

## REFORMOM PRAVOSUĐA DO VLADAVINE PRAVA

### VETING U PRAVOSUĐU - ŠTO SE MOŽE URADITI U CRNOJ GORI U OKVIRU VAŽEĆIH USTAVNIH NORMI?

Predrag Mugoša, advokat u penziji<sup>1</sup>

#### KONTEKST

Pravosuđe Crne Gore je u javnosti percipirano kao glavni uzrok loše situacije u oblasti vladavine prava. Takođe, javnost pravosuđa doživljava kao glavni izvor korupcije, a nepovjerenje u njegov rad raste. Prema istraživanju CeMI-ja, procenat građana koji nemaju povjerenje u pravosuđe, od 2017. do kraja 2023. godine, porastao je za 13%, odnosno sa 37 na 50 procenata,<sup>2</sup> što ukazuje na ozbiljne sistemske probleme.

Zahtjevi za opšti reizbor, veting i slične *ad-hoc* metode sve su češći i sve se ozbiljnije shvataju i nailaze na odgovarajuće reakcije nadležnih. Od strane Ministarstva pravde izrađena je vrlo informativna “Analiza mogućnosti izvođenja procesa vetinga u pravosuđu”, koja sadrži i predlog modela za sprovođenje faznog vetinga<sup>3</sup>.

Skupština Crne Gore je takođe izradila sadržajnu analizu<sup>4</sup>. Otvorila se ozbiljna rasprava po pitanju potrebe za hitnim vetingom u pravosuđu i načinom na koji bi bio sproveden.

Loš imidž je opasan signal i težak teret za struku koja bi morala da zrači integritetom i kompetencijom, pa je i to dovelo, konačno, do toga da se u javnu raspravu uključi i pravosuđe. Za razliku od perioda prije 2021. godine, pravosuđe sad učestvuje mnogo konkretnije i sadržajnije, što je posebno izraženo kroz učešće predstavnika Sudskog savjeta u izradi pomenute Analize mogućnosti izvođenja procesa vetinga u pravosuđu<sup>5</sup>. Rastući utisak javnosti o političkom uticaju i korupciji<sup>6</sup>, doveo je do toga da se sad i iz pravosuđa čuju ocjene o potrebi preduzimanja konkretnih mjera: “Svi zajedno, izvršna,

<sup>1</sup> Autor se zahvaljuje Tei Gorjanc Prelević na saradnji prilikom uređivanja teksta.

<sup>2</sup> *Istraživanje javnog mnjenja o percepciji nezavisnosti i integriteta pravosuđa u Crnoj Gori 23. januara – 03. februara 2023*, Centar za monitoring i istraživanje (CeMI), str. 11.

<sup>3</sup> *Informacija o analizi stvaranja uslova za uvođenje procesa vetinga u pravosuđe*, Ministarstvo pravde Crne Gore, Podgorica, oktobar 2023. godine, str. 101 -106.

<sup>4</sup> Skupština CG, *Proces vetinga u pravosuđu - komparativni pregled*, Podgorica, februar 2023.

<https://api.skupstina.me/media/files/1677140025-proces-vetinga-u-pravosuđu.pdf>

<sup>5</sup> *Informacija o analizi stvaranja uslova za uvođenje procesa vetinga u pravosuđe*

<sup>6</sup> *Istraživanje javnog mnjenja o percepciji nezavisnosti i integriteta pravosuđa u Crnoj Gori 23. januara – 03. februara 2023*, op.cit., str. 11.

zakonodavna i sudska vlast, moraju koordinisano djelovati da bi se unaprijedila i popravila realna slika o stanju u pravosuđu”.<sup>7</sup>

Istovremeno se pokušavaju uhvatiti signali i shvatiti šta o svemu misli Brisel. Preovlađujući utisak je da Evropska komisija (EK) i Venecijanska komisija (VK)<sup>8</sup> preferiraju sprovođenje nekih drugih metoda ispitivanja odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija, dok veting kao ideju, za sada, ignorišu ili joj se protive.<sup>9</sup>

Držeći se teme, pokušaćemo da istovremeno ukažemo i na neke druge uzroke stagnacije u oblasti vladavine prava i, takođe, na mogućnost i potrebu sprovođenja drugih mjera za osiguranje integriteta u pravosuđu. Analiza Ministarstva pravde, čak i ako se ne složimo sa svim njihovim ocjenama i preporukama, predstavlja veoma dobrodošao dokument, jer omogućava lak uvid u uporednu praksu i pravne i političke dokumente iz ove oblasti i pruža većinu potrebnih informacija za dalje suočavanje sa ovom temom, zbog čega je u ovoj analizi široko korišćena.

## VETING

Glavna ideja i glavni zahtjev je veting u pravosuđu - veting shvaćen kao sprovođenje hitnih, eksternih i posebnih procedura provjere nosilaca sudskih i tužilačkih funkcija, čiji je cilj da se sa pozicija uklone oni nosioci javnih ovlašćenja za koje se utvrdi da im nedostaje integritet i kapacitet za obavljanje funkcije. Uputstva eksperata Ujedinjenih nacija<sup>10</sup>, ukazuju da je veting, kao **“isključenje lica sa ozbiljnim nedostatkom integriteta iz javnih funkcija”**, samo jedan od načina i da postoji fleksibilnost u nalaženju modela i načina, što zavisi od konkretnih istorijskih i društvenih okolnosti svake države.

Veting se, prema informacijama iz prakse država koje su ga sprovele ili ga upravo sprovode, znatno razlikuje od zemlje do zemlje, više zbog društvenog konteksta nego ustavnog sistema i zakonodavnog okvira. Uprkos ustavnim garancijama za stalnost sudijske funkcije, u praksi se pronalaze načini da se sprovedu reforme na granici ustavnosti. Očigledno je da, kada se pređe prihvatljivi nivo nepovjerenja u pravosuđe, ustavni i zakonodavni okvir u izvjesnoj mjeri prestaju biti prepreka.

