



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

18. oktobar, 2017. godine

Povjerljivo
GrecoRC4(2017)14

ČETVRTA RUNDA EVALUACIJE

Sprečavanje korupcije u odnosu na poslanike sudije
i tužioce

IZVJEŠTAJ O USAGLAŠENOSTI ZA CRNU GORU

Usvojen na 77. Plenarnoj sjednici GRECO-a

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

I. UVOD

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

II. ANALIZA

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

Sprječavanje korupcije među poslanicima

Preporuka i.

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

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

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

Preporuka ii

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

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

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

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

16. GRECO zaključuje da preporuka ii nije primijenjena.

Preporuka iii.

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

³ Vidi Član 30. (4) ZSK

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

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

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

organizacione jedinice.⁷ Nove jedinice uključuju, između ostalog, Odsjek za provjeru prihoda i imovine javnih funkcionera i državnih službenika koji imaju propisanu obavezu podnošenja izvještaja o prihodima i imovini (u Sektoru za sprječavanje sukoba interesa i kontrolu finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja) i Odsjek za edukacije, istraživanja, kampanje i analitiku u Sektoru za prevenciju korupcije, integritet, lobiranje i primjenu međunarodnih standarda. Zbirno gledano otvoreno je deset novih radnih mjesta u Agenciji⁸.

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

Preporuka iv.

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

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

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

Sprječavanje korupcije među sudijama

Preporuka v.

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

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

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

Skupština. Oni naglašavaju da se predsjednik Savjeta bira iz reda članova koji nisu nosioci sudijske funkcije (ne može biti ministar) dvotrećinskom većinom članova Sudskog savjeta (sistem koji je pozdravila Venecijanska komisija kada je predložen¹¹). Najzad, nadležni organi tvrde da su polovina članova Sudskog savjeta sudije.

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

Preporuka vi.

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

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

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

funkcija¹³ u oblasti integriteta i borbe protiv korupcije za sudije i državne tužioce. Obuka o etici je redovan dio programa obuke za kandidate za sudije i državne tužioce od 2008. godine. Nadležni organi se pozivaju na sledeće skore događaje:

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

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

Preporuka vii.

42. *GRECO je preporučio (i) dalji razvoj disciplinskog okvira za sudije radi jačanja njegove objektivnosti, srazmjernosti i efikasnosti; i (ii) objavljivanje informacija o primljenim žalbama, preduzetim disciplinskim radnjama i sankcijama protiv sudija, uključujući moguće objavljivanje relevantne sudske prakse, uz poštovanje anonimnosti lica u pitanju.*
43. Nadležni organi Crne Gore izvještavaju da je Sudski savjet analizirao zakonske odredbe o disciplinskoj odgovornosti sudija i zaključio da je teško pokrenuti disciplinski postupak u odnosu na teže disciplinske prekršaje, koji mogu dovesti do razrešenja. Stoga je uspostavljena radna grupa sastavljena od sudija Vrhovnog suda, koja bi nadgledala primjenu ovih odredbi. Radna grupa treba da izradi predlog izmjene zakona u tom pogledu.
44. Što se tiče drugog dijela preporuke, nadležni organi izvještavaju da se odluke Komisije za etički kodeks i Disciplinskog vijeća objavljuju na internet stranici Sudskog savjeta (sudovi.me). Informacije o žalbama koje se razmatraju na sjednicama Savjeta su sadržane u zapisnicima Savjeta, koji se takođe objavljuju.

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

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

45. GRECO primjećuje da pitanje pokrenuto u prvom dijelu preporuke nije razmatrano od strane nadležnih organa. Što se tiče drugog dijela preporuke, GRECO podsjeća da je već u vrijeme usvajanja Izvještaja o evaluaciji postojao zakonski uslov da se odluke o disciplinskoj odgovornosti objavljuju na Internet stranici Sudskog savjeta.¹⁵ GRECO podsjeća da je postojao nedostatak javne systemske evidencije o primljenim žalbama, vrstama nepropisnog ponašanja, preduzetim disciplinskim radnjama i sankcijama primijenjenim protiv sudija. Jednostavno objavljivanje zapisnika sa sjednica na kojima se razmatraju žalbe nije dovoljno. GRECO takođe napominje da nisu dostavljene informacije o objavljivanju sudske prakse u vezi sa disciplinskim postupcima. GRECO poziva nadležne organe da preduzmu dalje radnje koje se tiču oba dijela preporuke, moguće kroz novoosnovanu radnu grupu navedenu gore.

46. GRECO zaključuje da preporuka vii nije primijenjena.

Sprječavanje korupcije među državnim tužiocima

Preporuka viii.

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

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

49. GRECO uzima u obzir dostavljene podatke. Već u vrijeme usvajanja Izvještaja o evaluaciji, izmijenjena i dopunjena verzija Zakona o državnom tužilaštvu definisala

¹⁵ Vidi st. 105, Izvještaj o evaluaciji

je sastav određenih komisija. GRECO podsjeća da je u Izvješčaju u evaluaciji kritikovana mogućnost da je u principu moguće da isti član obavlja poslova za različite komisije u sukobljenim ulogama. GRECO konstatuje da je nemoguće da neki član Savjeta ne učestvuje u nekoliko komisija s obzirom na broj članova u odnosu na broj dostupnih komisija. GRECO takođe konstatuje da su nadležni organi svjesni važnosti raspoređivanja članova u različite komisije na ravnopravan način, kako bi se izbjegao sukob interesa. Nadležni organi su razjasnili učešće u komisijama, koje je takođe dostupno javnosti putem interneta, i neke zaštitne mjere koje se predviđene zakonom, tj. da Vrhovni državni tužilac može biti samo član Komisije za ocjenjivanje, i da komisiju za napredovanje čine članovi koji nisu članovi Tužilačkog savjeta. S obzirom na ova pojašnjenja, GRECO ne vidi potrebu za daljim razmatranjem ovog pitanja.

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

Preporuka ix.

