



Ministarstvo pravde

**INFORMACIJA O ANALIZI STVARANJA USLOVA ZA UVOĐENJE
PROCESA VETINGA U PRAVOSUĐU**

Podgorica, oktobar 2023. godine

SADRŽAJ

I UVOD.....	2
II NORMATIVNI OKVIR.....	8
1. STATUS I ODGOVORNOST SUDIJA.....	8
USTAV CRNE GORE.....	8
ZAKON O SUDSKOM SAVJETU I SUDIJAMA.....	8
2. STATUS I ODGOVORNOST DRŽAVNIH TUŽILACA.....	13
USTAV CRNE GORE.....	13
ZAKON O DRŽAVNOM TUŽILAŠTVU.....	14
3. SUDIJE I DRŽAVNI TUŽIOCI KAO JAVNI FUNKCIONERI.....	19
ZAKON O SPRJEČAVANJU KORUPCIJE.....	19
III STATISTIČKI PODACI O ETIČKOJ I DISCIPLINSKOJ ODGOVORNOSTI SUDIJA I DRŽAVNIH TUŽILACA .	20
PODACI SUDSKOG SAVJETA O ETIČKOJ I DISCIPLINSKOJ ODGOVORNOSTI SUDIJA.....	20
PODACI AGENCIJE ZA SPRJEČAVANJE KORUPCIJE.....	28
IV KOMPARATIVNI PREGLED PROCESA VETINGA U PRAVOSUĐU ODREĐENIH DRŽAVA ČLANICA SAVJETA EVROPE	29
1. ALBANIJA.....	29
2. MOLDAVIJA.....	38
3. POLJSKA.....	53
4. SJEVERNA MAKEDONIJA	57
V MEĐUNARODNI STANDARDI	63
1. MULTILATERALNI I REGIONALNI INSTRUMENTI OBAVEZUJUĆEG KARAKTERA.....	63
2. MEĐUNARODNI INSTRUMENTI „MEKOG PRAVA“.....	65
3. REGIONALNI - EVROPSKI INSTRUMENTI „MEKOG PRAVA“	67
4. RELEVANTNA DOKUMENTA SA UPUTSTVIMA ZA PROCES VETINGA.....	75
VI PRAKSA EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA	77
1. ALBANIJA.....	78
2. POLJSKA.....	85

3. SJEVERNA MAKEDONIJA	92
4. UKRAJINA	95
VII PRIJEDLOZI I PREPORUKE ZA UVOĐENJE SISTEMA VETINGA U CRNOJ GORI	99
UVOD.....	Error! Bookmark not defined.
USTAVNE I ZAKONODAVNE IZMJENE I PRIJEDLOG MODELA ZA SPROVOĐENJE PROCESA VETINGA.	101
PREPORUKE.....	106
KORIŠĆENI IZVORI	Error! Bookmark not defined.

I UVOD

Izraz veting (eng. vetting) potiče iz engleskog jezika i podrazumijeva čin ili proces procjene, odnosno provjere određenog lica ili predmeta u pogledu njegove prikladnosti, tačnosti ili validnosti.¹ U principu, veting kao procedura provjere za cilj ima da procijeni individualnu odgovornost i integritet pojedinca, kao i njegovu eventualnu povezanost sa prethodnim zloupotrebama, odnosno da procijeni podobnost i prikladnost za vršenje javne funkcije.²

Veting kao proces provjere obavljanja funkcije se u osnovi može sprovesti kao revizija (provjera), odnosno reevaluacija ili kao generalni reizbor sudija i državnih tužilaca. Iako su ovi pristupi usmjereni na postupanje u odnosu na korumpirane i nekompetentne nosioce pravosudnih funkcija, proces revizije u pravosuđu usko je povezan sa procjenom individualne odgovornosti lica koja su bila uključena u kršenje ljudskih prava. Sa druge strane, cilj reizbora je uspostavljanje potpuno novog sistema raspuštanjem svih sudija i državnih tužilaca, a zatim raspisivanjem opšteg konkursa za izbor najkompetentnijih kandidata za obavljanje pravosudnih funkcija. Dok je svrha revizije, odnosno provjere sudija i državnih tužilaca, da se sa pozicija uklone oni nosioci javnih ovlašćenja za koje se utvrdi da su nepodobni i kojima nedostaje integritet i kapacitet za obavljanje funkcije, svrha procesa reizbora je da se izaberu najpogodniji kandidati za obavljanje tih funkcija.³

U različitim modalitetima ovaj način provjere nosilaca pravosudnih funkcija uveden je u više evropskih zemalja (Albanija, Moldavija, Poljska, Sjeverna Makedonija, Ukrajina i dr.) u zavisnosti od njihovog ustavnog uređenja i zakonodavnog okvira, te društvenog konteksta.

Nakon više od jedanaest godina od kako je Crna Gora zvanično počela pregovore za članstvo u Evropskoj uniji (u daljem tekstu: „EU“), pravosuđe predstavlja jednu od ključnih prepreka za napredak u procesu pristupanja. Pravosuđe kao treća grana vlasti, pored zakonodavne i izvršne, nosi ogroman teret očekivanja u tekućem procesu pregovora sa Evropskom unijom. Ovo se naročito odnosi na preuzete obaveze kroz

¹ Vetting, Dictionary, <https://www.dictionary.com/browse/vetting> (7.2.2023);

² Блупринт групата за реформи во правосудството, Ветинг процес во судството на Република Северна Македонија, <https://fosm.mk/wp-content/uploads/2019/12/veting-proczes-na-sudstvoto-vorsm.pdf> (7.2.2023);

³ Блупринт групата за реформи во правосудството, Ветинг процес во судството на Република Северна Македонија, <https://fosm.mk/wp-content/uploads/2019/12/veting-proczes-na-sudstvoto-vorsm.pdf> (7.2.2023);

Poglavlje 23, koje sa Poglavljem 24, predstavlja početnu i završnu tačku crnogorskih pregovora sa EU, ali i ukupnih reformskih procesa u državi.

Pitanje reforme pravosuđa u Crnoj Gori pokrenuto je još 2006. godine, nakon čega je donijet novi Ustav, a u periodu od 2007. do 2012. godine donijet je niz novih zakona u oblasti pravosuđa, a sprovedene su i izmjene postojećih, u cilju njihovog usaglašavanja sa zakonodavstvom EU. Početna zakonodavna aktivnost prepoznata je kao pozitivan napredak, što je i Evropska komisija ocijenila pozitivnim u svojim izvještajima. Međutim, i pored određenog napretka u dijelu zakonodavnog okvira, za koji se može reći da je dovoljan da obezbijedi nezavisno, nepristrasno i efikasno pravosuđe, izazov predstavlja dosljedna i efikasna primjena zakonskih odredbi i međunarodnih standarda u praksi.

U sistemu utvrđivanja odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija u crnogorskom pravosuđu uočeni su nedostaci, kako u pogledu legislativnog okvira, tako i u pogledu njegove implementacije, o čemu svjedoče izvještaji Evropske komisije, izvještaji o radu Sudskog savjeta i Tužilačkog savjeta, kao i mnogobrojne analize civilnog sektora u ovoj oblasti, što ima za posljedicu značajan procenat nepovjerenja građana u rad pravosuđa. Prema podacima jednog od istraživanja nivo povjerenja građana u pravosudni sistem iznosi 44%, što je za 10% veće u odnosu na rezultate istraživanja iz 2020. godine. Kao najveći problem u radu sudstva i tužilaštva, građani ističu korupciju i uticaj politike.⁴

Osporen legitimitet odluka Sudskog savjeta

Sudski savjet, kao ključno tijelo koje je odgovorno za obezbjeđivanje nezavisnosti i nepristrasnosti pravosuđa, na meti je kritika zbog nedovoljne transparentnosti i objektivnosti u svom radu, a u javnosti je osporavan i legitimitet odluka tog tijela budući da novi članovi tog tijela, iz reda uglednih pravnika, nijesu mogli biti izabrani zbog nemogućnosti da se obezbijedi kvalifikovana većina u Skupštini. Stoga, mandat tri člana Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika, produžavan je više puta (na osnovu privremenog *anti-deadlock* mehanizma) i isti su ušli u devetu godinu njihovog mandata, uprkos ograničenju njihovog mandata na četiri godine.⁵

Ovakva situacija uticala je dodatno na pad povjerenja javnosti u način ispitivanja, ocjenjivanja i izbora kandidata za sudije od strane Sudskog savjeta koji je bio u kontinuitetu kritikovan kao nezakonit, neobjektivan i nedovoljno transparentan, te predmet tužbi pred Upravnim sudom Crne Gore. S tim u vezi, i odluka Sudskog savjeta o izboru deset kandidata za sudije osnovnih sudova bila je poništena odlukom Upravnog suda Crne Gore u novembru 2020. godine zbog povrede procedure prilikom pregledanja i bodovanja testova, izostanka obrazloženja u odlukama o prijedlogu ocjene, povrede procedure prilikom obavljanja intervjua, kao i kršenja obaveze izuzimanja predsjednice Vrhovnog suda Crne Gore iz postupka izbora u odnosu na kandidatkinju sa kojom je bila u prijateljskim odnosima. Dodatno nepovjerenje u odluke Sudskog savjeta izazvale su i odluke ovog tijela o izboru određenih pojedinaca za predsjednike sudova u trećem mandatu, što je bilo i predmet ocjene od strane Evropske komisije, a o čemu će biti više riječi u narednom poglavlju.

⁴ Centar za monitoring i istraživanje, Istraživanje javnog mnjenja o percepciji nezavisnosti i integriteta pravosuđa u Crnoj Gori iz 2023 godine, str. 5

<https://cemi.org.me/storage/uploads/JGvRk6MDSVRZHB9WTU9oW92Wygiswk4CMIHxMOC.pdf>.

⁵ Član 127 Ustava Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", br. 1/07 i 38/13).

Ovakav način postupanja u suprotnosti je sa standardima Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu prema kojima sudovi moraju nadahnjivati povjerenje javnosti u demokratskom društvu i svaki sudija kod kojeg postoji razlog za sumnju u pristrasnost mora se izuzeti (*Micallef protiv Španije*, br. predstavke 17056/06, stav 98).⁶

Višestruki mandati predsjednika sudova

Na probleme u sudstvu sve eksplicitnije ukazuje i Evropska komisija, ali to ne prati osjećaj odgovornosti u samom sudstvu o čemu svjedoče i primjeri iz prakse. Naime, predmet kritika su bili mnogo puta ističani višestruki mandati predsjednice Vrhovnog suda i predsjednika niza drugih sudova uprkos ustavnom principu koji ograničava vršenje funkcije predsjednika određenog suda od strane istog pojedinca na dva mandata.

U Izvještaju Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2020. godinu ukazano je na problem sa spornim imenovanjima nosilaca određenih funkcija u pravosuđu, a Evropska komisija direktno je izdvojila i treći mandat predsjednice Vrhovnog suda Crne Gore, ističući sljedeće: „Odluka Sudskog savjeta o ponovnom imenovanju sedam predsjednika sudova, uključujući predsjednicu Vrhovnog suda, na najmanje treći mandat, izaziva ozbiljnu zabrinutost zbog tumačenja slova i duha ustavnog i zakonskog okvira od strane Sudskog savjeta, a koje tumačenje ova imenovanja ograničava na najviše dva mandata kako bi se spriječila prevelika koncentracija moći u pravosuđu. To nije u skladu sa preporukama GRECO-a o nezavisnosti sudstva, čije se poštovanje očekuje od Crne Gore kako ne bi nazadovala u odnosu na ranija dostignuća ostvarena na planu pravosudnih reformi“⁷. U svom posljednjem izvještaju Evropska komisija ponovo je skrenula pažnju na problem prevelike koncentracije moći u rukama pojedinca zbog kršenja navedenog ograničenja.

Pokretanje krivičnih postupaka protiv nosilaca najviših funkcija u pravosuđu

Lišenje slobode i pokretanje istražnih postupaka, a potom i stupanje na pravnu snagu optužnica kojima se nosiocima najviših pravosudnih funkcija stavlja na teret izvršenje ozbiljnih krivičnih djela iz oblasti korupcije, u prethodnom periodu dodatno su poljuljali povjerenje javnosti u crnogorski pravosudni sistem, o čemu su pisale i međunarodne nevladine organizacije koje se bave zaštitom ljudskih prava.⁸ Bivša predsjednica Vrhovnog suda Crne Gore i predsjednik Privrednog suda Crne Gore uhapšeni su pod optužbom za zloupotrebu službenog položaja i osnivanje kriminalne organizacije u aprilu i maju 2022. godine. Specijalni tužilac uhapšen je u decembru prošle godine zbog osnova sumnje da je, obavljajući funkciju specijalnog tužioca, u periodu od sredine 2020. do 2022. godine, počinio krivično djelo stvaranje kriminalne organizacije, kao i više krivičnih djela zloupotreba službenog položaja. Krivični postupci protiv navedenih lica i dalje su u toku i čeka se na donošenje prvostepenih presuda.

Problemi u Državnom tužilaštvu

Proaktivno postupanje tužilaštva, nakon određenih personalnih promjena u državno-tužilačkoj organizaciji, naišlo je na pozitivne reakcije međunarodnih partnera i Evropske komisije, te uticalo na trend rasta povjerenja javnosti u pravosuđe. Međutim, neophodno je dodatno jačati transparentnost rada,

⁶ Presuda Upravnog suda Crne Gore U. br. 4152/19 od 17.11.2020. godine.

⁷ Izvještaj Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2020. godinu, str. 5.

⁸ Amnesty International Report 2022/2023.

profesionalizam i odgovornost Tužilačkog savjeta i samih tužilaca, u skladu sa međunarodnim standardima. Evropska komisija je u svojim izvještajima zapazila da promocija i primjena etičkih kodeksa i standarda disciplinske odgovornosti i procedure za tužioce ostaju ograničene, te da postoji ograničena evidencija i nedostatak posvećenosti Tužilačkog savjeta da obezbijedi utvrđivanje disciplinske i etičke odgovornosti državnih tužilaca.⁹

Evropski sud za ljudska prava u Strazburu donio je određeni broj presuda protiv Crne Gore u kojima je utvrdio povredu člana 3 Konvencije (zabrana mučenja) zbog nedostatka djelotvorne istrage u skladu sa međunarodnim standardima koji zahtijevaju da istraga bude adekvatna, temeljna, nezavisna i brza. Presude u tim predmetima i dalje se nalaze pod nadzorom Komiteta ministara Savjeta Evrope, koji očekuje preduzimanje dodatnih mjera od strane nadležnih organa, kako bi se predmetni slučajevi efikasno istražili i počinioci krivičnih djela identifikovali.

Navedeno ukazuje na kontinuirani problem dugih i nedjelotvornih tužilačkih istraga koji nastavlja da opterećuje crnogorsko pravosuđe i dovodi do kršenja ljudskih prava i sloboda, a propusti u radu tužilaca nijesu do sada rezultirali odgovarajućim sankcijama. Pored navedenog i slučajevi odbacivanja krivičnih prijava zbog nastupanja zastarjelosti krivičnog gonjenja postoje u praksi, ali izostala je temeljna provjera nastupanja razloga zastarjelosti i utvrđivanje eventualne odgovornosti. Na navedene probleme u kontinuitetu je ukazivano kroz brojne analize i istraživanja civilnog sektora, ali i kroz izvještaje Evropske komisije i drugih relevantnih međunarodnih partnera.

Prekomjerno trajanje sudskih postupaka

Dugotrajni sudski postupci, veliki broj neriješenih predmeta i nedovoljna efikasnost pravosuđa nastavljaju da opterećuju pravosuđe. Ustavne garancije pravičnog suđenja u razumnom roku se nedosljedno poštuju, a pravni postupci su dugotrajni i često veoma birokratski, posebno kada se radi o privrednim postupcima.¹⁰ O navedenom problemu svjedoče i presude Evropskog suda za ljudska prava donijete u odnosu na Crnu Goru, koje pokazuju da se čak polovina svih presuda u kojima je utvrđena povreda nekog konvencijskog prava odnosi na povredu prava na pravično suđenje odnosno prava na suđenje u razumnom roku garantovanog članom 6 Konvencije.

Stanje u Ustavnom sudu Crne Gore

Ustavni sud Crne Gore u posljednjem periodu bio je u fokusu pažnje, kako laičke, tako i stručne javnosti, budući da je zbog odlaska u penziju dijela sudija, broj sudija u tom sudu sa sedam pao na četiri, a potom na tri sudije, usljed čega je došlo do blokade u odlučivanju ovog tijela, zbog nedostatka kvoruma, dok je sa druge strane iz dana u dan rastao broj ustavnih žalbi koje građani podnose ovom sudu radi zaštite svojih ljudskih prava i sloboda. Postupak izbora sudija ovog suda bio je na meti kritika zbog navodnog političkog upliva, a višestruki konkursi od strane nadležnog odbora Skupštine okončani su izborom troje novih sudija, dok jedan sudija i dalje fali, kako bi sastav ovog suda bio kompletan. Sve navedeno dodatno je usložilo

⁹ Izvještaj Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2022. godinu, str. 23.

¹⁰ Freedom House Montenegro Overview, 2023, Montenegro: Freedom in the World 2023 Country Report | Freedom House.

funkcionisanje i bitisanje ovog suda, te pobudilo sumnju u nezavisnost i nepristrasnosti nosilaca ustavnosudske funkcije.

Pored navedenog, zabrinutost izaziva i prekomjerno trajanje postupaka po ustavnim žalbama pred Ustavnim sudom, koji u prosjeku traju oko tri godine, a u pojedinim slučajevima se prolongiraju i na period od pet godina. Navedeno stanje rezultiralo je sve većim brojem predstavki pred Evropskim sudom za ljudska prava protiv Crne Gore, koje se odnose na povredu prava na pravično suđenje zagantovanog članom 6 Konvencije, ali i padom povjerenja građana u efikasnost i rad ove sudske instance. Opravdanu bojazan od gubitka djelotvornosti ustavne žalbe kao pravnog lijeka na nacionalnom nivou, iskazala je i Evropska komisija ocijenivši da povreda prava na suđenje u razumnom roku pred Ustavnim sudom može dovesti u rizik stav Evropskog suda o djelotvornosti ustavne žalbe kao pravnog sredstva na nacionalnom nivou.¹¹

Svi prethodno navedeni izazovi sa kojima se suočava crnogorsko pravosuđe opisani i u izvještajima Evropske komisije o napretku Crne Gore u postupku pristupanja Evropskoj uniji, u kojima se u kontinuitetu ističe da je pravosudni sistem Crne Gore "umjereno spreman", te da je postignut "ograničen napredak". Prema zaključcima Evropske komisije, korupcija prevladava u mnogim oblastima nacionalnog sistema i izaziva ozbiljnu zabrinutost, a potrebna je jaka politička volja kako bi se pristupilo efikasnom i kredibilnom rješavanju tog problema i snažan odgovor krivičnog pravosuđa da se izbori sa korupcijom na visokom nivou.

Postojeći normativni okvir koji uređuje sistem utvrđivanja odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija nije proizveo konkretne rezultate u praksi, zbog čega se u prethodnom periodu aktualizovalo pitanje uvođenja nekog drugog modela utvrđivanja odgovornosti. S tim u vezi, ministar pravde je u decembru 2022. godine obrazovao Radni tim¹² za izradu Analize stvaranja uslova za uvođenje procesa vetinga u pravosuđu koji čine predstavnici Ministarstva pravde, Vrhovnog suda Crne Gore, Vrhovnog državnog tužilaštva Crne Gore, Sudskog savjeta, Tužilačkog savjeta, Udruženja sudija Crne Gore, Udruženja državnih tužilaca Crne Gore, Skupštine Crne Gore, Vlade Crne Gore, Kancelarije Zastupnika Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava i Agencije za sprječavanje korupcije i civilnog sektora.

Svrha predmetne Analize je da se na sistematičan i sveobuhvatan način sagledaju važeća ustavna i zakonska rješenja koja se odnose na status i odgovornost nosilaca pravosudnih funkcija i njihova primjena u praksi. Pored navedenog, posebna pažnja u Analizi posvećena je međunarodnim standardima i uporednim iskustvima država u kojima je proces vetinga već primijenjen, ali i praksi međunarodnih sudova koji su odlučivali o navedenom pitanju, a sve u cilju razmatranja opravdanosti uvođenja procesa vetinga u Crnoj Gori.

Analiza stvaranja uslova za uvođenje procesa vetinga u pravosuđu izrađena je na osnovu priloga, izvještaja i podataka dostavljenih od strane Sudskog savjeta, Tužilačkog savjeta, Zastupnika Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava, Skupštine Crne Gore, Agencije za sprječavanje korupcije i civilnog sektora.

¹¹ Izvještaj Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2022. godinu, str. 34.

¹² <https://www.gov.me/clanak/formiran-radni-tim-za-izradu-analize-stvaranja-uslova-za-uvodenje-procesa-vetinga-u-pravosudu>

S obzirom na navedeno, cilj predmetne analize jeste da ukaže na koji način treba pristupiti unaprjeđenju sistema odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija, uvažavajući ustavna načela nezavisnosti i samostalnosti sudija i državnih tužilaca, međunarodne standarde, te cijeneći uporedna iskustva zemalja u kojima je ovaj proces sproveden.

II NORMATIVNI OKVIR

1. STATUS I ODGOVORNOST SUDIJA

USTAV CRNE GORE¹³

Ustav Crne Gore garantuje samostalnost i nezavisnost suda, kao i stalnost sudijske funkcije, odnosno definiše u kojim slučajevima sudiji prestaje funkcija, kao i uslove za razrješenje dužnosti sudije. Sudiji prestaje funkcija ako to sam zatraži, kada ispuni uslove za ostvarivanje prava na starosnu penziju i ako je osuđen na bezuslovnu kaznu zatvora. Sudija se razrješava dužnosti ako je osuđen za djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje sudijske funkcije, nestručno ili nesavjesno obavlja sudijsku funkciju ili ako trajno izgubi sposobnost za vršenje sudijske funkcije.

Takođe, Ustavom se sudiji garantuje funkcionalni imunitet koji podrazumjeva da sudija i sudija-porotnik ne može biti pozvan na odgovornost za izraženo mišljenje i glasanje pri donošenju sudske odluke, osim ako se radi o krivičnom djelu. Istovremeno Ustavom je predviđeno da sudija u postupku pokrenutom zbog krivičnog djela učinjenog u obavljanju sudijske funkcije, ne može biti pritvoren bez odobrenja Sudskog savjeta.

Pored navedenog, Ustavom je definisano da sudija ne može biti član političke organizacije, vršiti poslaničku ili drugu javnu funkciju niti profesionalno obavljati drugu djelatnost.

Sudski savjet kao samostalan i nezavisan organ, obezbjeđuje nezavisnost i samostalnost sudova i sudija. Sastav i nadležnost Sudskog savjeta definisani su Ustavom. Sudski savjet bira i razrješava sudiju, predsjednika suda i sudiju-porotnika, utvrđuje prestanak sudijske funkcije, utvrđuje broj sudija i sudija-porotnika u sudu, razmatra izvještaj o radu suda, predstavke i pritužbe na rad suda i zauzima stavove o njima, odlučuje o imunitetu sudije, predlaže Vladi iznos sredstava za rad sudova i vrši i druge poslove utvrđene zakonom. Kada je u pitanju sastav ovog organa, Ustav definiše da ima predsjednika i devet članova i to: predsjednik Vrhovnog suda, četiri sudije koje bira i razrješava Konferencija sudija, četiri ugledna pravnika koje bira i razrješava Skupština na predlog nadležnog radnog tijela Skupštine po raspisanom Javnom pozivu i ministar pravde. Sudski savjet odlučuje većinom glasova svih članova, dok u postupcima disciplinske odgovornosti sudija, ministar pravde ne glasa.

ZAKON O SUDSKOM SAVJETU I SUDIJAMA¹⁴

Ovim zakonom uređuju se način izbora i prestanak mandata članova Sudskog savjeta, organizacija i način rada Sudskog savjeta, postupak izbora sudija i sudija - porotnika, prava i dužnosti, način utvrđivanja

¹³ Ustav Crne Gore ("Službeni list RCG", broj 66/06) i Amandmani I do XVI na Ustav Crne Gore („Službeni list CG“, broj 38/13),

¹⁴ Zakon o Sudskom savjetu i sudijama ("Službeni list CG", br. 11/15, 28/15 i 42/18);

prestanka sudijske funkcije, disciplinska odgovornost i razrješenje sudija i sudija-porotnika i druga pitanja o kojima Sudski savjet odlučuje.

Izbor sudija i predsjednika sudova

Zakon o Sudskom savjetu i sudijama uređuje postupak i uslove za izbor sudija i predsjednika sudova. Ovaj zakon propisuje kako opšte tako i posebne uslove za izbor sudija. Opšti uslovi za sudiju su završen pravni fakultet VII1 - nivo kvalifikacije obrazovanja i položen pravosudski ispit. Pored opštih uslova zakon prepoznaje i posebne uslove koji se razlikuju u zavisnosti od toga za koji sud lice treba biti birano. Takođe, zakon definiše i posebne uslove i uređuje postupak izbora predsjednika suda.

Slobodna mjesta sudija u sudovima popunjavaju se u skladu sa Planom slobodnih mjesta sudija na nivou Crne Gore, koji donosi Sudski savjet.

U osnovnim sudovima slobodna sudijska mjesta popunjavaju se putem internog oglasa za dobrovoljno premještanje sudije iz jednog u drugi osnovni sud na nivou Crne Gore. Ako slobodna mjesta nisu popunjena na ovaj način, sudije u osnovnim sudovima biraju se na osnovu javnog oglasa. Slobodna sudijska mjesta u višem sudu, Upravnom sudu, Privrednom sudu, sudovima za prekršaje, Apelacionom sudu i Vrhovnom sudu popunjavaju se putem javnog oglasa, u skladu sa Planom slobodnih mjesta.

Kandidati za sudiju obavezni su da završe inicijalnu obuku koja se sastoji od teorijskog i praktičnog dijela. Trajanje inicijalne obuke razlikuje se u zavisnosti od toga za koji sud se lice prijavilo. Inicijalnu obuku kandidata za sudije sprovodi Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu, koji je samostalna organizacija sa svojstvom pravnog lica. Način rada, obuke, finansiranje i druga pitanja od značaja za rad Centra regulisani su Zakonom o Centru za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu¹⁵.

Na osnovu izvještaja Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu i mentora o sprovedenoj obuci Sudski savjet utvrđuje ocjenu kandidata za sudiju. Kandidata za sudiju koji je dobio ocjenu zadovoljava na inicijalnoj obuci Sudski savjet bira za sudiju.

Ocjenjivanje sudija

Zakon o Sudskom savjetu i sudijama predviđa da se rad sudija, osim sudija Vrhovnog suda, ocjenjuje svake tri godine, radi procjene njihove stručnosti, kvantiteta i kvaliteta rada, etičnosti i potrebe za obukom, kao i u svrhu napredovanja u sud višeg stepena. Ocjenjivanje sudija vrši Komisija za ocjenjivanje rada sudija koju obrazuje Sudski savjet. Protiv odluke Komisije za ocjenjivanje rada sudija može se pokrenuti upravni spor. Ocjene rada sudije su odličan, dobar, zadovoljava i ne zadovoljava. Predmetnim zakonom definisani su i kriterijumi po kojima se vrši ocjenjivanje rada sudija i to su: stručno znanje i opšte sposobnosti za vršenje sudijske funkcije. Postupak ocjenjivanja detaljnije je regulisan Pravilima za ocjenjivanje sudija i predsjednika sudova¹⁶.

Sudija koji je ocijenjen ocjenom zadovoljava i ocjenom ne zadovoljava upućuje se na program obavezne kontinuirane obuke, u skladu sa Zakonom o Centru za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu, dok sudija

¹⁵ Zakon o Centru za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu ("Službeni list CG", broj 58/15);

¹⁶ Pravila za ocjenjivanje sudija i predsjednika sudova ("Službeni list CG" br. 75/15, 85/21 i 107/21)

koji je ocijenjen ocjenom odličan ili dobar može da napreduje u sud višeg stepena. Za predsjednika suda može biti izabran sudija čiji je rad ocijenjen ocjenom dobar ili odličan. Takođe, sudija ima pravo da napreduje izborom u Vrhovni sud ako je njegov rad ocijenjen ocjenom odličan. Pored navedenog, zakonom je definisano da najteži disciplinski prekršaj predstavlja situacija u kojoj sudija bude ocijenjen dva puta uzastopno ocjenom ne zadovoljava, u kojem slučaju se sudija razrješava dužnosti. Kao posledicu ocjene ne zadovoljava zakon predviđa razrješenje dužnosti predsjednika suda.

Etička odgovornost

Načela i pravila ponašanja kojih se sudije moraju pridržavati radi očuvanja, afirmacije i unaprjeđenja dostojanstva i ugleda sudije i sudstva definisana su Etičkim kodeksom sudija.¹⁷ Da li je određeno ponašanje sudija u skladu sa Etičkim kodeksom sudija ili nije, utvrđuje Komisija za etički kodeks sudija. Komisija za Etički kodeks sudija ima predsjednika i dva člana i bira se na period od četiri godine. Svako se može obratiti Komisiji za Etički kodeks sudija radi davanja mišljenja da li je određeno ponašanje sudija u skladu sa Etičkim kodeksom sudija.

Protiv odluke Komisije kojom je utvrđena povreda Kodeksa sudija sudija ima pravo prigovora Sudskom savjetu u roku od osam dana od dana prijema. Konačna odluka o povredi Kodeksa evidentira se u Personalni dosije sudije.

Disciplinska odgovornost

Zakonom o Sudskom savjetu i sudijama predviđeno je da sudija i predsjednik suda odgovara za lakše, teže i najteže disciplinske prekršaje.

Lakši disciplinski prekršaji svode se na sledeća postupanja, odnosno nepostupanja:

- 1) neuzimanje predmeta u rad redom kojim su primljeni u skladu sa zakonom i Sudskim poslovníkom bez opravdanog razloga;
- 2) nedolaženje ili kašnjenje na zakazane rasprave, pretrese ili sjednice vijeća;
- 3) nepohađanje obaveznih programa obuke bez opravdanog razloga;
- 4) neispunjavanje obaveze mentora prilikom inicijalne obuke i obuke pripravnika;
- 5) nepreduzimanje zakonom propisane mjere za poštovanje suda i učesnika u postupku.

Teži disciplinski prekršaji obuhvataju:

- 1) nezakazivanje ročišta ili pretresa u predmetima koji su mu dodijeljeni u rad ili odugovlačenje postupka na drugi način;
- 2) odugovlačenje postupka ili neuzimanje predmet u rad, usljed čega nastupi zastarjelost krivičnog gonjenja ili zastarjelost izvršenja krivičnih sankcija za krivično djelo za koje je propisana kazna zatvora u trajanju od najmanje jedne godine;

¹⁷ Etički kodeks sudija ("Službeni list CG", br. 16/14 i 24/15).

- 3) prekoračenje trostrukog zakonom propisanog roka za izradu odluke u najmanje tri predmeta;
- 4) propuštanje traženja izuzeće u najmanje tri predmeta u kojima je znao da postoji razlog za njegovo obavezno izuzeće u toku jedne kalendarske godine;
- 5) nepoštovanje programa za rješavanje zaostalih predmeta ili nepostupanje po odluci po kontrolnom zahtjevu;
- 6) onemogućavanje vršenje nadzora u skladu sa zakonom;
- 7) ponašanje na način koji nije primjeren vršenju sudijske funkcije;
- 8) neprimjeren odnos prema učesnicima u sudskim postupcima i zaposlenima u sudu;
- 9) iznošenje povjerljivih informacija koje je saznao postupajući u predmetima ili vršeći sudijsku funkciju;
- 10) korišćenje sudijske funkcije za ostvarivanje svojih privatnih interesa i interesa svoje porodice ili sebi bliskih lica;
- 11) prihvatanje poklona ili nedostavljanje podataka o imovini i prihodima u skladu sa propisima kojima se uređuje sprječavanje sukoba interesa;
- 12) neopravdano odsustvovanje sa posla pet dana uzastopno;
- 13) javno iznošenje mišljenja o predmetu koji nije postao pravosnažan.

Najteži disciplinski prekršaj postoji:

- 1) ako je sudija ili predsjednik suda osuđen za djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje sudijske funkcije;
- 2) ako sudija ili predsjednik suda nestručno ili nesavjesno obavlja sudijsku funkciju.

Djelo koje sudiju čini nedostojnim za vršenje sudijske funkcije jeste krivično djelo za koje se goni po službenoj dužnosti za koje je propisana kazna zatvora.

Nestručnim ili nesavjesnim obavljanjem sudijske funkcije smatra se ako sudija:

- bez opravdanih razloga ne ostvaruje najmanje 50% rezultata u pogledu kvantiteta rada u odnosu na prosječna mjerila kvantiteta u određenoj vrsti predmeta koje utvrđuje Sudski savjet, osim ako sudija ne da valjane razloge zbog kojih nije ostvario rezultate u pogledu kvantiteta rada;
- započne vršenje poslaničke ili druge javne funkcije ili profesionalno obavlja druge djelatnosti;
- bude ocijenjen dva puta uzastopno ocjenom ne zadovoljava;
- ako mu je dva puta izrečena disciplinska sankcija za teže disciplinske prekršaje.

Disciplinske sankcije koje se mogu izreći sudiji su:

- 1) opomena (za lakše disciplinske prekršaje);
- 2) novčana kazna (za lakše i teže disciplinske prekršaje);
- 3) zabrana napredovanja (za teže disciplinske prekršaje);
- 4) razrješenje (za najteže disciplinske prekršaje).

Predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije podnosi se Sudskom savjetu a mogu ga podnijeti predsjednik suda, predsjednik neposredno višeg suda i predsjednik Vrhovnog suda ili Komisija za praćenje primjene Etičkog kodeksa sudija, ukoliko postoji osnovana sumnja da je sudija izvršio disciplinski prekršaj.

Sudski savjet dostavlja predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti disciplinskom tužiocu, koji sprovodi istragu po podnijetom predlogu i zastupa optužni akt u navedenom postupku utvrđivanja

disciplinske odgovornosti sudije. Navedenu istragu disciplinski tužilac mora završiti u roku od 45 dana od dana dostavljanja predloga. Disciplinski tužilac, nakon sprovedene istrage po podnijetom predlogu, može predložiti disciplinskom vijeću, odnosno Sudskom savjetu da:

1) odbaci predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti zbog toga što je:

- podniet za radnju koja nije propisana kao disciplinski prekršaj,
- nastupila zastarjelost,
- podniet od neovlašćenog lica;

2) odbije predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti kao neosnovan, zbog nepostojanja dokaza da je sudija učinio disciplinski prekršaj;

3) podnese optužni predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije.

Postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti za lakše i teže disciplinske prekršaje sprovodi Disciplinsko vijeće po optužnom predlogu disciplinskog tužioca, dok za najteže disciplinske prekršaje postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti sprovodi Sudski savjet.

Sudija čija se odgovornost ispituje ima pravo na branioca. U postupku utvrđivanja disciplinske odgovornosti, disciplinsko vijeće, odnosno Sudski savjet održava raspravu.

U postupku utvrđivanja disciplinske odgovornosti sudije, Disciplinsko vijeće, odnosno Sudski savjet može odlučiti da:

- odbije optužni predlog kao neosnovan;
- usvoji optužni predlog i izrekne disciplinsku sankciju.

Prilikom donošenja odluke o disciplinskoj odgovornosti i izricanja disciplinske sankcije Disciplinsko vijeće, odnosno Sudski savjet nije vezan predlogom disciplinskog tužioca. Na disciplinski postupak shodno se primjenjuju odredbe Zakonika o krivičnom postupku.

Odluka kojom se utvrđuje disciplinska odgovornost sudije i kojom mu se izriče disciplinska sankcija mora biti izrađena i dostavljena sudiji čija se odgovornost utvrđuje i disciplinskom tužiocu. Protiv ove odluke disciplinski tužilac i sudija čija se odgovornost utvrđuje imaju pravo da podnesu žalbu Vrhovnom sudu koji odlučuje u vijeću od troje sudija.

Kako bi zainteresovana lica mogla da ukažu nadležnom organu na propuste u pogledu zakonitosti rada sudija, Zakon o Sudskom savjetu i sudijama ustanovio je institut pritužbe na rad sudija. Pritužbe na rad sudija razmatra Sudski savjet. Značaj ovog instituta ogleda se u činjenici da su kao jedan od izvora ocjenjivanja rada sudija zakonom propisani i podaci o broj pritužbi i odlukama po pritužbama na rad sudija.

Predložene izmjene i dopune Zakona o Sudskom savjetu i sudijama iz 2023. godine

Radi prevazilaženja problema koji su se pojavili u praktičnoj primjeni Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, kao što su: rad Sudskog savjeta, sistem etičke i disciplinske odgovornosti sudija, izbor sudija i predsjednika sudova, te izrada Plana slobodnih sudijskih mjesta, upućivanje i premještanje sudija, kao i njihovo

ocjenjivanje, Ministarstvo pravde pristupilo je izmjenama i dopunama Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, a koji predlog zakona ¹⁸je Vlada Crne Gore utvrdila na sjednici održanoj 1. juna 2023. godine.

Na Predlog ovog zakona Venecijanska komisija je dva puta dala pozitivna mišljenja, u kojima je pozdravila značaj predloženih zakonskih izmjena za reformu pravosuđa u Crnoj Gori i posvećenost Ministarstva pravde da ovom procesu pristupi na inkluzivan, demokratski i transparentan način, uz konstataciju da će normativne izmjene u ovom propisu doprinijeti podizanju povjerenja građana u rad pravosuđa. Preporuke sadržane u mišljenjima Venecijanske komisije u značajnoj mjeri su usvojene i inkorporirane u Predlog ovog zakona.

Značajne novine predviđene ovim zakonom su: skraćenje inicijalne obuke, izmjena uslova za članstvo u Sudskom savjetu, način izbora članova Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika, ograničenje broja mandata članova Sudskog savjeta, izmjene postupka izbora sudija i predsjednika sudova, izmjene u pogledu upućivanja i premještanja sudija, izmjene postupka ocjenjivanja sudija, uvođenje postupka ocjenjivanja sudija Vrhovnog suda, sistematizacija odredbi o Etičkom kodeksu sudija, kao i odredbi o disciplinskoj odgovornosti.

2. STATUS I ODGOVORNOST DRŽAVNIH TUŽILACA

USTAV CRNE GORE

Ustav Crne Gore garantuje samostalnost i jedinstvenost državnog tužilaštva, i definiše ga kao državni organ koji vrši poslove gonjenja učinilaca krivičnih djela i drugih kažnjivih djela, koja se gone po službenoj dužnosti. Vrhovni državni tužilac i rukovodioci državnih tužilaštava imenuju se na vrijeme od pet godina.

Samostalnost Državnog tužilaštva obezbjeđuje Tužilački savjet, kojim predsjedava Vrhovni državni tužilac, osim u disciplinskom postupku. Vrhovnog državnog tužioca bira i razrješava Skupština Crne Gore nakon saslušanja u nadležnom radnom tijelu, na predlog Tužilačkog savjeta, po raspisanom javnom pozivu. Izbor, mandat, nadležnosti, organizacija i način rada Tužilačkog savjeta uređuju se zakonom.

Ustav garantuje stalnost tužilačke funkcije, osim u slučaju kada se državni tužilac prvi put bira u kojem slučaju se bira na period od četiri godine. Državni tužilac i zamjenik državnog tužioca uživaju funkcionalni imunitet i ne mogu biti pozvani na odgovornost za mišljenje dato ili odluku donijetu u vršenju svoje funkcije, osim ako se radi o krivičnom djelu. Ova lica takođe ne mogu biti članovi političke organizacije, vršiti poslaničku i drugu javnu funkciju, niti profesionalno obavljati drugu djelatnost.

Rukovodilac državnog tužilaštva i državni tužilac razrješava se funkcije ako je pravosnažnom presudom osuđen na bezuslovnu kaznu zatvora. Prestanak i razrješenje funkcije državnog tužioca detaljnije je regulisan Zakonom o državnom tužilaštvu.

¹⁸ <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/775/3144-18156-23-1-23-4.pdf>

ZAKON O DRŽAVNOM TUŽILAŠTVU

Zakonom o Državnom tužilaštvu¹⁹ definisano je da državno tužilaštvo vrši poslove gonjenja učinilaca krivičnih djela za koja se goni po službenoj dužnosti i prekršaja, kao i druge poslove propisane zakonom, a na osnovu ustava, zakona i potvrđenih međunarodnih ugovora. Takođe, ovim zakonom propisano je i da državno tužilaštvo vrši svoje poslove samostalno i nepristrasno.

Ovim zakonom dalje su razrađeni sastav i nadležnost Tužilačkog savjeta, pa tako isti ima predsjednika i deset članova. Predsjednik Tužilačkog savjeta je vrhovni državni tužilac, dok su članovi četiri državna tužioca koji imaju stalnu funkciju i najmanje pet godina radnog iskustva u obavljanju tužilačke funkcije, od kojih tri iz Vrhovnog državnog tužilaštva, Specijalnog državnog tužilaštva i viših državnih tužilaštava, a jedan iz osnovnih državnih tužilaštava, a koje bira i razrješava Konferencija državnih tužilaca, četiri ugledna pravnik koji bira i razrješava Skupština Crne Gore, na predlog nadležnog radnog tijela, jedan predstavnik organa državne uprave nadležnog za poslove pravosuđa kojeg imenuje ministar pravde iz reda zaposlenih u Ministarstvu pravde i jedan ugledni pravnik kao predstavnik nevladinih organizacija iz oblasti vladavine prava, rada državnog tužilaštva ili borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, kojeg predlažu nevladine organizacije koje ispunjavaju uslove propisane ovim zakonom, a kojeg bira i razrješava Skupština.

Sastav Tužilačkog savjeta proglašava predsjednik Skupštine, a mandat ovog tijela je četiri godine.

Tužilački savjet, pored nadležnosti utvrđenih Ustavom utvrđuje broj državnih tužilaca, utvrđuje predlog za razrješenje vrhovnog državnog tužioca, odlučuje o disciplinskoj odgovornosti državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava, stara se o edukaciji državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava, obezbjeđuje korišćenje, funkcionalnost i jednoobraznost Pravosudnog informacionog sistema u dijelu koji se odnosi na Državno tužilaštvo, vodi evidenciju podataka o državnim tužiocima i rukovodiocima državnih tužilaštava, donosi poslovnik Tužilačkog savjeta, daje mišljenje o nespojivosti obavljanja određenih poslova sa vršenjem tužilačke funkcije, razmatra pritužbe državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava i zauzima stavove u vezi ugrožavanja njihove samostalnosti, razmatra pritužbe na rad državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava u pogledu zakonitosti rada, obrazuje Komisiju za ocjenjivanje državnih tužilaca, bira disciplinskog tužioca, utvrđuje metodologiju za izradu izvještaja o radu Državnog tužilaštva i godišnjeg rasporeda poslova, izdaje službene legitimacije državnim tužiocima i rukovodiocima državnih tužilaštava i vodi evidenciju službenih legitimacija i vrši i druge poslove utvrđene zakonom.

Izbor rukovodilaca državnih tužilaštava i državnih tužioca

Zakon o Državnom tužilaštvu definiše postupak i uslove za izbor rukovodilaca državnih tužilaštava i državnih tužioca. Ovaj zakon propisuje kako opšte tako i posebne uslove za izbor državnih tužilaca. Opšti uslovi za državnog tužioca su završen pravni fakultet VIII1 - nivo kvalifikacije obrazovanja i položen pravosudni ispit. Pored optih uslova zakon prepoznaje i posebne uslove koji se razlikuju u zavisnosti od

¹⁹ Zakon o Državnom tužilaštvu ("Službeni list CG", br. 11/15, 42/15, 80/17, 10/18, 76/20 i 59/21)

toga za koje tužilaštvo lice treba biti birano. Takođe, zakon definiše i posebne uslove za izbor rukovodilaca državnih tužilaštava.

Slobodna mjesta državnih tužilaca u državnim tužilaštvima popunjavaju se u skladu sa planom slobodnih mjesta državnih tužilaca na nivou Crne Gore, koji donosi Tužilački savjet. Slobodna mjesta državnih tužilaca u osnovnim državnim tužilaštvima popunjavaju se putem internog oglasa za dobrovoljno premještanje državnog tužioca iz jednog državnog tužilaštva u drugo osnovno državno tužilaštvo. Ako slobodno mjesto državnog tužioca nije popunjeno na ovaj način, državni tužioci u osnovnim državnim tužilaštvima biraju se na osnovu javnog oglasa.

Postupak izbora specijalnih državnih tužilaca je propisan Zakonom o Specijalnom državnom tužilaštvu²⁰, imajući u vidu da je riječ o državnom tužilaštvu posebne nadežnosti. Nakon stupanja na snagu Zakona o Specijalnom državnom tužilaštvu osnovano je Specijalno državno tužilaštvo, koje je kao posebno državno tužilaštvo u okviru jedinstvenog Državnog tužilaštva, nadležno za organizovani kriminal, visoku korupciju, pranje novca, ratne zločine i terorizam.

Ocjenjivanje državnih tužilaca

Proces ocjenjivanja rada državnih tužilaca ima za cilj uvid u rad i profesionalno postupanje državnih tužilaca, čime se namjerava jačati profesionalni i stručni integritet i odgovornost za rezultate. Rad državnih tužilaca koji imaju stalnu funkciju, osim Vrhovnog državnog tužioca i državnih tužilaca u Vrhovnom državnom tužilaštvu, ocjenjuje se svake tri godine, radi procjene njihove stručnosti, kvantiteta i kvaliteta rada, etičnosti i potrebne za obukom, kao u svrhu napredovanja u državno tužilaštvo višeg stepena, dok se državni tužiocu koji su izabrani na mandat od četiri godine, ocjenjuju poslije dvije godine rada, kao i na kraju mandata.

Ocjenjivanje rada državnih tužilaca vrši se na osnovu sledećih kriterijuma: stručno znanje i opšte sposobnosti za vršenje tužilačke funkcije.

Ocjene rada državnih tužilaca su odličan, dobar, zadovoljava i ne zadovoljava.