<sup>7</sup> Izveštaj Sudskog savjeta za 2023. godinu, Podgorica, 2024., str.8.

[https://sudovi.me/static/sdsv/doc/izvjestaj\\_o\\_radu\\_2023\\_web\\_preview.pdf](https://sudovi.me/static/sdsv/doc/izvjestaj_o_radu_2023_web_preview.pdf)

<sup>8</sup> Izveštaj Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2023. godinu, Brisel, novembar 2023.,str.24.

<file:///C:/Users/HRA/Downloads/izvjestaj-evropske-komisije-o-napretku-crne-gore-za-2023-godinu-2.pdf>

<sup>9</sup> “Brisel protiv vetinga u pravosuđu“, *Vijesti*, 22.11.2023. Visoki funkcioneri Evropske komisije sumnjaju da Crna Gora ima institucionalne i ljudske kapacitete da sprovede takav proces, a smatraju i da je iskustvo Albanije obeshrabrujuće.

<sup>10</sup> *Mehanizmi za regulisanje vladavine prava u postkonfliktnim zemljama, Veting: operativni okvir* (Rule of law tools for post-conflict states, Vetting: an operational framework), Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2006, dostupno na: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/RuleoflawVettingen.pdf>  
*Vodič UNDP za osmišljavanje procesa vetinga visokih javnih funkcionera u postkonfliktnim društvima* (Vetting public employees in post-conflict settings, Operational guidelines), United Nations Development Programme, 2006, str. 9, dostupno: <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-UNDP-Global-Vetting-Operational-Guidelines-2006-English.pdf>

Međutim, čak i kada “alarmantni nivo korupcije zahtijeva usvajanje hitnih mjera”, kao što je bio slučaj u Albaniji<sup>11</sup>, nije sve dozvoljeno. I tada, naravno, sve mora biti uređeno odgovarajućim zakonima, uz poštovanje svih standarda pravičnosti.

U aktuelnoj raspravi se, kao podrazumijevajući oblik vetinga, uzima onaj koji se već šest godina sprovodi u susjednoj Albaniji. Tamo je, na bazi usvojenih ustavnih amandmana, donijet posebni zakon<sup>12</sup>, formiran *ad hoc* organ i utvrđene procedure za eksternu reevaluaciju svih nosilaca pravosudnih funkcija - sve u svemu jedan izuzetno radikalni proces. U Albaniji je proces vetinga uređen tako da je nezavisnim eksternim organima dato u nadležnost da donose konačne odluke (uključujući i odluke o razrješenju sudija)<sup>13</sup>.

Veting nedavno započet u Moldaviji odvija se u dvije faze. U prvoj, koja je već okončana, posebnim zakonom<sup>14</sup> je obezbijeđena nezavisna procjena etičkog i finansijskog integriteta<sup>15</sup> kandidata za pozicije u sudstvu. U drugoj fazi, koja je tek započeta, vrši se eksterna evaluacija sudija i kandidata za vršenje dužnosti u Vrhovnom sudu<sup>16</sup>. Postupak je zakonom definisan kao vanredan, jedinstven i vremenski ograničen. Ovaj model je kompleksniji i konzervativniji od albanskog, u smislu da nezavisna Komisija za veting, samo priprema izvještaj i zaključak o ocjeni integriteta, na osnovu koga konačnu odluku donosi Vrhovni sudski savjet Moldavije<sup>17</sup>, redovni organ.

**Na raspolaganju su nam dvije vrlo iscrpne prezentacije procesa vetinga koji se sprovode u Albaniji i Moldaviji, na osnovu kojih se, bez obzira na značajne razlike, za oba modela može reći da se radi o radikalnim zahvatima u pravni sistem.** Za oba modela (albanski i moldavski) karakteristično je formiranje eksternih *ad hoc* organa i podrška međunarodnih partnera, bez kojih proces ne bi bio ni pokrenut. U Albaniji je učešće stranih posmatrača uređeno Zakonom o tranzicionoj reevaluaciji sudija i tužilaca u Republici Albaniji kao “Međunarodna nadzorna operacija”, dok u Moldaviji stranci i odlučuju u sastavu komisija za veting<sup>18</sup>. Učešće međunarodnih partnera u postupcima je i sadržinski različito, **ali to ne utiče na ocjenu da su u oba slučaja na djelu vrlo radikalne varijante vetinga.**

Proces koji se odvija u Sjevernoj Makedoniji sličan je procesu koji smo započeli našim ustavnim reformama iz 2013. godine, i teško ga nazvati vetingom. Sjeverna Makedonija

<sup>11</sup> *Xhoxhaj, A., Lemmens, P., Serghides, G. A., Dedov, D., Ravarani, G., Elósegui, M., Pavli, D., Roosma, P., & Blaško, M. (2021). CASE OF XHOXHAJ v. ALBANIA, European Court of Human Rights, str.93.*

<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-208053>

<sup>12</sup> *Zakon br. 84/2016 o tranzicionoj reevaluaciji sudija i tužilaca u Republici Albaniji, 2016.*

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2016\)069-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2016)069-e)

<sup>13</sup> *Op.cit., Poglavlje 2, Institucije, str. 5- 10.*

<sup>14</sup> *Zakon o mjerama u vezi sa izborom kandidata za članove savjeta u oblasti sudstva i tužilaštva Moldavije, mart 2022, dopunjen decembra 2022.*