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

- obuke o evropskim i međunarodnim standardima etike i disciplinske odgovornosti državnih tužilaca (20-21. april, 2017. godine)¹⁶.
55. Nadležni organi nadalje navode da je od svog osnivanja (2016. godine) Agencija za sprječavanje korupcije pružila savjete za oko 20 državnih tužilaca – po njihovom zahtjevu – o različitim pitanjima koja se tiču njihovog ponašanja. Agencija takođe prati primjenu institucionalnih planova integriteta u različitim javnim službama, uključujući tužilačke organe, koji su imenovali menadžere integriteta i identifikovali oblasti rizika (npr. sukob interesa, gubitak povjerenja javnosti, prekoračenje i zloupotreba ovlašćenja).
 56. Konačno, nadležni organi izvještavaju da su u okviru međunarodne saradnje pripremljene Smjernice o etici i sukobu interesa za državne tužioce.¹⁷ Smjernice imaju za cilj promociju Etičkog kodeksa za državne tužioce i podizanje svijesti o etičkim dilemama na osnovu primjera iz stvarnog života, i o načinima za rešavanje istih davanjem savjeta o tome kako da se nose sa ponudama darova, izvještajima o prihodima i imovini, sukobu interesa, itd.
 57. GRECO uzima u obzir dostavljene informacije. Smjernice za državne tužioce o primjeni etičkog kodeksa su izrađene u okviru međunarodne saradnje. Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu je organizovao određen broj obuka za državne tužioce koje se odnose na pitanja etike, a čini se da je obuka o pitanjima etike redovan dio pripremnih i početnih obuka za sudije već duže vrijeme i da je broj dodatnih obuka povećan od 2015. godine. Takođe se čine da je Komisija za etički kodeks za državne tužioce (pod Tužilačkim savjetom) postala aktivnija u postupanju po žalbama protiv državnih tužilaca u vezi sa navodnim kršenjima Etičkog kodeksa. Pored ovih mjera, GRECO konstatuje da Agencija za sprječavanje korupcije sada igra ulogu savjetnika državnim tužiocima po pitanjima vezanim za njihov integritet kroz davanje savjeta na njihov zahtjev, kao i kroz nešto opštiju ulogu organa zaduženog za nadzor planova integriteta, uključujući i planove integriteta tužilačke organizacije. Sve u svemu, ove mjere predstavljaju adekvatan odgovor na trenutnu preporuku.
 58. GRECO zaključuje da je u odnosu na preporuku ix postupljeno na zadovoljavajuć način.

Preporuka x.

59. *GRECO je preporučio (i) dalji razvoj disciplinskog okvira za državne tužioce u pogledu jačanja njegove objektivnosti, srazmjernosti i efikasnosti; i (ii) objavljivanje informacija o primljenim žalbama, preduzetim disciplinskim radnjama i sankcijama primijenjenim protiv državnih tužilaca, uključujući moguće objavljivanje relevantne sudske prakse, uz poštovanje anonimnosti dotičnih lica.*
60. Nadležni organi Crne Gore podsjećaju da državni tužioci podliježu disciplinskoj odgovornosti na tri nivoa: lakši, teži i najteži oblici disciplinskih prekršaja. "Lakši" prekršaji se odnose na povrede internih pravila; "teže" povrede uključuju, između ostalog, upotrebu tužilačke funkcije za ličnu dobit, prihvatanje poklona i nepodnošenje izvještaja o imovini i prihodima. "Najteži" prekršaji se odnose na slučajeve kada je državni tužilac "osuđen za djelo koje ga čini nedostojnim obavljanja tužilačke funkcije" i kada tužilac obavlja svoju funkciju "nestručno i nesavjesno".

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

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

61. Nadležni organi izvještavaju da je Zakon o državnom tužilaštvu izmijenjen i dopunjen 2015. godine u pogledu sastava Disciplinskog vijeća, koje sada čine članovi iz reda Tužilačkog savjeta, član koji nije državni tužilac (Predsjednik Vijeća) i dva državna tužioca, koje imenuje Tužilački savjet. Vrhovni državni tužilac ne može biti član. Nadalje, nadležni organi pojašnjavaju da se disciplinskim postupcima koji se tiču lakših i težih prekršaja bavi Disciplinsko vijeće, dok se najtežim oblicima prekršaja bavi Tužilački savjet. Protiv odluke kojom se utvrđuje disciplinski prekršaj može se podnijeti žalba pred vijećem sudija Vrhovnog suda.
62. Što se tiče drugog dijela preporuke, nadležni organi navode da državno tužilaštvo u svom Godišnjem izvještaju objavljuje izvještaj o radu Tužilačkog savjeta, koji sadrži informacije o disciplinskim postupcima. Izvještaj poštuje anonimnost zainteresovanih lica. Dostupan je na internet stranici državnog tužilaštva. Nadležni organi navode da je u periodu od maja 2015. godine do maja 2017. godine sprovedeno pet disciplinskih postupaka. U jednom predmetu je utvrđen teži prekršaj (koji se tiče nepodnošenja izvještaja o prihodima i imovini); međutim ovaj predmet trenutno razmatra vijeće sudija Vrhovnog suda.
63. GRECO uzima u obzir dostavljene informacije. U pogledu prvog dijela preporuke, pozdravlja članove Disciplinskog vijeća koje je imenovao Tužilački savjet na predlog svog Predsjednika, a ne Vrhovnog državnog tužioca, što je bilo kritikovano u Izvještaju o evaluaciji. Nadalje, iako se trenutni sistem disciplinskih postupaka čini kompleksnim i preopterećenim, jer uključuje tri nivoa disciplinskih prekršaja i dva disciplinska tijela, GRECO je zadovoljan što su trenutna pravila izmijenjena i dovoljno pojašnjena. Konstatuje se da se na odluke, bilo od strane Disciplinskog vijeća ili Tužilačkog savjeta, sada može izreći žalba pred vijećem sudija Vrhovnog suda.
64. Što se tiče drugog dijela preporuke, GRECO konstatuje da objavljivanje informacija koje se tiču disciplinskih postupaka protiv državnih tužilaca u godišnjem izvještaju Državnog tužilaštva odgovara potrebi za većom transparentnošću u ovom pogledu. Međutim, ovo objavljivanje je već prepoznato u Izvještaju o evaluaciji i ovaj dio preporuke zahtijeva sistematičniji oblik objavljivanja detalja u javnim izvještajima. Iz toga slijedi da ovaj dio preporuke nije sproveden.
65. GRECO zaključuje da je preporuka x djelimično primijenjena.

Preporuka xi.

