

Dr Milica Kolaković - Bojović
Organizacija pravosuđa u Republici Srbiji – reformski okvir i EU standardi

Izdavač
*Institut za kriminološka i sociološka istraživanja
Gračanička 18, Beograd*

E-mail
krinstitut@gmail.com

Za izdavača
Dr Ivana Stevanović

Recenzenti
*Prof. dr Stanko Bejatović, redovni profesor Pravnog fakulteta
Univerziteta u Kragujevcu*

*Dr Ivana Stevanović, viši naučni saradnik u Institutu za kriminološka i
sociološka istraživanja*

Dr Veljko Turanjanin, docent Pravnog fakulteta Univerziteta u Kragujevcu

Kompjuterska obrada teksta
Ana Ranković

Dizajn korica
Ana Batričević

Crtež na korici predstavlja deo izvornog projekta zgrade Ministarstva građevina Kraljevine Jugoslavije u kojoj je danas smešten Vrhovni kasacioni sud, delo arhitekta Gojka Todića iz 1939. godine. Projekat se nalazi u Istorijском arhivu Beograda (OGB, Teh. dok., f. 14-17-1939).

Štampa
Pekograf d.o.o.

Tiraž
300

Objavlјivanje ove knjige finansiralo je
Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije

Dr Milica Kolaković-Bojović

**ORGANIZACIJA PRAVOSUĐA U
REPUBLICI SRBIJI – REFORMSKI OKVIR I
EU STANDARDI**

**Beograd
2018.**

Knjigu posvećujem svojim dečacima

SADRŽAJ

UVOD	17
------------	----

Deo I

Osnovi organizacije pravosuđa u Republici Srbiji

Glava I

NORMATIVNI OKVIR ORGANIZACIJE PRAVOSUĐA U REPUBLICI SRBIJI

1. Normativni okvir organizacije pravosuđa u Republici Srbiji	23
2. Uloga strateških dokumenata u normativnom okviru koji uređuje organizaciju i funkcionisanje pravosuđa u Republici Srbiji	24
2.1. POGLAVLJE 23 KAO STRATEŠKI OKVIR REFORME PRAVOSUĐA U REPUBLICI SRBIJI	25
2.1.1. Preporuke usmerene na jačanje nezavisnosti pravosuđa	27
2.1.2. Nepristrasnost i odgovornost	29
2.1.3. Stručnost i efikasnost	30
2.1.4. Ratni zločini	32

Glava II

INSTITUCIONALNI OKVIR ORGANIZACIJE PRAVOSUĐA U REPUBLICI SRBIJI

1. Organizacija i nadležnost sudova u Republici Srbiji	33
1.1. SPOLJAŠNJA ORGANIZACIJA SUDOVA	33
1.2. UNUTRAŠNJE UREĐENJE SUDOVA U REPUBLICI SRBIJI	39
1.3. POLOŽAJ SUDIJA U REPUBLICI SRBIJI	44
1.3.1. Izbor sudija	44
1.3.2. Garancije nezavisnosti u obavljanju sudijske funkcije	46
1.3.3. Dužnosti sudije	48
1.3.4. Vrednovanje rada	49
1.3.5. Prestanak sudijske funkcije	50
1.3.6. Disciplinska odgovornost sudija	51
1.4. PREDSEDNIK SUDA	55
1.5. SUDIJE POROTNICI	57
1.6. SUDSKO OSOBLJE	59
2. Organizacija i nadležnost javnih tužilaštava u Republici Srbiji	61
2.2. UNUTRAŠNJE UREĐENJE JAVNOG TUŽILAŠTVA	64

2.3. POLOŽAJ JAVNIH TUŽILACA I ZAMENIKA JAVNIH TUŽILACA U REPUBLICI SRBIJI	69
2.3.1. <i>Izbor javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca</i>	69
2.3.2. <i>Osnovni principi vršenja javnotužilačke funkcije</i>	72
2.3.3. <i>Odgovornost tužilaca i javnih tužilaca i prestanak funkcije</i>	76
2.4. OSOBLJE U JAVNIM TUŽILAŠTVIMA	81
3. Visoki savet sudstva	83
4. Državno veće tužilaca	85
5. Ministarstvo pravde	88
6. Pravosudna akademija	89
7. Državno pravobranilaštvo	93
8. Javni izvršitelji	98
9. Javni beležnici	104
10. Posrednici (medijatori)	113
11. Advokatura	115

Glava II

EU integracije kao strateško-dinamički okvir reforme pravosuđa u Republici Srbiji

Glava I

NEZAVISNOST PRAVOSUĐA

1. Pravnoteorijske postavke nezavisnosti pravosuđa	127
2. Inicijalni koraci na uspostavljanju ustavnih temelja nezavisnosti pravosuđa	132
3. Uticaj procesa evropskih integracija na jačanje nezavisnosti pravosuđa	135
3.1. JAČANJE NEZAVISNOSTI PRAVOSUĐA U SKLADU SA AKCIONIM PLANOM ZA POGLAVLJE 23	138
4. Jačanje nezavisnosti pravosuđa Republike Srbije putem ustavnih promena	142
4.1. (NE)POSTOJANJE I (NE)OBAVEZNOST STANDARDA U POGLEDU USTAVNOG POLOŽAJA I NEZAVISNOSTI PRAVOSUĐA	143
4.2. PROCEDURALNI ASPEKTI PROMENE VAŽEĆEG USTAVA	145
4.3. MATERIJALNOPRAVNI ASPEKTI PROMENE USTAVA	150
4.3.1. <i>Prenos nadležnosti na Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca</i>	151
4.3.2. <i>Obavezna obuka kao preduslov za prvi izbor na pravosudnu funkciju</i>	154
4.3.3. <i>Stalnost mandata kao individualna garancija nezavisnosti sudije</i>	156
4.3.4. <i>Sastav pravosudnih saveta i mehanizmi za sprečavanje blokade odlučivanja (antideadlock mechanism)</i>	158
4.3.5. <i>Nedoslednost u stavovima Venecijanske komisije</i>	162
4.3.6. <i>Detaljnije propisivanje razloga za prestanak sudijske funkcije</i>	165
4.3.7. <i>Specifičnosti rešenja koja se odnose na javna tužilaštva</i>	165
4.4. PERSPEKTIVE, MOGUĆI I VEROVATNI ISHODI USTAVNIH PROMENA	167

Glava II

NEPRISTRASNO I ODGOVORNO PRAVOSUĐE I KVALITET PRAVDE

1. Etika i integritet i disciplinska odgovornost nosilaca pravosudnih funkcija u svetlu reformskih procesa u okviru Poglavlja 23	172
1.1. PLANOVI INTEGRITETA	176
2. Automatska raspodela predmeta kao preduslov nepristrasnosti	179
3. Ujednačenost sudske prakse kao temelj pravne predvidivosti	182
3.1. SUDSKA PRAKSA KAO IZVOR PRAVA	183
3.2. PREDLOŽENE INTERVENCIJE U NACRTU AMANDMAN NA USTAV	187
3.2.1. <i>Dostupnost propisa i sudskih odluka kao preduslov ujednačenosti sudske prakse</i>	189

Glava III

STRUČNOST NOSILACA PRAVOSUDNIH FUNKCIJA

Glava IV

EFIKASNOST PRAVOSUĐA

1. Adekvatna mreža sudova i javnih tužilaštava kao preduslov efikasnosti pravosuđa	203
1.1. UNAPREĐENJE PRAVOSUDNE MREŽE U KONTEKSTU PRISTUPNIH PREGOVORA SA EU	208
2. Rešavanje zaostalih predmeta i trajanje sudskih postupaka	210
3. Uticaj reforme sistema izvršenja na efikasnost pravosuđa	218
4. Reforma krivičnog procesnog i efikasnost pravosuđa	220
5. Uloga pravosudnih profesija u rasterećenju i unapređenju efikasnosti pravosuđa	223
5.1. JAVNO BELEŽNIŠTVO I EFIKASNOST PRAVOSUĐA	223
5.2. MEDIJACIJA KAO MEHANIZAM RASTEREĆENJA PRAVOSUĐA	225
6. Pravosudni budžet i infrastruktura i efikasnost krivičnog pravosuđa	228
6.1. ULOGA IKT-A U EFIKASNOSTI PRAVOSUĐA	230
7. Pravo stanje i perspektive efikasnosti pravosuđa	233

Glava V

MONITORING I EVALUACIJA PRAVOSUDNE REFORME U REPUBLICI SRBIJI

1. Pokušaji uspostavljanja efikasnog monitoring mehanizma pre usvajanja NSRP 2013-2018	237
2. Monitoring i evaluacija NSRP 2013-2018.207	240
2.1. STRUKTURA I FUNKCIONISANJE MEHANIZMA	240

2.2. REZULTATI PETOGODIŠNJEG FUNKCIONISANJA	
MONITORING MEHANIZMA ZA NSRP 2013-2018.	243
2.2.1. <i>Transparentnost rada Komisije</i>	245
2.2.2. <i>Mehanizmi ranog uzbunjivanja i ubrzanja reformskog procesa</i>	246
3. Monitoring i evaluacija pravosudne reforme u okviru Poglavlja 23	246
3.1. STRUKTURA I FUNKCIONISANJE MONITORING MEHANIZMA ZA AP 23	246
3.2. REZULTATI DVOIPOGODIŠENJEG FUNKCIONISANJA	
MONITORING MEHANIZMA ZA AP 23	248
3.2.1. <i>Mehanizam ranog uzbunjivanja u slučaju zastoja u</i> <i> sprovođenju AP 23</i>	251
3.2.2. <i>Uloga civilnog društva u praćenju sprovođenja AP 23</i>	252
4. Koordinacija paralelnih monitoring mehanizama pravosudne reforme	253
4.1. ODNOS MONITORING MEHANIZAMA ZA NSRP 2013-2018 I AP 23	254
5. Dalji koraci na unapređenju mehanizama monitoringa i evaluacija pravosudne reforme	255
ALBUKERKI (ILI DALJI PUT REFORME)	259
LITERATURA	261
PROPISI	268

SKRAĆENICE

AK	Advokatska komora Srbije
AP 23	Akcioni plan za Poglavlje 23
AP NSRP 2013-2018	Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period od 2013-2018.
CEPEJ	Evropska komisija za efikasnost pravnih sistema- <i>Commission européenne pour l'efficacité de la justice - The European Commission for the Efficiency of Justice</i>
DVT	Državno veće tužilaca
EK	Evropska komisija
EU	Evropska unija
EKLJP	Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda
ESLJP	Evropski sud za ljudska prava
IKT	Informaciono-komunikacione tehnologije
JBK	Javnobeležnička komora
KJI	Komora javnih izvršitelja
NSRP 2013-2018.	Nacionalna strategija reforme pravosuđa za period od 2013-2018.
PA	Pravosudna akademija
RJT	Republičko javno tužilaštvo
RS	Republika Srbija
UN	Ujedinjene nacije
VKS	Vrhovni kasacioni sud
VSS	Visoki savet sudstva
VST	Visoki savet tužilaca
ZIO	Zakon o izvršenju i obezbeđenju
ZJB	Zakon o javnom beležništvu
ZJT	Zakon o javnom tužilaštvu
ZKP	Zakonik o krivičnom postupku
ZP	Zakon o pravobranilaštvu
ZPA	Zakon o Pravosudnoj akademiji
ZS	Zakon o sudijama
ZSPSJT	Zakon o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava
ZUS	Zakon o uređenju sudova
ZPP	Zakon o parničnom postupku

PREDGOVOR

Monografija pod nazivom *Organizacija pravosuđa u Republici Srbiji – reformski okvir i EU standardi* predstavlja jedinstven poduhvat u stručno-pravničkoj javnosti Srbije, u vremenu koje karakteriše intenzivan proces reforme njenog pravnog sistema s ciljem njegovog usaglašavanja sa standardima kojima teži svaka država koja želi da postane pravna, moderna, demokratska i uzor za druge države sa istim ciljevima. Pojava monografije u vremenu kada je rad na reformi pravnog sistema Republike Srbije, u segmentu koji monografija tretira, u završnoj fazi, daje joj dodatnu vrednost. Ovo tim pre što monografija uz celovit, originalan i nadasve argumentovan i stručno-kritički pristup u analizi predmetnih pitanja, ukazuje na poželjne načine njihovog normiranja, kako bi bila u funkciji ključnog cilja reforme- u funkciji stvaranja moderne, demokratske, efikasne pravne države. S obzirom na ovo, samo opredelenje autorke, da se na ovakav način uhvati u koštac sa predmetnom materijom, predstavlja hrabar potez a rezultati do kojih je došla u monografiji svrstavaju autorku, dr Milicu Kolaković-Bojović, u sam vrh piramide zvane- poznavaooci problematike organizacije pravosuđa u Republici Srbiji u kontekstu EU standarda. Ako se ovome doda i činjenica da je autorka aktivni akter važnih segmenata tekuće reforme pravosuđa Republike Srbije, nesporno je, da su njeni osmišljeni i decidni predlozi *de lege ferenda* odraz realnog stanja i da kao takvi mogu da predstavljaju dobar put ka jasnom kanalisanju reformskih procesa i njihovom efikasnom praćenju i unapređenju.

Posmatrano sa aspekta svoje arhitektonike monografija se sastoji iz dva dela, pri čemu prvi, koji obuhvata dve glave, daje jasan pregled normativnog, strateškog i institucionalnog okvira pravosuđa u Republici Srbiji. Deo II monografije, kroz pet glava, tematski prati pet osnovnih principa organizacije i reforme pravosuđa: nezavisnost, nepristrasnost, odgovornost, stručnost i efikasnost. Svaki od navedenih principa pojedinačno je sagledan u kontekstu reforme koja je sprovedena u procesu implementacije ključnih nacionalnih strateških dokumenata. Posebna pažnja je, u svakom od segmenata, posvećena EU standardima, kao i zahtevima pregovaračkog procesa u okviru Poglavlja 23. S obzirom na ovo, sasvim opravdano, najdetaljnije su obrađeni principi nezavisnosti i efikasnosti pravosuđa, principi koji neminovno otvaraju pitanja, ne samo promene Ustava, već i krupnih organizacionih promena koje su sprovedene prethodnih godina, poput uvođenja tužilačke istrage, promena pravosudne mreže, uspostavljanja pravosudnih profesija, automatizacije procesa u pravosuđu, i sl. Uz ovo, značajnu novinu predstavlja i sveobuhvatna analiza mehanizama praćenja i evaluacije reformskih procesa u oblasti

pravosuđa, kao jedne od tradicionalno najslabijih karika u ovoj oblasti. Ovo, kao i druga pitanja koja čine sadržaj monografije, autorka obrađuje temeljno i kroz njihovu stručno-kritičku i argumentovanu analizu, iznosi svoje viđenje perspektive daljeg toka reforme.

Monografija je napisana jednostavnim i jasnim pravničkim jezikom, uz korišćenje odgovarajuće metodologije, što je čini dostupnom širokom krugu čitalaca iz redova pravnih delatnika, kako za naučnike tako i pravnike koji rade u praksi, a predstavlja i korisnu osnovu za dublja doktrinarno proučavanja predmetne problematike. Suštinska objašnjenja važećih i novih zakonskih rešenja u vezi sa predmetnom problematikom, kriminalno-političkih razloga zbog kojih su ustanovljena i svrhe kojoj treba da služe mogu biti siguran oslonac kako ih pravilno tumačiti i primenjivati u praksi. Iako je, u nemalom stepenu, predmet rasprave pozitivnopravna norma, u monografiji su dati i predlozi *de lege ferenda* u cilju poboljšanja zakonskog teksta i njegove koherentnosti, što nadležnim organima može da bude i putokaz u rešavanju, nemalog broja, još uvek otvorenih pitanja organizacije pravosuđa i efikasnosti sudske zaštite u Republici Srbiji. Teorijska objašnjenja najvećeg broja analiziranih pitanja, tumačenje načela na kojima su zasnovana i položaja subjekata njihove praktične primene, čine monografiju čiji je tekst pred nama aktuelnom literaturom za daljnja doktrinarno proučavanja i pravilnu primenu zakonskih propisa u praksi, a osmišljeni i decidni predlozi *de lege ferenda* mogu biti od velike pomoći u radu na reformi pravosuđa i predstavljati dobar put ka jasnom kanalisanju reformskih procesa i njihovom efikasnom praćenju i unapređenju

Stručna zasnovanost sistematike, validna teorijska gledišta, svestranost razmatranja, kritička analiza normativnih rešenja i praktične primene, obezbeđuju naučni i stručni nivo koji tekst čini i aktuelnim i originalnim. Teorijske eksplikacije i proširena izlaganja najvećeg broja od razmatranih pitanja, od koristi su ne samo za Republiku Srbiju, već i šire. Tumačenja načina i svrhe normiranja konkretnih pitanja su analitička i sveobuhvatna, usled čega njihov sadržaj i smisao postaje razumljiv, a kritički ton argumentacije najvećeg broja analiziranih rešenja, ukazuje na neophodnost njihovog daljeg proučavanja, i to ne samo u teoriji, već i u njihovoj normativnoj razradi. Teorijska objašnjenja najvećeg broja predmetnih pitanja čine monografiju aktuelnom literaturom kako za daljnja doktrinarno proučavanja tako i za pravilnu primenu zakonskih propisa u pravosudnoj praksi, a predlozi *de lege ferenda*, osmišljeni i decidni, mogu biti od velike pomoći i idejnim tvorcima normi ove pravne oblasti.

S obzirom na sadržaj i aspekte obrade predmetnih pitanja, ova monografija, nema sumnje, predstavlja ne samo korisnu već i nezaobilaznu literaturu onih kojima je namenjena (naučnoj i stručnoj javnosti, zakonopiscima i zakonodavcima). Poput putokaza za poželjne načine normiranja i praktične

primene normi koje tretiraju problematiku organizacije pravosuđa i efikasnosti pružanja sudske zaštite, predstavlja nezaobilaznu osnovu u kanalisanju reformskih procesa i njihovom efikasnom praćenju i unapređenju.

U Beogradu, septembra 2018. god.

Prof. dr Stanko BEJATOVIĆ

UVOD

Tvrdnja ili verovanje, da je pravosuđe bilo koje države, u bilo kom momentu, organizovano i uređeno na takav način da je njegova reforma okončana, moralo bi biti rezultat ili velikog neiskustva koje čini da se reforma zamišlja kao jednokratni proces ili pak, politikantskog poricanja potrebe za daljim promenama, usled rizika da ono bude shvaćeno kao neuspeh dotadašnje vladavine.

Ređe, ali ne i nemoguće, može se raditi i o poricanju ljudske prirodne potrebe da, težeći ka savršenstvu, neprekidno menja na bolje sve što čoveka okružuje, a na šta svojim delanjem može da utiče.

Nešto češće, iako pomalo prizemno i razočaravajuće, javno istupanje protiv kontinuiranih reformi, uzrokovano je individualnom, ličnom nespretnošću na promene, prilagođavanje i usavršavanje. Konzervativnost ili lenjost - u praksi je razlika neretko neprimetna.

Pravosuđe Republike Srbije, decenijama unazad, poprište je veoma intenzivnih promena. Posmatrano iz ugla evolucionizma, ovo bi trebalo da bude znak da je prevaljen značajan put ka nezavisnom, nepristrasnom, stručnom, odgovornom, transparentnom i efikasnom pravosuđu. U realnosti, taj put je bio obeležen brojnim zastojima, nedoumicama, lutanjima i stranputicama. Imajući ovo u vidu, ne čudi što bi se na pitanje o realnim postignućima reforme, kao i trenutnom kvalitetu našeg pravosuđa teško mogao dobiti jednoznačan odgovor. Procenama i ocenama realnog stanja, bavili su se prethodnih petnaestak godina brojni međunarodni i domaći akteri. Analize i preporuke dolazile su sa svih strana, neretko od autora čiji se jedini kontakt sa pravosuđem Republike Srbije svodio na dvodnevnu posetu koju su započinjali tražeći Srbiju na mapi Evrope, a završavali taksativnim nabranjanjem kako izmeniti pojedinačne članove zakona, ukinuti postojeće institucije ili osnovati nove. Preporođeni njihovim nadahnućem i mudrošću, sudije, javni tužioci i državni službenici, vraćali su se potom svojim poslovima i s godinama sve više gubili nadu da će ovakvi misionarski pohodi doneti bilo šta, osim još nekoliko radnih dana utrošenih na snishodljive molbe, da im se pomogne u nabavci računara, vozila i opreme ili adaptaciji objekata.

Otvaranje pregovora sa Evropskom unijom, naše pravosuđe dočekalo je rastrzano između pokušaja da za sutrašnje suđenje obezbedi papir za štampanje zapisnika i obaveze da poznađe, čita, razume, u elektronskim bazama pretražuje, i najzad, primenjuje međunarodne standarde i praksu međunarodnih sudova. Zarobljeno na pola puta između lepih želja i loših navika; starih kalupa po kojima je pravljeno i nastojanja da se, sve ono što je iz tih kalupa poteklo, iako već odavno formirano i teško promenljivo, gotovo preko noći spakuje u nove okvire (posve drugačijeg oblika i veličine), srpsko pravosuđe

je utonulo u veliku galamu u kojoj gotovo da niko ne čuje svog sagovornika ali uprkos tome nastavlja da ponavlja sopstveno viđenje stvari. I dok jedna strana krivi arhaičnost starih kalupa i konzervativnost onih koji su po njima krojeni, oni koje je potrebno promeniti i prekrojiti, tvrde da je to nemoguće učiniti u potpunosti (ili makar ne u kratkim rokovima), ali i da novo ne mora nužno biti bolje od starog, te da bi se radije menjali svojim tempom i po sopstvenim planovima.

U atmosferi konstantnih previranja, promena i podela, čini se da je svrstavanje u tabore i prihvatanje kolektivnog, postalo mnogo prihvatljiviji obrazac ponašanja od formiranja sopstvenog mišljenja. Najmanje dobrodošli jesu pokušaji da se akterima ovih događaja pojasni, da gotovo da nema životne situacije u kojoj za sve postoji samo jedan krivac i jedan izlaz. Ipak, čini se da najteže od svega, do sluha „reformatora i reformisanih“, dopire podatak da svi zajedno moraju biti i jedno i drugo - i oni koji menjaju i oni koje treba menjati, a sve u interesu građana Republike Srbije.

Polazeći upravo od pretpostavke podeljenih uloga i zajedničke odgovornosti, ova knjiga nastala je kao pokušaj da se, kroz jednostavan pregled normativnog i institucionalnog okvira pravosuđa u Republici Srbiji, a potom i kroz detaljnu analizu dometa, modaliteta primene i tendencija promena u važenju ključnih načela organizacije i funkcionisanja pravosuđa, stvori štivo prijemljivo širokom krugu čitalaca, bez obzira da li tragaju za osnovnim informacijama o strukturi i funkcionisanju pravosudnog sistema ili pak tragaju za odgovorima o napretku načinjenom u kontekstu sprovođenja ključnih strateških dokumenata i procesu pristupnih pregovora sa EU.

Sama sadržina monografije postavljena je tako da oslikava i statičku i dinamičku komponentu pravosuđa u Republici Srbiji. Koncipirana po principu: ko želi da se bavi medicinom- prvo mora da savlada anatomiju, strukturirana je tako da u prvom delu može poslužiti kao abeceda organizacije i funkcionisanja pravosuđa Republike Srbije, namenjena svima koji o ovoj materiji usvajaju početna znanja.

U skladu sa tim, Deo I obuhvata prikaz normativnog i institucionalnog okvira, polazeći od šireg shvatanja pojma pravosuđa, po kome ono ne uključuje samo sudove i tužilaštva, već čitav niz institucija koje, uz jasnu podelu nadležnost, sa manjim ili većim udelom, čine da pravosudni sistem ostvaruje svrhu koja mu je Ustavom i zakonima namenjena. Ovakav pristup zastupljen je i u ključnim strateškim dokumentima koji uređuju ovu oblast, a njegova opravdanost s godinama se potvrđuje kroz sve značajniju ulogu pravosudnih profesija koje su, u poslednjoj deceniji, preuzele značajan deo, ranije sudskih nadležnosti. Opravdanost ovakve koncepcije oslanja se i na sve snažniju poziciju Viskog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca, kao i na rastući značaj Pravosudne akademije. Iako neopravdano skrajnuto i u reformskim

procesima zapostavljeno, Državno pravobranilaštvo je od vitalnog značaja za efikasnu sudsku zaštitu imovinskih interesa Republike Srbije.

Nasuprot tome, drugi deo knjige, vodič je kroz ciljeve, prepreke, pravila i (ne)uspehe na reformskom putu, trasiranom procesom pristupnih pregovora sa EU. Deo II monografije, odraz je dinamičke komponente pravosuđa i posvećen je dubinskoj analizi reformskih koraka u pravosuđu, pri čemu su oni sagledani iz ugla procesa evropskih integracija, kao okvira koji nadilazi i kontekst sprovođenja strateških dokumenata, koji i sami imaju ulogu agende oblikovane EU standardima i pravilima pristupnih pregovora. Struktura drugog dela postavljena je tako da oslikava ključne principe reforme pravosuđa, definisane u Nacionalnoj strategiji reforme pravosuđa za period od 2013-2018 (u daljem tekstu: NSRP 2013-2018.)¹, i Akcionom planu za Poglavlje 23² pa reformske procese prati kroz načela nezavisnosti, nepristrasnosti, stručnosti, odgovornosti i efikasnosti pravosuđa, ali i iz ugla monitoringa i evaluacije reformskih procesa. Fokus analize je na načelima nezavisnosti i efikasnosti, budući da složenost i intenzitet reformskih procesa u okviru ovih principa daleko nadmašuju ostale segmente.

Kontekstom protiv selektivnosti, balansom protiv krajnosti, ovo delo je skromni pokušaj da se u realnom svetlu sagleda stanje, procesi i perspektive u jednom od najvitalnijih segmenata države i društva.

¹ Nacionalna strategija reforme pravosuđa za period od 2013-2018. godine, "Službeni glasnik RS", broj 57/13.

² Akcioni plan za Poglavlje 23, dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/12647/akcioni-plan-za-pregovaranje-poglavlja-23-usvojen-na-sednici-vlade-srbije-27-aprila-2016.php>, pristupljeno 24. juna 2018. godine

Deo I

Osnovi organizacije pravosuđa u Republici Srbiji

Glava I

NORMATIVNI OKVIR ORGANIZACIJE PRAVOSUĐA U REPUBLICI SRBIJI

1. Normativni okvir organizacije pravosuđa u Republici Srbiji

Budući da čini jednu od tri grane državne vlasti, osnovni principi organizacije i funkcionisanja pravosuđa uređeni su već u samom Ustavu Republike Srbije.³ Deo peti Ustava, pod naslovom Uređenje vlasti, u članovima 142-165. neposredno reguliše pitanja od ključnog značaja za organizaciju i funkcionisanje pravosuđa, kao i za njegov odnos sa drugim granama vlasti, što je posredno uređeno i kroz čitav niz odredaba Ustava posvećenih organizaciji i funkcionisanju Narodne skupštine i Vlade Republike Srbije.

Sistemske zakonske u okviru oblasti pravosuđa, čine sedam ključnih zakona: Zakon o sudijama⁴, Zakon o uređenju sudova⁵, Zakon o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava⁶, Zakon o javnom tužilaštvu⁷, Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije⁸, Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u postupku za ratne zločine⁹, Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa za borbu protiv visokotehnološkog kriminala¹⁰ Zakon o Visokom savetu sudstva¹¹, Zakon o Državnom veću tužilaca¹² i Zakon o Pravosudnoj akademiji.¹³

Uvođenje novih pravosudnih profesija i jačanje njihove uloge kroz delegaciju brojnih, ranije sudskih nadležnosti, učinili su da i zakoni koji uređuju njihovu organizaciju i funkcionisanje, postanu vitalni deo normativnog okvi-

³ Ustav Republike Srbije, "Službeni glasnik RS", broj 98/06.

⁴ Zakon o sudijama, "Službeni glasnik RS", br. 116/08, 58/09 – odluka US, 104/09, 101/10, 8/12 – odluka US, 121/12, 124/12 – odluka US, 101/13, 111/14 – odluka USS, 117/14, 40/15, 63/15 – odluka US i 106/15, 63/16 – odluka US i 47/17.

⁵ Zakon o uređenju sudova, "Službeni glasnik RS", br. 116/2008, 104/09, 101/10, 31/11 - dr. zakon, 78/11 - dr. zakon, 101/11, 101/13, 106/15, 40/15 - dr. zakon, 13/2016, 108/16 i 113/17.

⁶ Zakon o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava, "Službeni glasnik RS", broj 101/13.

⁷ Zakon o javnom tužilaštvu, "Službeni glasnik RS", br. 116/08, 104/2009, 101/10, 78/11 - dr. zakon, 101/11, 38/12 - odluka US, 121/12, 101/13, 111/14 - odluka US, 117/14, 106/15 i 63/16 - odluka US.

⁸ Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije, "Službeni glasnik RS", broj 94/16.

⁹ Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u postupku za ratne zločine "Sl. glasnik RS", br. 67/03, 135/04, 61/05, 101/07, 104/09, 101/11 - dr. zakon i 6/15.

¹⁰ Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa za borbu protiv visokotehnološkog kriminala, "Službeni glasnik RS", br. 61/05 i 104/09.

¹¹ Zakon o Visokom savetu sudstva, "Službeni glasnik RS", br. 116/08, 101/10, 88/11 i 106/15.

¹² Zakon o Državnom veću tužilaca, "Službeni glasnik RS", br. 116/08, 101/10, 88/11 i 106/15.

¹³ Zakon o Pravosudnoj akademiji, "Službeni glasnik RS", br. 104/09, 32/14 - odluka US i 106/15.

ra u oblasti pravosuđa. Ovde prvenstveno mislimo na Zakon o izvršenju i obezbeđenju¹⁴, Zakon o javnom beležništvu¹⁵, Zakon o posredovanju u rešavanju sporova¹⁶ i Zakon o advokaturi¹⁷.

Pravosudni normativni okvir upotpunjen je desetinama podzakonskih akata, među kojima centralnu ulogu zauzimaju Sudski poslovnik¹⁸ i Pravilnik o upravi u javnim tužilaštvima¹⁹, kao i podzakonski akti Visokog saveta sudstva (u daljem tekstu: VSS, Savet) i Državnog veća tužilaca (u daljem tekstu: DVT, Veće) kojima se detaljno uređuju pitanja izbora, vrednovanja rada, obuke, napredovanja, etike, disciplinske odgovornosti i razrešenja nosilaca pravosudnih funkcija.

2. Uloga strateških dokumenata u normativnom okviru koji uređuje organizaciju i funkcionisanje pravosuđa u Republici Srbiji

Trenutnu organizaciju pravosuđa u Republici Srbiji ali i reformske korake sprovedene u prethodnih deceniju ipo, kao i one planirane za period koji predstoji, odlikuje par bitnih karakteristika:

Prva od njih, bez sumnje je proces veoma intenzivnih, kontinuiranih promena, čiji intenzitet pravosuđe održava u stanju neprekidne polu stabilnosti a neretko i nestabilnosti.

Druga se odnosi na specifičan kontekst koji pomenutim promenama daje proces evropskih integracija, pod čijim okriljem je pravosudna reforma, pre više od jedne decenije, smeštena u okvir dugoročnog strateškog planiranja²⁰, kao i sprovođenja takvih strateških dokumenata. Usvojeni od strane Narodne skupštine ili Vlade Republike Srbije, strateški dokumenti dobijaju opšteobavezujući karakter i dodatno usložnjavaju normativni okvir koji uređuje ovu oblast.

Tako je 2006. godine usvojena Nacionalna strategija reforme pravosuđa, za period od 2006. do 2011. godine²¹ (u daljem tekstu: Strategija

¹⁴ Zakon o izvršenju i obezbeđenju, "Službeni glasnik RS", br. 106/15, 106/16 - autentično tumačenje i 113/17 - autentično tumačenje.

¹⁵ Zakon o javnom beležništvu, "Službeni glasnik RS", br. 31/2011, 85/12, 19/13, 55/14 - dr. zakon, 93/14 - dr. zakon, 121/14, 6/15 i 106/15)

¹⁶ Zakon o posredovanju u rešavanju sporova, "Službeni glasnik RS", broj 55/14.

¹⁷ Zakon o advokaturi, "Službeni glasnik RS", br. 31/11 i 24/12 - odluka US.

¹⁸ Sudski poslovnik, "Službeni glasnik RS", br. 110/09, 70/11, 19/12, 89/13, 96/15, 104/15, 113/15 - ispr., 39/16, 56/16, 77/16 i 16/18.

¹⁹ Pravilnik o upravi u javnim tužilaštvima, "Službeni glasnik RS", br. 110/09, 87/10 i 5/12.

²⁰ O reformi pravosuđa tokom devedesetih godina prošlog veka vidi u: Markičević, A. (1997) Organizacija sudova i efikasnost krivičnog postupka, *Jugoslovenska revija za kriminologiju i krivično pravo*, br. 2-3, str. 183-196.

²¹ Nacionalna strategija reforme pravosuđa, "Službeni glasnik RS", broj 44/06.

iz 2006. godine), pri čemu se momentat njene izrade i usvajanja poklopio sa donošenjem novog Ustava, čija su rešenja u oblasti pravosuđa predstavljala potpuni zaokret u odnosu na dotadašnji sistem. Moglo bi se reći da je krilatica promena koje su tada započele bila „nezavisno pravosuđe“, te da su događaji koji su obeležili period od tog momenta pa sve do danas, bili uslovljeni nastojanjima da ideja nezavisnosti zaživi, ne samo u strateškim dokumentima i normativnim aktima već i u praksi.

Strategijom reforme pravosuđa iz 2006. godine, kao osnovni principi reforme izdvojeni su nezavisnost, transparentnost, odgovornost i efikasnost.

Nešto drugačija struktura predviđena je u NSRP 2013-2018. koju je Narodna skupština Republike Srbije usvojila 1. jula 2013. godine a kojom je predviđeno unapređenje nezavisnosti, nepristrasnosti i kvaliteta pravde, stručnosti, odgovornosti i efikasnosti pravosuđa, kao pet osnovnih principa, dok je transparentnost horizontalni princip koji prožima sve ostale.

Vlada Republike Srbije je 31. avgusta 2013. godine usvojila Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013-2018.²² (u daljem tekstu: Akcioni plan za NSRP 2013-2018.) kojim su predviđene konkretne mere i aktivnosti za realizaciju strateških ciljeva, definisani rokovi i nadležni subjekti za njihovo sprovođenje, kao i izvori finansiranja.

Iako naizgled različite strukture, ukoliko se obrati pažnja na strateške ciljeve postavljene i oba dokumenta, postaje jasno da su suštinski veoma slični. Razlog tome leži, pre svega u povezanosti i međusobnoj uslovljenosti procesa unutar pravosuđa, zbog čega većina njih ima dodirnih tačaka sa više od jednog ključnog principa. Upravo zbog toga, ni sami principi se ne mogu posmatrati kao zasebne i izdvojene celine, već su zajednički u funkciji ostvarenja izgradnje kvalitetnog pravosuđa.

2.1. POGLAVLJE 23 KAO STRATEŠKI OKVIR REFORME PRAVOSUĐA U REPUBLICI SRBIJI

Kako je Republika Srbija već duže od decenije posvećena procesu evropskih integracija, tako i sva reformska opredeljenja treba posmatrati u kontekstu usklađivanja sa evropskim standardima i najboljom uporednom praksom, budući da u oblasti organizacije pravosuđa gotovo da ne postoje pravne tekovine EU, izuzimajući oblast procesnih garancija²³ koja se deli-

²² Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013-2018, "Službeni glasnik RS", broj 71/13.

²³ O intenzivnom razvoju *acquis-a* u oblasti procesnih garancija vidi više u: Jimeno-Bulnes, M. (2010) *Towards Common Standards on Rights of Suspected and Accused Persons in Criminal Proceedings in the EU? Ceps Liberty and Security in Europe*, pp. 2-21.

mično uređuje procesnim, a drugim delom pravosudnim organizacionim zakonodavstvom.

U tom smislu pravne tekovine, EU standardi i najbolja uporedna praksa predstavljaju statički, odnosno materijalni deo EU integracija kao reformskog okvira organizacije pravosuđa, dok sam proces pristupnih pregovora predstavlja njegovu dinamičku komponentu, koja određuje reformske prioritete i rokove za njihovu realizaciju. Ovde, ipak, valja napomenuti da i ovu karakteristiku statičnosti treba shvatiti vrlo uslovno, budući da je proces usvajanja novog zakonodavstva i uspostavljanja standarda, iako ne podjednako u svim oblastima, ipak intenzivan.