<https://vetting.md/wp-content/uploads/2023/02/Law-26-updated.pdf>

<sup>15</sup> *op.cit., član 8, str. 6-7.*

<sup>16</sup> *Zakon o eksternoj evaluaciji sudija i kandidata za vršenje dužnosti u okviru pozicije Vrhovnog suda pravde broj 65/2023, april 2023. godine*

[https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=136838&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136838&lang=ro)

<sup>17</sup> *Informacija o analizi stvaranja uslova za uvođenje procesa vetinga u pravosuđe, str. 51.*

<sup>18</sup> *Zakon o mjerama u vezi sa izborom kandidata za članove savjeta u oblasti sudstva i tužilaštva Moldavije, član 5, str. 6-7.*

je pokazala upornost i isprobala više varijanti, uključujući i donošenje posebnog zakona<sup>19</sup>, formiranja posebnog "Savjeta za utvrđivanje činjenica i pokretanje postupaka za utvrđivanje odgovornosti sudija". Međutim, prema mišljenju Venecijanske komisije, funkcije tog savjeta trebalo bi vratiti Sudskom savjetu, odnosno, ponovo na ustavna podešavanja. Proces vetinga, koji se primjenjuje u Sjevernoj Makedoniji, kao i dosadašnji naši naponi u tom pogledu, nemaju elementa *ad hoc* procedura i organa pa se mogu smatrati redovnim.

Primjer Poljske je sasvim drugačiji i neprihvatljiv za naše prilike, između ostalog i zato što su ga evropski sudovi proglasili nedozvoljenim miješanjem politike u pravosuđe<sup>20</sup>.

Tako se, na primjeru samo tih nekoliko država, pokazuje značajna raznovrsnost oblika i sadržaja procesa popularno nazvanog veting. Zato smatramo da ideju vetinga ne treba unaprijed odbaciti, već biti otvoren za prilagođavanje tih isprobanih modela našim potrebama ili osmisliti i nove modele. Između upoređivanih radikalnih procesa vetinga i našeg neefikasnog, postoji puno raznih mogućnosti prilagođavanja ovog procesa našim društvenim potrebama.

**Svrha procesa svakako mora da bude pribavljanje što nezavisnije i kompetentnije ocjene etičko-profesionalnog i finansijskog integriteta sudija i tužilaca, kandidata za sudije i tužioce, kao i članova pravosudnih savjeta i, na osnovu takve ocjene, donošenje odgovarajućih odluka u skladu sa nadležnostima.**

Dalje ćemo u tekstu pokušati da uporedimo kako postojeći ustavni i zakonski okvir u Crnoj Gori sada može da odgovori na potrebe ispitivanja integriteta koje su vršene u procesima vetinga u Albaniji i Moldaviji, ukazati na probleme koji u tom pogledu postoje i na moguće načine njihovog prevazilaženja. Za potrebe ove analize veting tipa onog sprovedenog u Albaniji i Moldaviji uslovno ćemo nazivati radikalnim, eksternim, vanrednim, a procedure predviđene našim ustavnim i zakonskim normama nazivaćemo redovnim vetingom ili redovnom kontrolom integriteta.

Iako je jasno koliko se ova dva pristupa razlikuju, suština je u oba slučaja ista - da se proces ocjene integriteta nosilaca pravosudnih funkcija pokrene sa mrtve tačke u koju je zapao ne samo krivicom članova prethodnog saziva Sudskog savjeta ili Tužilačkog savjeta, nego i zbog nepreciznog i nedovoljnog zakonskog okvira.

<sup>19</sup> *Zakon o Savjetu za utvrđivanje činjenica i pokretanje postupaka za utvrđivanje odgovornosti sudija* („Sl.list Sjeverna Makedonija“, januar 2018.).

<sup>20</sup> Vidi:

Presude Evropskog suda pravde u predmetima: *European Commission v. Poland*, C619/18; *European Commission v. Poland*, C791/19;

Presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetima:

*Xero Flor v. Poland*, 2021; *Reczkowicz v. Poland*, 2021; *Dolińska-Ficek and Ozimek v. Poland*, 2022; *Advance Pharma v. Poland*, 2022; *Wałęsa v. Poland*, 2023; *Grzęda v. Poland*, 2022; *Żurek v. Poland*, 2022; *Broda and Bojara v. Poland*, 2021; *Juszczyszyn v. Poland*, 2023; *Tuleya v. Poland*, 2023.

## USTAVNI OKVIR

Nezavisnost i samostalnost pravosuđa, s posebnim naglaskom na stalnost sudijske funkcije, Ustavom Crne Gore obezbijeđene su ne samo načelno već i vrlo konkretnim odredbama. Za razmatranje mogućnosti primjene vetinga, relevantne su odredbe o uslovima za razrješenje sudija i državnih tužilaca i organa nadležnih za donošenje takvih odluka.

Članom 121 Ustava CG propisano je da je sudijska funkcija stalna, i da ona prestaje kada to sudija sam zatraži, kada sudija ispuni uslove za ostvarivanje uslova za starosnu penziju i ako bude osuđen na bezuslovnu kaznu zatvora. Sudiju Sudski savjet razrješava funkcije u sledećim slučajevima: 1) ako je osuđen za djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje sudijske funkcije; 2) ako nestručno ili 3) nesavjesno obavlja sudijsku funkciju ili 4) ako trajno izgubi sposobnost za vršenje sudijske funkcije.<sup>21</sup> Ovako definisani razlozi za razrješenje sami po sebi predstavljaju veliki izazov za primjenu, što je dodatno iskomplikovano zakonskom razradom (Zakon o Sudskom savjetu i sudijama) o čemu će biti više riječi u nastavku.