Državni tužilac koji je ocijenjen ocjenom odličan ili ocjenom dobar može da napreduje u državno tužilaštvo višeg stepena. Ukoliko je državni tužilac koji je ocijenjen ocjenom zadovoljava ili ocjenom ne zadovoljava upućuje se na program obavezne kontinuirane obuke.

Ocjenjivanje rukovodilaca državnih tužilaštava takođe vrši Komisija za ocjenjivanje. Ocjene rada rukovodilaca državnih tužilaštava su dobar i ne zadovoljava. Ako rukovodilac državnog tužilaštva dobije ocjenu ne zadovoljava razrješava se funkcije rukovodioca državnog tužilaštva.

Postupak ocjenjivanja dalje je regulisan odredbama Pravila za ocjenjivanje državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava.

²⁰ Zakon o Specijalnom državnom tužilaštvu ("Službeni list CG", br. 10/15 i 53/16)

Etička odgovornost

Etički kodeks državnih tužilaca podijeljen je na segmente koji se tiču profesionalnog ponašanja državnih tužilaca, samostalnost i nepristrasnost, ulogu u krivičnom postupku, sprječavanje sukoba interesa i osnaživanje i saradnju (ostatak je više načelnog karaktera). Profesionalno ponašanje akcentuje zakonito i stručno postupanje, u skladu sa Ustavom, zakonom i potvrđenim međunarodnim ugovorima i poštovanje ljudskih prava, dok samostalnost i nepristrasnost u fokus stavlja objektivnost, provjerljivost rada kroz zakonske mehanizme i izvjesnu uzdržanost u pogledu kritike svog rada. Uloga u krivičnom postupku jasno je naglašena u kontekstu stručnosti, povjerljivosti i uzdržavanjem od neprimjerenog ponašanja kako na javnom mjestu, tako i u privatnom ambijentu, pri čemu se apostrofira i održavanje korektnih kolegijalnih odnosa sa drugim državnim tužiocima, rukovodocima, zaposlenim u državnim tužilaštvima, sudovima pred kojim postupaju, ali i prikladan odnos sa svim akterima u krivičnom postupku uopšte. Sprečavanje sukoba interesa normira izbjegavanje postupaka koji bi bili u sukobu sa službenim dužnostima, uključujući i obavljanje slobodnih aktivnosti i članstava u udruženjima, uz obavezu da se tim i takvim aktivnostima, ali i drugim djelatnostima koja mogu pobuditi sumnju u nepristrasnost obavještavaju rukovodilac državnog tužilaštva ili rukovodilac neposredno višeg državnog tužilaštva. Svakako, vrlo bitan element ovog segmenta Etičnog kodeksa jeste i zabrana traženja poklona, neprimjerene koristi, usluge ili privilegije za sebe ili druga lica, koji bi mogli uticati ili bi izgledalo da utiču na vršenje njihove funkcije, uz obavezu da se o takvim pojavama, ako su se i desile, obavijesti rukovodilac državnog tužilaštva, što bi trebalo da spriječi čak i nagovještaj korupcije.

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 Crne Gore. Komisija se bira na četiri godine i istoj se svako može obratiti radi davanja mišljenja da li je određeno ponašanje državnog tužioca u skladu sa Etičkim kodeksom državnih tužilaca. Dalja razrada postupanja Etičke komisije je data u Poslovniku o radu Etičke komisije. Ova Komisija, kao što to i sam Zakon predviđa, kao jednu od svojih nadležnosti, ima davanje mišljenja o tome da li je državni tužilac povrijedio Etički kodeks i odlučuje većinom svih članova, s tim što je dužna i da prati primjenu Etičkog kodeksa, a može i inicirati izmjenu relevantnih propisa u dijelu poštovanja etike.

Disciplinska odgovornost

Državni tužilac i rukovodilac državnog tužilaštva odgovaraju za lakše, teže i najteže disciplinske prekršaje.

Lakši disciplinski prekršaji svode se na sledeća postupanja, odnosno nepostupanja:

- 1) neuzimanje predmeta u rad redom, kojim su primljeni u skladu sa Pravilnikom o unutrašnjem poslovanju Državnog tužilaštva, bez opravdanog razloga;
- 2) neopravdano nedolaženje ili kašnjenje na zakazane pretese;
- 3) nepohađanje obaveznih programa obuke bez opravdanog razloga;
- 4) neispunjavanje obaveza mentora kod inicijalne obuke i obuke pripravnika.

Teži disciplinski prekršaj državnog tužioca odnose se na:

- 1) nepostupanje u predmetima u zakonom propisanim rokovima, bez opravdanog razloga, usljed čega nastupi zastarjelost, nemogućnost vođenja postupka i druge posljedice propisane zakonom;
- 2) popuštanje da se traži izuzeće u predmetima u kojima postoji razlog za njegovo izuzeće;
- 3) onemogućavanje vršenja nadzora u skladu sa zakonom;
- 4) dovođenje sebe u stanje ili ponašanje na način koji nije primjeren vršenju tužilačke funkcije, u vršenju tužilačke funkcije ili na javnom mjestu ;
- 5) se neprimjerenosti prema učesnicima postupka i zaposlenima u državnom tužilaštvu;
- 6) iznošenje informacija koji su saznati tokom postupanja u predmetima ili vršenja tužilačke funkciju;
- 7) korišćenje tužilačke funkcije za ostvarivanje svojih privatnih interesa i interesa svoje porodice ili sebi bliskih lica;
- 8) prihvatanje poklona ili nedostavljanje podataka o imovini i prihodima u skladu sa propisima kojima se uređuje sprječavanje sukoba interesa;
- 9) neopravdano odsustvovanje sa posla pet dana uzastopno;
- 10) javno iznošenje mišljenja o predmetu koji nije postao pravosnažan;

Najteži disciplinski prekršaji državnog tužioca su:

- 1) osuda za djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje tužilačke funkcije, pri čemu se misli na krivično djelo za koje je propisana kazna zatvora;
- 2) nestručno ili nesavjesno obavljanje tužilačke funkcije.

Pod nestručnim i nesavjesnim obavljanjem tužilačke funkcije smatra se ako državni tužilac:

- bez opravdanih razloga ne ostvaruje najmanje 50% rezultata u pogledu kvantiteta rada u odnosu na prosječna mjerila kvantiteta u određenoj vrsti predmeta koje utvrđuje Tužilački savjet, osim ako državni tužilac ne da valjane razloge zbog kojih nije ostvario rezultate u pogledu kvantiteta rada;
- započne vršenje poslaničke ili druge javne funkcije ili profesionalno obavljanje druge djelatnosti;
- bude ocijenjen dva puta uzastopno ocjenom ne zadovoljava;
- ima dva puta izrečenu disciplinsku sankciju za teže disciplinske prekršaje;
- učini teži disciplinski prekršaj kojim je nanijeta značajna šteta po ugled državnog tužilaštva.

Disciplinske sankcije koje se državnom tužiocu mogu izreći u zavisnosti od težine disciplinskog prekršaja su:

- 1) opomena (za lakše disciplinske prekršaje);
- 2) novčana kazna (za lakše i teže disciplinske prekršaje);
- 3) zabrana napredovanja (za teže disciplinske prekršaje);
- 4) razrješenje (za najteže disciplinske prekršaje)

Predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti državnog tužioca mogu podnijeti rukovodilac državnog tužilaštva, rukovodilac neposredno višeg državnog tužilaštva, vrhovni državni tužilac, ministar pravde i Komisija za praćenje primjene Etičkog kodeksa državnih tužilaca, s tim što se navedena lica, mogu obratiti Komisiji za praćenje primjene Etičkog kodeksa radi davanja mišljenja o tome da li je određeno ponašanje državnog tužioca u skladu sa Etičkim kodeksom.

Predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti državnog tužioca podnosi se Tužilačkom savjetu.

Istragu po podnijetom predlogu za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sprovodi disciplinski tužilac i zastupa optužni akt u postupku utvrđivanja disciplinske odgovornosti državnog tužioca. Disciplinski tužilac nakon sprovedene istrage po podnijetom predlogu može predložiti disciplinskom vijeću, odnosno Tužilačkom savjetu da:

1) odbaci predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti zbog toga što je:

- podnijet za radnju koja nije propisana kao disciplinski prekršaj,
- nastupila zastarjelost,
- podnijet od neovlašćenog lica;

2) odbije predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti kao neosnovan zbog nepostojanja dokaza da je državni tužilac učinio disciplinski prekršaj;

3) podnese optužni predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti državnog tužioca.

Postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti za lakše i teže disciplinske prekršaje sprovodi disciplinsko vijeće po optužnom predlogu disciplinskog tužioca, dok za najteže disciplinske prekršaje postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti sprovodi Tužilački savjet po optužnom predlogu disciplinskog tužioca.

Državni tužilac čija se odgovornost ispituje ima pravo na branioca. U postupku utvrđivanja disciplinske odgovornosti, Disciplinsko vijeće, odnosno Tužilački savjet održava raspravu.

U postupku utvrđivanja disciplinske odgovornosti državnog tužioca, Disciplinsko vijeće, odnosno Tužilački savjet može odlučiti da:

- odbije optužni predlog kao neosnovan;
- usvoji optužni predlog i izrekne disciplinsku sankciju.

Protiv odluke kojom se utvrđuje disciplinska odgovornost državnog tužioca i kojom mu se izriče disciplinska sankcija, disciplinski tužilac i državni tužilac čija se odgovornost utvrđuje imaju pravo da podnesu žalbu Vrhovnom sudu koji odlučuje u vijeću od troje sudija.

Što se tiče Vrhovnog državnog tužioca, inicijativu za njegovo razriješenje može podnijeti proširena sjednica Vrhovnog državnog tužilaštva, ministar pravde ili 25 poslanika.

Kako bi zainteresovana lica mogla da ukažu nadležnom organu na propuste u pogledu zakonitosti rada državnih tužilaca, Zakon o državnom tužilaštvu ustanovio je institut pritužbe na rad državnih tužilaca. Pritužbe na rad državnih tužilaca razmatra Tužilački savjet. Značaj ovog instituta ogleda se u činjenici da su kao jedan od izvora ocjenjivanja rada državnih tužilaca zakonom propisani i podaci o broj pritužbi i odlukama po pritužbama na rad državnih tužilaca.

3. SUDIJE I DRŽAVNI TUŽIOCI KAO JAVNI FUNKCIONERI

ZAKON O SPRJEČAVANJU KORUPCIJE

Zakonom o sprječavanju korupcije²¹ propisuju se mjere za sprječavanje sukoba javnog i privatnog interesa, uređuju ograničenja u vršenju javnih funkcija, podnošenje izvještaja o prihodima i imovini javnog funkcionera, zaštita lica koja prijavljuju ugrožavanje javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije, kao i druga pitanja od značaja za prevenciju i sprječavanje korupcije.

Javni funkcioner je izabrano, imenovano ili postavljeno lice u državnom organu, organu državne uprave, pravosudnom organu, organu lokalne samouprave, organu lokalne uprave, nezavisnom tijelu, regulatornom tijelu, javnoj ustanovi, javnom preduzeću ili drugom privredom društvu, odnosno pravnom licu koje vrši javna ovlaštenja, odnosno djelatnosti od javnog interesa ili je u državnom vlasništvu, kao i lice na čiji izbor, imenovanje ili postavljenje organ vlasti daje saglasnost, bez obzira na stalnost funkcije i nadoknadu.

Sudije i državni tužioci, kao javni funkcioneri u smislu ovog zakona, dužni su da svoju funkciju vrše na način da javni interes ne podrede privatnom, kao i da ne izazovu sukob interesa u vršenju svoje funkcije. Sukob interesa postoji kad privatni interes javnog funkcionera utiče ili može uticati na nepristrasnost javnog funkcionera u vršenju javne funkcije. Postojanje sukoba interesa utvrđuje i mjere za sprječavanje sukoba interesa preduzima Agencija za sprječavanje korupcije. Mišljenja o postojanju sukoba interesa u vršenju javne funkcije i ograničenja u vršenju javnih funkcija i odluke o povredi odredaba ovog zakona koje se odnose na sprječavanje sukoba interesa u vršenju javnih funkcija, ograničenja u vršenju javnih funkcija, poklone, sponzorstva i donacije i izvještaje o prihodima i imovini javnog funkcionera, koja Agencija daje, odnosno donosi u skladu sa ovim zakonom, obavezujuća su za javnog funkcionera. Smatra se da je javni funkcioner povrijedio odredbe zakona u slučaju kad ne postupi u skladu sa navedenim mišljenjem Agencije i sa obavezama propisanim ovim zakonom ili postupi na način kojim se krše zabrane i pravila propisana Zakonom, kao i drugim propisima kojima je propisan sukob interesa u oblastima koje su uređene tim propisima.

Ako javni funkcioner u organu vlasti u kojem vrši javnu funkciju učestvuje u raspravi i odlučivanju u stvari u kojoj on ili povezano lice sa javnim funkcionerom ima privatni interes, dužan je da davanjem izjave o postojanju privatnog interesa obavijesti ostale učesnike u raspravi i odlučivanju prije svog učešća u raspravi, a najkasnije prije početka odlučivanja. U slučaju da Agencija utvrdi da postoji sukob interesa i o tome obavijesti javnog funkcionera i organ vlasti iz stava 3 ovog člana, javni funkcioner ne može učestvovati u raspravi i odlučivanju, a organ vlasti je dužan da donese odluku o njegovom izuzeću.

Javni funkcioner je dužan da, u roku od 30 dana od dana stupanja na funkciju, podnese Agenciji izvještaj o svojoj imovini i prihodima, kao i o imovini i prihodima bračnog i vanbračnog supružnika i djece ukoliko žive u zajedničkom domaćinstvu prema stanju na dan izbora, imenovanja, odnosno postavljenja. Javni funkcioner kome je prestala funkcija dužan je da jednom godišnje u naredne dvije godine po prestanku

²¹ Zakon o sprječavanju korupcije („Službeni list CG“ br. 53/14 i 42/17)

funkcije podnese Izvještaj Agenciji, sa stanjem na dan podnošenja Izvještaja. Agencija vrši provjeru podataka iz Izvještaja upoređivanjem tih podataka sa prikupljenim podacima o imovini i prihodima javnog funkcionera od organa vlasti i pravnih lica koji raspolažu tim podacima.

Postupak u kojem se odlučuje da li je javni funkcioner povrijedio odredbe ovog zakona koje se odnose na sprječavanje sukoba interesa u vršenju javnih funkcija, ograničenja u vršenju javnih funkcija, poklone, sponzorstva i donacije i izvještaje o prihodima i imovini javnih funkcionera pokreće Agencija na zahtjev organa vlasti u kojem javni funkcioner vrši ili je vršio javnu funkciju, organa nadležnog za izbor, imenovanje, odnosno postavljenje javnog funkcionera, drugog državnog organa ili organa opštine, drugog pravnog ili fizičkog lica. Ovaj postupak se može pokrenuti i po službenoj dužnosti, na osnovu sopstvenih saznanja ili anonimnih zahtjeva. Navedeni postupak Agencija vodi preko lica koje ovlasti direktor Agencije, dok direktor Agencije donodi odluku da li je javni funkcioner povrijedio odredbe zakona koje se odnose na sprječavanje sukoba interesa u vršenju javnih funkcija, ograničenja u vršenju javnih funkcija, poklone, sponzorstva i donacije i izvještaje o prihodima i imovini javnih funkcionera.

III STATISTIČKI PODACI O ETIČKOJ I DISCIPLINSKOJ ODGOVORNOSTI SUDIJA I DRŽAVNIH TUŽILACA

PODACI SUDSKOG SAVJETA O ETIČKOJ I DISCIPLINSKOJ ODGOVORNOSTI SUDIJA

Podaci Sudskog savjeta o etičkoj odgovornosti sudija

Prema podacima Sudskog savjeta u poslednjih 10 godina, odnosno u periodu od 2013-2022. godine podnijeto je ukupno 134 inicijative za utvrđivanje povrede Etičkog kodeksa.

Tabela 1 – Tabelarni prikaz etičke odgovornosti sudija

Godina	Broj podnijetih inicijativa	Utvrđena povreda Etičkog kodeksa	Nije utvrđena povreda Etičkog kodeksa	Riješeno na drugi način (Komisija se oglasila nenadležnom, neuredne inicijative, obustava postupka usled odustanka od inicijative i sl.)	U radu
2013	0	0	0	0	0
2014	8	0	8	0	0
2015	15	0	15	0	0

2016	19	3	10	6	0
2017	17	1	8	8	0
2018	15	1	14	0	0
2019	19	2	6	11	0
2020	13	1	8	4	0
2021	14	1	8	5	0
2022	14	0	9	5	0
UKUPNO	134	9 (6,72%)	86 (64,18 %)	39 (29,10%)	0

Od ukupno 134 podnijetih inicijativa za utvrđivanje povrede Etičkog kodeksa sudija u najvećem broju slučajeva- 86 (64,18%) nije utvrđena povreda Etičkog kodeksa, 39 (29,10%) inicijativa riješeno je na drugi način, dok je povreda Etičkog kodeksa utvrđena u 9 (6,72%) podnijetih inicijativa.

Komisija za Etički kodeks sudija nije funkcionalna od 3. jula 2022. godine, zbog prestanka sudijskih funkcija članicama Komisije, dok je predsjedniku Komisije, Dobrici Šljivančaninu, istekao četvorogodišnji mandat.

U Prilogu predstavnika Sudskog savjeta u Radnom timu sadržan je i rezime o etičkoj odgovornosti, koji glasi:

„Sistem etičke odgovornosti sudija u Crnoj Gori je u popriličnoj mjeri nejasan i neprecizan. Evropska komisija u svojim izvještajima, od 2018. godine, ističe iste kritike da sistem za otkrivanje povreda pravila integriteta treba da se učini djelotvornijim tako što će se obezbijediti da svi slučajevi u kojima ima osnova za disciplinsku odgovornost budu praćeni na odgovarajući način. Već četvrtu godinu zaredom, Evropska komisija je ponovila da je pristup u rješavanju predmeta Komisije za Etički kodeks nedosljedan, kao i da pravni lijek protiv odluka Komisije tek treba uvesti u zakon.

U izvještajima Evropske komisije o napretku u procesu pridruživanja EU je često apostrofirano da je nejasna granica između etičke i disciplinske odgovornosti sudija. Osim što su sankcije za neetično ponašanje nedefinisane i izazivaju samo posredne posljedice prilikom ocjenjivanja sudija, i sam postupak izaziva nedoumice i polemiku o tome da li Komisije za Etički kodeks sudija može u postupku samo davati mišljenja kako je to propisano članom 11 stav 3 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama ili eventualno može donositi odluke kojima utvrđuje povredu Kodeksa sudija kako je to propisano članom 12 Etičkog kodeksa sudija. Kao rezultat neusklađenosti Zakona i Kodeksa je i određeni broj poništenih odluka Sudskog savjeta od strane Upravnog suda Crne Gore, koji je na stanovištu da Komisija za Etički kodeks nema zakonsko ovlašćenje da donosi bilo kakve odluke.

Stoga je nužno izmijeniti Zakon o Sudskom savjetu i sudijama kako bi se ove nejasnoće otklonile i jasno propisalo na koji način se utvrđuje etička odgovornost sudija i kakve posljedice može da izazove. U tom pravcu idu i preporuke međunarodnih i nacionalnih eksperata koji su angažovani od strane Savjeta Evrope da izrade studiju o primjeni Etičkog kodeksa sudija u Crnoj Gori. Oni smatraju da je neophodno:

a) Raditi na promociji Kodeksa i praktičnoj primjeni kodeksa, jer sudije na redovnoj osnovi treba podsjećati na odredbe i duh kodeksa u različitim formama, unutar istog suda, unutar jednog sudskog područja, kroz radionice Centra za obuku u sudstvu i tužilaštvu ili u sklopu rada Konferencije sudija i daljnih aktivnosti Udruženja sudija pri čemu nije nužno da takve aktivnosti sprovode samo i jedino članovi Komisije za primjenu Etičkog kodeksa sudija.

b) Proširiti sastav Komisije za etički kodeks ne ograničavajući krug osoba (sudija) koje uopšte mogu biti birane ili koje su po položaju članovi Komisije. Ovo iz razloga što je tročlano tijelo izloženo većem riziku od mogućeg sukoba interesa. U istoj proceduri izabrati i zamjenike članova Komisije što takođe zahtjeva odgovarajuću izmjenu Zakona.

c) Pitanje kršenja načela Kodeksa odvojiti od disciplinske odgovornosti sudija

Rješenje predviđeno Zakonom o Sudskom savjetu i sudijama Komisiji ne daje priliku da svojim odlukama u konkretnim situacijama dopunjava i tumači načela sadržana u Kodeksu i tako sudijama pruža savjete kako treba da se ponašaju u određenim situacijama i kako da rješavaju poteškoće koje se javljaju u njihovom svakodnevnom radu, pogotovo u pogledu njihove nezavisnosti i nepristrasnosti. Komisija bi trebala da autonomno odlučuje o postojanju eventualne povrede Kodeksa bez obzira na to da li prijavljeno ponašanje sudije istovremeno sadrži i elemente postojanja disciplinskog prekršaja.

d) Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, kao ni Etički kodeks sudija i Poslovnik o načinu rada i odlučivanja Komisije za Etički kodeks sudija, ne predviđa mogućnost da se sudije, ako i kada se nalaze u dilemama da li bi neko njihovo predviđeno ponašanje ili aktivnost koju namjeravaju preduzeti mogli biti smatrani kršenjem pravila i načela Kodeksa, mogu obratiti za savjetodavno mišljenje Komisiji. Komisija za primjenu Etičkog kodeksa sudija bi, u ovom ili izmijenjanom sastavu, trebalo da izmjenom Poslovnika propiše jednostavnu proceduru s elementima povjerljivosti po kojoj bi se sudija mogao obratiti tom tijelu kada se nalazi pred etičkom dilemom u vezi s profesionalnim ili izvanprofesionalnim aktivnostima.

e) Sudstvo bi trebalo da putem Konferencije sudija, posebne radne grupe ili putem same Komisije za primjenu kodeksa izradi vodič za primjenu Kodeksa sa komentarima i konkretnim primjerima iz prakse kako bi se sudijama olakšala svakodnevna primjena načela Etičkog kodeksa.²²

Podaci Sudskog savjeta o disciplinskoj odgovornosti sudija

Prema podacima dostavljenim od strane Sudskog savjeta, u poslednjih deset godina podnijeto je 59 predloga za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudija.

Tabela 2 - Tabelarni prikaz postupaka za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudija

Godina	Broj podnijetih predloga za utvrđivanje disciplinske odgovornosti	Predlog odbijen	Predlog odbačen	Predlog usvojen	Neriješeno
2013	5	2	3	0	0
2014	3	0	0	3	0
2015	3	0	0	3	0
2016	1	0	1	0	0
2017	1	0	0	1	0

²² Prilog predstavnika Sudskog savjeta, Rade Četković

2018	0	0	0	0	0
2019	1	0	0	1	0
2020	4	1	1	1	1
2021	4	3	0	1	0
2022	37	35	0	0	2
UKUPNO	59	41(69,50%)	5(8,47%)	10 (16,95 %)	3 (5,08%)

Od ukupno 59 podnijetih predloga, njih 41(69,50%) je odbijeno, 5(8,47%) je odbačeno (kao neosnovani ili neblagovremeni predlozi, tokom postupka utvrđeno da predlog treba smatrati Inicijativom za utvrđivanje povrede Etičkog kodeksa itd), dok je u njih 10, odnosno u 16,95 % utvrđena disciplinska odgovornost.

Pored podataka navedenih u tabeli, treba istaći i to da su tokom 2014. godine podnijeta su još dva predloga za pokretanje disciplinskog postupka od strane predsjednika osnovnih sudova u Ulcinju i Herceg Novom, u kojima je predloženo izricanje disciplinske sankcije- razrješenje, ali u toku postupka sudije protiv kojih je podniet predlog za pokretanje disciplinskog postupka podnijele su zahtjev za prestanak sudijske funkcije.

Tabela 3 – Tabelarni prikaz izrečenih disciplinskih sankcija

Godina	Ukupan broj izrečenih sankcija	Opomena	Novčana kazna u visini 20% od zarade u trajanju od 2 mjeseca	Novčana kazna u visini 20% od zarade u trajanju od 3 mjeseca	Novčana kazna u visini 40% od zarade u trajanju od 4 mjeseca
2013	0	0	0	0	0
2014	3	1	1	1	0
2015	3	3	0	0	0
2016	0	0	0	0	0
2017	1	0	0	1	0
2018	0	0	0	0	0
2019	1	0	0	1	0
2020	1	0	0	1	0
2021	1	0	0	0	1
2022	0	0	0	0	0
UKUPNO	10	4(40%)	1(10%)	4(40%)	1(10%)

Sankcije izrečene u predmetima u kojima je utvrđena odgovornost kreću se od opomene do umanjena zarade, pa je tako izrečeno šest novčanih kazni, dok je u četiri slučaja izrečena opomena. U periodu od 2013. do 2022. godine nije izrečena disciplinska sankcija zabrana napredovanja niti razrješenje.

U Prilogu predstavnika Sudskog savjeta u Radnom timu sadržan je rezime o disciplinskoj odgovornosti, koji glasi:

„Crna Gora je zadržala jedan vrlo rigidan i zastareo model utvrđivanja disciplinske odgovornosti sudija. To je upravo jedan od razloga što je ova vrsta odgovornosti i od međunarodnih partnera, ali i domaće stručne javnosti na meti kritike.

Da bi došlo do osjetnog poboljšanja u ovoj oblasti neophodno je izvršiti korjenite promjene zakonodavnog okvira. Prije svega, neophodno je izbrisati odredbe koje limitiraju broj lica koja mogu inicirati pokretanje disciplinskog postupka. Potrebno je omogućiti svim zainteresovanim licima da mogu u cilju zaštite javnog interesa prijaviti svaku vrstu ponašanja sudije koja nije u skladu sa propisima.

Zatim, nužno je po uzoru na zemlje regiona, ali i brojna druga uporedna rješenja, osnažiti institut Disciplinskog tužioca, koji bi predstavljao kamen temeljac jednog potpuno izmijenjenog sistema disciplinske odgovornosti. Disciplinski tužilac mora imati odriježene ruke u istraživanju i procesuiranju slučajeva disciplinskih prekršaja, a ne kao što je to bio slučaj do sada biti vezan tekstom predloga koje je podnosio uski krug ovlašćenih lica.

Kancelarija Disciplinskog tužioca mora biti osnažena kako materijalno i infrastrukturno, tako i kadrovski. Pored glavnog Disciplinskog tužioca kancelarija mora imati veći broj zamjenika disciplinskog tužioca kojima se mora omogućiti da svoju funkciju vrše profesionalno za vrijeme trajanja mandata i to istovremeno sa glavnim Disciplinskim tužiocem, a ne kao do sada imati samo jednog zamjenika koji je postupao u slučajevima kada je disciplinski tužilac spriječen da postupa u nekom predmetu. To će biti garancija da će svi prijavljeni slučajevi biti istraženi efikasno, stručno i savjesno. Na taj način će se obezbijediti da Disciplinski tužilac bude posvećen isključivo ovim pitanjima, a ne da se njima bavi samo sporadično i u pauzama svojih redovnih sudijskih dužnosti. Disciplinski tužilac mora imati autonomiju da u skladu sa utvrđenim činjenicama donosi odluke o svakoj podnijetoj prijavi, bilo da ih odbaci ili odbije, bilo da podnese optužni predlog, a ne kao do sada da mora postupati po instrukcijama.

Takođe, neophodno je predvidjeti jasnu proceduru izbora i razrješenja disciplinskog tužioca i njegovih zamjenika, te obavezu podnošenja redovnog godišnjeg izvještaja o radu od kojeg će direktno zavisiti i odgovornost ovih tužilaca za njihov rad.

U cilju ostvarivanja pune nadležnosti Sudskog savjeta treba predvidjeti da Disciplinsko vijeće bude prvostepeni, a Sudski savjet drugostepeni organ. Jedino na taj način Sudski savjet može odlučivati samostalno i nezavisno o pitanjima disciplinske odgovornosti bez uplitanja bilo kojeg drugog suda ili sudije, što može proizvesti određenu vrstu konflikta interesa ili revanšistički odnos prema odlukama Sudskog savjeta koje mogu biti poništavane bez valjanog razloga, čime bi bili opstruirani naponi na jačanju i afirmaciji disciplinske odgovornosti.

Teži disciplinski prekršaj koji se odnosi na prihvatanje poklona ili ne dostavljanje podataka o imovini i prihodima u skladu sa propisima kojima se uređuje sprječavanje sukoba interesa je potrebno brisati i to pitanje urediti na potpuno drugačiji način. Neophodno je propisati da je svaki sudija dužan da potpiše saglasnost nadležnom organu koji se bavi sprečavanjem korupcije da na najširi mogući način provjerava svu njegovu imovinu, a bilo kakvo skrivanje imovine treba da podliježe krivičnoj odgovornosti. Na taj način će nadležni organ imati proaktivnu ulogu u sprečavanju korupcije, a ne ulogu "lovca na greške" u dostavljenim izvještajima. Ovo iz razloga što je postojeći sistem prijave imovine poprilično besmislen i osim što je opterećujući za brojne nosioce sudijske funkcije otvara i mogućnost da zaista dođe do nesmotrene greške prilikom popunjavanja formulara, naročito starijim sudijama koje nemaju informatička

znanja, a koja za posljedicu može imati utvrđivanje disciplinske odgovornosti iako sudija nije imao bilo kakvu namjeru da ne dostavi tačne podatke, već se radilo o očiglednoj omašci.

Bez izmjene Zakona o Sudskom savjetu i sudijama u ovom pravcu izlišno je očekivati bilo kakvu značajniju reformu sistema disciplinske odgovornosti sudija.²³

Podaci Tužilačkog savjeta o etičkoj odgovornosti državnih tužilaca

Prema dostavljenim podacima Tužilačkog savjeta u poslednjih 8 godina, odnosno u periodu od 2015-2022. godine podnijeto je ukupno 43 inicijative za utvrđivanje povrede Etičkog kodeksa.

Tabela 4 – Tabelarni prikaz etičke odgovornosti državnih tužilaca

Godina	Broj podnijetih inicijativa	Utvrđena povreda Etičkog kodeksa	Nije utvrđena povreda Etičkog kodeksa	Riješeno na drugi način (Komisija se oglasila nenadležnom)	U radu
2015	1	0	1	0	0
2016	2	1	1	0	0
2017	2	0	2	0	0
2018	3	0	2	0	1
2019	12	4	4	3	1
2020	4	0	4	0	0
2021	10	2	3	0	5
2022	9	0	4	1	4
UKUPNO	43	7 (16,28%)	21 (48,84%)	4 (9,30%)	11(25,58%)

Od ukupno 43 podnijetih inicijativa za utvrđivanje povrede Etičkog kodeksa državnih tužilaca u najvećem broju slučajeva - 21 (48,84%) nije utvrđena povreda Etičkog kodeksa, u 7 inicijativa (16,28%) utvrđena je povreda Etičkog kodeksa, 4 (9,30%) inicijative riješene su na drugi način, dok je njih 11 (25,58%) ostalo u radu.

Pored podataka navedenih u tabeli, u 2023. godini podnijeto je 9 inicijativa, od kojih je 5 u radu, jedan predmet je prosljeđen Komisiji za pritužbe, jedan vraćen ODT, dok je za dva predmeta donijeto mišljenje na način što je u jednom predmetu utvrđena povreda Etičkog kodeksa, dok u drugom nije utvrđena povreda Etičkog kodeksa.

²³ Prilog predstavnika Sudskog savjeta, Rade Četković

Podaci Tužilačkog savjeta o disciplinskoj odgovornosti državnih tužilaca

U periodu od 2013. do 2022. godine Tužilačkom savjetu podneseno je ukupno 27 predloga za utvrđivanje disciplinske odgovornosti državnih tužilaca.

Tabela 5 - Tabelarni prikaz postupaka za utvrđivanje disciplinske odgovornosti državnih tužilaca

Godina	Broj podnijetih predloga za utvrđivanje disciplinske odgovornosti	Predlog odbijen	Predlog odbačen	Predlog usvojen	Neriješeno
2013	4	0	0	3	1
2014	0	0	0	1 (2013)	0
2015	3	2	1	0	0
2016	1	0	0	0	1
2017	0	0	0	1(2016)	0
2018	4	2	1	1	0
2019	0	0	0	0	0
2020	1	0	0	0	1
2021	1	0	1	1(2020)	0
2022	13	3	0	1	9
UKUPNO	27	7(25,93%)	3(11,12%)	8(29,63)	9(33.32%)

Od ukupno 27 podnijetih predloga, njih 7(25,93%) je odbijeno, 3(11,12%) je odbačeno (kao neosnovani ili neblagovremeni predlozi, tokom postupka utvrđeno da predlog treba smatrati Inicijativom za utvrđivanje povrede Etičkog kodeksa itd), dok je u njih 8 odnosno u 29,63% utvrđena disciplinska odgovornost.

Odlukom Vrhovnog suda Crne Gore ukinuta je odluka Disciplinskog vijeća iz 2022. godine i predmet je vraćen Disciplinskom vijeću na ponovni postupak i odlučivanje. U ponovnom postupku, Displinsko vijeće donijelo je odluku da se odbije predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti državnog tužioca.

Pored podataka navedenih u tabeli, u 2023. godini, Tužilačkom savjetu podnijeto je 11 predloga za utvrđivanje disciplinske odgovornosti, dok je iz 2022. godine prenijeto 9 predmeta. U 7 predmeta Disciplinsko vijeće donijelo je odluku da se odbija predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti, dok su ostali predmeti još uvijek u radu.

Tabela 6 – Tabelarni prikaz izrečenih disciplinskih sankcija

Godina	Ukupan broj izrečenih sankcija	Novčana kazna u visini 15% od zarade u trajanju od 4 mjeseca	Novčana kazna u visini 20% od zarade u trajanju od 3 mjeseca	Razrješenje
--------	--------------------------------	--	--	-------------

2013	3	1	1	1
2014	1	1	0	0
2015	0	0	0	0
2016	0	0	0	0
2017	1	0	1	0
2018	1	0	1	0
2019	0	0	0	0
2020	0	0	0	0
2021	1	0	1	0
2022	1	0	1	0
UKUPNO	8	2(25%)	5(62,50%)	1(12,50%)

U periodu od 2013. do 2022. godine izrečeno je ukupno 8 disciplinskih sankcija i to 7 novčanih kazni (dvije novčane kazne u visini od 15% od zarade u trajanju od 4 mjeseca i 5 novčanih kazni u visini od 20% zarade u trajanju od 3 mjeseca) i jedna kazna razrješenja. Međutim, dvije odluke kojima su izrečene disciplinske sankcije, poništene su presudama Upravnog suda Crne Gore, među kojima je i odluka o razrješenju državne tužiteljke iz 2013. godine. Takođe, odlukom Vrhovnog suda Crne Gore ukinute su dvije odluke Disciplinskog vijeća iz 2018. godine i predmeti su vraćeni Disciplinskom vijeću na ponovni postupak i odlučivanje. U ponovnom postupku, Disciplinsko vijeće donijelo je dvije odluke kojima je utvrđena odgovornost za dva državna tužioca za disciplinske prekršaje i izrečena im je disciplinska sankcija – novčana kazna u visini 20% od zarade u trajanju od 3 mjeseca.

Pitanjem etičke i disciplinske odgovornosti državnih tužilaca bavio se i civilni sektor. Kroz projekat „Istraživanje istraga – Monitoring tužilaca u Crnoj Gori“ koji je Centar za istraživačko novinarstvo Crne Gore sproveo u partnerstvu sa Centrom za građanske slobode i nedeljnikom „Monitor“ kao jedan od ključnih problema u tužilaštvu istaknuta je nefunkcionalnost sistema etičke i disciplinske odgovornosti tužilaca.

Cijeneći po broju podnesenih prijava i izrečenih kazni, može se konstatovati da sistem utvrđivanja disciplinske odgovornosti državnih tužilaca funkcije nije funkcionalan.

Po dostupnim podacima prikupljenih primjenom Zakona o slobodnom pristupu informacijama, kao i uvidom u godišnje izvještaje rada Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva, može se zaključiti da nije pokrenut nijedan disciplinski postupak protiv bilo kog državnog tužioca zbog propusta u radu u bilo kojem predmetu. Zapanjujući je podatak koji navode o broju odbačenih krivičnih prijava, od čega većina zbog nastupanja zastarjelosti krivičnog gonjenja.²⁴ Tako su, kako navode, državni tužioci samo tokom 2020. godine odbacili ukupno 1107 krivičnih prijava, od čega 789 zbog nastupanja zastarjelosti krivičnog gonjenja. Usljed nastupanja zastarjelosti krivičnog gonjenja, odbacila 53 krivične prijave, od čega 51 prijavu iz nadležnosti osnovnih i dvije iz nadležnosti viših državnih tužilaštava. U svakom od ovih slučajeva zastarjelost je nastupila prije podnošenja krivičnih prijava.

²⁴ Analiza rada Tužilačkog savjeta, Vrhovnog državnog tužilaštva i Specijalnog državnog tužilaštva u Crnoj Gori; Centar za istraživačko novinarstvo Crne Gore (CIN-CG); Centar za građanske slobode (CEGAS); Nedjeljnik Monitor Novembar 2022. godine.

PODACI AGENCIJE ZA SPRJEČAVANJE KORUPCIJE

Prema podacima dobijenim od Agencije za sprječavanje u periodu od 2018. do 2022. godine pokrenuto je ukupno 110 postupaka protiv sudija i državnih tužilaca zbog kršenja Zakona o sprječavanju korupcije.

Tabela 8 – Tabelarni prikaz podataka o pokrenutim postupcima protiv sudija i državnih tužilaca zbog kršenja Zakona o sprječavanju korupcije

Godina	Broj pokrenutih postupka
2018	1
2019	1
2020	3
2021	76
2022	29
UKUPNO	110

Takođe, Agencija za sprječavanje korupcije u izvještaju dostavljenom Ministarstvu pravde navela je da je u svih 110 pokrenutih postupaka protiv sudija i državnih tužilaca, **utvrdila kršenje Zakona o sprječavanju korupcije**. Pored navedenog, istaknuto je da nadležna tijela nakon donijetih odluka od strane Agencije za sprječavanje korupcije, nisu izrekla nijednu disciplinsku mjeru sudijama i tužiocima zbog kršenja Zakona o sprječavanju korupcije.

Pored toga, pitanjem imovine nosilaca pravosudnih funkcija bavio se i civilni sektor. U istraživanju koje je Centar za istraživačko novinarstvo Crne Gore obavio pod nazivom “Neophodna provjera porijekla imovine funkcionera-Otkud milioni za izlazak iz pritvora” ukazuje se na činjenicu da optuženi predstavnici iz pravosudnog i bezbjedonosnog sektora u Crnoj Gori nude jemstva od više stotina hiljada do više miliona eura kako bi se branili sa slobode, čime se logično postavlja pitanje odakle ovim pojedincima tolika imovina, budući da ista višestruko prevazilazi prihode iz realnih izvora. U navedenom istraživanju takođe se došlo do zaključka da su presudan uticaj na djelove pravosuđa imale političke strukture, kao i nosioci biznisa. Na kraju, konstatovano je da je eventualno uvođenje vetinga samo jedna od mjera ka reformi pravosudnog sistema, dok je za njegovu nezavisnost ključna potpuna distanca prema političkim strukturama.²⁵

²⁵ <https://www.cin-cg.me/cin-cg-neophodna-provjera-porijekla-imovine-funkcionera-otkud-milioni-za-izlazak-iz-pritvora/>

IV KOMPARATIVNI PREGLED PROCESA VETINGA U PRAVOSUĐU ODREĐENIH DRŽAVA ČLANICA SAVJETA EVROPE

U ovom dijelu Analize dat je pregled procesa vetinga i evaluacije nosilaca pravosudnih funkcija u državama članicama Savjeta Evrope, koje su kroz reformu pravosuđa, u svoje nacionalne sisteme uvele navedeni postupak i kod kojih je proces sprovođenja takvih postupaka i dalje u toku. Pored navedenog, kroz pregled su iskazani i stavovi Evropske komisije za demokratiju putem prava (u daljem tekstu „Venecijanska komisija“), izraženi kroz upućena Mišljenja koja su pratila proces reforme pravosuđa u nacionalnim pravnim sistemima tih zemalja. Konačno, dat je osvrt na relevantne predmete koji su vođeni pred Evropskim sudom pravde koji je vršio ocjenu usklađenosti zakonodavnih reformi sa pravom EU u Poljskoj.

Države koje su u svojim nacionalnim sistemima uvele i sprovele određenu vrstu evaluacije ili vetinga nosilaca pravosudnih funkcija i koje su obrađene predmetnim Izvještajem su **Albanija, Moldavija, Poljska i Sjeverna Makedonija.**

1. ALBANIJA

Uvod

Nakon sticanja statusa kandidata za članstvo u Evropskoj uniji, u junu 2014. godine, EU je predstavila niz uslova koje je Albanija trebalo da ispuni kako bi se otpočelo sa pristupnim pregovorima, dok je jedan od glavnih izazova u tom pogledu sa kojim se suočila bila reforma pravosuđa. Nakon smjene režima u Albaniji nije sproveden proces lustracije ili vetinga u odnosu na lica koja su obavljala sudijske funkcije tokom perioda komunizma. Iz ovog razloga, EU je podsticala Albaniju da sprovede reformu svog pravosudnog sistema, kako bi se povratilo povjerenje građana u sudove. Tadašnji komesar EU za proširenje Johannes Han više puta je isticao da Albanija mora da sprovede kvalitetne reforme kako bi se otvorili pristupni pregovori sa EU, dok su kao najveći izazovi u tom pogledu isticali visok nivo korupcije, kao i nedostatak integriteta i odgovornosti u pravosuđu.

Izraženi stavovi i mišljenja Venecijanske komisije

Venecijanska komisija, u privremenom mišljenju o nacrtu ustavnih amandmana, kojima se uvodi proces vetinga u pravosuđe Albanije²⁶, istakla je da je sveobuhvatna reforma albanskog pravosudnog sistema hitno potrebna, te da visok nivo korupcije u ovoj oblasti opravdava radikalna rješenja kao što je provjera svih sudija i tužilaca. S tim u vezi, Venecijanska komisija je naglasila „da bi ovakvo radikalno rješenje bilo

²⁶ Mišljenje 824/2015 - CDL-AD(2015)045, usvojeno na 105. plenarnoj sjednici Venecijanske komisije održanoj 18. i 19. decembra 2015. godine, str. 4, 21:

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)045-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)045-e)

neadekvatno u normalnim uslovima, jer stvara ogromne tenzije u pravosuđu, destabilizuje njegov rad, povećava nepovjerenje javnosti u pravosuđe, skreće pažnju sudija sa njihovih normalnih zadataka i, kao i svaka vanredna mjera, stvara rizik od zarobljavanja pravosuđa od strane političke snage koja kontroliše proces“.

Nadalje, Venecijanska komisija je naglasila da je „(...) u Albaniji, kao i u nekim drugim postkomunističkim zemljama, konstitucionalizacija standarda o nezavisnosti pravosuđa rezultirala paradoksom: date su ustavne garancije sudijama koji nisu bili nezavisni i nepristrasni u praksi. Kao rezultat toga, po mišljenju albanskih političara i šire javnosti, mnogi članovi pravosuđa razvili su korporativne stavove koji su doveli do široko rasprostranjene korupcije i nedostatka profesionalizma i efikasnosti. U ovim okolnostima inicijativa za reviziju ustavnih odredbi o pravosuđu je sasvim razumljiva.“ I pod takvim okolnostima, privremeni mehanizam koji bi trebalo da „očisti sudstvo/tužilaštvo“, i „restartuje“ cijeli sistem je preporučljiv.

Analizirajući da li proces vetinga utiče na „nezavisnost“ cijelog albanskog pravosuđa, iskazala je stav da „u mjeri u kojoj je proces vetinga opšta mjera, koja se primjenjuje podjednako na sve sudije, o kojoj se odlučuje na ustavnom nivou i koja je praćena određenim procesnim garancijama i nije vezana ni za jedan konkretan slučaj koji bi sudija mogao imati pred sobom, Venecijanska komisija ne vidi kako se ova mjera može protumačiti da utiče na nezavisnost sudije u mjeri koja je nespojiva sa članom 6 [Konvencije]. Ovo, međutim, ne isključuje mogućnost da se postupak vetinga u određenoj prilici zloupotrijebi kako bi se uticalo na poziciju sudije u konkretnom slučaju: ukoliko bi se takve tvrdnje dokazale, to bi moglo zahtijevati ponovno otvaranje tog konkretnog predmeta jer sudija ne bi bio „nezavisni sud“.“

U svojim zaključcima, Venecijanska komisija je, *inter alia*, ukazala na neophodnost uspostavljanja nezavisnih i nepristrasnih veting organa, naglasivši da sastav Komisije i status njihovih članova treba da garantuju njihovu istinsku nezavisnost i nepristrasnost, te da sudije/tužioci koji su podvrgnuti procesu vetinga treba da uživaju osnovne garancije pravičnog suđenja i treba da imaju pravo da ulože žalbu nezavisnom tijelu.

U konačnom mišljenju o usklađenosti revidiranog nacрта ustavnih amandmana, kojima se uvodi proces vetinga u pravosuđe, sa međunarodnim standardima,²⁷ Venecijanska komisija, u bitnom, iskazala je stav da smatra odgovarajućom predloženu institucionalnu strukturu za sprovođenje procesa vetinga svih sudija i tužilaca, naglašavajući da je na nacionalnom zakonodavcu da osmisli sistem kontrole i ravnoteže („*checks and balances*“), budući da bi sistemu pogođenom široko rasprostranjenom korupcijom možda bilo potrebno više mehanizama spoljne kontrole nego nekom „zdravijem sistemu“.

Kada je riječ o vanrednim mjerama za provjeru sudija i tužilaca, Venecijanska komisija je ostala pri mišljenju da su takve mjere „[bile] ne samo opravdane već neophodne da bi se Albanija zaštitila od pošasti korupcije koja bi, ukoliko se ne sprovede mjere u cilju njenog iskorjenjivanja, mogla potpuno uništiti [taj] pravosudni sistem“.