Republika Srbija je 28. jula 2014. godine zvanično primila Izveštaj o skriningu za Pregovaračko poglavlje 23: Pravosuđe i osnovna prava.²⁴ Taj dokument predstavlja završni korak skrininga, odnosno analitičkog pregleda usklađenosti zakonodavnog i institucionalnog okvira Republike Srbije sa pravnim tekovinama i standardima Evropske unije.

Kada je reč o sadržini preporuka iz Izveštaja o skriningu, moglo bi se konstatovati da one ne predstavljaju iznenađenje već svojevrzni zahtev za kontinuitetom reformi započetih u godinama koje su mu prethodile, a čiji je budući tok trasiran kroz NSRP 2013-2018, ali sa posebnim fokusom na oblastima koje je Evropska komisija identifikovala kao prioritetne, odnosno na čijoj temeljnijoj reformi insistira.

Obaveza Republike Srbije nakon prijema Izveštaja o skriningu sastojala se u izradi Akcionog plana za Poglavlje 23 (u daljem tekstu: AP 23), koji je Vlada Republike Srbije usvojila 27. aprila 2016. godine,²⁵ kao krovnog strateškog dokumenta koji uređuje dalje korake sprovođenje reformskih aktivnosti čije je preduzimanje zahtevano preporukama sadržanim u Izveštaju o skriningu. Struktura, AP 23, određena preporukama EK, nešto je drugačija nego kada je reč o AP 23, pa se tako sastoji iz četiri dela:

- nezavisnost;
- nepristrasnost i odgovornost;
- stručnost i efikasnost;
- ratni zločini.

U svakom od ova četiri dela, preporuke iz Izveštaja o skriningu adresirane su nizom aktivnosti, čime su trasirani kompletni reformski procesi u

²⁴ Izveštaj o skriningu za Pregovaračko poglavlje 23. Dostupno na: http://seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/Skrining/Screening%20Report%2023_SR.pdf, pristupljeno: 25. maja 2017.

²⁵ Akcioni plan za Poglavlje 23, dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/12647/akcioni-plan-za-pregovaranje-poglavlja-23-usvojen-na-sednici-vlade-srbije-27-aprila-2016.php>, pristupljeno 24. juna 2018. godine

pravosuđu Republike Srbije u periodu koji predstoji, a koji, sudeći po dosadašnjem toku pristupnih pregovora sa EU, neće trajati kratko.²⁶

Imajući u vidu da su od objavljivanja Izveštaja o skriningu protekle četiri godine, obrisi ideja zacrtanih u preporukama sadržanim u ovom dokumentu, već su vidljivi u institucionalnim postavkama i funkcionisanju pravosudnog sistema, o čemu će više biti reči u Glavi II.

2.1.1. Preporuke usmerene na jačanje nezavisnosti pravosuđa

Prva preporuka u Izveštaju odnosi se na izmene Ustava u delu koji se odnosi na pravosuđe i glasi:

„Uz podršku spoljnih eksperata, Srbija bi trebalo da izvrši temeljnu analizu postojećih rešenja/mogućih amandmana na Ustav imajući u vidu preporuke Venecijanske komisije i evropske standarde, obezbeđujući nezavisnost i odgovornost pravosuđa. Promene bi, između ostalog, trebalo da obuhvate sledeće:

- Sistem odabira, predlaganja, izbora, premeštaja i prestanka funkcije sudija, predsednika sudova i javnih tužilaca, odnosno zamenika javnih tužilaca bi trebalo da bude nezavisan od političkog uticaja. Ulazak u pravosudni sistem treba da bude zasnovan na objektivnim kriterijumima vrednovanja, pravičnim procedurama odabira, otvoren za sve kandidate odgovarajućih kvalifikacija i transparentan iz ugla opšte javnosti. Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca bi trebalo da budu ojačani na način koji bi podrazumevao preuzimanje vodeće uloge u upravljanju pravosuđem, pa i kada je reč o imunitetima. Njihov sastav trebalo bi da bude mešovit, bez učešća Narodne skupštine (izuzev isključivo deklaratorne uloge) sa najmanje 50% članova iz pravosuđa koji predstavljaju različite nivoe jurisdikcije. Izabrani članovi bi trebalo da budu odabrani od strane kolega;
- Organi zakonodavne ili izvršne vlasti ne bi trebalo da imaju ovlašćenje da kontrolišu ili nadgledaju rad pravosuđa;
- Preispitati probni period u trajanju od tri godine za kandidate za sudije i zamenike tužilaca;
- Precizirati razloge za razrešenje sudija;
- Precizirati pravila koja se odnose na prekid mandata sudija Ustavnog suda.“
- Prvi utisak koji se stiče čitanjem preporuka je da su autori NSRP 2013-2018. na adekvatan način prepoznali problem neodgovarajućih ustavnih rešenja koja ne garantuju pun obim nezavisnosti pravosuđa, naročito u pogledu uloge Narodne skupštine u procesu izbora nosilaca pravosudnih funkcija, kao i izbornih članova Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca.

²⁶ O pravcima, trendovima i rezultatima reformi u okviru Poglavlja 23, vidi u Delu II.

Za razliku od poziva na preispitivanje trogodišnjeg trajanja probnog perioda prilikom prvog izbora na pravosudnu funkciju, poziv da se preciziraju pravila koja se odnose na prekid mandata sudija Ustavnog suda, predstavlja izvesnu novinu jer, osim sporadičnih pominjanja, ovo pitanje nije svrstavano na listu reformskih prioriteta.

Drugom preporukom od Republike Srbije je zahtevano da osigura „izbor preostalih predsednika sudova (posebno osnovnih i viših sudova)“, i već u ovom momentu je izvesno da je sama preporuka stigla prekasno jer su, osim 11 predsednika sudova za koje su konkursi u toku, ostali izabrani krajem maja ove godine. Ono što će se, nesporno, postaviti kao pitanje, jeste opravdanost njihovog izbora pre usvajanja jasnih i unapred definisanih kriterijuma, koje je Visoki savet sudstva usvojio tek u julu ove godine, sa čak četiri godine zakašnjenja u odnosu na planirane rokove.

Jasni kriterijumi su imperativ ne samo kada je u pitanju izbor na pravosudne funkcije već i u oblasti vrednovanja rada i napredovanja u karijeri, a u okviru i pod nadzorom Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca. U tom smislu, jedna od preporuka se odnosi na to da je potrebno ustanoviti pravičan i transparentan sistem napredovanja sudija i javnih tužilaca uključujući periodično profesionalno ocenjivanje učinka rada sudija i javnih tužilaca. Potrebno je ustanoviti sistem za nadzor i evaluaciju primene ovih standarda u praksi. Stav Evropske komisije je da saveti treba da snose odgovornost za donošenje odluka o napredovanju, raspoređivanju na niže radno mesto ili razrešenju.

Proširenje nadležnosti saveta podrazumeva i potrebu njihovog jačanja, što je izraženo kroz preporuku koja kaže da je potrebno obezbediti dovoljno administrativnih kapaciteta kao i budžetska ovlašćenja Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca nad sopstvenim budžetom kako bi im se omogućilo da efektivno izvršavaju svoje obaveze. Njihov rad bi trebalo da bude transparentan i da podleže institucionalnoj odgovornosti.

Drugi deo ove preporuke koji se odnosi na transparentost rada Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca, takođe bi se mogao smatrati već ispunjenim, ako se uzmu u obzir rešenja sadržana u nacrtima zakona o izmenama i dopunama Zakona o Visokom savetu sudstva i Državnom veću tužilaca, kojima se predviđa značajno unapređenje javnosti njihovog rada.

Kako se u javnosti često spekulisalo o postojanju političkih pritisaka na rad saveta, dok su izostajala zvanična saopštenja na tu temu, ne čudi preporuka koja zahteva da se ustanovi jasna procedura javnog reagovanja za Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca u slučajevima političkog uticaja na rad sudstva i javnog tužilaštva.

Na odnos javnosti i pravosuđa, a naročito u kontekstu senzacionalističkog izveštavanja i medijskog komentarisanja sudskih odluka odnosi se i na-

redna preporuka, koja sadrži zahtev da se osigura puno poštovanje sudskih odluka uključujući i podizanje svesti da kritikovanje sudskih odluka, naročito od strane političara, predstavlja rizik po nezavisnost pravosuđa.

Uključivanje, ne samo stručne, već i šire javnosti, u pregovarački i reformski proces, Evropska komisija je definisala kroz preporuku da se obezbedi učešće civilnog društva i strukovnih udruženja u definisanju budućih koraka u reformskom procesu, kao i u nadzoru nad sprovođenjem akcionih planova.

Iako je većina pitanja koja su u vezi sa kosovskim pitanjem svrstana u Pregovaračko poglavlje 35, u Potpoglavlju Pravosuđe našla se preporuka da ne neophodno obezbediti usvajanje posebnih zakona u vezi sa institucijama pravosuđa Republike Srbije a u vezi sa obavezama Republike Srbije proisteklim iz Prvog sporazuma od 19. aprila 2013. godine. Ovo ne predstavlja iznenađenje, budući da je i Zakonom o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava, koji se primenjuje od 1. januara 2014. godine, predviđeno da pitanje pravosudne mreže na Kosovu i Metohiji bude uređeno usvajanjem posebnog zakona.

2.1.2. Nepristrasnost i odgovornost

Jedna od osnovnih garancija nepristrasnosti, jeste puna realizacija tzv. prava na prirodno sudiju, što se postiže najširoom primenom pravila o automatskoj (slučajnoj) raspodeli predmeta, te ne čudi što je njihovo preciziranje i primena, uključujući i pronalaženje tehničkih rešenja za izbegavanje zaobilaženja sistema, jedan od zahteva koji se postavlja u preporukama. Potrebno je obezbediti da sistem ne bude podložan manipulacijama kao i da bude predmet redovnog inspekcijuskog nadzora od strane inspektorata.

Kao što je u NSRP 2013-2018. i istaknuto, povećani obim nezavisnosti mora biti praćen adekvatnim mehanizmima odgovornosti. U Izveštaju je samo jednom preporukom obuhvaćen čitav sistem odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija, razvrstanih na sledeći način:

- Obezbediti efektivnu implementaciju odredaba o „sukobu interesa” i njihove izmene i dopune u slučaju potrebe;
- Obezbediti efektivnu verifikaciju imovinskih karata i unakrsne provere sa relevantnim informacijama;
- Efektivno praćenje poštovanja etičkog kodeksa i sprovođenje dodatnih aktivnosti vezanih za evaluaciju i obuku sudija i javnih tužilaca u oblasti etike;
- Preispitati u meri u kojoj je neophodno i efektivno primeniti pravila o disciplinskoj odgovornosti i postupku razrešenja;
- Izvršiti ponovnu procenu sistema funkcionalnog imuniteta i obezbediti punu krivičnu odgovornost sudija i javnih tužilaca;

Kada je reč o prva dva segmenta preporuke, može se slobodno reći da se radi o hroničnoj, više puta isticanoj bolji sistema borbe protiv korupcije. Naime, reč je o tome da samo zanemarljiv procenat imovinskih karata nosilaca pravosudnih funkcija uopšte prolazi sistem provere u Agenciji za borbu protiv korupcije i to uglavnom zbog izostanka povezanosti baza relevantnih podataka ali i mehanizama koji bi Agenciji omogućili da do podataka uopšte i dođe.

Kada je reč o poštovanju etičkih kodeksa, fokus je na preventivnom delovanju, odnosno na obuci nosilaca pravosudnih funkcija u oblasti etičkih standarda.

U oblasti disciplinske odgovornosti, preporuka se odnosi na efektivnu implementaciju normativnog okvira, na čemu se insistira od uspostavljanja disciplinskih organa u okviru Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca. U istom duhu je i preporuka koja se odnosi na preispitivanje odredaba o funkcionalnom imunitetu sudija i javnih tužilaca.

2.1.3. Stručnost i efikasnost

Kada je reč o stručnosti i efikasnosti pravosudnog sistema, mogu se uočiti dve osnovne niti koje treba pratiti u daljim reformskim potezima: Jačanje položaja i kapaciteta Pravosudne akademije i smanjenje broja zaostalih predmeta.

U tom smislu, od Srbije se zahteva da unapredi Pravosudnu akademiju kao centar za stalnu i početnu obuku sudija i javnih tužilaca u skladu sa odlukama Ustavnog suda o odredbama Zakona o javnom tužilaštvu i Pravosudnoj akademiji, i to kroz:

- uvođenje godišnjeg programa obuke koji obuhvata sve oblasti prava, uključujući i pravo EU;
- obezbeđivanje potrebnih resursa i uvođenje sistema kontrole kvaliteta početne i specijalizovane obuke.

Pored toga, insistira se na razvijanju sistema koji omogućava procenu potreba za obukom, kao segmenta vrednovanja rezultata rada sudija i javnih tužilaca.

Kada je reč o unapređenju efikasnosti pravosudne mreže, akcenat je na praćenju efikasnosti i sveobuhvatnoj analizi u pogledu troškova, efikasnosti i pristupa pravdi pre preduzimanja daljih korektivnih mera

Strateški pristup se zahteva i u oblasti ljudskih resursa, pa je preporučeno usvajanje i sprovođenje srednjeročne strategije ljudskih resursa za pra-

vosuđe na osnovu analize potreba i obima posla, a imajući u vidu moguće dalje promene u strukturi sudova, izboru i obuci kadrova.

Spona između pravosudne mreže i strateškog pristupa pitanju ljudskih resursa jeste zahtev da se pronade održivo rešenje problema nejednake opterećenosti sudija i javnih tužilaca brojem predmeta.

Imajući u vidu veliki broj nerešenih predmeta, preporuka Evropske komisije ističe potrebu sprovođenja Programa za rešavanje starih predmeta, uključujući i uvođenje metoda alternativnog načina rešavanja sporova. Ovom preporukom su zapravo istaknuta dva aspekta problema nerešenih predmeta. S jedne strane, potrebno je maksimalno redukovati broj postojećih ali je, s druge strane, podjednako važno sprečiti nastanak novih zaostataka u radu, što se, između ostalog, može postići uspostavljanjem efikasnog sistema javnih beležnika i medijatora, odnosno posrednika u rešavanju sporova.

Kako je u momentu formulisanja preporuka najveći broj nerešenih predmeta otpadao na predmete izvršenja, Izveštaj sadrži preporuku kojom se zahteva unapređenje izvršavanja presuda, posebno u predmetima iz oblasti građanskog prava.

O efikasnom pravosuđu u 21. veku je nemoguće govoriti bez razvoja e-pravosuđa, a stav Evropske komisije je da ovaj sistem treba postepeno razvijati kao sredstvo za unapređenje efikasnosti, transparentnosti i celovitosti sudskog procesa, nadogradnjom postojećeg sistema za automatsko upravljanje predmetima. Obezbediti dostupnost pouzdane i ujednačene pravosudne statistike i uvođenje sistema za praćenje trajanja sudskih postupaka.

Jedan od dominantnih problema pravosuđa Republike Srbije, koji pored predugog trajanja postupaka, možda i najznačajnije zadire u kvalitet realizacije prava na pristup pravdi, tiče se ujednačenosti sudske prakse, čije se unapređenje zahteva putem različitih sredstava (razmatranjem pojednostavljenja sudskog sistema ukidanjem sudova mešovite nadležnosti i mogućnosti izjavljivanja žalbe Vrhovnom kasacionom sudu protiv svake pravnosnažne odluke), kao i kroz obezbeđivanje elektronskog pristupa sudskim odlukama i sentencama i njihovo objavljivanje u razumnom vremenskom roku.

Kao što je ranije pomenuto, početak primene Zakonika o krivičnom postupku iz 2011. godine u sudovima i javnim tužilaštvima opšte nadležnosti, predstavlja veliki korak ka savremenom i efikasnijem krivičnom postupku ali je praćeno brojnim problemima. U tom smislu, ne čudi preporuka Evropske komisije kojom se zahteva nadzor nad primenom novog Zakonika o krivičnom postupku i preduzimanje korektivnih mera gde je potrebno.

Kako u ovom momentu nije moguće o detalja planirati reformske korake za čitav period do pridruživanja, u Izveštaju je istaknuta potreba da se napravi srednjeročni presek stanja krajem 2015. godine, kao i procena uticaja 2018.

godine zasnovana na rezultatima ostvarenim sprovođenjem NSRP 2013-2018. i pratećeg ažuriranog Akcionog plana, a potom, na osnovu ove procene, definišu, gde je to potrebno, mere za preostali period do pridruživanja.

2.1.4. Ratni zločini

Generalni utisak, kada je oblast ratnih zločina u pitanju, jeste da nema bitnih zamerki na normativni i institucionalni okvir, ali da je potrebno unapređenje implementacije, kao i jačanje administrativnih kapaciteta u određenim segmentima. Tako je u Izveštaju sadržana preporuka koja kaže da je potrebno obezbediti da sve optužbe budu adekvatno istražene, a okrivljeni potom procesuirani i izvedeni pred sud. Pored toga, potrebno je osigurati proporcionalnost kazni i osigurati jednako postupanje prema osumnjičenima, uključujući predmete visoko rangiranih zvaničnika koji su navodno umešani u ratne zločine.

Već pominjano jačanje administrativnih kapaciteta se uglavnom odnosi na podizanje nivoa bezbednosti svedoka i svedoka saradnika na viši nivo i unapređenje rada službi za podršku svedocima i svedocima saradnicima, kao i osiguravanje poverljivosti istrage uključujući i svedočenje svedoka i svedoka saradnika.

Glava II

INSTITUCIONALNI OKVIR ORGANIZACIJE PRAVOSUĐA U REPUBLICI SRBIJI

1. Organizacija i nadležnost sudova u Republici Srbiji

1.1. SPOLJAŠNJA ORGANIZACIJA SUDOVA

Zakon o uređenju sudova (u daljem tekstu: ZUS) propisuje da je sudska vlast jedinstvena na teritoriji Republike Srbije. (član 11) U Srbiji sudska vlast pripada sudovima opšte i posebne nadležnosti. Sudovi opšte nadležnosti su osnovni sudovi, viši sudovi, apelacioni sudovi i Vrhovni kasacioni sud (u daljem tekstu: VKS), kao najviši sud u Republici Srbiji. Sudovi posebne nadležnosti su privredni sudovi, Privredni apelacioni sud, prekršajni sudovi, Prekršajni apelacioni sud i Upravni sud.

Dok su VKS, Privredni apelacioni sud, Prekršajni apelacioni sud i Upravni sud sudovi republičkog ranga (osnivaju se za čitavu teritoriju Republike Srbije), osnovni sud se osniva za teritoriju grada, odnosno jedne ili više opština, a viši sud za područje jednog ili više osnovnih sudova. Apelacioni sud osniva se za područje više viših sudova. (član 13-14)

U skladu sa članom 15. ZUS-a, hijerarhija sudova je određena tako da je Vrhovni kasacioni sud neposredno viši sud za Privredni apelacioni sud, Prekršajni apelacioni sud, Upravni sud i apelacioni sud.

Apelacioni sud je neposredno viši sud za viši sud i osnovni sud, Privredni apelacioni sud je neposredno viši sud za privredni sud, a Prekršajni apelacioni sud je neposredno viši sud za prekršajni sud.

Viši sud je neposredno viši sud za osnovni sud kada je to određeno ovim zakonom, kao i za pitanja unutrašnjeg uređenja sudova i primene Zakona o sudijama.

Pored sudova, ZUS predviđa (član 19) mogućnost osnivanja odeljenja prekršajnog suda izvan sedišta u kojem sudi i preduzima druge sudske radnje, dok je za osnovne i privredne sudove predviđen amogućnost osnivanja sudskih jedinica izvan sedišta suda u kojima se sudi i preduzimaju druge sudske radnje, u skladu sa godišnjim rasporedom poslova u sudu.

Nadležnost sudova određena je čl. 22-31 ZUS-a.

Osnovni sud u prvom stepenu sudi za krivična dela za koja je kao glavna kazna predviđena novčana kazna ili kazna zatvora do deset i deset godina ako za pojedina od njih nije nadležan drugi sud i odlučuje o molbi za prestanak mere bezbednosti ili pravne posledice osude za krivična dela iz svoje nadležnosti.

Kada je reč o građanskim sporovima, osnovni sud u prvom stepenu sudi u građanskopravnim sporovima ako za pojedine od njih nije nadležan drugi sud i vodi izvršne i vanparnične postupke za koje nije nadležan neki drugi sud.

Osnovni sud u prvom stepenu sudi u stambenim sporovima; sporovima povodom zasnivanja, postojanja i prestanka radnog odnosa; o pravima, obavezama i odgovornostima iz radnog odnosa; o naknadi štete koju zaposleni pretrpi na radu ili u vezi sa radom; sporovima povodom zadovoljavanja stambenih potreba na osnovu rada.

Pored navedenog, osnovni sud pruža građanima pravnu pomoć, kao i međunarodnu pravnu pomoć ako nije nadležan drugi sud i vrši druge poslove određene zakonom. ZUS ostavlja i mogućnost da se zakonom predvidi da u određenim vrstama pravnih stvari postupaju samo neki osnovni sudovi sa područja istog višeg suda.

Nadležnost viših sudova u Republici Srbiji, članom 23. ZUS-a je propisana u formi taksativnog navođenja, pa je tako predviđeno da viši sud u prvom stepenu:

- sudi za krivična dela za koja je kao glavna kazna predviđena kazna zatvora preko deset godina;
- sudi za krivična dela: protiv čovečnosti i drugih dobara zaštićenih međunarodnim pravom, protiv Vojske Srbije; odavanje državne tajne; odavanje službene tajne; krivično delo propisano zakonom koji uređuje tajnost podataka; pozivanje na nasilnu promenu ustavnog uređenja; izazivanje nacionalne, rasne i verske mržnje i netrpeljivosti; povreda teritorijalnog suvereniteta; udruživanje radi protivustavne delatnosti; povreda ugleda Republike Srbije; povreda ugleda strane države ili međunarodne organizacije; pranje novca; kršenje zakona od strane sudije, javnog tužioca i njegovog zamenika; ugrožavanje bezbednosti vazdušnog saobraćaja; ubistvo na mah; silovanje; obljava nad nemoćnim licem; obljava zloupotrebom položaja; otmica; trgovina maloletnim licima radi usvojenja; nasilničko ponašanje na sportskoj priredbi i javnom skupu; primanje mita; zloupotreba položaja odgovornog lica (član 234. stav 3. Krivičnog zakonika) i krivična dela za koja je posebnim zakonom utvrđena nadležnost višeg suda; zloupotreba u javnim nabavkama (član 234a stav 3. Krivičnog zakonika);
- sudi u krivičnom postupku prema maloletnim učinocima krivičnih dela;
- odlučuje o molbi za prestanak mere bezbednosti ili pravne posledice osude za krivična dela iz svoje nadležnosti;
- odlučuje o zahtevima za rehabilitaciju;
- odlučuje o zabrani rasturanja štampe i širenja informacija sredstvima javnog informisanja;

- sudi u građanskopravnim sporovima kad vrednost predmeta spora omogućuje izjavljivanje revizije; u sporovima o autorskim i srodnim pravima i zaštiti i upotrebi pronalazaka, industrijskog dizajna, modela, uzoraka, žigova, oznaka geografskog porekla, topografije integrisanih kola, odnosno topografije poluprovodničkih proizvoda i oplemenjivača biljnih sorti ako nije nadležan drugi sud; u sporovima o osporavanju ili utvrđivanju očinstva i materinstva; u sporovima za zaštitu od diskriminacije i zlostavljanja na radu; u sporovima o objavljivanju ispravke informacije i odgovora na informaciju zbog povrede zabrane govora mržnje, zaštite prava na privatni život, odnosno prava na lični zapis, propuštanja objavljivanja informacije i naknade štete u vezi sa objavljivanjem informacije;
- sudi u sporovima povodom štrajka; povodom kolektivnih ugovora ako spor nije rešen pred arbitražom; povodom obaveznog socijalnog osiguranja ako nije nadležan drugi sud; povodom matične evidencije; povodom izbora i razrešenja organa pravnih lica ako nije nadležan drugi sud.

Kada je reč o drugostepenoj nadležnosti, Zakonom je predviđeno da viši sud u drugom stepenu odlučuje o žalbama na odluke osnovnih sudova:

- o merama za obezbeđenje prisustva okrivljenog;
- za krivična dela za koje je propisana novčana kazna i kazna zatvora do pet godina;
- na rešenja u građanskopravnim sporovima; na presude u sporovima male vrednosti; u izvršnim postupcima i postupcima obezbeđenja; u vanparničnim postupcima.
- Viši sud vodi postupak za izručenje okrivljenih i osuđenih lica, pruža međunarodnu pravnu pomoć u postupcima za krivična dela iz svoje nadležnosti, izvršava krivičnu presudu inostranog suda, odlučuje o priznanju i izvršenju stranih sudskih i arbitražnih odluka ako nije nadležan drugi sud, odlučuje o sukobu nadležnosti osnovnih sudova sa svog područja, obezbeđuje i pruža pomoć i podršku svedocima i oštećenima i vrši druge poslove određene zakonom.
- Zakonom se može predvideti da u određenim vrstama pravnih stvari postupa samo određeni viši sud.

Kada je reč o nadležnosti apelacionih sudova, član 24. ZUS određuje da Apelacioni sud odlučuje o žalbama:

- na odluke viših sudova;
- na odluke osnovnih sudova u krivičnom postupku, ako za odlučivanje o žalbi nije nadležan viši sud;
- na presude osnovnih sudova u građanskopravnim sporovima, ako za odlučivanje o žalbi nije nadležan viši sud.

Takođe, Apelacioni sud odlučuje o sukobu nadležnosti nižih sudova sa svog područja ako za odlučivanje nije nadležan viši sud, o prenošenju nadležnosti osnovnih i viših sudova kad su sprečeni ili ne mogu da postupaju u nekoj pravnoj stvari i vrši druge poslove određene zakonom.

ZUS posebno prepoznaje nadležnost apelacionih sudova u oblasti ujednačavanja sudske prakse. Tako je propisano da ovi sudovi održavaju zajedničke sednice i obaveštavaju Vrhovni kasacioni sud o spornim pitanjima od značaja za funkcionisanje sudova u Republici Srbiji i ujednačavanje sudske prakse.

- Kada je reč o sudovima posebne nadležnosti, ZUS predviđa da privredni sud u prvom stepenu sudi:
- u sporovima između domaćih i stranih privrednih društava, preduzeća, zadruga i preduzetnika i njihovih asocijacija (privredni subjekti), u sporovima koji nastanu između privrednih subjekata i drugih pravnih lica u obavljanju delatnosti privrednih subjekata, kao i kad je u navedenim sporovima jedna od stranaka fizičko lice ako je sa strankom u odnosu materijalnog suparničarstva;
- u sporovima o autorskim i srodnim pravima i zaštiti i upotrebi pronalazaka, industrijskog dizajna, modela, uzoraka, žigova, oznaka geografskog porekla, topografije integrisanih kola, odnosno topografije poluprovodničkih proizvoda i oplemenjivača biljnih sorti koji nastanu između subjekata iz tačke 1. ovog stava; u sporovima povodom izvršenja i obezbeđenja iz nadležnosti privrednih sudova, a u sporovima povodom odluka izabranih sudova samo kad su donete u sporovima iz tačke 1. ovog stava;
- u sporovima koji proizlaze iz primene Zakona o privrednim društvima ili primene drugih propisa o organizaciji i statusu privrednih subjekata, kao i u sporovima o primeni propisa o privatizaciji i hartijama od vrednosti;
- u sporovima o stranim ulaganjima; o brodovima i vazduhoplovima, plovidbi na moru i unutrašnjim vodama i sporovima u kojima se primenjuju plovidbeno i vazduhoplovno pravo, izuzev sporova o prevozu putnika; o zaštiti firme; povodom upisa u sudski registar; povodom reorganizacije, sudske i dobrovoljne likvidacije i stečaja osim sporova za utvrđenje postojanja zasnivanja i prestanka radnog odnosa koji su pokrenuti pre otvaranja stečaja.

Pored navedenog, Privredni sud u prvom stepenu vodi postupak za upis u sudski registar pravnih lica i drugih subjekata, ako za to nije nadležan drugi organ (poput Agencije za privredne registre, Ministarstva pravde ili Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave); vodi postupak stečaja i reorganizacije; određuje i sprovodi izvršenje na osnovu izvršnih i verodostojnih isprava kada se odnose na lica iz stava 1. tačka 1. člana 25. ZUS-a, određuje i sprovodi izvršenje

i obezbeđenje odluka privrednih sudova, a odluka izabranih sudova samo kad su donete u sporovima iz stava 1. tačka 1. člana 25. ZUS; odlučuje o priznanju i izvršenju stranih sudskih i arbitražnih odluka donetih u sporovima iz stava 1. tačka 1. člana 25. ZUS; određuje i sprovodi izvršenje i obezbeđenje na brodovima i vazduhoplovima; vodi vanparnične postupke koji proizlaze iz primene Zakona o privrednim društvima.

ZUS privrednom sudu poverava i prvostepenu nadležnost za odlučivanje o privrednim prestupima i s tim u vezi o prestanku zaštitne mere ili pravne posledice osude, kao i pružanje međunarodne pravne pomoći za pitanja iz svoje nadležnosti i vršenje i drugih poslova određenih zakonom.

Privrednom apelacionom sudu je Zakonom poverena nadležnost za odlučivanje o žalbama na odluke privrednih sudova i drugih organa, u skladu sa zakonom, kao i odlučivanje o sukobu nadležnosti i o prenošenju nadležnosti privrednih sudova; utvrđivanje pravnih stavova radi jedinstvene primene zakona iz nadležnosti privrednih sudova i vršenje drugih poslova određenih zakonom.

Zakonom je prekršajnom sudu u prvom stepenu poverena nadležnost za suđenja u prekršajnim postupcima, ako za njih nije nadležan organ uprave, kao i pružanje međunarodne pravne pomoći u okviru nadležnosti tog suda i vršenje drugih poslova određenih zakonom.

Prekršajni apelacioni sud odlučuje o žalbama na odluke prekršajnih sudova, o žalbama na odluke koje u prekršajnom postupku donose organi uprave, o sukobu i prenošenju mesne nadležnosti prekršajnih sudova i vrši druge poslove određene zakonom.

Nadležnost za suđenje u upravnim sporovima, ZUS poverava upravnom sudu, kome je povereno i pružanje međunarodne pravne pomoći u okviru nadležnosti tog suda i vršenje drugih poslova određenih zakonom.

Članom 39. ZUS je predviđena mogućnost osnivanja posebnih odeljenja u višim i apelacionim sudovima za krivične postupke protiv maloletnika i za radne sporove, a u pojedinim višim i apelacionim sudovima mogu se obrazovati odeljenja za krivična dela protiv Vojske Srbije, za krivična dela organizovanog kriminala, ratnih zločina i visokotehnološkog kriminala, u skladu sa zakonom. U skladu sa ovom odredbom, Zakonom o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije, Zakonom o organizaciji i nadležnosti državnih organa za borbu protiv visokotehnološkog kriminala i Zakonom o organizaciji i nadležnosti državnih organa u postupku za ratne zločine, prvostepena nadležnost poverena je Višem sudu u Beogradu, dok je Apelacioni sud u Beogradu nadležan za postupanje u drugom stepenu. Razlika postoji na nivou unutrašnje organizacije za postupanje u okviru Višeg i Apelacionog suda u Beogradu, pri čemu

za organizovani kriminal i ratne zločine postoje posebna odeljenja, dok za postupanje u predmetima visokotehnološkog kriminala ne postoje zasebne organizacione jedinice.

U prekršajnim sudovima i Prekršajnom apelacionom sudu mogu se obrazovati odeljenja za vođenje prekršajnog postupka za prekršaje iz oblasti javnih prihoda, carinskog, spoljnotrgovinskog i deviznog poslovanja, u skladu sa Sudskim poslovníkom.

Kada je reč o nadležnosti Vrhovnog kasacionog suda, ona je ZUS-om određena kroz dva segment-a: nadležnost u suđenju i nadležnost izvan suđenja.

U domenu nadležnosti u suđenju, Vrhovni kasacioni sud odlučuje o vanrednim pravnim sredstvima izjavljenim na odluke sudova Republike Srbije i u drugim stvarima određenim zakonom. Pored toga, Vrhovni kasacioni sud odlučuje o sukobu nadležnosti između sudova, ako za odlučivanje nije nadležan drugi sud, kao i o prenošenju nadležnosti sudova radi lakšeg vođenja postupka ili drugih važnih razloga.

U delu nadležnost izvan suđenja, Vrhovni kasacioni sud obezbeđuje jedinstvenu sudsku primenu prava i jednakost stranaka u sudskim postupcima; razmatra primenu zakona i drugih propisa i rad sudova; imenuje sudije Ustavnog suda, daje mišljenje o kandidatu za predsednika Vrhovnog kasacionog suda i vrši druge nadležnosti određene zakonom.

Mreža sudova u Republici Srbiji²⁷ na osnovu Zakona o sedištima i područjima sudova i javnih tužilaštava (u daljem tekstu: ZSPSJT) organizovana je tako da pored Vrhovnog kasacionog suda sa sedištem u Beogradu, funkcionišu četiri apelaciona suda sa sedištima u Beogradu, Novom Sadu, Nišu i Kragujevcu.

Prekršajni apelacioni sud nalazi se u Beogradu, uz tri odeljenja u Novom Sadu, Kragujevcu i Nišu. Sedište Privrednog suda je takođe u Beogradu, sa odeljenjima u istim gradovima kao kada je reč o odeljenjima Prekršajnog apelacionog suda.

Mreža viših sudova uključuje 25 viših sudova²⁸, dok mreža osnovnih

²⁷ O značajnim promenama koje je mreža sudova i javnih tužilaštava u Republici Srbiji pretrpela u poslednjoj deceniji, vidi više u Delu II, Glava V.

²⁸ Članom 4. ZSPSJT određeno je da se sedišta viših sudova nalaze u: Beogradu, Valjevu, Vranju, Zaječaru, Zrenjaninu, Jagodini, Kragujevcu, Kraljevu, Kruševcu, Leskovcu, Negotinu, Nišu, Novom Pazaru, Novom Sadu, Pančevu, Pirotu, Požarevcu, Prokuplju, Smederevu, Somboru, Sremskoj Mitrovici, Subotici, Užicu, Čačku i Šapcu.

sudova trenutno broji 66 sudova 29 sudskih jedinica.²⁹ Mreža prekršajnih sudova po broju je između mreže viših i osnovnih sudova, pa tako u Republici Srbiji postoje 44 prekršajna suda.³⁰ Privrednih sudova je 16³¹, dok

1.2. UNUTRAŠNJE UREĐENJE SUDOVA U REPUBLICI SRBIJI

Zakon o uređenju sudova, pored spoljašnjeg, reguliše i unutrašnje uređenje sudova, a zasebno i Vrhovnog kasacionog suda. Zakon ovo čini uređujući pitanja godišnjeg rasporeda poslova, organizacionih oblika rada, kao i pitanja sudske i pravosudne uprave.

Godišnji raspored poslova za narednu godinu utvrđuje predsednik suda, pošto pribavi mišljenje sudija, i saopštava ga na sednici svih sudija do 1. decembra tekuće godine. Godišnji raspored poslova sudija utvrđuje se prema pravnoj oblasti u kojoj sudija postupa. Na godišnji raspored poslova sudija može izjaviti prigovor u roku od tri dana od dana saopštavanja na sednici svih sudija, a o njemu odlučuje predsednik neposredno višeg suda u roku od osam dana od dana podnošenja prigovora, izuzev kada se radi o prigovoru sudije na godišnji raspored poslova u Vrhovnom kasacionom sudu, kada odlučuje Opšta sednica. (član 34. ZUS-a)

Kada je reč o organizacionim oblicima rada, ZUS reguliše sudska odeljenja, odeljenja sudske prakse, zajedničku sednicu odeljenja, posebna odeljenja i sednice svih sudija.