Procedura razrješenja Ustavom nije razrađena, osim što je, s jedne strane, određen Sudski savjet kao nadležan organ za razrješenje, a sa druge je naglašeno da “u postupcima disciplinske odgovornosti sudija, ministar nadležan za poslove pravosuđa ne glasa”<sup>22</sup>. Ovakav ustavni okvir, kada se govori o kontroli integriteta sudija, isključuje mogućnost donošenja posebnih zakona (*lex specialis*) i osnivanja drugih, eksternih tijela ili *ad hoc* organa, pa veting, ni po jednom od dva upoređivana modela (Albanija i Moldavija), na osnovu postojećih odredbi Ustava ne bi bio moguć.

Što se tiče vetinga državnih tužilaca, pozicija je donekle fleksibilnija, jer je Ustavom propisano da “rukovodiocu državnog tužilaštva i državnom tužiocu prestaje funkcija i razrješava se vršenja funkcije u slučajevima i po postupku propisanim zakonom”.<sup>23</sup> Članom 136 Ustava je propisano da “rukovodiocice državnih tužilaštava i državne tužioce bira i razrješava Tužilački savjet”, čiji se sastav, izbor, mandat, organizacija i način rada uređuju zakonom. Međutim, ni kad su u pitanju tužiocci, ne bi bilo u skladu s postojećim pravnim sistemom da ih razrješava bilo ko drugi osim Tužilački savjet.

Zaključujemo da se pod postojeći ustavni okvir ne mogu podvesti norme koje bi u postupak razrješenja mogle uvesti neke vanredne procedure i neki novi osnovi, organi i tijela. Za sprovođenje vetinga po uzoru na Albaniju ili Moldaviju, neophodne bi bile ozbiljne izmjene Ustava. Ovo se posebno odnosi na Albanski model, koji skoro u cjelosti eliminiše redovne organe iz te procedure.

<sup>21</sup> Ustav Crne Gore, “Sl. list CG”, br. 1/2007 i 38/2013 - Amandmani I-XVI, čl. 121.

<sup>22</sup> Ustav Crne Gore, *op.cit.*, član 128.

<sup>23</sup> Ustav Crne Gore, *op.cit.*, član 135.

## REDOVNA KONTROLA INTEGRITETA - PRAVNI OKVIR

Posebno pitanje je da li su iscrpljene sve Ustavom i zakonima predviđene mogućnosti redovne kontrole integriteta (redovnog vetinga) i da li se taj proces može unaprijediti.

Kao što je već rečeno, za izbor i razrješenje sudija i tužilaca nadležni su Sudski savjet i Tužilački savjet, a, osim ranije citiranih odredbi Ustava, za redovnu kontrolu integriteta ključni su Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, Zakon o državnom tužilaštvu i Zakon o sprječavanju korupcije. Sva tri zakona su nedavno značajno dopunjena, odnosno izmijenjena, pretežno u pravcu obezbjeđenja nezavisnosti kao i radi omogućavanja bolje kontrole integriteta pa, u sledećim poglavljima, slijedi kratka analiza ovih zakona, s aspekta vetinga.

### a) Zakon o sudskom savjetu i sudijama

U Ustavom propisane nadležnosti Sudskog savjeta, između ostalog, spada razrješenje sudija, i to u sledećim slučajevima: 1) ako je osuđen za djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje sudijske funkcije; 2) nestručno ili 3) nesavjesno obavlja sudijsku funkciju ili 4) ako trajno izgubi sposobnost za vršenje sudijske funkcije<sup>24</sup>.

Mogućnost primjene sva četiri Ustavom propisana slučaja znatno je otežana ili čak kompromitovana odredbama Zakona o Sudskom savjetu i sudijama. Nedostojnost, u smislu izvršenja krivičnog djela koje bi sudiju činilo nedostojnim funkcije, kao i nestručnost i nesavjesnost i dalje su normirani kao disciplinski prekršaji, a to, čini se, nije ni prirodno.

Evo nekoliko primjera:

1. Nestručnost nije atribut koji se može pripisati krivici, pa da se za to disciplinski odgovara. Nestručnost se ne može cijeliti u disciplinskom postupku. Osim toga, nestručnost se, shodno ovom zakonu, cijeni kroz statistiku - kvantitet<sup>25</sup>, što znatno onemogućava razrješenje na osnovu pojedinih krupnih slučajeva pokazanog neznanja<sup>26</sup>. Ovo je suprotno cilju koji se inače ostvaruje kroz veting.

2. Slučaj kad sudija postane član političke partije ili započne vršenje poslaničke ili druge javne funkcije ili profesionalno obavlja druge djelatnosti, zakonom je podveden pod

<sup>24</sup> Ustav Crne Gore, *op.cit.*

<sup>25</sup> Zakon o sudskom savjetu i sudijama, *Sl. list CG, br. 011/15, 028/15, 042/18, 060/24*, čl. 108, st. 2, tač. 16: „Teži disciplinski prekršaj je sudije, ako ... bude ocijenjen dva puta uzastopno ocjenom nezadovoljava.“ Član 108, st. 4, tač. 2: „Najteži disciplinski prekršaj je sudije, ako ... nestručno ili nesavjesno vrši sudijsku funkciju.“ Član 108, st. 6: „Nestručnim ili nesavjesnim vršenjem sudijske funkcije smatra se ako sudija 1) bez opravdanog razloga ne ostvaruje najmanje 60% rezultata u pogledu kvantiteta rada u odnosu na okvirna mjerila za određivanje potrebnog broja sudija;...“.