²⁷Mišljenje br. 824/2015 – CDL-AD (2016)009, usvojeno na 106. plenarnoj sjednici Venecijanske komisije održanoj 11. i 12. marta 2016. godine, str. 4

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)009-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)009-e)

Venecijanska komisija je pozdravila stvaranje posebnog žalbenog organa, odnosno Žalbenog vijeća, što je bilo u skladu sa njenom preporukom u privremenom mišljenju, te preporučila, između ostalog, da sudije Žalbenog vijeća treba da budu u mogućnosti da se automatski integrišu u pravosuđe na kraju svog mandata. Pored navedenog, ukazala je da veting organi ne bi trebalo da zamijene redovna ustavna tijela, iako bi sa istima mogli koegzistirati neko vrijeme, ne bi trebalo da se pretvaraju u paralelne kvazi trajne mehanizme. Nakon prestanka rada veting organa, redovne institucije i sudovi mogu preuzeti bilo koju preostalu funkciju odlučivanja o postupcima provjere koji nijesu okončani.

Konačno, Venecijanska komisija je utvrdila da je nacrt ustavnih amandmana uglavnom koherentan i usklađen sa evropskim standardima, jer sadrži dobre prijedloge za buduću institucionalnu strukturu albanskog pravosuđa.

Zakonodavne izmjene i sprovođenje procesa vetinga u praksi (ustavni amandmani i Zakon o tranzicionoj reevaluaciji sudija i tužilaca u Republici Albaniji)

U julu 2016. godine, Parlament Albanije izglasao je svih 17 (sedamnaest) ustavnih amandmana²⁸ neophodnih za reformu pravosudnog sistema, čime je, između ostalog, omogućena implementacija Zakona o vetingu, poznatog kao privremena reevaluacija sudija i tužilaca u Republici Albaniji.

Budući da su sudije bile predmeti procjene, proces vetinga nije sproveden putem standardnih institucija pravosudnog sistema, već su u tom cilju u Albaniji ustanovljene dvije posebne institucije:

- **Prvostepena komisija** (Nezavisna kvalifikaciona komisija, u daljem tekstu: Komisija ili NKK);
- **Žalbeno vijeće** (Specijalizovano žalbeno vijeće Ustavnog suda).

Nadzor nad radom ovih novoosnovanih institucija sprovodila je **Međunarodna nadzorna operacija** (eng. *International Monitoring Operation*, OMN), sačinjena od sudija i tužilaca delegiranih od strane različitih država članica EU, koja nije imala ulogu donosioca odluka tokom postupka vetinga, već je pružala nadzor i podršku.

Međunarodni posmatrači imaju sljedeće dužnosti i ovlaštenja:

- a. pravo na davanje preporuka Skupštini u vezi sa kvalifikacijom i izborom kandidata za članove Komisije, Žalbenog vijeća i javnih povjerenika, u skladu sa pravilima predviđenim zakonom;
- b. pravo da podnose nalaze i mišljenja Komisiji i Žalbenom vijeću, a posebno u djelu procjene integriteta. U tim nalazima, međunarodni posmatrači mogu tražiti da Komisija ili Žalbeno vijeće prikupe određene dokaze ili izvedu dokaze pribavljene od državnih organa, stranih subjekata ili privatnih lica, u skladu sa zakonom.
- c. pravo da podnesu pisanu preporuku javnim povjerenicima da ulože žalbu. U slučaju nepostupanja po preporuci, javni povjerenik je dužan da izda pisano obrazloženje.
- d. pravo na neposredan pristup svim informacijama, licima i dokumentima neophodnim za praćenje vetinga na svim nivoima i u svim fazama.

²⁸ Ustav Republike Albanije sa amandmanima,
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2016\)064-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2016)064-e)

Zakon kojim je uređena procedura vetinga u Albaniji je **Zakon br. 84/2016 o tranzicionoj reevaluaciji sudija i tužilaca u Republici Albaniji**²⁹. U skladu sa odredbama ovog Zakona, postupak vetinga se sprovodi na osnovu tri glavna kriterijuma:

- procjena imovine;
- procjena integriteta;
- procjena stručnosti.

Procjena imovine obuhvata provjeru prijavljivanja i reviziju imovine, zakonitosti njenog porijekla, te ispunjenje finansijskih obaveza, uključujući i privatnih interesa, u odnosu na lice koje je predmet procjene, kao i njemu bliskih lica.

Procjena integriteta podrazumijeva verifikaciju izjava subjekta procjene, kao i drugih podataka, kako bi se identifikovali subjekti procjene koji posjeduju neprikladne kontakte sa licima povezanim sa organizovanim kriminalom, u skladu sa principima i uslovima uvrđenim Aneksom Ustava Albanije.

Procjena stručnosti obuhvata procjenu etičkih i profesionalnih aktivnosti subjekta procjene, u skladu sa Zakonom o vetingu, kao i zakonodavstvom koje uređuje status sudija i tužilaca.

Prilikom vršenja provjere na osnovu gore navedena tri kriterijuma, Komisija i Žalbeno vijeće mogu objavljivati informacije i uzeti u obzir izjave dobijene od trećih lica. Tokom provjere, ova tijela moraju voditi računa da se uspostavi ravnoteža između prava privatnosti i interesa istrage i da se obezbijedi pravo na pravično suđenje.

Zvanični organi Republike Albanije će sarađivati i dostavljati tražene informacije Komisiji i Žalbenom vijeću, te omogućiti direktan pristup njihovim bazama podataka i pružati mišljenja i prijedloge u skladu sa zakonom.

Komisija, odnosno Žalbeno vijeće, preko svojih saradnika, javnih povjerenika i uz pomoć međunarodnih posmatrača, pregledaće izjave subjekta procjene o njegovom integritetu, intervjuisaće lica koja su navedena u deklaraciji ili druge i tražiti saradnju sa drugim državnim ili stranim institucijama kako bi potvrdila istinitost i tačnost izjava. Komisija, Žalbeno vijeće i međunarodni posmatrači imaju direktan pristup svim relevantnim državnim bazama podataka i dokumentima, ukoliko isti nisu klasifikovani kao državna tajna, uključujući lične dosjee subjekta procjene, statističke podatke, dosjee odabrane za evaluaciju, samoevaluaciju, mišljenja supervizora, evidencije o obukama i pritužbama, verifikaciju pritužbi, disciplinska rješenja protiv subjekta procjene, imovinske i zemljišne knjige, bankovne račune, podatke poreskih organa, baze podataka o registraciji automobila, dokumentaciju granične policije kao i sve druge relevantne dokumente. Komisija ili Žalbeno vijeće mogu narediti privatnim licima i preduzećima da daju iskaze ili pruže dokaze u skladu sa zakonom.

Proces reevalucije svih kandidata sprovodi **Komisija, Žalbeno Vijeće i Javni povjerenici, u saradnji sa međunarodnim posmatračima.**

U prvostepenom postupku odlučuje **Komisija** koja je organizovana u četiri vijeća (panela) od po tri člana, koji se biraju žrijebom. Zamjenski članovi takođe se žrijebaju. Radom pojedinačnih vijeća upravljaju

²⁹ Law no.84/2016 on the transitional re-evaluation of judges and prosecutors in the Republic of Albania, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2016\)069-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2016)069-e)

predsjedavajući, koji se biraju iz redova članova. U odsustvu predsjedavajućeg, radom vijeća predsjedava najstariji član. Ustavom Albanije predviđeno je da mandat članova Komisije traje 5 godina, počev od dana započinjanja obavljanja njihovih redovnih dužnosti.

U februaru 2022. godine, Albanski parlament izglasao je **produženje mandata** članovima Komisije i javnih povjerenika, kako bi se omogućilo veting institucijama da ispune svoj zadatak, što je pozdravljeno od strane EU i ambasade SAD. Prethodno je Venecijanska komisija usvojila mišljenje³⁰ da je produženje mandata ovih institucija u skladu sa evropskim standardima i da je isto neophodno radi obezbjeđivanja načela jednakosti i pravne sigurnosti.

Žalbeno vijeće sprovodi postupak po žalbama na odluke Komisije i ima devetogodišnji mandat. Tokom svog mandata, Žalbeno vijeće ima ovlašćenje da, u skladu sa Ustavom i Zakonom o organizaciji i funkcionisanju Ustavnog suda, te Zakonu o organizaciji i funkcionisanju upravnih sudova, odlučuje o disciplinskim prekršajima sudija Ustavnog suda, članova Vrhovnog sudskog savjeta, Vrhovnog tužilačkog savjeta, vrhovnog državnog tužioca i vrhovnog inspektora pravde, kao i o žalbama na odluke Vrhovnog sudskog savjeta, Vrhovnog tužilačkog savjeta, kao i Vrhovnog pravosudnog inspektorata, kojima se izriču disciplinske sankcije sudijama, tužiocima i drugim inspektorima.

Ovo vijeće radi u panelima koje čini po pet članova, koji se žrijebom biraju za svaki pojedinačni slučaj. Radom panela predsjedava predsjedavajući, koji se, kao i izvjestilac, bira žrijebom. Predsjedavajući i izvjestilac u okviru panela Žalbenog vijeća imaju iste zadatke i obaveze koji su navedeni za iste pozicije u okviru vijeća prvostepene Komisije.

Odluke Komisije i Žalbenog vijeća zasnivaju se na jednom ili više kriterijuma, cjelokupnoj procjeni sva tri kriterijuma, ili sveobuhvatnoj procjeni postupka. Zakonom je utvrđeno da su Komisija i Žalbeno vijeće nezavisne i nepristrasne institucije zasnovane na principima jednakosti pred zakonom, ustavnosti i zakonitosti, proporcionalnosti, kao i drugim principima koji garantuju prava subjekata na pravičan sudski proces. U procesu vetinga, ove institucije mogu da primjenjuju procesna pravila predviđena Zakonikom o upravnom postupku ili Zakonom o upravnim sudovima, kad god ti postupci nijesu regulisani Ustavom ili Zakonom o vetingu.

Zakonom je propisano da za **člana Komisije ili sudiju Žalbenog vijeća** može biti imenovan svaki kandidat koji je albanski državljanin i ispunjava sljedeće uslove:

- posjeduje diplomu mastera (magistra) pravnih nauka, u Albaniji ili ekvivalentnu diplomu stečenu u inostranstvu u skladu sa relevantnim odredbama o priznavanju diploma;
- posjeduje profesionalno iskustvo od najmanje 15 godina u svojstvu sudije, tužioca, advokata, profesora prava, državnog službenika visokog ranga ili u drugoj prepoznatoj aktivnosti u oblasti upravnog prava, ili drugim granama prava;
- posjeduje visoke ocjene za iskazane profesionalne i etičke vještine i osobine, ukoliko su takve evaluacije prethodno vršene;

³⁰ Mišljenje broj 1068/2021 - CDL-AD(2021)053, usvojeno na 129. plenarnoj sjednici Venecijanske komisije, održanoj 10. i 11. decembra 2021. Godine, [default.aspx \(coe.int\)](https://www.coe.int/default.aspx)

- nije bio na političkoj funkciji u okviru javne uprave ili na liderskoj poziciji u političkoj partiji u posljednjih deset godina;
- nije predmet krivične istrage, niti je pravosnažno osuđivan zbog umišljajnog izvršenja krivičnog djela ili prekršaja ili ne podliježe ograničenjima predviđenim Zakonom o garantovanju integriteta izabranih i imenovanih lica koja obavljaju javne funkcije;
- nijesu mu izricane disciplinske mjere predviđene važećim zakonodavstvom u trenutku podnošenja prijave;
- nije bio član, saradnik ili favorizovan od strane Državne bezbjednosti prije 1990. godine, u smislu Zakona o pravu na informacije u vezi sa dokumentima bivše službe bezbjednosti Narodne Socijalističke Republike Albanije;
- nije vršio funkciju sudije, tužioca, pravnog savjetnika ili pravnog asistenta u posljednje dvije godine prije nominovanja;
- nije bio član visokih eksperata angažovanih od strane *ad hoc* Odbora za reformu pravosudnog sistema, niti ekspert angažovan od strane političkih partija i Ministarstva pravde;
- nije stariji od 65 godina;
- posjeduje veoma dobro znanje engleskog jezika.

Članovima 7 do 12 Zakona regulisan je postupak podnošenja prijave, predizbor, intervju i izbor kandidata za člana Komisije i Žalbenog vijeća koje bira Parlament.

Zakonom su takođe precizirani osnovi disciplinske odgovornosti članova veting organa kao i procedura za njihovo razrješenje kao rezultat navodnog disciplinskog prekršaja. Odluku u korist disciplinske sankcije donosi Žalbeno vijeće u sastavu od troje sudija.

Komisija i Žalbeno vijeće imaju diskreciono pravo da odlučuju o njihovoj organizacionoj strukturi i zapošljavanju kadrova. U skladu sa članom 19 Zakona, oni predlažu svoj godišnji nacrt budžeta Parlamentu, koji o tome odlučuje kao sastavnom dijelu Državnog budžeta.

Uvođenje novog organa u sistem: Institucija javnih povjerenika

Institucija javnih povjerenika³¹ osnovana je i funkcioniše u skladu sa članom 179b i Aneksom Ustava Albanije. Mandat ove institucije traje pet godina od početka funkcionisanja i ističe 31. decembra 2024. godine, dok njeni članovi u skladu sa ustavnim odredbama imaju status članova Vrhovnog suda. U skladu sa Ustavom, Institucija predstavlja javni interes tokom procedure tranzicione reevaluacije, odnosno vetinga, kao ključni element cjelokupnog procesa reforme pravosuđa koja za cilj ima garantovanje pravilnog funkcionisanja vladavine prava i nezavisnosti pravosudnog sistema, kao i vraćanje povjerenja građana u institucije tog sistema.

³¹Zvanična veb stranica Institucije javnih povjerenika, <https://ikp.al/en/about-us/>.

Isti kriterijumi koji se primjenjuju na izbor članova Komsiije i Žalbenog vijeća, primjenjuju se i na instituciju javnih povjerenika, sa izuzetkom uslova koji se odnosi na potrebne godine profesionalnog radnog iskustva koji iznosi najmanje deset godina za javne povjerenike.

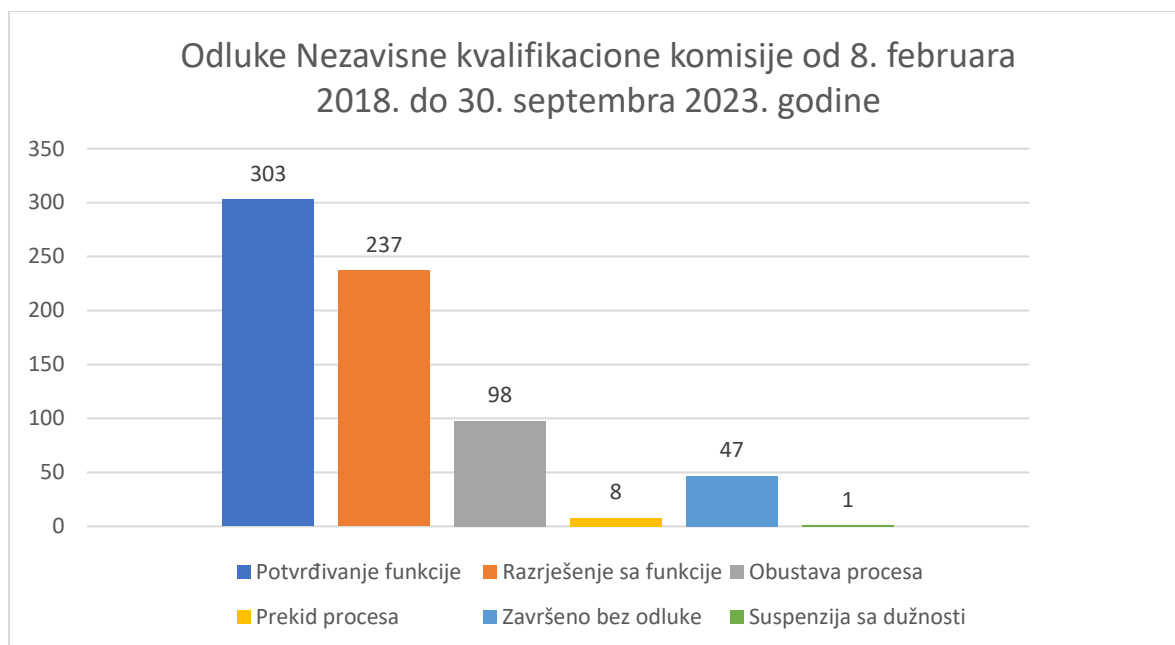
Institucija javnih povjerenika, dakle, predstavlja ustavno tijelo koje je u svom radu nezavisno i nepristrasno, te vrši svoja ovlašćenja u skladu sa principima jednakosti pred zakonom, ustavnosti, zakonitosti i proporcionalnosti, garantujući temeljno pravo subjekata procjene na pravičan sudski postupak. Kao jedna od institucija uključenih u proces vetinga, Institucija ima pravo na podnošenje žalbi na odluke Komisije, koje potom razmatra Žalbeno vijeće, kao i pravo podnošenja žalbi na osnovu pisane preporuke Međunarodne nadzorne operacije, dok je u slučaju nepostupanja po preporuci neophodno sačiniti pisani izvještaj o razlozima za njeno odbacivanje.

Članovi Komisije, sudije Žalbenog vijeća i javni povjerenici rade puno radno vrijeme u veting institucijama i ne mogu obavljati bilo koju drugu funkciju ili vršiti drugo zaposlenje tokom svog mandata.

Na kraju procesa ispitivanja i evaluacije sudije/sutkinje - vetinga, **Komisija donosi neku od sljedećih odluka:**

- a) odluku o potvrđivanju funkcije;
- b) odluku o suspenziji sa dužnosti na period od godinu dana i obaveza praćenja programa obuke po nastavnim planovima i programima odobrenim od strane Akademije za nosioce pravosudnih funkcija;
- c) odluku o razrješenju sa funkcije.

Nezavisna kvalifikaciona komisija od 8. februara 2018. do 30. septembra 2023. donijela je ukupno 694 odluka:



32 *

Odluka o obustavi procesa donosi se na osnovu člana G Ustava Albanije, nakon podnošenja ostavke od strane subjekta evaluacije, u kom slučaju isti gubi pravo da nastavi da obavlja funkciju;

* Odluka o prekidu procesa vetinga donosi se na osnovu čl. 56 Zakona o vetingu Albanije, nakon podnošenja ostavke od strane subjekta evaluacije, ne kasnije od 3 mjeseca od dana stupanja na snagu Zakona, u kom slučaju dotično lice ima pravo na privremenu naknadu zarade;

Odluka Komisije je prvostepena i ona je podložna reviziji putem pravnog lijeka - žalbe koja se podnosi Komisiji u roku od 15 dana od dana objavljivanja odluke, od strane subjekta evaluacije i/ili javnog povjerenika. Sudski postupak pred Žalbenim vijećem sprovodi se u skladu sa pravilima Zakona o organizaciji i funkcionisanju upravnog suda i rješavanju upravnih sporova. Međunarodna nadzorna operacija može podnijeti pisanu preporuku javnom povjereniku da uloži žalbu. Ovu preporuku donosi komisija sastavljena od najmanje 3 predstavnika Međunarodne nadzorne operacije. U slučaju podnošenja žalbe od strane javnog povjerenika, Žalbeno vijeće odlučuje o predmetu na ročištu.

Nakon ispitivanja predmeta, Žalbeno vijeće može:

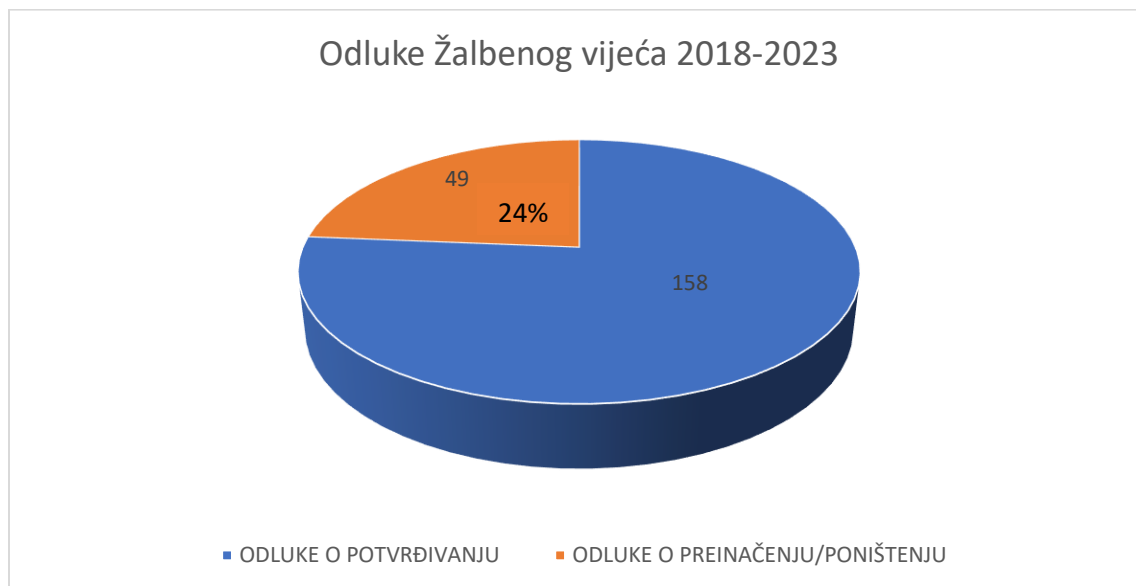
- potvrditi odluku Komisije;
- preinačiti odluku Komisije;
- poništiti odluku Komisije;

Odluka Žalbenog vijeća kojom se nalaže razrješenje subjekta evaluacije ima *ex lege* pravno dejstvo.

Ukoliko subjekat evaluacije i javni povjerenik propuste rok za podnošenje žalbe imaju pravo da podnesu **zahtjev za povraćaj prava na žalbu** u roku od 15 dana od dana kada su saznali za razlog propuštanja, ali najkasnije do odluke Skupštine o ukidanju aneksa Ustava kojim se uvodi proces vetinga u albansko

³² Statistički podaci preuzeti sa zvanične veb stranice Nezavisne komisije za kvalifikaciju Albanije dana 12. oktobra 2023. godine, dostupni na: <https://kpk.al/statistika/>

pravosuđe. Zahtjev će razmotriti Žalbeno vijeće i biće prihvaćen samo ako žalba nije podnijeta na vrijeme iz opravdanih i razumnih razloga.



Izveštaj Evropske komisije o napretku Albanije za 2022. godinu

U Izveštaju Evropske komisije o napretku Albanije za 2022. godinu³³ Evropska komisija ocijenila je da je privremena reevaluacija svih sudija i tužilaca (proces vetinga) nastavila da napreduje u kontinuitetu. Pod okriljem Evropske komisije, Međunarodna posmatračka operacija je nastavila da nezavisno nadgleda proces. Od početka uspostavljanja procesa vetinga do 12. septembra 2022. godine, nacionalne institucije u Albaniji su završile 554 prvostepena predmeta, od čega je 405 pravosnažnih odluka. Oko **64%** do sada obrađenih predmeta koje je prošlo veting rezultiralo je **razrješenjem, ostavkom ili prestankom mandata** sudija. Izvodi se zaključak da je sveobuhvatna reforma **76%** da rezultirala dobrim napretkom.

Međutim, i pored ocjene date u prethodnom stavu, Evropska komisija u izvještaju o napretku Albanije ocijenila je da je pravosudni sistem Albanije i dalje pod istim problemima koji su kroz proces vetinga još više produbljeni, a to su **prekomjerno trajanje sudskih postupaka, niska stopa riješenih predmeta i veliki broj zaostalih predmeta**. Sve navedeno daje i dalje negativnu ocjenu za efikasnost pravosudnog sistema Albanije.

Preciznosti radi, utemeljenje za stav o uticaju vetinga na neefikasnost pravosudnog sistema Albanije dao je i Evropski sud koji je u presudi *Bara i Kola protiv Albanije*³⁴ (br. predstavki 43391/18 i 17766/19)

³³ Izveštaj Evropske komisije o napretku Albanije za 2022. godinu, objavljen 12. oktobra 2022. godine, str. 18, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Albania%20Report%202022.pdf>

³⁴ *Bara i Kola protiv Albanije*, predstavke br. 43391/18 i 17766/19, presuda od 12. oktobra 2021. godine, [BARA AND KOLA v. ALBANIA \(coe.int\)](https://www.coe.int/en/csr/cases/bara-and-kola-v-albania);

konstatovao prekomjernu dužinu trajanja postupka pred Vrhovnim sudom, što je ocijenio „**neprihvatljivim uprkos kontekstu dalekosežne reforme pravosudnog sistema**“.

U navedenoj presudi, Evropski sud je primijetio da je Albanija 2016. godine uvela sveobuhvatnu reformu cjelokupnog pravosudnog sistema, što je dovelo do amandmana na Ustav, te izmjena u organizaciji i funkcionisanju najviših sudova u zemlji, kao što je Vrhovni sud, uključujući način na koji su sudije trebalo da budu izabrane u različite institucije i otvorio put za provjeru svih sudija i tužilaca na funkciji. Međutim, iako je uzeo u obzir činjenicu da razumljivo kašnjenje proizilazi iz dalekosežnih reformi pravosudnog sistema i procesa vetinga, Sud je ponovio dobro ustanovljeni princip da države imaju opštu obavezu da organizuju svoje pravne sisteme tako da obezbijede usklađenost sa zahtjevima iz člana 6 stav 1 Konvencije, uključujući i zahtjev pravičnog suđenja u razumnom roku. U tom smislu, Sud je iskazao stav da sprovođenje reforme pravosudnog sistema ne može biti opravdanje države za prekomjerno duge sudske postupke, zbog čega je utvrdio povredu člana 6 stav 1 Konvencije (pravo na pravično suđenje).

2. MOLDAVIJA

Uvod

Reforma pravosuđa započeta 2021. godine u Republici Moldaviji, u cilju rješavanja hroničnih izazova pravosudnog sistema Moldavije u vezi sa nedostatkom integriteta, korupcijom i selektivnom pravdom, započela je pokretanjem postupka izrade zakona o procesu evaluacije etičkog i finansijskog integriteta sudija i tužilaca („*vetting*“).

Koncept vetinga u Moldaviji predviđa kao prvi korak u reformi proceduru prioritete evaluacije kandidata za članstvo u Vrhovnom sudskom savjetu (VSS), Vrhovnom tužilačkom savjetu (VTS) i njihovim specijalizovanim tijelima („*pre-vetting*“), budući da od integriteta i profesionalizma članova navedenih organa, koji odlučuju o izboru sudija i tužilaca, zavisi uspjeh reforme pravosuđa.

Mehanizam *pre-vettinga* se tokom 2022. godine proširio na postojeće sudije Vrhovnog suda pravde (VSP), kao i na kandidate za sudijske funkcije u VSP, što predstavlja drugi korak u reformi pravosuđa Republike Moldavije.

Konačno, tokom 2023. godine izrađen je Prijedlog zakona o eksternoj evaluaciji sudija i tužilaca³⁵ koji je i dalje u razmatranju, sa ciljem da se postupak vetinga proširi na značajan broj sudija i tužilaca u radu - takozvani „potpuni veting“. Prema ovom nacrtu zakona, oko 160 sudija (od 433 koji trenutno zauzimaju sudijska mjesta) i 230 tužilaca (od 640 trenutno na funkciji tužilaca) bi prošlo kroz proces vetinga.

Izraženi stavovi i mišljenje Venecijanske komisije

Na početku, može se primijetiti da je Venecijanska komisija u svojim mišljenjima u vezi sprovođenja postupka evaluacije i vetinga u Republici Moldaviji, iskazala veoma oprezan pristup.

³⁵ Prijedlog Zakona o eksternoj evaluaciji sudija i tužilaca Republike Moldavije, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2023\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2023)015-e)

Prilikom ocjene prijedloga Zakona kojim se uvodi prva faza procesa vetinga, Venecijanska komisija je u svom **mišljenju o mjerama u vezi sa izborom kandidata za članove savjeta u oblasti sudstva i tužilaštva Moldavije**³⁶ istakla da provjera integriteta usmjerena na kandidate za članove u Vrhovnom sudskom i Vrhovnom tužilačkom savjetu i njihovim specijalizovanim tijelima **predstavlja proces filtriranja, a ne proces vetinga nosilaca pravosudnih funkcija** i ista može, ukoliko se pravilno primijeni, rezultirati određenim pozitivnim ishodima, poput jačanja povjerenja javnosti u pravosuđe. Kako to proizilazi iz navedenog mišljenja, Venecijanska komisija je stava da proces vetinga predviđen ovom fazom **predviđa uravnoteženu proceduru**, uz obavezu obezbjeđivanja neophodnih zaštitnih garancija koje će omogućiti subjektima evaluacije puno poštovanje svih aspekata prava na pravično suđenje i prava na poštovanje privatnog i porodičnog života.

S tim u vezi, Venecijanska komisija je istakla i da je **lični integritet** članova Vrhovnih savjeta (sudija i tužilaca) od suštinskog značaja za prirodu takvih tijela i istovremeno obezbjeđuje povjerenje građana u pravosudne institucije kao i povjerenje u sudije i njihov integritet. U društvu koje poštuje osnovne vrijednosti demokratije, povjerenje građana u djelovanje Vrhovnih savjeta veoma zavisi od ličnog integriteta i kompetentnosti i kredibiliteta njihovih članova.

Sa druge strane, razmatrajući prijedlog Zakona o eksternoj evaluaciji sudija i tužilaca, kojim se uvodi „potpun veting“, Venecijanska komisija je u svom mišljenju o navedenom Prijedlogu zakona³⁷ istakla da samo **ekstremno visok nivo korupcije može opravdati uvođenje tako radikalnog rješenja kao što je evaluacija svih sudija i tužilaca na dužnosti**. Po mišljenju Venecijanske komisije, ekstremno visok nivo korupcije u pravosuđu se smatra kriznom i vanrednom situacijom i takva situacija mora biti objektivno potkrijepljena i dokazana. Pored navedenog, u predmetnom mišljenju istaknuto je da i ostale metode ispitivanja odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija moraju biti uzete u obzir.

Nadalje, Venecijanska komisija je analizirala i društveni kontekst u Republici Moldaviji, pa je u tom smislu izvela zaključak da su na nacionalnom nivou mišljenja o neophodnosti uvođenja procesa potpunog vetinga polarizovana. Sa jedne strane, parlamentarna većina, predstavnici međunarodne zajednice i neke lokalne nevladine organizacije smatraju da su takve radikalne mjere za izliječenje pravosudnog sistema neophodne. Nasuprot tome, predstavnici pravosuđa i tužilaštva tvrdili su da predloženi proces potpunog vetinga neće dostići svoje deklarirane ciljeve. Kao uporište za takvo mišljenje naveli su da će pojedine sudije i tužioce proces vetinga staviti pod ogroman stres, ugroziti njihovu nezavisnost i narušiti pravilno funkcionisanje pravnog sistema.

Imajući u vidu društveni kontekst i političku situaciju, Venecijanska komisija je kroz svoje mišljenje iskazala zabrinutost zbog postojanja rizika od ponavljanja procesa vetinga u nekom trenutku u budućnosti kada na izborima pobijedi neka druga politička snaga. Ukoliko bi se takve situacije dozvolile (ponavljanje procesa vetinga) navedeno bi „**bilo poražavajuće za nezavisnost i efikasnost pravosudnog sistema zasnovanog u velikoj mjeri na stabilnosti sudijskih mandata koje ne bi trebalo dovoditi u pitanje svaki put kada se**

³⁶ Mišljenje Venecijanske komisije broj 1069 / 2021 - CDL-AD(2021)046, usvojeno na 129. plenarnoj sjednici održanoj 10. i 11. decembra 2021. godine u Strazburu,

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)046-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)046-e)

³⁷ Mišljenje Venecijanske komisije CDL-AD(2023)005 usvojeno na 134. plenarnoj sjednici održanoj 10. i 11. marta 2023. godine u Strazburu, str. 5,

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2023\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2023)005-e)

formira nova većina u Skupštini.“ Čak i pod pretpostavkom da je potpuni veting opravdan i da se neće ponoviti u budućnosti, on nosi rizik po nezavisnost i efikasnost pravosudnog i tužilačkog sistema. Ovaj rizik se može ublažiti ukoliko postoje određene mjere zaštite.

Značajno je istaći da je Venecijanska komisija izrazila stav da su obim krize unutar pravosudnog sistema određene države, te navodna (ne)efikasnost postojećih antikorupcijskih organa i mehanizama činjenične stvari koje zahtijevaju dubinsko poznavanje nacionalnog konteksta. U tom smislu, kako prizilazi iz mišljenja Venecijanske komisije, neophodno je da se poštuje nacionalna nezavisnost država i da se odluke o važnim pitanjima poput vetinga sudija i tužilaca donose od strane nacionalnih organa. U tom smislu, Venecijanska komisija je navela sljedeće: „u krajnjoj liniji u nadležnosti moldavskih vlasti je da odluče da li preovlađujuća situacija u moldavskom pravosuđu stvara dovoljnu osnovu za podvrgavanje svih sudija i tužilaca [...] vanrednim procjenama integriteta”, te je pozvala Parlament Republike Moldavije da ispita opravdanost reforme i dostupnost alternativnih rješenja sa posebnom pažnjom.

Dakle, može se izvesti zaključak da država koja se opredijeli i odluči za ovaj sistem evaluacije pravosudnog kadra, mora prethodno dobro analizirati postojeću društveno-političku situaciju u svojoj zemlji i odluku o opravdanosti korjenite reforme pravosudnog sistema, donijeti na provjerenim činjeničnim osnovama. U slučaju opredjeljenja za uvođenje radikalne mjere poput vetinga svih sudija i tužilaca na dužnosti, adekvatne zaštitne mjere moraju biti obezbijeđene, u skladu sa međunarodnim standardima.

Zakonodavne izmjene i sprovođenje procesa vetinga u praksi

Proces vetinga u Moldaviji podijeljen je u tri faze:

1. Prva faza procesa vetinga („pre-vetting“)³⁸

Proces ocjenjivanja kandidata za članove Vrhovnog sudskog savjeta (VSS), Vrhovnog Tužilačkog savjeta (VTS) i odbora u specijalizovanim organima sudstva i tužilaštva (disciplinskog odbora, odbora za selekciju i odbora za ocjenjivanje rada)

Ova faza započeta je donošenjem **Zakona o mjerama u vezi sa izborom kandidata za članove savjeta u oblasti sudstva i tužilaštva Moldavije**³⁹ koji reguliše proceduru evaluacije integriteta kandidata za članove u Vrhovnom sudskom savjetu i Vrhovnom tužilačkom savjetu, te kandidata za pozicije u njihovim specijalizovanim organima, kao obaveznu fazu postupka selekcije, izbora i imenovanja kandidata na odgovarajuće funkcije. Odredbe navedenog Zakona detaljnije su razrađene **Poslovnikom Nezavisne komisije za evaluaciju integriteta kandidata za članstvo u specijalizovanim organima sudstva i tužilaštva**

⁴⁰

³⁸ Termin *pre-vetting* odnosi se na proces evaluacije kandidata za određenu poziciju u pravosuđu, dok se termin *vetting* odnosi na proces evaluacije nosilaca pravosudnih funkcija koji već obavljaju svoju dužnost;

³⁹ Zakon br. 26/2022, stupio na snagu 16. marta 2022. godine, dopunjen Zakonom 354/2022 od 22. decembra 2022. godine, <https://vetting.md/wp-content/uploads/2023/02/Law-26-updated.pdf>

⁴⁰ Poslovnik Nezavisne Komisije za evaluaciju, usvojen 22. aprila 2022. godine, https://vetting.md/wp-content/uploads/2023/09/RoP_ENG_amended_09.2023.pdf

U kontekstu evaluacije kandidata vrši se provjera imovinskog stanja kandidata i njemu bliskih lica, u skladu sa zakonskom obavezom prijavljivanja imovine. U postupku ocjenjivanja, kandidati za članove Vrhovnog sudskog savjeta i Vrhovnog tužilačkog savjeta imaju prioritet u odnosu na ostale kandidate.

Proceduru evaluacije integriteta kandidata vrši **Komisija za evaluaciju** koja se konstituiše za period trajanja postupka evaluacije kandidata za članove prethodno navedenih organa koja su upražnjena na dan stupanja na snagu Zakona ili koja će biti upražnjena u roku od sedam mjeseci od dana stupanja na snagu Zakona. Na čelu Komisije nalazi se predsjednik koji se tajnim glasanjem bira među članovima Komisije, većinom glasova članova Komisije. U odsustvu predsjednika Komisije, njegove poslove obavlja član Komisije kojeg imenuje sam predsjednik. Odredbama Zakona predviđeno je da Komisija prestaje sa radom po završetku ocjenjivanja posljednjeg kandidata.

Komisija za evaluaciju je funkcionalno nezavisno tijelo koje je samostalno u donošenju odluka, bez mogućnosti uticaja bilo kojeg pravnog ili fizičkog lica, nezavisno od njihovog oblika organizovanja, uključujući i političke frakcije i razvojne partnere koji učestvuju u postupku imenovanja njenih članova. Komisija se u svom radu rukovodi Ustavom, prethodno navedenim Zakonom, te ostalim normativnim aktima koji uređuju ovu oblast.

Sastav Komisije za evaluaciju

Komisiju čini šest članova koji se imenuju na sljedeći način:

- tri člana koji su državljani Republike Moldavije biraju se tropetinskom većinom glasova svih poslanika, na prijedlog parlamentarnih stranaka, poštujući proporcionalnu zastupljenost većine i opozicije;
- tri člana biraju se tropetinskom većinom glasova svih poslanika na prijedlog razvojnih partnera⁴¹.

Kada je riječ o imenovanju **prva tri člana Komisije za evaluaciju**, parlamentarne partije dostavljaju prijedloge kandidata parlamentarnom Odboru za pravna pitanja, imenovanja i imunitet koji nakon razmatranja dostavljenih prijedloga, te na osnovu rezultata razmatranja, većinom glasova usvaja izvještaj o svakom kandidatu. Nakon toga, Odbor priprema mišljenje o svakom kandidatu koje se iznosi na plenarnom zasijedanju Parlamenta na raspravu i usvajanje tropetinskom većinom glasova svih poslanika.

U drugom slučaju razvojni partneri u zajednički potpisanom pismu dostavljaju Parlamentu spisak od najviše šest kandidata koji ispunjavaju uslove. Odbor za pravna pitanja, imenovanja i imunitet razmatra dostavljeni prijedlog kandidata i bira tri kandidata koja su na sjednici Odbora dobila najveći broj glasova i o kojima će se raspravljati i glasati na plenarnoj sjednici Parlamenta. Parlament Moldavije, kao najveći zakonodavni organ, proglašava i utvrđuje sastav Komisije za evaluaciju.

Kriterijumi za izbor **članova Komisije za evaluaciju** su:

- visoka stručna sprema;
- besprekorna reputacija;

⁴¹ Pod razvojnim partnerima podrazumijevaju se međunarodni donatori (međunarodne organizacije, diplomatske misije i njihovi predstavnici iz Republike Moldavije) koji su tokom posljednje dvije godine bili aktivni u oblasti reforme pravosuđa i borbe protiv korupcije a njihovu listu odobrava Vlada (Član 5, stav 7 Zakona o mjerama u vezi sa izborom kandidata za članove savjeta u oblasti sudstva i tužilaštva)

- najmanje deset godina iskustva u jednoj ili više sljedećih oblasti: pravo, ekonomija, poresko pravo, istraga krivičnih djela korupcije i krivičnih djela koja su u vezi sa korupcijom, provjera integriteta;
- da nije obavljao funkciju poslanika ili člana Vlade tokom posljednje tri godine;
- da nije bio član političke stranke tokom posljednje tri godine;
- da nije bio na poziciji sudije ili tužioca u Republici Moldaviji tokom posljednje tri godine;
- da nije bio član nekog od navedenih savjeta ili odbora u oblasti sudstva i tužilaštva tokom posljednje tri godine;
- znanje engleskog jezika na dovoljnom nivou za obavljanje zadataka Komisije za evaluaciju..

Članstvo u Komisiji za evaluaciju nespojivo je sa bilo kojom drugom javnom funkcijom, a slučajevi sukoba funkcija članova Komisije za evaluacije moraju biti riješeni u roku od deset dana od dana njihovog nastanka. Članovi Komisije za evaluaciju primaju mjesečnu naknadu u visini dvostruke osnovne plate sudije Vrhovnog suda pravde sa stažom na sudijskom mestu preko 16 godina.

Evaluacija integriteta kandidata obuhvata provjeru:

- **etičkog integriteta;**
- **finansijskog integriteta.**

U skladu sa odredbama Zakona, smatra se da kandidat ispunjava kriterijume **etičkog integriteta** ukoliko:

- nije počinio teži prekršaj pravila etike i profesionalnog ponašanja sudija, tužilaca ili drugih profesija, kao ni da svojim aktivnostima nije počinio radnje ili propuste, koji bi bili neobjašnjivi sa stanovišta pravnika i nepristrasnog posmatrača;
- ne postoje osnovane sumnje da je kandidat počinio djela korupcije, djela u vezi sa korupcijom ili koruptivne radnje, u smislu Zakona o integritetu br. 82/2017;
- nije prekršio zakonske odredbe u pogledu prijave imovine i ličnih interesa, sukoba interesa, nespojivosti, zabrana i/ili ograničenja.

U nedostatku utvrđenih etičkih pravila i pravila ponašanja za oblast u kojoj kandidat radi ili je radio, provjerava se da li dosadašnje ponašanje kandidata izaziva opravdanu sumnju u vezi usklađenosti njegovog ponašanja sa etičkim standardima i standardima ponašanja utvrđenim za sudije i tužioce.

S druge strane, smatra se da kandidat ispunjava **kriterijume finansijskog integriteta** ako:

- je imovinsko stanje kandidata prijavljeno na način utvrđen zakonom;
- Komisija za evaluaciju utvrdi da imovina koju je kandidat stekao u posljednjih 15 (petnaest) godina odgovara iskazanom prihodu.

U cilju **procjene finansijskog integriteta kandidata**, Komisija za evaluaciju provjerava poštovanje poreskog zakonodavstva od strane kandidata u pogledu plaćanja poreza, poštovanje zakonodavstva u pogledu prijavljivanja imovine, izvore prihoda kandidata i njemu bliskih lica; postojanje ugovora o zajmu, kreditu, lizingu, osiguranju ili druge vrste ugovora na osnovu kojeg se može ostvariti finansijska korist, a u kojem je kandidat ili njemu blisko lice ugovorna strana; postojanje poklona/donacija kod kojih kandidat ili

njemu blisko lice ima status poklonoprимca ili poklonodavca, te druge relevantne aspekte u cilju utvrđivanja porijekla imovine kandidata i dokaza o njenom porijeklu.

Prilikom procjene navedenih etičkih i finansijskih kriterijuma i donošenja odluka o njima, odluka Komisije ne zavisi od zaključaka drugih organa nadležnih za predmetnu oblast.

Tok postupka evaluacije

Postupak evaluacije kandidata Komisija pokreće na osnovu podataka dobijenih od institucija nadležnih za organizovanje izbora, odnosno konkursa za izbor kandidata za člana nekog od savjeta ili odbora u oblasti sudstva i tužilaštva. Na zahtjev Komisije, kandidat je dužan da dostavi izjavu o imovinskom stanju sa ažuriranim podacima za posljednjih pet godina, uključujući i rashode u navedenom periodu. Osim toga, kandidat je dužan da dostavi i izjavu sa spiskom njemu bliskih lica koja su tokom posljednjih pet godina bila u radnom odnosu u sudstvu, tužilaštvu ili nekom od javnih organa. Navedene izjave dostavljaju se u roku od sedam dana. Tokom sprovođenja postupka evaluacije, Komisija ima pravo da od fizičkih i pravnih lica, kako u javnom tako i u privatnom sektoru, kao i od finansijskih institucija zatraži dokumentaciju i podatke u cilju evaluacije kandidata.

Sjednice Komisije su zatvorene za javnost i održavaju se u prisustvu najmanje četiri člana koji su u obavezi da sjednicama prisustvuju lično ili putem video linka. Nakon razmatranja prikupljenih podataka, Komisija poziva kandidata na sastanak radi saslušanja. **Saslušanja** kandidata održavaju se na sjednicama koje su otvorene za javnost i koje se snimaju. Komisija, može donijeti odluku o tome da saslušanje ili dio saslušanja bude zatvoren za javnost, ukoliko je to u interesu održavanja javnog reda, te zaštite privatnog života ili morala. U slučaju da Komisija odbije zahtjev kandidata da saslušanje ili dio saslušanja budu zatvoreni za javnost, kandidat može odmah da obavijesti Komisiju o povlačenju svoje kandidature.

S druge strane, u slučaju da kandidat odbije da učestvuje na saslušanju, sjednica će biti održana bez njegovog prisustva, a kandidat će biti ocijenjen na osnovu informacija koje je Komisija prikupila.

U skladu sa odredbama Zakona, **kandidat ima sljedeća prava:**

- pravo na učešće na sastancima Komisije za evaluaciju i davanje usmenih pojašnjenja;
- pravo na advokata ili advokatskog pripravnika tokom postupka evaluacije;
- pravo na uvid u materijale za ocjenjivanje najmanje tri dana prije saslušanja;
- pravo da u pisanoj formi dostavi dodatne podatke i informacije koje smatra neophodnim za otklanjanje sumnje u njegov integritet, a koje prethodno nije bio u mogućnosti da iznese;
- pravo podnošenja žalbe protiv odluke Komisije za evaluaciju.

Nakon sprovedenog postupka evaluacije, Komisija donosi **obrazloženu odluku** o tome da li je kandidat prošao postupak evaluacije. Odluka Komisije mora obuhvatiti relevantne činjenice, razloge i zaključke u vezi sa pozitivnom ili negativnom ocjenom kandidata. Odluka Komisije usvaja se većinom glasova prisutnih članova i članovi nemaju pravo da se uzdrže od glasanja. U slučaju izjednačenog broja glasova, Komisija će ponovo razmotriti podatke u vezi sa kandidatom i pristupiti ponovnom glasanju narednog dana. Ukoliko kandidat ponovo dobije izjednačen broj glasova za i protiv, smatraće se da nije prošao postupak evaluacije.

