



6. decembar 2019.

Povjerljivo
GrecoRC4(2019)27

ČETVRTA RUNDA EVALUACIJE

Sprečavanje korupcije u odnosu na
poslanike, sudije i tužioce

DRUGI IZVJEŠTAJ O USAGLAŠENOSTI ZA CRNU GORU

Usvojen na 84. Plenarnoj sjednici GRECO-a
(Strazbur, 2-6. decembar 2019)

I. UVOD

1. Drugi Izvještaj o usaglašenosti procjenjuje mjere koje su nadležni organi u Crnoj Gori preduzeli u cilju sprovođenja preporuka datih u Izvještaju o četvrtoj rundi evaluacije Crne Gore (vidite pasus). Četvrta runda evaluacije GRECO-a bavi se "Sprečavanjem korupcije među poslanicima, sudijama i tužiocima".
2. Izvještaj o četvrtoj rundi evaluacije Crne Gore usvojio je GRECO na 68. plenarnoj sjednici (19. juna, 2015. godine), a objavljen je 26. avgusta, 2015. godine, nakon odobrenja od strane Crne Gore ([Greco Eval IV Rep \(2014\) 6E](#)).
3. [Izvještaj o četvrtoj rundi evaluacije](#) usvojio je GRECO na 77. Plenarnoj sjednici (18. oktobra 2017. godine), a objavljen je 3. aprila 2018, nakon odobrenja od strane nadležnih organa Crne Gore. U skladu sa Poslovnikom GRECO-a, nadležni organi Crne Gore dostavili su Izvještaj o stanju, sa daljim mjerama koje su preduzete u cilju ispunjavanja preporuka. Ovaj Izvještaj je dostavljen 18. jula 2019. godine, a služio je kao osnov za ovaj Drugi izvještaj o usaglašenosti, zajedno sa informacijama koje su naknadno dostavljene.
4. GRECO je pozvao Albaniju (u pogledu parlamentarnih skupština) i Litvaniju (u pogledu pravosudnih institucija) da imenuju izvjestioce za postupak ocjene usaglašenosti. Imenovani izvjestioci za ovaj izvještaj su su gospođa Suzana Frashëri, u ime Albanije i gospođa Živilë Šadianec, u ime Litvanije. U pripremi Drugog Izvještaja o usaglašenosti izvjestiocima je podršku pružio Sekretarijat GRECO-a.

II. ANALIZA

5. GRECO je u svom Izvještaju o evaluaciji Crnoj Gori uputio 11 preporuka. U Izvještaju o usaglašenosti, GRECO je zaključio da su šest od ukupno 11 preporuka koje su sadržane u Izvještaju o četvrtoj rundi evaluacije primijenjene na zadovoljavajući način od strane Crne Gore. Dvije preporuke (i i x) su primijenjene djelimično, dok tri preporuke (ii, v i vii) nisu primijenjene. Usaglašenost sa ovim preporukama analizira se u daljem tekstu.

Sprečavanje korupcije među poslanicima

Preporuka i.

6. *GRECO je preporučio da se obezbijedi mehanizam koji bi ujedno promovisao Etički kodeks poslanika i podizanje njihove svijesti o standardima koji se od njih očekuju, kao i primjenu takvih standarda gdje se ukaže potreba za tim.*
7. U svom Izvještaju o usaglašenosti, GRECO je zaključio da je ova preporuka djelimično primijenjena. Preciznije, u njemu su pozdravljene smjernice koje su razvijene i čime su objašnjena etička pravila koja se primjenjuju na poslanike zajedno sa praktičnim primjerima. Međutim, u Izvještaju je naglašeno da Skupština sama treba da uspostavi namjensku obuku za Etički kodeks kojom će se obuhvatiti svi poslanici na redovnoj osnovi. Napomenuto je da, od usvajanja Etičkog kodeksa u decembru 2014. godine, Skupštinski odbor za ljudska prava i slobode je obradio pet žalbi na neodgovarajuće ponašanje poslanika.
8. Nadležni organi Crne Gore izvještavaju da je novi Etički kodeks usvojen u julu 2019. godine i objavljen u Službenom listu 7. avgusta 2019. godine.
9. Kada su u pitanju svijest i obuka poslanika o etičkim pravilima, oni ističu da Kodeks uvodi obavezne godišnje planove obuka za poslanike (član 15). Planove priprema Odbor za ljudska prava i slobode. Obuke sprovodi Agencija za sprečavanje korupcije,

koja priprema materijale za obuku. Zatim, oni navode da su 18. oktobra poslanici učestvovali na kursu obuke o "Etičkim standardima, ispravnom ponašanju i sprečavanju konflikta interesa", koja je uslijedila nakon prethodnih kurseva na slične teme.