66. *GRECO je preporučio značajno povećanje transparentnosti rada tužilaštva, naročito kroz (i) usvajanje strategije odnosa sa javnošću na osnovu jasnih pravila o tome koliko daleko tužilaštvo može ići u objavljivanju podataka javnosti, i (ii) pripremu relevantne obuke, nakon toga.*
67. Što se tiče prvog dijela preporuke, nadležni organi Crne Gore izvještavaju da je Strategija odnosa sa javnošću za 2016-2018 usvojena u 2015. godini. Ona definiše okvir za stalno poboljšanje i jačanje interne i eksterne komunikacije. Akcionim planom usvojenim 2016. godine definisani su konkretni koraci za implementaciju Strategije, uključujući planirane aktivnosti, njihove rokove i indikatore. Nadalje, primjenjuju se instrukcije Vrhovnog državnog tužilaštva od 2016. godine. U instrukcijama se navodi da svaka kancelarija državnog tužilaštva mora imenovati portparola čiji je zadatak odgovaranje na pitanja javnosti/medija u roku od tri dana. Nadalje, državni tužilac koji sprovodi istragu treba da objavi osnovne informacije medijima nakon završetka istrage. Smjernice o krivičnom postupku i razvoju komunikacionih vještina kao i priručnik o komunikaciji u kriznim situacijama izrađeni su uz međunarodnu podršku. Svaka kancelarija državnog tužilaštva ima državnog tužioca koji je prošao relevantnu obuku.

68. Nadležni organi takođe navode da je internet stranica državnog tužilaštva značajno nadograđena, i da pokriva aktivnosti ustanove (uključujući potvrđene optužnice i potvrđene sporazume o priznanju krivice). Strategija odnosa sa javnošću, podaci o portparolima i relevantne smjernice su dostupni putem internet stranice, a pored toga, državno tužilaštvo je organizovalo sastanke, uspostavilo kontakte i saradnju sa predstavnicima medija i nevladinih organizacija.
69. Što se tiče drugog dijela preporuke, nadležni organi navode da je u 2016. godni Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu sproveo sedam obuka za odnose sa javnošću za portparole, državne tužioce i savjetnike. Pokrivene teme uključuju, između ostalog, pristup informacijama, zaštitu ličnih podataka i komunikaciju sa medijima. Nadalje, državno tužilaštvo je u saradnji sa Ministarstvom unutrašnjih poslova organizovalo zajedničke konferencije o radu državnih tužilaca i policije u otkrivanju, istragama i gonjenju krivičnih djela.
70. GRECO uzima u obzir dostavljene informacije. Pozdravlja usvajanje strategije za odnose sa javnošću i konkretne korake koji su preduzeti u cilju implementacije iste, uključujući uspostavljanje redovne komunikacije sa medijima, civilnim društvom i opštom javnošću, što je značajno povećalo sveukupnu transparentnost rada tužilaštva. Prvi dio preporuke je stoga adekvatno primijenjen. GRECO takođe uzima u obzir da je organizovan veliki broj obuka, sa fokusom na to kako da tužilaštvo objavljuje informacije javnosti vodeći računa o javnom interesu i zaštiti ličnih podataka. Iz toga slijedi da je primijenjen i drugi dio preporuke.
71. GRECO zaključuje da je preporuka xi primijenjena na zadovoljavajuć način.



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

18 October 2017

Confidential
GrecoRC4(2017)14

FOURTH EVALUATION ROUND

Corruption prevention in respect of members of
parliament, judges and prosecutors

COMPLIANCE REPORT MONTENEGRO

Adopted by GRECO at its 77th Plenary Meeting
(Strasbourg, 16-18 October 2017)

F
O
U
R
T
H

E
V
A
L
U
A
T
I
O
N

R
O
U
N
D

I. INTRODUCTION

1. The Compliance Report assesses the measures taken by the authorities of Montenegro to implement the recommendations issued in the Fourth Round Evaluation Report on Montenegro which was adopted at GRECO's 68th Plenary Meeting (19 June 2015) and made public on 26 August 2015, following authorisation by Montenegro ([Greco Eval IV Rep \(2014\) 6E](#)). GRECO's Fourth Evaluation Round deals with "Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors".
2. As required by GRECO's Rules of Procedure, the authorities of Montenegro submitted a Situation Report on measures taken to implement the recommendations. This report was received on 9 May 2017 and served, together with the information submitted subsequently, as a basis for the Compliance Report.
3. GRECO selected Albania and Lithuania to appoint Rapporteurs for the compliance procedure. The Rapporteurs appointed were Ms Evgjeni BASHARI, on behalf of Albania and Ms Živilė ŠADIANEC, on behalf of Lithuania. They were assisted by GRECO's Secretariat in drawing up the Compliance Report.
4. The Compliance Report assesses the implementation of each individual recommendation contained in the Evaluation Report and establishes an overall appraisal of the level of the member's compliance with these recommendations. The implementation of any pending recommendation (partially or not implemented) will be assessed on the basis of a further Situation Report to be submitted by the authorities 18 months after the adoption of the present Compliance Report.

II. ANALYSIS

5. GRECO addressed 11 recommendations to Montenegro in its Evaluation Report. Compliance with these recommendations is dealt with below.

Corruption prevention in respect of members of parliament

Recommendation i.

6. *GRECO recommended ensuring there is a mechanism both to promote the Code of Ethics for parliamentarians and raise their awareness as regards the standards expected from them and enforcing such standards where necessary.*
7. The authorities of Montenegro report that the Parliamentary Committee on Human Rights and Freedoms is responsible for supervising the implementation of the Code of Ethics of MPs. Since the adoption of the Code in December 2014, the Committee has dealt with five complaints on improper behaviour of parliamentarians.
8. Moreover, the authorities indicate that the Committee has acted to promote the Code of Ethics and to raise awareness of MPs on standards of behaviour expected from them on a number of occasions and to a large extent within the framework of existing co-operation programmes with international organisations (Council of Europe, OSCE, EU etc.). Some of these workshops/discussions and seminars were held in Montenegro and some outside the country. The workshop "Ethics and conflict of interest" (Podgorica, March 2017) led to the establishment of guidelines for good practices for MPs, promoting the Code of Ethics for MPs and the provisions of the Law on Prevention of Corruption (LPC), relating, in particular, to conflicts of interest. The guidelines, which were adopted by the Anti-Corruption Committee of Parliament in March 2017, raise the awareness of ethical dilemmas and ways of resolving them (e.g. conflicts of interest during voting; accepting gifts; reporting on

property; relations with lobbyists, etc.). The authorities add that the Committee on Human Rights and Freedoms has decided to establish annual training for MPs on ethics and prevention of conflicts of interest in cooperation with the Agency for Prevention of Corruption to promote the Code of Ethics , its guidelines and other anti-corruption standards.