Takođe, smatra se da kandidat ne ispunjava kriterijume etičkog ili finansijskog integriteta, ukoliko se utvrdi da postoje ozbiljne sumnje u ispunjavanje navedenih kriterijuma koje kandidat nije otklonio.

Odluka Komisije o tome da kandidat nije prošao postupak evaluacije predstavlja pravni osnov za neprihvatanje kandidata na oglas ili konkurs. Odluka se prosljeđuje nadležnim organima u skladu sa zakonom, radi razmatranja utvrđenih povreda, iako zaključci sadržani u odluci nemaju dokaznu vrijednost za bilo koje druge postupke ili procese. Odluka Komisije dostavlja se elektronskim putem kandidatu, kao i instituciji koja je organizovala konkurs. Istog dana, Komisija na svojoj internet stranici objavljuje rezultate postupka evaluacije.

Kandidat ima pravo da uloži **žalbu** na odluku Komisije u roku od pet dana od dana prijema obrazložene odluke. Na odluku Komisije kandidat se može žaliti Vrhovnom sudu koji za ovu svrhu obrazuje posebno vijeće od troje sudija i jednog zamjenika.

Sudije i zamjenika imenuje predsjednik Vrhovnog suda. Žalba na odluku Komisije za evaluaciju razmatra se u skladu sa postupkom predviđenim Zakonikom o upravnom postupku u roku od deset dana i nema suspenzivno dejstvo na odluke Komisije, niti na postupke izbora i konkurse u kojima kandidat učestvuje.

Nakon razmatranja žalbe, **posebno vijeće Vrhovnog suda** može donijeti odluku:

- da odbaci žalbu
- da prihvati žalbu ukoliko utvrdi postojanje okolnosti koje bi mogle da dovedu do pozitivnog ishoda za kandidata i naloži Komisiji da nastavi postupak evaluacije kandidata.

Odluka posebnog vijeća Vrhovnog suda stupa na snagu danom donošenja, a odluka se smatra usvojenom od momenta objavljivanja na zvaničnoj internet stranici Vrhovnog suda i saopštava se strankama u roku od pet dana od dana donošenja.

Preliminarni rezultati evaluacije kandidata za članstvo u Vrhovnom sudskom i Vrhovnom tužilačkom savjetu⁴²

Ukupno **67 kandidata** za funkcije u specijalizovanim organima sudstva i tužilaštva do 27. jula 2023. godine učestvovalo je u postupku vanrednog ocjenjivanja koji je sprovela Komisija za evaluaciju radi utvrđivanja njihove podobnosti za članstvo u Vrhovnom sudskom savjetu (VSS) ili Vrhovnom tužilačkom savjetu (VTS). Komisija je do navedenog datuma završila ocjenjivanje 59 kandidata od ukupno 67 odnosno donijeto je skoro 90% odluka.

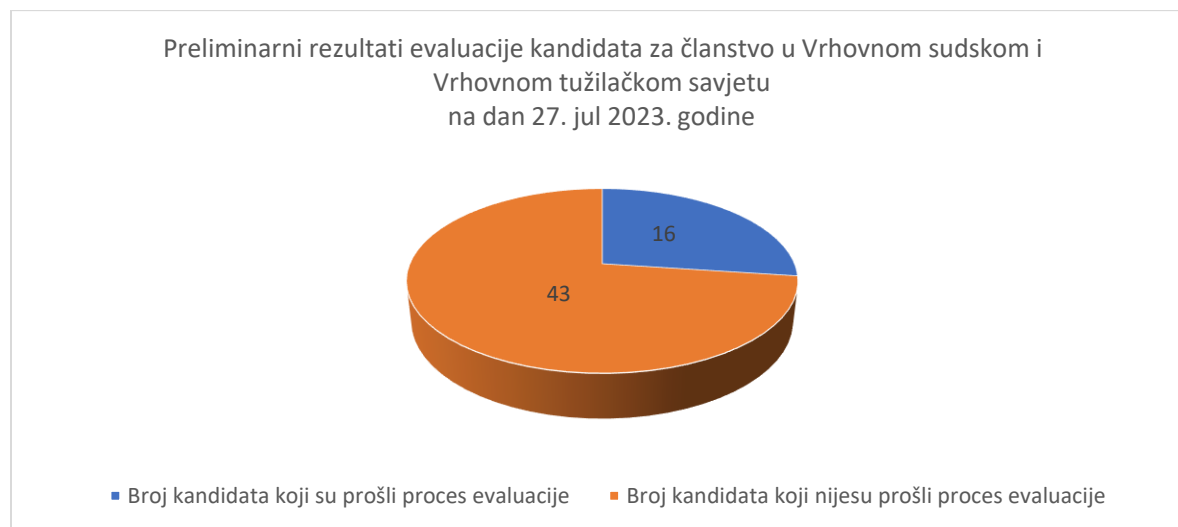
Komisija je do navedenog datuma ocijenila finansijski i etički integritet:

- 28 sudija;
- 17 tužilaca;

⁴² Preliminarni rezultati i odluke Komisije za evaluacije (Komisija *pre-vetting*) od 27. jula 2023. godine, dostupni na zvaničnom sajtu Komisije za evaluacije, na linku <https://vetting.md/en/>

- 22 predstavnika civilnog društva sa profesionalnim iskustvom u oblasti prava ili druge relevantne oblasti i to: 21 nesudijskog kandidata za VSS i jednog kandidata, predloženog od strane Akademije nauka, na mjesto člana u VTS.

Od 59 kandidata čije je ocjenjivanje trenutno završeno, 16 kandidata je prošlo proces evaluacije, dok 43 kandidata nije prošlo. Od ukupno 43 negativne odluke, 14 odluka donijeto je zbog odustajanja od procesa ili nedostavljanja dokumentacije koja je propisana zakonom. Preostalih 29 kandidata koji nijesu prošli evaluaciju završilo je pun proces evaluacije.



Dakle, od ukupno 40 kandidata za VSS, ocjenjivanje je prošlo pet sudija i troje kandidata koji nijesu sudije, što je prolaznost od 18% za sudije i 25% za lica koja ne obavljaju sudijsku funkciju. Prolaznost među kandidatima tužiocima za VTS je 41% - od 17 prijavljenih kandidata na konkursu, osam ih je prošlo, a deset nije. U četiri od deset neuspješnih odluka, kandidati su odustali ili nijesu blagovremeno dostavili dokumentaciju propisanu zakonom.

Odluke Komisije za evaluaciju objavljuju se samo uz saglasnost kandidata, shodno članu 13 stav (7) Zakona br. 26/2022. Od 59 odluka koje su dostavljene kandidatima zaključno sa 27. julom 2023. godine, svih 16 odluka kandidata koji su prošli evaluaciju objavljeno je na sajtu Komisije, dok je od 43 negativne odluke, samo 26 objavljeno.

Saslušanja kandidata u postupku *pre-vettinga* su javna, osim kada su potpuno ili djelimično zatvorena iz razloga javnog reda, privatnosti ili morala, u skladu sa članom 12 stav (2) Zakona br. 26/2022. Video snimak rasprave postavlja se na sajt Komisije u roku od 24 sata od rasprave. Od 67 ocijenjenih kandidata, 52 su se opredijelila za učešće na javnoj raspravi Komisije, dok su 3 tražila da budu ocijenjena isključivo na osnovu podataka prikupljenih od strane Komisije. Četiri od 52 javne rasprave imale su zatvorene sjednice. Sve javne rasprave dostupne su na youtube kanalu Komisije za evaluaciju.⁴³

⁴³ <https://www.youtube.com/@comisia.pretvetting>.

Do 27. jula 2023. godine, 22 kandidata za VSS i 5 kandidata za VTS koji nijesu prošli evaluaciju uložili su **žalbe Vrhovnom sudu pravde** na odluke Komisije za evaluaciju. U dva od ovih slučajeva, Sud je potvrdio odluke Komisije, dok je ostalih **25 žalbi na čekanju**.

Druga faza procesa vetinga

Proces reforme Vrhovnog suda pravde (VSP) i evaluacija sudija i kandidata za mjesto sudije u VSP;

Druga faza procesa vetinga u Moldaviji koja se odnosi na evaluaciju sudija i kandidata za vršenje dužnosti u okviru pozicije Vrhovnog suda pravde regulisana je **Zakonom o eksternoj evaluaciji sudija i kandidata za vršenje dužnosti u okviru pozicije Vrhovnog suda pravde**⁴⁴.

Evaluacija je Zakonom propisana kao **vanredan, jedinstven i vremenski ograničen mehanizam** koji se sprovodi u cilju provjere integriteta sudija Vrhovnog suda pravde koji su na dužnosti na dan stupanja na snagu ovog zakona, uključujući i one koji su suspendovani sa funkcije i kandidata za sudije VSP. Evaluaciji ne podliježu sudije Vrhovnog suda pravde i kandidati za zvanje sudije tog suda, koji su prošli uspješno evaluaciju integriteta predviđenu Zakonom br. 26/2022 u tzv. fazi *pre-vettinga* i sudije koje u roku od 20 dana od obavještenja o pokretanju evaluacije, podnesu zahtjev za ostavku.

Evaluacija sudija Vrhovnog suda pravde i kandidata za zvanje sudija Vrhovnog suda pravde vrši se na osnovu sljedećih **principa**:

- a) nezavisnosti Komisije za evaluaciju;
- b) pravičnosti postupka evaluacije;
- c) javnosti dokumenata izdatih u procesu evaluacije;
- d) vanredne prirode postupka evaluacije.

Komisija za sveobuhvatnu provjeru – Veting komisija osnovana je u cilju sprovođenja eksterne evaluacije etičkog i finansijskog integriteta sudija i kandidata za vršenje sudijske funkcije pri Vrhovnom sudu pravde. Organizacija i funkcionisanje Komisije regulisani su **Pravilnikom organizacije i funkcionisanja nezavisne Komisije za eksternu evaluaciju sudija i kandidata za poziciju sudije Vrhovnog suda pravde**.

Komisija za evaluaciju u vršenju svog mandata ima **sljedeća ovlašćenja**:

- a) prikuplja, akumulira i verifikuje, sve relevantne informacije za evaluaciju;
- b) pristupa bilo kom informacionom sistemu koji sadrži informacije relevantne za ostvarivanje svog mandata, uključujući i preko platforme za interoperabilnost;
- c) zahtijeva informacije od subjekta evaluacije;
- d) zahtijeva i dobija besplatne informacije od drugih fizičkih i pravnih lica, javnih ili privatnih, uključujući finansijske institucije;

⁴⁴ Zakon o eksternoj evaluaciji sudija i kandidata za vršenje dužnosti u okviru pozicije Vrhovnog suda pravde broj 65/2023, objavljen 6. aprila 2023. godine, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136838&lang=ro

- e) sasluša subjekte evaluacije i druga lica koja posjeduju informacije od značaja za evaluaciju;
- f) vrši evaluaciju i odobrava izvještaje o rezultatima evaluacije;
- g) vrši i druga ovlaštenja predviđena ovim zakonom.

Komisija za evaluaciju je aktivna do imenovanja posljednjeg sudije Vrhovnog suda pravde, eventualno do završetka ispitivanja od strane Vrhovnog suda pravde posljednje žalbe izjavljene na odluku Višeg sudskog savjeta.

Komisija za evaluaciju ima **6 (šest) članova**, koji se imenuju tropetinskom većinom glasova Parlamenta, i to:

- a) tri člana, državljanina Republike Moldavije - na prijedlog parlamentarnih stranaka, poštujući proporcionalnu zastupljenost vladajuće većine i opozicije;
- b) tri člana – na prijedlog razvojnih partnera.⁴⁵

Član Komisije za evaluaciju mora da ispunjava sljedeće uslove:

- a) ima visoko obrazovanje;
- b) ima besprekornu reputaciju;
- c) ima najmanje 10 godina iskustva u jednoj ili više sljedećih oblasti: pravo, privreda, oporezivanje, finansije;
- d) ne obavlja i nije obavljao funkciju narodnog poslanika ili poslanika Vlade u posljednje tri godine;
- e) nije bio član političke stranke u posljednje tri godine;
- f) nije bio na poziciji sudije ili tužioca u Republici Moldaviji u posljednje tri godine;
- g) posjeduje znanje engleskog jezika na dovoljnom nivou za obavljanje zadataka Komisije za evaluaciju.

Članstvo u komisiji za evaluaciju nespojivo je sa bilo kojom drugom javnom funkcijom, a okolnosti nespojivosti funkcija članova Komisije za evaluaciju moraju biti riješene u roku od 10 dana od dana objavljivanja njihovog postojanja.

Članovi Komisije za evaluaciju i zaposleni u Sekretarijatu imaju **funkcionalni imunitet** i ne mogu se smatrati odgovornim za mišljenje dato tokom svog mandata u procesu vetinga. Krivično gonjenje članova Komisije vrši se uz odobrenje Komisije za evaluaciju, osim u slučaju flagrantnog krivičnog djela, kada navedeno odobrenje nije potrebno.

Radom Komisije i Sekretarijata rukovodi predsjedavajući koji ima svog zamjenika. Odluke se usvajaju prostom većinom. Glasovi se daju "za" ili "protiv". Članovi se ne uzdržavaju od glasanja osim ukoliko isti nijesu izuzeti u skladu sa članom 10 zbog sukoba interesa ili izuzimanja, a u slučaju neriješenog glasanja, donosi se odluka koju podržavaju makar dva međunarodna člana.

⁴⁵ Razvojni partneri, u smislu ovog zakona, su međunarodni donatori (međunarodne organizacije, diplomatska predstavništva i njihova predstavništva Republike Moldavije) aktivni u oblasti reforme pravosuđa i borbe protiv korupcije tokom posljednje 2 godine, a listu razvojnih partnera odobrava Vlada.

Tok postupka evaluacije

Evaluacija se sastoji od provjere:

- **etičkog i moralnog integriteta subjekta evaluacije;**
- **finansijskog stanja subjekta evaluacije.**

Smatra se da sudija ne ispunjava **kriterijum etičkog integriteta** ukoliko Komisija za evaluaciju ima ozbiljne sumnje da je subjekat evaluacije:

- a) u posljednjih 5 (pet) godina prekršio pravila etike i profesionalnog ponašanja sudija, tužilaca ili drugih profesija, na dovoljno ozbiljan način, koje su nespojive sa položajem sudije VSP;
- b) u posljednjih 10 (deset) godina priznao sukob interesa u pogledu prijave imovine, nespojiv sa položajem sudije VSP.

Smatra se da sudija ne ispunjava **kriterijum finansijskog integriteta** ako Komisija za evaluaciju ima ozbiljne sumnje da je:

- a) razlika između bogatstva, rashoda i prihoda, za posljednjih 12 godina, premašuje, ukupno 20 prosječnih zarada po tržišnoj cijeni, u iznosu koji utvrđuje Vlada za godinu u kojoj je počelo sudijsko ocjenjivanje;
- b) u posljednjih 10 godina priznao fiskalne nepravilnosti usljed kojih je iznos neisplaćenih poreza premašio, ukupno, 5 prosječnih zarada po tržišnoj cijeni, u iznosu koji je utvrdila Vlada za godinu u kojoj je počelo ocjenjivanje sudije.

Prilikom procjene da li razlika između bogatstva, rashoda i prihoda za period od prethodnih 12 godina prelazi gore definisanu granicu, Komisija će koristiti metod obračuna neprijavljenog bogatstva koji je propisan Pravilnikom.

Važno je napomenuti da je kao osnov za ustanovljavanje objektivnog, nepristrasnog i profesionalnog odabranog metoda kojim se obračunava razlika između bogatstva sa jedne strane i rashoda i prihoda sa druge strane subjekta evaluacije, uzet metod i pristup koji je utvrdio Evropski sud u presudi *Xhoxhaj protiv Albanije*. Sve navedeno ukazuje da kada su u pitanju ovako suptilne odluke i reforme koje se tiču pravosudnog sistema kao polazište i osnovni kriterijumi se uzimaju standardi Evropskog suda za ljudska prava.

Prilikom procjene da li je lice priznalo fiskalne neregularnosti za prethodnih 10 godina koje su za rezultat imale neplaćene poreze koji prelaze gore definisanu granicu, Komisija će procijeniti neplaćene poreze u konsultaciji sa poreskim organima.

Za **evaluaciju finansijskog integriteta sudije** Komisija za evaluaciju vrši uvid u:

- a) poštovanje od strane sudije fiskalnog režima u dijelu koji se odnosi na plaćanje poreza na korišćenje sredstava i prihoda od imovine u vlasništvu, na oporezivi prihod i plaćanje uvoznih i izvoznih dažbina;
- b) poštovanje od strane sudije pravnog režima prijave imovine i ličnih interesa;

- c) način sticanja dobara u svojini ili u posjedu sudije ili drugih bliskih lica kao i troškove u vezi sa održavanjem stvari;
- d) izvore prihoda sudije i, u zavisnosti od slučaja, drugih bliskih lica;
- e) da li postoje ili ne postoje ugovori o zajmu, kreditu, lizingu, osiguranju ili drugi ugovori koji mogu da obezbijede finansijske koristi, u kojima je sudija, drugo blisko lice ili pravno lice u kome imaju svojstvo stvarnih korisnika, ugovorna strana;
- f) da li postoje ili ne pokloni u kojima sudija ili drugo blisko lice ima status poklonoprimca ili poklonodavca;
- g) druge relevantne aspekte za utvrđivanje porijekla bogatstva sudije i za opravdanje postojanja istog.

Komisija za evaluaciju ima pravo da zahtijeva od bilo kog lica relevantne informacije o sudiji koji podliježe evaluaciji i može sakupljati te informacije same, a tražene informacije predstavljaju se Komisiji za evaluaciju bez naknade, uključujući i u elektronskoj formi, u roku od 10 dana od dana podnošenja zahtjeva. Fizička i pravna lica, javna i privatna, uključujući finansijske institucije, ne mogu odbiti pružanje informacija Komisiji, s pozivom na zaštitu podataka o ličnosti, ličnih podataka, bankarske tajne ili drugih podataka sa ograničenim pristupom, osim informacija koje se smatraju državnim tajnama.

Evaluacija započinje kada Komisija obavijesti subjekta evaluacije e-mailom i od nje/njega zatraži da dostavi izjavu o imovini i ličnim interesima, Izjavu o povezanim licima i popunjen etički upitnik u skladu sa Zakonom. Cjelokupna pisana komunikacija između Komisije i subjekata evaluacije sprovodi se elektronskim putem.

Komisija će postaviti krajnji **rok od 20 dana** za dostavljanje izjave i upitnika od dana kada e-mailom pošalje upitnik sudijama Vrhovnog suda pravde i najmanje 10 dana nakon dostavljanja e-maila kandidatu za poziciju sudije. Subjekt mora popuniti izjavu i upitnik, staviti elektronski potpis i dostaviti ga e-mailom u predviđenom roku. Komisija može utvrditi da subjekat nije ispunio etičke kriterijume ukoliko subjekat, bez razumnog objašnjenja, ne dostavi blagovremene i potpune odgovore na deklaraciju, upitnik ili druge zahtjeve za dostavljanje informacija od strane Komisije.

Komisija može odobriti razumno **produženje rokova** kako bi subjekat dostavio tražena dokumenta, ili odgovorio na druge zahtjeve Komisije za dostavljanje informacija, ukoliko subjekat pokaže da je poštovanje rokova nemoguće iz opravdanih razloga ili pruži drugo razumno pojašnjenje. Nemogućnost da se odgovori na neke informacije ne opravdava produženje roka za davanje odgovora na druge tražene informacije. Subjektu nije dozvoljeno da traži odlaganje ako zahtjev nije podnijet u najkraćem mogućem roku u skladu sa Pravilnikom i najkasnije 3 (tri) dana prije saslušanja. Komisija može dozvoliti izuzetke od ovog zahtjeva ukoliko subjekat pokaže razumno opravdanje.

Jedan član Komisije će služiti kao izvjestilac i vodiće istražni tim prilikom sakupljanja i pregleda informacija. Izvjestilac će biti izabran nasumičnom dodjelom spisa o evaluaciji članova po principu rotiranja (ili panelima ukoliko Komisija preliminarno radi u panelima, a zatim rotiranjem zadataka izvjestilaca u okviru panela na osnovu dosljednog redosljeda). Preraspodjele koje zahtjevaju izuzeće će se takođe vršiti nasumično.

Komisija može zatražiti dodatne informacije ili dokumentaciju od subjekta i može sakupljati ili primiti informacije relevantne za evaluaciju od bilo kog lica. Komisija može primiti i procesuirati anonimno

dostavljene informacije o subjektima ili drugim licima obuhvaćenim evaluacijom ukoliko se takve informacije odnose na određene činjenice o subjektu ili drugim licima, ukoliko su relevantne za evaluaciju i ako su dovoljno potpune da mogu biti provjerene.

Izjestilac će, uz pomoć Sekretarijata, sačiniti nacrt evaluacionog izvještaja i predstaviti ga drugim članovima Komisije. Komisija, bez učešća izuzetih članova, razmatraće nacrt evaluacionog izvještaja i rezultat istrage, a zatim identifikovati oblasti koje izazivaju sumnju koje treba riješiti na javnom saslušanju.

Javnost postupka evaluacije

Saslušanje subjekta evaluacije se vrši u prisustvu javnosti.

Komisija će unaprijed na svojoj internet stranici objaviti obavještenje o javnim saslušanjima, navođenjem sudija čija će se evaluacija sprovoditi. Ukoliko Komisija zaključi na osnovu istrage koju je sproveda da subjekat ispunjava kriterijume etičkog i finansijskog integriteta, objaviće svoju odluku na javnom saslušanju.

S druge strane, ukoliko Komisija ima sumnje na osnovu istrage o postupanju subjekta evaluacije u skladu sa kriterijumima integriteta, poslaće subjektu pisano obavještenje sa navođenjem svih sumnji i odrediće javno saslušanje, najmanje 10 dana od dana obavještanja, kako bi se o njima diskutovalo. Ukoliko sudija odbije da prisustvuje, Komisija će okončati procjenu na osnovu informacija koje je prikupila i bez sprovođenja saslušanja. Komisija će subjektu omogućiti pristup cjelokupnom materijalu iz evaluacionog dosijea.

Saslušanje će biti **javno** osim ukoliko Komisija odredi da će cijelo ili dio saslušanja biti zatvoreno za javnost, jer je apsolutno neophodno obezbijediti javni red, privatnost ili moral. Najkasnije 3 dana nakon obavještanja o saslušanju, subjekat će potvrditi učešće na saslušanju i, ukoliko smatra neophodnim, podnijeće obrazložen zahtjev da cjelokupan postupak ili dio saslušanja budu zatvoreni za javnost. Komisija će odlučiti o zahtjevu obrazloženom odlukom. Ukoliko Komisija odbaci zahtjev, sudija može odbiti da prisustvuje saslušanju i u tom slučaju Komisija može okončati evaluaciju bez sprovođenja saslušanja.

Predstavnici građana i medija mogu prisustvovati javnom saslušanju. Prisustvo se može ograničiti ukoliko broj prisutnih nije odgovarajući za prostorije u kojima se održava saslušanje. U tom slučaju, ukoliko je moguće, obezbijediće se video emitovanje u drugim prostorijama na istom mjestu gdje se održava saslušanje. Saslušanje, bilo da je otvoreno ili zatvoreno za javnost, biće snimljeno audio i video zapisom i video zapis saslušanja će biti postavljen na internet stranici Komisije u roku od 3 dana od dana saslušanja.

Sudija koji podliježe evaluaciji ima sljedeća prava:

- a) pravo da na ročištu pruži objašnjenja u vezi sa sumnjama iznesenim od strane Komisije;
- b) pravo na pomoć advokata ili advokatskog pripravnika tokom postupka;
- c) pravo da se upozna sa materijalom dosijea do ročišta;
- d) pravo da u pisanoj formi iznese podatke i dodatne informacije koje smatra relevantnim ako ih prethodno nije bilo moguće predstaviti;
- e) pravo da zahtijeva da njegovo saslušanje bude sprovedeno na zatvorenoj sjednici.

Subjekt nema pravo da dostavlja informacije, dokumenta ili druge materijale tokom saslušanja ukoliko je ova dokumenta Komisija tražila ranije, a subjekat ih nije dostavio u predviđenom roku. Komisija može napraviti izuzetak ukoliko je nedostavljanje tražene dokumentacije opravdano. Svi članovi koji su učestvovali u evaluaciji subjekta prisustvuju saslušanju, bilo lično bilo putem konferencijske veze. Komisija će odlučivati o rezultatima saslušanja na zatvorenoj sjednici bez prisustva subjekta.

Komisija će pripremiti **obrazloženi izvještaj** koji sadrži relevantne činjenice, razloge i zaključak da li subjekat ispunjava kriterijume etičkog i finansijskog integriteta. Evaluacioni izvještaj se usvaja većinom glasova svih članova koji nijesu izuzeti. Članovi Komisije za ocjenjivanje ne mogu se uzdržati od glasanja. Evaluacioni izvještaj se šalje e-mailom Vrhovnom sudskom savjetu i istog dana Komisija će objaviti na zvaničnoj web stranici zaključak iz evaluacionog izvještaja da li subjekat ispunjava kriterijume etičkog i finansijskog integriteta, sa odgovarajućim preventivnim mjerama zaštite privatnosti subjekta i drugih lica. Ukoliko Komisija donese zaključak da je subjekat ili bilo koje drugo fizičko ili pravno lice dostavilo informacije koje su netačne ili koje mogu predstavljati kršenje zakona, Komisija će prijaviti problem nadležnim organima u cilju dalje istrage i, ukoliko je moguće, radi sprovođenja izvršnih radnji.

Vrhovni sudski savjet razmatra na javnoj sjednici, na osnovu evaluacionog dosijea dobijenog od strane Komisije, rezultate evaluacije sudija. Sudija može dostaviti sve dodatne informacije koje smatra relevantnim samo ukoliko dokaže da ih prethodno nije mogao dostaviti iz opravdanih razloga. Predstavnik Komisije za evaluaciju i sudija lično imaju pravo da iznesu svoje navode.

Obrazloženom odlukom, donijetom u roku od 30 dana od prijema dosijea, **Vrhovni sudski savjet**:

- a) prihvata izvještaj o evaluaciji i konstatuje pozitivan ili negativan ishod evaluacije;
- b) odbija izvještaj o evaluaciji i samo jednom nalaže nastavak postupka evaluacije sudije, ako utvrdi činjenične okolnosti ili greške u proceduri koje bi mogle da dovedu do pozitivne ili, u zavisnosti od slučaja, negativne ocjene;
- c) nakon prijema izvještaja o evaluaciji, sastavljenog kao rezultat nastavka postupka predviđenog u tački b) prihvata izvještaj ili ga odbacuje i utvrđuje sam odluku.

Odluka Vrhovnog sudskog savjeta o negativnom ishodu postupka evaluacije ima za posljedicu razrješenje sudije sa dužnosti.

Sudija razriješen dužnosti:

- a) nema pravo na vršenje sudijske i druge dostojanstvene javne funkcije u periodu od sedam godina, od dana donošenja konačne odluke Vrhovnog sudskog savjeta;
- b) lišen je prava na jedinstvenu otpremninu predviđenu Zakonom br. 544/1995 o statusu sudije;
- c) lišen je prava na posebnu penziju predviđenu članom 32 Zakona br. 544/1995 o statusu sudije, uz zadržavanje prava na starosnu penziju;

Ako je pravilno funkcionisanje Vrhovnog suda pravde ozbiljno narušeno zbog broja upražnjenih mjesta, Vrhovni sudski savjet može premjestiti, na privremenoj osnovi, iz nižestepenih sudova, sudije koje ispunjavaju zakonske kriterijume za funkciju sudije VSP. Privremeni transfer će prestati ukoliko na dužnosti bude najmanje 11 sudija Vrhovnog suda pravde, a privremeno premještene sudije se vraćaju na radna

mjesta na kojima su radili prije premještanja. U prelaznom periodu, premještene sudije primaju platu sudije Vrhovnog suda pravde.

Treća faza procesa vetinga

Prijedlog Zakona o eksternoj evaluaciji sudija i tužilaca⁴⁶, kojim se uvodi treća faza vetinga i dalje je u fazi razmatranja i njegov cilj je da se postupak vetinga proširi na značajan broj sudija i tužilaca koji su na dužnosti, čime bi process vetinga dobio karakter takozvanog „potpunog vetinga“.

Prijedlogom Zakona predviđeno je da sljedeće kategorije nosilaca pravosudnih funkcija budu obuhvaćene posljednjom fazom vetinga:

- a) sudije koje su obavljale dužnost predsjednika i potpredsjednika sudova, uključujući i privremeno obavljanje ovih funkcija, u periodu od 1. januara 2017. do 31. decembra 2022. godine;
- b) sudije apelacionih sudova koje su na dužnosti na dan stupanja na snagu ovog zakona, uključujući one koji su suspendovani sa funkcije;
- c) Generalni tužilac, njegovi zamjenici, glavni tužioci Generalnog tužilaštva, uključujući i one koji su obavljali ove funkcije ili su privremeno vršili ove dužnosti u periodu od 1. januara 2017. godine do 31. decembra 2022. godine;
- d) tužioci koji su obavljali funkciju rukovodioca u tužilaštvu i zamjenika rukovodioca tužilaštva, uključujući i privremeno obavljanje ovih funkcija, u periodu od 1. januara 2017. do 31. decembra 2022. godine;
- e) tužioci specijalizovanih tužilaštava;
- f) sudije i tužioci koji nijesu uspješno prošli prvu fazu procesa vetinga.

Evaluaciji po ovom zakonu ne podliježu lica koja su prošla evaluaciju predviđenu nekom od prethodnih faza vetinga kao i sudije i tužioci koji u roku od 20 dana od dana obavještenja o početku evaluacije, podnesu zahtjev za ostavku.

Prijedlogom gore navedenog Zakona predviđeno je da postupak evaluacije i vetinga sudija i tužilaca ovih nadležnosti bude podijeljen u **dvije faze**:

a) evaluacija sudija i tužilaca na ključnim funkcijama i u ključnim institucijama;

b) evaluacija ostalih sudija i tužilaca.

Kako je i gore navedeno, posljednja faza procesa vetinga je i dalje u fazi ispitivanja i ocjene, a Zakon o eksternoj evaluaciji sudija i tužilaca Republike Moldavije još uvijek nije konačno donijet i primijenjen. S tim u vezi, prijedlog navedenog Zakona bio je predmet analize i od strane Venecijanske komisije, koja je svoj stav o prijedlogu navedenog Zakona dala u mišljenju iz marta 2023. godine⁴⁷ i prapatnim mišljenjima

⁴⁶ Prijedlog Zakona o eksternoj evaluaciji sudija i tužilaca Republike Moldavije, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2023\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2023)015-e)

⁴⁷ Mišljenje broj CDL-AD(2023)005, usvojeno na 134. plenarnoj sjednici Venecijanske komisije, održanoj 10. i 11. marta 2023. godine, [default.aspx \(coe.int\)](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2023)005);

iz juna 2023. godine⁴⁸ i oktobra 2023. godine⁴⁹. Kako je naprijed istaknuto, Venecijanska komisija je zauzela veoma oprezan stav kada je riječ o uvođenju procesa „potpunog vetinga“ u pravosuđe Republike Moldavije, naglasivši da radikalna mjera poput vetinga svih sudija i tužilaca na dužnosti može biti opravdana samo ekstremno visokim nivoom korupcije u nacionalnom pravnom sistemu, te da i ostale metode ispitivanja odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija moraju biti uzete u obzir.

3. POLJSKA

Sveobuhvatna reforma pravosuđa u Poljskoj sprovedena je 2017. godine. Izmjene i dopune Zakona o Vrhovnom sudu Poljske iz 2017. godine, koje su stupile na snagu u aprilu 2018. godine, predviđale su pet vijeća u sastavu Vrhovnog suda: Građansko vijeće, Krivično vijeće, Vijeće za rad i socijalno osiguranje, Vijeće za vanrednu kontrolu i javne poslove i Disciplinsko vijeće.

U **nadležnosti Disciplinskog vijeća**, čijim radom rukovodi predsjednik Vrhovnog suda, bili su disciplinski slučajevi sudija Vrhovnog suda, tužilaca, advokata, pravnih savjetnika, notara i sudskih izvršitelja. Osim toga, Disciplinsko vijeće imalo je nadležnosti i u oblasti radnog prava i socijalnog osiguranja za sudije Vrhovnog suda, te penzionisanja sudija Vrhovnog suda. Disciplinsko vijeće imalo je Prvo i Drugo odjeljenje. Prvo odjeljenje bilo je nadležno za disciplinske prekršaje sudija i tužilaca Vrhovnog suda koji ispunjavaju kriterijume krivičnih djela sa umišljajem i koje se gone po službenoj dužnosti, dok je Drugo odjeljenje razmatralo žalbe na odluke disciplinskih sudova prvog stepena u predmetima sudija i tužilaca, žalbe na disciplinske odluke, te žalbe na odluke rješenja Nacionalnog savjeta sudija.

Disciplinsko vijeće počelo je sa svojim radom i u tom smislu imenovalo prvih deset sudija kao članova Disciplinskog vijeća od strane predsjednika Poljske 20. septembra 2018. godine, dok je još troje sudija za rad u Vijeću imenovano u maju 2020. godine. Ovo vijeće bilo je aktivno do 14. jula 2022. godine kada ga je zamijenilo **Vijeće za profesionalnu odgovornost**. Za ovaj period svog rada, Disciplinsko vijeće registrovalo je 1.468 slučajeva, od kojih je 1.132 slučajeva riješeno, a preostalih 336 slučajeva delegirano je **Vijeću za profesionalnu odgovornost**, koje je naslijedilo Disciplinsko vijeće, te donijelo 1.319 presuda.

Sam Zakon je predvidio, u roku od šest mjeseci od prestanka rada Disciplinskog vijeća (odnosno do 16. januara 2023. godine) mogućnost podnošenja zahtjeva za nastavak postupka sudijama protiv kojih je Vrhovni sud donio pravosnažnu disciplinsku presudu u Disciplinskom vijeću ili pravosnažno rješenje kojim se dozvoljava krivično gonjenje. Navedene prijave takođe prelaze u nadležnost Vijeća za profesionalnu odgovornost.

Osim formiranja Disciplinskog vijeća, jedna od izmjena uvedena Zakonom o Vrhovnom sudu iz 2017. godine bila je i nova **starosna granica za odlazak sudija u penziju koja je pomjerena sa 70 na 65 godina života**. Tadašnjim izmjenama Zakona bilo je predviđeno da sudija Vrhovnog suda ostvaruje pravo na odlazak u penziju sa navršениh 65 godina života ukoliko, ne kasnije od šest mjeseci i ne ranije od 12 mjeseci prije navršениh 65 godina života, ne podnese izjavu volje za nastavak obavljanja funkcije sudije Vrhovnog suda, zajedno sa potvrdom o zdravstvenom stanju u kojoj se navodi da je lice sposobno za obavljanje

⁴⁸ Mišljenje broj CDL-AD(2023)023, usvojeno na 135. plenarnoj sjednici Venecijanske komisije, održanoj 9. i 10. juna 2023. godine, [default.aspx \(coe.int\)](#)

⁴⁹ Mišljenje broj CDL-AD(2023) 035, usvojeno na 136. plenarnoj sjednici Venecijanske komisije, održanoj 6. i 7. oktobra 2023. godine, [default.aspx \(coe.int\)](#)

navedene dužnosti, a koja se izdaje u skladu sa uslovima predviđenim za kandidate za sudije i na podnijetu izjavu dobije saglasnost predsjednika Republike Poljske. Prije davanja saglasnosti za nastavak obavljanje funkcije sudije Vrhovnog suda, predsjednik države može da zatraži mišljenje Nacionalnog savjeta sudija. Navedena saglasnost izdaje se na period od tri godine i ne može se izdati više od dva puta, a sudija koji je dobio saglasnost za nastavak obavljanja funkcije sudije Vrhovnog suda može se penzionisati u bilo kojem trenutku nakon navršanih 65 godina života podnošenjem izjave prvom predsjedniku Vrhovnog suda koji istu odmah prosljeđuje predsjedniku Republike Poljske.

Zakonom je takođe bilo bliže propisano da svaki sudija u aktivnoj službi u Vrhovnom sudu koji je prije stupanja na snagu izmjena i dopuna Zakona o Vrhovnom sudu navršio 65 godina života automatski odlazi u penziju u roku od tri mjeseca, izuzev ako mu predsjednik ne izda odobrenje da nastavi da obavlja redovnu sudijsku dužnost. Osim toga, Zakonom je bilo izričito utvrđeno da predsjednik države utvrđuje datum odlaska u penziju ili penzionisanja sudije Vrhovnog suda. Takođe, u pogledu procedure penzionisanja sudija Vrhovnog suda, u skladu sa tada važećim odredbama Zakona, jedna od nadležnosti prvog predsjednika Vrhovnog suda bila je davanje mišljenja na izjavu volje za nastavak obavljanja funkcije sudije Vrhovnog suda lica odnosno sudija koji su navršili 65 godina života. S tim u vezi, nadležnosti Kolegijuma Vrhovnog suda podrazumijevale su davanje mišljenja o pitanjima u vezi sa radom Vrhovnog suda, te saradnju sa prvim predsjednikom Vrhovnog suda u cilju obezbjeđivanja pravilnog funkcionisanja Vrhovnog suda, a jedna od nadležnosti bila je i davanje mišljenja na stav, odnosno mišljenje prvog predsjednika Vrhovnog suda na izjavu volje za nastavak obavljanja funkcije sudije Vrhovnog suda lica, odnosno sudija koji su navršili 65 godina života.

Postupci protiv Poljske pred Sudom pravde EU

Navedene izmjene i dopune Zakona o Vrhovnom sudu izazvale su brojne reakcije, kako u samoj Poljskoj, tako i širom evropske zajednice i dovele do pokretanja niza postupaka koji su se protiv Poljske vodili pred dva međunarodna suda, i to pred Sudom pravde EU u Luksemburgu i Evropskim sudom za ljudska prava u Strazburu.

Od značaja je pomenuti sljedeće predmete koji su se vodili protiv Poljske pred Sudom pravde EU:

U **predmetu C619/18**⁵⁰, povodom tužbe zbog povrede obaveze na osnovu člana 258 UFEU-a, koju je 2. oktobra 2018. godine podnijela Evropska komisija protiv Republike Poljske, Sud je presudio i utvrdio da je Republika Poljska povrijedila obaveze koje ima na osnovu člana 19, stava 1, drugog podstava UEU-a time što je, sa jedne strane, propisala primjenu mjere snižavanja starosne granice za odlazak u penziju sudija Vrhovnog suda na sudije u aktivnoj službi koji su na funkciju imenovani do 3. aprila 2018. godine i, sa druge strane, time što je predsjedniku Republike Poljske povjerila diskreciono ovlaštenje produženja aktivnog mandata sudija tog suda nakon dostizanja novoutvrđene starosne granice za odlazak u penziju.

Navedenom odlukom Sud pravde utvrdio je da su zakoni kojima se određuje starosna granica za odlazak u penziju sudija poljskog Vrhovnog suda i diskreciono ovlaštenje predsjednika Poljske da im dozvoli da nastave sa vršenjem sudijske funkcije bili protivni načelu sudske nezavisnosti i nepristrasnosti.

⁵⁰ Presuda Suda pravde EU u predmetu C619/18, 24. jun 2019. godine, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=215341&pageIndex=0&doclang=HR&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=2895488>

U predmetu C791/19⁵¹, povodom tužbe zbog povrede obaveze na osnovu člana 258 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, koju je 25. oktobra 2019. godine podnijela Evropska komisija protiv Poljske, Evropski sud pravde presudio je u korist Evropske komisije. U presudi Evropskog suda pravde navodi se da je Republika Poljska povrijedila obaveze koje ima na osnovu člana 19, stava 1, drugog podstava Ugovora o Evropskoj uniji:

- time što nije obezbijedila nezavisnost i nepristrasnost Disciplinskog vijeća Vrhovnog suda koje sprovodi nadzor nad odlukama donesenim u disciplinskim postupcima protiv sudija;
- time što je omogućila da se sadržaj sudskih odluka može okarakterisati kao disciplinski prekršaj u vezi sa sudijama redovnih sudova;
- time što je predsjedniku Disciplinskog vijeća Vrhovnog suda dodijelila diskreciono ovlašćenje da odredi nadležni prvostepeni disciplinski sud u predmetima koji se odnose na sudije redovnih sudova, te na taj način nije obezbijedila da disciplinske predmete ispita „zakonom ustanovljen“ sud;
- time što nije obezbijedila da se disciplinski predmeti protiv sudija redovnih sudova ispituju u razumnom roku i time što je predvidjela da radnje u vezi sa imenovanjem branioca i njegovim preuzimanjem odbrane nemaju suspenzivni učinak na odvijanje disciplinskog postupka i što disciplinski sud sprovodi postupak uprkos opravdanom izostanku pozvanog optuženog sudije ili njegovog branioca, čime optuženim sudijama redovnih sudova nije obezbijedila poštovanje prava na odbranu.

Pored prethodno navedenog, u presudi se navodi i da je Republika Poljska povrijedila obaveze koje ima na osnovu člana 267 drugog i trećeg stava UFEU-a, time što je omogućila da se pravo sudova da Sudu pravde EU upućuju zahtjeve za prethodnu odluku ograniči mogućnošću pokretanja disciplinskog postupka.

U predmetu C-791/19, povodom zahtjeva za određivanje privremenih mjera koji je 23. januara 2020. godine podnijela Evropska komisija protiv Poljske, Sud pravde naložio je Republici Poljskoj da odmah i sve do donošenja presude kojom će se okončati postupak u predmetu C-791/19:

- suspenduje primjenu odredbi Zakona o Vrhovnom sudu na kojem se zasniva nadležnost Disciplinskog vijeća Vrhovnog suda za odlučivanje, kako u prvostepenom, tako i u drugostepenom postupku, u disciplinskim predmetima koji se odnose na sudije;
- uzdrži se od prosljeđivanja predmeta koji su u toku pred Disciplinskim vijećem sudskom vijeću koje ne ispunjava zahtjeve nezavisnosti utvrđene, između ostalog, u presudi od 19. novembra 2019. godine;
- obavijesti Evropsku komisiju, najkasnije mjesec dana nakon dostavljanja rješenja Suda kojim se izriču zatražene privremene mjere, o svim mjerama koje je donio, kako bi u potpunosti postupila u skladu sa tim rješenjem.

⁵¹ Presuda Evropskog suda pravde u predmetu C791/19, 15. jul 2021. godine, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=244185&pageIndex=0&doclang=HR&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=2898094>

U predmetu **C-204/21**⁵², Evropski sud pravde je 5. juna 2023. godine, donio presudu **po tužbi Evropske komisije protiv Poljske, koja se tiče nezavisnosti i privatnog života sudija** i utvrdio da je reforma pravosuđa u Poljskoj iz decembra 2019. godine prekršila pravo EU.

Nakon što je Poljska 20. decembra 2019. godine usvojila zakon kojim se mijenjaju nacionalna pravila koja se odnose na organizaciju redovnih sudova, upravnih sudova i Vrhovnog suda („Zakon o izmjenama“), Evropska komisija je podnijela tužbu zbog neispunjavanja obaveza, tražeći od Suda pravde da proglasi da režim koji je uspostavljen tim zakonom krši različite odredbe prava EU.

Komisija je smatrala da, u mjeri u kojoj se izmjenama zakona daje Disciplinskom vijeću poljskog Vrhovnog suda, čija nezavisnost i nepristrasnost nije zagarantovana, nadležnost da odlučuje o predmetima koji imaju direktan uticaj na status sudija i obavljanje njihovih dužnosti, taj zakon utiče na njihovu nezavisnost. Nadalje, prema Komisiji, zakon o izmjenama i dopunama zabranjuje bilo kojem nacionalnom sudu da preispituje usklađenost sa zahtjevima EU koji se odnose na nezavisan i nepristrasan sud prethodno uspostavljen zakonom i takvu reviziju utvrđuje kao disciplinski prekršaj. Smatra se da Vijeće za vanrednu kontrolu i javne poslove Vrhovnog suda ima isključivu nadležnost da sprovodi takve revizije. Konačno, Komisija smatra da, zahtijevajući od sudija da saopštavaju informacije u vezi sa svojim aktivnostima u udruženjima ili fondacijama i ranijim političkim članstvom, i planiranjem da te informacije objave, izmjena zakona krši pravo na poštovanje privatnog života i pravo na zaštitu ličnih podataka.

Tokom postupka, Poljskoj je naloženo da plati Komisiji, nalogom potpredsjednika Suda od 27. oktobra 2021. godine, dnevnu kaznu od 1.000.000 evra. Nametanje te periodične kazne smatralo se neophodnim kako bi se obezbijedilo da Poljska sprovede privremene mjere prethodno navedene u nalogu od 14. jula 2021. godine, posebno u pogledu suspenzije primjene odredaba Zakona o izmjenama i dopunama koje je Komisija osporila. Naredbom potpredsjednika Suda od 21. aprila 2023. godine, iznos dnevne kazne je smanjen na 500.000 evra. Navedenom presudom kojom je postupak okončan, prestaju da važe dejstva tih naloga. Međutim, to ne utiče na obavezu Poljske da plaća dnevne penale koji se odnose na prošli period.

Predmetnom presudom, **Evropski sud pravde usvojio je tužbu Komisije**. Najprije, taj Sud je potvrdio da preispitivanje poštovanja vrijednosti i principa od strane države članice kao što su vladavina prava, efikasna sudska zaštita i sudska nezavisnost spada u potpunosti u nadležnost te države članice. U vršenju svojih ovlašćenja u vezi sa organizacijom pravosuđa, države članice moraju da se pridržavaju obaveza koje proističu iz prava EU. Stoga se od njih zahtijeva da obezbijede da se, u svijetlu načela vladavine prava, spriječi bilo kakvo nazadovanje njihovih zakona u pogledu organizacije pravosuđa, uzdržavanjem od usvajanja pravila koja bi ugrozila nezavisnost sudija. Ta temeljna vrijednost, koja je sastavni dio samog identiteta Evropske unije, dobija konkretan izraz u pravno obavezujućim obavezama, koje države članice ne smiju zanemariti oslanjajući se na nacionalne odredbe ili sudsku praksu, uključujući i ustavne odredbe.