<sup>26</sup> Razrješenje zbog „neznanja“ je moguće ako sudija bude ocijenjen dva puta uzastopno ocjenom nezadovoljava (Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, *op. cit.*, čl. 108, st. 6, tač. 3). Međutim, ocjenjuje se samo pet nasumično odabranih predmeta, kao i pet nasumično odabranih predmeta u kojima su sudiji odluke ukinute, pa je sasvim moguće da se prilikom izbora predmeta koji će biti predmet ocjenjivanja ne uoče drastične greške u radu, a koje su ostale neriješene u žalbenom postupku (npr. žalba nije izjavljena).

disciplinski prekršaj - nestručnost ili nesavjesnost<sup>27</sup>, što je takođe neprirodno. Bilo bi logično da Sudski savjet, na osnovu same činjenice da je sudija započeo vršenje poslaničke ili druge funkcije, bez vođenja disciplinskog postupka, donese odluku o razrješenju.

3. Ustav propisuje da se sudija razrješava "ako je osuđen za djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje sudijske funkcije". Zakon ovu kvalifikaciju nadograđuje sledećom rečenicom: "Djelom koje sudiju čini nedostojnim za vršenje sudijske funkcije, u smislu stava 4 tačka 1 ovog člana, smatra se krivično djelo za koje se goni po službenoj dužnosti za koje je propisana kazna zatvora preko jedne godine, a koje je izvršeno sa umišljajem."<sup>28</sup> Na ovaj način je znatno, i po našem mišljenju neopravdano, suženo značenje ustavne norme. U praksi, Sudski savjet mora da razriješi sudiju koji je izvršio djelo protiv saobraćaja, a ne može za, na primjer, krađu u samoposluzi<sup>29</sup>! U kontekstu vetinga, treba imati u vidu da bi sudija trebalo da bude razriješen funkcije ako se utvrdi njegova odgovornost za krivična djela koja predstavljaju namjernu povredu ljudskih prava, i koja bi sudiju morala činiti nedostojnim te funkcije, a za koja se, prema postojećem stanju zakona sudija ne može razriješiti, jer je za njih zapriječena kazna zatvora samo do godinu dana. Ta djela su, primjera radi: nepružanje pomoći, protivpravno lišavanje slobode, povreda tajnosti pisma i drugih pošiljki, neovlašćeno - prisluškivanje i snimanje, fotografisanje, objavljivanje i prikazivanje tuđeg snimka, prikupljanje ličnih podataka, preuzimanje identiteta drugog lica sa namjerom da koristi neko njegovo pravo ili stekne za sebe i drugog korist, povreda prava na podnošenje pravnog sredstva, povreda slobode govora, itd. Prema tome, ova odredba Zakona o Sudskom savjetu i sudijama je neodgovarajuća i treba je izmjeniti.

4. Kao teži disciplinski prekršaj propisan je slučaj kada sudija "koristi sudijsku funkciju za ostvarivanje svojih privatnih interesa i interesa svoje porodice ili sebi bliskih lica"<sup>30</sup>. Za ovaj prekršaj se može izreći samo novčana kazna i zabrana napredovanja "u zavisnosti od težine izvršenog prekršaja", a razrješenje samo ako bude disciplinski kažnjen dva puta za teži prekršaj. Sadržinski, ova kvalifikacija prekršaja predstavlja klasičnu korupciju, koja se na ovaj način neopravdano amortizuje. Nije svako korišćenje funkcije jednako teško, ali to bi trebalo da cijeni Sudski savjet, slobodno, bez ovakvih zakonskih prepreka. Norma bi trebala da omogućava Sudskom savjetu da napravi razliku po težini u svakom pojedinačnom slučaju, da bi mogao da bez ograničenja vrši svoju funkciju u pogledu redovnog vetinga.

5. Zakonsko rješenje da se postupak razrješenja sprovodi isključivo u disciplinskom postupku, ograničilo je Ustavom propisana prava Sudskog savjeta ne samo u materijalnom smislu, što je ilustrovano prethodnim primjerima, već i u formalnom. Naime, formalizam disciplinskog postupka (predlog, istraga, optužni akt disciplinskog tužioca), na koji u nekim fazama Sudski savjet i ne može da utiče, predstavlja ozbiljno ograničavanje

<sup>27</sup> Zakon o sudskom savjetu i sudijama, *op.cit.*, čl. 108, st. 6, tač. 4.

<sup>28</sup> Zakon o sudskom savjetu i sudijama, *op.cit.*, čl. 108 st. 5

<sup>29</sup> Krivični zakonik Crne Gore, *Sl. list CG br. 070/03, 013/04, 047/06, 040/08, 025/10, 073/10, 032/11, 064/11, 040/13, 056/13, 014/15, 042/15, 058/, 044/17, 049/18, 003/20, 026/21, 144/21, 145/21, 110/23*, Sitna krađa, utaja i prevara, čl. 246.

<sup>30</sup> Zakon o sudskom savjetu i sudijama, *op.cit.*, čl. 108, st. 3, tač. 11

nadležnosti Sudskog savjeta. Takođe, za razliku od vetinga, koji omogućava **ispitivanje djelovanja sudije tokom čitave karijere** (Albanija, Moldavija), ispitivanje disciplinske odgovornosti sudija u Crnoj Gori je limitirano pravilima o zastarijevanju pokretanja disciplinskog postupka u roku od četiri godine od dana izvršenog težeg disciplinskog prekršaja i šest godina od dana izvršenog najtežeg disciplinskog prekršaja<sup>31</sup>.

U tom pravnom okviru, Sudski savjet mora da pažljivo traži put do mogućnosti da efikasno vrši svoje funkcije u pogledu kontrole integriteta.