10. Nadležni organi ukazuju na to da je Skupštinski odbor za ljudska prava i slobode u decembru 2017. godine usvojio Smjernice o ispravnom ponašanju, u saradnji sa ekspertom Savjeta Evrope, i objavio ih na internet stranici Skupštine, zajedno sa Izvještajem o gorepomenutom kursu obuke. Ovo su iste one Smjernice koje je usvojio Odbor za anti-korupciju u martu 2017. godine. One navode da Etički kodeks ima primat u odnosu na Smjernice.
11. Kada je u pitanju djelotvorno sprovođenje etičkih standarda, nadležni organi upućuju na član 16 novog Etičkog kodeksa kojim se organizuje postupak za predaju žalbe i pokretanje postupka protiv kršenja Kodeksa. U skladu sa ovim novim postupkom, anonimne žalbe se ne mogu uzeti u razmatranje. Oni navode da Skupštinski odbor za ljudska prava i slobode nije primio nijedan slučaj od 2017. godine, naglašavajući da je prethodni Etički kodeks bio nedjelotvoran.
12. Nadležni organi Crne Gore dodaju da je Odbor za ljudska prava i slobode 29. oktobra 2019. godine usvojio svečanu izjavu o prihvatanju obaveza poslanika o poštovanju Etičkog kodeksa. Ovu izjavu je trebalo da potpišu svi poslanici do 20. novembra 2019. godine.
13. GRECO pozdravlja usvajanje novog Etičkog kodeksa, uključujući postupak za predaju žalbe i pokretanje postupka protiv kršenja ovog Kodeksa, kao i godišnju i obaveznu obuku poslanika. Naglašava i ostale dostavljene informacije, t.j. da je Skupština dalje razvila obuku za integritet i obuku poslanika. GRECO je već priznao tekuću saradnju između Agencije za sprečavanje korupcije i skupštinskih odbora. Napominje da je Skupštinski odbor za ljudska prava i slobode imao samo nekoliko slučajeva za vrijeme trajanja prethodnog Etičkog kodeksa. Od informacija dobijenih od strane nadležnih organa Crne Gore, GRECO nije bio u mogućnosti da procijeni djelotvornost mehanizma za sprovođenje etičkih standarda koji se primjenjuju na poslanike, naročito kada je u pitanju konkretno sprovođenje procedure za žalbe i pokretanje postupaka protiv kršenja Etičkog kodeksa.
14. GRECO zaključuje da preporuka i ostaje djelimično primijenjena.

Preporuka ii.

15. *GRECO preporučuje da se uvede uslov ad-hoc davanja izjave kada se javi sukob između privatnih interesa pojedinih poslanika i pitanja koje se razmatra u skupštinskoj proceduri.*
16. Napominje se da je u Izvještaju o usaglašenosti, GRECO zaključio da ova preporuka nije bila primijenjena. Preciznije, napomenuto je da u iznenadnoj situaciji konflikta interesa, poslanici su i dalje bili pod zakonskom obavezom da prijave ove okolnosti. Smjernice za dobru praksu koje naglašavaju obavezu poslanika da izvijeste o konfliktu interesa prije učešća u raspravi nijesu procijenjene kao dovoljne u ovom kontekstu.
17. Nadležni organi Crne Gore sada napominju da je novi Etički kodeks usvojen u julu 2019. godine. Konflikti interesa su definisani u članu 7 Zakona br. 53/14 i 42/17 o sprečavanju korupcije; oni su procijenjeni i upućeni od strane Agencije za sprečavanje korupcije. U skladu sa članom 10 novog Kodeksa, poslanik koji učestvuje u raspravi gdje on/a, ili njemu/njoj srodno lice, ima privatnog interesa treba da dâ

izjavu pred Odborom za ljudska prava i slobode prije učešća u raspravi, kao i prije učešća u glasanju.

18. GRECO pozdravlja novu verziju Kodeksa koja obuhvata zahtjev za poslanike da objavljuju konflikte interesa prije učešća u procesu donošenja odluka. Ovo je u skladu sa preporukom.
19. GRECO zaključuje da je u odnosu na preporuku ii postupljeno na zadovoljavajući način.

Sprečavanje korupcije među sudijama

Preporuka v.