9. Furthermore, the authorities indicate that Parliament adopted its own integrity plan in 2016, identifying major risks areas. The Agency for Prevention of Corruption (established in 2016) monitors and analyses the implementation of integrity plans by various authorities, including the one established by Parliament, which has been included in the Annual activity report of the Agency for 2016. The authorities also report that 11 regional training events have taken place on, *inter alia*, awareness of and responsibilities of public authorities in the implementation of anticorruption laws. MPs attended some of these training events.
10. GRECO takes note of the information provided. The enforcement of the Code of Ethics is carried out by the Parliamentary Committee on Human Rights and Freedoms and it would appear that this Committee has dealt with a few cases. It is to be welcomed that guidelines have been developed explaining the ethics rules applying to MPs in greater detail together with practical examples. Moreover, GRECO appreciates the cooperation of the Agency for Prevention of Corruption with parliamentary committees. It is also positive that the Agency involves, albeit to a limited extent, parliamentarians in its activities. However, GRECO believes that Parliament itself ought to establish dedicated training on the Code of Ethics covering all members of Parliament on a regular basis. It would appear that such training is underway, but so far, Parliament, through its Committee on Human Rights and Freedoms has only contributed to a series of *ad hoc* activities
11. GRECO concludes that recommendation i has been partly implemented.

Recommendation ii.

12. *GRECO recommends that a requirement of ad-hoc disclosure be introduced when a conflict emerges between the private interests of individual members of parliament and a matter under consideration in parliamentary proceedings.*
13. The authorities of Montenegro report that the Law on Prevention of Corruption (LPC) contains requirements for public officials to perform their functions in the public interest and to avoid conflicts of interests¹. The authorities specify, however, that MPs continue to be exempted from the requirement to declare any private interest during the decision making process². The authorities stress, however, that the Code of Ethics for MPs states that an MP shall act solely in the public/general interest while performing his/her duties and cannot act in his /her private interests, or in the interests of individuals or groups of individuals, with the purpose of obtaining direct or indirect benefits.
14. The authorities add that Guidelines for Good Practice of MPs, adopted on 15 March 2017 by the Anti-Corruption Committee of Parliament, stress the obligation of MPs to report conflicts of interest before participating in debates. Training materials are to be developed for the same purpose.

¹ Article 7 - "A conflict of interest in performing public function exists when the private interest of a public official affects or may affect the impartiality of public officials in the exercise of public functions".

² Article 8 - "The obligation of making a statement referred to in paragraph 1 of this Article shall not apply to MPs, councillors and public officials who are subject to the rules on exemption prescribed by a special law or other regulation"

15. GRECO notes that the Code of Ethics obliges members of Parliament to act in the public interest while performing their duties. That said, in a sudden situation of a conflict of interest, MPs are still under no obligation to report/declare these circumstances under the current legislation. It would also appear that there is no such requirement in the Code of Ethics for MPs. In such a situation GRECO finds it difficult to understand how the Guidelines for Good Practice of MPs can provide such a requirement. In these circumstances, this recommendation cannot be considered implemented, even partly.
16. GRECO concludes that recommendation ii has not been implemented.

Recommendation iii.

17. *GRECO recommends that (i) appropriate measures are put in place to streamline the financial disclosure system with a view to ensuring its proportionality and effectiveness; (ii) the authority in charge of its supervision is adequately equipped to perform its tasks with respect to MPs, judges and prosecutors; (iii) tailor-made communication and advisory channels with the aforementioned professionals are further developed.*
18. The authorities of Montenegro report that the Agency for Prevention of Corruption (established in 2016), on the basis of the Annual plan of verification, which concerns a certain number and specific categories of officials, once a year checks and controls the reports on income and property of public officials³. All public officials who belong to a particular category (including MPs, judges and prosecutors) undergo control⁴. Financial disclosure reports can now be submitted electronically and they are available on the Agency's website⁵. The reports on received gifts, sponsorships and donations are also available on the Agency's website. A risk assessment methodology has been developed and is used in the verification process. The first phase of verification includes an initial software control (checking completeness and accuracy of the data submitted), followed by an administrative control (check by an authorised officer of the Agency) and a complete verification (processing and analysing all data submitted and the information on acquisition of property and sources of funding and comparing the information with databases of other authorities and organisations⁶).
19. The authorities also submit that 15 newly appointed members of parliament and councillors who failed to submit their asset declaration reports within the prescribed deadlines have been administratively sanctioned (fines and warnings); 21 persons were found guilty of violating the provisions on incompatibility, which has led to administrative sanctions (fines and warnings). Some officials have resigned as a result. By 30 September 2016, the Agency had carried out checks of asset declarations of all 485 judges and prosecutors, out of which 481 submitted accurate and complete information. In four remaining cases the Agency initiated proceedings suspecting incomplete/false data in the submitted reports. One judge was found guilty and was fined Euro 100. Two misdemeanour proceedings are pending before courts and one was terminated (with no violation found). By 30 September 2017, the Agency had checked the asset declarations of all 466 judges and prosecutors and concluded that all of them had submitted accurate and complete information.
20. Regarding the second part of the recommendation, the authorities report that the Agency's staffing capacity has been increased by five and that new internal units

³ See Article 30 (4) LPC

⁴ Article 42, Rules of Procedure of the Agency in terms of preventing conflicts of interest of public officials

⁵ www.antikorupcija.me; data is available in CSV format

⁶ Tax Administration, Real Estate Administration, Securities Commission, Ministry of Interior, Ministry of Transport and Maritime Affairs, commercial banks.

have been established.⁷ The latter include, *inter alia*, the Department for control of income and property of public officials and civil servants (in the Department for prevention of conflicts of interest and control of political parties' funding) and the Department of education, research, campaigns and analytics in the Department for prevention of corruption, integrity, advocacy and implementation of international standards. In total there are ten vacancies in the Agency⁸.