#### **b) Zakon o državnom tužilaštvu**

Ovim zakonom je razrješenje propisano kao disciplinska mjera, dakle, koja se izriče u proceduri za disciplinski postupak, vrlo slično kao za razrješenje sudija. Ovim zakonom se Ustavom utvrđeno pravo Tužilačkog savjeta da razrješava tužioce, ograničava vođenjem prethodne procedure, koja je u nadležnosti disciplinskog tužioca (čl. 114 Zakona o državnom tužilaštvu). I u materijalnom dijelu mogu se staviti slične primjedbe kao kada je u pitanju Zakon o sudskom savjetu i sudijama, na primjer da se stručnost cijeni formalistički, kroz statistiku, kao i da postojeći sistem ocjenjivanja nasumičnim izborom predmeta znatno ograničava mogućnost razrješenja u pojedinačnim slučajevima drastične nestručnosti. Ovo, kao i u slučaju sudija, može dodatno produbiti nepovjerenje u pravosuđe.

Bez obzira na promjene izvršene u junu ove godine, zaključak je da Zakon o državnom tužilaštvu znatno komplikuje mogućnost redovnog vetinga, odnosno redovne kontrole integriteta.

#### **c) Zakon o sprječavanju korupcije**

Ranije važećim Zakonom o sprječavanju korupcije (ZSK) (*Sl. list CG*, br. 53/14) bilo je propisano da "radi provjere podataka iz Izvještaja, javni funkcioner može dati saglasnost Agenciji za sprječavanje korupcije za pristup podacima na računima bankarskih i drugih finansijskih institucija, u skladu sa zakonom kojim se uređuje bankarsko poslovanje".

U članu 26 st. 2, novog ZSK (*Sl. list CG*, br. 54/24) propisano je da "radi provjere podataka iz Izvještaja, Agencija može imati pristup podacima na računima javnog funkcionera i članova zajedničkog domaćinstva iz člana 25 stav 1 ovog zakona kod kreditnih institucija i drugih finansijskih institucija, u skladu sa zakonom kojim se uređuje poslovanje kreditnih institucija".

Ova izmjena djeluje kao veliki napredak u pogledu mogućnosti adekvatnije provjere podataka unijetih u obrazac izvještaja o prihodima i imovini, ali je moraju pratiti i odgovarajuće izmjene podzakonskih akata, za čije je donošenje rok do početka decembra ove godine. Takođe, treba što hitnije preispitati odredbe propisa o poslovanju kreditnih

<sup>31</sup> Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, *op.cit*, čl. 119, st. 1.



institucija, za koje je veoma upitno da li omogućavaju Agenciji za sprječavanje korupcije (ASK) pristup računima klijenata. Obaveza čuvanja bankarske tajne (čl. 203 i 204 Zakona o kreditnim institucijama), uz sve predviđene izuzetke ne omogućava ASK-u dostupnost podataka o klijentima, osim u slučaju da ima izričitu pisanu saglasnost klijenta”. Zato postoji opravdana bojazan da će se primjena provjere podataka komplikovati još neko vrijeme ili da čak i neće biti primijenjena.

Međutim, uticaj eventualnih nepravilnosti prilikom prijavljivanja imovine, u pogledu razrješenja sudija, čak i kada se to utvrdi odgovarajućim konačnim aktom ASK, nije sasvim jasan. Davanje netačnih podataka u izvještaju o prihodima i imovini, prema čl. 45 ovog zakona, smatra se nesavjesnim vršenjem funkcije, što je propisano kao prekršaj, za koji se može izreći kazna u visini od 500 do 2.000 eura (čl. 109 st. 1 tač. 24 Zakona o sprječavanju korupcije). Agencija je dužna da o utvrđenim nepravilnostima obavijesti organ vlasti u kojem javni funkcioner vrši javnu funkciju i organ nadležan za izbor, radi pokretanja odgovarajućeg postupka.

Kad su u pitanju sudije i tužioci, ASK je dužna da obavijesti Sudski savjet, odnosno Tužilački savjet, radi sprovođenja disciplinskog postupka. Ovi postupci se mogu okončati samo novčanom kaznom i zabranom napredovanja (radi se o težem disciplinskom prekršaju iz čl. 108 st. 3 tač 12 Zakona o sudskom savjetu i sudijama kada sudija „prihvata poklone ili ne dostavlja podatke o imovini i prihodima u skladu sa propisima kojima se uređuje sprječavanje sukoba interesa“). Čak i ako bi nepravilnost, odnosno razlika između prijavljene i stvarne imovine, bila drastična, što se tiče ovlašćenja Sudskog savjeta, mogućnost razrješenja je isključena, osim ako se teži prekršaj ne ponovi dva puta (čl. 108, st. 6, tač. 4).

Međutim, praksa Sudskog savjeta praktično eliminiše i tu mogućnost. Njihovo tumačenje dispozicije disciplinskog prekršaja iz čl. 108 st. 3 tač 12 dovelo je, tokom 2022 godine, a ta praksa je nastavljena, do oslobađanja od odgovornosti svih 11 sudija za koje je ASK prethodno utvrdio da nijesu dostavili potpune i tačne podatke o imovini<sup>32</sup>. Sve odluke su donijete s istim obrazloženjem, koje je predložio disciplinski tužilac, a s kojim se saglasilo Disciplinsko vijeće „da jezičkim i ciljnim tumačenjem naprijed navedene zakonske odredbe Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, kojim je propisano da teži disciplinski prekršaj postoji ukoliko sudija ne dostavlja podatke o imovini u skladu sa propisima kojima se uređuje sprječavanje sukoba interesa, formulacija ne dostavlja, trajnog je karaktera i podrazumijeva više radnji, a ne samo jednu radnju koja se ogleda u nedostavljanju jednog izvještaja”, odnosno, zaključeno je da je potrebno „kontinuirano kršenje propisane obaveze dostavljanja izvještaja u skladu sa ZSK. Ovim je prenebregnuto da sve sudije jesu dostavile izvještaj, ali da su u njemu dostavile netačne i nepotpune podatke, što je u državama koje su sprovodile veting značio razlog za razrješenje sa funkcije, a u Crnoj Gori nije moglo biti sankcionisano ni kao prekršaj. Ipak, praksa Tužilačkog savjeta je bila drugačija, i to tijelo je vodilo disciplinske postupke protiv državnih tužilaca koji su kršili