Sudska odeljenja postoje u sudovima u kojima više veća ili sudija pojedini postupa u istoj pravnoj oblasti. Sudskim odeljenjem rukovodi predsednik odeljenja, koga po pribavljenom mišljenju sudija odeljenja postavlja

²⁹ Mreža osnovnih sudova u skladu sa članom 3. ZSPSJT uključuje sledeće sudove u: Aleksincu, Aranđelovcu, Bačkoj Palanci, Prvi osnovni sud u Beogradu, Drugi osnovni sud u Beogradu, Treći osnovni sud u Beogradu, Bečeju, Boru, Brusu, Valjevu, Velikoj Plani, Velikom Gradištu, Vranju, Vrbasu, Vršcu, Gornjem Milanovcu, Despotovcu, Dimitrovgradu, Zaječaru, Zrenjaninu, Ivanjici, Jagodini, Kikindi, Knjaževcu, Kragujevcu, Kraljevu, Kruševcu, Kuršumliji, Lazarevcu, Lebanu, Leskovcu, Loznici, Majdanpeku, Mionici, Mladenovcu, Negotinu, Nišu, Novom Pazaru, Novom Sadu, Obrenovcu, Pančevu, Paraćinu, Petrovcu na Mlavi, Pirotu, Požarevcu, Požegi, Priboju, Prijepolju, Prokuplju, Raškoj, Rumi, Senti, Sjenici, Smederevu, Somboru, Sremskoj Mitrovici, Staroj Pazovi, Subotici, Surdulici, Trsteniku, Ubu, Užicu, Čačku, Šapcu i Šidu. (član 3. ZSPSJT)

³⁰ Sedišta prekršajnih sudova nalaze se u: Aranđelovcu, Bačkoj Palanci, Beogradu, Bečeju, Valjevu, Vranju, Vršcu, Zaječaru, Zrenjaninu, Jagodini, Kikindi, Kragujevcu, Kraljevu, Kruševcu, Lazarevcu, Leskovcu, Loznici, Mladenovcu, Negotinu, Nišu, Novom Pazaru, Novom Sadu, Obrenovcu, Pančevu, Paraćinu, Pirotu, Požarevcu, Požegi, Preševu, Prijepolju, Prokuplju, Raški, Rumi, Senti, Sjenici, Smederevu, Somboru, Sremskoj Mitrovici, Subotici, Trsteniku, Užicu, Čačku i Šapcu. (član 2. ZSPSJT)

³¹ Sedišta privrednih sudova nalaze se u: Beogradu, Valjevu, Zaječaru, Zrenjaninu, Kragujevcu, Kraljevu, Leskovcu, Nišu, Novom Sadu, Pančevu, Požarevcu, Somboru, Sremskoj Mitrovici, Subotici, Užicu i Čačku.

predsednik suda. Odeljenja održavaju sednice³² na kojima se razmatra se rad odeljenja, pravna pitanja, načini poboljšanja rada i stručnosti sudija, sudijskih pomoćnika i sudijskih pripravnika i druga pitanja od značaja za odeljenje. Odeljenja apelacionog suda, Privrednog apelacionog suda i Prekršajnog apelacionog suda razmatraju i pitanja važna za rad područnih sudova.

Specifičnu ulogu u sudovima imaju **odeljenja sudske prakse** koja se formiraju u sudovima s većim brojem sudija, u skladu sa Sudskim poslovníkom. Odeljenje sudske prakse prati i proučava praksu sudova i međunarodnih sudskih organa i obaveštava sudije, sudijske pomoćnike i sudijske pripravnike o pravnim shvatanjima sudova. Odeljenjem sudske prakse rukovodi sudija koga određuje predsednik suda. (član.38. ZUS-a)

Član 40. ZUS-a uređuje i rad odeljenja specijalizovanih za određenu materiju. Tako u višim i apelacionim sudovima postoje odeljenja za krivične postupke protiv maloletnika i za radne sporove. U pojedinim višim i apelacionim sudovima mogu se obrazovati odeljenja za krivična dela protiv Vojske Srbije, za krivična dela organizovanog kriminala, ratnih zločina i visokotehnološkog kriminala, u skladu sa zakonom.³³ U prekršajnim sudovima i Prekršajnom apelacionom sudu mogu se obrazovati odeljenja za vođenje prekršajnog postupka za prekršaje iz oblasti javnih prihoda, carinskog, spoljnotrgovinskog i deviznog poslovanja, u skladu sa Sudskim poslovníkom.

Pored sednica odeljenja, ZUS prepoznaje i **zajedničku sednicu odeljenja** kao organizacioni oblik rada. Ova sednica se saziva kad je za razmatranje pravnog pitanja potrebna saradnja najmanje dva odeljenja. Zajedničku sednicu sazivaju zajedno predsednici odeljenja ili predsednik suda, a njome rukovodi predsednik suda ili predsednik odeljenja u čijem je delokrugu pitanje koje se razmatra. (član 40. ZUS-a)

Najzad, ZUS uređuje i organizaciju i nadležnost **sednice svih sudija**, na kojoj se razmatraju izveštaji o radu suda i sudija, odlučuje o pokretanju postupka za ocenu ustavnosti zakona i zakonitosti propisa i drugih opštih akata, razmatra primena propisa kojima se uređuju pitanja iz delokruga sudova, daje mišljenje o kandidatima za sudije i sudije porotnike i odlučuje o drugim pitanjima važnim za ceo sud. Sednicom svih sudija rukovodi predsednik suda, a saziva je po potrebi, odnosno na zahtev sudskog odeljenja ili najmanje trećine svih sudija. (član 41. ZUS-a)

³² Sednicu sudskog odeljenja mogu sazvati predsednik odeljenja ili predsednik suda. Sednica sudskog odeljenja saziva se i na zahtev jedne trećine sudija tog odeljenja. Predsednik suda uvek može da učestvuje u radu i odlučivanju sednice odeljenja. (član 37. ZUS-a)

³³ O osnivanju i nadležnosti posebnih odeljenja u ovim oblastima, već je bilo reči u prethodnom poglavlju.

Kada je reč o Vrhovnom kasacionom sudu, osnivanje i rad odeljenja se uređuju Poslovníkom o radu tog suda, (član 42. ZUS-a) dok Zakon prepoznaje kao organizacione oblike, sednicu odeljenja tog suda i opštu sednicu VKS-a.

Sednica odeljenja Vrhovnog kasacionog suda razmatra pitanja iz delokruga sudskih odeljenja, a saziva se i ako između pojedinih veća nastane nesaglasnost u primeni propisa ili ako jedno veće odstupa od pravnog shvatanja prihvaćenog u svojoj praksi ili od pravnog shvatanja koje su prihvatila sva veća. Pravno shvatanje usvojeno na sednici odeljenja obavezuje sva veća u sastavu odeljenja. (član 43. ZUS-a)

Opšta sednica Vrhovnog kasacionog suda razmatra primenu zakona i drugih propisa i rad sudova; imenuje sudije Ustavnog suda; daje mišljenje o kandidatu za predsednika Vrhovnog kasacionog suda; donosi Poslovník o uređenju i radu Vrhovnog kasacionog suda i vrši druge poslove određene zakonom i Poslovníkom o uređenju i radu Vrhovnog kasacionog suda.³⁴ Opšta sednica razmatra i ostala pitanja iz delokruga sednice svih sudija.

Opštu sednicu čine predsednik i sudije Vrhovnog kasacionog suda, a za punovažno odlučivanje na Opštoj sednici potrebno je učešće većine od ukupnog broja sudija. Odluke se donose većinom glasova prisutnih sudija Vrhovnog kasacionog suda. Opštu sednicu saziva (i sednicom rukovodi) predsednik suda, po potrebi, odnosno na zahtev sudskog odeljenja ili najmanje trećine svih sudija. (čl. 44-46. ZUS-a)

Poseban organizacioni oblik obavljanja poslova u VKS-u predstavlja Sekretarijat koji pomaže predsedniku suda u sudskoj upravi, obavlja administrativne poslove za Opštu sednicu i vrši druge poslove koji su mu Poslovníkom o uređenju i radu Vrhovnog kasacionog suda stavljeni u delokrug. Sekretarijatom rukovodi sekretar suda, koga na predlog predsednika suda postavlja Opšta sednica. Sekretar Vrhovnog kasacionog suda ima status državnog službenika na položaju i mora da ispunjava uslove za sudiju apelacionog suda. (čl. 48-49. ZUS-a)

ZUS uređuje i sadržinu i nadležnost za vršenje poslova sudske i pravosudne uprave.

Kada je reč o uslovima koji čine **sudsku upravu**, Zakon određuje da se radi o poslovima koji služe vršenju sudske vlasti, pre svega: uređivanje unutrašnjeg poslovanja u sudu; pozivanje i raspoređivanje sudija porotnika; poslovi vezani za stalne sudske veštace i tumače; razmatranje pritužbi i predstavi; vođenje statistika i izrada izveštaja; izvršenje krivičnih i prekršajnih

³⁴ Vrhovni kasacioni sud ima poslovník kojim se detaljnije propisuje unutrašnje uređenje i rad suda. Poslovník o uređenju i radu Vrhovnog kasacionog suda objavljuje se u "Službenom glasniku Republike Srbije". (član 50. ZUS-a)

sankcija; finansijsko i materijalno poslovanje suda i overa isprava namenjenih upotrebi u inostranstvu.

U sudskoj upravi viših sudova, kao i drugih sudova koje odredi Visoki savet sudstva, može se organizovati služba za pružanje podrške i pomoći svedocima i oštećenima. Sudska uprava detaljnije se uređuje Sudskim poslovníkom. (član 51. ZUS-a)

Predsednik suda predstavlja sud, rukovodi sudskom upravom i odgovoran je za pravilan i blagovremen rad suda. Predsednik suda obezbeđuje zakonitost, red i tačnost u sudu, nalaže otklanjanje nepravilnosti i sprečava odugovlačenje u radu, određuje braniocce po službenoj dužnosti po azbučnom redu sa liste advokata koje dostavlja advokatska komora, stara se o održavanju nezavisnosti sudija i ugledu suda i vrši druge poslove određene zakonom i Sudskim poslovníkom. Takođe, sud ima jednog ili više zamenika predsednika suda, koji zamenjuje predsednika suda u slučaju sprečenosti ili odsutnosti, pri čemu u situaciji kada sud ima više od jednog zamenika predsednika suda, predsednik suda određuje jednog zamenika koji ga zamenjuje.

Kao odgovorno lice za rukovođenje sudskom upravom³⁵, predsednik suda može pojedine poslove sudske uprave poveriti zameniku predsednika suda, predsednicima odeljenja i upravitelju suda. Ipak, Zakon određuje krug poslova koji se ne mogu poveriti, i izdvaja odlučivanje o pravima sudija na osnovu rada, utvrđivanje godišnjeg rasporeda poslova, odlučivanje o radnim odnosima sudskog osoblja u slučaju kada je to zakonom određeno, kao i o udaljenju sudije i sudije porotnika sa dužnosti. (čl. 52-53 ZUS-a)

Jedno od specifičnih ovlašćenja predsednika suda u ovoj oblasti jeste i postupanje po pritužbama stranaka ili drugih učesnika u postupku. Naime, predsednik suda dužan je da pritužbu razmotri, da je dostavi na izjašnjenje sudiji na koga se odnosi i da o njenoj osnovanosti i preduzetim merama obavesti podnosioca pritužbe, kao i predsednika neposredno višeg suda, u roku od 15 dana od dana prijema pritužbe.

Predsednik suda može da odbaci pritužbu, u potpunosti ili u određenom delu, ako utvrdi da podnosilac zloupotrebljava pravo na pritužbu.³⁶ Ako je pritužba nerazumljiva, predsednik suda će naložiti podnosiocu da je uredi u roku od osam dana od dana prijema naloga, a ako podnosilac to ne učini,

³⁵ Predsednik neposredno višeg suda ima pravo da nadzire sudsku upravu nižeg suda, kao i da pri nečinjenju predsednika nižeg suda donese akte iz njegovog delokruga. Predsednik neposredno višeg suda može tražiti od nižeg suda obaveštenja o primeni propisa, toku postupka, kao i sve podatke o radu, a može naložiti neposredan uvid u rad nižeg suda, o čemu se sačinjava pismeni izveštaj. (član 54. ZUS-a)

³⁶ Smatraće se da podnosilac pritužbe zloupotrebljava pravo na pritužbu ako pritužba ima uvredljivu sadržinu ili ako podnese pritužbu iste ili slične sadržine o kojoj je prethodno odlučeno.

odbaciće pritužbu. Ako je pritužba podneta preko ministarstva nadležnog za pravosuđe, neposredno višeg suda ili Visokog saveta sudstva, o osnovanosti pritužbe i preduzetim merama obaveštava se i organ preko kojeg je pritužba podneta. (član 55. ZUS-a)

Značajnu ulogu u sprovođenju poslova sudske uprave igraju upravitelji³⁷ i sekretari sudova. Zakon pravi razliku između veličine i vrste suda u ovom pogledu, pa tako sud republičkog ranga, apelacioni sud i sud sa 30 i više sudija ima **upravitelja suda**, pri čemu, ako se u jednom mestu nalazi sedište više sudova koji ne ispunjavaju uslove za imenovanje sudskog upravitelja, ti sudovi imaju zajedničkog upravitelja suda koji se raspoređuje u sud opšte nadležnosti najvišeg stepena u tom mestu.³⁸ Delokrug poslova upravitelja, za koje on odgovara predsedniku suda, podrazumeva obavljanje materijalno-finansijskih i organizaciono-tehničkih poslova, što se precizno uređuje Sudskim poslovníkom.

Za razliku od upravitelja, svaki sud ima **sekretara suda** koji pomaže predsedniku suda u poslovima sudske uprave, u skladu sa Sudskim poslovníkom. Ako sud nema upravitelja suda, predsednik suda može poveriti sekretaru suda organizaciono-tehničke poslove koje bi inače vršio upravitelj. (čl. 55a-56. ZUS-a)

Pored navedenog, veliki deo aktivnosti u okviru pravosuđa predstavljaju tzv. **poslovi pravosudne uprave**. Nadležnost za njihovo vršenje, ZUS je podelio između Visokog saveta sudstva i Ministarstva pravde.

U skladu sa članom 70. ZUS, poslovi pravosudne uprave koje vrši Visoki savet sudstva su: donošenje uputstva za sastavljanje izveštaja o radu sudova; utvrđivanje opštih smernica za unutrašnje uređenje sudova; vođenje ličnih listova sudija, sudija porotnika i sudskog osoblja; predlaganje dela budžeta za rad sudova za tekuće rashode, osim rashoda za sudsko osoblje i održavanje opreme i objekata, kao i raspodelu ovih sredstava; vršenje nadzora nad namenskim korišćenjem budžetskih sredstava i vršenje nadzora nad finansijskim i materijalnim poslovanjem sudova.

Poslovi pravosudne uprave koje vrši Ministarstvo pravde su: praćenje rada sudova; prikupljanje statističkih i drugih podataka o radu sudova; davanje saglasnosti na pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u sudu; nadzor nad postupanjem u predmetima u propisanim rokovima i postupanjem po pritužbama i predstavkama; predlaganje dela budžeta za rashode za sudsko osoblje i za održavanje opreme i objekata,

³⁷ U svakodnevnom govoru često se koristi i termin „menadžeri suda“ iako se zakonodavac opredelio za pomalo arhaičan naziv „upravitelj“ koji je, i pored svoje arhaičnosti, u duhu srpskog jezika.

³⁸ Izuzetno od stava 1. ovog člana, ako se više sudova nalazi u istoj zgradi, mogu imati zajedničkog upravitelja suda koji se određuje u skladu sa dogovorom predsednika tih sudova.

kao i raspodela ovih sredstava; predlaganje dela budžeta za investicije, projekte i druge programe za rad pravosudnih organa³⁹; staranje o smeštajnim uslovima, opremanju i obezbeđenju sudova; nadzor nad finansijskim i materijalnim poslovanjem sudova i Visokog saveta sudstva; uređenje i razvoj pravosudnog informacionog sistema; razvoj i sprovođenje kapitalnih projekata i drugih programa za pravosudne organe; postavljanje i razrešenje sudskih veštaka i tumača.

1.3. POLOŽAJ SUDIJA U REPUBLICI SRBIJI

Položaj sudija u Republici Srbiji određen je kroz odredbe Ustava i Zakona o sudijama kojima se uređuju uslovi i postupak izbora, napredovanja, disciplinske odgovornosti i prestanka sudijske funkcije.

1.3.1. Izbor sudija

Nadležnost za izbor sudija podeljena je između Visokog saveta sudstva i Narodne skupštine. Naime, članom 105. Ustava i članom 10. Zakona o sudijama (u daljem tekstu: ZS) predviđena je nadležnost Narodne skupštine za izbor sudija, koja je potom precizirana odredbom člana 147. Ustava koja predviđa da Narodna skupština, na predlog Visokog saveta sudstva, bira za sudiju lice koje se prvi put bira na sudijsku funkciju, dok Visoki savet sudstva, u skladu sa zakonom, bira sudije za trajno obavljanje sudijske funkcije, u istom ili drugom sudu, kao sudije koji se sa stalne sudijske funkcije biraju u drugi ili viši sud.⁴⁰

Zakon o sudijama detaljno propisuje uslove i postupak izbora na sudijsku funkciju. Za sudiju može biti izabran državljanin Republike Srbije koji ispunjava opšte uslove za rad u državnim organima, koji je završio pravni fakultet, položio pravosudni ispit i koji je stručan, osposobljen i dostojan sudijske funkcije. Potrebno radno iskustvo zavisi od vrste i stepena suda za koji se konkuriše.⁴¹

³⁹ Kapitalne rashode izvršava ministarstvo nadležno za pravosuđe, odnosno pravosudni organ uz saglasnost ministarstva nadležnog za pravosuđe. (član 5. ZSPSJT)

⁴⁰ Broj sudija i sudija porotnika za svaki sud određuje Visoki savet sudstva. Broj sudija prekršajnih, Prekršajnog apelacionog i Upravnog suda određuje se i za svako odeljenje izvan sedišta suda. Visoki savet sudstva preispituje potreban broj sudija i sudija porotnika u svakom sudu na pet godina. Po sopstvenoj inicijativi ili na predlog predsednika suda, predsednika neposredno višeg suda, predsednika Vrhovnog kasacionog suda i ministra nadležnog za pravosuđe, a na osnovu godišnjeg priliva predmeta, Visoki savet sudstva može preispitati potreban broj sudija i sudija porotnika i pre isteka roka od pet godina. (član 10. ZS-a)

⁴¹ Posle položenog pravosudnog ispita potrebno je radno iskustvo u pravnoj struci: 1) dve godine za sudiju prekršajnog suda; 2) tri godine za sudiju osnovnog suda; 3) šest godina za sudiju višeg suda, privrednog suda i Prekršajnog apelacionog suda; 4) deset godina za sudiju apelacionog suda, Privrednog apelacionog suda i Upravnog suda; 5) dvanaest godina za sudiju Vrhovnog kasacionog suda. (član 44. ZS-a)

Ostali uslovi za izbor sudije su stručnost⁴², osposobljenost⁴³ i dostojnost⁴⁴. Moralne osobine koje sudija treba da poseduje su: poštenje, savesnost, pravičnost, dostojanstvenost, istrajnost i uzornost, a ponašanje u skladu sa tim osobinama podrazumeva čuvanje ugleda sudije i suda u službi i izvan nje, svest o društvenoj odgovornosti, održavanje nezavisnosti i nepristrasnosti, pouzdanosti i dostojanstva u službi i izvan nje i preuzimanje odgovornosti za unutrašnju organizaciju i pozitivnu sliku o sudstvu u javnosti.

Kriterijume i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti propisuje Visoki savet sudstva, koji je nadležan i za proveru i ocenu ispunjenosti kriterijuma na ispitu. Kandidat za sudiju koji se prvi put bira na sudijsku funkciju u osnovnom ili prekršajnom sudu i koji je završio početnu obuku na Pravosudnoj akademiji nije dužan da polaže ispit koji organizuje Visoki savet sudstva, već se njemu kao merilo stručnosti i osposobljenosti uzima završna ocena na početnoj obuci na Pravosudnoj akademiji.

Prilikom izbora i predlaganja za izbor sudije zabranjena je diskriminacija po bilo kom osnovu. Pri izboru i predlaganju za izbor sudija vodi se računa o nacionalnom sastavu stanovništva, odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina i poznavanju stručne pravne terminologije na jeziku nacionalne manjine, koji je u službenoj upotrebi u sudu. (čl. 43-46. ZS-a)

Visoki savet sudstva pribavlja podatke i mišljenja o stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata. Podaci i mišljenja pribavljaju se od organa i organizacija u kojima je kandidat radio u pravnoj struci, a za kandidate koji dolaze iz sudova obavezno je pribavljanje mišljenja sednice svih sudija suda iz koga potiče kandidat, kao i mišljenje sednice svih sudija neposredno višeg suda, u koje kandidat ima pravo uvida pre izbora. Visoki savet sudstva predlaže Narodnoj skupštini jednog kandidata za izbor na jedno sudijsko mesto.

Narodna skupština bira sudiju, koji se prvi put bira, među kandidatima koje je predložio Visoki savet sudstva. Sudije na stalnu funkciju bira Visoki savet sudstva. Sudija koji je prvi put biran i tokom trogodišnjeg mandata je ocenjen sa ocenom "izuzetno uspešno obavlja sudijsku funkciju" obavezno se bira na stalnu funkciju. Sudija koji je prvi put biran i tokom trogodišnjeg mandata je ocenjen ocenom "ne zadovoljava" ne može biti biran na stalnu funkciju. Svaka odluka o izboru mora biti obrazložena i objavljuje se u "Službenom glasniku Republike Srbije". (čl. 50-52. ZS-a)

⁴² Stručnost podrazumeva posedovanje teorijskog i praktičnog znanja potrebnog za obavljanje sudijske funkcije.

⁴³ Osposobljenost podrazumeva veštine koje omogućavaju efikasnu primenu specifičnih pravničkih znanja u rešavanju sudskih predmeta

⁴⁴ Dostojnost podrazumeva moralne osobine koje sudija treba da poseduje i ponašanje u skladu sa tim osobinama.

Pre stupanja na funkciju, sudija polaže zakletvu⁴⁵ pred predsednikom Narodne skupštine. Predsednik Vrhovnog kasacionog suda polaže zakletvu pred Narodnom skupštinom. Sudija koji je izabran na stalnu sudijsku funkciju ne polaže ponovo zakletvu. (čl. 53-55. ZS-a)

Zakon pravi razliku između izbora sudije i stupanja na funkciju, pa tako sudija koji je izabran stupa na funkciju na svečanoj sednici svih sudija u sudu za koji je izabran. Stupanjem na funkciju sudiji prestaje ranija funkcija u drugom sudu. Ipak, sudija višeg suda koji je izabran za predsednika nižeg suda zadržava pravo da se posle prestanka te dužnosti vrati na funkciju sudije višeg suda. Smatra se da sudija nije izabran ako bez opravdanih razloga ne stupi na funkciju u roku od 30 dana od dana izbora. Odluku o tome donosi Visoki savet sudstva na predlog predsednika suda i o njoj obaveštava Narodnu skupštinu, ako se radi o sudiji koji je prvi put biran. Sudija ima pravo žalbe Ustavnom sudu na odluku Visokog saveta sudstva. (čl. 55-56. ZS-a)

1.3.2. Garancije nezavisnosti u obavljanju sudijske funkcije

I Ustav i Zakon o sudijama izričito propisuju nezavisnost sudije. Tako član 149. Ustava predviđa da je sudija je u vršenju sudijske funkcije nezavisan i potčinjen samo Ustavu i zakonu. Svaki uticaj na sudiju u vršenju sudijske funkcije je zabranjen. Slično, član 1. ZS-a određuje da je sudija je nezavisan u postupanju i donošenju odluke. Sudija sudi i presuđuje na osnovu Ustava, zakona i drugih opštih akata, potvrđenih međunarodnih ugovora, opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava.

Kao centralne garancije postojanja sudijske nezavisnosti, pored mehanizama izbora, napredovanja i odgovornosti, koji moraju biti takvi da sprečavaju nedozvoljene uticaje, kako na pravosuđe kao granu vlasti od strane zakonodavne i izvršne vlasti (spoljna nezavisnost), tako i u okviru samog pravosuđa, odnosno uticaja na sudiju u obavljanju sudijske funkcije (unutrašnja nezavisnost)⁴⁶, najčešće se izdvajaju: stalnost sudijske funkcije, nepremestivost sudije, sudijski imunitet i materijalna nezavisnost.

Stalnost sudijske funkcije garantovana je članom 146. Ustava i čl. 2. 12. Zakona o sudijama, sa izuzetkom sudija koji se prvi put biraju na sudijsku funkciju, kada im mandat traje tri godine. Sudijska funkcija traje neprekidno

⁴⁵ Zakletva sudije glasi: “Zaklinjem se svojom čašću da ću svoju funkciju vršiti verno Ustavu i zakonu, po najboljem znanju i umeću i služiti samo istini i pravdi”. (član 54. ZS-a)

⁴⁶ Sudija je slobodan u zastupanju svog shvatanja, utvrđivanju činjenica i primeni prava, u svemu o čemu odlučuje. Sudija nije dužan da ikome, pa ni drugim sudijama i predsedniku suda, objašnjava svoja pravna shvatanja i utvrđeno činjenično stanje, izuzev u obrazloženju odluke ili kad to zakon posebno nalaže. (član 22. ZS-a)

od prvog izbora za sudiju do navršenja radnog veka. Posle izbora sudijska funkcija može prestati pod uslovima predviđenim ZS-om.

Nepremestivost sudije podrazumeva da sudija vrši funkciju u sudu za koji je izabran. Bez svoje saglasnosti sudija ne može biti premešten ni upućen u drugi sud, osim u slučajevima predviđenim ZS-om. U skladu sa članom 150. Ustava, ovo uključuje i ukidanja suda ili pretežnog dela nadležnosti suda.⁴⁷ Sudija može, uz svoju saglasnost, biti upućen na rad u drugi državni organ ili ustanovu, u skladu sa ovim zakonom. (član 150. Ustava i član 2. ZS-a)

Pored premeštaja, ZS poznaje i upućivanje sudije, kao meru privremenog karaktera. Sudija može biti upućen na rad samo u drugi sud iste vrste i istog ili neposredno nižeg stepena, najduže godinu dana. Izuzetno, sudija može biti upućen u sud neposredno višeg stepena, ako ispunjava zakonom propisane uslove za izbor za sudiju suda u koji se upućuje. Sudija se upućuje u sud u kome nedostatak, sprečenost, izuzeće sudija ili drugi razlozi otežavaju ili usporavaju rad suda. Rešenje o upućivanju sudije donosi Visoki savet sudstva.⁴⁸

Sudija na predlog rukovodioca organa, odnosno institucije ili organizacije u koju se sudija upućuje, po pribavljenom mišljenju predsednika suda u kome sudija vrši svoju funkciju, može biti upućen, radi obavljanja stručnih poslova, u Visoki savet sudstva, ministarstvo nadležno za pravosuđe, instituciju nadležnu za obuku u pravosuđu i međunarodnu organizaciju u oblasti pravosuđa. Upućivanje može trajati najduže tri godine. Rešenje o upućivanju donosi Visoki savet sudstva. Za vreme upućivanja sudija se može osloboditi vršenja sudijske funkcije, na osnovu odluke Visokog saveta sudstva. U slučaju upućivanja u ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa sudija se obavezno oslobađa vršenja sudijske funkcije. (čl. 18-21. ZS-a)

U skladu sa članom 151. Ustava i članom 5. Zakona o sudijama, **sudija uživa imunitet** koji podrazumeva da ne može biti pozvan na odgovornost za izraženo mišljenje ili glasanje prilikom donošenja sudske odluke, osim ako se radi o krivičnom delu kršenja zakona od strane sudije. Sudija ne može biti lišen slobode u postupku pokrenutom zbog krivičnog dela učinjenog u obavljanju sudijske funkcije bez odobrenja Visokog saveta sudstva.

Specifičan aspekt garancije nezavisnosti sudije jeste i njegova **materijalna nezavisnost**. Sudija ima pravo na platu u skladu sa dostojanstvom sudijske funkcije i njegovom odgovornošću. Plata sudije znači garanciju njegove nezavisnosti i sigurnosti njegove porodice. (član 4. ZS-a)

⁴⁷ U slučaju iz stava 2. ovog člana sudija može biti premešten samo u sud istog stepena koji preuzima nadležnost suda koji je ukinut ili kojem je ukinut pretežni deo nadležnosti, na osnovu kriterijuma koje propisuje Visoki savet sudstva. (član 18. ZS-a)

⁴⁸ Pre donošenja rešenja o upućivanju sudije iz st. 1. do 3. ovog člana, Visoki savet sudstva će pribaviti mišljenje sednice svih sudija suda u koji je sudija izabran i suda u koji se upućuje.

Pored garancija nezavisnosti, Zakon o sudijama garantuje i čitav niz prava sudije. Tako sudije imaju pravo da se udružuju u strukovna udruženja radi zaštite svojih interesa i očuvanja nezavisnosti i samostalnosti u radu. Ovo pravo podrazumeva i učešće u aktivnostima strukovnih udruženja u toku radnog vremena, ako se time ne remeti rad u sudu.

Sudija ima pravo da uzme učešće u donošenju odluka od značaja za rad sudova i za određivanje i raspoređivanje sredstava za funkcionisanje sudova.

Sudiji je garantovano i pravo ali i obaveza na stručnog usavršavanja i obuke⁴⁹ o trošku Republike Srbije, u skladu sa posebnim zakonom.

Najzad, sudija ostvaruje i prava iz radnog odnosa u skladu sa propisima koji uređuju prava iz radnog odnosa izabranih lica, ako ovim zakonom nije drukčije određeno. (čl. 7-11. ZS-a)

1.3.3. Dužnosti sudije

Nezavisnost nije samo jednostrana garancija za sudije, već ih Zakon (član 5.) obavezuje da u svakoj prilici održi poverenje u svoju nezavisnost i nepristrasnost. Sudija je dužan da nepristrasno vodi postupak po svojoj savesti, u skladu sa vlastitom procenom činjenica i tumačenjem prava, uz obezbeđenje pravičnog suđenja i poštovanje procesnih prava stranaka garantovanih Ustavom, zakonom i međunarodnim aktima. Sudije su dužne da se u svakoj prilici pridržavaju Etičkog kodeksa, a svi državni organi i funkcioneri dužni su da svojim postupanjem i ponašanjem održavaju poverenje u nezavisnost i nepristrasnost sudija i sudova.

Istovremeno, kao garanciju nezavisnosti i nepristrasnosti, Ustav (član 152.) propisuje nespojivost sudijske funkcije kroz zabranu političkog delovanja sudija i upućivanje na dalje zakonsko regulisanje koje su druge funkcije, poslovi ili privatni interesi nespojivi sa sudijskom funkcijom.⁵⁰

⁴⁹ Obuka sudija je organizovano sticanje i usavršavanje teorijskih i praktičnih znanja i veština potrebnih za samostalno, stručno i efikasno vršenje sudijske funkcije. Obuka je obavezna na osnovu zakona ili odluke Visokog saveta sudstva u slučaju promene specijalizacije, bitnih promena propisa, uvođenja novih tehnika rada i radi otklanjanja nedostataka u radu sudije uočenih prilikom vrednovanja njegovog rada. Sadržaj programa obuke određuje se u zavisnosti od profesionalnog iskustva sudije. (član 10. ZS-a)

⁵⁰ Sudija ne može biti na funkcijama u organima koji donose propise i organima izvršne vlasti, javnim službama i organima pokrajinske autonomije i jedinica lokalne samouprave. Sudija ne može biti član političke stranke, niti politički delovati na drugi način, baviti se bilo kojim javnim ili privatnim plaćenim poslom, niti pružati pravne usluge ni davati pravne savete uz naknadu. Izuzetno, sudija može biti član organa upravljanja institucije nadležne za obuku u pravosuđu, na osnovu odluke Visokog saveta sudstva, u skladu sa posebnim zakonom. Sa sudijskom funkcijom nespojive su i druge službe, poslovi i postupci koji su oprečni dostojanstvu i nezavisnosti sudije ili štete ugledu suda. Visoki savet sudstva odlučuje koji su postupci oprečni dostojanstvu i nezavisnosti sudije i štetni po ugled suda, na osnovu Etičkog kodeksa. Sudija može, van radnog vremena, da se bez posebnog odobrenja bavi nastavnom

Sudija je dužan da predsednika suda obavesti zašto prvostepeni postupak nije okončan u roku od jedne godine i da ga zatim na svaka tri meseca obaveštava o daljem razvoju postupka.⁵¹ (član 28. ZS-a)

1.3.4. Vrednovanje rada

Zakon o sudijama uređuje sistem vrednovanja rada sudija i predsednika sudova. ZS prepoznaje dve vrste vrednovanja rada: redovno i vanredno.

Rad svih sudija i predsednika sudova podleže **redovnom vrednovanju**. Vrednovanje obuhvata sve aspekte sudijskog posla, odnosno poslova predsednika suda i predstavlja osnovu za izbor, obaveznu obuku sudija i razrešenje. Vrednovanje se vrši na osnovu, od strane VSS-a tvrdjenih, javno objavljenih, objektivnih i jedinstvenih kriterijuma i merila, u jedinstvenom postupku u kome je obezbeđeno učešće sudije, odnosno predsednika suda čiji se rad vrednuje.

Nadležnost za sprovođenje vrednovanja pripada komisijama VSS-a⁵², a redovno vrednovanje se sprovodi jednom u tri godine kada je reč o sudijama na stalnoj funkciji, a za sudije koje su prvi put izabrane jednom godišnje.

Izuzetno, na osnovu odluke Visokog saveta sudstva, sudija može biti i **vanredno vrednovan**.

Vrednovanje se izražava jednom od tri moguće ocene: “izuzetno uspešno obavlja sudijsku funkciju”, “uspešno obavlja sudijsku funkciju” i “ne zadovoljava”. Ocene koje se odnose na vrednovanje predsednika suda, su: “izuzetno uspešno obavlja funkciju predsednika suda”, “uspešno obavlja funkciju predsednika

i naučnom delatnošću, uz naknadu. U slučajevima određenim zakonom, sudija može, u toku radnog vremena, da obavlja nastavnu i naučnu delatnost u instituciji nadležnoj za obuku u pravosuđu. Sudija može u toku radnog vremena, po odobrenju predsednika suda, da učestvuje u radu stručnih tela obrazovanih u skladu sa posebnim propisima i radnih grupa za izradu zakona i drugih akata. Sudija može biti upućen na studijsko, odnosno drugo stručno putovanje u inostranstvo, na osnovu odluke Visokog saveta sudstva, uz pribavljeno mišljenje predsednika suda, pri čemu se posebno uzimaju u obzir ocene o radu iz ličnog lista sudije, kao i poznavanje stranog jezika. O nespojivosti poslova odlučuje VSS, a na sudiji je obaveza prijavljivanje potencijalno nespojivih poslova i funkcija. (čl. 30-31. ZS-a)

⁵¹ Prvo obaveštenje u postupku po pravnom leku sudija daje predsedniku suda posle dva meseca, a naredna na svakih 30 dana. U prvostepenom postupku predsednik suda je dužan da obavesti predsednika neposredno višeg suda o svakom postupku koji nije okončan u roku od dve godine i razlozima za to. U postupku po pravnom leku koji nije okončan u roku od jedne godine, predsednik suda je dužan da obavesti predsednika Vrhovnog kasacionog suda. Rok za obaveštavanje u izvršnim, vanparničnim i drugim nespornim stvarima određuje se Sudskim poslovnikom. Dužnost obaveštavanja teče od dana prijema predmeta u sud.

⁵² Komisije Visokog saveta sudstva vrednuju rad sudija i predsednika sudova. Komisije su sastavljene od tri člana, u kojima sudije sudova višeg stepena vrednuju rad sudija i predsednika sudova nižeg stepena. O prigovorima na ocenu odlučuje komisija od tri člana koju imenuje Visoki savet sudstva iz reda sudija Vrhovnog kasacionog suda.

suda” i “nezadovoljavajuće obavlja funkciju predsednika suda”. Ocena se upisuje u lični list sudije, odnosno predsednika suda. (čl. 32-36. ZS-a)

1.3.5. Prestanak sudijske funkcije

Ustav u članu 148. propisuje uslove za prestanak sudijske funkcije i određuje da sudiji prestaje sudijska funkcija na njegov zahtev, nastupanjem zakonom propisanih uslova ili razrešenjem iz zakonom predviđenih razloga, kao i ako ne bude izabran na stalnu funkciju. Odluku o prestanku sudijske funkcije donosi Visoki savet sudstva. Protiv ove odluke sudija ima pravo žalbe Ustavnom sudu. Izjavljena žalba isključuje pravo na podnošenje Ustavne žalbe.

Postupak, osnovi i razlozi za prestanak sudijske funkcije, propisani su članom 57. Zakona o sudijama. U skladu sa odredbom ovog člana, sudijska funkcija može prestati **po sili zakona**- kad sudija navrší radni vek⁵³, i **odlukom VSS-a**⁵⁴, a na zahtev sudije⁵⁵, ili kad trajno izgubi radnu sposobnost za obavljanje sudijske funkcije⁵⁶, kad ne bude izabran na stalnu funkciju⁵⁷ ili kad bude razrešen. Odluku o prestanku sudijske funkcije donosi Visoki savet sudstva.