Nadalje, Evropski sud pravde ponovio je svoju ocjenu da Disciplinsko vijeće Vrhovnog suda ne ispunjava zahtjev nezavisnosti i nepristrasnosti. Iz ovoga se zaključuje da sama mogućnost da sudije koje su pozvane da primjenjuju pravo EU rizikuju da takvo tijelo može odlučivati o pitanjima koja se tiču njihovog statusa i obavljanja njihovih dužnosti, posebno odobravanje krivičnog postupka protiv njih ili njihovog hapšenja ili

⁵² Presuda Evropskog suda pravde u predmetu C-204/21, 5. jun 2023. godine, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=274364&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&art=1&text=&doclang=HR&cid=2210594>

donošenje odluka koje se odnose na bitne aspekte režima zapošljavanja, socijalnog osiguranja ili penzionisanja koji se na njih primjenjuju, može uticati na njihovu nezavisnost.

Pored navedenog, u predmetnoj presudi istaknuto je da u svijetlu relativno široke i neprecizne prirode odredaba Zakona o izmjenama i dopunama na koje se žali Komisija i posebnog konteksta u kome su te odredbe usvojene, one mogu da se tumače da dozvoljavaju da se disciplinski režim koji se primjenjuje na sudije i sankcije koje taj režim podrazumijeva, koriste kako bi se spriječilo da nacionalni sudovi procijene da li sud ili sudija ispunjava uslove koji se odnose na efikasnu sudsku zaštitu u skladu sa pravom EU. Takve mjere koje je usvojilo poljsko zakonodavstvo nespojive su sa garancijama pristupa nezavisnom i nepristrasnom sudu, prethodno obrazovanom na osnovu zakona. Te garancije znače da se, u određenim okolnostima, od nacionalnih sudova traži da utvrde da li oni sami ili sudije od kojih se sastoje ili druge sudije ili sudovi ispunjavaju uslove propisane pravom EU.

Evropski sud pravde ukazao je i da činjenica da je Zakonom o izmjenama i dopunama dodijeljena nadležnost jednom nacionalnom tijelu (odnosno Vijeću za vanrednu kontrolu i javne poslove Vrhovnog suda) da provjerava usklađenost sa suštinskim zahtjevima koji se odnose na efikasnu sudsku zaštitu, krši zakon EU. Usklađenost sa tim zahtjevima mora biti garantovana u svim materijalnim oblastima primjene prava EU i pred svim nacionalnim sudovima koji rješavaju predmete koji spadaju u te oblasti. Monopolistička kontrola uspostavljena izmjenama i dopunama zakona, u kombinaciji sa uvođenjem gore navedenih zabrana i disciplinskih prekršaja, može doprinijeti još višem slabljenju osnovnog prava na djelotvornu sudsku zaštitu sadržanog u pravu EU.

Konačno, prema Sudu, nacionalne odredbe koje od sudija zahtijevaju da podnesu pisanu izjavu u kojoj se navodi bilo kakvo članstvo u udruženju, neprofitnoj fondaciji ili političkoj stranci, koje predviđaju da se te informacije postavljaju na internet, krše osnovna prava tih sudija na zaštitu ličnih podataka i poštovanja privatnog života. Postavljanje na Internet platformi informacija koje se odnose na ranije članstvo u nekoj političkoj stranci, u ovom slučaju, nije prikladno za postizanje navodnog cilja jačanja nepristrasnosti sudija. Informacije koje se odnose na članstvo u udruženjima ili neprofitnim fondacijama od strane sudija mogu otkriti njihova vjerska, politička ili filozofska uvjerenja. Objavljivanje tih informacija na internetu moglo bi omogućiti osobama koje, iz razloga koji nijesu u vezi sa navodnim ciljem javnog interesa, nastoje da dobiju informacije o ličnoj situaciji dotičnog sudije, da imaju slobodan pristup tim podacima. Imajući u vidu specifičan kontekst mjera uvedenih izmjenama zakona, takvo objavljivanje na internetu je, štaviše, podložno da izloži sudije rizicima od nepotrebne stigme.

Osim što je navedena reforma naišla na osudu i kritike evropske zajednice, pa i Evropskog suda pravde, kako i proizilazi iz navedenih presuda, predmetna reforma je bila predmet ocjene i kroz pojedinačne predstavke koje su upućene od strane poljskih sudija Evropskom sudu za ljudska prava. Pregled navedenih presuda i zauzetih standarda dat je u posebnom poglavlju ovog Izvještaja.

4. SJEVERNA MAKEDONIJA

Uvod

Od proglašenja nezavisnosti od Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, Sjeverna Makedonija je od 1996. godine doživjela tri talasa reformi pravosuđa. Sproveden je niz ustavnih i zakonodavnih promjena, ali nikada nije sproveden značajniji proces vetinga, uprkos pokušajima da se to uradi.

Glavni cilj reformi pravosuđa u Sjevernoj Makedoniji bio je stvaranje pravosudnog sistema nezavisnog od druge dvije grane vlasti i borba protiv korupcije. Ove reforme je podstakla i međunarodna zajednica, a posebno institucije Evropske unije.

Reforme u pravosudnom sistemu 1996. godine

Reforme iz 1996. godine pokrenute su potrebom da se uspostavi nezavisno pravosuđe nakon proglašenja nezavisnosti od strane bivše SFRJ i jasnom podjelom vlasti između zakonodavne, izvršne i sudske.

Zakon o sudovima stupio je na snagu 1996. godine, kojim je pravosudni sistem potpuno preuređen. Ovaj zakon je ukinuo specijalizovane sudove kao što su oni za privredna pitanja ili prekršaje i uspostavio opšti proces reizbora (provjere) svih sudija u osnovnim sudovima (ukupno 27) i žalbenim sudovima (ukupno 3). Što se tiče sudija Vrhovnog suda, zakonom je bilo predviđeno da predsjednik Vrhovnog suda i sudije ovog suda, koji su imenovani na osnovu prethodnih zakona, sa stalnim mandatom, zadržavaju svoje funkcije. Ovo rješenje, kojim je Vrhovni sud oslobođen provjere, bio je pokušaj da se obezbijedi kontinuitet u radu Vrhovnog suda i da se izbjegne bilo kakav opšti vakuum u pravosudnom sistemu.

Uslovi za izbor i razrješenje sudija bili su propisani Zakonom o sudovima, dok je postupak detaljnije uređen Zakonom o Sudskom savjetu. Proces imenovanja sudija odvijao se u dvije faze. U početku je Sudski savjet bio nadležan za raspisivanje konkursa i izbor sudija, dok je Skupština Republike Makedonije odlučivala o njihovom imenovanju.

Procedura imenovanja je u javnosti percipirana kao transparentan proces, dok je proces imenovanja u Skupštini kritikovan zbog netransparentnosti u donošenju odluka.

Negativne implikacije na proces imenovanja bile su rezultat unaprijed organizovanog glasanja, gdje je veliki broj poslanika bio uzdržan. Štaviše, na plenarnoj sjednici Skupštine nije bilo rasprave o argumentima protiv kandidata koji nijesu izabrani, uprkos činjenici da ih je predložio Sudski savjet, koji je izvršio preliminarnu provjeru ispunjenosti kriterijuma za imenovanje na sudijsku funkciju.

Reforma pravosudnog sistema u periodu 2005 – 2006

Godine 2005. započete su izmjene Ustava, nakon čega je uslijedilo donošenje novih zakona, kako bi se izbjegli nedostaci procesa vetinga započetog 1996. godine, tokom kojeg je sudije imenovala Skupština, što se smatralo miješanjem politike u sudstvo.

Ovim ustavnim promjenama definisan je novi status, kao i nova struktura, sastav i nadležnosti Sudskog savjeta. **Novi Sudski savjet** se već sastojao od petnaest članova, od kojih su većinu direktno birale same sudije (8 od 15 članova). Prema amandmanu XXIX, Sudski savjet „imenuje sudije i sudije porotnike, odlučuje o prestanku sudijske funkcije, imenuje i razrješava predsjednike sudova, prati i ocjenjuje rad sudija; odlučuje o disciplinskoj odgovornosti sudija; odlučuje o oduzimanju sudijskog imuniteta; predlaže dvoje sudija Ustavnom sudu...”.

Svrha ovih promjena bila je uspostavljanje potpuno autonomnog i nezavisnog sistema imenovanja, ocjenjivanja rada i razrješavanja sudija - sistema koji bi funkcionisao van političkog i institucionalnog pritiska koji je vršen u prošlosti, posebno preko imenovanja od strane zakonodavnog tijela.

Ovi ustavni amandmani su konkretizovani usvajanjem dva glavna zakona: Zakona o Sudskom savjetu Republike Makedonije i Zakona o sudovima iz 2006. godine.

Zakonom o Sudskom savjetu u cjelini su regulisani postupak i kriterijumi za ocjenjivanje rada sudija, dok su uslovi za razrješenje sa funkcije sudije propisani Zakonom o sudovima, dok je postupak regulisan Zakonom o Sudskom savjetu.

Zakon o sudovima predviđao je dva načina za **odlazak sudije sa dužnosti**:

- a) prestanak sudijskog mandata i
- b) razrješenje.

Sudski savjet je odlučio da **sudiji prestane mandat** iz sljedećih razloga: na zahtjev sudije, u slučajevima kada sudija više nije u mogućnosti da obavlja sudijsku funkciju, kada je sudija navršio godine života za ostvarivanje prava na starosnu penziju, ako je sudija osuđen za krivično djelo i osuđen na kaznu zatvora od najmanje šest mjeseci ili ako je sudija izabran ili postavljen na drugu javnu funkciju.

U pogledu **razrješenja sudije**, Zakon o sudovima predviđa dva razloga zbog kojih sudija može da napusti funkciju:

- a) zbog teškog disciplinskog prekršaja zbog kojeg je sudija diskreditovan za vršenje sudijske funkcije i,
- b) zbog nestručnog i nesavjesnog vršenja sudijske funkcije pod uslovima utvrđenim zakonom.

Teškim disciplinskim prekršajima su smatrani:

- ozbiljno kršenje javnog reda i mira koje diskredituje sudiju i sud;
- teška povreda prava stranaka u postupku koja diskredituje sud i sudijsku funkciju;
- kršenje principa nediskriminacije po bilo kom osnovu;
- nizak učinak na poslu duže od osam mjeseci bez opravdanja, što utvrđuje Sudski savjet.

Pored težih disciplinskih prekršaja, zakonodavac je sankcionisao i situacije u vezi sa **neprofesionalnim i nesavjesnim obavljanjem sudijske funkcije** pod uslovima utvrđenim važećim zakonima, koji su bili osnov za razrješenje sudijske funkcije. Ovi prekršaji su sljedeći:

- neefikasnost sudije kao razlog odugovlačenja postupka kroz prekoračenje rokova za preduzimanje procesnih radnji, donošenje odluke, objavljivanje ili pripremanje sudskih odluka u više od pet predmeta, odnosno ukoliko je u toku kalendarske godine više od 20% od ukupnog broja riješenih predmeta u ukinuto ili ukoliko je više od 30% od ukupnog broja riješenih predmeta preinačeno;
- nesavjesno, neblagovremeno i nemarno vršenje sudijske funkcije;
- nejednak tretman stranaka u postupku;
- neovlašćeno odavanje povjerljivih informacija;
- javno objavljivanje informacija i podataka u vezi sa sudskim predmetima koji još uvijek nijesu pravosnažno okončani;

- namjerno kršenje pravila pravičnog suđenja;
- zloupotreba položaja i/ili prekoračenje službene dužnosti;
- povreda nezavisnosti sudije i ozbiljno kršenje Kodeksa Suda, čime se narušava percepcija sudijske funkcije;
- ukoliko Evropski sud za ljudska prava utvrdi povredu prava na pravično suđenje iz člana 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima ili Vrhovni sud Republike Makedonije donese odluku kojom se potvrđuje povreda prava na suđenje u razumnom roku kao rezultat vođenja postupka od strane sudije.

Iscrpna lista razloga za razrješenje sudija otvorila je put ka razrješenju značajnog broja sudija. Zbog teških disciplinskih prekršaja i nestručnog i nesavjesnog vršenja sudijske funkcije, Sudski savjet je u periodu od pet godina (2010-2014) razriješio dužnosti 80 sudija.

Zaključci iz reforme tokom perioda 2005-2006

Ovakav način razrješenja sudija je nadgledala i kritikovala Evropska komisija zbog izvršne i političke kontrole nad radom pravosuđa. Kao rezultat stalnih kritika iz Izvještaja Evropske komisije o napretku i preporuka GRECO-a, izrađen je i usvojen novi Zakon za Savjet za utvrđivanje činjenica i pokretanje postupaka za utvrđivanje odgovornosti sudija. Ovim zakonom je stvoreno novo institucionalno tijelo u pravosudnom sistemu, koje se sastoji od devet članova, u koje su uključene penzionisane sudije, tužioci, advokati i profesori prava.

Prema mišljenju Venecijanske komisije, funkcije ovog savjeta trebalo bi da se vrte Sudskom savjetu, precizirajući da članovi ili organi Sudskog savjeta koji su uključeni u početnim fazama disciplinskog postupka kao „podnosioci optužbe” ili „istražitelji” ne bi trebalo da učestvuju u postupku donošenja konačne odluke kao „sudije”.

Reforma pravosudnog sistema tokom 2018. godine

Tokom predizborne kampanje za izbore održane u decembru 2016. godine, opozicioni blok, koji je na tim izborima osvojio vlast, svoju kampanju dijelom je zasnivao na obećanju sprovođenja opšteg reizbora sudija u zemlji. Osnov za najavu raspisivanja opšteg reizbora predstavljala je unutrašnja politička kriza koja je nastupila zbog međunarodnih izvještaja Evropske komisije, Ekspertske grupe za vladavinu prava, kao i razgovora iz nezakonito praćenih komunikacija koje su ukazale na to da postoji sumnja u korumpiranost određene grupe sudija koje rade u korist vladajuće političke elite. Zbog toga, a u cilju obezbjeđivanja nezavisnosti pravosuđa i isključivanja mogućnosti političkog uticaja na donošenje odluka, preporuke su imale za cilj depolitizaciju izbora i napredovanja sudija i javnih tužilaca.

U pravcu ispunjenja tog cilja, prvi korak učinjen je usvajanjem **Strategije reforme pravosuđa 2017-2022**, u kojoj su predviđene zakonske izmjene u nadležnostima Sudskog savjeta i Savjeta javnih tužilaca, koji bi trebalo da izbor i unaprjeđenje sprovode na transparentan i objektivan način, na osnovu kriterijuma zasluga, mjerljivih kriterijuma za utvrđivanje odgovornosti sudija i javnih tužilaca, pluralizacije sankcija, razrješenja samo za teže i kontinuirane disciplinske prekršaje, preciziranja osnova za razrješenje sudija i javnih tužilaca, jasnog odvajanja disciplinskog postupka od postupka razrješenja i detaljnog obrazlaganja i javnog objavljivanja na internet stranici svih odluka o izboru i razrješenju. Prema Strategiji, osim usvajanja

zakonskih izmjena potrebnih za reformu sistema izbora i napredovanja u pravosuđu, kao i zaštitu sudstva od političkih uticaja, država treba da obezbijedi nesmetano vršenje funkcija Sudskog savjeta i Savjeta javnih tužilaca koje je neophodno za zaštitu nezavisnosti pravosuđa.

Međutim, nakon usvajanja Strategije, nova Vlada Sjeverne Makedonije pitanje vetinga uopšte nije stavila na dnevni red, prije svega zato što je bilo jasno da ne postoji mogućnost opšteg reizbora sudija, uzimajući u obzir Ustav, a takođe i ukazivanje Rajnharda Pribea (Reinhard Priebe), autora izvještaja Ekspertske grupe za vladavinu prava, da opšti reizbor nije primjereno rješenje za sprovođenje vetinga u makedonskom pravosuđu. Prema ovom izvještaju, samo zato što je jedan broj sudija zloupotrijebio svoj položaj ne znači da sve sudije postupaju nesavjesno i neprofesionalno. Manjina sudija koji su pod političkim uticajem treba da podliježe djelotvornim profesionalnim i etičkim pravilima i, ukoliko postoje dokazi koji dokazuju krivičnu odgovornost, treba da budu krivično odgovorni za svoje nezakonito ponašanje. Shodno tome, takvim sudijama treba zabraniti da se bave pravom na svim nivoima.

Nakon raspisivanja prijevremenih izbora za jul 2020. godine, kao posljedice nedobijanja datuma početka pristupnih pregovora sa EU, **Vlada je ponovo aktuelizovala pitanje vetinga sudija, ali takav proces i dalje nije sproveden.**

U međuvremenu, stručna javnost raspravljala je o pitanju vetinga i kada to pitanje nije bilo dio političke agende reforme pravosuđa. Tokom 2008. godine organizovane su fokus grupe sa predstavnicima pravosuđa na temu vetinga, u okviru kojih je potvrđena potreba za inspekcijom sudija i pročišćavanjem sudstva od sudija koji nijesu dostojni da obavljaju sudijsku funkciju. Ovakav pristup, prema mišljenju sudija i pravnih eksperata, podrazumijevao bi vođenje pojedinačnih slučajeva, naročito iz razloga što je veliki dio sudija istakao da zna tačno koje sudije su politički korumpirane, kao i koje sudije su zloupotrebljavale svoju poziciju u korist određenog političkog subjekta ili lica i za to bile „nagrađivane“ napredovanjem u službi.

Ustav Sjeverne Makedonije predviđa da se sudije biraju bez ograničenja mandata, da ne mogu biti premještene protiv svoje volje, te da se sudija razrješava zbog teže disciplinske povrede koja ga čini nepodobnim za obavljanje sudijske funkcije propisane zakonom i zbog nestručnog i nesavjesnog obavljanja sudijske funkcije pod uslovima utvrđenim zakonom. Prema amandmanima na Ustav, Sudski savjet bira i razrješava sudije i predsjednike sudova, prati i ocjenjuje njihov rad, te odlučuje o disciplinskoj odgovornosti sudija.

U skladu sa **Strategijom reforme pravosuđa 2017-2022**, Vlada Sjeverne Makedonije se fokusirala na reforme pravosuđa, kao i na uspostavljanje vladavine prava i nezavisnosti pravosuđa. U okviru prevazilaženja uočenih slabosti u pravosuđu u skladu sa navedenim primjedbama i preporukama Venecijanske komisije i GRECO-a, između ostalog, utvrđuju se uslovi i postupak izbora sudija u osnovnim i višim sudovima, kvalitativni kriterijumi za ocjenjivanje rada sudija i predsjednika i napredovanje sudija, kao i osnov i postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti sudija i njihovog razrješavanja, sve u cilju obezbjeđivanja suštinske nezavisnosti sudova kao institucija sudske vlasti, ali i individualne nezavisnosti, nepristrasnosti, kvaliteta, profesionalnosti i efikasnosti sudija prilikom odlučivanja o konkretnim pitanjima, odnosno slučajevima.

U tu svrhu usvojene su izmjene i dopune Zakona o sudovima, a usvojen je i novi Zakon o Sudskom savjetu, kojima su promijenjeni sistemi ocjenjivanja i razrješavanja sudija, kao i disciplinski postupci i mjere. Ovim zakonskim izmjenama ojačana je uloga Sudskog savjeta u pogledu zaštite nezavisnosti sudija.

Izmjenama Zakona o sudovima iz 2019. godine, između ostalog izmijenjene su osnove za razrješenje i disciplinsku odgovornost sudija. Osnov za razrješenje predstavljaju teške disciplinske povrede koje sudiju čine nedostojnim obavljanja funkcije, kao i nestručno i nesavjesno vršenje sudijske funkcije. Pored toga, utvrđeni su i dodatni uslovi koji treba da budu kumulativno ispunjeni kako bi sudija bio razriješen - povreda mora biti učinjena sa umišljajem ili iz očiglednog nemara, krivicom sudije, bez opravdanih razloga i da je prouzrokovala teške posljedice.

Prema izmjenama i dopunama novog zakona, **težim disciplinskim prekršajima** koji su osnov za razrješenje sudije smatraju se:

- članstvo u političkoj stranci;
- sprječavanje višeg suda da vrši sudski nadzor;
- korišćenje funkcije i ugleda suda za privatne interese;
- ozbiljno narušavanje javnog reda i mira, narušavanje ugleda suda i sudije, utvrđeno pravosnažnom sudskom odlukom;
- nezadovoljavajući rezultati evaluacije u dvije uzastopne sprovedene evaluacije od strane Sudskog savjeta Republike Makedonije, tokom kojih se konstatuje da je sudija nestručan i nemaran u vršenju sudijske funkcije
- obavljanje funkcije, rada ili druge javne djelatnosti u suprotnosti sa vršenjem sudijske funkcije;
- primanje poklona i drugih pogodnosti za vršenje sudijske funkcije;
- ako sudija u predmetima o kojima odlučuje ne primijeni stavove pravosnažnih presuda Evropskog suda za ljudska prava; i
- dijeljenje (otkrivanje) povjerljivih informacija dobijenih tokom vršenja sudijske funkcije.

Drugim disciplinskim prekršajima koji rezultiraju disciplinskim mjerama smatraju se :

- kršenje pravila etičkog kodeksa sudija koje podriva percepciju javnosti o vršenju sudijske funkcije;
- ozbiljan poremećaj odnosa unutar suda koji snažno utiče na vršenje sudijske funkcije;
- neizvršavanje zadataka mentora u vezi sa stručnim usavršavanjem saradnika;
- odsustvo sa posla uz kršenje važećih pravila;
- nepohađanje obaveznih obuka;
- nepoštovanje kodeksa oblačenja;
- nezakazivanje ročišta u predmetima koji su im dodijeljeni ili na druge načine odlaganje sudskih postupaka bez obrazloženog razloga ili neuzimanje predmeta u rad što dovodi do odbačaja predmeta zbog zastarjelosti krivičnog gonjenja ili daljeg izvršenja krivične sankcije izrečene za krivično djelo“.

Druga važna promjena u Zakonu o sudovima je **definisanje kvalitativnog kriterijuma za rad sudije**. I same sudije su podržale stavljanje prednosti u pogledu kvalitativnih kriterijuma za ocjenjivanje rada u odnosu

na kvantitativne, jer se samo na taj način može povećati kvalitet pravosuđa u cjelini. Indikatori kvalitativnog kriterijuma se sastoje u navedenom:

- kvalitet rada sudije u pogledu broja ukinutih odluka zbog teških povreda postupka u odnosu na ukupan broj riješenih predmeta;
- kvalitet rada sudije u pogledu broja poništenih odluka u odnosu na ukupan broj donijetih odluka;
- kvalitet vođenja sudskog postupka (poštovanje zakonskih rokova za preduzimanje procesnih radnji, poštovanje zakonskih rokova za potvrđivanje, objavljivanje i odlučivanje, trajanje sudskog postupka i poštovanje načela suđenja u razumnom roku);
- kvalitet donijete odluke, koji će se utvrditi kroz analizu pet predmeta, nasumično odabranih iz automatizovanog informacionog sistema za upravljanje predmetima i pet predmeta koje je sudija izabrao tokom perioda ocjenjivanja; i
- izrečena disciplinska mjera.

Novim Zakonom o Sudskom savjetu, koji je usvojen zbog velikog broja izmjena prethodno važećeg akta, takođe su uvedene određene novine koje se tiču disciplinske odgovornosti sudija. Prije svega, novim odredbama omogućava se svakom licu da podnese zahtjev za pokretanje postupka za utvrđivanje odgovornosti sudije ili predsjednika suda, za razliku od prethodnog zakona u skladu sa kojim je taj zahtjev mogao da podnese samo član Sudskog savjeta, predsjednik suda, predsjednik višeg suda ili opšta sjednica Vrhovnog suda. Takođe, umjesto člana Savjeta izvjestilaca, ove zahtjeve prvobitno razmatra Komisija izvjestilaca koju čine tri člana izabrana žrijebom, od čega se dva biraju iz reda sudija, a jedan od članova Savjeta izvjestilaca imenovanih od strane Parlamenta. Podnosilac zahtjeva ne poziva se na raspravu o zahtjevu, čime se na neki način narušava transparentnost procesa, dok u raspravi i glasanju o odluci učestvuju predsjednik i članovi Komisije.

V MEĐUNARODNI STANDARDI

Članom 9 Ustava Crne Gore propisano je da su potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni dio unutrašnjeg pravnog poretka, imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva.

Crna Gora je postala 47. punopravna članica Savjeta Evrope, 11. maja 2007. godine, kada se obavezala na očuvanje ljudskih prava, demokratije i vladavine prava, u skladu sa međunarodnim standardima, dok se primjena Evropske konvencije o ljudskim pravima i obaveznost presuda Evropskog suda u odnosu na Crnu Goru primjenjuje od 4. marta 2004. godine.

1. MULTILATERALNI I REGIONALNI INSTRUMENTI OBAVEZUJUĆEG KARAKTERA

*Povelja Ujedinjenih nacija*⁵³ promovira posvećenost stvaranju uslova koji garantuju pravdu i kao jedan od ciljeva proglašava međunarodnu saradnju u promovisanju i unaprjeđenju poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda, bez obzira na rasu, pol, jezik ili vjeru.

*Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima*⁵⁴ propisuje u članu 10 da svako ima pravo na pravično i javno suđenje pred nepristrasnim i nezavisnim sudom koji odlučuje o njegovim pravima i obavezama i o osnovanosti svake krivične optužbe protiv njega.

*Evropska konvencija o ljudskim pravima*⁵⁵ garantuje uživanje prava na pravično suđenje i prava na privatnost i porodični život, u okviru kojeg se štiti i pravo na slobodno bavljenje profesijom.

Konvencija u članu 6 predviđa pravo na pravično suđenje, prema kojem svako lice ima pravo na pravično i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom ustanovljenim zakonom, koji će odlučivati i o sporovima u vezi sa njegovim pravima i obavezama građanske prirode, kao i o osnovanosti svake krivične prijave protiv njega. Odluka mora biti donijeta javno, ali se novinarima i javnosti može uskratiti prisustvo u sudnici tokom cijelog postupka ili njegovog dijela, u interesu morala, javnog reda ili nacionalne bezbjednosti u demokratskom društvu, kada to zahtijevaju interesi maloljetnika ili zaštite privatnosti strane u postupku ili u mjeri koju sud smatra neophodnom, kada bi u posebnim okolnostima javnost štetila interesima pravde.

Stavom drugim ovog člana utvrđeno je načelo pretpostavke nevinosti. Takođe, u stavu 3 ovog člana garantuju se neka minimalna prava za svako okrivljeno lice za krivično djelo, koja obuhvataju: obavještenje u najkraćem mogućem roku na jeziku koji razumije, da mu se da vrijeme da pripremi odbranu, da se brani ili sam ili od strane advokata po njegovom izboru ili da mu se pruži besplatna pravna pomoć, da zahtijeva ispitivanje svjedoka i da ima besplatnog prevodioca ako ne razumije jezik koji se koristi u sudnici.

Nadalje, prema članu 8 Konvencije, svakome je zagarantovano pravo na poštovanje njegovog privatnog i porodičnog života, doma i prepiske. Organ javne vlasti ne može se miješati u ostvarivanje ovog prava, osim ako je to predviđeno zakonom i neophodno je, u interesu javne bezbjednosti, radi zaštite javnog reda, zdravlja ili morala ili zaštite prava i sloboda drugih.

*Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima*⁵⁶, u dijelu kojim štiti pravo na pravično suđenje, precizira „garancije“ koje treba dati svakom u krivičnom postupku, uključujući pretpostavku nevinosti, informacije o prirodi i razlozima optužbe, obezbjeđivanje dovoljno vremena za pripremu odbrane, pravo na odbranu lično ili preko ovlašćenog zastupnika, zaštitu od samooptuživanja, pravo na žalbu i preispitivanje predmeta od strane suda više instance i pravo na sudsku rehabilitaciju.

⁵³ Povelja Ujedinjenih nacija, https://ius.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2020/10/povelja_un.pdf

⁵⁴ Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, Usvojena posebnom rezolucijom Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 10. decembra 1948. godine, https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/cnr.pdf

⁵⁵ Evropska konvencija o ljudskim pravima sa dodatnim Protokolima, https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_bos

⁵⁶ Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, usvojen i otvoren za potpis, ratifikaciju i pristupanje rezolucijom Generalne skupštine 2200 A (XXI) od 16. decembra 1966. godine, <https://unmik.unmissions.org/sites/default/files/regulations/05bosniak/BIntCovCivilPoliticalRights.pdf>

2. MEĐUNARODNI INSTRUMENTI „MEKOG PRAVA“

A. Osnovna načela UN-a o nezavisnosti sudstva⁵⁷

Osnovna načela UN-a o nezavisnosti sudstva iz 1985. godine osmišljena su da olakšaju sprovođenje osnovnih prava i principa od strane država članica UN u skladu sa Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima i Paktom o građanskim i političkim pravima. Obezbeđivanje i unaprjeđenje nezavisnosti pravosuđa smatra se suštinskim preduslovom za to. Ovaj instrument utvrđuje osnovne principe nezavisnosti pravosuđa u sljedećim kategorijama: (1) nezavisnost pravosuđa, (2) sloboda izražavanja i udruživanja, (3) kvalifikacije, izbor i obuka, (4) uslovi službe i mandat, (5) profesionalna tajna i imunitet, i (6) disciplina, suspenzija i razrješenje.

U poglavlju o principu nezavisnosti pravosuđa ističe se da svako treba da ima pravo da mu sude redovni sudovi ili tribunali, po procedurama utvrđenim zakonom. Materijalna nadležnost redovnih sudova ili tribunala ne bi trebalo da se prenosi na sudove koji ne rade u skladu sa procedurama utvrđenim zakonom.

Po principu slobode izražavanja i udruživanja, pripadnici pravosuđa, kao i ostali građani, imaju pravo na slobodu izražavanja, uvjerenja i udruživanja, pod uslovom da se sudija tokom ostvarivanja ovih prava ponaša tako da čuva dostojanstvo institucije i nezavisnost i nepristrasnost sudstva.

Što se tiče pitanja mandata, prema Osnovnim principima UN o nezavisnosti pravosuđa, sudijama treba garantovati mandat do navršenih godina za penzionisanje, odnosno do isteka unaprijed određenog mandata.

U poglavlju o disciplini, suspenziji i razrješenju, propisano je da sudija treba da ima pravo na pravično suđenje tokom sprovođenja postupaka u cilju provjere njegovih sudijskih i profesionalnih vještina. Takav postupak treba da bude povjerljiv u početnim fazama, osim ako sudija ne zahtijeva drugačije. Sudije mogu biti suspendovane ili udaljene sa funkcije samo na osnovu nedovoljne kompetencije ili ponašanja koje ih čini nepodobnim za obavljanje sudijske profesije.

B. Pravilnik UN-a o ulozi državnih tužilaca⁵⁸

Ovaj instrument je izradio Osmi kongres Ujedinjenih nacija o prevenciji kriminala, održan na Kubi od 27. avgusta do 7. septembra 1990. godine. Zasnovan je na Povelji UN-a i Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima.

Navedeni Pravilnik propisuje da osoba koja obavlja dužnosti tužioca mora imati neophodan integritet, vještine, stručnost i kvalifikacije. Kao osnovni akteri sprovođenja pravde, tužioci moraju u svakom trenutku čuvati čast i dostojanstvo profesije.

⁵⁷ Osnovna načela nezavisnosti sudstva, Usvojena na Sedmom kongresu Ujedinjenih nacija za sprječavanje zločina i postupanje prema prestupnicima, održanog u Milanu od 26. avgusta do 6. septembra 1985. i potvrđena od Generalne skupštine u njenim rezolucijama 40/32 od 29. novembra 1985. i 40/146 od 13. decembra 1985, <https://media.cgo-cce.org/2013/06/15-Osnovna-nacela-nezavisnosti-sudstva.pdf>

⁵⁸ Guidelines on the Role of Prosecutors, adopted on 7 September 1990, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/prosecutors.pdf>

Tužioci, kao i drugi građani, imaju pravo na slobodu izražavanja, uvjerenja i udruživanja. Međutim, u ostvarivanju ovih prava, tužioci moraju stalno da se pridržavaju zakona i priznatih etičkih standarda svoje profesije.

U poglavlju o disciplinskim postupcima, Pravilnik UN-a o ulozi tužilaca, usvojen 1990. godine, propisuje da disciplinski prekršaji od strane tužilaca moraju biti zasnovani na zakonu i zakonskoj regulativi i da se sprovode u skladu sa zakonom. Tužioci treba da imaju pravo na pravično suđenje i pravo žalbe. Disciplinski postupak protiv tužilaca treba da garantuje objektivnost u sprovođenju samog postupka i donošenju odluka.

C. Bangalorski principi sudijskog ponašanja⁵⁹

Bangalorski principi iz 2002. godine su instrument mekog prava koji uspostavlja šest osnovnih principa etičkog ponašanja sudija. Šest principa koji postavljaju standarde za ponašanje sudija su: **nezavisnost, nepristrasnost, integritet, primjerenost, jednakost i kompetentnost**. Sudija treba da otjelotvoruje i promoviše najviše standarde sudijskog ponašanja, kako bi ojačao povjerenje građana u pravosuđe. U skladu sa principom integriteta, ponašanje sudije mora da bude **besprekorno**, bez ikakve mrlje i to iz ugla razumnog posmatrača.

Vodič za mjere za primjenu principa iz Bangalora utvrđuje određene kriterijume za disciplinske postupke protiv sudija uopšte koji su istovremeno od značaja za postupak vetinga, koji je oblik disciplinskog postupka.

U Smjernicama se navodi da svako pravosuđe treba da uspostavi takozvani **kredibilan i nezavisan etički komitet** koji će istraživati, rješavati i odlučivati o pritužbama na neetičko ponašanje sudija. Ovo tijelo bi trebalo da se sastoji od većine sudija, ali je poželjno da se uključe i pravnici koji ne dolaze iz pravosuđa.

U pogledu **kvalifikacija za sudiju**, utvrđeno je da se ocjenjivanje kandidata vrši na osnovu vještina, integriteta i stručnih kvalifikacija iz oblasti pravosuđa. Pri donošenju ove procjene treba uzeti u obzir i društvenu svijest i osjetljivost i druge lične kvalitete kandidata, kao što su osjećaj za etiku, strpljenje, učtivost, iskrenost, pribranost, skromnost, tačnost i komunikacijske veštine. Politička i vjerska uvjerenja neke osobe ne treba uzimati u obzir, osim u mjeri u kojoj bi ona ometala vršenje njegovih sudijskih dužnosti.

Kada je riječ o **imenovanju sudija**, mjere za sprovođenje Bangalorskih principa predviđaju da odredbe za imenovanje sudija treba da budu utvrđene zakonom. Članovi pravosuđa i članovi pravne zajednice treba da igraju svoju ulogu u odabiru odgovarajućih kandidata za sudijske funkcije. Predviđeno je da tamo gdje se osniva nezavisno vijeće ili komisija za imenovanje sudija, njegovi članovi treba da budu izabrani na osnovu kompetentnosti, stručnosti, razumijevanja sudskog života, sposobnosti za pravilno vođenje postupka i uvažavanja značaja kulture nezavisnosti. Njegovi članovi koji nijesu sudije mogu biti izabrani iz reda uglednih pravnika ili građana sa uglednim i priznatim iskustvom odabranih odgovarajućim mehanizmom imenovanja.

U skladu sa principima iz Bangalora, sudijama se mora garantovati **mandat do penzionisanja ili se mandat mora unaprijed i precizno odrediti**. Sudija može biti razriješen dužnosti samo u slučaju gubitka poslovne

⁵⁹ Bangalorski principi sudijskog ponašanja, <https://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/Bengalorski.pdf>

sposobnosti, izvršenja teškog krivičnog djela, nestručnosti ili ponašanja koje je suprotno nezavisnosti, nepristrasnosti i integritetu sudstva.

Kao još jedna mjera za primjenu Bangalorskih principa takođe se ističe da **disciplinski postupak protiv sudije** treba pokretati samo u teškim slučajevima nedoličnog ponašanja. Važeći zakon treba da precizira što je moguće jasnije okolnosti, ponašanje koje je dovelo do disciplinskih sankcija, kao i proceduru koju treba sprovoditi za izricanje ovih sankcija. Ovlašćenje za izricanje disciplinskih mjera trebalo bi da bude povjereno organu ili sudu nezavisnom od zakonodavne i izvršne vlasti. Ova vlast ili sud takođe treba da obuhvata osobe koje nijesu sudije ili koje su dio zakonodavne ili izvršne vlasti. Sudija treba da ima mogućnost ulaganja žalbe disciplinskom organu pred sudom.

3. REGIONALNI - EVROPSKI INSTRUMENTI „MEKOG PRAVA“

A. *Preporuka Komiteta ministara Savjeta Evrope CM/Rec (2010) 12, „Sudije: nezavisnost, efikasnost i odgovornosti”⁶⁰*

Komite ministara Savjeta Evrope je 2010. godine usvojio Preporuku o nezavisnosti, efikasnosti i odgovornosti sudija, postavljajući tako određene standarde za rad sudija. Jedan od ovih principa je razrađen u trećem paragrafu Preporuke i pojašnjava da je svrha nezavisnosti pravosuđa, kako je definisana članom 6 Konvencije da obezbijedi da svaki pojedinac ima osnovna prava da njegov slučaj bude ispitan na pravičnom suđenju, na zakonskim osnovama i bez ikakvog nepotrebnog uticaja.

U međuvremenu, još jedan princip ove preporuke dat je u tački 11 i odnosi se na **spoljašnju nezavisnost**. Prema ovom stavu, spoljašnja nezavisnost sudija nije prerogativ ili zagarantovana privilegija u interesu sudija, već je u interesu vladavine prava i građana koji traže i očekuju nepristrasnu pravdu. Pri tome, prema tački 19, sudski postupci i pitanja sudske uprave su pitanja od javnog interesa, dok prema tački 20, sudije, kao dio društva, ne mogu efikasno sprovoditi pravdu ako nemaju povjerenje građana. Moraju biti upoznati sa očekivanjima društva od pravosudnog sistema i nezadovoljstvom njegovim funkcionisanjem. Stoga, nezavisnost sudija treba posmatrati kao garanciju slobode, poštovanja ljudskih prava i nepristrasne primjene zakona.

Poglavlje VI, koje se bavi statusom sudija, od stava 44 nadalje, navodi neke od osnovnih garancija za status sudija. Među njima, dokument preporučuje da se odluke o izboru i karijeri sudija donose na osnovu objektivnih kriterijuma, utvrđenih zakonom i od strane nadležnih organa. Ove odluke moraju donositi institucije koje su nezavisne od izvršne i zakonodavne vlasti. Da bi se garantovala njena nezavisnost, najmanje polovina članova ovog organa moraju biti sudije koje biraju njihove kolege. Međutim, ako odluke treba da donosi neka druga vlast, kao što je šef države, tačka 47 dokumenta zahtijeva da preporuka za takvu odluku mora doći od „tijela koje u suštini čine pripadnici pravosuđa”.

Nadalje, tačkom 49 propisano je da su **stalnost mandata i nemogućnost razrješenja ključni elementi nezavisnosti sudija**. Prema tački 50, preporučuje se da stalni mandat može prestati samo zbog težih

⁶⁰ Odabrani dokumenti Venecijanske komisije i Komitet Ministara Savjeta Evrope, Preporuka Komiteta ministara Savjeta Evrope CM/Rec (2010) 12, „Sudije: nezavisnost, efikasnost i odgovornosti, <https://rm.coe.int/3-coe-venice-commission-and-cm-documents-serbian/1680a11de3>, str. 173 - 203

povreda disciplinske ili krivične prirode, definisanih zakonom ili kada sudija ne može da obavlja sudijsku funkciju.

Takođe, kada se govori o ocjenjivanju sudija, u ovoj preporuci se navodi da takve ocjene treba da se vrše na osnovu objektivnih kriterijuma, omogućavajući sudijama da izraze svoje stavove i mogućnost da ove ocjene osporavaju pred nezavisnim organom ili sudom. S tim u vezi, navedena su tri veoma važna elementa:

- Tumačenje zakona, ocjena činjenica i odmjeravanje dokaza od strane sudije tokom ispitivanja predmeta, ne bi trebalo da budu osnov za građansku ili disciplinsku odgovornost, osim u slučajevima namjere i krajnje nepažnje, niti osnov za krivičnu odgovornost, osim u slučajevima uvrede (tačke 66 i 68);

- Disciplinski postupak može se pokrenuti ako sudija nije efikasno i na odgovarajući način obavljao svoje dužnosti. Ovaj postupak mora voditi nezavisan organ ili sud, uz sve garancije pravičnog suđenja i mora se omogućiti sudiji da ima pravo žalbe na odluku i sankciju. Disciplinske sankcije treba da budu srazmjerne (stav 69);

- Sudije ne bi trebalo da budu lično odgovorne u slučaju da sudske odluke budu poništene, preinačene ili su predmet žalbenog postupka (stav 70).

B. Preporuka Komiteta ministara Savjeta Evrope CM/Rec (2000) 19, „Uloga javnog tužilaštva u sistemu krivičnog pravosuđa“⁶¹

Savjet Evrope je, preko Komiteta ministara, 2000. godine usvojio Preporuku o ulozi javnog tužilaštva u sistemu krivičnog pravosuđa. Preporuka definiše pojam javnog tužilaštva, odgovornosti i dužnosti javnog tužilaštva i mjere zaštite javnih tužilaca u vršenju funkcije.

Ova Preporuka predviđa da države treba da preduzmu mjere da obezbijede da se zapošljavanje, unaprjeđenje i premještanje javnih tužilaca sprovode na odgovarajući način i po pravičnim i nepristrasnim procedurama, koje sadrže mjere zaštite od svakog pristupa koji favorizuje interese određenih grupa i diskriminacije po bilo kom osnovu. Disciplinski postupak protiv javnih tužilaca treba da bude regulisan zakonom i da garantuje pravičnu i objektivnu procjenu i odluku, koja treba da bude predmet nezavisnog i nepristrasnog preispitivanja. Utvrđeno je da javni tužioci imaju pristup žalbenim postupcima, uključujući, gdje je to potrebno, pritužbu na rad suda ako je njihov status ugrožen.

Pored navedenog, Preporuka Komiteta ministara Savjeta Evrope predviđa da države treba da preduzmu odgovarajuće mjere kako bi obezbijedile da javni tužioci budu u mogućnosti da obavljaju svoje profesionalne dužnosti i odgovornosti bez nepotrebnog miješanja ili neopravdanog izlaganja građanskoj, krivičnoj ili bilo kojoj drugoj odgovornosti. Međutim, javno tužilaštvo treba periodično i javno da izvještava o aktivnostima u cjelini, a posebno o načinu na koji su pristupili realizaciji prioritarnih zadataka.

⁶¹ *The role of public prosecution in the criminal justice system*, Recommendation Rec(2000)19, adopted on 6 October 2000, <https://rm.coe.int/16804be55a>

C. Mišljenje br. 1 (2001) Konsultativnog vijeća evropskih sudija (CCJE) o standardima o nezavisnosti sudstva i stalnosti sudijske funkcije⁶²

Neke od ključnih tačaka kojima se ovo mišljenje bavi su: uzrok nezavisnosti pravosuđa, imenovanje i unaprjeđenje sudija, imenovanje i savjetodavna tijela, mandat sudija i nezavisnost u pravosuđu.

U tački 10 ovog mišljenja jasno se kaže da „**nezavisnost sudstva** nije prerogativ ili privilegija u interesu sudija, već u interesu vladavine prava i onih koji traže i očekuju pravdu“. To znači da pravosuđe mora biti potpuno nezavisno i objektivno. Sudije ne treba jednostavno da budu slobodne od bilo kakvih neprikladnih veza, predrasuda ili uticaja, već i da ih kao takve percipiraju nezavisni posmatrači - društvo u cjelini treba da ima mogućnost da vjeruje pravosuđu. Nezavisnost pravosuđa mora biti zagarantovana najvišim pravnim aktom jedne države, kako je navedeno u osnovnim principima UN-a o nezavisnosti pravosuđa i Evropskoj povelji o statutu sudija.

Imenovanje ili unaprjeđenje sudija treba da se zasniva na objektivnim kriterijumima. Ovi kriterijumi znače da se izbor i karijera sudija zasnivaju na zaslugama, uzimajući u obzir kvalifikacije, integritet, sposobnost i efikasnost. Ovi kriterijumi treba da budu orijentisani ka cilju postizanja rodne ravnopravnosti u pravosuđu kroz vodeće principe.

Kada je riječ o imenovanju savjetodavnih tijela, CCJE je naglasio da posebno u novim demokratijama, imenovanje treba da vrši nezavisna vlast sa značajnom zastupljenošću predstavnika pravosuđa sa demokratski izabranim članom od strane drugih sudija. Prema tački 45 Mišljenja, ovo je posebno važno za zemlje koje nemaju sisteme sa dokazanom demokratskom tradicijom. U onim zemljama u kojima se inicijalno primjenjuje privremeno imenovanje, ističe se da je od posebnog značaja tijelo nadležno za objektivnost i transparentnost načina imenovanja ili ponovnog imenovanja za sudiju sa punim radnim vremenom.

Stalni mandat sudija je od ključnog značaja za nezavisnost sudstva, a standardi moraju biti unaprijed postavljeni koji predviđaju ponašanje koje bi moglo da dovede do razrješenja, kao i ono koje bi moglo da rezultira disciplinskim mjerama protiv sudija. Dakle, prema principu nerazrješenja iz tačke 59 Mišljenja, izuzeci od ovog principa, posebno oni koji se zasnivaju na disciplinskim sankcijama, dovode do rasprave o tijelu, načinu i osnovu po kojem se sudije mogu disciplinski kažnjavati. Prema Preporuci br. R (94) 12, principi VI (2) i (3), treba da imaju preciznu definiciju povreda koje dovode do razrješenja sudije, a disciplinski postupak treba da bude u skladu sa zahtjevima o pravičnom suđenju koj su definisani Konvencijom.

Govoreći o **nezavisnosti u pravosuđu**, ističe se da je bitno da sudija obavlja svoju funkciju samostalno, a ne kao nečiji zaposleni: sudije su službenici zakona i odgovorni su samo zakonu. Nesporno je da sudije ne smiju postupati po bilo kom nalogu ili instrukciji unutar ili van pravosuđa, isključujući zakonski predviđeni žalbeni postupak (ovo ne uključuje amnestiju i slično). Takođe, nezavisnost svakog pojedinog sudije u vršenju njegovih funkcija mora postojati bez obzira na unutrašnju hijerarhiju suda.