20. *GRECO je preporučio (i) preduzimanje dodatnih mjera za jačanje nezavisnosti Sudskog savjeta - kako stvarne tako i percipirane - protiv nepotrebnog političkog uticaja, uključujući ukidanjem učešća ministra pravde po službenoj dužnosti u Savjetu, obezbjeđivanjem da najmanje polovina članstva Savjeta bude sastavljena od sudija koje biraju njihove kolege i obezbjeđujući da na predsjedavajuću funkciju bude imenovan jedan od ovih članova sudija; (ii) utvrđivanje objektivnih i mjerljivih kriterijuma izbora za ne-sudijske članove koji bi oslikali njihove profesionalne kvalitete i nepristrasnost; i (iii) uspostavljanje radnih aranžmana kako bi se izbjegla prekomjerna koncentracija vlasti u istim rukama u vezi sa različitim funkcijama koje vrše članovi Sudskog savjeta.*
21. Napominje se da je GRECO u Izvještaju o usaglašenosti zaključio da ova preporuka nije primijenjena. Preciznije, GRECO je napomenuo da se nisu dogodile regulatorne promjene u Ustavu ili zakonima, kao ni u praksi, u cilju osnaživanja nezavisnosti Sudskog savjeta.
22. Nadležni organi u Crnoj Gori ponavljaju da, budući da nije bilo promjena u ustavnom okviru, sastav Sudskog savjeta nije izmijenjen. Na kraju mandata Sudskog savjeta koji broji deset članova, 2. jula 2018. godine, četiri sudije člana su zamijenile druge četiri sudije. Ministar pravde ostaje član *po službenoj dužnosti*, sudije koje biraju njihove kolege ostaju manjina unutar Savjeta, a predsjednik Savjeta se bira iz reda članova koji nisu nosioci pravosudne funkcije (to nije ministar) dvotrećinskom većinom članova Sudskog savjeta. Nadležni organi napominju da su polovina članova Sudskog savjeta sudije, uključujući i predsjednika Vrhovnog suda (član *po službenoj dužnosti*).
23. Kada je u pitanju drugi dio preporuke, nadležni organi objašnjavaju da nisu uspostavljeni kriterijumi odabira za članove Savjeta koji nisu nosioci pravosudne funkcije. Oni takođe izvještavaju da članovi Sudskog savjeta koji nisu nosioci pravosudne funkcije nisu zamijenjeni nakon isteka mandata 2. jula 2018. godine, jer potrebna dvotrećinska parlamentarna većina nije postignuta za ovu zamjenu. Stoga je Zakon o Sudskom savjetu i sudijama izmijenjen tako da predsjednik Savjeta i članovi mogu nastaviti svoje funkcije do zvaničnog imenovanja novih članova (Venecijanska komisija je potvrdila da je ova procedura u skladu sa Ustavom¹). Ovo objašnjava zašto je privremeni predsjednik Savjeta izabran 4. jula 2018. godine među četiri "ugledna pravnika" koji nisu nosioci pravosudne funkcije.
24. Kada je u pitanju treći dio preporuke, nadležni organi navode da je osnovano svih osam komisija Savjeta, u skladu sa zakonom, od najmanje dva do deset članova

¹ Mišljenje CDL-AD (2018)15 "na nacrt Zakona o izmjenama i dopunama zakona o Sudskom savjetu i sudijama" koji je usvojila Venecijanska komisija na 115. Plenarnom zasijedanju (Venecija, 22-23. jun 2018).

Savjeta, što ukazuje na to da je svaki član ujedno i član različitih komisija. Oni napominju da se zaključci komisija uvijek prosljeđuju Sudskom savjetu na konačnu odluku.

25. GRECO navodi da nisu preduzete nove mjere čiji je cilj osnaživanje nezavisnosti Sudskog savjeta od usvajanja Prvog izvještaja o usaglašenosti. Sastav Savjeta nije izmijenjen. Kriterijumi za odabir članova koji nisu nosioci pravosudne funkcije nisu evoluirali. Savjetom i dalje predsjedava član koji nije nosilac pravosudne funkcije. Ne postoje novi operativni sporazumi za izbjegavanje prevelike koncentracije ovlaštenja u istim rukama kada su u pitanju funkcije koje obavljaju članovi Savjeta.
26. Štaviše, GRECO iskazuje veliku zabrinutost zbog odluke Sudskog savjeta da imenuje pet predsjednika suda za najmanje treći mandat. Svrha preporuke GRECO-a bila je između ostalog da se ograniči prekomjerna koncentracija ovlaštenja u pravosuđu. U tom smislu, Crna Gora je promijenila normativni okvir da ograniči trajanje mandata sudija na istim pozicijama. Međutim, Sudski savjet je ponovo imenovao pet predsjednika suda, uključujući predsjednika Vrhovnog suda, koji je na toj funkciji više od deset godina. Neke nevladine organizacije su iskazale svoje zabrinutosti. GRECO ističe da ova imenovanja nisu u skladu sa svrhom njegove preporuke.
27. GRECO zaključuje da preporuka v ostaje neprimijenjena.