Članom 62. ZS-a propisani su razlozi za razrešenje sudije. Sudija se razrešava:

- kad je osuđen za krivično delo na безусловnu kaznu zatvora od najmanje šest meseci ili za kažnjivo delo koje ga čini nedostojnim sudijske funkcije;⁵⁸

⁵³ Sudiji prestaje radni vek kad navrší 65 godina života, po sili zakona. Izuzetno, sudiji Vrhovnog kacionog suda prestaje radni vek kada navrší 67 godina života.

⁵⁴ Protiv ove odluke sudija može izjaviti prigovor Visokom savetu sudstva u roku od 15 dana od dana dostavljanja odluke. Visoki savet sudstva može odbaciti prigovor ako nije izjavljen u roku, usvojiti prigovor i izmeniti odluku o prestanku funkcije ili odbiti prigovor i potvrditi odluku o prestanku funkcije. Odluka o prestanku sudijske funkcije postaje pravosnažna kada je potvrđena u postupku po prigovoru ili istekom roka za izjavljivanje prigovora ako prigovor nije izjavljen.

⁵⁵ Sudija koji želi da mu funkcija prestane podnosi pismeni zahtev Visokom savetu sudstva. Zahtev može biti povučen dok funkcija sudiji ne prestane odlukom Visokog saveta sudstva ili istekom roka predviđenog ovim zakonom. Ako o zahtevu za prestanak funkcije ne bude odlučeno u roku od 30 dana, smatra se da je funkcija sudiji prestala istekom roka od 30 dana od dana podnošenja zahteva. U ostalim slučajevima sudijska funkcija prestaje onog dana koji Visoki savet sudstva navede u svojoj odluci. Ako sudija posle pokrenutog postupka za razrešenje podnese zahtev za prestanak funkcije, on se ne razmatra do okončanja postupka za razrešenje. (član 58. ZS-a)

⁵⁶ Sudiji prestaje sudijska funkcija kada se na osnovu mišljenja stručne komisije nadležnog organa utvrdi da je zbog zdravstvenog stanja nesposoban za vršenje sudijske funkcije. Odluku za upućivanje na obavezan zdravstveni pregled donosi Visoki savet sudstva, na predlog predsednika suda, predsednika neposredno višeg suda i samog sudije. (član 60. ZS-a)

⁵⁷ Sudiji koji je prvi put biran, a ne bude izabran na stalnu sudijsku funkciju, prestaje sudijska funkcija danom isteka trogodišnjeg mandata, na osnovu obrazložene odluke Visokog saveta sudstva (član 61. ZS-a)

⁵⁸ Predsednik prvostepenog suda pred kojim je vođen krivični postupak protiv sudije, dužan je da bez odlaganja dostavi Visokom savetu sudstva osuđujuću pravosnažnu presudu.

- kad nestručno vrši funkciju;⁵⁹
- zbog učinjenog teškog disciplinskog prekršaja.

Inicijativu za razrešenje sudije može podneti svako lice. Visoki savet sudstva, po službenoj dužnosti ili na predlog predsednika suda, predsednika neposredno višeg suda, predsednika Vrhovnog kasacionog suda, organa nadležnih za vrednovanje rada sudije i Disciplinske komisije pokreće postupak za razrešenje sudije i dužan je da ga sprovede u roku od 45 dana od dana dostavljanja akta kojim se postupak pokreće, u postupku zatvorenom za javnost. Odluka Visokog saveta sudstva mora biti obrazložena. Sudiji su u postupku zagarantovana prava pravičnog postupka. Protiv pravosnažne odluke Visokog saveta sudstva o prestanku funkcije, sudija ima pravo žalbe Ustavnom sudu, u roku od 30 dana od dana dostavljanja odluke. Ustavni sud svojom odlukom može odbiti žalbu ili usvojiti žalbu i poništiti odluku o prestanku funkcije. Odluka Ustavnog suda je konačna.

Zakon propisuje i uslove za **udaljenje sudije sa funkcije**. Sudija se udaljuje sa funkcije kad mu je određen pritvor. Sudija može biti udaljen sa funkcije kad je pokrenut postupak za njegovo razrešenje ili krivični postupak za delo zbog koga može biti razrešen. Nadležnost za odlučivanje o obaveznom udaljenju pripada predsedniku suda, a o obaveznom udaljenju predsednika suda - predsednik neposredno višeg suda. Ako udaljenje nije obavezno, o njemu odlučuje predsednik Vrhovnog kasacionog suda, izuzev kada se radi o udaljenju predsednika Vrhovnog kasacionog suda, kada odlučuje Opšta sednica.

Trajanje udaljenja ograničeno je trajanjem pritvora, okončanjem postupka za razrešenje ili okončanjem krivičnog postupka. Visoki savet sudstva može sudiju vratiti na funkciju pre okončanja postupka za razrešenje. Na odluku o udaljenju sudija ima pravo prigovora Visokom savetu sudstva, u roku od osam dana od dana dostavljanja odluke. Visoki savet sudstva odlučuje o prigovoru u roku od osam dana od dana dostavljanja prigovora. (čl. 14-17. ZS-a)

1.3.6. Disciplinska odgovornost sudija

Pravni okvir za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudija u Republici Srbiji čini čitav niz akata. Najpre, u pitanju je Zakon o sudijama i Zakon o Visokom savetu sudstva, a potom i podzakonski akt - Pravilnik o postupku za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudija i predsednika sudova (u daljem

⁵⁹ *Pojam nestručnog vršenja funkcije preciznije je definisan u članu 63. Zakona koji određuje da se nestručnim smatra nedovoljno uspešno vršenje sudijske funkcije, ako sudija dobije ocenu "ne zadovoljava", shodno kriterijumima i merilima za vrednovanje rada sudija.*

tekstu: Disciplinski pravilnik)⁶⁰. Pomenutim propisima detaljno su regulisani disciplinski organi, postupak, prekršaji i sankcije. Važno je napomenuti da Disciplinski pravilnik od 2015. predviđa i uređuje disciplinsku odgovornost predsednika sudova, što je nedostajalo u Pravilniku iz 2010. a što je od velikog značaja imajući u vidu specifičnost poslova koje obavlja predsednik suda u odnosu na poslove u okviru vršenja sudijske funkcije.

Pored navedenih akata koji su najznačajniji, disciplinskom odgovornošću sudija se, u određenim segmentima, bave i Etički kodeks Visokog saveta sudstva⁶¹, koji je relevantan u materijalnom smislu, budući da propisuje načela i pravila ponašanja sudija na koja se oslanja Zakon o sudijama u propisivanju disciplinskih prekršaja. U proceduralnom smislu, relevantan je i Zakonik o krivičnom postupku (u daljem tekstu: ZKP),⁶² čiju supsidijarnu primenu u utvrđivanju disciplinske odgovornosti sudija predviđa Disciplinski pravilnik, u slučaju da se pojave pitanja koja nisu regulisana njime ili Zakonom o sudijama.

Zakon o sudijama (član 80.) određuje disciplinski prekršaj kao nesavesno vršenje sudijske funkcije ili ponašanje sudije nedostojno sudijske funkcije, čiji su oblici precizirani u članu 90. Koji određuje postojanje sledećih disciplinskih prekršaja:

- povreda načela nepristrasnosti;
- propuštanje sudije da traži izuzeće u predmetima u kojima postoji razlog za izuzeće, odnosno isključenje predviđen zakonom;
- neopravdano kašnjenje u izradi odluka;
- uzimanje predmeta u rad redom koji neopravdano odstupa od reda kojim su primljeni;
- neopravdano nezakazivanje ročišta ili pretresa;
- učestalo kašnjenje na zakazana ročišta ili pretrese;
- neopravdano odugovlačenje postupka;
- neopravdano neobaveštavanje predsednika suda o predmetima u kojima postupak duže traje;
- očigledno nekorektno postupanje prema učesnicima u sudskim postupcima i zaposlenima u sudu;
- nepoštovanje radnog vremena;
- prihvatanje poklona suprotno propisima koji regulišu sukob interesa;
- upuštanje sudije u neprimerene odnose sa strankama ili njihovim pravnim zastupnicima u postupku koji vodi;
- davanje komentara o sudskim odlukama, postupcima ili predmetima u

⁶⁰ Pravilnik o postupku za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudija i predsednika sudova, "Službeni glasnik RS", broj 41/15.

⁶¹ Etički kodeks Visokog saveta sudstva, "Službeni glasnik RS", 96/10.

⁶² Zakonik o krivičnom postupku "Službeni glasnik RS", br. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 i 55/14.

sredstvima javnog informisanja na način suprotan zakonu i Sudskom poslovniku;

- obavljanje aktivnosti koje su zakonom određene kao nespojive sa sudij-skom funkcijom;
- neopravdano nepohađanje obaveznih programa obuke;
- dostavljanje nepotpunih ili netačnih podataka od značaja za rad i odlučivanje Visokog saveta sudstva;
- neopravdana izmena godišnjeg rasporeda sudijskih poslova u sudu i povreda principa slučajnog sudije suprotno zakonu;
- kršenje odredaba Etičkog kodeksa u većoj meri.

Težak disciplinski prekršaj postoji ako je usled izvršenja disciplinskog prekršaja iz stava 1. ovog člana došlo do ozbiljnog poremećaja u vršenju sud-ske vlasti ili obavljanja radnih zadataka u sudu ili do teškog narušavanja ugleda i poverenja javnosti u sudstvo, a naročito zastarevanja predmeta zbog nesavesnog rada sudije i ako je nastupila veća šteta u imovini stranke u postupku, kao i u slučaju ponovljenog disciplinskog prekršaja.

Ova odredba je nejasna. Naime, postavlja se pitanje da li se postojanje posledica koje zakonodavac zahteva mora dokazivati i u slučaju kada nastupi zastarevanje predmeta i veća šteta po imovinu stranaka, koje se u ovoj odredbi posebno izdvajaju uz odrednicu „naročito“. Čini se da je zakonodavac želeo da kaže da kada se ispune ovi uslovi nesumnjivo nastupaju posledice koje se zahtevaju za kvalifikovani oblik prekršaja. U suprotnom se ne može naći razlog zbog kojeg bi ih posebno izdvojio. Pored toga, nije jasno da li se postojanje ovih uslova vezuje samo za posledicu teškog narušavanja ugleda i poverenja javnosti u sudstvo ili se odnosi na dve tri posledice koje odredba zahteva za postojanje kvalifikovanog oblika disciplinskog prekršaja. Drugo, budući da zakonodavac između posebno izdvojenih okolnosti zastare i veće štete po imovinu stranaka koristi veznik „i“, postavlja se pitanje da li su one postavljene kumulativno. Ako je to slučaj, kako se onda dokazuje „veća šteta po imovinu stranka“ kada dođe do zastare krivičnog gonjenja koje je pokrenuto po službenoj dužnosti (npr. teškog ubistva ili genocida)? Uz to, postavlja se pitanje šta se događa u parničnim predmetima u kojima nesavesnim radom sudije nastupi veća šteta po imovinu stranaka, budući da kod njih ne postoji mogućnost zastare jednom kada se sudski postupak pokrene u roku. Treće, da li prethodne tri pravosnažne osude za disciplinski prekršaj automatski vode utvrđivanju kvalifikovanog oblika prekršaja?⁶³

Pod ponovljenim disciplinskim prekršajem iz stava 2. člana 90. smatra se tri puta pravosnažno utvrđena odgovornost sudije za disciplinski prekršaj.

⁶³ Papić, T. (2016) *Pravo i praksa disciplinske odgovornosti sudija u Srbiji*, Misija OEBS-a u Republici Srbiji, str. 11-13.

Etički kodeks predstavlja značajnu sponu između usmeravanja sudija ka pravilnom vršenju sudijske funkcije kroz smernice date u ovom aktu, i disciplinske odgovornosti u slučaju njihovog nepoštovanja. Kodeks definiše sedam načela, koja daju okvir primerenog, odnosno poželjnog ponašanja sudija, kako u vršenju svojih sudijskih funkcija, tako i van njih. To su: 1) nezavisnost, 2) nepristrasnost, 3) stručnost i odgovornost, 4) dostojanstvenost, 5) posvećenost, 6) sloboda udruživanja i 7) odanost načelima Etičkog kodeksa.

Kao što je pomenuto, oslanjajući se na pomenuta načela, Zakon o sudijama određuje disciplinske prekršaje, između ostalog i kao: kršenje odredaba Etičkog kodeksa u većoj meri (član 90. ZS-a). Iako je ovakvo rešenje potrebno i opravdano, izostanak preciznije definicije standarda „u većoj meri,” otežava primenu pomenute odredbe, budući da ne daje orijentacione kriterijume za ocenu koje bi to ponašanje predstavljalo kršenje Kodeksa u „većoj meri“.⁶⁴

Članom 90. ZS-a predviđeno je da se u disciplinskom postupku mogu izreći sledeće sankcije: javna opomena, umanjenje plate do 50% do jedne godine i zabrana napredovanja u trajanju do tri godine, pri čemu se disciplinska sankcija izriče se srazmerno težini učinjenog disciplinskog prekršaja.⁶⁵

U skladu sa odredbama člana 93. Zakona o sudijama, disciplinske organe čine Disciplinski tužilac i Disciplinska komisija. Ove organe ustanovljava VSS, imenujući članove iz reda sudija. Pored toga, VSS određuje i uslove za imenovanje, trajanje mandata i način prestanka dužnosti disciplinskih organa (čl. 93. ZS-a i čl. 13. Zakona o VSS). Mandat disciplinskih organa traje četiri godine. VSS odlučuje kao drugostepeni organ u disciplinskom postupku (čl. 97(2) Zakona o sudijama, čl. 13. Zakona o VSS i čl. 36. Disciplinskog pravilnika). Disciplinski tužilac odlučuje o pokretanju disciplinskog postupka, postupajući po disciplinskoj prijavi (čl. 5(1) Disciplinskog pravilnika). On vrši dužnosti neposredno ili preko svojih zamenika, kojih ima tri (čl. 6-7. Disciplinskog pravilnika). Disciplinska komisija⁶⁶ vodi disciplinski postupak i odlučuje o predlogu disciplinskog tužioca (član 9. Disciplinskog pravilni-

⁶⁴ *Ibidem.*

⁶⁵ Javna opomena može biti izrečena samo kada se prvi put utvrdi odgovornost sudije za disciplinski prekršaj. Disciplinska sankcija umanjenje plate do 50% i disciplinska sankcija zabrana napredovanja u trajanju do tri godine mogu se izreći svaka posebno ili zajedno.

⁶⁶ Nju čine predsednik i dva člana, koji imaju zamenike (član 9. Disciplinskog pravilnika). Za disciplinske organe mogu biti imenovane sudije koje obavljaju sudijske funkcije najmanje petnaest godina i koje nisu disciplinski kažnjavane. Isti zahtev, Pravilnik stavlja i za zamenike članova disciplinske komisije, s tim da se u slučaju zamenika disciplinskog tužioca traži nešto kraći (desetogodišnji) sudijski mandat. (član 11. Disciplinskog pravilnika).

ka).⁶⁷ Za članove disciplinskih organa ne mogu biti imenovani predsednici sudova (čl. 11(5) Disciplinskog pravilnika). Disciplinski pravilnik sadrži i odredbe o izuzeću (čl. 13), udaljenju (čl. 14), prestanku dužnosti (čl. 15) i razrešenju (čl. 16-20).

Kada utvrdi odgovornost sudije za težak disciplinski prekršaj, Disciplinska komisija pokreće postupak za razrešenje sudije. Disciplinski postupak je hitan i zatvoren za javnost, izuzev ukoliko sudija u odnosu na koga se postupak vodi ne zahteva da postupak bude javan. Vođenje disciplinskog postupka zastareva u roku od dve godine od dana kada je disciplinski prekršaj učinjen. (član 94. ZS-a)

Sudija ima pravo da odmah bude obavešten o predlogu Disciplinskog tužioca, da se upozna sa predmetom i pratećom dokumentacijom i da sam ili preko zastupnika pruži objašnjenja i dokaze za svoje navode, kao i da svoje navode usmeno izloži pred Disciplinskom komisijom. (član 96. ZS-a)

Odlučujući po žalbi (u roku od 30 dana od njenog dostavljanja), Visoki savet sudstva može da potvrdi prvostepenu odluku Disciplinske komisije ili da je preinači. Odluka Visokog saveta sudstva je konačna, a protiv nje se može pokrenuti upravni spor. Pravnosnažna odluka kojom je izrečena disciplinska sankcija upisuje se u lični list sudije. (član 98. ZS-a)

1.4. PREDSEDNIK SUDA

Karakteristika pravosudnog zakonodavstva poslednjih decenija je da sve jasnije prepoznaje specifičnost pozicije predsednika suda.⁶⁸ Razlika postoji i kada je u pitanju regulisanje položaja Predsednika Vrhovnog kasacionog suda i predsednika ostalih sudova, budući da je položaj prvog, podignut na rang ustavne materije.

Predsednika Vrhovnog kasacionog suda, na predlog Visokog saveta sudstva, po pribavljenom mišljenju opšte sednice Vrhovnog kasacionog suda i nadležnog odbora Narodne skupštine, bira Narodna skupština.⁶⁹ Predsednik Vrhovnog kasacionog suda bira se na period od pet godina i ne može biti ponovo biran.

⁶⁷ Nakon sprovedenog disciplinskog postupka Disciplinska komisija može da odbije predlog Disciplinskog tužioca ili da usvoji predlog i izrekne disciplinsku sankciju. Protiv odluke Disciplinske komisije, Disciplinski tužilac i sudija protiv koga se vodi disciplinski postupak, mogu izjaviti žalbu Visokom savetu sudstva, u roku od osam dana od dana dostavljanja odluke. (član 97. ZS-a)

⁶⁸ O čemu je već bilo reči u segment koji se odnosi na disciplinsku odgovornost sudija.

⁶⁹ Kandidat za predsednika Vrhovnog kasacionog suda, uz prijavu na konkurs za izbor, dostavlja i program unapređenja rada sudova u Republici Srbiji, koji se objavljuje na internet stranici Visokog saveta sudstva, zajedno sa podacima iz radne biografije kandidata.

Predsjedniku Vrhovnog kasacionog suda prestaje funkcija pre isteka vremena na koje je izabran na njegov zahtev, nastupanjem zakonom propisanih uslova za prestanak sudijske funkcije ili razrešenjem iz zakonom propisanih razloga za razrešenje predsednika suda.

Postupak za razrešenje predsednika Vrhovnog kasacionog suda pokreće se predlogom Opšte sednice. Postupak za utvrđivanje razloga za razrešenje predsednika Vrhovnog kasacionog suda vodi i odluku o tome donosi Visoki savet sudstva. Odluku o prestanku funkcije predsednika Vrhovnog kasacionog suda donosi Narodna skupština, u skladu sa zakonom, pri čemu odluku o razrešenju donosi na predlog Visokog saveta sudstva. (član 144. Ustava i član 79. ZS-a)

Položaj predsednika sudova (osim predsednika VKS-a) detaljno je uređen čl. 69-80. ZS-a.

Kada je u pitanju **izbor predsednika sudova**, Zakon predviđa da za predsednika suda može biti izabran sudija koji se nalazi na stalnoj sudijskoj funkciji u sudu istog ili višeg stepena, i koji ima izraženu sposobnost za rukovođenje i organizaciju poslova u sudu, a u skladu sa kriterijumima koje donosi Visoki savet sudstva.

U skladu sa članom 105. Ustava I člana 71. ZS-a, nadležnost za izbor predsednika sudova pripada Narodnoj skupštini, koja odlučuje o izboru kandidata koje predlaže VSS. Visoki savet sudstva predlaže jednog kandidata za predsednika suda, a pre utvrđivanja predloga, pribavlja mišljenje o prijavljenim kandidatima od sednice svih sudija suda za koji se predlaže izbor predsednika⁷⁰. Predsednik suda bira se na četiri godine i može biti još jednom izabran za predsednika istog suda. Momentom početka mandata smatra se trenutak stupanja na funkciju.

Prestanak funkcije predsednika suda može nastupiti odlukom Narodne skupštine i to: prestankom sudijske funkcije, izborom za sudiju drugog suda, na lični zahtev, zbog ukidanja suda, istekom mandata i razrešenjem sa funkcije predsednika suda. Pored toga, predsedniku suda, koji u toku mandata navršio radni vek, sudijska funkcija i funkcija predsednika suda prestaju istekom mandata predsednika suda.

Zakon posebno definiše razloge za razrešenje predsednika suda, pa se tako predsednik suda razrešava se te funkcije:

- zbog kršenja obaveza ustanovljenih propisima za obavljanje poslova sudske uprave;
- narušavanja načela nezavisnosti sudije, postupanja suprotno propisima o dodeljivanju predmeta;

⁷⁰ Sudija koji je izabran za predsednika suda obavlja i sudijsku funkciju u tom sudu.

- odstupanja od propisa kojim se uređuje godišnji raspored sudija;
- teškog disciplinskog prekršaja u vršenju funkcije predsednika suda;⁷¹
- nestručnog vršenja funkcije predsednika suda.

Inicijativu za razrešenje predsednika suda može podneti svako lice a postupak za utvrđivanje razloga za razrešenje predsednika suda pokreće i vodi Visoki savet sudstva. Postupak za utvrđivanje razloga za razrešenje predsednika suda pokreće se po predlogu predsednika neposredno višeg suda, sednice svih sudija suda čiji je predsednik, ministra nadležnog za pravosuđe, organa nadležnog za vrednovanje rada predsednika suda i Disciplinske komisije.

1.5. SUDIJE POROTNICI

Članom 142, st. 3-5, Ustava RS predviđeno je da „u suđenju učestvuju sudije i sudije porotnici, na način utvrđen zakonom. Zakonom se može propisati da u određenim sudovima i u određenim stvarima sude samo sudije. Sud sudi u veću, a zakonom se može predvideti da u određenim stvarima sudi sudija pojedinac.“

Zakon o sudijama daje samo osnovna pravila koja se odnose na sudije porotnike, ovo ne čudi ako se ima u vidu da su sudbina i položaj sudbina sudija porotnika u pravosudnom sistemu Republike Srbije, već duži vremenski period nejasni i osporavani.

Imajući u vidu ulogu koju sudije porotnici već decenijama imaju u praksi, a koju pojednostavljeno, pomalo grubo ali istinito oslikava nadimak “dežurni spavači”, opravdano se postavlja pitanje potrebe postojanja ovog vida porote u našem pravnom sistemu. Uloga im je svedena na čistu formalnost a pored činjenice da predstavljaju dodatno opterećenje pravosudnog budžeta, njihovo (ne)prisustvo na glavnom pretresu neretko stvara značajne probleme u pogledu efikasnosti postupka. Poseban problem predstavlja izostanak profesionalizacije porotnika, pri čemu se javljaju situacije da porotnik istovremeno sudi i u krivičnim i u parničnim postupcima. Marginalizacija njihove uloge, uz određenu tendenciju samo da se ispoštuje ustavna odredba kojom je propisano učešće građana u suđenju, ukazuje na tendenciju njihovog istiskivanja iz pravosudnog sistema i ka profesionalizaciji sudstva. Ukoliko pogledamo funkcionalnu nadležnost veća sastavljenog od profesionalnih sudija i sudija porotnika, ne vidi se dovoljno dobar razlog da ta nadležnost ne pređe pod jurisdikciju ili veća profesionalnih sudija ili sudije pojedinca.

⁷¹ Smatra se da predsednik suda nestručno obavlja funkciju predsednika suda kada, shodno kriterijumima i merilima za vrednovanje rada predsednika sudova, njegov rad bude vrednovan ocenom “ne zadovoljava”.

Pored ukidanja sudija porotnika, moglo bi se eventualno razmišljati i o prepoznavanju u istom članu Ustava, kategorije sudija na obuci, odnosno polaznika početne obuke na Pravosudnoj akademiji. Tako u Španskom sistemu polaznici akademije mogu učestvovati u suđenju (zaobilazeći pri tom objašnjavanje učešća porotnika u ovom pravnom sistemu u kome postoji čisti porotni sistem)⁷², a Ustav Hrvatske daje mogućnost učestvovanja u suđenju i sudskim savetnicima, tako što u članu 121 predviđa: „Sudačka dužnost povjerava se osobno sucima. U suđenju sudjeluju suci porotnici i sudski savjetnici, u skladu sa zakonom.“ Još jedna alternativa bila bi uvođenje pravog porotnog suđenja za taksativno nabrojana krivična dela, ali to bi svakako iziskivalo veća materijalna sredstva, a pitanje je koliko bi to bio korak napred u razvoju pravnog sistema. Prilikom odlučivanja o ovom pitanju treba obratiti pažnju na iskustva drugih evropskih država koje su implementirale sisteme pravog porotnog suđenja (Španije, Rusije, Francuske).⁷³ Pri tom, ne treba zanemariti ni činjenicu da uprkos uvođenju ovog tipa suđenja u evropskim državama broj suđenja pred porotom u anglosaksonskim zemljama dramatično opada, delimično i zbog alternativnih načina rešavanja krivičnih predmeta.

U skladu sa čl. 81-83. ZS-a, za sudiju porotnika može biti imenovan punoletni državljaniin Republike Srbije⁷⁴ koji je dostojan funkcije sudije porotnika. Sudija porotnik ne može biti član političke stranke, niti politički delovati na drugi način. Sudija porotnik ne može biti advokat ni pružati pravne usluge i stručne savete uz naknadu. Sa funkcijom sudije porotnika nespojive su i druge službe, poslovi i postupci koji su oprečni dostojanstvu i nezavisnosti sudije ili štetni po ugled suda. (član 85. ZS-a) Pri imenovanju vodi se

⁷² Tako španski Zakon o organizaciji pravosuđa u članu 307.3 predviđa: „Posle faze teorijskog multidisciplinarnog treninga, počinje period stručne prakse. U prvoj fazi, sudije koje učestvuju u stručnoj praksi praćenju od strane mentora (sudije na obuci), izvršavaju pomoćne i saradničke funkcije sa svojim tutorima (mentorima). U tom periodu, njihove funkcije ne prelaze izradu nacrtu presuda koje sudija ili sudija izvestilac, ako tako proceni, može usvojiti uz izmene koje smatra prikladnim. Takođe mogu voditi ročišta i preduzimati druge procesne radnje pod nadzorom i prema savetima sudije mentora. Regulativa Visokog saveta sudstva o sudijama mentorima propisuje u članu 6: 1. Sudije na obuci izvršavaju pomoćne i saradničke funkcije zadate od strane odgovarajućih mentora. 2. Rešenja suda, sudski nalozi i presude pisani od strane sudija na obuci smatramo nacrtima ili nacrtima rešenja, koja mentor može usvojiti sa odgovarajućim izmenama. Mentor čuva ove nacrite i dostavlja ih nadležnom upravnom (administrativnom ?) organu suda ili Pravosudnoj akademiji, ako ih ovi zatraže u svrhu naznačenu u Članu 17. ove Regulative. 3. Ako stranke koje učestvuju u parnici ili sporu nemaju primedbi, mentor može uputiti sudiju na obuci da usmeno vodi, u njegovom prisustvu i pod njegovom kontrolom, odgovarajuće procesne radnje. Mentor je odgovoran za odluke koje sudija na obuci donese. U tom slučaju, u zapisnicima u koje su dotična dokumenta uneta mora se decidno navesti saglasnost stranaka prisutnih prilikom intervencije sudije na obuci.

⁷³ Čvorović, D., Turanjanin, V. (2015) *Uloga porote u francuskom krivičnom postupku*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, br. 1, str. 217-233.

⁷⁴ Za sudiju porotnika može biti imenovano punoletno lice koje, u momentu imenovanja ima manje od sedamdeset godina života.

računa o polu, starosti, zanimanju i društvenom položaju kandidata, o znanju, stručnosti i sklonosti ka pojedinim vrstama sudskih stvari. Sudija porotnik imenuje se na pet godina i može biti ponovo imenovan. Sudiju porotnika imenuje Visoki savet sudstva, na predlog Ministra pravde, po pribavljenom mišljenju suda za koji se imenuje sudija porotnik. Sudija porotnik je obavezan da položi zakletvu.⁷⁵ Sudija porotnik ima pravo na naknadu troškova nastalih na funkciji, naknadu za izgublenu zaradu i pravo na nagradu. Uslove i visinu naknade i nagrade propisuje Visoki savet sudstva. (član. 87. ZS-a)

Zakon o sudijama uređuje i **udaljenje sudije porotnika sa funkcije i prestanak njegove funkcije**. Tako predsednik suda udaljuje sudiju porotnika sa funkcije ako je protiv njega pokrenut postupak za krivično delo zbog koga može biti razrešen ili postupak za razrešenje, a sve do okončanja ovog postupka.

Funkcija sudije porotnika prestaje ako bude ukinut sud u kome obavlja funkciju, razrešenjem i istekom mandata. Za razliku od sudija, funkcija sudije porotnika ne prestaje zbog navršavanja radnog veka. Postupak u kome se utvrđuju razlozi za prestanak funkcije sudije porotnika pokreće se na osnovu predloga predsednika suda, predsednika neposredno višeg suda, predsednika Vrhovnog kasacionog suda ili ministra nadležnog za pravosuđe. Postupak pokreće, vodi i odluku donosi Visoki savet sudstva. (čl. 84. i 86. ZS-a)

1.6. SUDSKO OSOBLJE

Za efikasno funkcionisanje rada sudova, od ogromnog značaja, pored samih sudija, je i sudsko osoblje, koje čine sudijski pomoćnici, sudijski pripravnici i državni službenici i nameštenici zaposleni na administrativnim, tehničkim, računovodstvenim, informacionim i ostalim pratećim poslovima značajnim sa sudsku vlast. Broj sudskog osoblja određuje predsednik suda, aktom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u sudu, u skladu sa kadrovskim planom. Merila za određivanje broja sudskog osoblja utvrđuje ministar nadležan za poslove pravosuđa. (član 57. ZUS-a)

Iako se iz zakonskog teksta to možda ne da u najboljoj meri prepoznati, u praksi je doprinos sudijskih pomoćnika ogroman. Prema članu 58. ZUS-a, **sudijski pomoćnik** pomaže sudiji, izrađuje nacрте sudskih odluka, proučava pravna pitanja, sudsku praksu i pravnu literaturu, izrađuje nacрте pravnih shvatanja, usvojena pravna shvatanja priprema za objavljivanje i samostalno ili uz nadzor i uputstva sudije vrši poslove određene zakonom i Sudskim poslovnikom. U realnosti, njihova uloga je mnogo značajnija, što dovodi do

⁷⁵ Zakletva glasi: „Zaklinjem se svojom čašću da ću svoju funkciju vršiti verno Ustavu i zakonu, savesno, predano i nepristrasno”.

otvaranja brojnih pitanja o njihovoj budućoj ulozi u pravosudnom sistemu, o čemu će biti više reči u Delu II.

Sudijski pomoćnici stiču sledeća zvanja: sudijski saradnik, viši sudijski saradnik i sudski savetnik. Zvanje sudijskog saradnika može steći lice koje ima položeni pravosudni ispit, a zvanje višeg sudijskog saradnika lice koje posle položenog pravosudnog ispita ima najmanje dve godine radnog iskustva u pravnoj struci. Zvanje sudskog savetnika može steći onaj ko ispunjava uslove za sudiju višeg suda.⁷⁶ (član 59. ZUS-a)

Kao i kada je reč o sudijama i rad sudijskog pomoćnika podleže redovnom vrednovanju, čiji je period utvrđen na godinu dana, izuzev ako je sudijski pomoćnik u toku kalendarske godine radio kraće od šest meseci, kada se ne ocenjuje za tu godinu. Rad sudijskog pomoćnika ocenjuje predsednik suda, po pribavljenom mišljenju sednice odeljenja u koje je sudijski pomoćnik raspoređen. Kad sudijski pomoćnik nije raspoređen u odeljenje suda, mišljenje se pribavlja od sudije ili veća s kojim sudijski pomoćnik radi.

Pri ocenjivanju rada vrednuju se sledeći segmenti: obim i kvalitet posla, savesnost, preduzimljivost i objavljeni stručni i naučni radovi. Ocenjivanje rada sudijskih pomoćnika vrši se na osnovu objektivnih i jedinstvenih kriterijuma i merila koje donosi VSS, a moguće ocene su: “ne zadovoljava”, “zadovoljava”, “dobar”, “ističe se” i “naročito se ističe”. Viši sudijski saradnik čiji je rad najmanje dve godine uzastopno ocenjen sa “naročito se ističe” može steći zvanje sudskog savetnika i ako ne ispunjava uslove za sudiju višeg suda. Predsednik suda donosi rešenje o oceni sudijskog pomoćnika. Na rešenje o oceni sudijski pomoćnik ima pravo da uloži prigovor radnom telu Visokog saveta sudstva, u roku od 15 dana od dana prijema rešenja o oceni. (čl. 61-64. ZUS-a)

Za razliku od sudijskih pomoćnika koji se, kroz bavljenje pomoćničkim poslom, nakon položenog pravosudnog ispita, pripremaju za vršenje sudijske funkcije, za **sudijskog pripravnika** prima se lice koje je završilo pravni fakultet i ispunjava opšte uslove za rad u državnim organima. Pripravnički staž u trajanju od tri godine, moguće je odraditi u osnovnom, višem privrednom i prekršajnom sudu. Broj sudijskih pripravnika određuje se posebno za svaki sud, aktom ministra nadležnog za pravosuđe. Pri prijemu sudijskih pripravnika naročito se vodi računa o nacionalnom sastavu stanovništva, odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina i poznavanju stručne pravne terminologije na jeziku nacionalne manjine, koji je u službenoj upotrebi u sudu. Postupak prijema sudijskih pripravnika bliže se uređuje aktom ministra nadle-

⁷⁶ Sudski savetnik vrši stručne poslove značajne za sudsko odeljenje ili ceo sud. Zvanje sudskog savetnika postoji u sudovima republičkog ranga i apelacionim sudovima. U Vrhovnom kasacionom sudu postoji zvanje savetnika Vrhovnog kasacionog suda, koje se stiče u skladu sa Poslovníkom o uređenju i radu Vrhovnog kasacionog suda. (član 60. ZUS-a)

žnog za pravosuđe. Sudijski pripravnik koji je na pravosudnom ispitu ocenjen sa “položio sa odlikom” prima se u radni odnos na neodređeno vreme, u zvanju sudijskog saradnika. (čl. 66-67. ZUS-a)

Za razliku od pripravnika koji zasnivaju radni odnos za vreme pripravnčkog staža, diplomirani pravnik može biti primljen na obuku u sud radi sticanja radnog iskustva i uslova za polaganje pravosudnog ispita bez zasnivanja radnog odnosa, u svojstvu volontera.

Program obuke sudijskih pripravnika i sudijskih pomoćnika propisuje institucija nadležna za obuku u pravosuđu, uz saglasnost Visokog saveta sudstva. Sudijski pripravnik i sudijski pomoćnik može određeno vreme biti upućen na obuku u drugi sud, državni organ ili organ jedinice lokalne samouprave. (član 68. ZUS-a)

2. Organizacija i nadležnost javnih tužilaštava u Republici Srbiji

Članom 2. Zakona o javnom tužilaštvu (u daljem tekstu: ZJT), javno tužilaštvo definisano je kao samostalni državni organ koji goni učinioce krivičnih dela i drugih kažnjivih dela i preduzima mere za zaštitu ustavnosti i zakonitosti. Javno tužilaštvo vrši svoju funkciju na osnovu Ustava, zakona, potvrđenog međunarodnog ugovora i propisa donetog na osnovu zakona, a čine ga javni tužilac, zamenici javnog tužioca i osoblje javnog tužilaštva. Funkciju javnog tužilaštva vrši javni tužilac i po principu hijerarhije, svi u javnom tužilaštvu podređeni su javnom tužiocu. (član 12. ZJT)

Kada je reč o institucionalnom okviru javnog tužilaštva, regulisano je uspostavljanje, organizacija i rad osnovnih javnih tužilaštava, viših javnih tužilaštva, apelacionih javnih tužilaštva i Republičkog javnog tužilaštva, kao najvišeg javnog tužilaštva u Republici Srbiji, kao tužilaštava opšte nadležnosti.

Pored toga, članom 13. ZJT-a i posebnim zakonima (Zakonom o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije (u daljem tekstu: Zakon o organizovanom kriminalu), Zakonom o organizaciji i nadležnosti državnih organa u postupku za ratne zločine, Zakonom o organizaciji i nadležnosti državnih organa za borbu protiv visokotehnološkog kriminala (u daljem tekstu: Zakon o visokotehnološkom kriminalu)) osnovani su Tužilaštvo za ratne zločine, Tužilaštvo za organizovani kriminal i Posebno tužilaštvo za visokotehnološki kriminal, kao posebna odeljenja Višeg javnog tužilaštva u Beogradu.