21. As regards the third part of the recommendation, the authorities indicate that the Agency established an Information System in February 2016, which includes application software, a platform for exchange of data with other state agencies and an Internet website. The platform provides direct access to data from the Tax Administration, the Real Estate Administration and the Ministry of the Interior. In accordance with the Plan for development of the Information System, connections will be established with the Central Register of Business Entities (CRBE), the Central Depository Agency (CDA) and the Securities Commission in 2017.
22. Furthermore, the authorities state that the Agency for Prevention of Corruption issued 185 opinions in response to requests from public officials, including 27 requests from MPs/councillors (in particular regarding performance of other tasks, membership in working bodies and associations, voting and decision making). The authorities specify that the Agency for Prevention of Corruption cooperates with competent parliamentary committees in the evaluation of candidates for public positions nominated by the Assembly (notably regarding dismissal from a public office).
23. GRECO takes note of the measures reported. The various parts of the recommendation have been addressed in a rather comprehensive manner and several of the actions taken are connected to more than one part of this recommendation. As far as the first part of the recommendation is concerned, GRECO welcomes the introduction of the e-declaration system and of electronic tools for processing and cross checking the information submitted in financial declarations. Moreover, it appreciates the development of a risk assessment methodology. Thus, the first part of the recommendation has been addressed adequately. Concerning the second part of the recommendation, GRECO welcomes the setting up of the Agency for the Prevention of Corruption as the new monitoring authority. It would appear that the Agency has been provided with considerably more staff than was the case with the previous Commission for the Prevention of Conflicts of Interest, as well as with modern tools and working methods. GRECO underlines that the maintenance of adequate resources is key for the proper operation of the institution. The second part of the recommendation has been implemented satisfactorily. Finally, as for the third part of the recommendation, GRECO welcomes the "platform" providing for enhanced exchange of data between the Agency and other state authorities for the monitoring. Moreover, GRECO also notes that the Agency has developed communication and consultation possibilities in the form of advice and opinions vis-à-vis officials obliged to submit financial disclosures. This addresses the concern raised in the third part of the recommendation. Although it is premature to fully assess the effectiveness of the new system in place, GRECO is of the opinion that the measures reported at this stage meet the requirements of this recommendation as a whole. Nevertheless, the authorities are encouraged to assess the effectiveness of the new structure once the system has been operational for a longer period of time.

⁷ New Rules on internal organisation and job classification in the Agency (n° of the Ag: 00-245/5), adopted on 27 January 2017.

⁸ Department for prevention of conflicts of interest and control of financing of political parties (3); Department for prevention of corruption, integrity, advocacy and implementation of international standards (2); Department of Financial Affairs (2); Department of Human Resources and Legal Affairs (3).

24. GRECO concludes that recommendation iii has been implemented satisfactorily.

Recommendation iv.

25. *GRECO recommends considering the introduction of guidelines containing clear and objective criteria to be applied when deciding on requests for lifting inviolability of parliamentarians.*
26. The authorities of Montenegro report that since 2015, at the request of the Prosecutor's office, the Administrative Committee of Parliament proposed to approve the lifting of immunity in six specific cases⁹. Parliament adopted six decisions, including five decisions lifting the immunities of MPs and thus authorised the initiation of criminal proceedings. The one request not leading to the lifting of immunity was due to the fact that the MP had ended his mandate.
27. The authorities add that on 17 July 2017 the Administrative Committee of Parliament agreed on principle guidelines to be applied when deciding on requests for the lifting of inviolability immunity of MPs (in accordance with earlier practice applied in 2007): i) to approve such requests initiated by the state prosecutor; ii) to approve such requests when a defendant as a prosecutor assumes criminal prosecution; and iii) not to grant such requests when the defendant as a prosecutor takes over the criminal prosecution because the criminal charge was dismissed by the prosecutor due to the absence of grounded suspicion that a criminal offence was committed
28. GRECO notes that there have been some successful requests regarding the lifting of immunity in order to allow for the initiation of criminal proceedings against MPs since 2015. It welcomes that some principle criteria have been established at committee level that go in the direction that all requests for lifting the immunity of MPs, coming from a prosecutor should be granted and that this should also apply to private prosecutions as long as the state prosecutor has not taken a position in such a case that there is no grounded suspicion that a criminal offence has been committed.
29. GRECO concludes that recommendation iv has been implemented satisfactorily.

Corruption prevention in respect of judges

Recommendation v.

30. *GRECO recommended (i) taking additional measures to strengthen the Judicial Council's independence – both real and perceived – against undue political influence, including by abolishing the ex-officio participation of the Minister of Justice in the Council, by providing for no less than half of the Council's membership to be composed of judges who are elected by their peers and by ensuring that the presiding function is given to one of those judicial members; (ii) establishing objective and measurable selection criteria for non-judicial members which would endorse their professional qualities and impartiality; and (iii) setting in place operational arrangements to avoid an over-concentration of powers in the same hands concerning the different functions to be performed by members of the Judicial Council.*

⁹ From 1 July until 31 December 2015, the Administrative Committee proposed that Parliament adopt decisions regarding the cases involving S. Radunovica, Member of Parliament (MP), MP M. Knezevic, MP M. Dukanovic, MP R. Asanovic and MP A. Mandic.

31. The authorities state that the Judicial Council operates in accordance with the law and that it has not received any misgivings concerning its current functioning. Concerning the first part of the recommendation, the authorities of Montenegro refer to the Constitution, as it was amended in 2013¹⁰, providing for the *ex officio* membership of the Minister of Justice, four judges selected by the Conference of Judges, the President of the Supreme Court (*ex officio* member) and four prominent lawyers selected by Parliament. They stress that the President of the Council is to be elected among the members who are not holders of judicial office (cannot be the Minister), by a two-thirds majority of members of the Judicial Council (a system that was well received by the Venice Commission when it was proposed¹¹). Finally the authorities argue that half of the members of the Judicial Council are judges.
32. As regards the second part of the recommendation, the authorities indicate that Article 16 of the Law on the Judicial Council and Judges (LJCJ) specifies criteria for the election of the non-judicial members. "Eminent lawyers" need to have at least fifteen years of experience "in legal affairs" and "personal and professional reputation". Moreover these persons may not have been subject to criminal convictions. The election of the members from among eminent lawyers is preceded by an open call, announced by "the competent working body of Parliament" in the Official Gazette of Montenegro, at least in one of the national print media and on the website of Parliament.
33. Regarding the third part of the recommendation, the authorities report that the President of the Council takes care of the organisation and the legality of work of the Judicial Council, i.e. determines the duties and tasks of the members of the Council, thereby taking into account the equal distribution of the tasks to be dealt with.
34. GRECO takes note of the information provided, which indicates that no regulatory changes have occurred in the Constitution or legislation, nor in practice, affecting the current recommendation. The composition of the Judicial Council remains the same as it was when the recommendation was issued (part i), additional selection criteria for the non-judicial members of the Council have not been established (part ii) and operational arrangements for the various functions of the Judicial Council have not been put in place (part iii). The information put forward in the current report was already known at the time of the adoption of the Evaluation Report.
35. GRECO concludes that recommendation v has not been implemented.