Preporuka vii.

28. *GRECO je preporučio (i) dalji razvoj disciplinskog okvira za sudije radi jačanja njegove objektivnosti, srazmjernosti i efikasnosti; i (ii) objavljivanje informacija o primljenim žalbama, preduzetim disciplinskim radnjama i sankcijama protiv sudija, uključujući moguće objavljivanje relevantne sudske prakse, uz poštovanje anonimnosti lica u pitanju.*
29. Napominje se da je GRECO zaključio u Izvještaju o usaglašenosti da ova preporuka nije primijenjena. Preciznije, GRECO je napomenuo da nadležni organi nisu krajnje uzeli u razmatranje da dalje razviju disciplinski okvir za sudije; da nedostaje sistemsko javno praćenje žalbi i sankcija u odnosu na sudije; kao i da nisu dostavljene informacije koje se odnose na širenje informacija o precedentnom pravu o disciplinarnim pitanjima.
30. Nadležni organi Crne Gore sada izvještavaju da je radna grupa, koju čine sudije Vrhovnog suda, osnovana za praćenje primjene zakonskih odredbi za disciplinsku odgovornost sudija, pripremila izmjene i dopune Zakona o Sudskom savjetu i sudijama. To se između ostalog odnosi na disciplinsku odgovornost sudija. Predlozi su prosljeđeni Ministarstvu pravde na dalje postupanje.
31. Kada je u pitanju drugi dio preporuke, nadležni organi još jednom napominju da sve odluke Komisije koje se tiču primjene Etičkog kodeksa i Disciplinske komisije Sudskog savjeta budu objavljene na internet stranici Sudskog savjeta (sudovi.me). Informacije o žalbama o kojima se raspravlja na zasjedanjima Savjeta sadržane su u zapisnicima Savjeta, koji su takođe dostupni javnosti. Nadležni organi takođe navode da, nakon preporuke GRECO-a, "Godišnji izvještaj o radu Sudskog savjeta za 2018. godinu i ukupan bilans u pravosuđu" od 1. aprila 2019. godine obuhvata tabele sa pregledom aktivnosti koje sprovodi komisija u svjetlu Etičkog kodeksa sudija.
32. GRECO razmatra dostavljene informacije. Što se tiče pitanja koje je pokrenuto u prvom dijelu preporuke, on ohrabruje Ministarstvo pravde i Skupštinu da obezbijede odgovarajući nastavak aktivnosti u vezi sa predlozima radne grupe Vrhovnog suda u cilju izmjena i dopuna relevantnih zakona čime će se osnažiti objektivnost, proporcionalnost i djelotvornost disciplinarnog okvira za sudije. Što se tiče drugog

dijela preporuke, GRECO ponovo napominje da informacije koje se tiču odluka Komisije u odnosu na Etički kodeks sudija budu objavljene. GRECO požuruje nadležne organe da dopune ove informacije sistemskim informacijama o primljenim žalbama, vrsti neadekvatnog ponašanja, preduzetim disciplinskim radnjama i sankcijama primijenjenim na sudije, i kada su u pitanju disciplinska i etička pitanja.

33. GRECO zaključuje da preporuka vii ostaje neprimijenjena.

Sprečavanje korupcije među državnim tužiocima

Preporuka x.

