaciji preporuka sadržanih u Izvještaju o četvrtoj rundi evaluacije, kako bi se pokazalo da se može postići prihvatljivi nivo usklađenosti sa preporukama u narednih 18 mjeseci. On ohrabruje zemlju da nastavi sa sprovođenjem ovih napora. GRECO traži od šefa delegacije Crne Gore da dostavi dodatne informacije u vezi sa sprovođenjem preporuka i, ii, v, vii i x najkasnije do 30. aprila 2019. godine, u skladu sa Pravilom 31. revidiranim stavom 8.2.
79. Konačno, GRECO poziva nadležne organe Crne Gore da što prije odobre objavljivanje ovog izvještaja, da ga prevedu na maternji jezik i da prevod ovog izvještaja objave.