Recommendation vi.

36. *GRECO recommended significantly strengthening and further developing mechanisms to provide guidance and counselling on ethics and the prevention of conflicts of interest for judges.*
37. The authorities of Montenegro refer to the Law on Prevention of Corruption (LPC), which entered into force on 1 January 2016. It stipulates that the Agency for Prevention of Corruption is now responsible for monitoring the adoption and implementation of integrity plans in various authorities. All authorities in the field of the judiciary have adopted integrity plans, i.e. 26 courts and the Judicial Council. These integrity plans, which are publicly available on-line on the website of the Training Centre for Judiciary and Public Prosecution, identify risk areas (including conflicts of interests, accepting illegal gifts or benefits, violations of professional and ethical rules etc.) as well as measures to reduce or eliminate them.

¹⁰ Amendment VIII to the Constitution of Montenegro, published in the official gazette of Montenegro, N° 38/13, 2 August 2013.

¹¹ Opinion by the Venice Commission: CDL-AD(2012)024

38. Furthermore, the authorities report that guidelines on ethics and conflicts of interest for judges have been prepared within the framework of international cooperation¹² and been adopted by the authorities; they are available on-line. The Guidelines contain practical advice based on real life examples and dilemmas in order to facilitate the application of the Code of Judicial Ethics. In particular, it provides explanations on how to identify, avoid and report conflicts of interests.
39. Moreover, the authorities indicate that the Training Centre for Judiciary and Public Prosecution offers anti-corruption training for holders of the judicial function¹³ in the area of integrity and anti-corruption for judges and prosecutors. Training on ethics has been a regular part of the training programme for candidate judges and prosecutors since 2008. The authorities refer in particular to the following recent events:
- three courses on judicial integrity and ethics, attended by 29 judges (2015);
 - two day module on ethics and integrity, attended by 12 judges (2016);
 - two workshops on new system of professional appraisals and disciplinary responsibility attended by 48 judges and members of the Judicial Council;
 - training sessions on public relations and communication ;
 - training sessions on ethics in the framework of the training programme for candidate judges (30-31 March and 6-7 April 2017);
 - training session on management of courts, covering judicial ethics, attended by 25 court presidents (27-28 February 2017);
 - training session on European and international standards on ethics and disciplinary liability of judges (20-21 April 2017)¹⁴.
40. GRECO takes note of the information provided. Guidelines for judges on how to apply the Code of Judicial Ethics have been developed within the framework of international co-operation. The Training Centre for Judiciary and Public Prosecution has organised a number of training event for judges relating to ethics, including in cooperation with international organisations. It would appear that training of ethics has been a regular part of the preparatory and induction training of judges since long and that the number of additional courses has increased since 2015. In addition to these measures, GRECO notes that the Agency for Prevention of Corruption now plays a role as an advisor to judges on matters relating to their integrity through the provision of opinions at their requests as well as in the more general perspective of being in charge of the monitoring of public sector integrity plans, and declaration of assets. Taken together, these measures represent an improved situation since the adoption of the Evaluation Report. Furthermore, GRECO recalls that judges may also request advice on ethical dilemmas from the Judicial Council, the Commission for the Code of Ethics or the Agency for the Prevention of Corruption, as already noted in the Evaluation Report.
41. GRECO concludes that recommendation vi has been dealt with in a satisfactory manner.

Recommendation vii.

42. *GRECO recommended (i) further developing the disciplinary framework for judges with a view to strengthening its objectivity, proportionality and effectiveness; and (ii) publishing information on complaints received, disciplinary action taken and sanctions applied against judges, including possible dissemination of the relevant case-law, while respecting the anonymity of the persons concerned.*

¹² Project against economic crime - EU funded Horizontal programme for Western Balkans and Turkey

¹³ The programme was designed by the UNDP in the framework of the UNDP-Norway project "Strengthening the capacity of the Montenegrin judiciary in the fight against corruption and organised crime".

¹⁴ In the framework of the EU/CoE Action "Accountability of the Judicial System"

43. The authorities of Montenegro report that the Judicial Council has analysed the legal provisions on disciplinary responsibility of judges and concluded that it appears difficult to initiate disciplinary proceedings in respect of serious disciplinary violations, which may result in dismissal. A working group, composed of Supreme Court judges, has therefore been established to monitor the application of these provisions. The working group is to provide a proposal for amending the law in this respect.
44. As to the second part of the recommendation, the authorities report that all the decisions of the Commission for the Code of Ethics and of the Disciplinary Committee of the Judicial Council have been published on the website of the Judicial Council (sudovi.me). The information on complaints discussed at the meetings of the Council are contained in the minutes of the Council, which are also being made public.
45. GRECO notes that the issue raised in the first part of the recommendation has not been subject to any final consideration by the authorities. Concerning the second part of the recommendation, GRECO recalls that already at the time of the adoption of the Evaluation Report, there was a "legal requirement to publish disciplinary decisions on the website of the Judicial Council"¹⁵. GRECO recalls that what was missing was a systemic public track record on complaints received, on the types of misconduct, disciplinary action taken and sanctions applied against judges. The mere disclosure of minutes of the meetings where complaints have been discussed is not sufficient in this respect. GRECO also notes that no information has been provided regarding the dissemination of the case law on disciplinary matters. GRECO urges the authorities to take further action concerning both parts of the recommendation, possibly through the newly established working group referred to above.
46. GRECO concludes that recommendation vii has not been implemented.