34. *GRECO je preporučio (i) dalji razvoj disciplinskog okvira za državne tužioce u pogledu jačanja njegove objektivnosti, srazmjernosti i efikasnosti; i (ii) objavljivanje informacija o primljenim žalbama, preduzetim disciplinskim radnjama i sankcijama primijenjenim protiv državnih tužilaca, uključujući moguće objavljivanje relevantne sudske prakse, uz poštovanje anonimnosti dotičnih lica.*
35. Napominje se da je u Izvještaju o usaglašavanju GRECO zaključio da je ova preporuka djelimično primijenjena. Preciznije, GRECO je pozitivno ocijenio da je disciplinski okvir za tužioce dodatno osnažen, a da su pravila za disciplinske postupke izmijenjena i u dovoljnoj mjeri objašnjena. Kada je u pitanju drugi dio preporuke, GRECO je napomenuo da je objavljivanje informacija koje se tiču disciplinskih postupaka protiv tužilaca u Godišnjem izvještaju Tužilaštva odgovaralo potrebi za većom transparentnošću, ali je naglasio da je potreban sistematski obrazac za objavljivanje podatka u javnoj evidenciji.
36. Nadležni organi u Crnoj Gori sada navode da su u 2018. godini pokrenuta četiri disciplinska slučaja od strane disciplinskog odbora protiv tužilaca, a tri tužioca su sankcionisana jer nisu prijavili podatke o imovini i prihodima. U oktobru 2018. godine, Tužilački savjet je privremeno uklonio sa dužnosti jednog tužioca do kraja trajanja krivičnih postupaka. Tabela koja predstavlja informacije o disciplinskim postupcima protiv tužilaca objavljena je na internet stranici Tužilačkog savjeta.
37. Štaviše, nadležni organi navode da se Tužilački savjet snažno posvetio podizanju nivoa transparentnosti Tužilaštva objavljivanjem informacija o disciplinskim postupcima kao dijela svog godišnjeg izvještaja i putem tabelarnih izvještaja, koji su svi dostupni na internet stranici Tužilaštva. Oni napominju da ovi tabelarni izvještaji daju transparentne, jasne i razumljive informacije o disciplinskim postupcima protiv tužilaca u 2018. i 2019. godini, uključujući i donesene odluke, istovremeno poštujući anonimnost dotičnih lica. Pored toga, pregled podataka o disciplinskim postupcima takođe je dostupan, kada su u pitanju privremena oslobađanja družnosti državnih tužilaca, sve dok se ne zaključe određeni krivični postupci.
38. Kada je u pitanju drugi dio preporuke, GRECO uviđa da internet stranica Tužilačkog savjeta sada predstavlja detaljne informacije o disciplinskim postupcima, istovremeno poštujući anonimnost dotičnih lica u sistematskom obrascu primljenih žalbi, vrsti neodgovarajućeg ponašanja, preduzetim disciplinskim radnjama i primijenjenim sankcijama protiv tužilaca.
39. GRECO zaključuje da je u odnosu na preporuku x postupljeno na zadovoljavajući način.

III. ZAKLJUČCI

40. **Imajući u vidu gore navedeno, GRECO zaključuje da je Crna Gora postupila na zadovoljavajući način primjenjujući osam od ukupno jedanaest preporuka sadržanih u Izvještaju o četvrtoj rundi evaluacije.** Od preostalih preporuka, jedna je djelimično primijenjena, a dvije nisu primijenjene.
41. Konkretnije, preporuke ii, iii, iv, vi, viii, ix, x i xi su primijenjene na zadovoljavajući način, preporuka i je djelimično primijenjena, a preporuke v i vii nisu primijenjene.
42. *Što se tiče poslanika*, GRECO pohvaljuje usvajanje novog Etičkog kodeksa koji obuhvata obuku za integritet i etiku poslanika, na godišnjoj i obaveznoj osnovi, i uvodi zahtjev za poslanike da potpišu izjavu o nepostojanju privatnih interesa prije učešća u procesu donošenja odluka. To dopunjuje već preuzete napore na sprečavanju i borbi protiv korupcije među poslanicima. GRECO ohrabruje nadležne organe da djelotvorno sprovedu proceduru za žalbe i pokretanje postupaka protiv kršenja ovog Kodeksa od strane poslanika.
43. *Što se tiče sudija i tužilaca*, primijećen je napredak kada je u pitanju pružanje usmjeravanja i savjetovanja o primjeni Etičkog kodeksa i konflikta interesa u pravosuđu. Međutim, alarmantna je činjenica je da ne postoji napredak kada su u pitanju sastav i nezavisnost Sudskog savjeta, kao ni u pogledu revidiranja disciplinskog okvira za sudije. U tom kontekstu, GRECO je naročito zabrinut zbog odluke koju je donio Sudski savjet da ponovo imenuje pet predsjednika suda za najmanje treći mandat, što nije u skladu sa njegovim preporukama. GRECO će biti u obavezi da prati dalje akcije u tom pogledu. Kada su u pitanju tužioci, napredak se uočava u pogledu informacija koje se tiču disciplinskih postupaka.
44. Kada je u pitanju sveukupna usklađenost sa preporukama, usvajanjem Drugog izvještaja o usaglašenosti završava se postupak Četvrte runde usaglašenosti za Crnu Goru. Međutim, nadležni organi mogu željeti da obavijeste GRECO o daljim dešavanjima u pogledu primjene preostalih preporuka i, v i vii.
45. Konačno, GRECO poziva nadležne organe Crne Gore da što prije odobre objavljivanje ovog izvještaja, da ga prevedu na maternji jezik i da prevod ovog izvještaja objave.