<sup>32</sup> Analiza postupaka izbora, napredovanja i utvrđivanja odgovornosti sudija u Crnoj Gori u 2022, Akcija za ljudska prava, Podgorica, oktobar 2022, str. 32-34 (<https://www.hracion.org/wp-content/uploads/2022/10/Analiza-postupaka-izbora-sudija-u-CG-2022-5.pdf>). U izvještaju je zaključeno: “Dok, s jedne strane, Disciplinsko vijeće ne procesuirá sudije zbog nedostavljanja podataka o imovini, dotle se, u praksi, broj sudija koji krše ZSK povećava iz godine u godinu”.

Zakon o sprječavanju korupcije na osnovu identično formulisanog prekršaja. (Doduše, većinu nije sankcionisala, našavši da nije postojala namjera da se imovina prikrije, ali na osnovu profesionalno sprovedenog postupka i uz ozbiljna obrazloženja.<sup>33</sup>)

Finansijski integritet se podrazumijeva kao ključni standard za sudijsku profesiju (kao i za druge javne funkcionere). Vodič UNDP-a za osmišljavanje procesa vetinga visokih javnih funkcionera u postkonfliktnim društvima preporučuje kao jedan od kriterijuma "finansijsko stanje u skladu sa zakonom".<sup>34</sup> Međutim, pravni okvir je takav da je neku redovnu kontrolu finansijskog integriteta vrlo teško sprovesti pa, kao i u slučaju ostalih mogućnosti razrješenja, Sudski savjet ima težak zadatak da eventualne nedokazane razlike između imovine i zakonitih prihoda podvede pod neku odgovarajuću normu.

Zaključak je da postojeći pravni okvir, nakon izmjena usvojenih prije tri mjeseca, otvara neke nove mogućnosti za bolju kontrolu finansijskog integriteta, ali da je potrebno uložiti dodatne napore u pravcu odgovarajućeg prilagođavanja bankarskog zakonodavstva i usaglašavanja podzakonskih akata.

## REZIME

Nakon izmjena pravosudnog zakonodavstva iz juna ove godine i nakon ranijih izmjena u sastavu Sudskog i Tužilačkog savjeta, za očekivati je da se razgovori o vetingu vode u pravcu svestranijeg i dugoročnijeg sagledavanja mogućnosti i potreba društva da dobije pravosuđe sposobno da obezbijedi pravnu sigurnost ali da će ova tema ipak ostati aktuelna.

Već postoje najave promjena Ustava u dijelu koji se tiče pravosuđa. Zahtjevi GRECO i Venecijanske komisije da se eliminiše članstvo ministra pravde u Sudskom savjetu očito vode ka izmjenama Ustava, što bi se moglo iskoristiti za širu raspravu o mogućim izmjenama u pravcu bolje kontrole integriteta sudija i tužilaca.

Ideja GRECO i VK je da se spriječi politički uticaj na pravosuđe, da se sudijama obezbijedi jasna većina u Sudskom savjetu. Pitanje je koliko je to značajno da bi se društvo opteretilo izmjenama Ustava. Sudije nemaju većinu u Sudskom savjetu, ali o svakoj njegovoj odluci konačnu riječ daju upravo sudovi. Problem sa ovim zahtjevom je i što se njime pogoduje korporativizmu i samoobnovljivosti jednog suštinski nereformisanog i nekompetentnog sistema.

Suprotnost tome su ključni stavovi i zaključci Analize Ministarstva pravde - da je veting neophodan i da je za njegovo sprovođenje potrebno prvo izmijeniti Ustav<sup>35</sup>. Ostali smo uskraćeni za obrazloženje, tačnije za sadržaj preporučenih izmjena Ustava, pa djeluje kao da je analiza prekinuta baš kad je trebalo da bude najzanimljivija. Izmjene bi svakako

<sup>33</sup> Vidi npr. odluke Disciplinske komisije Tužilačkog savjeta: DP DV broj 15/2023; DP DV broj 5 /2023.

<sup>34</sup> *Vodič UNDP-a za osmišljavanje procesa vetinga visokih javnih funkcionera u postkonfliktnim društvima*, str.35

<sup>35</sup> *Informacija o analizi stvaranja uslova za uvođenje procesa vetinga u pravosuđe, Ustavne i zakonodavne izmjene i prijedlog modela za sprovođenje procesa vetinga - Preporuke*, str.106.

bile u pravcu daljeg ograničenja garancije stalnosti sudijske funkcije, u pravcu uvođenja osnovna razrješenja na osnovu odluke nekog *ad hoc* tijela koje bi veting sprovodilo.

Između ove dvije krajnosti, **s jedne strane zahtjeva GRECO i VK za smanjenje političkog uticaja na pravosuđe kroz eliminisanje ministra pravde iz Sudskog savjeta, a sa druge strane namjere političara da kroz osnivanje novih *ad hoc* tijela vetinguju pravosuđe**, postoji širok prostor za osmišljavanje jednog funkcionalnog pravosudnog sistema.