Corruption prevention in respect of prosecutors

Recommendation viii.

47. *GRECO recommended setting in place operational arrangements to avoid an over-concentration of powers in the same hands concerning the different functions to be performed by members of the Prosecutorial Council.*
48. The authorities of Montenegro report that the Prosecutorial Council Commissions are set up for more efficient work of the Council and in the forming of the sub-commissions the law has to be followed as well as an equal distribution of tasks to avoid possible conflicts of interest. The Law on Public Prosecution Office (LPPO), as amended in February 2015, defines the composition of certain commissions of the Prosecutorial Council. The Law also specifies that the President of the Prosecutorial Council (the Prosecutor General) can only be a member of the Evaluation Commission. Moreover, certain commissions, including the Commission on promotion, are now composed of public prosecutors who are not members of the Prosecutorial Council. *The Commission for the Code of Prosecutorial Ethics* have a president and two members. The president is elected from among the members of the Prosecutorial Council who are not state prosecutors; one member is elected by the extended session of the Supreme State Prosecution Office from among the state prosecutors and one member is the president of the Association of State Prosecutors, in accordance with Article 21 LPPO. *The Evaluation Commission* shall

¹⁵ See para. 105, Evaluation Report

be composed of the Supreme State Prosecutor and five members of the Prosecutorial Council, three of whom elected from among the state prosecutors and two from among eminent lawyers in accordance with Article 87 LPPO. *The Testing Commission* is consisting of three Prosecutorial Council members, two of whom from among state prosecutors and one from among eminent lawyers in accordance with Article 60 LPPO. *The Disciplinary Panel* shall comprise three members of the Prosecutorial Council, two of them from among the state prosecutors and one from among eminent lawyers, in accordance with Article 114 LPPO. *The Commission for Permanent Voluntary Allocation* consist of a president who is a member of the Prosecutorial Council and members from among eminent lawyers and two elected from among the state prosecutors. *The Commission for normative activity* consists of a president and four members; the president is a member of the Prosecutorial Council who is also a representative of the Ministry of Justice, two members of the Prosecutorial Council and one member from the Public Prosecutor's Office who is not a member of the Prosecutorial Council and one secretary of the Prosecutor's Office. The authorities also submit that the composition of all commissions under the Prosecutorial Council is published on its website, with the name of each member.

49. GRECO takes note of the information provided. Already at the time of the adoption of the Evaluation Report, the amended version of the LPPO defined the compositions of certain commissions. GRECO recalls that the Evaluation Report is critical that, in principle, it is possible that the same member acts for different commissions in conflicting roles. GRECO notes that it would appear impossible not to have some members of the Council participating in several commissions, considering the number of members in relation to the number of commissions available. GRECO also notes that the authorities are aware of the importance of distributing the members in the various commissions in an equal way to avoid conflicts of interest. The authorities have clarified the memberships of the commissions, which is also publicly available on-line and some safeguards that exist in the law, e.g. that the Prosecutor General can only be a member of the Evaluation Commission and that the promotion commission is made up of members who are not members of the Prosecutorial Council. In view of these clarifications, GRECO sees no need to further pursue this particular issue.
50. GRECO concludes that recommendation viii has been dealt with in a satisfactory manner.

Recommendation ix.

51. *GRECO recommended significantly strengthening and further developing mechanisms to provide guidance and counselling on ethics and the prevention of conflicts of interest for prosecutors.*
52. The authorities of Montenegro report that the Commission for the Code of Ethics for Prosecutors amended its rules of procedure, in 2015, in order to manage its work in compliance with the new Law on the Public Prosecutor's Office. The Commission is entitled to monitor the application of the Code of Ethics (which is publicly available on-line), to act on complaints submitted as well as *ex officio*, and to provide opinions on whether certain behaviour of a prosecutor is in compliance with the Code of Ethics. In case of a violation, it is for the Prosecutorial Council to take over and proceed with the disciplinary proceedings on the basis of a proposal from the Commission. The Commission carried out seven meetings in 2015 and six in 2016 and it found in at least one case, in 2016, a violation of the Code of Ethics.
53. The authorities also submit that the Commission for the Code of Ethics has cooperated with the Prosecutorial Council on different issues relating to the Code of

Ethics, e.g. analysed data and prepared a pamphlet on the Code of Ethics, explaining its content and relating procedures. The pamphlet has been printed and distributed to the public. More information in this area and the findings of the Commission is available on the website of the Public Prosecutor's Office.

54. Furthermore, the authorities report that the Training Centre for Judiciary and Public Prosecution has provided training on ethics in its annual training programme since 2008. They also refer to the following recent training for prosecutors:
- three courses on judicial integrity and ethics, attended by 11 prosecutors (2015);
 - two day module on ethics and integrity, attended by 9 prosecutors (2016);
 - two workshops on new system of professional appraisals and disciplinary responsibility attended by 47 prosecutors and members of the Prosecutorial council;
 - training sessions on public relations and communication;
 - training sessions on ethics in the framework of the training programme for candidate prosecutors (30-31 March and 6-7 April 2017);
 - training session on European and international standards on ethics and disciplinary liability of prosecutors (20-21 April 2017)¹⁶.
55. The authorities furthermore indicate that, since the establishment (2016) of the Agency for Prevention of Corruption, it has provided advice to some 20 prosecutors - following their requests - on various matters concerning their conduct. The Agency also monitors the implementation of institutional integrity plans in various public offices, including the prosecutorial authorities, which have appointed integrity managers and identified risk areas (e.g. conflicts of interest, loss of public trust, exceeding and misuse of official powers).
56. Finally, the authorities report that Guidelines on ethics and conflicts of interest have been prepared for prosecutors, within the framework of international cooperation¹⁷. The guidelines are aimed at promoting the Code of Ethics for Prosecutors and raising awareness on ethical dilemmas, based on real life examples, and ways of resolving them by providing advice on how to deal with gift offers, assets declaration, conflicts of interest etc.
57. GRECO takes note of the information provided. Guidelines for prosecutors on how to apply the Code of Ethics have been developed within the framework of international co-operation. The Training Centre for Judiciary and Public Prosecution has organised a number of training events for prosecutors relating to ethics and it would appear that training of ethics has been a regular part of the preparatory and induction training of judges since long and that the number of additional courses has increased since 2015. It would also appear that the Commission for the Code of Ethics for prosecutors (under the Prosecutorial Council) has become more active in dealing with complaints against prosecutors for alleged violations of the Code of Ethics. In addition to these measures, GRECO notes that the Agency for Prevention of Corruption now plays a role as an advisor to prosecutors on matters relating to their integrity through the provision of opinions at their request, as well as in a more general perspective as being in charge of the monitoring of public sector integrity plans, including those of the prosecution service. Taken together, these measures represent an adequate response to the current recommendation.
58. GRECO concludes that recommendation ix has been dealt with in a satisfactory manner.