Kada je reč o opštoj nadležnosti javnog tužilaštva, kod gonjenja za krivična dela, privredne prestupe i prekršaje, javni tužilac postupa pred sudom i drugim državnim organom, preduzimajući radnje na koje je zakonom ovlašćen. Javni tužilac postupa u parničnom, upravnom, izvršnom, vanparničnom i drugom pos-

tupku, vršeći pri tome radnje na koje je posebnim zakonima ovlašćen. Javni tužilac postupa u granicama svoje stvarne i mesne nadležnosti, u okviru nadležnosti organa pred kojim postupa. (član 26. ZJT)

Nadležnost Republičkog javnog tužioca, određena je članom 29. ZJT, koji propisuje da Republički javni tužilac vrši nadležnost javnog tužilaštva u okviru prava i dužnosti Republike Srbije i nadležan je da postupa pred svim sudovima i drugim organima u Republici Srbiji i da preduzima sve radnje na koje je javno tužilaštvo ovlašćeno.

Republički javni tužilac nadležan je da:

- ulaže vanredna pravna sredstva u skladu sa zakonom;
- nadzire rad javnih tužilaštava i sprovođenje uputstava, prati i proučava praksu javnih tužilaštava i sudova;
- predlaže programe stručnog usavršavanja javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca;
- podnosi Narodnoj skupštini redovni godišnji izveštaj o radu javnih tužilaštava u Republici Srbiji i izveštaje koje zatraži nadležni odbor Narodne skupštine;
- vrši druge poslove određene zakonom.

U poslovima iz svoje nadležnosti, Republički javni tužilac postupa neposredno i preko svojih zamenika.

Članovima 30-31. ZJT-a određena je **nadležnost tužilaca opšte i posebne nadležnosti**, pa tako apelacioni javni tužilac vrši nadležnost apelacionog javnog tužilaštva i nadležan je da postupa pred apelacionim sudom i drugim sudovima i organima na način propisan zakonom, kao i da nadzire i usmerava osnovna i viša javna tužilaštva sa svoje teritorije, u skladu sa ovim zakonom. Apelacioni javni tužilac u sedištu Privrednog apelacionog suda postupa i pred tim sudom.

Tužilac za organizovani kriminal i Tužilac za ratne zločine postupaju pred nadležnim sudovima u prvom i drugom stepenu i vrše druge poslove u skladu sa zakonom.

Viši javni tužilac vrši nadležnost višeg javnog tužilaštva i nadležan je da postupa pred višim sudom i drugim sudovima i organima na način propisan zakonom i da nadzire i usmerava područna osnovna javna tužilaštva na način propisan ovim zakonom. Osnovni javni tužilac vrši nadležnost osnovnog javnog tužilaštva i postupa pred osnovnim sudom, dok osnovni javni tužilac u sedištu privrednog suda postupa i pred tim sudom.

Ako javno tužilaštvo ne može da vrši nadležnost, Republički javni tužilac može preneti njegovu nadležnost na drugo javno tužilaštvo istog ili višeg stepena. Prenošnje nadležnosti traje dok se ne stvore uslovi za rad nadležnog javnog tužilaštva. (član 32. ZJT)

Kao što je već pomenuto, nadležnost javni tužilaštava posebne nadležnosti, preciznije je određena posebnim zakonima.⁷⁷

Nadležnost posebnog tužioca za organizovani kriminal određena je članom 2. Zakona o organizovanom kriminalu koji definiše listu krivičnih dela za koja se postupci vode u skladu sa tim zakonom.⁷⁸ Po istom principu, nadležnost tužioca za ratne zločine ograničena je članom 2. Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u postupku za ratne zločine,⁷⁹ dok je nadležnost posebnog tužioca za visokotehnološki kriminal ovičena čl. 2-3. Zakona o visokotehnološkom kriminalu.⁸⁰

⁷⁷ U svakodnevnom govoru se posebna odeljenja Višeg javnog tužilaštva neretko nazivaju posebnim tužilaštvima. Ova greška nije samo terminološke prirode, već neretko izaziva suštinske nedoumice u pogledu hijerarhijskog položaja „posebnih“ ili „specijalnih“ tužilaca, koja odgovara višem javnom tužilaštvu čiji su posebna odeljenja sastavni deo.

⁷⁸ 1) krivična dela organizovanog kriminala; 2) krivično delo ubistvo predstavnika najviših državnih organa (član 310. Krivičnog zakonika) i krivično delo oružane pobune (član 311. Krivičnog zakonika); 3) krivična dela protiv službene dužnosti (čl. 359. i čl. 361. do 368. Krivičnog zakonika) i krivično delo davanje i primanje mita u vezi sa glasanjem (član 156. Krivičnog zakonika); 4) krivična dela protiv privrede (čl. 223, 223a, 224, 224a, 227, 228, 228a, 229, 230, 231, 232, 232a, 233, člana 235. stav 4, čl. 236. i 245. Krivičnog zakonika); 5) krivično delo terorizam (član 391. Krivičnog zakonika), krivično delo javno podsticanje na izvršenje terorističkih dela (član 391a Krivičnog zakonika), krivično delo vrbovanje i obučavanje za vršenje terorističkih dela (član 391b Krivičnog zakonika), krivično delo upotreba smrtonosne naprave (član 391v Krivičnog zakonika), krivično delo uništenje i oštećenje nuklearnog objekta (član 391g Krivičnog zakonika), krivično delo finansiranje terorizma (član 393. Krivičnog zakonika) i krivično delo terorističko udruživanje (član 393a Krivičnog zakonika); 6) krivična dela protiv državnih organa (član 322. st. 3. i 4. i član 323. st. 3. i 4. Krivičnog zakonika) i krivična dela protiv pravosuđa (čl. 333. i 335, član 336. st. 1, 2. i 4. i čl. 336b, 337. i 339. Krivičnog zakonika), ako su izvršena u vezi sa krivičnim delima iz tač. 1) do 5) ovog člana.

⁷⁹ 1) krivična dela iz čl. 370. do 384. i čl. 385. i 386. Krivičnog zakonika; 2) teška kršenja međunarodnog humanitarnog prava izvršena na teritoriji bivše Jugoslavije od 1. januara 1991. godine koja su navedena u Statutu Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju; 3) krivično delo pomoć učiniocu posle izvršenog krivičnog dela iz člana 333. Krivičnog zakonika, ako je izvršeno u vezi sa krivičnim delima iz tač. 1) i 2) ovog člana.

⁸⁰ Visokotehnološki kriminal u smislu ovog zakona predstavlja vršenje krivičnih dela kod kojih se kao objekat ili sredstvo izvršenja krivičnih dela javljaju računari, računarski sistemi, računarske mreže, računarski podaci, kao i njihovi proizvodi u materijalnom ili elektronskom obliku. Pod proizvodima u elektronskom obliku posebno se podrazumevaju računarski programi i autorska dela koja se mogu upotrebiti u elektronskom obliku. Izrazi: računar, računarski podatak, računarski program, računarski virus, računarski sistem i računarska mreža koriste se u ovom zakonu i imaju značenje u smislu određena Krivičnog zakonika. Ovaj zakon primenjuje se radi otkrivanja, krivičnog gonjenja i suđenja za: 1) krivična dela protiv bezbednosti računarskih podataka određena Krivičnim zakonikom; 2) krivična dela protiv intelektualne svojine, imovine, privrede i pravnog saobraćaja, kod kojih se kao objekat ili sredstvo izvršenja krivičnih dela javljaju računari, računarski sistemi, računarske mreže i računarski podaci, kao i njihovi proizvodi u materijalnom ili elektronskom obliku, ako broj primeraka autorskih dela prelazi 2000 ili nastala materijalna šteta prelazi iznos od 1.000.000 dinara; 3) krivična dela protiv sloboda i prava čoveka i građanina, polne slobode, javnog reda i mira i ustavnog uređenja i bezbednosti Republike Srbije, koja se zbog načina izvršenja ili upotrebljenih sredstava mogu smatrati krivičnim delima visokotehnološkog kriminala, u skladu sa članom 2. stav 1. ovog zakona.

Mrežu javnih tužilaštava u Republici Srbiji, u skladu sa ZSPSJT-om, čini Republičko javno tužilaštvo sa sedištem u Beogradu; četiri apelaciona javna tužilaštva sa sedištimama u Beogradu, Novom Sadu, Kragujevcu i Nišu. 25 viših javnih tužilaštava čija sedišta prate mrežu viših sudova u Republici Srbiji i 57 osnovnih javnih tužilaštava.⁸¹

2.2. UNUTRAŠNJE UREĐENJE JAVNOG TUŽILAŠTVA

Specifično uređenje javnog tužilaštva, u skladu sa važećim Ustavom i Zakonom o javnom tužilaštvu, ogleda se u postojanju monokratskog uređenja, hijerarhijske strukture i principa dvostruke odgovornosti.⁸² Dok Ustav i ZJT postavljaju osnove unutrašnjeg uređenja javnog tužilaštva, ono je do detalja uređeno Pravilnikom o upravi u javnim tužilaštvima.

Ustav i ZJT jasno uređuju **monokratsko i hijerarhijsko uređenje javnog tužilaštva**. Član 160. Ustava propisuje da je Republički javni tužilac odgovoran za rad javnog tužilaštva i za svoj rad Narodnoj skupštini. Javni tužioci odgovaraju za rad javnog tužilaštva i za svoj rad Republičkom javnom tužiocu i Narodnoj skupštini, a niži javni tužioci i neposredno višem javnom tužiocu. Zamenici javnog tužioca odgovaraju za svoj rad javnom tužiocu.⁸³

U skladu sa članom 16. ZJT-a, niži javni tužilac podređen je neposredno višem javnom tužiocu, a niže javno tužilaštvo neposredno višem javnom tužilaštvu. Osnovno javno tužilaštvo je niže u odnosu na više javno tužilaštvo, a više javno tužilaštvo je niže u odnosu na apelaciono javno tužilaštvo. Javno

⁸¹ Sedišta osnovnih javnih tužilaštava nalaze se u: Aleksincu, Arandelovcu, Bačkoj Palanci, Prvo OJT u Beogradu, Drugo OJT u Beogradu, Treće OJT u Beogradu, Bečeju, Boru, Brusu, Valjevu, Velikoj Plani, Vladičinom Hanu, Velikom Gradištu, Vranju, Vrbasu, Vršcu, Gornjem Milanovcu, Despotovcu, Zaječaru, Zrenjaninu, Jagodini, Kikindi, Kragujevcu, Kraljevu, Kruševcu, Kuršumlji, Lazarevcu, Lebanu, Leskovcu, Loznici, Mionici, Mladenovcu, Negotinu, Nišu, Novom Pazaru, Novom Sadu, Obrenovcu, Pančevu, Paraćinu, Petrovcu na Mlavi, Pirotu, Požarevcu, Požegi, Prijepolju, Prokuplju, Raškoj, Rumi, Senti, Šmederevu, Somboru, Sremskoj Mitrovici, Staroj Pazovi, Subotici, Trsteniku, Ubu, Užicu, Čačku i Šapcu. (član 9. ZSPSJT-a)

⁸² Niži javni tužilac podređen je neposredno višem javnom tužiocu, a niže javno tužilaštvo neposredno višem javnom tužilaštvu. Svaki javni tužilac je podređen Republičkom javnom tužiocu i svako javno tužilaštvo Republičkom javnom tužilaštvu. Republički javni tužilac rukovodi radom i predstavlja javno tužilaštvo, a odgovoran je za rad javnog tužilaštva i za svoj rad Narodnoj skupštini. Istovremeno, javni tužilac odgovara za rad javnog tužilaštva i za svoj rad Republičkom javnom tužiocu i Narodnoj skupštini, a niži javni tužilac i neposredno višem javnom tužiocu, dok zamenici javnog tužioca odgovaraju za svoj rad javnom tužiocu.

⁸³ Republički javni tužilac rukovodi radom i predstavlja javno tužilaštvo. Republički javni tužilac odgovoran je za rad javnog tužilaštva i za svoj rad Narodnoj skupštini. Javni tužilac odgovara za rad javnog tužilaštva i za svoj rad Republičkom javnom tužiocu i Narodnoj skupštini, a niži javni tužilac i neposredno višem javnom tužiocu. Zamenici javnog tužioca odgovaraju za svoj rad javnom tužiocu. Zamenik javnog tužioca dužan je da izvrši sve radnje koje mu javni tužilac poveri, a može bez posebnog ovlašćenja da preduzme svaku radnju na koju je tužilac ovlašćen. (čl. 22-23. ZJT-a)

tužilaštvo posebne nadležnosti i apelaciono javno tužilaštvo je niže u odnosu na Republičko javno tužilaštvo. Svaki javni tužilac je podređen Republičkom javnom tužiocu i svako javno tužilaštvo Republičkom javnom tužilaštvu.

U skladu sa navedenim principom, sukob nadležnosti između javnih tužilaca rešava neposredno viši javni tužilac koji je nadređen za javne tužioce koji su u sukobu nadležnosti. Sukob nadležnosti između javnih tužilaca posebne nadležnosti međusobno i sukob nadležnosti javnih tužilaca posebne nadležnosti i drugih javnih tužilaca rešava Republički javni tužilac. (član 17.)

Bitna specifična ograničenja samostalnosti u radu javnog tužioca, odnosno zamenika javnog tužioca predstavljaju i instituti devolucije i supstitucije kao i izdavanje obaveznog uputstva za postupanje u pojedinim predmetima (iz člana 24. ZJT-a) kada postoji sumnja u efikasnost i zakonitost njegovog postupanja⁸⁴, a Republički javni tužilac svakom javnom tužiocu, čijom se sadržinom temeljno može uticati na tužilačke odluke i način postupanja, a protiv koga niži javni tužilac može uložiti prigovor Republičkom javnom tužiocu, uz kumulativno postojanje sumnje da je obavezno uputstvo nezakonito i neosnovano, može izjaviti prigovor koji nema suspenzivno dejstvo. Ovakvo rešenje nije u skladu sa evropskim standardima. Naime, stav 10. Preporuke Komiteta ministara Saveta Evrope Rec (2000) 19 jasno kaže da bi trebalo predvideti interni postupak da se tužilac koji „smatra da je neko uputstvo suprotno zakonu ili njegovoj savesti“ oslobodi daljeg postupanja u konkretnom predmetu. Prema tome, međunarodni standard je da uputstvo bude nezakonito ili da je protivno profesionalnoj savesti tužioca, a ne da se uz nezakonitost zahteva dodatni uslov, da bi tek tada prigovor bio usvojen.⁸⁵

Pored pomenutih obaveznih uputstava, Republički javni tužilac izdaje u pismenoj formi opšta obavezna uputstva za postupanje svih javnih tužilaca radi postizanja zakonitosti, delotvornosti i jednoobraznosti u postupanju, a ovakva uputstva može izdati samoinicijativno ili na predlog Kolegijuma Republičkog javnog tužilaštva. (član 25. ZJT-a)

Ograničenje samostalnosti javnih tužilaca javlja se u vidu **devolucije**, odnosno mogućnosti da neposredno viši javni tužilac može preduzeti sve radnje za koje je ovlašćen niži javni tužilac. Sistem prigovora uređen je na identičan način kao i kod obaveznog uputstva, pa tako do donošenja odluke

⁸⁴ Pomenuti uslov iz člana 18. zakona o javnom tužilaštvu manjkav je jer zahteva kumulativno postojanje sumnje u zakonitost i efikasnost rada javnog tužioca. Nismo sigurni da je ovakvo rešenje celishodno, već bi, uz alternativno, umesto kumulativno postavljanje osnova ali uz njihovo preciznije određenje, obavezno uputstvo moglo efikasnije odigrati ulogu koja mu je namenjena, a to je hitna intervencija usled nezakonitosti ili neefikasnosti u postupanju.

⁸⁵ Škulić, M. i Ilić, G. (2012) *Novi Zakonik o krivičnom postupku Srbije- Kako je propala reforma- Šta da se radi*, Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, Beograd, str. 153.

po prigovoru, niži javni tužilac ne može preduzimati radnje u predmetu. (član 19. ZJT-a).

U skladu sa principom **supstitucije**, neposredno viši javni tužilac može da ovlasti nižeg javnog tužioca da postupa u stvari iz nadležnosti drugog nižeg javnog tužioca kada je nadležni javni tužilac sprečen iz pravnih ili stvarnih razloga da postupa u pojedinom predmetu.⁸⁶ (član 20. ZJT-a)

Dodatno ograničenje samostalnosti predstavlja i mogućnost uvida u predmet nižeg tužioca iz člana 21. Zakona o javnom tužilaštvu, koja je pomenutom članu obrazložena potrebom „ostvarivanja nadređenosti.“ Ovakvo određenje je potpuno paradoksalno jer monokratsko uređenje i hijerarhija javnog tužilaštva nisu same sebi svrha, pa tako i pravo uvida koje Republički javni tužilac ima kada je u pitanju svaki predmet, a neposredno viši javni tužilac u svaki predmet nižeg javnog tužioca, ima kontrolnu a ne funkciju demonstracije nadređenosti. Ipak, činjenica da na osnovu dostavljenog zahteva za uvid javni tužilac mora neodložno dostaviti predmet neposredno višem javnom tužiocu, pa čak i sam zahtev po sebi može predstavljati signal tužiocu da se od njega očekuje određeni vid postupanja u konkretnom predmetu, odnosno da se viši tužilac već ne slaže sa njegovim dotadašnjim postupanjem.⁸⁷

Kada je reč o **poslovima uprave u javnom tužilaštvu**, Zakon poverava rukovođenje poslovima uprave u javnom tužilaštvu javnom tužiocu, koji odgovoran je za pravilan i blagovremen rad javnog tužilaštva, u skladu sa zakonom i Pravilnikom o upravi u javnim tužilaštvima.

Javni tužilac određuje organizaciju i rad javnog tužilaštva, odlučuje o pravima po osnovu rada zamenika javnog tužioca i o radnim odnosima osoblja u javnom tužilaštvu, otklanja nepravilnost i odugovlačenje u radu, stara se o održavanju samostalnosti u radu i ugledu javnog tužilaštva i vrši druge poslove na koje je ovlašćen zakonom ili drugim propisom. Javnog tužioca koji je odsutan ili sprečen da rukovodi javnim tužilaštvom zamenjuje zamenik javnog tužioca određen godišnjim rasporedom poslova ili odlukom, neposredno višeg javni tužilac određuje rukovodioca iz reda zamenika javnih tužilaca. (čl. 34-35. ZJT-a)

Kao važne segmente uprave u javnim tužilaštvima, ZJT reguliše vođenje ličnih listova i sadržinu Pravilnika o upravi u javnim tužilaštvima.

⁸⁶ Izuzetno, Republički javni tužilac može ovlastiti Tužioca za organizovani kriminal da postupa u pojedinom predmetu iz nadležnosti drugog tužioca radi efikasnijeg vođenja postupka ili drugih važnih razloga i tada je dužan da donese obrazloženo rešenje. Protiv rešenja Republičkog tužioca prigovor nije dopušten.

⁸⁷ Vidi više u: Šulović, Z. (2010) Aktuelni status javnih tužilaca u Republici Srbiji, *Uloga javnog tužioca u pravnom sistemu, sa posebnim osvrtom na problematiku efikasnosti krivičnog postupka i maloletničku delinkvenciju*, Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, Beograd, str. 312-330.

Državno veće tužilaca vodi lični list za svakog javnog tužioca, zamenika javnog tužioca i zaposlenog u javnom tužilaštvu, a podatke koje lični list sadrži⁸⁸ Državnom veću tužilaca prosleđuje javni tužilac i odgovoran je za njihovu tačnost, kao i lice na koje se podaci odnose ako ih je ono saopštilo.⁸⁹ (čl. 37-38. ZJT-a)

Kao što je već napomenuto, akt koji detaljno reguliše ne samo unutrašnje uređenje i funkcionisanje javnog tužilaštva, jeste Pravilnik o upravi u javnim tužilaštvima. Pravilnikom se uređuje: odnos javnog tužilaštva prema drugim državnim organima, građanima i javnosti, način vođenja evidencija, način raspodele predmeta, rukovanje predmetima, postupanje sa arhivskim materijalom i druga pitanja značajna za rad javnih tužilaštava. Pravilnik o upravi u javnim tužilaštvima donosi ministar pravde, po pribavljenom mišljenju Republičkog javnog tužioca. Pravilnik o upravi u javnim tužilaštvima objavljuje se u "Službenom glasniku Republike Srbije".

Nadležnost za nadzor nad primenom Pravilnika o upravi u javnim tužilaštvima pripada Ministarstvu pravde, koje u vršenju poslova nadzora od javnih tužilaštava tražiti izveštaje i podatke.⁹⁰ Javni tužilac je dužan da neposredno višeg javnog tužioca, Republičkog javnog tužioca i ministra nadležnog za pravosuđe obavesti o merama preduzetim da se uočeni nedostaci otklone, rokovima za otklanjanje nedostataka, kao i razlozima zbog kojih su nedostaci i propusti nastali. (čl. 39-41. ZJT-a)

ZJT prepoznaje **kolegijum javnog tužilaštva** (u daljem tekstu: kolegijum) i **kolegijum Republičkog javnog tužilaštva**.

Kolegijum sačinjavaju javni tužilac i svi zamenici javnog tužioca u tom javnom tužilaštvu, a saziva ga i njime rukovodi javni tužilac ili zamenik javnog tužioca kojeg on odredi. Javni tužilac je dužan da sazove kolegijum na zahtev

⁸⁸ Lični list javnog tužioca i zamenika javnog tužioca sadrži ime, prezime, ime roditelja, mesto, dan, mesec i godinu rođenja, podatke o prebivalištu, završenom pravnom fakultetu, uspehu na studijama, pripravnicičkoj praksi, pravosudnom ispitu, kretanju u službi, datumu navršavanja radnog veka, ispunjavanju norme, upućivanju na rad u drugo javno tužilaštvo, udaljavanju sa funkcije, disciplinskim merama, prestanku funkcije, objavljenim stručnim ili naučnim radovima, vrednovanju rada, učešću u programima stručnog usavršavanja, znanju stranih jezika i drugim posebnim znanjima, imovinskom stanju, stambenim prilikama i druge podatke vezane za rad i položaj javnog tužioca i zamenika javnog tužioca. Lični list zaposlenog u javnom tužilaštvu sadrži ime i prezime i podatke o rođenju, prebivalištu, završenoj školi, zvanju ili zanimanju, vrednovanju rada, kretanju u službi, objavljenim radovima, učešću u programima stručnog usavršavanja, znanju stranih jezika, imovinskom stanju, stambenim prilikama i druge podatke. (član 38. ZJT-a)

⁸⁹ Podaci koje sadrži lični list jesu službena tajna i mogu da se koriste samo u svrhu primene ovog zakona. Obaveze javnih tužilaca pri dostavljanju podataka potrebnih za vođenje ličnih listova propisuje Državno veće tužilaca.

⁹⁰ Lice koje vrši nadzor može biti samo ono koje ispunjava uslove za izbor zamenika javnog tužioca u tužilaštvu čiji rad nadzire. Zapisnik o izvršenom nadzoru dostavlja se javnom tužiocu tužilaštva u kome je vršen nadzor, neposredno višem javnom tužiocu i ministru nadležnom za pravosuđe.

najmanje trećine svojih zamenika, donošenje odluka je moguće ako je prisutno najmanje dve trećine zamenika javnog tužioca. Odluka je punovažna ako za nju glasa većina prisutnih članova.

Kolegijum javnog tužilaštva: daje mišljenje Državnom veću tužilaca o kandidatima za zamenike javnog tužioca u svom ili neposredno nižem javnom tužilaštvu; daje mišljenje Državnom veću tužilaca o kandidatima za javne tužioce u neposredno nižem javnom tužilaštvu; razmatra izveštaj o radu javnog tužilaštva za prethodnu godinu; razmatra pitanja od značaja za stručno usavršavanje i organizaciju javnog tužilaštva; vrši i druge poslove u skladu sa Pravilnikom o upravi u javnom tužilaštvu. (čl. 112-115)

Nadležnost kolegijuma Republičkog javnog tužilaštva, koji čine Republički javni tužilac i svi zamenici Republičkog javnog tužioca, pored nadležnosti kolegijuma javnog tužilaštva, uključuje i nadležnost kolegijuma Republičkog javnog tužilaštva da: daje mišljenje o nacrtima zakona ili drugih propisa od značaja za rad javnog tužilaštva ili obavljanje javnotužilačke funkcije; daje mišljenje Državnom veću tužilaca u postupku rešavanja zahteva za izuzeće Republičkog javnog tužioca; obavlja i druge poslove u skladu sa Pravilnikom o upravi u javnom tužilaštvu.

Radi razmatranja pitanja od značaja za rad javnog tužilaštva, Republički javni tužilac može sazvati prošireni Kolegijum Republičkog javnog tužilaštva, koji čine Republički javni tužilac, zamenici Republičkog javnog tužioca, apelacioni javni tužioc, tužioc posebne nadležnosti i viši javni tužioc.

ZJT uređuje i pitanje podele nadležnosti između Državnog veća tužilaca i Ministarstva pravde u **vršenju poslova pravosudne uprave u javnim tužilaštvima**. Član 42. ovog zakona propisuje da u pravosudnu upravu spadaju poslovi kojima se obezbeđuje vršenje poslova u javnim tužilaštvima, posebno obezbeđivanje materijalnih, finansijskih, prostornih i drugih uslova za rad javnih tužilaštava, obezbeđuju finansijska sredstva za stručno usavršavanje javnih tužilaca, zamenika javnih tužilaca i osoblja, propisivanje standarda za prostor i opremu u javnom tužilaštvu, davanje saglasnosti na akt o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji javnog tužilaštva i drugi poslovi. Poslove pravosudne uprave vrši Ministarstvo pravde, izuzev poslova pravosudne uprave koji se odnose na obezbeđivanje finansijskih uslova za rad javnih tužilaštava, koje obavlja Državno veće tužilaca. Zakon ovlašćuje Ministarstvo da u vršenju poslova pravosudne uprave od javnih tužilaštava traži izveštaje i podatke. (čl. 42-43. ZJT)

2.3. POLOŽAJ JAVNIH TUŽILACA I ZAMENIKA JAVNIH TUŽILACA U REPUBLICI SRBIJI

Položaj javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca uređen je, u osnovnim crtama već u samom Ustavu, da bi potom kroz sistem prava i obaveza bio detaljno uređen Zakonom o javnom tužilaštvu i nizom podzakonskih akata koji regulišu pitanja izbora, vrednovanja, napredovanja, etike i disciplinske odgovornosti.

2.3.1. Izbor javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca

Kada je reč o izboru i prestanku funkcije Republičkog javnog tužioca, članom 158. Ustava i članom 74. ZJT-a, propisano je da Republičkog javnog tužioca, na predlog Vlade, po pribavljenom mišljenju nadležnog odbora Narodne skupštine, bira Narodna skupština, na period od šest godina, uz mogućnost reizbora.

Republičkom javnom tužiocu prestaje funkcija ako ne bude ponovo izabran, kada sam to zatraži, nastupanjem zakonom propisanih uslova ili razrešenjem iz zakonom predviđenih razloga. Odluku o prestanku funkcije Republičkom javnom tužiocu donosi Narodna skupština, u skladu sa zakonom, pri čemu odluku o razrešenju donosi na predlog Vlade. Ukoliko Republički javni tužilac ne bude ponovo izabran na istu funkciju kada mu prestane mandat ili mu je funkcija Republičkog javnog tužioca prestala na lični zahtev, obavezno se bira za zamenika Republičkog javnog tužioca. Odluku o izboru donosi Državno veće tužilaca. (član 74. ZJT-a)

Drugačiji uslovi i postupak predviđeni su za izbor javnih tužilaca, pa tako u skladu sa članom 159. Ustava i članom 55. ZJT-a, javnog tužioca bira Narodna skupština, na predlog Vlade. Mandat javnog tužioca traje šest godina i može biti ponovo biran. I DVT Vladi i Vlada Narodnoj skupštini, mogu za izbor na funkciju javnog tužioca predložiti jednog ili više kandidata.⁹¹ (član 74. ZJT-a)

Istim članom Ustava i članom 56. ZJT-a, predviđeno je da javnog tužioca pri vršenju tužilačke funkcije zamenjuje zamenik javnog tužioca koji je dužan je da postupa po njegovim uputstvima. Nadležnost za izbor zamenika javnog tužioca pripada Narodnoj skupštini, koja, na predlog Državnog veća tužilaca, bira na trogodišnji mandat zamenika javnog tužioca lice koje se prvi put bira na ovu funkciju. Državno veće tužilaca predlaže Narodnoj skupštini jednog kandidata za izbor na jedno mesto zamenika javnog tužioca. Kada je

⁹¹ U slučaju da Državno veće tužilaca predloži Vladi samo jednog kandidata, Vlada može vratiti predlog Državnom veću tužilaca.

reč o izboru zamenika javnog tužioca nakon trogodišnjeg probnog mandata, isključiva nadležnost za izbor pripada Državnom veću tužilaca, bilo da se radi o izboru u isto, drugo ili više tužilaštvo.⁹² (član 75. ZJT-a)

Specifični mehanizmi izbora predviđeni su u članu 55. ZJT-a koji uređuje odnos prestanaka funkcije javnog tužioca i izbora na funkciju zamenika javnog tužioca. Naime, javni tužilac kome funkcija prestane na lični zahtev ili ako ne bude ponovo izabran, obavezno se bira na funkciju zamenika javnog tužioca koju je obavljao pre izbora. Ukoliko je biran za javnog tužioca višeg stepena iz nižeg javnog tužilaštva, tada se nakon prestanka funkcije javnog tužioca obavezno bira na funkciju zamenika javnog tužioca u javnom tužilaštvu višeg stepena, kojim je rukovodio. Ako je javni tužilac izabran među licima koja nisu bili zamenici javnog tužioca, nakon prestanka funkcije, takvo lice se obavezno bira na funkciju zamenika javnog tužioca u javnom tužilaštvu u kojem je bio javni tužilac. Odluku o izboru donosi Državno veće tužilaca.

Pre isteka vremena na koji je biran ili pre navršenja radnog veka funkcija javnom tužiocu može prestati samo pod uslovima i iz razloga predviđenim ovim zakonom. (član 55. ZJT-a)

Opšti i posebni uslovi za izbor na javnotužilačku funkciju, kao i postupak izbora, propisani su čl. 76-83. ZJT-a koji određuje da se za javnog tužioca i zamenika javnog tužioca može birati državljanin Republike Srbije koji ispunjava opšte uslove za rad u državnim organima, koji je završio pravni fakultet, položio pravosudni ispit i dostojan je funkcije javnog tužioca.

Za javnog tužioca i zamenika javnog tužioca može biti izabrano lice koje, pored opštih uslova, ima radno iskustvo u pravnoj struci nakon položenog pravosudnog ispita, i to:

- četiri godine za osnovnog javnog tužioca i tri godine za zamenika osnovnog javnog tužioca;
- sedam godina za višeg javnog tužioca i šest godina za zamenika višeg javnog tužioca;
- deset godina za apelacionog javnog tužioca i javnog tužioca posebne nadležnosti i osam godina za zamenike apelacionog javnog tužioca i zamenika javnog tužioca posebne nadležnosti;
- dvanaest godina za Republičkog javnog tužioca i jedanaest godina za zamenika Republičkog javnog tužioca.

⁹² Ako javno tužilaštvo bude ukinuto javni tužilac, odnosno zamenik javnog tužioca nastavljaju da vrše funkciju zamenika javnog tužioca u javnom tužilaštvu koje odredi Državno veće tužilaca, na predlog Republičkog javnog tužioca, pri čemu se smatra da je javno tužilaštvo ukinuto i ako je područje na kojem vrši nadležnost podeljeno na dva ili više javnih tužilaštava. DVT postupa na isti način i ako bude smanjen broj zamenika javnog tužioca u javnom tužilaštvu. (član 57. ZJT-a)

Državno veće tužilaca nadležno je za proveru stručnosti i osposobljenost kandidata koji su se javili na javni konkurs, prilikom prvog izbora, putem ispita čijeg su polaganja oslobođeni kandidati koji su završili početnu obuku na Pravosudnoj akademiji, kojima se kao merilo stručnosti i osposobljenosti uzima završna ocena na početnoj obuci na Pravosudnoj akademiji. Za sve kandidate, DVT pribavlja i podatke i mišljenja o stručnosti, osposobljenosti u radu i dostojnosti kandidata, od organa i organizacija u kojima je kandidat radio u pravnoj struci, a pre donošenja odluke, obavlja I razgovor sa prijavljenim kandidatom.

Rang listu kandidata⁹³, DVT sastavlja vrednujući stručnost, osposobljenost i dostojnost svakog kandidata, pri čemu je svaki od ova tri kriterijuma najpre definisan samim ZJT-om a kriterijumi za njegovo vrednovanje detaljno propisani u posebnim aktima DVT-a.⁹⁴

- Stručnost podrazumeva posedovanje teorijskog i praktičkog znanja potrebnog za obavljanje javnotužilačke funkcije.
- Osposobljenost podrazumeva veštine koje omogućavaju efikasnu primenu specifičnih pravničkih znanja u rešavanju javnotužilačkih predmeta.
- Dostojnost podrazumeva moralne osobine koje javni tužilac, odnosno zamenik javnog tužioca treba da poseduje i ponašanje u skladu sa tim osobinama. Moralne osobine su: poštenje, savesnost, pravičnost, dostojanstvenost, istrajnost i uzornost, a ponašanje u skladu sa tim osobinama podrazumeva čuvanje ugleda javnog tužilaštva u službi i izvan nje, svest o društvenoj odgovornosti, održavanje samostalnosti i nepristrasnosti, pouzdanosti i dostojanstva u službi i izvan nje i preuzimanje odgovornosti za unutrašnju organizaciju i pozitivnu sliku o javnom tužilaštvu u javnosti.

Pri izboru i predlaganju za izbor javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca vodi se računa o nacionalnom sastavu stanovništva, odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina i poznavanju stručne pravne terminologije na jeziku nacionalne manjine koja je u službenoj upotrebi u sudu. Istovremeno, Zakon zabranjuje diskriminaciju kandidata po bilo kom osnovu, a odluke moraju biti obrazložene. (član 82. ZJT-a)

Kao i kada je reč o sudijama, Zakon pravi razliku između momenta izbora i stupanja na tužilačku funkciju. Naime, zakon predviđa da Republički javni tužilac polaže zakletvu⁹⁵ pred Narodnom skupštinom, a javni tužilac i zamenik javnog tužioca koji se prvi put bira pre stupanja na funkciju pred

⁹³ Rang lista se objavljuje na internet strain DVT-a.

⁹⁴ O relevantnim pravilnicima za vrednovanje vidi više u Delu II, Glava I.

⁹⁵ Tekst zakletve glasi: "Zaklinjem se svojom čašću da ću javnotužilačku funkciju vršiti predano, savesno i nepristrasno i štitići ustavnost i zakonitost, ljudska prava i građanske slobode".

predsednikom Narodne skupštine.⁹⁶ Međutim, ovaj momenat nije ujedno i trenutak stupanja na funkciju. Javni tužilac i zamenik javnog tužioca stupaju na funkciju na svečanoj sednici u javnom tužilaštvu za koje su izabrani. Stupanjem na funkciju prestaje im druga funkcija u javnom tužilaštvu.⁹⁷ (čl. 83-85. ZJT-a)

2.3.2. Osnovni principi vršenja javnotužilačke funkcije

Ustav i zakon definišu osnovne principe vršenja javnotužilačke funkcije, kroz odredbe o samostalnosti, nepristrasnosti, imunitetu, nespojivosti i materijalnom položaju javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca.

Samostalnost javnog tužioca i zamenika javnog tužioca garantovana je čl. 5. i 45. ZJT-a i definisana kao zabrana svakog uticaja na rad javnog tužilaštva i na postupanje u predmetima od strane izvršne i zakonodavne vlasti, korišćenjem javnog položaja, sredstava javnog informisanja ili na bilo koji drugi način kojim može da se ugrozi samostalnost u radu javnog tužilaštva. Niko izvan javnog tužilaštva nema pravo da određuje poslove javnom tužiocu i zameniku javnog tužioca, niti da utiče na odlučivanje u predmetima. Samostalnost javnog tužioca i zamenika javnog tužioca ograničena je principom hijerarhije i obavezom da svoje odluke obrazlažu samo nadležnom javnom tužiocu.