⁶² Mišljenja Konsultativnog veća evropskih sudija i Magna Carta sudija, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2020, str. 17-37, <https://rm.coe.int/1-coe-ccje-opinions-serbian/1680a11de1>;

Što se tiče **spoljašnje nezavisnosti**, prema tački 63 Mišljenja, odsustvo spoljnog uticaja predstavlja opšti princip koji je široko prihvaćen. Međutim, priznaje se da teškoća leži u odlučivanju što predstavlja neprikladan spoljni uticaj i u uspostavljanju ravnoteže između, na primjer, potrebe da se parnica zaštiti od uticaja i pritiska, bilo političkog, medijskog ili drugog interesa za otvorenu diskusiju o pitanjima od javnog interesa i slobodu štampe, s druge strane. Sudije treba da priznaju da su javne ličnosti i da ne bi trebalo da budu previše osjetljive ili krhke. Štaviše, sudije ne bi trebalo da budu obavezne da izvještavaju o meritumu svojih predmeta bilo kome van pravosuđa. „Izvještavanje“ o meritumu predmeta, čak i drugim članovima pravosuđa, izgleda da je suprotno individualnoj nezavisnosti.

Hijerarhijska moć koja se u mnogim pravnim sistemima daje višim sudovima u praksi može dovesti pojedinca u zavistan položaj. Jedno rješenje bi bilo da se sva relevantna ovlašćenja prenesu na Visoki sudski savjet, koji bi potom štitio nezavisnost unutar i van pravosuđa. U duhu navedenog, **pravosudni inspekcijski sistemi**, u državama u kojima postoje, ne bi trebalo da se bave osnovanošću ili ispravnošću odluka. CCJE je naglasio da upotreba statističkih podataka i sistema sudske inspekcije ne dovodi u pitanje nezavisnost sudija.

D. Mišljenje br. 17 (2014) o vrednovanju rada sudija, kvalitetu pravde i poštovanju nezavisnosti pravosuđa⁶³

Konsultativno vijeće evropskih sudija je 2014. godine izradilo ovo mišljenje, kroz koje se bavilo nezavisnošću pravosuđa, navodeći načine za održavanje i unaprjeđenje kvaliteta i efikasnosti pravosudnih sistema kroz individualnu evaluaciju. U ovom Mišljenju, izraz „individualno ocjenjivanje sudija“ obuhvata ocjenu profesionalnog rada sudija pojedinca i njihovih vještina i uključuje samo sudije na dužnosti.

U tački 5 ovog dokumenta navodi se da je nezavisnost sudstva preduslov za održavanje vladavine prava i osnovna garancija pravičnog suđenja. Različite vrste vrednovanja u pravnim sistemima država, obrazlažu se postojanjem dva faktora:

- Pravosudna struktura zemlje: Odluka o tome da li i ako da, kako ocjenjivati sudije je neraskidivo povezana sa načinom na koji su se pravosudne strukture različitih država članica razvile.
- Kultura dotične zemlje: Odluka da li i kako ocjenjivati sudije takođe je povezana sa istorijom i kulturom jedne zemlje i njenim pravnim sistemom.

U tački 29 se navodi da iako se kršenja etičkih i profesionalnih pravila/standarda mogu uzeti u obzir u procesu evaluacije, države članice moraju jasno napraviti razliku između evaluacije i disciplinskih mjera i procesa. Principi sigurnosti mandata i nerazrješenja su ključni i prihvaćeni elementi nezavisnosti pravosuđa i moraju se poštovati. Dakle, stalno imenovanje ne bi trebalo da bude prekinuto samo zbog nepovoljne ocjene. Prekida se samo u slučaju težeg kršenja disciplinskih ili krivičnih odredbi propisanih zakonom ili kada je neizbježan zaključak procesa ocjenjivanja da je sudija nesposoban ili nepodoban da obavlja svoju sudijsku dužnost uz minimalno prihvatljiv standard objektivnog suđenja. U svim slučajevima treba da postoje odgovarajuće procesne garancije za sudiju koji se ocjenjuje i njih treba striktno poštovati.

Prilikom implementacije formalnog individualnog sistema evaluacije, njegova osnova i ključni elementi (kriterijumi, postupak, posljedice evaluacije) treba da budu jasno i potpuno definisane primarnim zakonodavstvom. Detalji se mogu regulisati podzakonskim aktima. Formalna individualna ocjena sudija

⁶³ *Ibid*, str. 269-287

treba da se zasniva na objektivnim kriterijumima koje objavljuje nadležni pravosudni organ. Ovi standardi treba da se zasnivaju na zaslugama, uzimajući u obzir kvalifikacije, integritet, sposobnost i efikasnost.

Kriterijumi za ocjenjivanje profesionalnog rada sudija treba da budu sveobuhvatni i da sadrže kvantitativne i kvalitativne pokazatelje, kako bi se omogućila potpuna i detaljna ocjena profesionalnog rada sudija. Uprkos činjenici da efikasnost rada sudije može biti važan faktor za ocjenu, CCJE smatra da je potpuno oslanjanje na broj predmeta o kojima je sudija odlučio problematično jer može dovesti do lažnih podsticaja.

Da bi procijenili **kvalitet sudijske odluke**, ocjenjivači bi trebalo da se fokusiraju na metodologiju koju sudija primjenjuje u svom cjelokupnom radu, a ne na pravnu osnovanost pojedinačnih odluka. Ovo posljednje treba da se utvrđuje samo u žalbenom postupku. Međutim, i ovo je problematično za potpuno realističnu ocjenu, osim ako broj i način preinačenja jasno pokazuju da sudija ne posjeduje potrebno znanje o pravu i vođenju postupka.

Ocijenjeni sudija treba da bude obaviješten ko su ocjenjivači i da u slučaju razloga za izuzeće ocjenjivača ima pravo da zahtijeva njegovu zamjenu. Prema tački 37 Mišljenja, da bi se zaštitila nezavisnost sudstva, ocjenu bi trebalo da vrše uglavnom sudije. Sudski savjeti (gdje postoje) mogu obavljati ovu funkciju. Međutim, mogu se koristiti i druga sredstva ocjenjivanja, na primjer, od strane članova pravosuđa koje imenuju ili biraju druge sudije. Treba izbjegavati evaluaciju od strane Ministarstva pravde ili drugih eksternih tijela i oni ne bi trebalo da mogu da utiču na proces evaluacije.

Izvori informacija koji se koriste u procesu evaluacije moraju biti pouzdani i potpuni. Ovo je posebno važno u slučajevima negativne ocjene. Ocijenjeni sudija mora imati neposredan pristup svakom dokazu koji se namjerava koristiti u procjeni protiv njega ili nje kako bi on ili ona mogli da ih osporavaju ako je potrebno.

Pojedinačno ocjenjivanje sudija i suda u cjelini treba da se vrši odvojeno. Međutim, činjenice otkrivene tokom sudske revizije mogu se uzeti u obzir i u individualnoj ocjeni sudije. Redovne evaluacije omogućavaju dobijanje kompletnog uvida u rad sudije. Međutim, ne treba ih sprovoditi prečesto, kako bi se izbjegao utisak stalnog nadzora, koji po svojoj prirodi može ugroziti nezavisnost pravosuđa.

Sudiji treba omogućiti da u toku postupka ocjenjivanja i protiv odluke iznese **prigovore nezavisnom organu ili sudu**. Stoga bi ocjenjivani sudija trebalo da ima priliku da doprinese procesu ocjenjivanja na način koji je od pomoći, na primjer komentarisanjem preliminarog nacrtu ili saslušanjem u procesu ocjenjivanja. Ocijenjeni sudija treba da ima efektivno pravo da ospori nepovoljnu ocjenu, posebno kada se utiče na „građanska prava” sudije u smislu člana 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima. Što su posljedice ocjenjivanja ozbiljnije za sudiju, to su ova prava djelotvornog pravnog lijeka važnija. CCJE ne podržava rezultate evaluacije samo kroz tačke, brojke, procenete ili brojeve donijetih odluka. Sve ove metode, ako se koriste bez daljeg objašnjenja i evaluacije, mogu stvoriti lažan utisak objektivnosti i sigurnosti.

U zaključku, mora postojati **ravnoteža između principa nezavisnosti sudstva i procesa ocjenjivanja sudija**. Sredstva za postizanje ove ravnoteže uključuju:

- postojanje jasnih i transparentnih pravila u vezi sa procedurom ocjenjivanja, kriterijumima i posljedicama;

- ocijenjeni sudija treba da ima pravo da bude saslušan u postupku i da prigovori na nezadovoljavajuću ocjenu, uključujući pravo na neposredan pristup materijalima koji se odnose na ocjenu;
- procjena ne treba da se zasniva samo na broju riješenih predmeta, već treba da se fokusira uglavnom na kvalitet odluka sudije, kao i na njegov/njen cjelokupni rad u pravosuđu;
- neke posljedice, kao što je razrješenje zbog negativne ocjene, treba izbjegavati za sve sudije koje su stupile na dužnost, osim u izuzetnim okolnostima. U slučaju neravnoteže između ovih, nezavisnost sudstva ima prednost.

Pažnju zaslužuje tačka 46, u kojoj se navodi da je usaglašavanje principa nezavisnosti pravosuđa sa bilo kojim procesom individualnog ocjenjivanja sudija teško, ali balans je ključan. Na kraju krajeva, nezavisnost sudstva mora preovladati u svakom trenutku. Prema ovom Mišljenju, proces i rezultati pojedinačnih evaluacija u principu treba da ostanu povjerljivi i ne bi trebalo da budu objavljeni. U suprotnom, može biti ugrožena nezavisnost sudstva, jer objavljivanje može diskreditovati sudiju u očima javnosti. Objava takođe može dovesti do verbalnih ili drugih napada na sudiju.

E. Mišljenje br. 21 (2018) Konsultativnog vijeća evropskih sudija o sprječavanju korupcije među sudijama⁶⁴

U svom mišljenju iz 2018. godine, Konsultativno vijeće evropskih sudija je skrenulo pažnju i na **negativne posljedice lustracije** kao načina borbe protiv korupcije. Proces u kojem se sve sudije provjeravaju u smislu korupcije, a oni koji provjeru ne prođu budu razriješeni ili krivično gonjeni, može biti instrumentalizovan, a time i zloupotrijebljen u svrhu eliminacije „nepodobnih“ sudija. Sama činjenica da je neko sudija u zemlji članici u kojoj je, prema demokratskim standardima, pravosuđe kompromitovano na sistemskom nivou, ne može biti dovoljna da se utvrdi odgovornost pojedinačnog sudije. Drugo pitanje koje se javlja tiče se garancija da taj postupak sprovede nadležna, nezavisna i nepristrasna tijela.

Ako se obavi kako valja, sistem evaluacije predstavlja vrlo djelotvoran način da odluke o napredovanju i unaprjeđenju budu objektivnije i pouzdanije. To, takođe, doprinosi i transparentnosti pravosuđa u cjelini. U tom kontekstu, CCJE podsjeća na principe objavljene u Mišljenju br. 17 (2014) o vrednovanju rada sudija. Dobar sistem vrednovanja učinka takođe uzima u obzir i sudijski integritet ocjenjivanog sudije. Ovo se razlikuje od ispitivanja pojedinih odluka koje je taj sudija donio, jer bi to bila evidentna povreda sudijske nezavisnosti.

F. Mišljenje br. 13(2018) Konsultativnog vijeća evropskih tužilaca (CCPE) o nezavisnosti, odgovornosti i etici tužilaca⁶⁵

U predmetnom Mišljenju navodi se da je misija tužioca zahtjevna i teška, stoga zahtijeva profesionalnost, karakter, hrabrost, uravnoteženost i posvećenost. Posjedovanje ovih kvaliteta trebalo bi da bude odlučujući kriterijum pri zapošljavanju tužilaca i tokom njihove karijere. Međutim, ovi lični zahtjevi nisu dovoljni da osiguraju nezavisnost tužilaca. Status i nezavisnost tužilaca treba da budu jasno utvrđeni i garantovani zakonom.

⁶⁴ *Ibid*, str. 343-361

⁶⁵ Mišljenja Konsultativnog vijeća evropskih tužilaca, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2020, <https://rm.coe.int/2-coe-ccpe-opinions-serbian/1680a11de2>, str. 205-221

Kao sredstvo za osiguranje nezavisnosti tužilaca, trebalo bi uspostaviti jasne mehanizme za pokretanje krivičnog gonjenja ili disciplinskih postupaka protiv tužilaca. Na primjer, u nekim državama članicama Savjeta Evrope zakonom je ustanovljena posebna procedura koja omogućava pokretanje postupka za navodna administrativna ili krivična djela koja su počinili tužioci.

Iako nezavisni, tužioci su odgovorni i moraju da izvještavaju, u okviru hijerarhije, strankama, a posebno žrtvama, pravosudnim i zvaničnim organima i drugim javnim tijelima, civilnom društvu i medijima. Oni treba da pruže informacije javnosti na proaktivan način, posebno u slučajevima koji zaokupiraju pažnju i interes javnosti. Informacije mogu biti u vidu godišnjeg izvještaja (opšteg ili za određene oblasti krivičnih djela iz njihove nadležnosti) i sadržati objašnjenje uzroka propusta ili greške u postupku ili se jednostavno odnositi na trenutnu fazu istrage ili postupka.

U tački 47, koja se odnosi na **odgovornost tužilaca**, ističe se da se protiv tužilaca, kada je to potrebno, vodi disciplinski postupak koji treba da bude zasnovan na zakonu, u slučaju teže povrede dužnosti (nepažnja, nepoštovanje službene tajne, pravila protiv korupcije i dr.) iz jasnih i definisanih razloga. Procedure treba da budu transparentne i da primjenjuju utvrđene kriterijume, sprovode se pred organom nezavisnim od izvršne vlasti. Tužioci protiv kojih se sprovodi disciplinski postupak moraju biti saslušani i mora im biti dozvoljeno da se brane, da budu zaštićeni od političkog uticaja i da imaju mogućnost da ostvare svoje pravo žalbe pred sudom. Svaka sankcija treba da bude neophodna, odgovarajuća i srazmjerna disciplinskom prekršaju. Prema tački 48, osim ako se utvrdi da su počinili disciplinski prestup ili nijesu pravilno obavljali svoje dužnosti, tužioci kao i sudije ne bi trebalo da budu lično odgovorni za način postupanja koji proizilazi iz lične procjene i zakona.

U odjeljku o **odgovornosti**, Mišljenje Savjetodavnog vijeća kaže da tužioci moraju da budu nezavisni, ali i da se osjećaju odgovornim, da bi unaprijedili povjerenje javnosti. Ova odgovornost se mora sprovoditi u pogledu individualnih prava i sloboda, uključujući pretpostavku nevinosti i zaštitu privatnosti. Redovno objavljivane i ažurirane smjernice i kodeksi etike i profesionalnog ponašanja pomogli bi promovisanju transparentnosti, održivosti, odgovornosti i pravičnosti. Treba pojasniti da odgovornost tužilaca nema za cilj da ometa njihovu nezavisnost.

Zaključno, prema poglavlju o **etici tužilaca**, tačka 51 predviđa da poštovanje vladavine prava zahtijeva da se tužioci i sudije ponašaju u skladu sa najvišim etičkim i profesionalnim standardom, tokom i van funkcije, kako bi društvo imalo povjerenje u pravosuđe. Tužioci djeluju u ime naroda i javnog interesa. Stoga, uvijek moraju da održavaju lični integritet i da postupaju u skladu sa zakonom, na pravičan, nepristrasan i objektivian način, poštujući i obezbjeđujući osnovna prava i slobode. Oni imaju obavezu da budu oslobođeni političkih i drugih uticaja.

G. Magna Carta sudija (2010) osnovna načela⁶⁶

Povodom svoje desete godišnjice 2010. godine, CCJE je tokom plenarne sjednice usvojio Veliku kartu sudija (Osnovni principi) koja rezimira i kodifikuje glavne zaključke mišljenja koje je već usvojio, uključujući i one o kojima je bilo riječi.

⁶⁶ Mišljenje Konsultativnog vijeća evropskih sudija i Magna Carta sudija, <https://rm.coe.int/1-coe-ccje-opinions-serbian/1680a11de1>, str. 13-17

Magna Carta postavlja opšta načela za status sudija kao što su vladavina prava, nezavisnost sudstva, nesmjernjivost sudija, garancije nezavisnosti sudstva, autoritet koji garantuje nezavisnost, pristup pravdi, etiku i odgovornost sudija i međunarodnih sudova. Neki od ovih principa su istaknuti na sljedeći način:

Kada je u pitanju **nezavisnost sudstva**, ponavlja se da ona treba da bude statutarna, funkcionalna i finansijska. Ovo bi trebalo da bude garantovano u svim pravosudnim aktivnostima, posebno prilikom zapošljavanja, postavljanja starosne granice za penzionisanje, napredovanja, obuke, imuniteta sudija, discipline, plaćanja i finansiranja pravosuđa.

Kao što je izraženo u prethodnim mišljenjima CCJE, odluke o imenovanju i karijeri treba da budu zasnovane na objektivnim kriterijumima i trebalo bi da ih donosi tijelo odgovorno za garantovanje nezavisnosti. Disciplinski postupak treba pokrenuti pred nezavisnim organom sa mogućnošću obraćanja sudu. U ovom dokumentu je naglašena namjera u slučaju povrede dužnosti od strane sudija, gde se navodi da sudije treba da snose krivičnu odgovornost u slučaju namjernog propusta u vršenju funkcije. Mora se obezbijediti dvostepeni sistem odlučivanja.

Dalje, utvrđeno je da će, kako bi se osigurala nezavisnost sudija, svaka država osnovati Sudski savjet ili drugo posebno tijelo, nezavisno od zakonodavne i izvršne vlasti, sa širokim ovlašćenjima u svim pitanjima koja se odnose na njihov status, kao i na organizaciju, funkcionisanje i imidž pravosudnih institucija. Savjet će se sastojati isključivo od sudija ili znatne većine sudija koje biraju njihove kolege. Sudski savjet je odgovoran za svoje aktivnosti i odluke.

Povelja predviđa nesmjernjivost položaja sudija, što znači da sudija ne može biti premješten u drugi sud i njegovo ili njeno radno mjesto ne može se mijenjati bez njegove saglasnosti. Međutim, izuzeci su dozvoljeni kada je transfer određen u okviru disciplinskog okvira, kada se sprovodi zakonita reorganizacija pravosudnog sistema koja uključuje, na primjer, zatvaranje suda ili je potreban privremeni transfer da bi se pomoglo susjednom sudu. U posljednjem slučaju, trajanje privremenog premještanja treba da bude ograničeno relevantnim zakonskim rokom.

Pravosuđe treba da bude uključeno u sve odluke koje utiču na vršenje pravosudnih funkcija (organizacija sudova, postupci, drugi zakoni). Ističe ulogu savjeta u pravosuđu u pogledu organizacije, funkcionisanja i imidža pravosudnih institucija.

H. Izvještaj Grupe država protiv korupcije (GRECO), četvrta runda evaluacije, Sprječavanje korupcije u odnosu na poslanike, sudije i tužioce⁶⁷

U svom četvrtom krugu evaluacije koji se odnosio na sprječavanje korupcije u odnosu na poslanike, sudije i tužioce, Grupa država protiv korupcije uputila je Crnoj Gori **preporuke koje se odnose na disciplinsku odgovornost sudija i državnih tužilaca**. U navedenom Izvještaju, GRECO je preporučio, između ostalog, dalji razvoj disciplinskog okvira za sudije i državne tužioce radi jačanja njegove objektivnosti, srazmjernosti i efikasnosti, te objavljivanje informacija o primljenim žalbama, preduzetim disciplinskim radnjama i

⁶⁷ Izvještaj Grupe zemalja za borbu protiv korupcije (GRECO) o usaglašenosti za Crnu Goru u okviru IV kruga evaluacije na temu Sprječavanje korupcije među poslanicima, sudijama i tužiocima, 2017, <https://wapi.gov.me/download-preview/9f5f0933-d725-4868-b1b7-b171c4381410?version=1.0>, str. 8 i 11

sankcijama protiv sudija i državnih tužilaca, uključujući moguće objavljivanje relevantne sudske prakse, uz poštovanje anonimnosti konkretnih lica.

4. RELEVANTNA DOKUMENTA SA UPUTSTVIMA ZA PROCES VETINGA

A. „Mehanizmi za regulisanje vladavine prava u postkonfliktnim zemljama: Veting: operativni okvir“ - UNHCR⁶⁸

Kancelarija visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za ljudska prava (UNHCR) je 2006. godine objavila vodič za veting kao mehanizam za reformu pravosuđa u postkonfliktnim zemljama.

Smjernice date u ovom dokumentu su operativne prirode i stavljaju veting u kontekst široke reforme javnih institucija i predlažu okvir za razvoj djelotvornog i legitimnog programa kadrovske reforme u zemljama u tranziciji. Ovaj rad razmatra dva glavna tipa procesa tranzicione kadrovske reforme: procesom evaluacije i ponovnim imenovanjem. U procesu evaluacije, zaposleni se provjeravaju kako bi se utvrdila njihova podobnost za stalnu službu, dok se u procesu ponovnog imenovanja institucija prvo raspušta, svi zaposleni moraju ponovo da se prijave u novu instituciju i postoji opšti konkurs za sve pozicije. Ova dva tipa odgovaraju dva osnovna pristupa institucionalnoj reformi: institucionalnom restrukturiranju i institucionalnoj rekonstrukciji. Izbor vrste zavisi, posebno, od stepena potrebne sveukupne kadrovske reforme. Pored navedenog postoji i redovni disciplinski postupak.

Proces evaluacije

U procesu evaluacije obično se uspostavlja poseban prelazni mehanizam za kontrolu javnih službenika i utvrđivanje njihove podobnosti za stalnu službu. Glavni cilj je otpuštanje onih koji su nesposobni za obavljanje javnih funkcija.

Subjekti koji su predmet evaluacije treba da uživaju prava pravičnog administrativnog postupka kao što su:

- pravo na pravično suđenje;
- pravo na suđenje u razumnom roku;
- obavještanje stranke protiv kojih je sprovedena istraga o postupku protiv njih;
- pravo na zaštitu, pristup podacima relevantnim za proces;
- mogućnost suprotstavljanja i ispitivanja, pravo na branioca i obavještanje stranke o donijetoj odluci i obrazloženju;
- pravo na žalbu sudu ili drugom nezavisnom organu;
- u principu, teret dokazivanja pada na komisiju.

Proces treba da bude individualizovan i odgovornost treba da bude lična. Ovaj proces se mora voditi u skladu sa principom „jednakosti stranaka“.

⁶⁸ Rule of law tools for post-conflict states, Vetting: an operational framework, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2006, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/RuleoflawVettingen.pdf>

Kao i u upravnom postupku uopšte, **standard „ravnoteže vjerovatnoće“** biće odgovarajući standard dokaza u postupku evaluacije, za razliku od standarda „van razumne sumnje“ koji se zahtijeva u krivičnom postupku. Prema ovom standardu, tijelo koje sprovodi evaluaciju treba da prati verziju događaja koja se čini najrazumnijom ili mogućom, nakon što dobije sve okolnosti, dokaze i činjenice. Na kraju procesa, lica koja uspješno prođu proces provjere dobijaju potvrdu i nakon toga prolaze samo redovne procedure evaluacije.

B. Vodič UNDP-a za osmišljavanje procesa vetinga visokih javnih funkcionera u postkonfliktnim društvima⁶⁹

UNDP je 2004. godine objavio vodič za pomoć postkonfliktnim društvima da osmisle proces vetinga za visoke javne funkcionere. Vodič je inspirisan međunarodnim standardima i praksom nekih postkonfliktnih država. Slijede neki elementi vodiča koji su relevantni za kontekst vetinga sudija i tužilaca, ostavljajući po strani, koliko je to moguće, tipične elemente koji se odnose na postkonfliktna društva.

Opšta pravila koja treba uzeti u obzir na početku uvođenja procesa vetinga

Prema Vodiču UNDP-a, **faktori koje treba uzeti u obzir prije uvođenja procesa vetinga u pravosudni sistem određene zemlje su sljedeći:**

- Postoji li minimalni nivo stabilnosti, državne vlasti i političke volje?
- Da li su pozicije koje treba da prođu veting jasno definisane?
- Da li su lica koja treba ispitati ispravno identifikovana?
- Da li su preduzete neophodne privremene mjere u slučaju odlaska grupe lica koja podliježu vetingu?
- Da li postoji pouzdana baza podataka za procjenu integriteta lica na koje se odnosi proces vetinga? Ako ne, kako će se stvoriti?
- Da li postoji pouzdana baza podataka za procjenu kompetentnosti lica koja podliježu vetingu? Ako ne, kako će se stvoriti?
- Koji je pravni mandat procesa vetinga?
- Da li je potrebno posebno zakonodavstvo?
- Da li su potrebni ljudski i materijalni resursi dostupni?
- Postoji li međunarodna obaveza da se podrži proces vetinga, politička i operativna?

Pored navedenog, treba voditi računa o **izbjegavanju neželjenih posljedica:**

- Postoji li rizik od političke zloupotrebe vetinga? Ako postoji, kako se to može izbjeći?

⁶⁹ <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-UNDP-Global-Vetting-Operational-Guidelines-2006-English.pdf>

- Postoji li rizik od vakuuma u Vladi? Ako postoji, kako se to može izbjeći?
- Postoji li rizik od destabilizacije kao rezultat vetinga? Ako postoji, kako se to može izbjeći?

Konačno, Vodič u bitnom predlaže da se prilikom sprovođenja vetinga uzmu u obzir sljedeći kriterijumi:

1. Individualni integritet:

- Profesionalno ponašanje;
- Finansijsko stanje u skladu sa zakonom;
- Veze sa ilegalnim organizacijama;

2. Individualni kvaliteti:

- Državljanstvo, minimalna starost;
- Nivo obrazovanja;
- Stručne kvalifikacije, kompetencije i iskustvo;
- Fizičko i mentalno blagostanje;

3. Proceduralni kriterijumi:

- Saradnja tokom procesa vetinga;
- Popunjavanje obrazaca i izjava;
- Dostavljanje potrebnih dokumenata;
- Blagovremenost ispunjavanja obaveza.

Evropski sud za ljudska prava odlučivao je u određenom broju predmeta o navodnim povredama ljudskih prava i sloboda sudija, državnih tužilaca i drugih javnih funkcionera koji su razriješeni dužnosti nakon procesa evaluacije njihovog finansijskog stanja, stručnosti i integriteta (vetting, lustracija) ili pak kao posljedica zakonodavnih izmjena uvedenih u cilju reforme pravosudnog sistema u tim zemljama.

U tim predmetima, Evropski sud je analizirao način sprovođenja tih postupaka i njihovu usklađenost sa međunarodnim standardima, posebno sa garancijama pravičnog suđenja predviđenim članom 6 Konvencije. U tom smislu, Evropski sud je detaljno razmatrao svaki postupak evaluacije, uzimajući u obzir princip proporcionalnosti i ispitivao moguća kršenja drugih prava iz Konvencije, kao npr. prava na poštovanje privatnog i porodičnog života, prava na slobodu izražavanja, prava na slobodne izbore, zabranu diskriminacije itd.

U nastavku slijedi analiza najznačajnijih predmeta pred Evropskim sudom koji se odnose na proces evaluacije sudija i državnih tužilaca u Albaniji, Poljskoj, Sjevernoj Makedoniji i Ukrajini.

1. ALBANIJA

Evropski sud za ljudska prava, do dana sačinjavanja predmetnog izvještaja, donio je šest (6) presuda protiv Albanije koje se tiču procesa vetinga⁷⁰, od kojih je u četiri (4) presude utvrđena povreda nekog konvencijskog prava, dok u dvije (2) presude povreda nije utvrđena. U predmetima pred Evropskim sudom, podnosioci predstavke (sudije i državni tužioc koji su razriješeni dužnosti nakon sprovođenja procesa vetinga), prituživali su se na povrede člana 6 (pravo na pravično suđenje), člana 8 (pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života) i člana 13 Konvencije (pravo na djelotvoran pravni lijek).

U vodećoj presudi *Xhoxhaj protiv Albanije* (br. predstavke 15227/19) od 9. februara 2021. godine⁷¹, Sud u Strazburu detaljno je analizirao proces vetinga u Albaniji i utvrđivao da li se vetting organi u Albaniji, Nezavisna kvalifikaciona komisija i Žalbeno Vijeće, mogu smatrati sudom obrazovanim na osnovu zakona⁷² u smislu člana 6 stav 1 Konvencije, te da li je proces vetinga bio pravičan i nepristrasan.

Analizirajući sve relevantne kriterijume, Evropski sud je utvrdio da se vetting organi u Albaniji mogu smatrati „sudom obrazovanim na osnovu zakona“ i da su isti organi nezavisni i nepristrasni. Pored

⁷⁰ *Xhoxhaj protiv Albanije* (br. predstavke 15227/19), *Besnik Cani protiv Albanije* (br. predstavke 37474/20), *Sevdari protiv Albanije* (br. predstavke 40662/19), *Nikehasani protiv Albanije* (br. predstavke 58997/18), *Gashi i Gina protiv Albanije* (br. predstavke 29943/18) i *Thanza protiv Albanije* (br. predstavke 41047/19); *Xhoxhaj protiv Albanije*, predstavka br. 15227/19, presuda od 9. februara 2021. godine, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22xhoxhaj%22%2C%22itemid%22:%5B%22001-208053%22%5D%7D>

⁷² Prema Konvenciji, „sud“ predstavlja samostalan koncept. Kako bi neka institucija bila tako kategorisana na osnovu člana 6 st. 1, nije nužno da je klasifikovana kao „sud“ u pravu države o kojoj je riječ, niti je nužno da bude integrisana u pravosudni sistem te zemlje. Ona može da se bavi konkretnom materijom ili odlučuje o ograničenom broju konkretnih stvari izvan redovnog sudskog sistema u okviru neke države. Prema praksi ESLJP, pojam „sud“ treba tumačiti: [...] u materijalnom smislu: njegovu funkcionalnu sposobnost da rješava stvari u svojoj nadležnosti na osnovu zakonskih pravila, nakon postupaka sprovedenih na određeni način. Dakle, neki sud karakterišu funkcije koje vrši, a ne naziv koji mu je dat. Ključno pitanje je da li lice ili organ o kojem je riječ vrši sudsku funkciju, odnosno da li na osnovu zakonskih pravila odlučuje o stvarima u svojoj nadležnosti koje su sporne i da li je postupak sproveden na zakonom propisan način. Pojmu „suda“ je svojstveno i ovlašćenje da usvaja odluke koje imaju obavezujuće dejstvo i koje nesudski organ ne smije da mijenja. Ovlašćenje neke institucije da daje isključivo savjetodavna mišljenja nije dovoljno kako bi ona predstavljala sud;

navedenog, Evropski sud je utvrdio da je proces vetinga koji je sproveden u odnosu na sudiju Xhoxhaj bio pravičan i da je odgovorio na hitnu potrebu borbe protiv korupcije u Albaniji i vraćanja povjerenja u pravosudni sistem te zemlje. Konačno, utvrdio je i da odluka o razrješenju podnositeljke predstavke sa sudijske dužnosti nije bila protivna pravu na poštovanje njenog privatnog života u specifičnom kontekstu pravosudne reforme.

Navedena presuda nije donijeta jednoglasnom većinom, već su dvoje sudija dali izdvojena mišljenja („dissenting opinion“). U izdvojenim mišljenjima istakli su da se veting organ - NKK ne može smatrati nezavisnim i nepristrasnim organom, jer to tijelo u sebi sublimira karakteristike istražnog organa, organa koji sprovodi krivično gonjenje i organa koji sudi, te se u tom smislu ne može smatrati „sudom obrazovanim na osnovu zakona“.

U nastavku slijedi detaljan rezime presude *Xhoxhaj protiv Albanije*.

Činjenice predmeta

Predstavku je podnijela Aldina Xhoxhaj, bivša sudija Ustavnog suda Albanije, koja je razriješena dužnosti nakon što nije prošla proces vetinga, te joj je doživotno zabranjeno obavljanje sudijske dužnosti. U svojoj predstavi je navela da su joj povrijeđena prava iz članova 6, 8 i 13 Evropske konvencije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: Konvencija).

Nezavisna kvalifikaciona komisija je 2016. godine utvrdila da gospođa Xhoxhaj ima neopravdanu likvidnu imovinu (nije opravdala zakonitost izvora prihoda koji su korišćeni za kupovinu stana od 100 m²) i da se ista nije izuzela iz postupanja u predmetu koji je za nju predstavljao sukob interesa. Shodno tome, u skladu sa zakonom, teret dokazivanja je prešao na nju da opravda zakonitost svoje imovine. Kao rezultat navedenih prekršaja, g-đa Xhoxhaj je razriješena dužnosti. Protiv odluke Komisije, podnositeljka se neuspješno žalila Žalbenom vijeću koje je u većem dijelu potvrdilo zaključke Komisije, te potvrdilo odluku o razrješenju sa dužnosti.

Prigovori

Sudija Xhoxhaj je u svojoj predstavi istakla kršenje članova 6, 8 i 13 Konvencije, navodeći sljedeće primjedbe:

- da veting organi nijesu bili nezavisni i nepristrasni, jer njihovi članovi nijesu imali neophodan profesionalizam i iskustvo, te ih je imenovao parlament bez angažovanja pravosuđa;
- da su veting organi bili uključeni u tri faze: sprovođenje prethodne istrage, sastavljanje i podizanje "optužnice" i istovremeno odlučivanje o suštini "optužnice";
- da joj je uskraćeno pravo na odbranu;
- da je snosila prekomjeran teret dokazivanja u odnosu na okolnosti koje su nastale decenijama ranije;
- da Zakon o vetingu nije predviđao rokove zastarjelosti;
- da nije imala dovoljno vremena da pripremi odbranu;
- da Žalbeno vijeće nije održalo javnu raspravu;

- da je bilo zadiranja u njen privatni život;
- da joj je uskraćeno pravo na djelotvoran pravni lijek.

Ocjena Evropskog suda

a) Navodna povreda člana 6 stav 1 Konvencije

ČLAN 6
Pravo na pravično suđenje

1. Prilikom utvrđivanja građanskih prava i obaveza ili osnovanosti bilo kakve krivične optužbe protiv njega, svako ima pravo na pravično suđenje i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim, zakonom ustanovljenim sudom. Presuda se izriče javno, ali se novinari i javnost mogu isključiti s čitavog ili jednog dijela suđenja u interesu morala, javnog reda ili nacionalne sigurnosti u demokratskom društvu, kada to nalažu interesi maloljetnika ili zaštite privatnog života strana u sporu, ili kada to sud smatra izričito neophodnim zato što bi u posebnim okolnostima publicitet mogao nanijeti štetu interesima pravde.

U pogledu principa '**nezavisnog i nepristrasnog suda osnovanog zakonom**', Sud je smatrao da su veting organi osnovani na zakonit način, zbog dovoljno jasnog pravnog osnova (pozivajući se na Ustav i Zakon o vetingu) koji predviđa osnivanje Komisije i Žalbenog vijeća, zbog njihove isključive nadležnosti i ovlaštenja da sprovode prelazno ponovno ocjenjivanje sudija, tužilaca, savjetnika i pravnih pomoćnika kao i načina njihovog formiranja u slučaju podnositeljke predstavke. Sud nije našao osnovanim tvrdnje o nedostatku nezavisnosti Komisije i Žalbenog vijeća. Izbor veting organa bio je u skladu sa zakonskom procedurom, a neuključivanje sadašnjih sudija bilo je u skladu sa duhom i svrhom procesa provjere, posebno u pokušaju da se izbjegne bilo kakav sukob interesa i garantuje povjerenje javnosti u proces. Trajanje njihovog mandata bilo je prihvatljivo, s obzirom na vanrednu prirodu procesa provjere. Sud je zaključio da domaće zakonodavstvo daje garancije za njihovu nesmjjenjivost, kao i za pravilno funkcionisanje veting organa.

Kada je riječ o **nepristrasnosti veting organa**, Sud je primijetio da nije bilo dupliranja uloga Komisije: zakonska obaveza da se pokrene istraga bila je automatska i nije bila uslovljena podnošenjem bilo kakve 'optužbe' za disciplinske prekršaje protiv podnositeljke predstavke. Preliminarni nalazi u predmetima zasnovani su na informacijama sadržanim u spisima u trenutku kada argumenti odbrane podnositeljke još nijesu uzeti u obzir. Odluka o disciplinskoj odgovornosti protiv podnositeljke predstavke je, između ostalog, zasnovana na svim podnescima i dokazima koje je predložila podnositeljka. Prema mišljenju Suda, činjenica da je Komisija sprovedla preliminarnu istragu nije predstavljala osnov za razumnu sumnju u njenu pristrasnost. Sud je zaključio da **nije bilo povrede člana 6 Komisije u pogledu navoda o nedostatku nezavisnosti i nepristrasnosti veting organa**.

U vezi sa **načelom pravičnog postupka**, Sud je primijetio da je pokretanje istrage od strane Komisije bilo u skladu sa važećim zakonodavstvom. Podnositeljki predstavke su saopšteni prvi preliminarni nalazi Komisije, koji su bili dovoljni da je zaštite. Sud je utvrdio da je Komisija donijela odluku u okviru svoje nadležnosti i da je odluka bila adekvatno obrazložena u skladu sa standardima Suda. Pored navedenog, Evropski sud je utvrdio da je Žalbeno vijeće imalo punu nadležnost da odlučuje u postupku, u skladu sa zakonom, i da je ispitalo sve žalbene razloge podnositeljke predstavke, uključujući i odbijanje prihvatanja

novih dokaza, navodeći dovoljno razloga za svoju odluku. Shodno tome, Sud je zaključio da **nije bilo povrede člana 6 u vezi sa navodima o nepravilnostima u postupku.**

U vezi sa **obavezom održavanja javne rasprave pred Žalbenim vijećem**, Sud je konstatovao da, prema svojoj praksi, pravo na javnu raspravu znači pravo na raspravu pred najmanje jednom instancom. Nadalje, Sud je smatrao da se samo u izuzetnim slučajevima disciplinski postupak protiv sudija može voditi bez bilo kakvog saslušanja. Zbog prirode žalbenog postupka, tokom kojeg je podnositeljka predstavke imala priliku da iznese svoje argumente u pisanoj formi, kao i činjenice da nije bilo potrebno unakrsno ispitati bilo koji drugi dokaz koji je zahtijevao zakazivanje rasprave, održavanje takvog saslušanja nije bilo neophodno. Shodno tome, **Evropski sud je zaključio da nije došlo do povrede člana 6 Konvencije u pogledu izostanka javne rasprave pred Žalbenim vijećem.**

U pogledu **poštovanja načela pravne sigurnosti**, Evropski sud je naglasio da je rok zastarjelosti važan za poštovanje pravne sigurnosti. Međutim, Sud je dodao da je kontrola imovine, kao mjera u borbi protiv korupcije, specifična, jer se imovina obično akumulira tokom života lica, a domaće vlasti su imale obavezu da procijene zakonitost cjelokupne stečene imovine podnositeljke. Takođe, činjenica da je nakon nalaza u prekrivičnom postupku, u postupku provjere, teret dokazivanja prešao na podnositeljku predstavke ne znači da je sam proces bio proizvoljan. **Shodno tome, Sud je odlučio da nije bilo povrede člana 6 Konvencije u vezi sa navodnom povredom principa pravne sigurnosti.**

b) Navodna povreda člana 8 Konvencije

ČLAN 8

Pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života

1. Svako ima pravo na poštovanje svog privatnog i porodičnog života, doma i prepiske.
2. Javna vlast se ne miješa u vršenje ovog prava, osim ako je takvo miješanje predviđeno zakonom i ako je to neophodna mjera u demokratskom društvu u interesu nacionalne sigurnosti, javne sigurnosti, ekonomske dobrobiti zemlje, sprječavanja nereda ili sprječavanja zločina, zaštite zdravlja i morala ili zaštite prava i sloboda drugih.

Podnositeljka predstavke se žalila da je razrješenje i trajna zabrana obavljanja pravosudne funkcije nezakonita i proizvoljna.

Evropski sud je najprije našao da je razrješenje podnositeljke predstavke predstavljalo miješanje u njeno pravo na poštovanje privatnosti, da je miješanje bilo u skladu sa domaćim zakonom i u interesu legitimnih ciljeva prema Konvenciji. Razrješenje je možda bila najteža disciplinska mjera koja se mogla izreći osobi za šta su bili potrebni veoma ubjedljivi dokazi o etičkom i profesionalno nedoličnom ponašanju.

Prilikom **ocjene neophodnosti** preduzimanja ove mjere, Sud je uzeo u obzir „društveno neophodnu potrebu“ u Albaniji za reformom pravosudnog sistema zbog visokog stepena korupcije u pravosuđu.

Analizirajući **procjenu imovine**, Evropski sud je primijetio da je od podnositeljke zatraženo da opravda početni zakonski prihod koji je iskorišćen za kupovinu njene imovine, što ona nije uradila za određeni dio imovine. Sud se pozvao na međunarodne principe koji zahtijevaju od sudija da se pridržavaju visokih standarda integriteta čak i u vršenju svojih privatnih poslova van službe - besprekorno ponašanje sa tačke

gledišta razumnog posmatrača, u cilju očuvanja i jačanja podrške javnosti i vraćanja povjerenja u integritet pravosuđa.

Nadalje, kada je riječ o **ocjeni profesionalnih vještina**, Sud je smatrao da, na osnovu okolnosti slučaja, veting organi nijesu dali dovoljno razloga da opravdaju zaključak da je povjerenje javnosti u pravosudni sistem narušeno zbog neizuzimanja podnositeljke predstavke od suđenja u predmetu pred Ustavnim sudom. Štaviše, Sud je primijetio da se, za malu zemlju kao što je Albanija, ne može zahtijevati automatsko izuzeće sudije koji je bio u krvnom srodstvu sa drugim sudijom, koji je učestvovao u drugom suđenju, koje je bilo povezano sa jednom ili svim strankama u postupku.

Bez obzira na ovaj nalaz, **Sud je smatrao da su zaključci izvedeni u vezi sa procjenom imovine bili dovoljno ozbiljni prema domaćem zakonu da opravdaju razrješenje podnositeljke predstavke i da su bili srazmjerni.**

Trajna zabrana ponovnog obavljanja pravosudne funkcije zbog ozbiljnih etičkih kršenja bila je u skladu sa obavezom garantovanja integriteta sudijske funkcije i jačanja povjerenja javnosti u pravosudni sistem. Ova zabrana je bila opravdana i zbog tekuće konsolidacije pravde u Albaniji.

Stoga, uzimajući u obzir sve navedene razloge, Evropski sud je zaključio da nije bilo povrede člana 8 Konvencije.

c) Navodna povreda člana 13 Konvencije

ČLAN 13

Pravo na djelotvoran pravni lijek

Svako čija su prava i slobode, priznata ovom Konvencijom, narušena ima pravo na pravni lijek pred nacionalnim vlastima, čak i onda kada su povredu ovih prava i sloboda učinila lica u vršenju svoje službene dužnosti.

Evropski sud je odbacio tvrdnju da je podnositeljki predstavke uskraćeno pravo na djelotvoran pravni lijek. Ovo iz razloga što je gđa A. Xhoxhaj uložila žalbu na odluku Nezavisne kvalifikacione komisije koju je potom razmotrilo Žalbeno vijeće u skladu sa svojim nadležnostima i ista je odbijena kao neosnovana. Shodno tome, razlog zbog kojeg je Žalbeno vijeće odbacilo žalbu kao neosnovanu ne predstavlja povredu prava na djelotvoran pravni lijek.

Druga relevantna praksa Evropskog suda protiv Albanije u vezi procesa vetinga

U presudi **Besnik Cani protiv Albanije**⁷³, Evropski sud je utvrdio povredu člana 6 stav 1 Konvencije, jer Žalbeno vijeće koje je razriješilo podnosioca predstavke sa funkcije državnog tužioca nije bilo „sud obrazovan na osnovu zakona“, budući da je jedan od sudija koji je postupao u konkretnom predmetu bio imenovan na tu funkciju u suprotnosti sa zakonom. Međutim, Evropski sud je naglasio da utvrđivanje povrede prava u konkretnom predmetu ne može samo po sebi značiti obavezu tužene države prema

⁷³ *Besnik Cani protiv Albanije*, predstavka br. 37474/20, presuda od 4. oktobra 2022. godine, <https://hudoc.echr.coe.int/#%7B%22fulltext%22:%5B%22besnik%20cani%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-219773%22%5D%7D>

Konvenciji da ponovo otvori sve slične predmete koji su u međuvremenu postali *res judicata* po domaćem pravu.

Imajući u vidu da je proces vetinga imao ozbiljne posljedice za podnosioca predstavke koji je odmah razriješen sa dužnosti, uz doživotnu zabranu bavljenja sudijskim ili tužilačkim poslom, Sud je smatrao da je najadekvatniji način obeštećenja podnosioca za pretrpljenu povredu, ponovno otvaranje procesa vetinga, u slučaju da podnosilac to zahtijeva i ponovno ispitivanje njegovog slučaja u skladu sa zahtjevima iz člana 6 stav 1 Konvencije. Konačno, Sud je, imajući u vidu njegovu nadležnost i prirodu povrede, odbio zahtjev podnosioca predstavke da ukine odluku Žalbenog vijeća i naredi Vladi da ga odmah vrati na mjesto tužioca.

U predmetima ***Sevdari protiv Albanije i Gashi i Gina protiv Albanije*** Evropski sud je utvrdio **povredu člana 8 Konvencije** (pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života).

U predmetu *Sevdari protiv Albanije*⁷⁴, Sud je smatrao da razrješenje podnositeljke predstavke sa funkcije državne tužiteljke nije bilo proporcionalno legitimnom cilju kojem se težilo procesom vetinga. Neregularnosti koje su utvrđene procesom vetinga odnosile su se isključivo na plaćanje poreza na prihode koje je ostvario njen suprug na osnovu zakonskog zaposlenja u inostranstvu, a ne na njen lični prihod. Nije bilo naznake loše namjere ili namjerne povrede zakona od strane podnositeljke. Prihodi njenog supruga ostvareni u Grčkoj odnosili su se na period kada podnositeljka sa njim još uvijek nije bila u bračnoj zajednici niti je bila tužilac. Kada je riječ o prihodima njenog supruga ostvarenim u Saudijskoj Arabiji, nije bilo dokaza koji su ukazivali da isti potiču iz nezakonitih aktivnosti.