¹⁶ In the framework of the EU/CoE Action "Accountability of the Judicial System"

¹⁷ Project against economic crime - EU funded Horizontal programme for Western Balkans and Turkey

Recommendation x.

59. *GRECO recommended (i) further developing the disciplinary framework for prosecutors with a view to strengthening its objectivity, proportionality and effectiveness; and (ii) publishing information on complaints received, disciplinary action taken and sanctions applied against prosecutors, including possible dissemination of the relevant case-law, while respecting the anonymity of the persons concerned.*
60. The authorities of Montenegro recall that prosecutors are subject to disciplinary liability at three levels: minor, severe and more severe disciplinary offences. The "minor" offences concern violations of internal rules of procedure; "severe" violations include, *inter alia*, the use of the prosecutorial function for private gain, acceptance of gifts and failure to submit an assets declaration. The "more severe" disciplinary offences apply when a prosecutor is "convicted of an offence that makes him/her unworthy of the prosecutorial function" and when a prosecutor performs his/her functions "unprofessionally and unconsciously/improperly or carelessly".
61. The authorities report that the Law on State Prosecutor's Office was amended in 2015 in respect of the composition of the Disciplinary Panel; it now consists of members from the Prosecutorial Council, a non-prosecutor (President of the Panel) and two prosecutors, appointed by the Prosecutorial Council. The Prosecutor General cannot be a member. Furthermore, the authorities clarify that disciplinary proceedings concerning minor or severe offences are to be dealt with by the Disciplinary Panel, while the more severe offences come under the Prosecutorial Council. Any decision establishing a disciplinary violation can be appealed before a panel of judges of the Supreme Court.
62. As regards the second part of the recommendation, the authorities specify that the Public Prosecutor's Office publishes in its Annual report also the work of the Prosecutorial Council, containing information on disciplinary proceedings. The report respects the anonymity of the persons concerned. It is available online on the website of the Public Prosecutor's Office. The authorities indicate that, in the period between May 2015 and May 2017, five disciplinary cases were dealt with. In one of these cases a severe violation was found (concerning failure to submit data on property and income); however that case is currently pending before the Supreme Court panel of judges.
63. GRECO takes note of the information provided. With respect to the first part of the recommendation, it welcomes the members of the Disciplinary Panel now being appointed by the Prosecutorial Council on the proposal of its President and not by the Prosecutor General, as was criticised in the Evaluation Report. Moreover, even though the current system for disciplinary proceedings appears rather cumbersome and complex, as it includes three levels of disciplinary offences and two disciplinary bodies, GRECO is satisfied that the current rules have been modified and sufficiently explained. It is to be noted that decisions, whether from the Disciplinary Panel or the Prosecutorial Council, may be appealed to a panel of judges of the Supreme Court.
64. Concerning the second part of the recommendation, GRECO notes that the publication of information concerning disciplinary proceedings against prosecutors in the Annual Report of the Public Prosecutor's Office responds to a need for more transparency in this respect. However, these publications were already acknowledged in the Evaluation Report and this part of the recommendation would require a more systematic form of disclosure of details in a public record. It follows that this part of the recommendation has not been implemented.

65. GRECO concludes that recommendation x has been partly implemented.

Recommendation xi.

66. *GRECO recommended significantly increasing transparency of the work of the prosecution service, notably by (i) adopting a public communication strategy based on clear rules on how far the prosecution service can go in providing information to the public, and (ii) developing relevant training thereafter.*
67. As for the first part of the recommendation, the authorities of Montenegro report that a Strategy for public relations for 2016-2018 was adopted in 2015. It defines a framework for continuous improvement and strengthening of both internal and external communication. Concrete steps for the implementation of the Strategy, including the planned activities, their deadlines and indicators are defined in an action plan, adopted in 2016. Moreover, the Supreme Public Prosecutor Office's instructions have been applied since January 2016. They stipulate that each Prosecutor's office should appoint a spokesperson required to answer questions from the public / media within three days. Moreover, the public prosecutor who conducted the investigation should disclose basic information to the media after the completion of investigations. A Guide on criminal procedure and development of communication skills as well as a manual on crisis communication have been prepared with international support. Every public prosecutor's office has a prosecutor who has passed the relevant training.
68. The authorities also indicate that the website of the Public Prosecutor's Office has been significantly upgraded, covering the activities of the institution (including confirmed indictments and confirmed plea agreements). The Public relations strategy, the data on spokespersons and the relevant guidance are accessible through the website. In addition, the Public Prosecutor's Office has organised meetings, contacts and co-operation with representatives of the media and non-governmental organisations.
69. Regarding the second part of the recommendation, the authorities indicate that in 2016 the Training Centre for Judiciary and Public Prosecution, conducted seven training sessions on public relations for spokespersons, public prosecutors and counsellors. The topics covered included, *inter alia*, access to information, protection of personal data and communication with the media. Moreover, the Public Prosecutor's Office organised, in cooperation with the Ministry of the Interior, joint conferences on the work of public prosecutors and the police in detecting, investigating and prosecuting crimes.
70. GRECO takes note of the information provided. It welcomes the adoption of a public communication strategy and the concrete actions taken for its implementation, including the establishment of regular communication with the media, civil society groups and the general public, which has considerably increased the overall transparency of the work of the prosecution service. The first part of the recommendation has thus been adequately addressed. GRECO also notes that a large number of relevant training activities have been organised, with the focus on how far the prosecution service can go in providing information to the public taking into account public interest and the protection of personal data. It follows that the second part of the recommendation has also been implemented.
71. GRECO concludes that recommendation xi has been implemented satisfactorily.