Samostalnost u radu javnog tužioca obezbeđena je i **imunitetom** garantovanim u članu 162. Ustava, javni tužilac i zamenik javnog tužioca ne mogu biti pozvani na odgovornost za izraženo mišljenje u vršenju tužilačke funkcije, osim ako se radi o krivičnom delu kršenja zakona od strane javnog tužioca, odnosno zamenika javnog tužioca.⁹⁸ Javni tužilac, odnosno zamenik javnog tužioca ne može biti lišen slobode u postupku pokrenutom zbog krivičnog dela učinjenog u vršenju tužilačke funkcije, odnosno službe, bez odobrenja

⁹⁶ Javni tužilac i zamenik javnog tužioca koji je izabran iz reda javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca ne polaže ponovo zakletvu.

⁹⁷ Trenutak stupanja na funkciju značajan je iz više razloga. Naime, osim što označava momenat početka vršenja tužilačke funkcije, u skladu sa članom 86. ZJT-a, smatra se da javni tužilac i zamenik javnog tužioca nije izabran ako bez opravdanog razloga ne stupi na funkciju u roku od 30 dana od dana izbora na funkciju, o čemu odluku donosi Republički javni tužilac. Na ovu odluku dopušten je prigovor Državnom veću tužilaca u roku od osam dana, a o odluci Republičkog javnog tužioca i Državnog veća tužilaca obaveštava se Narodna skupština, u slučaju kada je nadležna za izbor javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca.

⁹⁸ Interesantno je da i ovde, kao i kada reguliše imunitet sudija, Ustav upućuje na konkretno krivično delo iz Krivičnog zakonika. Ovakav pristup je pomalo neuobičajen, budući da Ustav po pravilu predstavlja statičniju kategoriju u odnosu na krivično zakonodavstvo u kome, iz najrazličitijih razloga, često populističkih i dnevno-političke prirode, dolazi do promene prioriteta i načina inkriminacije pojedinih ponašanja.

nadležnog odbora Narodne skupštine.⁹⁹

Značajnu garanciju za samostalno vršenje javnotužilačke funkcije predstavlja i njegova nepremestivost i garantovan materijalni položaj.

Nepremestivost zamenika javnih tužilaca regulisana je odredbama čl. 62-64. ZJT-a, i ograničena pravilima o premeštaju i upućivanju, koje predviđaju da zamenik javnog tužioca može biti trajno premešten u drugo javno tužilaštvo istog stepena, samo uz svoju pismenu saglasnost, kada rešenje o premeštaju donosi Republički javni tužilac, osim u slučaju ukidanja javnog tužilaštva kada je premeštaj moguć i bez saglasnosti.

Kada je reč o upućivanju, i ona može biti u formi upućivanja sa i bez saglasnosti. Zamenik javnog tužioca može, uz svoju pismenu saglasnost, biti upućen u drugo javno tužilaštvo najduže na jednu godinu. Na predlog javnog tužioca posebne nadležnosti, zamenik javnog tužioca može, uz svoju pismenu saglasnost, biti upućen u javno tužilaštvo posebne nadležnosti najduže na četiri godine.¹⁰⁰

Izuzetno, zamenik javnog tužioca može rešenjem Republičkog javnog tužioca biti upućen i bez svoje saglasnosti u drugo javno tužilaštvo istog ili nižeg stepena, zbog nedovoljnog broja zamenika javnog tužioca u drugom javnom tužilaštvu, a najduže na godinu dana.

Pored upućivanja u drugo javno tužilaštvo, zamenik javnog tužioca može, na predlog rukovodioca organa, odnosno institucije ili organizacije u koju se zamenik javnog tužioca upućuje, a po pribavljenom mišljenju javnog tužioca u kome zamenik javnog tužioca vrši svoju funkciju i uz pismenu saglasnost zamenika javnog tužioca, biti upućen, radi obavljanja stručnih poslova, u Državno veće tužilaca, ministarstvo nadležno za pravosuđe, instituciju nadležnu za obuku u pravosuđu i međunarodnu organizaciju u oblasti pravosuđa. Upućivanje može trajati najduže tri godine. Rešenje o upućivanju donosi Državno veće tužilaca.

Garancije materijalnog položaja javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, sadržane su i u Zakonu o javnom tužilaštvu (član 50.) koji predviđa da javni tužilac i zamenik javnog tužioca imaju pravo na platu dovoljnu da obezbedi njihovu samostalnost i sigurnost njihovih porodica. Plata nosilaca

⁹⁹ Član 51. ZJT-a je u istoj liniji i predviđa da javni tužilac i zamenik javnog tužioca ne mogu biti pozvani na odgovornost za izraženo mišljenje u vršenju tužilačke funkcije, osim ako se radi o krivičnom delu kršenja zakona od strane javnog tužioca, odnosno zamenika javnog tužioca. Javni tužilac, odnosno zamenik javnog tužioca ne mogu biti lišeni slobode u postupku pokrenutom zbog krivičnog dela učinjenog u vršenju tužilačke funkcije, odnosno službe, bez odobrenja nadležnog odbora Narodne skupštine.

¹⁰⁰ Kada se zamenik javnog tužioca upućuje u tužilaštvo višeg stepena, mora ispunjavati uslove za izbor za zamenika javnog tužioca tužilaštva u koje se upućuje.

javnotužilačke funkcije mora biti u skladu sa dostojanstvom javnotužilačke funkcije i teretom odgovornosti. Plata nosilaca javnotužilačke funkcije uređuje se ZJT-om, a osim plate, javnim tužiocima i zamenicima javnog tužioca pripadaju prava iz radnog odnosa u skladu sa propisima koji uređuju prava iz radnog odnosa izabranih lica, ako ZJT-om nije drukčije određeno.

Pored pomenutih prava, javnim tužiocima i zamenicima javnog tužioca garantovano je **pravo na udruživanje** u strukovna udruženja radi zaštite svojih interesa i očuvanja samostalnosti u radu javnih tužilaštava,¹⁰¹ i **stručno usavršavanje** o trošku Republike Srbije, na način uređen zakonom.

Ravnotežu garancijama samostalnosti, predstavljaju odredbe Ustava i ZJT-a kojima se javni tužioci i zamenici javnih tužilaca obavezuju su da očuvaju poverenje u svoju samostalnost u radu, (član 45. ZJT-a) kao na nepristrasno vršenje funkcije u javnom interesu radi obezbeđivanja primene Ustava i zakona, pri čemu se mora obezbediti poštovanje i zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda. (član 46. ZJT-a)

Kao jedan od mehanizama obezbeđivanja nepristrasnosti, služe i **odredbe o nespojivosti tužilačke funkcije i zabrani političkog** delovanja javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. (član 163. Ustava i člana 49. ZJT-a) Zakonom se uređuje koje su druge funkcije, poslovi ili privatni interesi nespojivi sa tužilačkom funkcijom. Istu svrhu ima i obaveza vršenja funkcije u skladu sa Etičkim kodeksom, koji donosi Državno veće tužilaca, (član 47. ZJT-a) ali i javnost rada. (član 48. ZJT-a)

Javni tužilac i zamenik javnog tužioca ne mogu biti na funkciji u organima koji donose propise, i organima izvršne vlasti, javnim službama i organima pokrajinske autonomije i jedinica lokalne samouprave, biti članovi političke stranke, baviti se javnim ili privatnim plaćenim poslom, niti pružati pravne usluge ili davati pravne savete uz naknadu. Izuzetno, javni tužilac, odnosno zamenik javnog tužioca, može biti član organa upravljanja institucije nadležne za obuku u pravosuđu, na osnovu odluke Državnog veća tužilaca, u skladu sa posebnim zakonom. Sa javnotužilačkom funkcijom nespojivi su i druge funkcije, poslovi ili privatni interesi koji su suprotni dostojanstvu i samostalnosti javnog tužilaštva ili štete njegovom ugledu.

Kako ZJT ne navodi taksativno koje su to druge funkcije i poslovi koji su u suprotnosti sa dostojanstvom, odnosno narušavaju samostalnost ili štete ugledu javnog tužilaštva, nadležnost za procenu da li konkretan posao i/ili funkcija spadaju u ovu grupu, uređuju po principu hijerarhije, pa zamenik javnog tužioca o potencijalno nespojivoj funkciji ili poslu obaveštava javnog tužioca; javni tužilac neposredno višeg javnog tužioca a Republički javni tužilac Državno veće tužilaca.

¹⁰¹ Pravo strukovnog udruživanja podrazumeva i učešće u aktivnostima strukovnih udruženja u toku radnog vremena, ako se time ne remeti rad u javnom tužilaštvu.

Kada Republički javni tužilac utvrdi da su druga funkcija ili posao koji vrši javni tužilac ili zamenik javnog tužioca ili privatni interes koji ostvaruje nespojivi sa javnotužilačkom funkcijom, a ne postoje razlozi za razrešenje, o tome obaveštava neposredno višeg javnog tužioca, javnog tužioca ili zamenika javnog tužioca na koga se odluka o nespojivosti odnosi. Isto postupaju Državno veće tužilaca kada utvrdi da su druga funkcija ili posao koje vrši Republički javni tužilac ili privatni interes koji ostvaruje nespojivi sa javnotužilačkom funkcijom i o tome obaveštava Republičkog javnog tužioca, a ako postoje razlozi za razrešenje o tome obaveštava Vladu. Ove obaveze praćene su dužnošću podnošenja disciplinske prijave.

Javni tužilac i zamenik javnog tužioca može, van radnog vremena, da se bez posebnog odobrenja bavi nastavnom i naučnom delatnošću, uz naknadu, a u zakonom određenim slučajevima, može to činiti u toku radnog vremena.

Javni tužilac i zamenik javnog tužioca može biti upućen na studijsko, odnosno drugo stručno putovanje u inostranstvo, na osnovu odluke Državnog veća tužilaca, uz pribavljeno mišljenje neposredno višeg javnog tužioca, odnosno javnog tužioca, pri čemu se posebno uzimaju u obzir ocene o radu iz ličnog lista javnog tužioca, odnosno zamenika javnog tužioca, kao i poznavanje stranog jezika. (čl. 65-68. ZJT-a)

Rad javnog tužioca i zamenika javnog tužioca predmet je **vrednovanja**, a ocene¹⁰² koje nastaju kao rezultat procesa vrednovanja predstavljaju osnov za izbor, obaveznu obuku i razrešenje. Vrednovanje rada vrši se na osnovu javno objavljenih, objektiviziranih i jedinstvenih kriterijuma zasnovanih na primenjivim i uporedivim merilima koje utvrđuje Državno veće tužilaca Pravilnikom o kriterijumima i merilima vrednovanja rada.¹⁰³

ZJT prepoznaje dve vrste vrednovanja:

- Redovno- sprovodi se jednom u tri godine za zamenike na stalnoj funkciji, a za zamenike javnog tužioca prvi put izabrane, jednom godišnje.
- Vanredno- na osnovu odluke Državnog veća tužilaca, rad javnog tužioca i zamenika javnog tužioca može se vrednovati i vanredno.

Javni tužilac, odnosno zamenik javnog tužioca ima pravo prigovora Državnom veću tužilaca u roku od 15 dana od dana dostavljanja odluke o vrednovanju rada, koja mora biti obrazložena.

¹⁰² Ocene su: “izuzetno uspešno obavlja javnotužilačku funkciju”, “uspešno obavlja javnotužilačku funkciju” i “ne zadovoljava”. Ocena se upisuje u lični list javnog tužioca, odnosno zamenika javnog tužioca. (član 101. ZJT-a)

¹⁰³ Više o usvajanju pravilnika za vrednovanje rada vidi u Delu II, Glava I.

Vrednovanje rada javnog tužioca vrši neposredno viši javni tužilac, uz pribavljeno mišljenje kolegijuma neposredno višeg javnog tužilaštva, a vrednovanje rada zamenika javnog tužioca vrši javni tužilac, uz pribavljeno mišljenje kolegijuma javnog tužilaštva. U procesu vrednovanja se uzimaju u obzir periodični izveštaji o pregledu rada javnih tužilaštava. (čl. 99-102. ZJT-a)

2.3.3. *Odgovornost tužilaca i javnih tužilaca i prestanak funkcije*

Pored prava javnog tužioca i zamenika javnog tužioca, njihov položaj u pravnom sistemu Republike Srbije, određen je i odredbama o odgovornosti i prestanku funkcije.

Kada je reč o **građanskoj odgovornosti**, za štetu koju javni tužilac i zamenik javnog tužioca prouzrokuju nezakonitim ili nepravilnim radom odgovara Republika Srbija. Kad je konačnom odlukom Ustavnog suda, pravosnažnom sudskom odlukom, odnosno poravnanjem pred sudom ili drugim nadležnim organom utvrđeno da je šteta prouzrokovana namerno ili krajnjom nepažnjom Republika Srbija može tražiti od javnog tužioca, odnosno zamenika javnog tužioca naknadu isplaćenog iznosa. (član 52. ZJT-a)

Pored toga, ZJT i Pravilnik o disciplinskom postupku i disciplinskoj odgovornosti javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, detaljno uređuju pitanje prestanka funkcije (naročito razrešenja), kao i disciplinske odgovornosti.

U skladu sa članom 161. Ustava i članom 87. ZJT-a, javnom tužiocu i zameniku tužioca prestaje funkcija:

- na lični zahtev;¹⁰⁴
- nastupanjem zakonom propisanih uslova;
- kad navrši radni vek;¹⁰⁵
- kad trajno izgubi radnu sposobnost;¹⁰⁶
- razrešenjem iz zakonom propisanih razloga.

¹⁰⁴ Javni tužilac podnosi pismeni zahtev za prestanak funkcije Narodnoj skupštini, o čemu obaveštava Državno veće tužilaca, a zamenik javnog tužioca podnosi pismeni zahtev za prestanak funkcije Državnom veću tužilaca, koji imaju rok od 30 dana da donesu odluku o prestanku. Protekom ovog roka u slučaju nedonošenja odluke, smatra se da je funkcija prestala, ali i prestaje mogućnost povlačenja zahteva. (član 88. ZJT-a)

¹⁰⁵ Javnom tužiocu i zameniku javnog tužioca prestaje funkcija kad navrš 65 godina, po sili zakona. (član 89. ZJT-a)

¹⁰⁶ Javnom tužiocu i zameniku javnog tužioca prestaje funkcija javnog tužioca i zamenika javnog tužioca kada se na osnovu mišljenja stručne komisije nadležnog organa utvrdi da je zbog zdravstvenog stanja nesposoban za vršenje funkcije. Odluku za upućivanje na obavezan zdravstveni pregled donosi Državno veće tužilaca, na predlog javnog tužioca, neposredno višeg javnog tužioca i samog javnog tužioca, odnosno zamenika javnog tužioca.

Javnom tužiocu funkcija prestaje i ako ne bude ponovo izabran, a zameniku javnog tužioca, ako ne bude izabran na stalnu funkciju. Odluku o prestanku funkcije javnog tužioca, u skladu sa zakonom donosi Narodna skupština, pri čemu odluku o razrešenju donosi na predlog Vlade, a odluku o prestanku funkcije zamenika javnog tužioca, u skladu sa zakonom, donosi Državno veće tužilaca.¹⁰⁷ Protiv odluke o prestanku funkcije javni tužilac i zamenik javnog tužioca mogu uložiti žalbu Ustavnom sudu. Izjavljena žalba isključuje pravo na podnošenje ustavne žalbe.

Postupak za utvrđivanje razloga za prestanak funkcije javnog tužioca na lični zahtev, usled navršenja radnog veka ili trajnog gubitka sposobnosti za obavljanje funkcije, vodi Državno veće tužilaca. O utvrđenim razlozima Državno veće tužilaca donosi odluku koju dostavlja Narodnoj skupštini radi odlučivanja o prestanku funkcije javnog tužioca. Utvrđivanje razloga za prestanak funkcije zamenika javnog tužioca na lični zahtev, usled navršenja radnog veka ili trajnog gubitka sposobnosti za obavljanje funkcije, vrši Državno veće tužilaca i o tome donosi odluku. (član 91. ZJT-a)

ZJT taksativno nabroja **razloge za razrešenje** javnog tužioca i zamenika javnog tužioca, pa se tako javni tužilac i zamenik javnog tužioca razrešava:

- kad su pravnosnažno osuđeni za krivično delo na kaznu zatvora od najmanje šest meseci ili za kažnjivo delo koje ih čini nedostojnim javnotužilačke funkcije;
- kad nestručno vrši funkciju;¹⁰⁸
- zbog učinjenog teškog disciplinskog prekršaja. (član 92. ZJT-a)

Dok inicijativu za razrešenje javnog tužioca, odnosno zamenika javnog tužioca može podneti svako lice, postupak za razrešenje pokreće se predlogom javnog tužioca, neposredno višeg javnog tužioca, Republičkog javnog tužioca, ministra nadležnog za pravosuđe, organa nadležnih za vrednovanje rada i Disciplinske komisije. Postupak za razrešenje javnog tužioca i zamenika javnog tužioca može pokrenuti i Državno veće tužilaca po službenoj dužnosti.

Postojanje razloga za razrešenje utvrđuje Državno veće tužilaca u postupku zatvorenom za javnost.¹⁰⁹ Koji je dužno da sprovede postupak i donese obrazloženu odluku u roku od 45 dana od dana dostavljanja akta kojim se postupak pokreće.

¹⁰⁷ Ako javnom tužiocu prestane funkcija, Republički javni tužilac postavlja vršioca funkcije javnog tužioca dok novi javni tužilac ne stupi na funkciju, a najviše na godinu dana. Vršioca funkcije Republičkog javnog tužioca postavlja Državno veće tužilaca. (član 36. ZJT-a)

¹⁰⁸ Nestručnim se smatra nedovoljno uspešno vršenje javnotužilačke funkcije, ako javni tužilac, odnosno zamenik javnog tužioca dobije ocenu "ne zadovoljava", shodno kriterijumima i merilima za vrednovanje rada javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. (član 93. ZJT-a)

¹⁰⁹ Postupak može biti javan na zahtev javnog tužioca ili zamenika javnog tužioca protiv kojeg se vodi postupak. (član 95. ZJT-a)

Javnom tužiocu, odnosno zameniku javnog tužioca protiv koga se vodi postupak, garantovana su osnovni elementi pravičnog postupka, pa tako ima pravo da odmah bude obavešten o razlozima za pokretanje postupka, da se upozna s predmetom, pratećom dokumentacijom i tokom postupka i da sam ili preko zastupnika pruži objašnjenja i dokaze za svoje navode, kao i da svoje navode usmeno izloži pred DVT-om.

Protiv odluke Državnog veća tužilaca kojom su utvrđeni razlozi za razrešenje, javni tužilac, odnosno zamenik javnog tužioca može izjaviti prigovor Državnom veću tužilaca u roku od 15 dana od dana dostavljanja odluke. Državno veće tužilaca može odbaciti prigovor ako nije izjavljen u roku, usvojiti prigovor i izmeniti odluku ili odbiti prigovor i potvrditi odluku. Odluka kojom su utvrđeni razlozi za razrešenje postaje pravosnažna kada je potvrđena u postupku po prigovoru ili istekom roka za izjavljivanje prigovora ako prigovor nije izjavljen. Odluka Državnog veća tužilaca kojom su utvrđeni razlozi za razrešenje javnog tužioca dostavlja se Vladi.

Odluku o prestanku funkcije javnog tužioca donosi Narodna skupština, pri čemu odluku o razrešenju donosi na predlog Vlade. Vlada predlaže razrešenje javnog tužioca na osnovu razloga za razrešenje utvrđenih od strane Državnog veća tužilaca. Odluku o prestanku funkcije zamenika javnog tužioca donosi Državno veće tužilaca.

Protiv odluke Narodne skupštine, odnosno Državnog veća tužilaca o prestanku funkcije, javni tužilac, odnosno zamenik javnog tužioca ima pravo žalbe Ustavnom sudu, u roku od 30 dana od dana dostavljanja odluke. Ustavni sud svojom odlukom može odbiti žalbu ili usvojiti žalbu i poništiti odluku o prestanku funkcije. (čl. 94-98. ZJT-a)

Pored prestanka funkcije, ZJT (čl. 58-60.) reguliše i uslove za udaljenje javnog tužioca i zamenika javnog tužioca sa funkcije koje je obavezno kad im je određen pritvor, a fakultativno kad je pokrenut postupak za njihovo razrešenje ili krivični postupak za delo zbog koga mogu biti razrešeni.¹¹⁰

Odluku o obaveznom udaljenju zamenika javnog tužioca donosi javni tužilac, a o obaveznom udaljenju javnog tužioca neposredno viši javni tužilac. Ako udaljenje nije obavezno odluku donosi Republički javni tužilac. Odluku o udaljenju Republičkog javnog tužioca donosi Državno veće tužilaca. Protiv odluke Republičkog javnog tužioca o udaljenju kada ono nije obavezno, javni tužilac, odnosno zamenik javnog tužioca ima pravo prigovora¹¹¹ Državnom

¹¹⁰ Udaljenje sa funkcije traje do ukidanja pritvora, pravosnažnog okončanja postupka za razrešenje ili pravosnažnog okončanja krivičnog postupka. Republički javni tužilac ili Državno veće tužilaca mogu ukinuti odluku o udaljenju pre okončanja postupka za razrešenje.

¹¹¹ Prigovor se podnosi u roku od tri dana i ne zadržava izvršenje odluke, a nadležni organ donosi odluku po prigovoru u roku od 30 dana.

veću tužilaca. Protiv odluke Državnog veća tužilaca o udaljenju kada ono nije bilo obavezno, Republički javni tužilac ima pravo prigovora nadležnom odboru Narodne skupštine.

Kada je reč o oblasti **disciplinske odgovornosti i etike javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca**, disciplinska odgovornost javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca uređena je Zakonom o javnom tužilaštvu (čl. 103-111) i Pravilnikom o disciplinskom postupku i disciplinskoj odgovornosti javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca.¹¹²

Član 103. ZJT definiše disciplinski prekršaj kao nesavesno vršenje javnotužilačke funkcije ili ponašanje javnog tužioca, odnosno zamenika javnog tužioca nedostojno javnotužilačke funkcije, a koji je propisan ovim zakonom.

Zakon potom u članu 104. Taksativno nabroja vrste disciplinskih prekršaja, navodeći da javni tužilac, odnosno zamenik javnog tužioca čini disciplinski prekršaj ako:

- ne izrađuje javnotužilačke odluke i ne ulaže redovna i vanredna pravna sredstva u propisanom roku;
- učestalo propušta ili kasni na zakazane pretese, rasprave i druge procesne radnje u predmetima koji su mu dodeljeni u rad;
- propusti da traži izuzeće u predmetima gde za to postoje zakonski razlozi;
- odbije vršenje poslova i zadataka koji su mu povereni;
- ne izvršava pismena uputstva nadređenog javnog tužioca;
- očigledno krši obaveze pravilnog postupanja prema sudijama u postupku, strankama, njihovim pravnim zastupnicima, svedocima, osoblju ili kolegama;
- se upušta u neprimerene odnose sa strankama ili njihovim pravnim zastupnicima u postupku koji vodi;
- daje nepotpune ili netačne podatke od značaja za rad Državnog veća tužilaca u postupku izbora i razrešenja javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, utvrđivanja disciplinske odgovornosti i drugim pitanjima iz njegove nadležnosti;
- krši načelo nepristrasnosti i ugrožava poverenje građana u javno tužilaštvo;
- obavlja aktivnosti koje su zakonom određene kao nespojive sa javnotužilačkom funkcijom;
- prihvata poklone suprotno propisima koji regulišu sukob interesa;
- ne poštuje radno vreme;
- ako značajno krši odredbe Etičkog kodeksa;
- neopravdano ne pohađa obavezne programe obuke.

¹¹² Pravilnik o disciplinskom postupku i disciplinskoj odgovornosti javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca "Službeni glasnik RS", br. 64/12, 109/13 i 58/14.

Težak disciplinski prekršaj postoji ako je usled nekog od navedenih disciplinskog prekršaja došlo do ozbiljnog poremećaja u vršenju javno-tužilačke funkcije ili obavljanja radnih zadataka u javnom tužilaštvu ili do teškog narušavanja ugleda i poverenja javnosti u javno tužilaštvo, a naročito zastarevanja krivičnog gonjenja, kao i u slučaju ponovljenog disciplinskog prekršaja.¹¹³

Disciplinske sankcije koje je moguće izreći za disciplinske prekršaje su:

- javna opomena;¹¹⁴
- umanjenje plate do 50% do jedne godine;
- zabrana napredovanja u trajanju od tri godine.

Disciplinska sankcija izriče se srazmerno težini učinjenog disciplinskog prekršaja. (član 105. ZJT-a)

Organi nadležni za disciplinski postupak su: Disciplinski Tužilac, kojem trenutno pomažu dva zamenika tužioca; Disciplinska komisija sastavljena od tri člana i tri zamenika; i Državno veće tužilaca kao drugostepeni disciplinski organ.¹¹⁵ (član 106. ZJT-a)

Disciplinski postupak vodi Disciplinska komisija na predlog Disciplinskog tužioca¹¹⁶, podnet na osnovu disciplinske prijave. Disciplinski postupak je hitan i zatvoren za javnost, izuzev ukoliko javni tužilac, odnosno zamenik javnog tužioca u odnosu na koga se postupak vodi ne zahteva da postupak bude javan. Vođenje disciplinskog postupka zastareva u roku od dve godine od dana kada je disciplinski prekršaj učinjen. (član 107. ZJT-a)

Sistem koji je uspostavljen od 2013. godine obezbeđuje adekvatne garancije pravičnog suđenja. Javni tužilac, odnosno zamenik javnog tužioca ima pravo da odmah bude obavešten o predlogu Disciplinskog tužioca, da se upozna sa predmetom i pratećom dokumentacijom i da sam ili preko zastupnika pruži objašnjenja i dokaze za svoje navode, kao i da svoje navode usmeno izloži pred Disciplinskom komisijom. (član 108. ZOJT-a) Pored toga, od 2014. godine, umesto dotadašnjeg rešenja po kome se u disciplinskom postupku supsidijarno primenjuju odredbe Zakona o opštem upravnom postupku, sada se supsidijarno primenjuju odredbe Zakonika o krivičnom postupku.

¹¹³ Pod ponovljenim disciplinskim prekršajem smatra se tri puta pravosnažno utvrđena odgovornost javnog tužioca, odnosno zamenika javnog tužioca za disciplinski prekršaj.

¹¹⁴ Javna opomena može biti izrečena samo kada se prvi put utvrdi odgovornost javnog tužioca, odnosno zamenika javnog tužioca za disciplinski prekršaj

¹¹⁵ Članove disciplinskih organa imenuje Državno veće tužilaca iz reda javnih tužilaca, odnosno zamenika javnih tužilaca.

¹¹⁶ Disciplinski tužilac može da odbaci disciplinsku prijavu kao neosnovanu ili da je prihvati i podnese predlog za vođenje disciplinskog postupka. (član 108. ZJT-a)

Ishod postupka može biti odbijanje predloga disciplinskog tužioca ili njegovo usvajanje praćeno izricanje disciplinske sankcije. Obe strane u postupku, mogu izjaviti žalbu Državnom veću tužilaca, u roku od osam dana od dana dostavljanja odluke.

Postupajući, u roku od 30 dana, kao drugostepeni organ, DVT može da potvrdi prvostepenu odluku Disciplinske komisije ili da je preinači. Odluka Državnog veća tužilaca je konačna, a ako je njome izrečena disciplinska sankcija, javni tužilac i zamenik javnog tužioca kome je izrečena, može pokrenuti upravni spor.¹¹⁷ (član 110-111. ZJT-a)

2.4. OSOBLJE U JAVNIM TUŽILAŠTVIMA

Član 117. ZJT-a definiše kategorije osoblja u javnom tužilaštvu, koje čine: tužilački pomoćnici, tužilački pripravnici i državni službenici i nameštenici zaposleni na administrativnim, tehničkim, računovodstvenim, informacionim i drugim pratećim poslovima značajnim za javno tužilaštvo. Broj osoblja u javnom tužilaštvu određuje javni tužilac aktom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta, uz saglasnost ministra nadležnog za pravosuđe, koji utvrđuje i merila za određivanje broja osoblja u javnom tužilaštvu.

Osoblje u javnom tužilaštvu dužno je da savesno i nepristrasno vrši svoje poslove i čuva ugled javnog tužilaštva. Na zasnivanje radnog odnosa, prava, obaveze, stručno usavršavanje, ocenjivanje i odgovornosti osoblja u javnom tužilaštvu primenjuju se propisi koji uređuju radne odnose državnih službenika i nameštenika, ako ovim ZJT-om nije drukčije određeno. (član 126. ZJT-a)

Među navedenim kategorijama, Zakon posebno uređuje položaj sekretara, tužilačkih pomoćnika i tužilačkih pripravnika.

Kada je reč o **sekretaru**, ZJT u članu 118. određuje da RJT ima sekretara¹¹⁸, dok ostala tužilaštva mogu imati sekretara, koji pomaže javnom tužiocu u vršenju poslova tužilačke uprave.

Nešto detaljnije je uređen položaj **tužilačkih pomoćnika**, koji mogu steći neko od sledećih zvanja: tužilački saradnik, viši tužilački saradnik,¹¹⁹

¹¹⁷ Pravnosnažna odluka kojom je izrečena disciplinska sankcija upisuje se u lični list javnog tužioca, odnosno zamenika javnog tužioca.

¹¹⁸ Za sekretara u Republičkom javnom tužilaštvu može biti postavljeno lice koje ispunjava uslove za izbor za zamenika apelacionog javnog tužioca. Sekretar Republičkog javnog tužilaštva ima status državnog službenika na položaju.

¹¹⁹ Zvanje tužilačkog saradnika može steći lice koje ima položeni pravosudni ispit, a zvanje višeg tužilačkog saradnika lice koje posle položenog pravosudnog ispita ima najmanje dve godine radnog iskustva u pravnoj struci.

savetnik¹²⁰ i viši savetnik.¹²¹ Postupak prijema tužilačkih pomoćnika bliže se uređuje aktom ministra nadležnog za pravosuđe.

Tužilački pomoćnik pomaže javnom tužiocu i zameniku javnog tužioca, izrađuje nacрте akata, prima na zapisnik prijave, podneske i izjave građana i samostalno ili pod nadzorom vrši poslove predviđene zakonom i drugim propisima. Javni tužilac ili zamenik javnog tužioca koga on odredi, nadzire rad tužilačkog pomoćnika.

Rad tužilačkih pomoćnika podleže vrednovanju koje je u nadležnosti javnog tužioca, a po pribavljenom mišljenju zamenika javnog tužioca s kojim tužilački pomoćnik radi. Na vrednovanje i posledice vrednovanja tužilačkog pomoćnika shodno se primenjuju pravila o vrednovanju sudijskog pomoćnika. (čl. 120-122. ZJT-a)

Pored tužilačkih pomoćnika, osoblje u javnim tužilaštvima uključuje i **tužilačke pripravnike**, kao lica koja su završila pravni fakultet, ispunjavaju opšte uslove za rad u državnim organima, angažovana radi obuke i osposobljavanja za polaganje pravosudnog ispita, po osnovu trogodišnjeg ugovora o radu, u osnovnim i višim tužilaštvima.¹²² Pri prijemu tužilačkih pripravnika naročito se vodi računa o nacionalnom sastavu stanovništva, odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina i poznavanju stručne pravne terminologije na jeziku nacionalne manjine, koji je u službenoj upotrebi u sudu. Tužilački pripravnik koji je na prvosudnom ispitu ocenjen sa “položio sa odlikom” prima se u radni odnos na neodređeno vreme u zvanju tužilačkog saradnika. (čl. 122-123. ZJT-a)

Za razliku od pripravnika, diplomirani pravnik može biti primljen na obuku u javno tužilaštvo, bez zasnivanja radnog odnosa, radi sticanja radnog iskustva i uslova za polaganje pravosudnog ispita, u statusu **volontera**.

Tužilački pripravnik i tužilački pomoćnik može određeno vreme biti upućen na obuku u drugo javno tužilaštvo, državni organ ili organ jedinice lokalne samouprave, a program obuke tužilačkih pripravnika i tužilačkih pomoćnika utvrđuje Državno veće tužilaca. (član 125. ZJT-a)

¹²⁰ Zvanje savetnika može steći lice koje ispunjava uslove za zamenika višeg javnog tužioca. Zvanje savetnika postoji u Republičkom javnom tužilaštvu, javnom tužilaštvu posebne nadležnosti i apelacionom javnom tužilaštvu.

¹²¹ U Republičkom javnom tužilaštvu postoji i zvanje višeg savetnika, koje se stiče odlukom Kolegijuma Republičkog javnog tužilaštva, a može ga steći lice koje ima zvanje savetnika.

¹²² Broj tužilačkih pripravnika određuje se posebno za svako javno tužilaštvo aktom ministra nadležnog za pravosuđe, koji je nadležan i za uređenje postupka prijema tužilačkih pripravnika.

3. Visoki savet sudstva

Visoki savet sudstva je nezavisan i samostalan organ koji obezbeđuje i garantuje nezavisnost i samostalnost sudova i sudija. Konstituisan je 6. aprila 2009. godine i ima 11 članova. Položaj, nadležnost, sastav i način rada VSS-a određeni su čl. 153-155. Ustava RS, a detaljnije uređeni Zakonom o Visokom Savetu sudstva.

U sastav Visokog saveta sudstva ulaze predsednik Vrhovnog kasacionog suda, ministar nadležan za pravosuđe i predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine, kao članovi po položaju i osam izbornih članova koje bira Narodna skupština, u skladu sa zakonom. Mandat članova Saveta traje pet godina.

Izborne članove čine šest sudija sa stalnom sudijskom funkcijom, od kojih je jedan sa teritorije autonomnih pokrajina, i dva ugledna i istaknuta pravnik sa najmanje 15 godina iskustva u struci, od kojih je jedan advokat, a drugi profesor pravnog fakulteta. Član Saveta, uživa imunitet kao sudija, a izborni član Saveta iz reda advokata, odnosno profesora pravnog fakulteta, nakon stupanja na funkciju ne može biti na funkcijama u organima koji donose propise, organima izvršne vlasti, javnim službama i organima pokrajinske autonomije i jedinica lokalne samouprave. Izborni član Saveta i iz reda sudija oslobađa se vršenja sudijske funkcije za vreme obavljanja funkcije u Savetu.

Predsednik Vrhovnog kasacionog suda je po položaju predsednik Saveta. Predsednik Saveta predstavlja Savet, rukovodi njegovim radom i vrši druge poslove u skladu sa zakonom.

Razlozi prestanka funkcije članova Saveta i mehanizmi razrešenja detaljno su regulisani Zakonom. U skladu sa članom 39. Zakona o VSS-u, članovima po položaju prestaje funkcija u Savetu kada im prestane funkcija po osnovu koje su postali članovi Saveta.

Kada je reč o izbornim članovima, funkcija u Savetu im prestaje trajnim gubitkom radne sposobnosti za obavljanje funkcije člana Saveta, ostavkom na članstvo u Savetu, istekom mandata i razrešenjem. Izbornim članovima Saveta iz reda sudija prestaje funkcija u Savetu i prestankom sudijske funkcije, dok izbornom članu Saveta iz reda advokata prestaje funkcija u Savetu i brisanjem iz imenika advokata. Izbornom članu Saveta iz reda profesora prestaje funkcija u Savetu i prestankom zvanja profesora pravnog fakulteta.

Pored navedenih načina prestanka funkcije, izborni član Saveta se, u skladu sa članom 41. Zakona, razrešava funkcije pre isteka vremena na koje je izabran ako funkciju člana Saveta ne vrši u skladu sa Ustavom i zakonom i ako bude osuđen za krivično delo na безусловnu kaznu zatvora, odnosno za krivično delo koje ga čini nedostojnim za vršenje funkcije člana Saveta.