Nasuprot tome, Evropski sud je, većinom glasova, odlučio da odbaci pritužbe podnositeljke predstavke iznijete u odnosu na član 8 Konvencije, koje se odnose na navodnu doživotnu zabranu bavljenja pravosudnom djelatnošću, budući da je podnositeljka predstavke imala licencu za obavljanje advokatske djelatnosti nakon razrješenja sa funkcije.

Međutim, Evropski sud je u pomenutoj presudi istakao da utvrđivanje navedene povrede ne znači da funkcionisanje cjelokupnog procesa vetinga u Albaniji otkriva neke sistemske probleme usklađivanja na Konvencijom. Stoga, Evropski sud nije smatrao neophodnim da navede bilo kakve generalne mjere koje treba preduzeti kako bi se okončala predmetna povreda. Kada je riječ o individualnim mjerama, Sud je smatrao da je adekvatan način obeštećenja podnositeljke za pretrpljenu povredu, ponovno otvaranje procesa vetinga, u slučaju da ista to zahtijeva i ponovno ispitivanje njenog slučaja u skladu sa zahtjevima iz člana 8 Konvencije. Pored navedenog, Evropski sud je naložio Albaniji da isplati podnositeljski predstavke 13.600 EUR na ime nematerijalne štete, 6.000 EUR na ime materijalne štete i 5.000 EUR na ime troškova postupka.

U predmetu ***Gashi i Gina protiv Albanije***⁷⁵, Evropski sud je smatrao da suspenzija drugog podnosioca predstavke sa mjesta državnog tužioca, u periodu nakon 18. aprila 2019. godine, **nije bila u skladu sa zakonom**. Naime, *ex lege* suspenzija drugog podnosioca predstavke od 11. maja 2018. godine pa nadalje bila je zasnovana na činjenici da je protiv njega u toku istraga za „teško

⁷⁴*Sevdari protiv Albanije*, predstavka br. 40662/19, presuda od 13. decembra 2022. godine, <https://hudoc.echr.coe.int/#%22fulltext%22:%22sevdari%22,%22itemid%22:%22001-221482%22>

⁷⁵*Gashi i Gina protiv Albanije*, predstavka br. 29943/18, presuda od 4. aprila 2023. godine, <https://hudoc.echr.coe.int/#%22fulltext%22:%22gashi%20gina%22,%22itemid%22:%22001-223923%22>

krivično djelo počinjeno sa umišljajem“. Međutim, Zakon o statusu sudija i tužilaca predviđao je da se *ex lege* suspenzija primjenjuje do okončanja krivičnog postupka ili donošenja pravosnažne sudske odluke u krivičnom predmetu.

Podrazumijeva se, što je takva suspenzija duže trajala, to bi implikacije mogle biti ozbiljnije, kako za privatni život osobe, tako i potencijalno za vladavinu prava. Štaviše, Sud je primijetio da je u to vrijeme postojala izvjesna neizvjesnost u vezi sa odgovarajućim pravnim putem za osporavanje *ex lege* suspenzije, kao i u vezi sa neposrednom izvršnošću presude koju je donio Upravni apelacioni sud u korist suspendovanog tužioca.

Stoga, Sud je zaključio da je u periodu od 18. aprila 2019. godine, kada je Apelacioni sud u Valoni potvrdio obustavu krivične istrage protiv podnosioca predstavke, do januara 2020. godine, kada je drugi podnosilac predstavke nastavio da radi kao tužilac, produžena suspenzija drugog podnosioca predstavke bila lišena bilo kakvog pravnog osnova, jer protiv njega više nije bila u toku krivična istraga. Stoga, utvrđena je povreda člana 8 Konvencije i podnosiocu predstavke dosuđeno je 4.500 EUR na ime nematerijalne štete i 3.000 EUR na ime troškova postupka.

Nasuprot navedenim presudama, Evropski sud je u predmetu ***Nikehasani protiv Albanije***⁷⁶ utvrdio da **nije došlo do povrede člana 8 Konvencije** prilikom razrješenja tužiteljke sa njene funkcije, nakon što je u procesu vetinga zaključeno da ista nije uvjerljivo dokazala zakonitost sticanja čak ni 50% njene prijavljene imovine. Naime, u pomenutoj presudi, Evropski sud je najprije utvrdio da je razrješenje podnositeljke sa njene funkcije predstavljalo miješanje u njeno pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života, koje je bilo zasnovano na zakonu i koje je težilo legitimnom cilju.

Međutim, Evropski sud je smatrao da su odluke veting organa donijete protiv podnositeljke predstavke bile zasnovane na procjeni dokaza i podataka prikupljenih tokom istrage i da su rezultat pažljivog poređenja bogatstva koje je sticano godinama u poređenju sa njihovim prihodima. Zaključak da je bilo razlike između porodičnih prihoda i rashoda stoga nije bio proizvoljan niti očigledno neosnovan. Evropski sud je istakao, kao i u predmetu *Xhoxhaj*, da je razrješenje podnositeljke predstavke bilo **proporcionalno legitimnom cilju** i da je doživotna zabrana obavljanja djelatnosti u pravosudnom sistemu zbog ozbiljnih etičkih povreda bila u skladu sa ciljem države da obezbijedi integritet pravosudne funkcije i povjerenje javnosti u pravosudni sistem.

Kada je riječ o pritužbama podnositeljke u odnosu na članove 6 i 13 Konvencije, Evropski sud je iste odbacio kao očigledno neosnovane, jer nije našao razloge da odstupi od nalaza iznijetih u presudi *Xhoxhaj protiv Albanije*.

U najnovijoj presudi ***Thanza protiv Albanije***⁷⁷, koja je donijeta u julu 2023. godine, Evropski sud je utvrdio **povredu člana 6 Konvencije** i našao da podnosiocu predstavke, bivšem sudiji Vrhovnog suda, nije pružena adekvatna mogućnost odbrane u vezi njegovog propusta da otkrije veze sa licima povezanim sa organizovanim kriminalom. Teret dokazivanja koji je prenijet na podnosioca u ovom smislu, bio je prekomjeran, a možda i nemoguć za ispuniti, zbog odsustva pristupa svim dokazima koje su dostavili

⁷⁶*Nikehasani protiv Albanije*, predstavka br. 58997/18, presuda od 13. decembra 2022. godine <https://hudoc.echr.coe.int/#%7B%22fulltext%22:%5B%22nikehasani%22%2C%22itemid%22:%5B%22001-221479%22%5D%7D>

⁷⁷*Thanza protiv Albanije*, predstavka br. 41047/19, presuda od 4. jula 2023. godine, <https://hudoc.echr.coe.int/#%7B%22fulltext%22:%5B%22thanza%22%2C%22itemid%22:%5B%22001-225653%22%5D%7D>

vetting organi. Evropski sud je takođe utvrdio da je **obrazloženje vetting organa bilo neadekvatno i previše formalističko** u dijelu propusta g-dina Thanze da prijavi da se u odnosu na njega vodio krivični postupak.

Kada je riječ o članu 8 Konvencije, Evropski sud je utvrdio da pristup vetting organa u procjeni činjenica i tumačenju domaćeg prava nije bilo ni proizvoljan ni očigledno neosnovan, kao ni neproporcionalan sa ishodom. Nije bilo nedostataka u postupku donošenja odluke kada je u pitanju procjena imovine, za šta su vetting organi smatrali da je dovoljno da opravda razrješenje podnosioca predstavke. Analizirajući posljedice koje se odnose na nalaze vetting organa i razrješenje podnosioca predstavke, Sud se pozvao na nalaze iznijete u presudi *Xhoxhaj* i naveo da podnosilac predstavke nije dokazao da je njegovo razrješenje imalo druge negativne posljedice kao npr. da bude odbijen da zasnuje radni odnos ili da se pravom bavi u svojstvu eksperta. Na osnovu navedenog, Sud je odlučio da **nije bilo povrede člana 8 Konvencije**.

2. POLJSKA

Pravosudne reforme u Poljskoj dovele su do velikog broja postupaka pred Evropskim sudom za ljudska prava, kojima se pokreću pitanja koja se odnose na različite aspekte reorganizacije pravosudnog sistema u Poljskoj u prethodnom periodu.

U februaru 2023. godine, Evropski sud je izdao saopštenje⁷⁸ u kojem je navedeno da je od januara 2022. godine taj sud primio ukupno **60 zahtjeva za izdavanje privremenih mjera od poljskih sudija u 29 predmeta koji se tiče nezavisnosti poljskog pravosuđa**. Navedeni predmeti mogu biti grupisani u tri glavne kategorije: ukidanje imuniteta, obustavljanje pravosudnih funkcija i protivvoljno premještanje na druga sudijska mjesta. Zahtjevi u 17 datih predmeta su usvojeni ili djelimično usvojeni.

Pored navedenog, istaknuto je da trenutno postoje **323 predstavke koje se nalaze u radu pred Evropskim sudom kojima se pokreću pitanja koja se odnose na različite aspekte reorganizacije pravosudnog sistema u Poljskoj** u smislu zakona koji su uglavnom stupili na snagu 2017. i 2018. godine.

*Rezime presude Broda i Bojara protiv Poljske*⁷⁹

Navedeni predmet pred Evropskim sudom tiče se pritužbi podnosioca predstavki da nijesu posjedovali pravni lijek koji bi im omogućio da preispitaju odluke koje je donio ministar pravde u smislu prijevremenog okončanja njihovog mandata u svojstvu zamjenika predsjednika Regionalnog suda u Kjelcu.

Evropski sud je naglasio značaj očuvanja nezavisnosti sudstva i poštovanja procesne pravde u predmetima koji se tiču sudijskih karijera. Sud je smatrao da nacionalnim pravnim okvirom koji je primjenljiv u pogledu razrješavanja vršenja dužnosti podnosioca predstavki nisu rasvijetljeni uslovi pod kojima čelnici sudova mogu da se razrješavaju vršenja dužnosti, putem izuzeća principa da sudiji treba da bude zagarantovana

⁷⁸ Saopštenje Evropskog suda od 16. februara 2023. godine, pod nazivom „Non-compliance with interim measure in Polish judiciary cases“: <https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#%7B%22languageisocode%22:%7B%22ENG%22%7D,%22documentcollectionid%22:%7B%22R39%22%7D%7D>

⁷⁹ *Broda i Boyara protiv Poljske*, predstavke br. 26691/18 et 27367/18, presuda od 29. juna 2021. godine, [BRODA ET BOJARA c. POLOGNE \(coe.int\)](https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#%7B%22languageisocode%22:%7B%22ENG%22%7D,%22documentcollectionid%22:%7B%22R39%22%7D%7D)

sigurnost mandata prilikom vršenja svoje sudijske funkcije. Gotovo sva ovlaštenja u tim pitanjima su bila u nadležnosti predstavnika izvršne vlasti, dok je Nacionalni sudski savjet, konkretno, bio isključen iz istoimenog procesa. Sud je dalje primijetio da podnosioci predstavki nisu bili saslušani ili obaviješteni o razlozima za donošenje takvih odluka od strane ministra pravde. Konačno, nije bilo preispitivanja sudske odluke u vezi navedenih razrješenja od strane organa koji je bio nezavisan od ministra pravde.

S obzirom na to da prijevremeno okončanje sudijskih mandata podnosilaca predstavki u svojstvu zamjenika predsjednika nije bilo ispitano ni od strane redovnih sudova niti od strane bilo kog drugog organa nadležnog za vršenje sudijskih dužnosti, tužena država je povrijedila samu suštinu prava podnosilaca predstavki na pristup sudu.

Glavne činjenice

Podnosioci predstavki, g-din Mariusz Broda i g-đa Alina Bojara, poljski su državljani koji su rođeni 1969. i 1960. godine sa prebivalištem u Kjelcu (Poljska).

Imajući u vidu da su obavljali sudijske funkcije od 1998. i 1988. godine pojedinačno, g-din Broda i g-đa Bojara su imenovani da vrše sudijsku funkciju pri Regionalnom sudu počev od 14. aprila 2014. godine i 25. oktobra 1995. godine. U oktobru i maju 2014. godine, oni su imenovani da služe mandat u svojstvu zamjenika predsjednika istoimenog suda od strane ministra pravde na vremenski period od šest godina.

Dana 2. januara 2018. godine zamjenik državnog sekretara ministra pravde ih je pisanim putem obavijestio o okončanju njihovog mandata u svojstvu zamjenika predsjednika, shodno članu 17 stav 1 Zakona od 12. jula 2017. godine kojim su unesene izmjene i dopune u Zakon o organizaciji redovnih sudova.

G-din Broda i g-đa Bojara su zatražili od zamjenika državnog sekretara ministra pravde da ih obavijesti o razlozima za donošenje takvih odluka od strane ministra pravde kao i o dostupnim pravnim lijekovima. Kao odgovor na ova pitanja podnosioci predstavki su bili obaviješteni da je, na osnovu člana 17 Zakona od 12. jula 2017. godine, ministar pravde ovlašten, da u vremenskom periodu od šest mjeseci od stupanja na snagu ovog Zakona, razriješi nosioce pravosudnih funkcija bez ikakve obaveze ministra da obrazloži detalje za donošenje svoje odluke u vezi podnosilaca predstavki. Isti su takođe obaviješteni da nije ulagana žalba protiv odluka o razrješavanju vršenja dužnosti od strane ministra pravde.

G-din Broda i g-đa Bojara su ponovo podnijeli svoj zahtjev, osporavajući navod da je na osnovu dopisa ministra upućenog njima bilo jasno da je njihovo razrješavanje vršenja dužnosti bilo propisno usljed navodnih "nedostataka administrativne prirode" u Regionalnom sudu u Kjelcu, te da bi njihovo zadržavanje na postojećim sudijskim pozicijama bilo štetno za "adekvatno funkcionisanje sudova". Oni su smatrali da su ove tvrdnje potpuno neosnovane, te da su urušile reputaciju koju su imali kao zamjenici predsjednika i sudije. Istakli su takođe i da vršenje njihove dužnosti nikada nije bilo dovedeno u pitanje već je, suprotno tome, njihov radni učinak uvijek bio visoko profesionalno ocijenjen.

Dana 16. maja i 13. juna 2018. godine ministar pravde je obavijestio g-dina Brodu i g-đu Bojaru pisanim putem da je ministar pravde koristio svoje pravo da razriješi nosioce pravosudnih funkcija shodno članu 17 stav 1 Zakona od 12. jula 2017. godine kao i to da su pogrešno protumačili izjavu ministra u vezi razloga koji se tiču podnosilaca predstavki. Ministarstvo je dodalo da je ministar bio ovlašten da primijeni različite

mjere koje ima na raspolaganju ne samo da ispravi nedostatke koji su uočeni u okviru sudova, već takođe da naprave pomake u funkcionisanju sudstva čak i onda kada je situacija bila zadovoljavajuća.

Prigovori podnosilaca predstavki

Pozivajući se na član 6 stav 1 Konvencije (pravo na pristup sudu), podnosioci predstavki su se žalili da su razriješeni sa njihovih pozicija u svojstvu zamjenika predsjednika sudova, navodeći da je njihovo razrješenje bilo nezakonito i proizvoljno te da nije bilo konkretnog pravnog lijeka koji bi im omogućavao da preispitaju istoimenu odluku.

Ocjena Evropskog suda

Sud je primijetio da je bilo jasno na osnovu dopisa ministra pravde da se protiv njegovih odluka o razrješenju vršenja dužnosti podnosilaca predstavki ne može uložiti žalba. Na osnovu Vladinih podnesaka primjećuje se da je lišavanje podnosilaca predstavki prava na ulaganje žalbe protiv razrješavanja imalo za cilj olakšavanje primjene reformi na nivou ministarstva u okviru poljskog pravosudnog sistema.

Sud je istakao rastući značaj koji Savjet Evrope, međunarodni instrumenti, kao i sudska praksa međunarodnih sudova imaju, udruženi sa načelom poštovanja procesne pravde u predmetima koji se tiču razrješavanja vršenja dužnosti sudija, konkretno u pogledu miješanja organa vlasti koji je nezavisan od izvršnog i zakonodavnog stuba vlasti u bilo kojoj odluci kojom se utiče na okončanje sudijskog mandata.

Sud je primijetio da su podnosioci predstavki bili prijevremeno razriješeni vršenja njihovih dužnosti u svojstvu nosilaca pravosudnih funkcija od strane ministra pravde koji je postupao shodno članu 17 Zakona od 12. jula 2017. godine. Ovaj zakonodavni okvir je bio prelazne prirode i osnažio je ministra da razriješi nosioce pravosudnih funkcija na osnovu sopstvenog diskrecionog prava bez obavezivanja bilo kakvim materijalnim ili procesnim uslovima. Osporenim odlukama ministra pravde nijesu iznošeni razlozi, te iste nijesu bile predmet preispitivanja od strane eksternog organa koji je djelovao nezavisno od ministra pravde.

U svjetlu svih informacija koje je imao na raspolaganju, Sud je najprije zaključio da je razrješenje vršenja dužnosti podnosilaca predstavki bilo zasnovano na zakonodavnoj odredbi čija je usklađenost sa uslovima vladavine prava bila naizgled pod sumnjom i, drugo, da istoimena mjera nije bila potkrijepljena fundamentalnim zaštitnim mehanizmima procesne pravde. Odluke ministra pravde o razrješavanju podnosilaca predstavke nijesu bile potkrijepljene nikakvim razlozima.

Sud je primijetio da nacionalni pravni okvir koji je bio primjenljiv u vrijeme razrješavanja podnosilaca predstavki vršenja dužnosti nije ni na koji način štitio podnosiocima od prijevremenog i arbitrarnog okončavanja njihovih dužnosti u svojstvu zamjenika predsjednika suda. Uprkos tome, sudije moraju da uživaju pravo na zaštitu od arbitrarnih radnji od strane izvršnih organa vlasti, te bi samo preispitivanje zakonitosti te odluke od strane nezavisnog sudijskog organa učinilo to pravo djelotvornim.

Sud je istakao značaj očuvanja nezavisnosti sudstva i poštovanja procesne pravde u predmetima koji se tiču sudijskih karijera. Primijetio je da se nacionalnim pravnim okvirom koji je bio primjenljiv u pogledu razrješavanja vršenja dužnosti podnosilaca predstavki nisu rasvijetlili uslovi pod kojima nosioci

pravosudnih funkcija mogu biti razriješeni vršenja svojih dužnosti, putem izuzetka od principa da se sudiji treba garantovati sigurnost mandata u toku trajanja njegovog ili njenog mandata. Gotovo sva ovlašćenja u takvim pitanjima bila su u nadležnosti predstavnika izvršne vlasti, dok su organi sudske uprave poput Nacionalnog sudskog savjeta, konkretno, bili isključeni iz istoimenog procesa. Sud je dalje primijetio da podnosiocima predstavki nije bilo dodijeljeno pravo da se izjasne, te da nijesu bili obaviješteni o razlozima za donošenje takvih odluka od strane ministra. U krajnjem, nije došlo do preispitivanja sudskih odluka o razrješenjima vršenja dužnosti od strane organa koji je djelovao nezavisno od ministarstva pravde.

Sud je primijetio sa naročitom zabrinutošću da je tužena Vlada u izjašnjenjima navela da im je zakonodavni okvir za prijevremeno razrješavanje vršenja dužnosti nosilaca pravosudnih funkcija omogućio da zaobiđu relevantne postupke. Sud je istakao da su, međutim, konkretno ti postupci kojima su obezbijeđeni zaštitni mehanizmi, propisani članom 6 Konvencije, da „nezavisan sud“, u okviru značenja te konvencijske odredbe, mora nužno osigurati sigurnost trajanja mandata, bez obzira na to da li je dotični sudija razriješen vršenja njegovih ili njenih dužnosti ili samo vršenja administrativnih funkcija koje pokriva u okviru sudstva. U pogledu značaja uloge koju sudije imaju u štíćenju prava zagarantovanih Konvencijom, Sud je smatrao da je nužno da budu uspostavljeni procesni mehanizmi zaštite u cilju osiguravanja činjenice da je sudska autonomija prikladno zaštićena od nepropisnih uticaja. Ovdje se radilo o povjerenju javnog mnjenja u sudstvo.

S obzirom na to da prijevremeno okončanje mandata podnosioca predstavki u svojstvu zamjenika predsjednika nije bilo ispitano niti od strane redovnih sudova ni od strane bilo kog drugog organa koji vrši sudijske dužnosti, tužena država je povrijedila samu suštinu prava podnosioca predstavki na pristup sudu. Stoga, došlo je do povrede prava na pristup sudu koje se garantuje članom 6 stav 1 Konvencije. Sud je utvrdio da Poljska treba da plati svakom podnosiocu predstavke iznos od 20,000 eura na ime materijalne i nematerijalne štete.

Rezime presude Grzeda protiv Poljske

Činjenice

U vodećoj presudi **Grzeda protiv Poljske**⁸⁰ koju je donijelo Veliko vijeće 15. marta 2022. godine, Evropski sud je prvi put morao odgovoriti na pitanje da li je građanski aspekt člana 6 stav 1 Konvencije primjenjiv na spor koji proizilazi iz prijevremenog prestanka mandata člana Nacionalnog sudskog vijeća („NSV“), dok isto lice i dalje ostaje aktivni sudija. Naime, u okviru sprovođenja pravosudne reforme, podnosiocu predstavke, sudiji poljskog Vrhovnog upravnog suda, prijevremeno je prestao mandat člana NSV bez mogućnosti da predmetnu odluku ospori u postupku. Konkretno, Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o NSV iz 2017. godine prenesena je nadležnost za izbor petnaest članova NSV iz redova pravosuđa s odgovarajućih skupština sudija na Sejm - Donji dom poljskog parlamenta. Kada je Sejm izabrao 15 sudija za nove članove NSV-a, mandat podnosioca predstavke kao sudijskog člana NSV-a prestao je *ex lege* bez bilo kakvog prethodnog službenog obavještenja.

⁸⁰ *Grzeda protiv Poljske*, predstavka br. 43572/18, presuda od 15. marta 2022. godine, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22grzeda%22%2C%22itemid%22:%5B%22001-216400%22%5D%7D>,

Podnosilac predstavke je tvrdio da Zakon iz 2017. ne predviđa nikakav postupak, sudski ili drugi, u kojem bi mogao osporiti prijevremeni prestanak mandata. Opšta skupština Evropske mreže sudskih savjeta ("ENCJ") isključila je 28. oktobra 2021. godine NSV iz navedene mreže. Odluka je motivisana stavom Opšte skupštine da novi NSV više nije nezavisan od zakonodavne i izvršne vlasti. Nadalje, smatrala je da novi NSV nije uspio zaštititi nezavisnost poljskog pravosuđa.

Prigovori podnosioca predstavke

Pozivajući se na član 6 Konvencije, podnosilac predstavke prigovorio je da mu je uskraćivanjem mogućnosti osporavanja prijevremenog prestanka mandata člana NSV-a povrijeđeno pravo na pristup sudu.

Ocjena Evropskog suda

Primjenjivost člana 6 stav 1 Konvencije u građanskim stvarima prvenstveno zavisi od postojanja „spora“. Spor se mora odnositi na neko „pravo“ za koje se može reći, ili barem argumentovano tvrditi, da je priznato u domaćem pravu, nezavisno o tome da li je zaštićeno na osnovu Konvencije. Stoga je Evropski sud prvo ispitao je li u poljskom pravnom sistemu u vrijeme kada je podnosilac predstavke bio izabran za člana NSV on mogao tražiti pravnu zaštitu u slučaju prijevremenog prestanka njegovog mandata kao člana NSV. Budući da poljski Ustav izričito propisuje da se članovi NSV biraju na mandat od četiri godine, te da je Zakon o NSV-u iz 2011. godine, koji je bio na snazi u vrijeme izbora podnosioca predstavke u NSV, sadržavao iscrpan popis razloga za prestanak mandata izabranih članova NSV-a prije isteka njihovog mandata, Evropski sud je zaključio da podnosilac predstavke može tvrditi da prema poljskim zakonima ima pravo na zaštitu od prijevremenog prestanka mandata u NSV. Stoga, ESLJP je utvrdio da je u ovom predmetu postojao stvaran i ozbiljan spor oko prava podnosioca da služi puni mandat od četiri godine kao član NSV, što je podnosilac predstavke mogao zahtijevati na argumentovanoj osnovi prema domaćem pravu.

Nadalje, Evropski sud je, primjenom dva uslova iz presude *Eskelinen i drugi protiv Finske* ispitao da li je pravo podnosioca predstavke „građansko“ u autonomnom konvencijskom značenju tog pojma. U toj je presudi Evropski sud pojasnio opseg pojma „građanski“ i razvio uslove za primjenjivost člana 6 stav 1 na radne sporove koji se odnose na državne/javne službenike. Naime, tužena država se ne može pred Evropskim sudom pozvati na status podnosioca predstavke kao državnog/javnog službenika kako bi isključila zaštitu koju jemči član 6 Konvencije, osim ako su kumulativno ispunjena sljedeća dva uslova:

- 1) da je država u svom nacionalnom pravu izričito isključila pristup sudu za dotično radno mjesto ili kategoriju zaposlenog;
- 2) isključenje mora biti opravdano „objektivnim razlozima u interesu države“.

U odnosu na prvi kriterijum, Evropski sud je prvo naveo da su u ovom konkretnom predmetu podnosilac i tužena država dali različita tumačenja domaćeg prava. Naime, tužena država smatrala je da Zakon o NSV-u nikada nije propisivao mogućnost žalbe ili drugog pravnog lijeka za prigovore koji se tiču prestanka mandata članova NSV-a, te je stoga poljsko pravo isključilo pravo na pristup sudu za takvu vrstu prigovora. S druge strane, podnosilac predstavke tvrdio je da niti jedna odredba nacionalnog zakona izričito ne isključuje pristup sudu za prigovore koji se temelje na nezakonitosti prestanka mandata člana NSV. Evropski sud je naglasio da ovaj prvi uslov može biti ispunjen ako je država izričito isključila pristup sudu

za određeni prigovor, ali i ako je to učinila implicitno, posebno dosljednim tumačenjem mjerodavnih pravnih normi. Međutim, Evropski sud je ostavio otvorenim pitanje da li je ovaj prvi uslov „Eskelinen testa“ zadovoljen, te se fokusirao na ispitivanje postojanja drugog uslova – „postojanja objektivnog razloga u interesu države“ za isključenje prava na pristup sudu.

Budući da je NSV tijelo osnovano Ustavom čiji je zadatak da osigura nezavisnost sudova i sudija, Evropski sud je zaključio da je ovaj predmet usko povezan sa nezavisnošću sudija kao jednim od preduslova vladavine prava, te da nezavisnost sudija treba shvatiti na isključiv način - da se primjenjuje ne samo na sudiju u njegovoj ulozi suđenja, već i na druge službene funkcije koje sudija može obavljati, a koje su usko povezane sa pravosudnim sistemom. **U državama u kojima su uspostavljeni sudski savjeti, država mora osigurati njihovu nezavisnost od izvršne i zakonodavne vlasti kako bi, između ostalog, očuvala integritet postupka imenovanja sudija.**

Uzimajući u obzir zakonodavne izmjene koje su dovele do prijevremenog prestanka mandata podnosioca predstavke, praksu Vrhovnog i Ustavnog suda Poljske, Evropski sud je zaključio da temeljna promjena u načinu izbora sudijskih članova NSV-a zajedno sa prijevremenim prestankom mandata prethodnih članova sudija, znači da nezavisnost tog tijela više nije zagantovana. Iako Konvencija ne sprječava države u donošenju legitimnih i potrebnih odluka o reformi pravosuđa, reforma ne bi trebala rezultirati potkopavanjem nezavisnosti pravosuđa i tijela koja tu nezavisnost obezbjeđuju. U svjetlu načela supsidijarnosti i zajedničke odgovornosti, zadatak ugovornih strana Konvencije da osiguraju nezavisnost pravosuđa je od presudne važnosti, jer sistem Konvencije ne bi mogao pravilno funkcionisati bez nezavisnih sudija. **Članovi pravosuđa trebali bi uživati – kao i ostali građani – zaštitu od samovolje zakonodavne i izvršne vlasti, a takvu zaštitu mogao bi pružiti samo nadzor nezavisnog pravosudnog tijela nad zakonitošću mjere kao što je prijevremeno udaljenje s dužnosti. Slijedom navedenog, Evropski sud je zaključio da isključenje prava na pristup sudu u ovom predmetu nije bilo opravdano „objektivnim razlozima u interesu države“. Drugim riječima, drugi uslov „Eskelinen testa“ nije bio ispunjen.**

Ispitujući osnovanost zahtjeva, Evropski sud je naglasio da je još u presudi *Golder protiv Ujedinjenog Kraljevstva* utvrdio da je pravo na pristup sudu dio prava na pravično suđenje. Stoga, svako ima pravo sudu podnijeti zahtjev u vezi sa svojim „pravima i obavezama građanske prirode“. Međutim, pravo na pristup sudu nije apsolutno, već može biti podvrgnuto ograničenjima. Pri tome ograničenja ne smiju ograničiti ili umanjiti pristup sudu na takav način ili u opsegu koji umanjuje samu suštinu prava. Nadalje, ograničenje neće biti spojivo s članom 6 stav 1 Konvencije ako ne teži legitimnom cilju, te ako ne postoji razumni odnos srazmjernosti između upotrijebljenih sredstava i legitimnog cilja koji se nastoji ostvariti.

Ističući važnost NSV u očuvanju nezavisnosti sudija i povezanost između integriteta postupka imenovanja sudija i same nezavisnosti sudija, Evropski sud je smatrao da procesne garancije slične onima koje bi trebale biti dostupne u slučajevima razrješenja sudija takođe trebaju biti dostupne kada je, kao u ovom slučaju, sudijski član NSV bio smijenjen sa svog položaja člana savjeta. Sud je nadalje naglasio potrebu zaštite autonomije sudskog savjeta od zadiranja zakonodavne i izvršne vlasti, posebno u pitanjima koja se tiču imenovanja sudija, te njegovu ulogu zaštitnika od političkog uticaja na pravosuđe.

Evropski sud je takođe uzeo u obzir sveukupni kontekst raznih reformi koje je preduzela poljska Vlada. Cijeli slijed događaja u Poljskoj pokazao je da su uzastopne reforme pravosuđa bile usmjerene na slabljenje nezavisnosti pravosuđa, počev od teških nepravilnosti pri izboru sudija Ustavnog suda u decembru 2015. godine, zatim, posebno, reorganizacije NSV-a i uspostavljanja novih vijeća u Vrhovnom sudu, dok se proširila kontrola ministra pravosuđa nad sudovima i povećala njegova uloga u pitanjima disciplinske

odgovornosti sudija. Kao rezultat toga, pravosuđe je izloženo miješanju izvršne i zakonodavne vlasti i time je znatno oslabilo. Slučaj podnosioca predstavke bio je jedan primjer ovog opšteg trenda.

Posljedično, Evropski sud je našao da je zbog nepostojanja mogućnosti sudskog preispitivanja prijevremenog prestanka mandata, tužena država narušila samu suštinu prava podnosioca predstavke na pristup sudu, čime je došlo do povrede člana 6 stav 1 Konvencije.

Evropski sud nije podnosiocu predstavke za utvrđenu povredu dosudio novčanu naknadu smatrajući da utvrđivanje povrede predstavlja dovoljno pravično zadovoljenje za neimovinsku štetu koju je pretrpio.

U predmetima *Leszczyńska-Furtak protiv Poljske* (br. predstavke 39471/22), *Gregajtys protiv Poljske* (br. 39477/22) i *Piekarska-Drążek protiv Poljske* (br. 44068/22), koji se tiču protivvoljnog premještaja sudija na druga sudijska mjesta, Evropski sud je 6. decembra 2022. godine, izdao **privremenu mjeru**⁸¹ u kojoj je ukazao da Vlada Poljske, prema pravilu 39 Poslovnika Suda, treba da obustavi dejstvo odluka o premještaju podnosilaca iz Krivičnog odjeljenja u Odjeljenje za rad i socijalno osiguranje Apelacionog suda u Varšavi i obezbijedi da nijedna odluka o premještaju podnosilaca predstavke u drugo odjeljenje Apelacionog suda u Varšavi protiv njihove volje ne bude izvršena do konačne odluke Suda o žalbama podnosilaca predstavke.

Naime, podnosioci predstavke u tri navedena predmeta su eksperti za krivičnopravnu materiju i poljske sudije u Apelacionom sudu u Varšavi koji su do ljeta 2022. godine odlučivali u Krivičnom odjeljenju, ali koji su premješteni, protiv svoje volje, u specijalizovano odjeljenje za radne sporove. U predstavkama koje su podnijeli Evropskom sudu, navodili su da su njihovi premještaji, koji su doveli do protesta u pravosuđu, bili odmazda zbog primjene sudske prakse Evropskog suda i Suda pravde Evropske unije u njihovim sudskim odlukama i zbog njihovog dosljednog odbijanja da sude u vijećima sastavljenim od sudija imenovanih na prijedlog novog Nacionalnog savjeta sudstva. Istakli su **povrede članova 4 stav 2, 6 stav 1, 8 i 13 Konvencije.**

Međutim, Vlada Poljske obavijestila je Registar Evropskog suda da navedena **privremena mjera** koju je izdao Evropski sud za ljudska prava **neće biti ispoštovana**. Vlada je uputila na **izjavu predsjednika Apelacionog suda u Varšavi** tvrdeći da ne postoji činjenični ili pravni osnov za navedeno postupanje i ukazala na presudu Ustavnog suda od marta 2022. godine, dovodeći u pitanje nadležnost Evropskog suda da se umiješa u odlučivanje u predmetima koji se tiču pravosuđa. Ovo je prvi put da je Poljska odbila da se povinuje Pravilu 39 o privremenim mjerama u takvim predmetima.

U svojoj izjavi od 13. decembra 2022. godine, Predsjednik Apelacionog suda u Varšavi, naveo je da privremena mjera nije obavezujućeg karaktera, da ne predstavlja presudu, kao i to da je presudom Ustavnog suda Poljske od 10. marta 2022. godine (br. predmeta K 7/21) odlučeno da je član 6 stav 1 Konvencije, bio neusklađen sa članom 188 stav 1 i 2 i članom 190 stav 1 Ustava Poljske, u onoj mjeri u kojoj je Evropski sud ovlašćen da ispituje usklađenost predmetnih zakona koji se tiču organizacije pravosuđa, nadležnosti sudova, organizacionih aktivnosti, radnih procedura i metoda izbora sastava Nacionalnog sudskog savjeta. Osim navedenog, istakao je da, s obzirom na to da je presuda Ustavnog suda obavezujućeg karaktera za predsjednika Apelacionog suda u Varšavi, sprovođenje date privremene mjere predstavljalo bi povredu poljskog zakonodavstva.

⁸¹ [Interim measure in cases concerning transfers of Polish judges.pdf](#)

Konačno, u presudi ***Tuleya protiv Poljske***⁸², Evropski sud je utvrdio da je došlo do **povrede člana 6 stav 1 Konvencije** kada je u pitanju pravo na nezavisan i nepristrasan sud koji je uspostavljen na osnovu zakona. Naime, taj Sud je našao da je na postupak za imenovanje sudija za vršenje funkcija u Vijeću za kontrolu povreda službenih dužnosti izvršen neprimjeren uticaj od strane zakonodavne i izvršne vlasti, što je dovelo do fundamentalnih nepravilnosti koje su se na negativan način odrazile ne cjelokupan proces i koje su kompromitovale legitimnost Vijeća za sprovođenje disciplinskog postupka.

Nadalje, Evropski sud je u predmetnoj presudi utvrdio da je došlo i do **povrede člana 8 Konvencije**, jer odluka o ukidanju imuniteta g-dinu Tuleya i njegovom prestanku vršenja dužnosti nije bila zakonita, suštinski po dva osnova. Kada je u pitanju prvi osnov, Sud je utvrdio da su date mjere bile naložene od strane Disciplinskog vijeća Vrhovnog suda, organa koji - u skladu sa presudom Evropskog suda u predmetu *Reczkowicz protiv Poljske* nije ispunio zahtjeve „nezavisnog i nepristrasnog suda uspostavljenog na osnovu zakona“, uprkos tome što se Ustavom Poljske izričito nalaže da sud donosi takve odluke. Kada je u pitanju drugi osnov, Sud je našao da je tumačenje zakona od strane Vijeća za sprovođenje disciplinskog postupka u svojoj odluci o ukidanju imuniteta g-dinu Tuleya i njegovom suspendovanju bilo prilično nepredvidivo. Stoga, miješanje u pravo podnosioca predstavljanja na poštovanje privatnog života nije bilo „u skladu sa zakonom“.

Konačno, Sud je utvrdio da je došlo do miješanja u prava g-dina Tuleya kada je u pitanju **sloboda izražavanja u smislu člana 10 Konvencije**.

3. SJEVERNA MAKEDONIJA

Evropski sud je tokom 2015. i početkom 2016. godine, postupajući po predstavkama šest (6) sudija zbog nezakonitog razrješenja, donio četiri (4) presude⁸³ kojima se utvrđuje povreda člana 6 Konvencije (pravo na pravično suđenje) u postupku za razrješenje svih šest sudija.

U svim slučajevima, Sud je utvrdio povrede prava na pravično suđenje zbog činjenice da je predsjednik Vrhovnog suda učestvovao kako u procesu pokretanja postupka za razrješenje, tako i u meritumu odlučivanja u postupku glasanja za razrješenje. Ova dihotomija uloga, gdje iste sudije učestvuju kako u pokretanju postupka i u istrazi predmeta, tako i u odlučivanju o meritumu predmeta, u suprotnosti je sa principom objektivnosti. Takav slučaj, prema mišljenju Suda, izaziva objektivnu sumnju u nepristrasnost člana (u ovom slučaju predsjednika Vrhovnog suda) prilikom odlučivanja o meritumu predmeta.

U prvom slučaju sudskog razrješenja od strane Sudskog savjeta, ***Gerovska Popčevska protiv Republike Makedonije***⁸⁴, osim osporenog učešća predsjednika Vrhovnog suda, Evropski sud je takođe osporio učešće u glasanju za sudsko razrješenje ministra pravde koji je učestvovao u istrazi slučaja koji je predstavljao osnov za izuzeće sudije, ali u svojstvu predsjednika Komisije za sprječavanje korupcije. Evropski sud u

⁸²*Tuleya protiv Poljske*, predstavke br. [21181/19](https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22tuleya%22%2C%22itemid%22:%5B%22001-225672%22%7D) i [51751/20](https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22tuleya%22%2C%22itemid%22:%5B%22001-225672%22%7D), presuda od 6. jula 2023. godine, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22tuleya%22%2C%22itemid%22:%5B%22001-225672%22%7D>

⁸³ *Gerovska Popčevska protiv Republike Makedonije, Jakshovski i Trifunovski protiv Republike Makedonije, Poposki i Duma protiv Republike Makedonije* i *Mitrinovski protiv Republike Makedonije*

⁸⁴ *Gerovska Popčevska protiv Republike Makedonije*, predstavka br. 48783/07, presuda od 7. januara 2016. godine, <https://hudoc.echr.coe.int/#%7B%22fulltext%22:%5B%22Gerovska%20Popčevska%22%2C%22itemid%22:%5B%22001-159769%22%7D>

obrazloženju navedene presude navodi da „sudija D.I., kao predsjednik Vrhovnog suda, učestvujući u odobravanju sudskog mišljenja, barem od strane plenarne sjednice tog suda, iznio je stav koji je bio nepovoljan za podnosioca predstavke. Dakle, njegovo dalje učešće u spornom disciplinskom postupku pred VSS bilo je nespojivo sa zahtjevom nepristrasnosti iz člana 6 stav 1 Konvencije“.

Predmet *Mitrinovski protiv Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije*⁸⁵, takođe se ticao učešća predsjednika Vrhovnog suda, kao *ex officio* člana Vrhovnog sudskog savjeta u postupku razrješenja podnosioca predstavke, bivšeg sudije, kako u ulozi lica koje pokreće postupak i djeluje u svojstvu „tužioca“, tako i u ulozi lica koje odlučuje o osnovanosti razrješenja. U takvim okolnostima, Evropski sud je smatrao da je podnosilac predstavke imao legitimne razloge za bojazan da je sudija J.V. već bio lično ubijeden da bi trebalo da bude razriješen dužnosti zbog profesionalnog nedoličnog ponašanja prije nego što se to pitanje pojavi pred VSS. U ovim okolnostima, Evropski sud je smatrao da sistem u kojem konkretni sudija, kao član VSS koji je inicirao sporni postupak i naknadno učestvovao u donošenju odluke o razrješenju podnosioca predstavke, dovodi u objektivnu sumnju njegovu nepristrasnost prilikom odlučivanja o meritumu predmeta podnosioca predstavke.

Uloga navedenog sudije u postupku stoga nije prošla test subjektivne i objektivne nepristrasnosti. Evropski sud je utvrdio povredu člana 6 stav 1 Konvencije jer slučaj podnosioca predstavke nije bio ispitan od strane nezavisnog suda.

Slično naprijed navedenom, u predmetima *Poposki i Duma protiv Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije*⁸⁶ i *Jakšovski i Trifunovski protiv Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije*⁸⁷, Evropski sud je utvrdio da „sistem u kome su članovi VSS-a koji su sprovodili prethodne istrage i pokretali sporne postupke, naknadno učestvovali u odlučivanju da se podnosioci predstavke razriješe sa funkcije, baca objektivnu sumnju u njihovu nepristrasnost prilikom odlučivanja o meritumu predmeta podnosilaca predstavke. Sud stoga zaključuje da je konfuzija uloga podnosilaca žalbi (pokretača postupka razrješenja) u osporenom postupku koji je rezultirao razrješenjem podnosilaca predstavki izazvala objektivno opravdane sumnje u nepristrasnost VSS. Činjenica da je u svakom slučaju podnosilac žalbe bio samo jedan od petnaest članova VSS ne može, u datim okolnostima, dovesti do bilo kakvog drugog zaključka. Shodno tome, došlo je do povrede člana 6 stav 1 Konvencije.“

Kada je riječ o postupku lustracije koji je sproveden prije reforme pravosuđa Sjeverne Makedonije 2017. godine, u presudi *Bileski protiv Sjeverne Makedonije* (br. predstavke 78392/14), Evropski sud je utvrdio povredu člana 6 stav 1 Konvencije, jer je našao da je postupak lustracije koji je vođen protiv podnosioca predstavke, koji je bio sudija u to vrijeme, bio u cjelosti **nepravičan**. Naime, Evropski sud je smatrao da podnosiocu predstavke nije omogućeno da efikasno predstavi svoj slučaj ni u postupku pred prvostepenim niti pred Višim administrativnim sudom. Administrativni sudovi odbili su da saslušaju svjedoke predložene

⁸⁵*Mitrinovski protiv Republike Makedonije*, predstavka br. 6899/12, presuda od 30. aprila 2015. godine, [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-154027%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-154027%22]});

⁸⁶*Poposki i Duma protiv bivše Jugoslovenske Republike Makedonije*, predstavke br. 69916/10 i 36531/11, presuda od 7. januara 2016. godine, [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:\[%22popovski%20duma%22\],%22itemid%22:\[%22001-159773%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%22popovski%20duma%22],%22itemid%22:[%22001-159773%22]});

⁸⁷*Jakšovski i Trifunovski protiv bivše Jugoslovenske Republike Makedonije*, predstavke br. 56381/09 i 58738/09, presuda od 7. januara 2016. godine, [https://hudoc.echr.coe.int/#{%22fulltext%22:\[%22Jakšovski%20i%20Trifunovski%22\],%22itemid%22:\[%22001-159770%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/#{%22fulltext%22:[%22Jakšovski%20i%20Trifunovski%22],%22itemid%22:[%22001-159770%22]});

od strane podnosioca predstavke, **bez ikakvog obrazloženja**, a svoju odluku zasnovali su isključivo na dokazima koji idu na štetu podnosioca predstavke, zanemarujući ostali dokazni materijal, bez temeljnog razmatranja istog.

Pored navedenog, sudovi nijesu održali usmenu raspravu u prisustvu podnosioca predstavke u bilo kojoj fazi osporenog postupka i pored izričitog zahtjeva podnosioca u tom smislu. Imajući u vidu postojanje spornih činjeničnih i pravnih pitanja u konkretnom predmetu, Evropski sud nije bio uvjeren da su postojale vanredne okolnosti koje bi opravdale neodržavanje usmene rasprave. Konačno, Evropski sud je smatrao da Administrativni sud nije ispunio svoju obavezu da pruži adekvatno i dovoljno obrazloženje u svojoj odluci na ključne argumente podnosioca predstavke, a navedenu obavezu nijesu ispunili ni ostali domaći organi koji su ispitivali slučaj. Imajući u vidu utvrđivanje povrede člana 6 stav 1 Konvencije i nalaze Evropskog suda, taj sud nije smatrao da je neophodno da ispita da li postoji povreda članova 8 i 13 Konvencije. Podnosiocu predstavke dosuđeno je 2,400 EUR na ime nematerijalne štete i 300,00 EUR na ime troškova postupka.

Konačno, u predmetu *Ivanovski protiv Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije*⁸⁸, u kojem je predsjednik Ustavnog suda smijenjen sa dužnosti, jer je Komisija za lustraciju utvrdila da je bio saradnik tajnih službi, te da ne ispunjava uslove za obavljanje javne funkcije, Evropski sud je ocijenio da postupak u cjelini nije zadovoljio zahtjeve pravičnog suđenja i utvrdio **povredu člana 6 stav 1 Konvencije**. Naime, Sud je utvrdio da nije došlo do povrede prava na pristup sudu, jer je ocijenio da su Upravni sud i Vrhovni sud u predmetu podnosioca predstavke sudili kao sudovi pune jurisdikcije. Međutim, u pogledu pravičnosti postupka Evropski sud je našao da je došlo do povrede člana 6 Konvencije. Pri tom je posebnu pažnju obratio na otvoreno pismo premijera, upućeno tokom postupka lustracije u kojem je premijer iskoristio polaznu tvrdnju Komisije za lustraciju da prikaže podnosioca kao saradnika tajne policije u bivšem režimu. Sud nije smatrao potrebnim da nagađa o uticaju premijerovog pisma na postupak lustracije, dovoljno je bilo utvrditi da je lustracijski postupak završio na štetu podnosioca i da je ta izjava, zbog svog sadržaja i načina na koji je iznesena, suprotna pojmu „nezavisnog i nepristrasnog suda“. U svom zaključku, Sud se pozvao i na Izvještaj Evropske komisije o napretku Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije iz 2010. godine u kojem je ocijenjeno da je lustracijski postupak prema podnosiocu izazvao zabrinutost zbog pritiska na nezavisnost sudstva. Dakle, u navedenom predmetu Sud je istakao važnost utiska nepristrasnosti postupka lustracije.