Dok ta rasprava bude trajala postaće jasnije koliki su u tom pogledu dometi zadnjih izmjena zakonodavstva i što mogu učiniti novi članovi pravosudnih savjeta. Njihovi kapaciteti su ograničeni ali SS i ASK imaju pravo formiranja posebnih tijela, radnih grupa, angažovanje nezavisnih stručnjaka (čl. 26 Zakona o SS i sudijama, čl. 82 Zakona o sprječavanju korupcije). Te komisije ili radna tijela mogu da osmisle jednostavne načine provjere integriteta, recimo finansijskog, kao prvu fazu vetinga, a čini se da se od tih finansijskih provjera najviše očekuje. Bez ovih nezavisnih stručnjaka neće biti brzog pomaka, to je jasno a postoji mogućnost da EU ili neko od drugih međunarodnih partnera u tom pogledu pruže stručnu i materijalnu podršku.

Takođe, dok se raspravlja o vetingu, treba razmisliti o rješavanju još jednog problema, koji je veoma povezan. Naime, u praksi ništa manji problem od nemogućnosti razrješenja nije nemogućnost izbora. Svjedoci smo da su izbori članova pravosudnih savjeta, kao i sudija, uključujući i sudije Ustavnog suda, političarima od životne važnosti. Zbog njihove potrebe da izaberu i postave sebi lojalne, izbori na neke pozicije nam traju godinama pa imamo duga VD stanja i tešku nefunkcionalnost. Tako smo došli u situaciju da se pred svijetom hvalimo time što smo izabrali par ljudi i, kako kažu, popunili Ustavni sud i Sudski i Tužilački savjet. Za razliku od razrješenja, izbor nije tako čvrsto ograničen ustavom i zakonima pa bi se moglo razmisliti o formiranju nekog stalnog, ili povremenog tijela, koje bi procjenjivalo kredibilitet i integritet kandidata, jedna vrsta pre-vetinga, donekle po uzoru na moldavski model. To tijelo bi autoritetom svojih članova moglo predstavljati branu aktuelnoj političkoj trgovini kada su izbori u pravosuđu u pitanju.

Dok se čeka veting, bilo kakav, vanredni, redovni, treba razmišljati i o danu poslije. Evo, zahvaljujući iscrpnoj a vrlo zanimljivoj prezentaciji kolegice Agalliu, iz Tirane, možemo vidjeti što je to što je u kontekstu poboljšanja pravosudnog sistema, neophodno i značajno koliko i veting ili više od toga. U zadnjem pasusu njene analize su preporuke Međunarodnog nadzornog tijela, koje je koordiniralo proces vetinga u Albaniji. Sad, na kraju tog vanrednog i radikalnog procesa (rok je kraj 2024.) to tijelo predlaže, citiramo kolegicu:

“Neke od preporuka međunarodnog nadzornog tijela za nastavak procesa reevaluacije su: dalje unaprjeđenje procesa vetinga sudija i tužilaca i ubrzanje procedura, posebno u žalbenom postupku, uzimajući u obzir kvalitet procesa. Takođe, treba poboljšati efikasnost svih sudova i tužilaštava, smanjiti broj zaostalih predmeta, popuniti slobodna radna mjesta, poboljšati rad sudova i pojednostaviti sudske postupke. Treba odlučno raditi na uspostavljanju modernog sistema za upravljanje slučajevima i napraviti dobar plan za novu pravosudnu mapu koji osigurava poštovanje prava na pristup pravdi i

važćih zakona, posebno u vezi sa premještajima i unaprjeđenjima. Takođe, treba nastaviti sa jaćanjem kapaciteta i nezavisnosti pravosudnog sistema i upravljaćkih tijela, poboljšati kvalitet i efikasnost škole za pravosuđe, uključujući reviziju prijemnog ispita prema evropskim standardima”.

Proces vetinga u Albaniji efektivno je započeo početkom 2018. godine. Mandat tijela za sprovođenje vetinga i ćitav taj proces bili su vremenski ogranićeni, pa se, uz produženje sa početka ove godine, ćitav mehanizam završava krajem ove godine. Ali, kao što smo ćuli, mećunarodno nadzorno tijelo preporučuje “dalje unaprjeđenje procesa vetinga”. Ovo, izgleda, ide u pravcu pretvaranja u stalni, redovni veting. S druge strane, ove preporuke ukazuju na druge mogućnosti unaprjećenja pravosuća u Albaniji, ali koje treba hitno razmotriti i u kontekstu našeg pravosuća, odnosno ne ćekati da se proces vetinga, koji nije ni započćet, završi.

## ZAKLJUĆCI:

1. Sprovođenje bilo koje vrste eksternog vetinga ne bi se moglo podvesti pod važeći ustavni okvir. Procedure ocjenjivanja sudija od strane *ad hoc* organa ne bi bile u skladu sa postojećim garancijama stalnosti sudijske funkcije iz Ustava Crne Gore.
2. Da bi se obezbijedila bolja kontrola integriteta nosilaca pravosudnih funkcija, trebalo bi razmisliti o izmjenama Ustava, ali bi njegove promjene, u smislu da se omogući sprovođenje vetinga od strane nekog drugog organa, a ne Sudskog savjeta ili Tužilackog savjeta, ipak predstavljale kompromitaciju ustavnog rješenja kad su u pitanju sudstvo i državno tužilaštvo.
3. Veting, kao pojam i preporuke za veting, dovoljno su uopšćteni da bi se mogli primijeniti i u okviru našeg ustavnog sistema, pod uslovom da se zakoni dodatno izmijene, kako je ovdje sugerisano. To se odnosi na redovni veting, na stalnu kontrolu integriteta, a ne na onaj eksterni, kakav je primijenjen u Albaniji i Moldaviji.
4. Praksa država koje sprovode veting treba biti uzeta u obzir prilikom osmišljavanja procesa.
5. Treba pratiti primjenu izmijenjenih odredbi Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, Zakona o državnom tužilaštvu i Zakona o sprječavanju korupcije, kako bi se u što kraćem roku zapazili eventualni nedostaci i predložile odgovarajuće mjere.