U skladu sa članom 13 Zakona o VSS-u, Visoki Savet Sudstva:

- bira sudije za trajno obavljanje sudijske funkcije;
- odlučuje o prestanku sudijske funkcije;
- predlaže Narodnoj skupštini kandidate za izbor sudija prilikom prvog izbora na sudijsku funkciju;
- predlaže Narodnoj skupštini izbor i razrešenje predsednika Vrhovnog kasacionog suda i predsednika suda;
- predlaže Vrhovnom kasacionom sudu kandidate za sudije Ustavnog suda;
- imenuje sudije porotnike;
- odlučuje o premeštaju, upućivanju i prigovoru o udaljenju sudija;
- odlučuje o nespojivosti vršenja drugih službi i poslova sa sudijskom funkcijom;
- odlučuje u postupku vrednovanja rada sudija i predsednika suda;
- određuje sastav, trajanje i prestanak mandata članova disciplinskih organa, imenuje članove disciplinskih organa i uređuje način rada i odlučivanja u disciplinskim organima;
- odlučuje o pravnim lekovima u disciplinskom postupku;
- daje saglasnost na program stalne obuke za sudije i zaposlene u sudovima i vrši nadzor nad njegovim sprovođenjem;
- utvrđuje program početne obuke za sudije;
- donosi Etički kodeks;
- određuje broj sudija i sudija porotnika za svaki sud;
- obavlja poslove pravosudne uprave iz svoje nadležnosti;
- odlučuje o pitanjima imuniteta sudija i članova Saveta;
- predlaže obim i strukturu budžetskih sredstava neophodnih za rad sudova za tekuće rashode i vrši nadzor nad njihovim trošenjem, u skladu sa zakonom;
- odlučuje o prigovorima u postupku izbora za članove Saveta iz reda sudija;
- obrazuje svoja radna tela i stalne i povremene komisije i vrši izbor njihovih članova;
- daje mišljenje o izmenama postojećih ili donošenju novih zakona koji uređuju položaj sudija, organizaciju i postupanje sudova, kao i drugih sistemskih zakona koje sudovi primenjuju ili su od značaja za obavljanje sudijske funkcije;
- odlučuje o postojanju uslova za naknadu štete zbog nezakonitog i nepravilnog rada sudije;
- podnosi godišnji izveštaj o svom radu Narodnoj skupštini;
- obavlja poslova u vezi sa sprovođenjem Nacionalne strategije reforme pravosuđa iz svoje nadležnosti;
- obaveštava javnost o svom radu;
- saraduje sa sudskim savetima drugih država i međunarodnim organizacijama;

- donosi akte predviđene zakonom;
- obavlja i druge poslove određene zakonom.

Sednice Saveta su javne, a Savet može da odluči da sednica bude zatvorena za javnost ako to nalažu interesi javnog reda ili zaštita tajnosti podataka, kao i u slučajevima određenim Poslovníkom. (član 14) U skladu sa članom 19. Zakona, javnost rada VVS-a se ostvaruje i kroz Savet podnošenje godišnjeg izveštaja o radu Narodnoj skupštini i njegovo objavljivanje na internet strani Saveta. Pored toga, mehanizmi obaveštavanja javnosti o radu, detaljnije su uređeni Poslovníkom.

Rad Saveta se u čitavom nizu oblasti odvija kroz stalna i povremena radna tela. Dok se ova prva uspostavljaju samim Zakonom o VSS, povremena radna tela se, u skladu sa članom 16. Zakona, osnivaju radi razmatranja pojedinih pitanja iz nadležnosti Saveta, a njihovo obrazovanje, sastav i način rada, bliže se uređuje Poslovníkom. U skladu sa članom 15, Zakona, stalna radna tela Saveta su: Komisija za vrednovanje rada sudija i predsednika sudova, Izborna komisija i disciplinski organi.

Nadležnost za obavljanje stručnih, administrativnih i drugih poslova u okviru Visokog saveta sudstva poverena je Administrativnoj kancelariji Visokog saveta sudstva. Administrativnom kancelarijom rukovodi sekretar Saveta koji organizuje i obezbeđuje njen delotvoran rad i za svoj rad i rad Administrativne kancelarije odgovara Savetu.

4. Državno veće tužilaca

Državno veće je samostalan organ koji obezbeđuje i garantuje samostalnost javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. Položaj, nadležnost, sastav i način rada DVT-a određeni su čl. 164-165. Ustava RS, a detaljnije uređeni Zakonom o Državnom veću tužilaca.

U okviru svoje nadležnosti Državno veće ostvaruje saradnju sa Visokim savetom sudstva, državnim i drugim organima i organizacijama, tužilačkim savetima drugih država i međunarodnim organizacijama. Sedište Državnog veća je u Beogradu.

Državno veće ima jedanaest članova. Članovi Državnog veća su Republički javni tužilac, ministar nadležan za pravosuđe i predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine, kao članovi po položaju i osam izbornih članova koje bira Narodna skupština, u skladu sa ovim zakonom. Izborne članove čine šest javnih tužilaca ili zamenika javnih tužilaca sa stalnom funkcijom, od kojih je najmanje jedan sa teritorije autonomnih pokrajina i dva ugledna i istaknuta pravnika sa najmanje 15 godina iskustva u struci, od kojih je jedan

advokat, a drugi profesor pravnog fakulteta.

Član Državnog veća uživa imunitet kao javni tužilac. Izborni članovi Državnog veća iz reda zamenika javnih tužilaca za vreme obavljanja funkcije u Državnom veću ostvaruju prava iz radnog odnosa u Državnom veću. Izborni član Državnog veća iz reda advokata, odnosno profesora pravnog fakulteta, nakon stupanja na funkciju, ne može biti na funkcijama u organima koji donose propise, organima izvršne vlasti, javnim službama i organima pokrajinske autonomije i jedinicama lokalne samouprave. Izborni član Državnog veća iz reda zamenika javnih tužilaca može se osloboditi vršenja funkcije zamenika javnog tužioca za vreme obavljanja funkcije u Državnom veću, na osnovu odluke Državnog veća. (čl. 10-11)

Mandat izbornih članova DVT-a traje pet godina, a član 12. zakona zabranjuje drugi uzastopni izbor na ovu funkciju.

Republički javni tužilac je po položaju predsednik Državnog veća. Predsednik Državnog veća predstavlja Državno veće, rukovodi njegovim radom i vrši druge poslove u skladu sa zakonom.

U skladu sa članom 13. Zakona o DVT, Državno veće tužilaca:

- utvrđuje listu kandidata za izbor Republičkog javnog tužioca i javnih tužilaca koju dostavlja Vladi;
- predlaže Narodnoj skupštini kandidate za prvi izbor za zamenika javnog tužioca;
- bira zamenike javnih tužilaca za trajno obavljanje funkcije zamenika javnog tužioca;
- bira zamenike javnih tužilaca koji su na stalnoj funkciji za zamenike javnog tužioca u višem javnom tužilaštvu;
- odlučuje o prestanku funkcije zamenika javnih tužilaca;
- utvrđuje razloge za razrešenje javnog tužioca i zamenika javnog tužioca;
- određuje javno tužilaštvo u kojem će javni tužilac i zamenici javnog tužioca nastaviti da vrše funkciju zamenika javnog tužioca u slučaju ukidanja javnog tužilaštva;
- odlučuje o udaljenju Republičkog javnog tužioca;
- odlučuje po prigovoru na odluku o udaljenju javnog tužioca i zamenika javnog tužioca;
- predlaže obim i strukturu budžetskih sredstava neophodnih za rad javnih tužilaštava za tekuće rashode i vrši nadzor nad njihovim trošenjem, u skladu sa zakonom;
- utvrđuje koje su druge funkcije, poslovi ili privatni interesi u suprotnosti sa dostojanstvom i samostalnošću javnog tužilaštva;
- postavlja vršioca dužnosti Republičkog javnog tužioca;

- odlučuje po prigovoru na odluku Republičkog javnog tužioca o tome kada se smatra da nije bilo izbora javnog tužioca i zamenika javnog tužioca;
- daje mišljenje o izmenama postojećih ili donošenju novih zakona koji uređuju položaj i postupanje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, organizaciju javnog tužilaštva, kao i drugih zakona koje javna tužilaštva primenjuju;
- donosi Etički kodeks;
- vodi lični list za svakog javnog tužioca, zamenika javnog tužioca i zaposlenog u javnom tužilaštvu;
- imenuje i razrešava Disciplinskog tužioca i njegove zamenike i članove Disciplinske komisije i njihove zamenike;
- donosi odluke o pravnim lekovima u disciplinskom postupku;
- donosi Pravilnik o merilima za vrednovanje rada javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca;
- donosi odluku o pravnom leku protiv odluke o vrednovanju rada javnog tužioca i zamenika javnog tužioca;
- odlučuje o prigovorima u postupku izbora za članove Državnog veća iz reda javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca;
- obavlja poslove u vezi sa sprovođenjem Nacionalne strategije reforme pravosuđa;
- utvrđuje sadržinu programa obuke za zamenike javnih tužilaca koji se prvi put biraju na funkciju i tužilačke pomoćnike u skladu sa zakonom;
- predlaže program obuke za javne tužioce i zamenike javnih tužilaca koji trajno obavljaju funkciju;
- obavlja i druge poslove predviđene zakonom.

U skladu sa članom 17. Zakona, odluke Državnog veća donose se većinom glasova svih članova I moraju biti obrazložene, izuzev ako Poslovníkom nije drukčije određeno.

Zakonom su uređeni mehanizmi ostvarivanja javnosti rada Veća, pa je tako članom 14 predviđeno da su sednice Državnog veća javne, a Državno veće može da odluči da sednica bude zatvorena za javnost ako to nalažu interesi javnog reda ili zaštita tajnosti podataka, kao i u slučajevima određenim Poslovníkom. Pored toga, u skladu sa članom 19. Zakona, javnost rada se ostvaruje i kroz podnošenje godišnjih izveštaja o radu Narodnoj skupštini, kao i kroz njihovo objavljivanje na internet strani Državnog veća. Drugi mehanizmi obaveštavanja javnosti o radu Veća uređuju se Poslovníkom.

Rad i odlučivanje Veća, pored plenuma, odvija se i kroz stalna i povremena radna tela. Stalna radna tela određena su članom 15. Zakona, koji predviđa da DVT ima izbornu komisiju i disciplinske organi. Za razliku od stalnih, povremena radna tela Veća se, u skladu sa članom 16. Zakona, osnivaju

radi razmatranja pojedinih pitanja iz nadležnosti Državnog veća. Obrazovanje, sastav i način rada povremenih radnih tela bliže se uređuje Poslovníkom.

Zakonom su uređeni i razlozi i mehanizmi prestanka funkcije člana Veća. Tako u skladu sa članom 39. Zakona, članovima po položaju prestaje funkcija u Državnom veću kada im prestane funkcija po osnovu koje su postali članovi Državnog veća.

Izbornim članovima prestaje funkcija u Državnom veću trajnim gubitkom radne sposobnosti za obavljanje funkcije člana Državnog veća, ostavkom na članstvo u Državnom veću, istekom mandata i razrešenjem. Kada je reč o izbornim članovima Državnog veća iz reda javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, funkcija u Državnom veću im prestaje i prestankom funkcije javnog tužioca i zamenika javnog tužioca. Izbornom članu Državnog veća iz reda advokata prestaje funkcija u Državnom veću i brisanjem iz imenika advokata. Izbornom članu Državnog veća iz reda profesora prestaje funkcija u Državnom veću i prestankom zvanja profesora pravnog fakulteta.

Pored opštih uslova prestanka funkcije, članom 41. Zakona, propisano je da se izborni član Državnog veća razrešava funkcije pre isteka vremena na koje je izabran ako funkciju člana Državnog veća ne vrši u skladu sa Ustavom i zakonom i ako bude osuđen za krivično delo na bezuslovnu kaznu zatvora, odnosno za krivično delo koje ga čini nedostojnim za vršenje funkcije člana Državnog veća.

Radi obavljanja stručnih, administrativnih i drugih poslova u okviru Državnog veća tužilaca uspostavljena je Administrativna kancelarija. Administrativnom kancelarijom rukovodi sekretar Veća koji organizuje i obezbeđuje njen delotvoran rad i za svoj rad i rad Administrativne kancelarije odgovara Veću.

5. Ministarstvo pravde

Članom 12. Zakona o državnoj upravi¹²³ određeno je da organi državne uprave pripremaju nacрте zakona, druge propise i opšte akte za Vladu i predlažu Vladi strategije razvoja i druge mere kojima se oblikuje politika Vlade. Članom 13. istog zakonskog teksta je regulisano da organi državne uprave prate i utvrđuju stanje u oblastima iz svog delokruga, proučavaju posledice utvrđenog stanja i, zavisno od nadležnosti, ili sami preuzimaju mere ili predlažu Vladi donošenje propisa i preduzimanje mera na koja je ovlašćena. Praktično, to znači da su sva ministarstva, uključujući Ministarstvo pravde, zadužena za izradu predloga za usvajanje, nadzor implementacije i evaluaciju uticaja svih normativnih akata (Ustava, strategija, akcionih planova, zakona i podzakonskih akata) u okviru njihove nadležnosti, u saglasnosti sa Zakonom o ministarstvima.

¹²³ Zakon o državnoj upravi “Službeni glasnik RS“ br. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14.

Član 9.
Zakona o
Ministarstvima

Celokupna lista dužnosti Ministarstva pravde, koja je propisana ovim članom, se odnosi na: krivično zakonodavstvo i zakonodavstvo o privrednim prestupima i prekršajima; pripremu zakona kojim se uređuje pravo svojine i druga stvarna prava; obligacione odnose; nasleđivanje; postupak pred sudovima; upravni spor; organizaciju i rad pravosudnih organa; pravosudni ispit; stručno usavršavanje nosilaca pravosudnih funkcija i pravosudnih profesija; sudske veštake, prevodioce i tumače; izvršenje krivičnih sankcija; rehabilitaciju, amnestiju i pomilovanje; izručenje; prikupljanje podataka o izvršenim krivičnim delima protiv čovečnosti i drugih dobara zaštićenih međunarodnim pravom; donošenje rešenja o predaji okrivljenih lica Međunarodnom krivičnom sudu, a na osnovu pravnosnažnih i izvršnih sudskih odluka; sprovođenje programa zaštite učesnika u krivičnom postupku; advokaturu i druge pravosudne profesije; besplatnu pravnu pomoć; sudsku stražu; statistiku i analitiku rada pravosudnih organa i pravosudnih profesija; održavanje, razvoj i koordinisanje pravosudnog informacionog sistema; međunarodnu pravnu pomoć; upravljanje oduzetom imovinom proisteklom iz krivičnog dela; zastupanje Republike Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava i staranje o objavljivanju presuda tog suda koje se odnose na Republiku Srbiju i praćenje njihovog izvršenja; pripremu propisa o postupku pred Ustavnim sudom i pravnom dejstvu odluka Ustavnog suda; pripremu propisa u oblasti borbe protiv korupcije; usklađuje međunarodnu saradnju u oblasti borbe protiv korupcije; pripremu propisa o crkvama i verskim zajednicama; registar crkava i verskih zajednica; pripremu propisa o zaštiti podataka o ličnosti i tajnosti podataka; programiranje, sprovođenje i praćenje sprovođenja projekata koji se finansiraju iz sredstava predpristupnih fondova Evropske unije, donacija i drugih oblika razvojne pomoći iz delokruga tog ministarstva; koordinaciju aktivnosti ostalih institucija u okviru svog delokruga u procesu programiranja, sprovođenja i praćenja sprovođenja projekata koji se finansiraju iz sredstava razvojne pomoći, kao i druge poslove određene zakonom.

Iz navedenog, kao i iz ranije pomenutih odredaba Zakona o uređenju sudova i Zakona o javnom tužilaštvu koji regulišu podelu nadležnosti u domenu poslova pravosudne uprave, jasno je da Ministarstvo pravde i dalje ima značajnu ulogu u organizaciji i funkcionisanju pravosuđa, te da u tom smislu deli odgovornost za njegov rad sa Visokim savetom sudstva i državnim većem tužilaca, o čemu će više biti reči u Delu II, Glavi I.

6. Pravosudna akademija

Obuka sudija i tužilaca, sudskog i tužilačkog osoblja, poverena je Pravosudnoj akademiji, koja je osnovana sa ciljem da doprinese profesionalnom, nezavisnom, nepristrasnom i efikasnom obavljanju sudijske i tužilačke funkcije i stručnom i efikasnom obavljanju poslova sudskog i tužilačkog osoblja. Pravosudna akademija (u daljem tekstu: PA, Akademija) počela je sa radom 1. januara 2010. godine. Pravosudna Akademija osnovana je kao ustanova koja obavlja delatnosti radi obezbeđivanja ostvarivanja prava utvrđenih zakonom o Pravosudnoj akademiji, a od značaja za pravosudni sistem Republike Srbije.

Osnovni cilj je obezbeđivanje profesionalnog, nezavisnog, nepristrasnog i efikasnog obavljanja sudijske i tužilačke funkcije i efikasno obavljanje poslova sudskog i tužilačkog osoblja, a u skladu sa Ustavom Republike Srbije i međunarodnim standardima.

Delatnost PA određena je članom 5. Zakona o Pravosudnoj akademiji (u daljem tekstu: ZPA) koji određuje da Akademija:

- organizuje i sprovodi prijemni ispit za početnu obuku;
- organizuje i sprovodi početnu obuku;
- organizuje i sprovodi stalnu obuku sudija i tužilaca;
- organizuje i sprovodi obuku predavača i mentora;
- organizuje i sprovodi stručno usavršavanje sudskog i tužilačkog osoblja;
- uspostavlja i održava saradnju sa domaćim, stranim i međunarodnim institucijama, organizacijama i udruženjima, u vezi sa poslovima koje obavlja;
- izdaje publikacije i obavlja drugu izdavačku delatnost;
- obavlja istraživačko analitičke poslove i saraduje sa naučnim institucijama;
- sistematski prikuplja podatke koji su od značaja za rad Akademije, a naročito o sprovođenju obuke i rezultatima obuke i vodi dokumentaciono informaci-oni centar;
- prikuplja i obrađuje sudsku praksu;
- obavlja i druge poslove utvrđene zakonom i Statutom Akademije.

Pored navedenog, istim članom je predviđeno da Akademija može sprovesti programe stručnog usavršavanja izvršitelja, javnih beležnika, javnobeležničkih pomoćnika i javnobeležničkih pripravnika, na osnovu ugovora između Akademije i Komore izvršitelja, odnosno Javnobeležničke komore.

Radom Akademije upravljaju organi koje čine Upravni odbor, direktor¹²⁴ i Programski savet.

Kako je Upravni odbor je organ je nosilac najznačajnijih ovlašćenja u upravljanju Akademijom¹²⁵, njegov sastav čini devet članova, koji predstavljaju sve relevantne institucije koje upravljaju pravosuđem.

Od devet članova Upravnog odbora: četiri člana imenuje Visoki savet sudstva iz reda sudija, od kojih dva imenuje na predlog udruženja sudija; dva

¹²⁴ Kao izvršni organ Akademije, direktor: predstavlja i zastupa Akademiju; izvršava odluke Upravnog odbora i Programskog saveta; koordinira i organizuje rad Akademije; učestvuje u radu Upravnog odbora i Programskog saveta; podnosi godišnji izveštaj o radu Upravnom odboru; donosi akt o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Akademiji, uz saglasnost Upravnog odbora; rukovodi stručnom i tehničkom službom Akademije; obavlja i druge poslove u skladu sa zakonom, Statutom i drugim aktima.

¹²⁵ U skladu sa članom 9. Zakona o PA Upravni odbor Akademije: donosi Statut i druge akte Akademije u skladu sa zakonom i prati njihovu primenu; bira i razrešava predsednika Upravnog odbora; bira i razrešava direktora Akademije, na osnovu prethodno sprovedenog javnog konkursa; bira i razrešava

člana imenuje Državno veće tužilaca iz reda tužilaca, od kojih jednog imenuje na predlog udruženja tužilaca; i tri člana imenuje Vlada, od kojih je jedan državni sekretar u ministarstvu nadležnom za pravosuđe zadužen za stručno usavršavanje zaposlenih u pravosuđu, a jedan iz reda zaposlenih u Akademiji.¹²⁶ (čl. 6-7 ZPA)

Sličan ispraćen je i u sastavu Programskog saveta Akademije¹²⁷, koji čini 15 članova koje imenuje Upravni odbor, iz reda sudija i tužilaca, drugih stručnjaka, sudskog i tužilačkog osoblja i korisnika početne obuke. Najmanje pet članova Programskog saveta su sudije, najmanje tri su tužioci, od kojih po jednog člana predlaže udruženje sudija, odnosno udruženje tužilaca, a po jedan član je iz reda sudskog i tužilačkog osoblja i korisnika početne obuke. Članovi Visokog saveta sudstva, Državnog veća tužilaca i članovi Upravnog odbora ne mogu biti članovi Programskog saveta.

U okviru PA, odvijaju se dva modaliteta obuke: početna i stalna.

U skladu sa članom 19. ZPA, mentori i predavači na Akademiji su posebno obučena lica iz reda sudija, tužilaca i drugih profesija koja neposredno sprovode programe obuke, a mogu biti angažovani kao stalni i povremeni predavači.

članove Programskog saveta;

usvaja program prijemnog ispita za početnu obuku; usvaja pravilnik o polaganju prijemnog ispita za početnu obuku; usvaja pravilnik o polaganju završnog ispita početne obuke; usvaja programe početne obuke i dostavlja ih Visokom savetu i Državnom veću tužilaca radi utvrđivanja; usvaja programe stalne obuke, uz saglasnost Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca; usvaja program obuke sudskog i tužilačkog osoblja, uz saglasnost Visokog saveta sudstva, odnosno Državnog veća tužilaca; usvaja posebni program obuke sudijskih pomoćnika i pripravnika, uz saglasnost Visokog saveta sudstva; usvaja poseban program obuke tužilačkih pomoćnika i pripravnika i dostavlja ga Državnom veću tužilaca radi utvrđivanja; donosi program prijemnog ispita za sudijske i tužilačke pripravnike; usvaja program obuke mentora i predavača; odlučuje o visini naknade za rad mentora i predavača; usvaja godišnji izveštaj o radu Akademije i godišnji obračun; daje saglasnost na odluku o imenovanju članova stalnih komisija; donosi poslovnik o svom radu; daje saglasnost na akt o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Akademiji; odlučuje o korišćenju sredstva Akademije, u skladu sa zakonom; obavlja i druge poslove u skladu sa zakonom i Statutom.

¹²⁶ Članovi Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca ne mogu biti članovi Upravnog odbora. Mandat članova Upravnog odbora traje četiri godine, s mogućnošću ponovnog izbora na još jedan mandat.

Članovi i predsednik Upravnog odbora imaju pravo na naknadu za rad u visini od 30% od osnovne plate sudije osnovnog suda.

¹²⁷ Programski savet Akademije: utvrđuje predlog programa polaganja prijemnog ispita za početnu obuku; utvrđuje predlog programa završnog ispita početne obuke; utvrđuje predlog programa početne obuke sudija i tužioca; imenuje članove stalnih komisija, uz saglasnost Upravnog odbora; obrazuje povremene komisije i radne grupe, u skladu sa Statutom; utvrđuje predlog programa stalne obuke sudija i tužioca; utvrđuje predlog posebnog programa obuke sudijskih i tužilačkih pomoćnika i pripravnika; utvrđuje predlog prijemnog ispita za sudijske i tužilačke pripravnike; utvrđuje predlog programa obuke sudskog i tužilačkog osoblja; utvrđuje predlog programa obuke mentora i predavača i drugih specijalizovanih programa obuke; imenuje stalne predavače iz reda sudija i tužilaca uz saglasnost Visokog saveta sudstva, odnosno Državnog veća tužilaca; daje saglasnost na odluku o izboru stalnih predavača koji nisu sudije i tužioci; utvrđuje uslove za imenovanje i imenuje mentore i povremene predavače; utvrđuje predlog pravilnika za polaganje prijemnog ispita za početnu obuku; utvrđuje predlog pravilnika za polaganje završnog ispita početne obuke; donosi poslovnik o svom radu; odlučuje o prigovoru na rang listu kandidata sa prijemnog ispita za početnu obuku; vrši i druge poslove u skladu sa ovim zakonom i Statutom.

Koncept Pravosudne akademije podrazumeva početnu obuku u trajanju od 30 meseci.¹²⁸ Sam program početne obuke traje 24 meseca, nakon čega sledi šestomesečna priprema za polaganje završnog ispita. Grupe polaznika se na ovaj program, nakon položenog prijemnog ispita i rangiranja, upisuju jedanput godišnje a broj polaznika se određuje na osnovu procena koje VSS i DVT daju na osnovu potreba pravosudne mreže.

U skladu sa članom 28. Zakona o PA, uslovi za prijem na početnu obuku su:

- položen pravosudni ispit;
- ispunjavanje opštih uslova za rad u državnim organima;
- položen prijemni ispit za početnu obuku.

Program početne obuke obuhvata primenu materijalnih i procesnih zakona, sudsku i tužilačku praksu, standarde sudijske i tužilačke etike, međunarodne pravne standarde, unutrašnju organizaciju rada sudova i tužilaštva, naučne i stručne radove u oblasti domaćeg i međunarodnog prava, kao i veštine sudskog i tužilačkog posla.

Program početne obuke utvrđuju Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca, na osnovu predloga koji je utvrdio Programski savet, a usvojio Upravni odbor Akademije. Praktični deo početne obuke obavlja se u sudu, javnom tužilaštvu, kao i u drugim državnim organima, advokatskim kancelarijama i drugim organizacijama. Vreme trajanja obuke za svaku oblast utvrđuje se programom početne obuke. Teorijski deo obuke se odvija kroz obradu određenih tematskih celina u organizaciji Akademije, a praktični deo kroz rad u pravosudnim organima pod nadzorom mentora i kroz rad u institucijama izvan pravosuđa. (član 35. ZPA)

Po završetku početne obuke korisnici početne obuke polažu završni ispit na kome se proveravaju isključivo praktična znanja i sposobnosti stečena na početnoj obuci za obavljanje posla sudije prekršajnog suda, osnovnog suda i zamenika javnog tužioca u osnovnom tužilaštvu. Završni ispit se polaže pred komisijom od pet članova, od kojih su tri člana sudije, a dva tužioci. (član 37. ZPA).

Pored početne, za stručnost nosilaca pravosudnih funkcija od ogromnog značaja je i stalna, odnosno kontinuirana obuka¹²⁹, koja bi trebalo da obuhvati dva segmenta, i to znanja i veštine. ZPA (član 41) definiše stalnu obuku kao

¹²⁸ Korisnik početne obuke zasniva radni odnos na određeno vreme u Akademiji u trajanju od 30 meseci, počev od 1. oktobra u godini u kojoj je primljen kao korisnik početne obuke. Korisnik početne obuke ima platu u visini 70% od osnovne plate sudije osnovnog suda. (član 40. ZPA)

¹²⁹ U skladu sa pomenutim evropskim standardima su i odredbe člana 9. Zakona o sudijama kojim je predviđeno da sudija ima pravo i obavezu na stručno usavršavanje i obuku o trošku Republike Srbije, u skladu sa posebnim zakonom, pri čemu se obuka definiše kao organizovano sticanje i usavršavanje teorijskih i praktičnih znanja i veština potrebnih za samostalno, stručno i efikasno vršenje sudijske funkcije. Obuka je obavezna na osnovu zakona ili odluke Visokog saveta sudstva u slučaju promene specijalizacije, bitnih promena propisa, uvođenja novih tehnika rada i radi otklanjanja nedostataka u

usavršavanje teorijskih i praktičnih znanja i veština radi stručnog i efikasnog vršenja sudijske i tužilačke funkcije. I u jednom i u drugom segmentu, podrazumevano je organizovanje i pohađanje obuka koje imaju za cilj savladavanje novousvojenih zakonskih rešenja¹³⁰, novouspostavljenih informatičkih sistema ili procedura, ali se ne sme ograničiti samo na to, već mora imati tendenciju stalnog obogaćivanja spektra znanja i veština, čak i u periodima koji ne donose drastične novine.

Stalna obuka može biti dobrovoljna i obavezna. Stalna obuka je obavezna kada je to predviđeno zakonom ili odlukom Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca u slučaju promene specijalizacije, bitnih promena propisa, uvođenja novih tehnika rada i radi otklanjanja nedostataka u radu sudije i zamenika javnog tužioca uočenih prilikom vrednovanja njihovog rada. Program stalne obuke usvaja Upravni odbor, na predlog Programskog saveta, uz saglasnost Visokog saveta sudstva, odnosno Državnog veća tužilaca. (član 43. ZPA)

7. Državno pravobranilaštvo

Zakon o pravobranilaštvu¹³¹ (u daljem tekstu: ZP) u članu 2. definiše pravobranilaštvo kao organ koji obavlja poslove pravne zaštite imovinskih prava i interesa Republike Srbije, autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave.

Poslove pravobranilaštva za zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije obavlja Državno pravobranilaštvo, uz izuzetak poslova pravobranilaštva za zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije u postupcima koji za predmet imaju prava i obaveze Republike Srbije u vezi sa delokrugom ministarstva nadležnog za poslove odbrane, vojnih jedinica i vojnih ustanova

radu sudije uočenih prilikom vrednovanja njegovog rada. Sadržaj programa obuke određuje se u zavisnosti od profesionalnog iskustva sudije.

Sličnu odredbu sadrži i član 54. Zakona o javnom tužilaštvu koji predviđa da javni tužilac i zamenik javnog tužioca imaju pravo i obavezu na stručno usavršavanje o trošku Republike Srbije, na način uređen zakonom.

Značaj stručnosti nije zapostavljen ni u Etičkom kodeksu za sudije koji u delu 3. predviđa da sudija ima obavezu da usavršava teorijsko i praktično znanje i veštine kroz program obuke, ali i da nastoji da kontinuirano usavršava znanje i veštine kako bi unapredio kvalitet sudske zaštite.

¹³⁰ Vredan test u ovom smislu bila je priprema za primenu ZKP-a iz 2011. godine, gde je, zbog potpune promene sistema i prelaska na tužilačku istragu bilo neophodno obukom obuhvatiti sve sudije krivičnih odeljenja, javne tužioce, zamenike javnih tužilaca, kao i sudijske saradnike i tužilačke pomoćnike. Tom prilikom, pokazalo se, najpre, da je sa ovom vrstom obuke potrebno početi na vreme, da ona mora biti veoma kvalitetno strukturirana imajući u vidu obim novina, ali i što je možda najvažnije, taj ciklus obuka pokazao je apsolutni nedostatak inicijative i volje, a slobodno bi se moglo reći i neodgovornost polaznika, koji su vrlo često na obuku dolazili a da prethodno nisu ni pročitali nova zakonska rešenja.

¹³¹ Zakon o pravobranilaštvu, "Službeni glasnik RS", broj 55/14.

koje su organizaciono vezane za ministarstvo nadležno za poslove odbrane i Vojske Srbije, koji se uređuju posebnim zakonom.¹³²

Poslove pravobranilaštva za zaštitu imovinskih prava i interesa autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave obavljaju pravobranilaštva autonomnih pokrajina i pravobranilaštva jedinica lokalne samouprave. Uređenje i organizacija, kao i druga pitanja od značaja za rad pravobranilaštva autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave utvrđuju se odlukom autonomne pokrajine, odnosno odlukom jedinice lokalne samouprave, u skladu sa osnovama za uređenje i organizaciju pravobranilaštva propisanih ovim zakonom.¹³³

Sedište Državnog pravobranilaštva je u Beogradu a funkciju Državnog pravobranilaštva obavljaju državni pravobranilac i zamenici državnog pravobranioaca. (čl. 5 i 6. ZP-a)

Nadležnost Državnog pravobranilaštva je trostruka i ogleda se u zastupanju RS:

- u pravnim postupcima pred sudovima, arbitražama, organima uprave i drugim nadležnim organima, kada Republika Srbija ima položaj stranke ili umešača o čijim pravima i obavezama se odlučuje u tom postupku;¹³⁴
- pred stranim i međunarodnim sudovima i arbitražama i pred drugim

¹³² Pravilnikom o upravi u Državnom pravobranilaštvu uređuju se: odnos Državnog pravobranilaštva prema građanima i javnosti, način vođenja evidencija, način raspodele predmeta, rukovanje predmetima, postupanje sa arhivskim materijalom i druga pitanja od značaja za rad Državnog pravobranilaštva.

¹³³ U skladu sa članom 52. ZP-a Pravobranilaštvo autonomne pokrajine i pravobranilaštvo jedinice lokalne samouprave u postupcima pred sudovima, upravnim i drugim nadležnim organima zastupa autonomnu pokrajinu, odnosno jedinicu lokalne samouprave radi zaštite njenih imovinskih prava i interesa. Pravobranilaštvo autonomne pokrajine i pravobranilaštvo jedinice lokalne samouprave prati i proučava pravna pitanja od značaja za rad organa i pravnog lica koje zastupa, posebno iz oblasti njihove nadležnosti, kao i pitanja u vezi sa primenom zakona i podzakonskih akata koja su, ili mogu biti, od značaja za preduzimanje bilo koje pravne radnje organa i pravnog lica koje zastupa, posebno za sprečavanje štetnih imovinskopravnih i društveno negativnih posledica po pravno lice koje zastupa. Pravobranilaštvo autonomne pokrajine i pravobranilaštvo jedinice lokalne samouprave daje mišljenja prilikom zaključivanja ugovora koje zaključuje to pravno lice, posebno ugovora iz oblasti imovinskopravnih odnosa, privredno pravnih ugovora i daju pravne savete svim organima autonomne pokrajine i organima jedinice lokalne samouprave koje zastupaju. Kada je propisano da je u određenom postupku ili za preduzimanje samo određene radnje u postupku obavezno zastupanje stranke od strane advokata, pravobranilaštvo autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave je ovlašćeno da preduzima zastupanje pod istim uslovima kao i advokat.

¹³⁴ Državno pravobranilaštvo pred sudovima, arbitražama, organima uprave i drugim nadležnim organima zastupa državne organe i posebne organizacije koji nemaju svojstvo pravnog lica, državne organe i posebne organizacije koji imaju svojstvo pravnog lica, a čije se finansiranje obezbeđuje iz budžeta Republike Srbije i javne ustanove čiji je osnivač Republika Srbija, a čije se finansiranje obezbeđuje iz budžeta Republike Srbije, u pravnim postupcima u kojima ovi subjekti učestvuju kao stranke ili umešaci o čijim imovinskim pravima i obavezama se odlučuje u tom postupku. Državno pravobranilaštvo može na osnovu posebno datog punomoćja zastupati u postupku pred sudovima, arbitražama, organima uprave i drugim nadležnim organima i druga pravna lica čiji je osnivač Republika Srbija.

- nadležnim organima u inostranstvu.¹³⁵
- pred Evropskim sudom za ljudska prava u skladu sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: EKLJP) i dodatnim protokolima uz ovu konvenciju.¹³⁶

Pored navedenih, ključnih nadležnosti, Državno pravobranilaštvo prati i proučava pravna pitanja od značaja za rad državnih organa, kao i primenu zakona i drugih opštih pravnih akata, kada je to od značaja za zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije i o uočenim problemima obaveštava Vladu i druge nadležne državne organe; pokreće postupak za ocenu ustavnosti zakona, odnosno za ocenu ustavnosti i zakonitosti drugih opštih pravnih akata, ako oceni da su zakonom, odnosno drugim opštim pravnim aktom povređena imovinska prava i interesi Republike Srbije ili zakonom utvrđeni položaj Državnog pravobranilaštva; obaveštava državne organe o neusklađenosti nacionalnih propisa sa EKLJP; daje pravna mišljenja na nacрте pravnih poslova koje zaključuju subjekti koje zastupa, ako ti pravni poslovi za predmet imaju imovinska prava i obaveze Republike Srbije, odnosno tih subjekata; na zahtev drugog pravobranilaštva, odnosno jedinice lokalne samouprave pruža stručnu pomoć ili preuzima zastupanje. (čl. 14-18. ZP-a)

Poslove iz nadležnosti Državnog pravobranilaštva obavljaju državni pravobranilac i zamenici državnog pravobranioca. Državni pravobranilac rukovodi radom i predstavlja Državno pravobranilaštvo. Za svoj rad i rad Državnog pravobranilaštva odgovoran je Vladi i ministru nadležnom za pravosuđe. Zamenik državnog pravobranioca odgovoran je za svoj rad državnom pravobranioncu.

Kada je propisano da je u određenom postupku ili za preduzimanje samo određene radnje u postupku obavezno zastupanje stranke od strane advokata, Državno pravobranilaštvo je ovlašćeno da preduzima zastupanje pod istim uslovima kao i advokat. Kada u istom postupku učestvuju stranke sa suprotstavljenim interesima, a jedna od tih stranaka je Republika Srbija, Državno pravobranilaštvo će zastupati Republiku Srbiju. Kada u istom postupku učestvuju stranke sa suprotstavljenim interesima, koje prema ovom zakonu zastupa Državno pravobranilaštvo, a nijedna od tih stranaka nije Republika Srbija, Državno pravobranilaštvo će zastupati stranku koja je inicirala pokretanje postupka. (član 11. ZP-a)

¹³⁵ Ako Državno pravobranilaštvo prema propisima strane države ili međunarodne organizacije ili iz drugih razloga, ne može neposredno da zastupa pred stranim ili međunarodnim sudovima i arbitražama, ili pred drugim nadležnim organima u inostranstvu, Vlada, na predlog državnog pravobranioca, ovlastiće za zastupanje lice koje može preduzeti zastupanje po propisima strane države ili međunarodne organizacije. U tom slučaju, državni pravobranilac je dužan da obezbedi aktivno praćenje toka zastupanja, kao i da licu ovlašćenom za zastupanje daje potrebne naloge i uputstva. (član 12. ZP-a)

¹³⁶ Poslove zastupanja obavlja zamenik državnog pravobranioca koji je postavljen i za zastupnika Republike Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava. Zastupnik može da zaključi poravnanje sa strankama koje učestvuju u postupcima pred Evropskim sudom za ljudska prava, uz prethodnu saglasnost organa čiji su akti doveli do postupka pred Evropskim sudom za ljudska prava. Poravnanje se zaključuje u pisanoj formi. Isplata iznosa dogovorenog poravnanjem ili naznačenog u presudi Evropskog suda za ljudska prava, vrši se iz sredstava organa Republike Srbije čiji su akti prouzrokovali kršenje ljudskih prava. (član 13. ZP-a)

Kada je u pitanju funkcionalna nadležnost, Državni pravobranilac može preduzeti svaku radnju iz nadležnosti Državnog pravobranilaštva. Državni pravobranilac je isključivo nadležan za pokretanje postupka ocene ustavnosti i zakonitosti, podnošenje izveštaja i obaveštenja Vladi i ministru nadležnom za pravosuđe i obavljanje drugih poslova utvrđenih zakonom kao nadležnost državnog pravobranioca. Zamenik državnog pravobranioca može preduzeti svaku radnju iz nadležnosti Državnog pravobranilaštva koja nije u isključivoj nadležnosti državnog pravobranioca.