Kada je riječ o **članu 8 Konvencije**, Sud je smatrao da je odluka Komisije za lustraciju predstavljala miješanje u pravo podnosioca na poštovanje privatnog života, koje je bilo utemeljeno na odredbama Zakona o lustraciji. Sud je prihvatio i to da je cilj tog miješanja bila zaštita nacionalne bezbjednosti, u smislu člana 8 stav 2 Konvencije. Što se tiče pitanja je li miješanje bilo opravdano, Sud je primijetio da je pri odmjeravanju interesa nacionalne bezbjednosti i zaštite podnosiočevih prava trebalo kao ključan faktor uzeti u obzir činjenicu da je podnosilac pod prisilom počeo saradivati sa tajnim službama. Međutim, prema mjerodavnom domaćem pravu, nacionalnih vlasti, pa tako ni sudovi, nijesu bili pozvani razmotriti te okolnosti. Posljedično, njegovi argumenti da nije postojao njegov pristanak na saradnju sa tajnim službama odbačen je kao irelevantan. Stoga, analiza domaćih sudova nije bila dovoljno temeljna da bi se moglo zaključiti da je miješanje bilo „nužno u demokratskom društvu“ u smislu člana 8 Konvencije.

⁸⁸*Ivanovski protiv Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije*, predstavke br. [29908/11](https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22ivanovski%22%2C%22itemid%22:%5B%22001-160219%22%5D%7D), presuda od 21. januara 2016. godine,
<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22ivanovski%22%2C%22itemid%22:%5B%22001-160219%22%5D%7D>

U svakom slučaju, miješanje u podnosiocovo pravo na privatni život nije bilo proporcionalno legitimnom cilju koji se želio postići. Usljed odluke Komisije podnositelj nije samo smijenjen sa mjesta sudije Ustavnog suda, nego mu je zabranjeno svako zapošljavanje u državnoj službi ili na univerzitetima u periodu od 5 godina. Nadalje, Sud nije mogao previdjeti činjenicu da je prethodna tajna služba regrutovala podnosioca dok je još bio maloljetnik. Iako stanovišta domaćih sudova ukazuju na to da je saradnja nastavljena i u njegovoj odrasloj dobi, nesumnjivo je da je ista završena najkasnije 1983. godine, dakle 27 godina prije pokretanja lustracijskog postupka protiv njega. Sud nije uvjeren da je nakon tolikog proteka vremena podnositelj predstavljao ikakvu prijetnju demokratskom društvu koja bi opravdala ograničenja širokog obima u odnosu na njegove profesionalne aktivnosti na period od 5 godina i treba ostaviti jer to je argument ako bude kritike za period koji se uzima i

4. UKRAJINA

Uvod

Tokom 2013. i 2014. godine u Ukrajini su organizovane brojne pobune protiv Vlade koju je predvodio tadašnji predsjednik Viktor Janukovič, a koje su proizašle iz njegove odluke da povuče Ukrajinu iz Sporazuma o pridruživanju sa Evropskom unijom u novembru 2013. Ovi protesti, nazvani „Evromajdan“ u Ukrajini, pozivaju na evropske integracije kao dio spoljne politike Ukrajine i smanjenje korupcije.

Nova vlada izabrana početkom 2014. godine pokrenula je sveobuhvatan projekat institucionalne reforme koji je uključivao stvaranje četiri nova antikorupcijska tijela: (a) Nacionalnog biroa za borbu protiv korupcije, koji istražuje slučajeve korupcije na visokom nivou; (b) Specijalizovanog tužilaštva za borbu protiv korupcije, nezavisnu jedinicu u okviru Kancelarije državnog tužioca koja nadgleda istrage Nacionalnog biroa za borbu protiv korupcije i prati njene poslove; (c) Nacionalnu agenciju za prevenciju korupcije, koja upravlja sistemom prijavljivanja imovine i učestvuje u razvoju antikorupcijskih politika; i (d) Agenciju za upravljanje imovinom, koja se fokusira na vraćanje ukradene imovine.

Nakon duge rasprave, Vlada je usvojila „Zakon o čišćenju vlade“ koji je uključivao široku listu funkcionera koje treba provjeriti, uključujući i sudijske funkcije kao što su članovi Visokog savjeta pravosuđa, članovi Visoke kvalifikacione komisije sudija Ukrajine, profesionalne sudije, šefa pravosudne uprave Države Ukrajine. Licima koja spadaju u jednu od ovih lustracijskih kategorija zabranjeno je obavljanje javnih funkcija pet ili deset godina.

Rezime presude Polyakh protiv Ukrajine⁸⁹

Činjenice

Nakon promjene vlasti nakon događaja u vezi Evromajdana početkom 2014. godine, usvojen je Zakon o čišćenju vlade (Zakon o lustraciji) za funkcionere i državne službenike iz Janukovičevog režima (2010-2014. godine) ili bivšeg komunističkog režima (prije 1991. godine).

⁸⁹ *Polyakh i drugi protiv Ukrajine*, predstavke br. 58812/15 i 4 druge, presuda od 17. oktobra 2019. godine <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22polyakh%22%2C%22itemid%22:%5B%22001-196607%22%5D%7D>

Podnosioci predstavke su bili državni službenici koji su u oktobru 2014. godine, na osnovu novog zakonodavstva, otpušteni i zabranjen im je rad u državnoj službi na period od deset godina, a njihova imena upisana su u lustracijski registar javno dostupan na internetu. Uložili su žalbe upravnim sudovima, koji su uputili pitanje ustavnosti Zakona o lustraciji Ustavnom sudu pred kojim je od tada na čekanju.

Prigovori podnosilaca predstavki

Podnosioci predstavke žalili su se da su primjenom restriktivnih mjera prema Zakonu o čišćenju (lustraciji) povrijeđena njihova prava iz člana 8 Konvencije. Prva tri podnosioca su se takođe žalila da je propust domaćih sudova da ispituju njihove tužbe u vezi sa njihovim otpuštanjem po Zakonu prekršio njihovo pravo na pravično suđenje u razumnom roku u smislu člana 6 Konvencije. Drugi podnosilac predstavke se takođe žalio da nije imao djelotvoran pravni lijek u smislu člana 13 Konvencije u vezi sa svojim pritužbama.

Ocjena Evopskog suda

Evropski sud je najprije ispitao **primjenljivost člana 8 Konvencije** u konkretnom slučaju i našao da iako razlozi za primjenu Zakona o lustraciji na podnosiocima predstavke nijesu imali veze sa njihovim privatnim životom, kombinacija primijenjenih mjera je imala veoma ozbiljne posljedice na njihovu sposobnost za uspostavljanje i razvoj odnosa sa drugima i njihov društveni i profesionalni ugled, u mjeri u kojoj:

(i) su odmah izgubili svu svoju naknadu;

(ii) su bili isključeni iz bilo kakvog zaposlenja u državnoj službi, sferi u kojoj su radili mnogo godina;

(iii) vrlo je vjerovatno da će nositi društvenu i profesionalnu stigmatu - s obzirom na formulacije ciljeva Zakona - primjena tih mjera na njih je izvršena javno sa neposrednim izvršenjem.

Stoga je Evropski sud donio zaključak da je član 8 Konvencije primjenljiv.

Nakon ocjene uslova prihvatljivosti, Evropski sud je ispitao **osnovanost predmetnog miješanja u pravo na privatni i porodični život podnosilaca predstavke**. Prilikom ispitivanja predvidljivosti osporene mjere u kontekstu zakonitosti izvršenog miješanja, Evropski sud je istakao da je Zakon o lustraciji sadržao listu pozicija lica koji bi bili podvrgnuti restriktivnim mjerama prema Zakonu. Nemogućnost predviđanja da će se takvo zakonodavstvo donijeti prilikom preuzimanja funkcija koje su pokrenule primjenu restriktivnih mjera prema njima nije dovela u sumnju zakonitost miješanja. Kada je riječ o zabrani retroaktivnosti, Evropski sud je istakao da je ona kao takva predviđena samo članom 7 stav 1 Konvencije kada se radi o krivičnim djelima i kaznama, dok mjere predviđene Zakonom o lustraciji nijesu bile takve prirode. Međutim, činjenica da je ponašanje podnosilaca predstavke bilo zakonito u relevantno vrijeme bio je faktor koji bi mogao biti uzeti u obzir pri procjeni neophodnosti miješanja.

Prilikom ocjene **legitimnosti cilja kojem se težilo osporenim miješanjem**, Evropski sud je istakao da je prema Venecijanskoj komisiji, Zakon o lustraciji težio dva legitimna cilja: (i) zaštiti društva od pojedinaca koji bi zbog svog ponašanja u prošlosti mogli predstavljati prijetnju novouspostavljenom demokratskom režimu i (ii) čišćenju javne uprave od pojedinaca koji su učestvovali u korupciji velikih razmjera.

Međutim, za razliku od Venecijanske komisije, Sud ne može ograničiti svoju ulogu na apstraktno ocjenjivanje. Pošto su sporne mjere bile mnogo šireg obima i primijenjene su u kontekstu drugačijem od

onog koji je preovladavao u drugim zemljama Centralne i Istočne Evrope, Sud je sumnjao u to da li se prilikom primjene osporene mjere težilo legitimnim ciljevima:

– navodna prijetnja koju predstavlja širok spektar lica na koje se primjenjuju mjere Zakona o čišćenju funkcionisanju demokratskih institucija ne bi se mogla izjednačiti sa slučajevima saradnje sa totalitarnim službama bezbjednosti. Za razliku od navedenog, podnosioci predstavke su zauzimali položaje u institucijama države zasnovane na demokratskim ustavnim osnovama (barem principijelno);

– izgleda da je njihovo otpuštanje bilo zasnovano na kolektivnoj odgovornosti pojedinaca zaposlenih u državnim institucijama tokom vremena predsjednika Janukoviča na vlasti, bez obzira na specifičnost funkcija koje su obavljali i njihove veze sa antidemokratskim tendencijama i razvojem događaja koji su se desili u tom periodu. **Sud je ponovio dobro utvrđen princip da se lustracija ne smije koristiti kao kazna, odmazda ili osveta.** Isto je važno i za osporene mjere predviđene Zakonom o lustraciji.

Navodni ciljevi vraćanja povjerenja u javne institucije i zaštite demokratskog upravljanja su mogli da se postignu manje restriktivnim mjerama (kao što je, u slučajevima gdje je to moguće, nakon individualne procjene, uklanjanje podnosilaca predstavke iz njihovih pozicija vlasti i njihov premještanje na manje značajne pozicije). Dalekosežna priroda mjera primijenjenih na podnosiocima predstavke, u kombinaciji sa oštrim jezikom u Opštem kolektivnom ugovoru koji se koristio da opiše ciljeve zakona, pokrenuo je mogućnost da su neke od tih mjera bile motivisane, barem djelimično, osvetoljubivošću prema onima koji su povezani sa prethodnim vlastima. Pored toga, informacije o primjeni Zakona o lustraciji na podnosiocima predstavke bile su objavljene odmah.

Prilikom ocjene **neophodnosti spornih mjera u demokratskom društvu** Evropski sud je najprije istakao da je period vladavine gospodina Janukoviča u Ukrajini bio karakterisan nizom negativnih dešavanja u pogledu poštovanja demokratije, vladavine prava i ljudskih prava, a njegova vlada se smatrala nedemokratskom i umiješana u sistemsku korupciju velikih razmjera. Jedan broj međunarodnih posmatrača su takođe dali komentare ukazujući na takve probleme. Mjere promjene i reforme u državnoj službi, uključujući mjere protiv državnih službenika lično povezanih sa navedenim negativnim dešavanjima, tako su, u principu, opravdane. Dok vlastima treba omogućiti slobodu procjene u tom pogledu, činilo se da je ova margina prekoračena iz sljedećih razloga.

Najprije, Evropski sud je konstatovao nedostatak koherentnosti između proklamovanih ciljeva Zakona (formulisanih sa pozivanjem na „prezumpciju nevinosti” i „individualnu odgovornost” kao principe koji su trebali da karakterišu proces lustracije) i pravila koja su Zakonom zapravo proglašena. S obzirom na to da je tadašnji predsjednik Ukrajine, koji je potpisao Zakon o opštem kolektivnom ugovoru, sam služio devet mjeseci kao ministar u vladi predsjednika Janukoviča, bilo je teško vidjeti kako bi se cilj vraćanja povjerenja javnosti u državne organe mogao postići „lustracijom” službenika mnogo manjeg značaja. Štaviše, nije dato nikakvo uvjerljivo objašnjenje za jednogodišnji period službe za vrijeme predsjedničkog mandata V. Janukoviča kao ključnog kriterijuma za primjenu mjere Zakona o lustraciji. Štaviše, period od 1991. do 2010. godine je isključen iz djelokruga Zakona, iako je, prema Vladi, Zakon o čišćenju bio namijenjen kao odgovor na negativne rezultate djelovanja svih postkomunističkih elita.

Nadalje, Evropski sud je utvrdio da osporene mjere nijesu primijenjene privremeno ili povremeno, već tokom deset godina, što je pobijalo argument da je vanredno stanje stvoreno zbog neprijateljstva u oblastima Donjecka i Luganska, što je spriječilo vlasti da izvrše individualnu ocjenu svakog pojedinačnog slučaja otpuštanja. Čak i pod pretpostavkom da je potreba za promjenom određenih kadrova bila hitna,

nije bilo naznaka da bi situacija i ostala nestabilna tokom relevantnog perioda toliko da bi spriječila detaljan pregled svake uloge pojedinačnog službenika i, na osnovu takvog pregleda, postepeno ukinula prvobitne hitne mjere u kasnijoj fazi.

Pošto su mjere opšteg kolektivnog ugovora primijenjene na podnosiocima predstavke bile veoma restriktivne i širokog obima, bili su potrebni veoma ubjedljivi razlozi da se pokaže da se mogu primijeniti i bez individualne procjene ličnog ponašanja, na osnovu pukog zaključka da bi ostanak podnosilaca predstavke na funkciji pokazao da im nedostaje lojalnost prema demokratskim principima državnog uređenja ili da su se bavili korupcijom. Međutim, nikada nije bilo tvrdnji da su podnosioci predstavke sami počinili bilo koje konkretne radnje koje narušavaju demokratsko upravljanje, vladavinu prava, nacionalnu bezbjednost, odbranu ili ljudska prava. Bili su otpušteni samo zato što su zauzimali određene relativno visoke pozicije u državnoj službi za vrijeme predsjednika Janukoviča. Kasniji navodi o nedoličnom ponašanju od strane trećeg podnosioca predstavke nijesu promijenili tu činjenicu.

Po mišljenju Suda, državni službenici od karijere nijesu mogli biti podvrgnuti restriktivnim mjerama takve strogoće samo za ostanak na svojim položajima u državnoj službi nakon izbora novog šefa države. Štaviše, nije bilo naznaka da su podnosioci predstavke bili „stavljeni“ pod okrilje državne službe i da su se njihove karijere razvile na bilo koji neobično pozitivan način pod vladavinom g-dina Janukoviča. Čini se da nijedan od podnosilaca predstavke nije bio umiješan u bilo koju vrstu navodne zloupotrebe Janukovičeve vlade. Iako je individualni nalaz u tom pogledu izvršen u vezi sa trećim podnosiocem predstavke, isti je iznijet u veoma nejasnim terminima i nije bilo nezavisne ocjene. U svakom slučaju, ta analiza je izvršena nakon otpuštanja trećeg podnosioca predstavke i, prema tome, nije bila od odlučujućeg značaja.

Takođe, informacije o uklanjanju podnosilaca predstavke iz državne službe objavljene su javno prije nego što su isti mogli da dobiju na uvid odluku o primjeni takve mjere. Čak i pravni lijek koji im je bio na raspolaganju djelovao je sa prevelikim zakašnjenjem.

Četvrti podnosilac predstavke je podvrgnut istim mjerama jer je sa četiri dana zakašnjenja podnio izjavu o lustraciji. Međutim, ishod bi za njega vjerovatno ionako bio isti (on je bio na funkciji od 2010. do 2014. godine). U toj mjeri i gore navedena razmatranja primjenjuju se na njega. Sada, čak i pod pretpostavkom da nije bilo drugog osnova osim četvorodnevno odlaganja da se te mjere primijene na njega, izgledale su nesrazmjerno u odnosu na trivijalnu prirodu propusta podnosioca predstavke.

Prvo, njegova situacija je bila specifična jer je bio bolestan kada je istekao rok za podnošenje prijave, zbog čega je podnio izjavu dan po izlasku iz bolnice. Nije bilo dokaza da bi to moglo da izazove bilo kakav problem u kontekstu cjelokupnog procesa provjere. Drugo, suština dotične izjave bila je izjava zvaničnika u smislu da li su se na njega primjenjivale ili ne restriktivne mjere Zakona o čišćenju. Međutim, jedini mogući osnov za primjenu Zakona o čišćenju na njega bio je u poziciji koju je vršio u periodu od 2010. do 2014. godine, što je dobro poznato njegovom poslodavcu kome je podnio izjavu. Obaveza podnošenja izjave u ovom slučaju dakle nije bila usmjerena na otkrivanje određenih potencijalno skrivenih činjenica, kao što je tajna saradnja sa službama bezbjednosti bivših totalitarnih režima.

Kada je u pitanju **peti podnosilac predstavke** (period prije 1991. godine) Evropski sud je primijetio da su sporne mjere lustracije usvojene i primijenjene više od dvadeset tri godine nakon ukrajinske tranzicije iz totalitarnog režima Komunističke vladavine do demokratije 1991. godine. U odsustvu bilo kog konkretnog pojedinačnog prekršaja, sprovođenje restriktivnih mjera takve ozbiljnosti nakon tako dugog vremenskog perioda zahtijevalo je veoma snažno opravdanje, koje nije bilo dato. Naime, podnosilac predstavke je bio

običan lokalni službenik koji je radio u poljoprivredi i nije bilo dokaza koji ukazuju da su njegove aktivnosti u Komunističkoj partiji bile povezane sa bilo kojim kršenjem ljudskih prava ili konkretnim antidemokratskim aktivnostima, koje bi mogle predstavljati prijetnju novouspostavljenom demokratskom režimu. Nesrazmjerna priroda mjera lustracije je tako bila posebno izražena u njegovom slučaju.

Stoga, Sud je utvrdio **povredu člana 8 Konvencije u odnosu na sve podnosiocce predstavke.**

Sud je takođe jednoglasno utvrdio **povredu člana 6 stav 1 u odnosu na prva tri podnosioca predstavke, zbog prekomjerne dužine trajanja postupaka u vezi sa njihovim razrješenjem.**

Evropski sud je dosudio po 5.000 eura svakom podnosiocu predstavke na ime nematerijalne štete.

VII PRIJEDLOZI I PREPORUKE ZA UVOĐENJE SISTEMA VETINGA U CRNOJ GORI

U posljednjem izvještaju Evropske komisije o napretku Crne Gore, između ostalog, navodi se da je implementacija ključnih pravosudnih reformi i dalje u zastoju. Bilans ostvarenih rezultata u pogledu odgovornosti u pravosuđu i dalje je ograničen. Potrebno je dodatno jačati djelotvornu nezavisnost, integritet, odgovornost i profesionalizam pravosuđa, između ostalog i kroz implementaciju relevantnog ustavnog i pravnog okvira i donošenje zakonodavnih izmjena u skladu sa evropskim standardima. Korupcija i korupcija na visokom nivou i dalje su pitanja koja predstavljaju razlog za zabrinutost i preovladavaju u mnogim oblastima. Iz ovih razloga preporučuje se da Crna Gora obezbijedi nezavisnost, odgovornost, integritet i nepristrasnost pravosudnog sistema poboljšanjem institucionalnog učinka i operativnih kapaciteta Sudskog i Tužilačkog savjeta i revidiranjem i djelotvornom implementacijom disciplinskog i etičkog okvira za sudije i tužioce, a sve u cilju jačanje njegove objektivnosti, proporcionalnosti i djelotvornosti.⁹⁰

Navedene ocjene stanja pravosuđa u Crnoj Gori od strane Evropske komisije ponovljene su i posljednjem *Non paper-u* iz juna 2023. godine.

Konačno, navedeni nedostaci i manjkavosti konstatovani su i u **preliminarnom izvještaju specijalne izjaviteljke UN za nezavisnost sudija i advokata**, g-đe Margaret Satterthwaite, iz septembra 2023. godine u kojem je navedeno da su mnogi zakoni i sistemi neophodni da obezbijede nezavisnost, integritet i kvalitetan pravosudni sistem uspostavljeni u Crnoj Gori, međutim implementacija istih i volja da se poboljša njihova primjena, ostaje manjkava. U tom smislu, zaključeno je da ukoliko Crna Gora ne može, ili neće, da preduzme odgovarajuće korake da obezbijedi nezavisno, nepristrasno i kompetentno funkcionisanje cjelokupnog pravosudnog sistema, onda se radikalna mjera ispitivanja odgovornosti, poput vetinga, mora uzeti u razmatranje.⁹¹

U Izvještaju se dalje navodi da ukoliko se ovakva radikalna mjera preduzme, država mora garantovati da je cjelokupan proces vetinga nezavisan, objektivan, privremen i da obezbjeđuje puno poštovanje prava na

⁹⁰ Evropska komisija, Izvještaj za Crnu Goru za 2022. Godinu.

⁹¹ [Montenegro: Failure to ensure judicial independence hindering access to justice, says UN expert | OHCHR.](#)

pravično suđenje svih aktera uključenih u proces. Uspostavljanje i sastav organa koji sprovode veting mora biti definisan zakonom. Članovi veting organa treba da dolaze iz reda pravosuđa, a ne iz reda političkih partija i veting proces treba da uključuje i žalbeni sud u skladu sa standardima zaštite ljudskih prava.

Kako je već navedeno, ministar pravde je u decembru 2022. godine obrazovao Radni tim za izradu Analize stvaranja uslova za uvođenje procesa vetinga u pravosuđu, koji je za cilj imao da ispita i predloži mogućnost uvođenja novog modela utvrđivanja odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija, uz uvažavanje najboljih rješenja iz uporedne prakse, te međunarodne standarde.

Ministarstvo pravde koncept vetinga u Crnoj Gori posmatra iz više različitih uglova, cijeneći i polarizovanost društva, složenost političkih odnosa, ali i nizak stepen povjerenja građana u pravosuđe, kao i već pomenute ozbiljne kritike koje su prikazane u relevantnim međunarodnim izvještajima.

Svjesni razlika koje karakterišu Crnu Goru, vjerujemo i da će mišljenja o neophodnosti uvođenja ovog sistema biti u potpunosti oprečna i na institucionalnom i na ličnom planu. Ipak očekujemo, da (makar) dio parlamentarne većine, dio predstavnika međunarodne zajednice i domaćih nevladinih organizacija zadržavaju stav da su ovakve mjere neophodne za izliječenje pravosudnog sistema.

Nasuprot tome, predstavnici pravosuđa i tužilaštva vjerovatno će i dalje tvrditi da predloženi proces potpunog vetinga neće dostići svoje deklarirane ciljeve. Kao uporište za takvo mišljenje navodili su i navode, da će pojedine sudije i tužioce proces vetinga staviti pod ogroman stres, ugroziti njihovu nezavisnost i narušiti pravilno funkcionisanje pravnog sistema.

Uvažavajući ovakve stavove, ali i mišljenje koje je Venecijanska komisija u sličnim situacijama imala pri uvođenju procesa „potpunog vetinga“ kao korjenite reforme jednog sudskog sistema, ističući da radikalna mjera poput vetinga svih sudija i tužilaca na dužnosti može biti opravdana samo ekstremno visokim nivoom korupcije u nacionalnom pravnom sistemu, te da i ostale metode ispitivanja odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija moraju biti uzete u obzir, **mišljenja smo da veting u crnogorski pravni sistem treba uvoditi postepeno i fazno, pa tako smatramo da treba sprovesti veting nosilaca najviših pravosudnih funkcija:**

- **članova Sudskog i Tužilačkog savjeta, predsjednika sudova i rukovodilaca državnih tužilaštava u posljednjih 10 godina, sudija Vrhovnog suda, sudija Ustavnog suda, Vrhovnog državnog tužioca i državnih tužilaca u Vrhovnom državnom tužilaštvu.**

Zašto ne odmah i zašto ne na cjelokupan pravosudni sistem?

Ministarstvo je stava da uzimajući u obzir vremenski okvir i razloge zbog kojih se pristupa reevaluaciji, najbolji način sprovođenja iste jeste primjena kombinacije različitih modela utvrđivanja odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija. Smatramo da se na taj način može postići željeni ishod, jer smo svjesni da postoji opravdana bojazan da bi sprovođenje vetinga u odnosu na sve sudije i sve državne tužioce dovelo u pitanje funkcionisanje cjelokupnog sistema. Međutim, ukoliko rezultati rada relevantnih komisija, budu ukazali na neophodnost sprovođenja vetinga u odnosu na sve sudije i sve državne tužioce, Ministarstvo pravde predložiće i to rješenje. Još jednom ističemo da klasični sistem potpunog vetinga ne bi bio dugoročno dovoljan da popravi stanje u pravosuđu, već da je neophodno i uzajamnom primjenom adekvatnih mjera, a nakon završene dvije faze vetinga obezbijediti jačanje internih pravosudnih tijela kao što su disciplinske i etičke komisije koje bi autoritetom svojih nadležnosti obezbijedile kontinuitet i održivost željenog efekta. Razmatrajući uporedna iskustva i postignute ciljeve u sistemima koji su sproveli

ili sprovode veting, Ministarstvo smatra da je veting komplementarno sredstvo, uz izmjene zakonodavnog okvira, za poboljšanje stanja u domaćem pravosuđu.

Nadalje, Ministarstvo je i stava da je za ovdašnje prilike najadekvatniji sistem vetinga koji bi se izvršavao fazno, sistemski i kao takav ne bi proizveo negativne posljedice na nesmetano funkcionisanje pravosudnih organa, odnosno građani ne bi bili spriječeni u ostvarivanju pravde i pristupu sudu. Takav model bi, uz adekvatne izmjene, čije će načelne smjernice biti predstavljene u nastavku rada, mogao biti primjenjiv u Crnoj Gori kao državi sa ograničenim kadrovskim i finansijskim potencijalom u pravosuđu.

Kao sistem i kao država moramo jasno da pokažemo da sprovođenje vetinga na ovaj način u pravosudnom sistemu nije politička odmazda ili progon bilo kojeg nosioca pravosudne funkcije, niti kršenje ili ograničenje prava na pravično suđenje i pristupa pravdi građanima ove države, već prihvatanje odgovornosti i rješavanje problema koji koče napredovanje u vladavini prava putem provjera etičkog – profesionalnog i finansijskog integriteta članova najznačajnijih tijela u pravosuđu koja odlučuju i kreiraju pravosudnu i kadrovsku politiku, kao i rukovodećih funkcija u pravosuđu. Konačno, ukoliko rad Komisije ukaže da je za postizanje željenog cilja neophodno izvršiti provjere svih nosilaca pravosudnih funkcija Ministarstvo bi stvorilo uslove i za taj korak.

USTAVNE I ZAKONODAVNE IZMJENE I PRIJEDLOG MODELA ZA SPROVOĐENJE PROCESA VETINGA

U Crnoj Gori proces vetinga bi bio sproveden **kroz 3 uzastopne faze**:

1. Prva faza vetinga

Ova faza obuhvatala bi izmjene odredbi Ustava koje se odnose na stalnost sudijske funkcije, sastav Sudskog savjeta i izbor članova ovog tijela, relevantnih odredbi koje se odnose na Tužilački savjet, kao i drugih odredbi koje su u direktnoj vezi sa procesom vetinga za čijim izmjenama i dopunama se ukase potreba. U ovoj fazi takođe bi se pristupilo donošenju *Zakona o mjerama u vezi sa izborom kandidata i članova savjeta u oblasti sudstva i tužilaštva*, te formiranju Komisije za evaluaciju koja bi u sebi obuhvatala vijeća koja odlučuju u prvostepenom i drugostepenom postupku;

2. Druga faza vetinga („pre-vetting“)

Ova faza obuhvatala bi proces ocjenjivanja članova i kandidata za članove Sudskog savjeta (SS), Tužilačkog savjeta (TS) i komisija u specijalizovanim organima sudstva i tužilaštva (disciplinske i etičke komisije, komisije za ocjenjivanje itd);

3. Treća faza vetinga

Ova faza podrazumijevala bi proces reforme sudova i Državnog tužilaštva i evaluaciju predsjednika sudova, sudija Vrhovnog suda, sudija Ustavnog suda, Vrhovnog državnog tužioca, državnih tužilaca u Vrhovnom državnom tužilaštvu i rukovodilaca državnih tužilaštava. Uporedo sa njom bi se odvijao i rad internih komisija (disciplinske...) Sudskog i Tužilačkog savjeta koje bi u međuvremenu bile oformljene i obavljale bi veliki dio posla koji bi se odnosio na izbore novih nosilaca pravosudnih funkcija kao i horizontalna pomjeranja/napredovanja unutar sudskog i tužilačkog sistema.

Ministarstvo još jednom ističe da bi uvođenje i sprovođenje vetinga, putem gore navedenih faza, u najmanjoj mogućoj mjeri bio pogodan sistem ostvarivanja pravde građana, o čemu smo kao država dužni da vodimo računa jer je to pozitivna obaveza države.

Prva faza vetinga

Ustavne i zakonske izmjene normativnog okvira, te formiranje Komisije za evaluaciju, u cilju sprovođenja postupka vetinga u Crnoj Gori

Prva faza vetinga bi bila započeta **izmjenama odredbi Ustava** koje se odnose na stalnost sudijske funkcije, sastav Sudskog savjeta i izbor članova ovog tijela, kao i drugih ustavnih i zakonskih odredaba koje su u direktnoj vezi sa procesom vetinga. Kako bi se spriječilo da se u ovim tijelima kao kandidati pojave ili izaberu pojedinci čija se imena povezuju sa određenim oblicima koruptivnih radnji i organizovanog kriminala uslijedilo bi donošenje **Zakona o mjerama u vezi sa izborom kandidata za članove savjeta u oblasti sudstva i tužilaštva**, koji bi između ostalog, regulisao proceduru evaluacije integriteta članova i kandidata za članove u Sudskom savjetu i Tužilačkom savjetu, te članova i kandidata za pozicije u njihovim specijalizovanim organima, kao obaveznu fazu postupka provjere postojećih, ali i selekcije, izbora i imenovanja kandidata na odgovarajuće funkcije. Odredbe navedenog Zakona detaljnije bi bile razrađene Poslovníkom ili sličnim podzakonskim aktom ili aktima. Na ovaj način mišljenja smo da bi se spriječile negativnosti koje su se vezivale ili se vezuju za pojedine kandidate koji pretenduju da apliciraju za pojedine pozicije.

Dakle, ova faza bi se ticala procesa evaluacije i ocjenjivanja članova i kandidata za članove Sudskog savjeta (SS), Tužilačkog savjeta (TS) i odbora u specijalizovanim organima sudstva i tužilaštva (disciplinske i etičke komisije, komisije za ocjenjivanje itd);

U kontekstu evaluacije članova Sudskog i Tužilačkog savjeta i kandidata za članstvo u navedenim tijelima, vrši se provjera imovinskog stanja ne samo lica koje se pojavljuje kao kandidat već i lica bliskih kandidatu,⁹² u skladu sa zakonskom obavezom prijavljivanja imovine, kao i etički i profesionalni integritet lica koje se pojavljuje kao kandidat. Proceduru evaluacije integriteta kandidata vršila bi **Komisija za evaluaciju**, čije formiranje bi se sprovodilo u ovoj fazi. Na čelu Komisije nalazio bi se predsjednik koji bi se tajnim glasanjem birao među članovima Komisije, većinom glasova članova Komisije. Komisija bi se u svom radu rukovodila Ustavom, prethodno navedenim Zakonom, te ostalim normativnim aktima koji uređuju ovu oblast, uz dosljedno poštovanje i pozivanje na međunarodne standarde i sudsku praksu Evropskog suda .

Sastav Komisije za evaluaciju

Kako bi se od strane države obezbijedilo da cjelokupan proces vetinga bude nezavisan, objektivan i uz puno poštovanje prava na pravično suđenje svih aktera uključenih u proces, potrebno je obezbijediti da

⁹² Pojam „lica bliskih kandidatu“ bi bila posebno definisana, uvažavajući najbolju praksu država koja su sprovodila proces vetinga ali i standarde GRECO-a i drugih tijela koja su u fokusu rada imale borbu protiv korupcije.

se na javan, transparentan i nadasve nezavisan način pristupi uspostavljanju i sastavu organa – Komisije u čijoj je nadležnosti sprovođenje tog postupka. Mišljenje Ministarstva jeste da Komisiju treba da čini **9 članova koji bi se birali po prethodno objavljenom javnom pozivu**, na sljedeći način:

- **6 članova** koji su državljani Crne Gore biraju se tročetinskom većinom glasova svih poslanika, na prijedlog nadležnog skupštinskog Odbora, poštujući proporcionalnu zastupljenost većine i opozicije;
- **3 člana** biraju se tročetinskom većinom glasova svih poslanika na prijedlog međunarodnih organizacija sa kojima Crna Gora ima najtješnju saradnju u procesu reforme pravosuđa i evropskih integracija i koji mogu, a i ne moraju biti državljani Crne Gore. Listu međunarodnih partnerskih organizacija utvrđivala bi Vlada Crne Gore.

Komisija bi odlučivala u vijećima koja bi bila sastavljena od neparnog broja čiji tačan broj bi se definisao zakonskim i podzakonskim aktima. Svaki član Komisije imao bi i zamjenika, a Komisiju bi činilo prvostepeno i drugostepeno (žalbeno) vijeće.

Kada je riječ o izboru **6 članova Komisije za evaluaciju**, izbor bi se vršio na način da bi nadležni skupštinski odbor (Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu) razmatrao pristigle prijave, nakon razmatranja dostavljenih prijava utvrđivao listu kandidata, te na osnovu rezultata razmatranja dostavio prijedloge kandidata sa izvještajem o svakom kandidatu, poslanicima koji bi na plenarnom zasijedanju uz otvorenu javnu raspravu pristupili glasanju i izboru članova Komisije za evaluaciju, na osnovu tročetinske većine glasova svih poslanika.

Izbor **preostala 3 člana Komisije za evaluaciju** vršio bi se na način da međunarodne organizacije, na zajednički prijedlog, dostavljaju Skupštini spisak od najviše šest kandidata koji ispunjavaju uslove za člana Komisije. Skupštinski odbor bi tako sačinjenju listu, bez razmatranja i ocjene osnovanosti, dostavljao poslanicima koji će na javnoj raspravi istu razmatrati i glasati na plenarnoj sjednici Skupštine. Skupština Crne Gore bi proglasila i utvrdila sastav Komisije za evaluaciju.⁹³

Uvažavajući specifičnosti našeg sistema i željeni cilj koji se nastoji postići, kriterijumi za izbor članova Komisije za evaluaciju bi mogli biti sljedeći:

- završena visoka stručna sprema;
- da kandidat posjeduje besprekornu reputaciju koja je zasnovana na objektivnim kriterijumima;
- da kandidat posjeduje najmanje petnaest godina iskustva u jednoj ili više sljedećih oblasti: pravo, ekonomija, poresko i finansijsko pravo, istraga krivičnih djela korupcije i krivičnih djela koja se odnose na korupciju, te provjeru integriteta i najmanje 40 godina života;
- da kandidat nije obavljao funkciju poslanika ili člana Vlade tokom posljednjih 10 godina;
- da kandidat nije bio član političke stranke tokom posljednjih 10 godina;
- da kandidat nije bio na poziciji sudije ili tužioca u Crnoj Gori tokom posljednjih 10 godina;

⁹³ Preporuka bi bila da najmanje jedan član Komisije bude iz reda pravnih nauka i najmanje jedan iz ekonomsko-finansijske struke.

- da kandidat nije bio član nekog od navedenih savjeta ili odbora u oblasti sudstva i tužilaštva tokom posljednjih 10 godina;
- da kandidat posjeduje znanje engleskog jezika.

Članstvo u Komisiji za evaluaciju **nespojivo je sa bilo kojom drugom javnom funkcijom**. Ministarstvo je stava da bi članovi Komisije za evaluaciju trebali da obavljaju navedenu funkciju kao isključivo zanimanje, u cilju profesionalizacije Komisije i postizanja što veće efikasnosti i kvaliteta rada. Mandat članova i naknada za rad bili bi regulisani posebnim zakonskim ili podzakonskim aktom.

Druga faza vetinga

Proces ocjenjivanja članova i kandidata za članove Sudskog savjeta (SS), Tužilačkog savjeta (TS) i odbora u specijalizovanim organima sudstva i tužilaštva (disciplinske i etičke komisije, komisije za ocjenjivanje itd);

Evaluacija integriteta članova SS i TS-a, specijalizovanih tijela i kandidata za članove ovih tijela

Članovi i kandidati za članstvo u SS i TS i specijalizovanim tijelima potpadaju pod kandidate za evaluaciju u ovoj fazi. Evaluacija integriteta obuhvatala bi provjeru:

- **etičkog i profesionalnog integriteta;**
- **finansijskog integriteta.**

Smatra se da kandidat za evaluaciju (član i kandidat za člana u TS-u, SS-u i specijalizovanim tijelima) ispunjava **kriterijume etičkog integriteta** ukoliko:

- nije počinio teži prekršaj pravila etike i profesionalnog ponašanja sudija, tužilaca ili drugih profesija, kao ni da svojim aktivnostima nije počinio radnje ili propuste, koji bi bili neobjašnjivi sa stanovišta pravnika i nepristrasnog posmatrača, kao i brojnih drugih standarda koji bi bili propisani relevantnim zakonom i podzakonskim aktima.

S druge strane, smatra se da kandidat za evaluaciju ispunjava **kriterijume finansijskog integriteta** ukoliko:

- je imovinsko stanje kandidata prijavljeno na način utvrđen zakonom;
- Komisija za evaluaciju utvrdi da imovina koju je kandidat stekao u posljednjih **15 godina** odgovara iskazanom prihodu,

Osim ovih navedenih kriterijuma moguće je primijeniti i **druge kriterijume finansijskog integriteta** koji bi bili dodatno razrađeni prilikom priprema Zakona i podzakonskih akata.

Tok postupka evaluacije

Postupak evaluacije Komisija pokreće na osnovu podataka dobijenih od institucija nadležnih za organizovanje izbora, odnosno konkursa za izbor kandidata za člana nekog od savjeta ili odbora u oblasti sudstva i tužilaštva. Na zahtjev Komisije, kandidat je dužan da dostavi izjavu o imovinskom stanju sa ažuriranim podacima za posljednjih pet godina, uključujući i rashode u navedenom periodu. Komisija je u ovim ocjenama **autonomna u odlučivanju**.

Nakon sprovedenog postupka evaluacije, vijeće Komisije donosi **obrazloženu odluku** o tome da li je kandidat za evaluaciju prošao postupak evaluacije. Odluka vijeća Komisije mora obuhvatiti relevantne činjenice, razloge i zaključke u vezi sa pozitivnom ili negativnom ocjenom kandidata. Odluka Komisije o tome da kandidat za evaluaciju nije prošao postupak evaluacije predstavlja pravni osnov za neprihvatanje kandidata na oglas ili konkurs.

Kandidat za evaluaciju ima pravo da uloži **žalbu** na odluku provostepenog vijeća Komisiji u roku od 15 dana od dana prijema obrazložene odluke. Drugostepeno vijeće broji 3 člana i jednog zamjenika. Preporuka je da se u svakom vijeću nalazi jedan od kandidata za članstvo u Komisiji koji je predložen od strane međunarodnih partnera.

Prilikom konstituisanja Komisije, Skupština će odrediti koji članovi Komisije čine prvostepeno, a koji drugostepeno vijeće (i njihove zamjenike) kako bi se uvažili principi nezavisnosti i nepristrasnosti u radu, a što bi bilo detaljnije regulisano podzakonskim aktima.

Ministarstvo pravde smatra da, u cilju postizanja objektivnog, nepristrasnog i profesionalnog pristupa i metoda kojim se obračunava razlika između bogatstva sa jedne strane i rashoda i prihoda subjekta evaluacije sa druge strane, koji će biti detaljno regulisan zakonskim i podzakonskim aktom, treba koristiti međunarodne standarde iz ustanovljene prakse Evropskog suda za ljudska prava u relevantnim predmetima koji se odnose na proceduru vetinga.

Komisija tokom sprovođenja postupka evaluacije nije isključivo vezana informacijama i podacima koje joj dostavljaju bankarske i poreske institucije već ima autonomno pravo da cijeni materijale, dokaze ali i životni stil svih lica koji su podvrgnuti svim fazama procesa evaluacije.

Treća faza procesa vetinga

Proces reforme sudova i Državnog tužilaštva i evaluacija predsjednika sudova, sudija Vrhovnog suda, Ustavnog suda, državnih tužilaca u Vrhovnom državnom tužilaštvu i rukovodilaca državnih tužilaštava

Evaluacija nosilaca pravosudnih funkcija je, dakle, propisana kao **vanredan, jedinstven i vremenski ograničen mehanizam** koja se sprovodi u cilju provjere integriteta predsjednika sudova koji su na dužnosti na dan stupanja na snagu **Zakona o mjerama u vezi sa izborom kandidata i članova savjeta u oblasti sudstva i tužilaštva** [Zakona o Vetingu] i koji su tu funkciju obavljali 10 godina prije toga, uključujući i one koji su suspendovani sa funkcije, kao i predsjednika Vrhovnog i Ustavnog suda, sudija Vrhovnog i Ustavnog suda, Vrhovnog državnog tužioca, državnih tužilaca u Vrhovnom državnom tužilaštvu i rukovodilaca državnih tužilaštava.

Kako evaluaciji ne podliježu sudije i državni tužioci koji su uspješno prošli fazu *pre-vettinga* i sudije i državni tužioci koji u roku od 20 dana od obavještenja o pokretanju evaluacije, podnesu zahtjev za ostavku, to bi procedura provjera u pre-veting fazi i veting fazi bile gotovo istovjetne. I u ovoj fazi evaluaciju sprovode vijeća Komisije i poseban fokus je na etičkom i profesionalnom integritetu, kao i finansijskom integritetu državnih tužilaca i sudija. Kao i u prethodnoj fazi, Komisija tokom sprovođenja postupka evaluacije nije isključivo vezana informacijama i podacima koje joj dostavljaju bankarske i poreske institucije, već ima autonomno pravo da cijeni materijale, dokaze ali i životni stil svih lica koji su podvrgnuti svim fazama procesa evaluacije. Prilikom pripreme konačne verzije zakonskog i podzakonskog teksta, zakonopisac će

propisati norme koje regulišu sprovođenje postupka evaluacije, uz obavezu poštovanja međunarodnih standarda koja se tiču ljudskih prava i uloge pravosuđa kao nezavisnog i nepristrasnog sistema društva.

Potencijalna četvrta faza vetinga

Ukoliko Komisija za evaluaciju utvrdi visok stepen neispunjenja postavljenih kriterijuma prilikom implementacije druge i treće faze i ocijeni neophodnim proširenje postupka vetinga i na preostale nosioce pravosudnih funkcija, Ministarstvo pravde bi pristupilo uvođenju i četvrte faze vetinga koja bi obuhvatila sve preostale sudije i državne tužioce, kao i kandidate za ove pozicije. Ova faza bi zahtijevala izmjene i dopune već ustanovljenih zakonskih rješenja i širi opseg nadležnosti Komisije, kao i izbor novih (dodatnih) članova po ekvivaletnom principu kao i za postojeće članove.

PREPORUKE

1. Izvršiti izmjene ustava i zakonodavnog okvira kako bi bio započet postupak vetinga u Crnoj Gori, uvažavajući društveni i politički kontekst;
2. Obezbijediti uslove za formiranje Komisije za evaluaciju i pristupiti njenom izboru kao i formiranju vijeća Komisije čiji članovi bi bili domaći i strani eksperti, besprekornih životnih i profesionalnih referenci;
3. Veting u širem smislu bi se sastojao iz pre-veting faze koja bi obuhvatala kandidate i članove Sudskog i Tužilačkog savjeta, kao i članove specijalizovanih tijela u okviru ovih institucija i vetinga u užem smislu koji bi podrazumijevao evaluaciju i ocjenu finansijskog i etičkog integriteta nosilaca najviših pravosudnih funkcija (predsjednici i sudije Ustavnog i Vrhovnog suda i predsjednici ostalih sudova u Crnoj Gori, Vrhovni državni tužilac, rukovodioci državnih tužilaštava i državni tužioci u Vrhovnom državnom tužilaštvu);
4. Primijeniti model tkz. faznog vetinga koji bi se temeljio na najbolje postignutim rezultatima u pravnim sistemima u Evropi;
5. U cilju obezbjeđivanja nesmetanog funkcionisanja pravosudnog sistema i ostvarivanja pravde za građane Crne Gore, početnu fazu vetinga ograničiti na provjeru nosilaca najviših pravosudnih funkcija;
6. Ukoliko rad Komisije za evaluaciju kroz proces vetinga bude takav da ukaže na neophodnost proširenja provjere i vetinga svih sudija i državnih tužilaca, pripremiti uslove za realizaciju tih aktivnosti;
7. Sve predložene preporuke i aktivnosti sprovoditi u praksi uz uvažavanje preporuka relevantnih međunarodnih organizacija i ustanovljene prakse Evropskog suda za ljudska prava u domenu primjene vetinga.