Državno pravobranilaštvo poslove iz svoje nadležnosti pred sudovima, organima uprave i drugim nadležnim organima van sedišta Državnog pravobranilaštva obavlja u odeljenjima Državnog pravobranilaštva.

Broj, mesna nadležnost i sedišta odeljenja Državnog pravobranilaštva određuju se Pravilnikom o obrazovanju odeljenja Državnog pravobranilaštva¹³⁷, koji donosi ministar nadležan za pravosuđe, uz pribavljeno mišljenje Državnog pravobranilaštva. (čl. 23-25. ZP-a) U skladu sa članom 2. ovog Pravilnika, obrazovano je 11 odeljenja Državnog pravobranilaštva.¹³⁸

U skladu sa hijerarhijskim uređenjem Državnog pravobranilaštva, državni pravobranilac izdaje u pismenoj formi opšta obavezna uputstva za rad i postupanje zamenika državnih pravobranilaca i zaposlenih u Državnom pravobranilaštvu, radi postizanja zakonitosti, delotvornosti i jednoobraznosti u postupanju. Pored opšteobaveznih, državni pravobranilac može izdati uputstvo za obavezno postupanje zamenika državnog pravobranioca u pojedinim predmetima, koje mora biti u pismenoj formi. Zamenik državnog pravobranioca koji smatra da je uputstvo za obavezno postupanje nezakonito ili neosnovano može izjaviti prigovor sa obrazloženjem državnog pravobraniocu, u roku od tri dana od dana prijema uputstva.¹³⁹ (čl. 26-27. ZP-a)

Kao i u slučaju javnog tužilaštva, i u radu Državnog pravobranilaštva primenjuju se principi devolucije i supstitucije, pa tako državni pravobranilac može preduzeti sve radnje u predmetu kojim je zadužen zamenik državnog pravobranioca ali i pismenim putem ovlastiti zamenika državnog pravobranioca da postupa u pojedinom predmetu kojim je zadužen drugi zamenik državnog pravobranioca, kada je taj zamenik državnog pravobranioca sprečen iz pravnih ili stvarnih razloga da postupa u tom predmetu. (član 28. ZP-a)¹⁴⁰

¹³⁷ Pravilnik o obrazovanju odeljenja Državnog pravobranilaštva, "Službeni glasnik RS", broj 73/14.

¹³⁸ Sedišta odeljenja su u: Valjevu, Zaječaru, Zrenjaninu, Kraljevu, Kragujevcu, Leskovcu, Nišu, Novom Sadu, Požarevcu, Subotici i Užicu.

¹³⁹ Zamenik državnog pravobranioca koji je izjavio prigovor je dužan da postupa po uputstvu do odluke državnog pravobranioca po prigovoru, ako postupanje po uputstvu u konkretnom slučaju ne trpi odlaganje. Državni pravobranilac će odlučiti o prigovoru najkasnije u roku od osam dana. Ako državni pravobranilac odbije prigovor, zamenik državnog pravobranioca će postupiti po uputstvu.

¹⁴⁰ U skladu sa čl. 29-30. ZP-a, Državni pravobranilac i zamenik državnog pravobranioca mogu po

Nadzor nad radom Državnog pravobranilaštva vrši ministarstvo nadležno za pravosuđe, po službenoj dužnosti, na predlog subjekata iz člana 11. stav 2. ovog zakona ili po inicijativi stranaka i učesnika u postupku. (član 33. ZP-a)

Uslovi i postupak za postavljanje državnog pravobranioca i njegovih zamenika, uređeni su čl. 37-40. ZP-a.

ZP uređuje opšte i posebne uslove, pa tako za državnog pravobranioca i zamenika državnog pravobranioca može biti postavljen državljanin Republike Srbije koji ispunjava opšte uslove za rad u državnim organima, koji je završio pravni fakultet, položio pravosudni ispit i dostojan je pravobranilačke funkcije.

Za državnog pravobranioca i zamenika državnog pravobranioca može biti postavljeno lice koje, pored opštih uslova, ima radno iskustvo u pravnoj struci posle položenog pravosudnog ispita, i to:

- 1) deset godina za državnog pravobranioca;
- 2) osam godina za zamenika državnog pravobranioca.

Za obavljanje poslova iz nadležnosti Državnog pravobranilaštva u zastupanju pred međunarodnim sudom ili drugim međunarodnim telom, pored navedenih uslova, potrebno je da lice poseduje odgovarajući nivo poznavanja jednog od stranih jezika na kojima se vodi postupak pred međunarodnim sudom ili drugim međunarodnim telom. Za zamenika državnog pravobranioca koji je zastupnik Republike Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava, pored ostalih uslova, potrebno je da lice poseduje i potvrđeno aktivno znanje engleskog, odnosno francuskog jezika.

Državnog pravobranioca, na predlog ministra nadležnog za pravosuđe, postavlja Vlada na period od pet godina i može biti ponovo postavljen. Kada državni pravobranilac po isteku mandata ne bude ponovo postavljen ili ako mu položaj prestane na lični zahtev, postavlja se za zamenika državnog pravobranioca, pod uslovom da je postavljen za državnog pravobranioca iz reda zamenika državnog pravobranioca.

Vlada, na predlog ministra nadležnog za pravosuđe, postavlja zamenika državnog pravobranioca, na period od pet godina. Zamenik državnog pravobranioca

veriti licu zaposlenom u subjektu iz člana 11. stav 2. ovog zakona da preduzme određenu radnju u postupku pred sudom, organom uprave ili drugim nadležnim organom. Lice kojem se poverava zastupanje u smislu stava 1. ovog člana mora biti diplomirani pravnik sa položenim pravosudnim ispitom. Državni pravobranilac i zamenik državnog pravobranioca mogu poveriti pravobranilaštvu jedinice lokalne samouprave da preduzme određenu radnju u postupku pred sudom, organom uprave ili drugim nadležnim organom. Lica iz st. 1. i 3. ovog člana postupaju u granicama datog pismenog punomoćja. Pravobranilački pomoćnik i pravobranilački pripravnik mogu preduzeti radnje zastupanja u postupku pred sudom, organom uprave ili drugim nadležnim organom, u granicama pismenog ovlašćenja zamenika državnog pravobranioca.

može biti ponovo postavljen. U odluci o postavljenju određuje se da se zamenik državnog pravobranioca postavlja u sedištu ili u odeljenju Državnog pravobranilaštva, odnosno da se postavlja za zastupnika Republike Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava. Zamenik državnog pravobranioca koji ne bude ponovo postavljen ili ako mu položaj prestane na lični zahtev ima pravo da bude raspoređen na radno mesto pravobranilačkog pomoćnika.

8. Javni izvršitelji

Uspostavljanje sistema javnih izvršitelja 2012. godine, a potom i njegova reforma 2016-2017, doneli su jednu od najvećih organizacionih, koncepcijskih promena, od ogromnog uticaja na efikasnost pravosuđa, naročito vidljivu na broju nerešenih (posebno starih) predmeta.¹⁴¹ Organizacija i funkcionisanje sistema javnih beležnika regulisani su Zakonom o izvršenju i obezbeđenju (u daljem tekstu: ZIO), kao i čitavim sistemom podzakonskih akata čiji su donosioci Ministarstvo pravde i Komora javnih izvršitelja.

ZIO javnim izvršiteljima poverava široka javna ovlašćenja, pa je tako, u skladu sa članom 4. ovog zakona, sud isključivo nadležan za izvršenje zajedničke prodaje nepokretnosti i pokretnih stvari, činjenja, nečinjenja ili trpljenja (čl. 359-367) i izvršenje izvršnih isprava u vezi s porodičnim odnosima i vraćanjem zaposlenog na rad. Javni izvršitelji su isključivo nadležni za izvršenje ostalih izvršnih isprava, rešenja o izvršenju na osnovu verodostojne isprave, rešenja o usvajanju predloga za protivizvršenje i rešenja o izvršenju rešenja o izrečenim sudskim penalima.

Broj javnih izvršitelja u Republici Srbiji određuje ministar pravde, prateći formulu jedan (ili po potrebi više) javni izvršitelj na 25.000 stanovnika. (član 469. ZIO)

Javnog izvršitelja imenuje ministar, za područje višeg suda i područje privrednog suda. Za javnog izvršitelja može da se imenuje poslovno sposoban državljanin Republike Srbije koji ispunjava sledeće uslove: 1) diplomirao je na pravnom fakultetu i ima položen ispit za javnog izvršitelja¹⁴² i pravosudni ispit; 2) završio je početnu obuku i ima najmanje dve godine radnog iskustva na poslovima pravne struke posle položenog pravosudnog ispita; 3) dostojan za delatnost javnog izvršitelja; 4) nad ortackim društvom čiji je ortak ne vodi

¹⁴¹ O uticaju uspostavljanja Sistema javnih izvršitelja na efikasnost pravosuđa, vidi Deo II, Glavi IV.

¹⁴² Ispit za javnog izvršitelja može da polaže lice koje je završilo pravni fakultet i ima najmanje dve godine radnog iskustva na poslovima pravne struke. Ministarstvo vodi evidenciju o licima sa položenim ispitom za javnog izvršitelja, koja sadrži ime i prezime, datum rođenja, jedinstveni matični broj građana, prebivalište, datum polaganja ispita i uspeh na ispitu. Program za polaganje ispita za javnog izvršitelja, način polaganja ispita, vođenje evidencije o licima sa položenim ispitom za javnog izvršitelja i druga pitanja od značaja za polaganje ispita podrobnije propisuje ministar. (član 472. ZIO)

se stečajni postupak; 5) protiv njega ne vodi se krivični postupak za krivično delo protiv pravnog saobraćaja ili službene dužnosti, nije osuđivan za krivično delo na bezuslovnu kaznu zatvora od najmanje šest meseci ili za kažnjivo delo koje ga čini nedostojnim delatnosti javnog izvršitelja.

Za javnog izvršitelja ne može da se imenuje lice koje je razrešeno dužnosti javnog izvršitelja ili javnog beležnika, kome je izrečena disciplinska mera brisanja iz imenika advokata ili je razrešeno sudijske funkcije ili funkcije javnog tužioca ili zamenika javnog tužioca. Dostojnost za delatnost javnog izvršitelja utvrđuje se prema opšteprihvaćenim moralnim normama i Etičkom kodeksu javnih izvršitelja i Standardima profesionalnog ponašanja javnih izvršitelja. Javni izvršitelji se imenuju posle javnog konkursa koji raspisuje ministar, a vodi konkursna komisija. (čl. 471. i 474 ZIO)

Javnom izvršitelju delatnost prestaje na lični zahtev, kad navrši radni vek ili kad bude razrešen. Javni izvršitelj koji je navršio radni vek ili je razrešen briše se iz Imenika javnih izvršitelja i zamenika javnih izvršitelja.

Javni izvršitelj razrešava se: 1) ako prestane da ispunjava uslove za delatnost javnog izvršitelja; 2) ako je prikrio zakonsku smetnju od koje zavisi imenovanje javnog izvršitelja; 3) ako zasnuje radni odnos; 4) ako prihvati javnu funkciju ili funkciju u organu upravljanja ili nadzora privrednog društva ili počne da se bavi poslovima obezbeđenja, advokata ili javnog beležnika ili drugim plaćenim zanimanjem ili poslovima koji su kao nespojivi određeni propisom Komore; 5) ako ne plaća premiju za osiguranje za štetu koju bi svojom delatnošću mogao prouzrokovati drugom licu ili premiju za osiguranje prostorija i predmeta primljenih u depozit za slučaj njihovog oštećenja, uništenja ili nestanka; 6) ako postoji znatna nesaglasnost između podataka iz izveštaja o imovini i stvarne imovine javnog izvršitelja; 7) ako mu bude izrečena disciplinska mera trajne zabrane delatnosti javnog izvršitelja; 8) ako bude pravnosnažno osuđen za krivično delo na bezuslovnu kaznu zatvora od najmanje šest meseci ili za krivično delo protiv pravnog saobraćaja ili službene dužnosti ili za kažnjivo delo koje ga čini nedostojnim delatnosti javnog izvršitelja.

Postupak odlučivanja o razrešenju javnog izvršitelja pokreće ministar, na predlog Komore ili na sopstvenu inicijativu. U skladu sa principima pravičnog postupka, javnom izvršitelju pruža se prilika da se pred ministrom izjasni o tome da li postoje razlozi za razrešenje, izuzev kad mu je izrečena disciplinska mera trajne zabrane delatnosti javnog izvršitelja. O postojanju razloga za razrešenje odlučuje ministar. (čl. 484-488. ZIO) Prestanak delatnosti javnog izvršitelja povlači obavezu imenovanja njegovog zamenika, kao i obavezu sprovođenja vanrednog nadzora od strane Komore javnih izvršitelja (u daljem tekstu: KJI, Komora). Obaveza određivanja zamenika postoji i u slučaju privremene sprečenosti za obavljanje delatnosti. (čl. 489-491. ZIO)

Pored trajnog i privremenog prestanka obavljanja delatnosti, ZIO u članu 492. određuje i uslove za udaljenje javnog izvršitelja sa dužnosti, pa se tako javni izvršitelj, odlukom ministra, udaljava sa dužnosti ako mu je određen pritvor. Javni izvršitelj može biti udaljen sa dužnosti ako se protiv njega vodi krivični postupak za krivično delo protiv pravnog saobraćaja ili službene dužnosti ili za kažnjivo delo koje ga čini nedostojnim delatnosti javnog izvršitelja.

Položaj javnog izvršitelja određen je sistemom prava i obaveza definisanih u ZIO (čl. 493-504.). Tako je javni izvršitelj ovlašćen da: 1) donosi rešenje o izvršenju na osnovu verodostojne isprave radi namirenja novčanog potraživanja nastalog iz komunalnih usluga i srodnih delatnosti; 2) zaključkom određuje sredstvo i predmet izvršenja, menja ga ili dodaje; 3) donosi rešenja i zaključke; 4) preuzima radnje kojima se neposredno sprovodi izvršenje ili obezbeđenje; 5) dostavlja akte suda i javnog izvršitelja i pismena stranaka i drugih učesnika u postupku ako javni izvršitelj sprovodi izvršenje; 6) pribavlja podatke o izvršnom dužniku.

Javni izvršitelj dužan je da se pridržava zakona i sudskih odluka; da svaku radnju izvršenja i obezbeđenja bez odlaganja beleži u evidenciju o postupcima izvršenja i obezbeđenja i finansijskom poslovanju, ali i da, kao poslovnu tajnu, čuva podatke koje je saznao u obavljanju delatnosti i ne sme da ih koristi radi sticanja koristi za sebe ili drugog. Ova dužnost ne prestaje s prestankom delatnosti javnog izvršitelja.

Zakon precizno definiše i nespojivost delatnosti javnog izvršitelja sa drugim poslovima,¹⁴³ kao i razloge za izuzeće.¹⁴⁴ Imajući u vidu značaj poverenih javnih ovlašćenja, kao i činjenicu da se radi o ovlašćenjima koja su ranije spadala u nadležnost suda, nepristrasnost i potencijalni sukob interesa kod javnog izvršitelja moraju biti ozbiljno cenjeni.

Javni izvršitelj dužan je da poštuje Etički kodeks javnih izvršitelja i Standarde profesionalnog ponašanja javnih izvršitelja, a za štetu koju svojom

¹⁴³ Sa delatnošću javnog izvršitelja nespojiva je javna funkcija, funkcija u organu upravljanja ili nadzora privrednog društva, poslovi obezbeđenja, advokature ili javnog beležništva, bilo koje drugo plaćeno zanimanje, kao i drugi poslovi koji su kao nespojivi određeni propisom Komore. Nespojivosti ne podležu naučne, stručne, umetničke i obrazovne delatnosti, posredovanje u mirnom rešavanju sporova, poslovi sudskog prevodioca, kao i delovanje u Komori i međunarodnim udruženjima izvršitelja. (član 496. ZIO)

¹⁴⁴ Javni izvršitelj izuzima se u postupku u kome se neposredno ili posredno odlučuje o njegovim pravima i obavezama ili pravima i obavezama njegovog supružnika ili vanbračnog partnera ili krvnog srodnika u pravoj liniji, a u pobočnoj liniji do četvrtog stepena srodstva ili o pravima i obavezama lica sa kojima je u odnosu staratelja, usvojitelja, usvojenika ili hranitelja, kojima je zakonski zastupnik i u postupku u kome se odlučuje o pravima i obavezama pravnog lica čiji je osnivač (isključenje). Javni izvršitelj izuzima se i ako je sa strankom bio u poslovnom odnosu povodom koga se sprovodi izvršenje ili ako je bio zastupnik ili odgovorno lice u pravnom licu koje je stranka u postupku. Javni izvršitelj izuzima se i ako druge činjenice dovode u sumnju njegovu nepristrasnost. (član 495. ZIO)

krivicom prouzrokuje u izvršnom postupku ili postupku obezbeđenja, odgovara svojom celokupnom imovinom.¹⁴⁵ Dužnost javnog izvršitelja uključuje i podnošenje finansijskih izveštaja i godišnjih izveštaja o poslovanju, plaćanje članarine KJI, kao i vođenje evidencije (i u elektronskom obliku) o postupcima izvršenja i obezbeđenja i finansijskom poslovanju.¹⁴⁶

Ministarstvo vodi Imenik javnih izvršitelja i zamenika javnih izvršitelja i ortačkih društava javnih izvršitelja, u koji se u roku od osam dana upisuju sve promene podataka.

U obavljanju delatnosti, javnog izvršitelja mogu zamenjivati zamenici javnog izvršitelja koje imenuje ministar na predlog javnog izvršitelja, po pribavljenom mišljenju KJI. Pri imenovanju zamenika javnog izvršitelja naročito se vodi računa o nacionalnom sastavu stanovništva, odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina i poznavanju pravne terminologije na jeziku nacionalne manjine, koji je u službenoj upotrebi na području jedinice lokalne samouprave u kojoj se nalazi sedište javnog izvršitelja. (član 505. ZIO) Pored zamenika, javni izvršitelj može da zaposli pomoćnika koji u njegovo ime preduzima radnje kojima se neposredno sprovodi izvršenje ili obezbeđenje.¹⁴⁷

Funkcionisanje delatnosti javnih izvršitelja u velikoj meri je određeno ovlašćenjima **Komore javnih izvršitelja** kao profesionalnog, neprofitnog udruženja javnih izvršitelja, koje čine svi javni izvršitelji, a čije je sedište u Beogradu. Komora: 1) donosi Statut Komore, Etički kodeks javnih izvršitelja i druge propise i opšte i pojedinačne akte; 2) čuva ugled i čast i prava javnih izvršitelja i stoga pokreće disciplinski postupak protiv javnih izvršitelja i zamenika javnog izvršitelja; 3) stara se da javni izvršitelji i njihovi zamenici savesno i zakonito obavljaju svoje delatnosti; 4) predstavlja javne izvršitelje i njihove zamenike pred državnim organima, radi zaštite javnih izvršitelja; 5) vodi početnu obuku kandidata za javne izvršitelje i redovnu obuku i druge oblike stručnog usavršavanja javnih izvršitelja i zamenika javnih izvršitelja i organizuje stručne skupove, seminare i savetovanja; 6) saraduje sa komorama izvršitelja drugih zemalja i obavlja i druge poslove određene zakonom i Statutom Komore.

¹⁴⁵ Za tu štetu ne odgovara Republika Srbija.

¹⁴⁶ Evidencija je javna i sadrži: 1) naziv suda koji je doneo rešenje o izvršenju na osnovu izvršne ili verodostojne isprave ili rešenje o prethodnoj ili prevremenoj meri i poslovni broj sudskog predmeta; 2) poslovni broj predmeta javnog izvršitelja; 3) ime i prezime ili poslovno ime izvršnog dužnika i izvršnog poverioca; 4) predmete i sredstva izvršenja ili obezbeđenja; 5) uplaćeno jemstvo i datum uplate; 6) rešenja i zaključke koje je javni izvršitelj doneo; 7) iznos koji je naplatio od izvršnog dužnika; 8) vreme preduzimanja radnji i njihov ishod; 9) ime i prezime ili poslovno ime lica koja su namirena i iznos namirenja; 10) konačni iznos naknade za rad i naknade troškova javnog izvršitelja. Evidentira se i broj postupaka u kojima je u jednoj godini javni izvršitelj postupao.

¹⁴⁷ Kao pomoćnik javnog izvršitelja može da se zaposli poslovno sposoban državljanin Republike Srbije koji ima najmanje srednju stručnu spremu, protiv koga se ne vodi krivični postupak i koji nije osuđivan za krivično delo na bezuslovnu kaznu zatvora od najmanje šest meseci.

Organi KJI su: skupština Komore¹⁴⁸, izvršni odbor Komore¹⁴⁹, nadzorni odbor Komore¹⁵⁰, predsednik Komore¹⁵¹, zamenik predsednika Komore, disciplinski tužilac Komore, zamenik disciplinskog tužioca Komore i drugi organi određeni Statutom Komore. Statutom Komore propisuju se uređenje i poslovanje Komore, način izbora, razrešenja, ovlašćenja i mandat organa Komore, određuje organ koji predlaže razrešenje javnog izvršitelja ili zamenika javnog izvršitelja i uređuju druga pitanja značajna za rad Komore. Rad Komore nadzire Ministarstvo pravde. Komora je dužna da podnese ministarstvu godišnji izveštaj o radu Komore, koji može da sadrži i predloge za poboljšanje delatnosti javnih izvršitelja. (čl. 513-522. ZIO)

Nadzor nad radom javnih izvršitelja Zakonom je podeljen između Ministarstva pravde i KJI.

Ministarstvo vrši nadzor na sopstvenu inicijativu, na predlog predsednika suda za čije područje je javni izvršitelj imenovan ili po pritužbi drugog javnog izvršitelja, stranke ili učesnika u postupku. Ministarstvo je ovlašćeno da: 1) pribavi od stranaka i učesnika u postupku i predsednika sudova za čije područje je javni izvršitelj imenovan sve podatke o načinu na koji je javni izvršitelj donosio rešenja i zaključke i preduzimao radnje izvršenja i obezbeđenja; 2) zahteva dokumentaciju o visini troškova postupka izvršenja i obezbeđenja; 3) zahteva izveštaje i dokaze o tome kako su dostavljani akti sudova i javnog izvršitelja i pismena stranaka i drugih učesnika u postupku; 4) načini uvid u izbor sredstva i predmeta izvršenja i njihove promene u toku izvršnog postupka ili postupka obezbeđenja; 5) zatraži izveštaj o tome da li je i koliko puta ponavljana ista radnja izvršenja ili obezbeđenja; 6) načini uvid u rad kancelarije javnog izvršitelja radi provere primene Standarda profesionalnog ponašanja javnih izvršitelja; 7) načini uvid u evidenciju o postupcima izvršenja i obezbeđenja i finansijskom poslovanju; 8) pribavi druge podatke

¹⁴⁸ Skupštinu Komore čine svi javni izvršitelji. Skupština Komore: 1) donosi Statut Komore i Etički kodeks javnih izvršitelja; 2) bira i razrešava predsednika i zamenika predsednika komore, članove izvršnog i nadzornog odbora, disciplinskog tužioca Komore, zamenika disciplinskog tužioca Komore i članove drugih organa Komore; 3) usvaja godišnji račun i godišnji izveštaj o radu Komore i obavlja i druge poslove određene zakonom i Statutom Komore. (član 517. ZIO)

¹⁴⁹ Izvršni odbor Komore ima devet članova. Predsednik Komore i zamenik predsednika Komore članovi su izvršnog odbora po funkciji. Izvršni odbor Komore: 1) predlaže Statut i donosi propise i opšte akte Komore; 2) priprema sednice skupštine Komore; 3) stara se o poslovanju Komore; 4) određuje upisninu i članarinu, način na koji se one plaćaju i njihovu visinu; 5) stara se o naplati prihoda Komore. Izvršni odbor Komore obavlja i druge poslove određene zakonom i Statutom Komore. (član 518. ZIO)

¹⁵⁰ Nadzorni odbor Komore ima tri člana, nadzire zakonitost rada i finansijskog poslovanja Komore i obavlja i druge poslove određenim zakonom i Statutom Komore. (član 519. ZIO)

¹⁵¹ Predsednik Komore predstavlja i zastupa Komoru, stara se o tome da Komora radi i posluje saglasno zakonu i Statutu Komore, izvršava odluke organa Komore i obavlja druge poslove određene zakonom i Statutom Komore. (član 520 ZIO)

koji su potrebni da se odluči o tome da li će se protiv javnog izvršitelja pokrenuti disciplinski postupak.

Istovremeno, rad javnog izvršitelja nadzire i Komora, i to u formi redovnog nadzora (najmanje jednom u dve godine), pri čemu proverava i primenu Standarda profesionalnog ponašanja javnih izvršitelja i vanrednog nadzora, po pri- tužbi stranke ili učesnika u postupku. Osim ovlašćenja ministarstva (član 523), Komora ima ovlašćenja i da: 1) načini uvid u predmete, podatke i drugi arhivski materijal javnog izvršitelja, stvari i novac uplaćen na ime jemstva i priznanice za naplaćene iznose na ime naknade za rad i naknade troškova javnog izvršitelja; 2) načini uvid u poslovne knjige, evidenciju o postupcima izvršenja i obezbeđenja i finansijskom poslovanju, uvid u spise predmeta i uvid u uskladištene stvari; 3) zahteva od javnog izvršitelja sve neophodne podatke o njegovom poslovanju; 4) pribavi od nadležnih organa i organizacija podatke o poslovanju javnog izvršite- lja; 5) preduzme druge radnje, saglasno zakonu i propisu Komore. Komora može da javnom izvršitelju naloži otklanjanje nedostataka u određenom roku, ako je po prirodi stvari to moguće. Zapisnik o nadzoru i dokazi prosleđuju se disciplinskom tužiocu Komore i disciplinskom tužiocu ministarstva. (čl. 523-524. ZIO)

ZIO određuje i uslove i postupak **disciplinske odgovornosti javnih izvrši- telja**, pa tako javni izvršitelj disciplinski odgovara zbog povrede zakona i drugih propisa, neispunjavanja obaveza određenih Statutom i drugim propisima ili opštim aktima Komore ili zbog povrede ugleda javnih izvršitelja. Disciplinska povreda može biti lakša i teža, pri čemu se lakša disciplinska povreda određuje Statutom Komore, a teža disciplinska povreda¹⁵² ZIO-om određuje se ili drugim zakonom.

Disciplinski postupak se void pred disciplinskim organima koje čine disciplinski tužilac i disciplinska komisija. Pokretanje disciplinskog postup- ka zastareva u roku od šest meseci od saznanja za disciplinsku povredu, a najduže za jednu godinu od kada je disciplinska povreda učinjena. Vođenje

¹⁵² Teža disciplinska povreda jeste: 1) sprovođenje izvršenja iako javni izvršitelj nije bio nadležan za to; 2) kašnjenje sa donošenjem rešenja i zaključaka u izvršnom postupku ili postupku obezbeđenja ili neblagovremeno preduzimanje radnji kojima se neposredno sprovodi izvršenje ili obezbeđenje; 3) obaveštavanje suda, odnosno izvršnog poverioca da je javni izvršitelj sprečen da prihvati sprovođenje ili nastavljanje izvršenja iako sprečenost ne postoji (član 69. stav 1. i član 140); 4) povreda pravila o dostavljanju rešenja ili zaključaka suda ili javnog izvršitelja zbog koje je stranka ili učesnik u postupku izgubio neko procesno pravo; 5) određivanje, menjanje ili dodavanje sredstava i predmeta izvršenja kojim je ozbiljno narušeno načelo srazmere (član 56); 6) određivanje, promena ili dodavanje predmeta izvršenja koji su izuzeti od izvršenja ili na kojima je izvršenje ograničeno, koji uslede posle donošenja rešenja o izvršenju na osnovu izvršne ili verodostojne isprave; 7) ponavljanje iste radnje izvršenja ili obezbeđenja, da bi se uvećali troškovi postupka; 8) preduzimanje radnji i pored razloga za isključenje (član 495. st. 1. i 2) ili donetog rešenja o izuzeću; 9) nedonošenje rešenja kojim se odbacuje predlog za izvršenje u slučaju da izvršni poverilac uz predlog za izvršenje ne dostavi javnom izvršitelju odgovor Komore iz koga proizlazi da je za javnog izvršitelja određen upravo on, ili ne dostavi dokaz da Komora nije odgovorila na zahtev izvršnog poverioca u roku od pet dana (član 393. stav 4); 10) naplata naknade za rad ili naknade troškova suprotno Javnoizvršiteljskoj tarifi; 11) nezakonito korišćenje sredstava s

disciplinskog postupka zastareva u roku od jedne godine od pokretanja disciplinskog postupka. Izrečena disciplinska mera ne može da se izvrši pošto istekne jedna godina od njene konačnosti. (čl. 530-532. i 542. ZIO)

Za lakše disciplinske povrede izriču se: 1) opomena; 2) novčana kazna do jedne prosečne mesečne plate sudije osnovnog suda isplaćene u mesecu koji prethodi onom u kome je doneto rešenje o novčanoj kazni.

Za teže disciplinske povrede izriču se: 1) javna opomena; 2) novčana kazna od jedne do 12 prosečnih mesečnih plata sudije osnovnog suda isplaćenih u mesecu koji prethodi onom u kome je doneto rešenje o novčanoj kazni; 3) privremena zabrana delatnosti javnog izvršitelja¹⁵³; 4) trajna zabrana delatnosti javnog izvršitelja.

Disciplinska komisija može udaljiti javnog izvršitelja sa dužnosti dok traje disciplinski postupak. (čl. 523-544. ZIO)

9. Javni beležnici

Uspostavljanje Sistema javnog beležništva u Republici Srbiji izazvalo je 2014. godine u pravosuđu tektonske potrese. Višemesečni protest advokata, zastoji u radu i neizvesnost koja je građanima ulila strah i nepoverenje u novu službu, značajno su odmogli u njenom uspostavljanju. Najzad, nakon iznalaženja kompromisnih rešenja, ušlo se u, reklo bi se nepovratan proces prenosa značajnog dela, ranije sudskih nadležnosti, na javne beležnike.

Jedan od osnovnih motiva uvođenja javnog beležništva bila su iskustva brojnih država na polju rasterećenja pravosuđa i unapređenja njegove efikasnosti, delegacijom nadležnosti.¹⁵⁴

Organizacija i funkcionisanje javnog beležništva u Republici Srbiji uređeni

namenskog računa; 12) ponavljanje disciplinskih povreda pre nego što je već izrečena disciplinska mera brisana iz evidencije; 13) povreda Etičkog kodeksa javnih izvršitelja ili Standarda profesionalnog ponašanja javnih izvršitelja koja je dovela do teškog ugrožavanja ugleda javnih izvršitelja; 14) nuđenje usluga protivno Etičkom kodeksu javnih izvršitelja; 15) povreda dužnosti čuvanja poslovne tajne; 16) neuredno vođenje knjiga i evidencija; 17) nevođenje izvršnog postupka ili postupka obezbeđenja na jeziku koji je u službenoj upotrebi u sudu; 18) postupanje sa stvarima i novčanim sredstvima u izvršnom postupku ili postupku obezbeđenja koje je suprotno zakonu ili ovlašćenju stranaka; 19) neopravdano odbije da privremeno preuzme poslove javnog izvršitelja kome je prestala delatnost ili da na osnovu rešenja predsednik Komore privremeno zamenjuje javnog izvršitelja koji je sprečen da obavlja delatnost; 20) javno iznošenje ličnih, porodičnih i materijalnih prilika stranaka i učesnika u postupku koje je javni izvršitelj saznao u obavljanju delatnosti; 21) neplaćanje članarine Komori tri meseca uzastopno ili šest meseci sa prekidima u toku kalendarske godine; 22) neopravdano odbijanje stručnog usavršavanja; 23) obavljanje poslova javnog izvršitelja uprkos izrečenoj disciplinskoj meri privremene zabrane delatnosti javnog izvršitelja. (član 527. ZIO)

¹⁵³ Privremena zabrana delatnosti javnog izvršitelja može trajati od tri meseca do jedne godine.

¹⁵⁴ Više o uticaju uspostavljanja javnog beležništva na efikasnost pravosuđa u Republici Srbiji vidi Deo II, Glava IV.

su Zakonom o javnom beležništvu (u daljem tekstu: ZJB) i brojnim podzakonskim aktima Ministarstva pravde. Sporovi koji su pratili uvođenje javnog beležništva, reflektovali su se i na sam zakonski tekst koji je izuzetno obiman i detaljan. Pomalo paradoksalno, pristup regulisanju materije je takav da je nivo detaljnosti značajno viši u odnosu na ključne zakone koji uređuju organizaciju i funkcionisanje sudstva i javnog tužilaštva, kao vitalnim sistemima treće grane državne vlasti, koji neka veoma značajna pitanja prepuštaju regulisanju kroz akte VSS-a i DVT-a.

Javno beležništvo definisano je u članu 2. ZJB-a kao služba od javnog poverenja.

Vršenje delatnosti javnog beležnika povereno je javnom beležniku koji ovu delatnost obavlja kao isključivo i stalno zanimanje¹⁵⁵ dok mu ne prestane delatnost, u skladu sa zakonom. U obavljanju delatnosti javni beležnik je samostalan i nezavisan. Javni beležnik je stručnjak iz oblasti prava, imenovan od strane Ministra pravde, a nakon sprovedenog javnog konkursa koji organizuje Javnobeležnička komora, koji na osnovu javnih ovlašćenja prihvata od stranaka izjave volje i daje im potrebnu pismenu formu i o tome izdaje isprave koje imaju karakter javnih isprava, čuva originale tih isprava i druge poverene dokumente, izdaje prepise isprava, javno potvrđuje činjenice, daje strankama savete o pitanjima koja su predmet njegove delatnosti i preduzima druge radnje i vrši druge poslove određene zakonom.

Za javnog beležnika može biti imenovano lice koje ispunjava sledeće uslove: 1) da je državljanin Republike Srbije; 2) da je poslovno sposobno i da ima opštu zdravstvenu sposobnost; 3) da ima diplomu pravnog fakulteta u Republici Srbiji ili da je nostrifikovalo diplomu pravnog fakulteta stečenu izvan Republike Srbije; 4) da je položilo pravosudni ispit i ispit za javnog beležnika; 5) da ima najmanje pet godina radnog iskustva u pravnoj struci posle položenog pravosudnog ispita; 6) da je dostojno javnog poverenja za obavljanje poslova javnog beležništva¹⁵⁶; 7) da govori, piše i čita srpski jezik, a na područjima one jedinice lokalne samouprave gde je u službenoj upotrebi i jezik manjine da poznaje i jezik te manjine ili da priloži sporazum o saradnji sa sudskim prevodiocem za jezik te

¹⁵⁵ Delatnost javnog beležnika nespojiva je sa obavljanjem advokature, bilo kog drugog plaćenog zanimanja, odnosno funkcije, kao i poslova koji nisu u skladu sa ugledom, nezavisnošću, samostalnošću i javnim poverenjem javnog beležništva. Ova zabrana se ne odnosi na: 1) obavljanje poslova u svojstvu izvršioca zaveštanja, staratelja zaostavštine, staratelja poslovno nesposobnog lica ili nekog drugog sličnog posla zasnovanog na odluci nadležnog organa; 2) povremeno ili dopunsko obavljanje naučne, nastavne, umetničke i slične delatnosti; 3) obavljanje funkcije i poslova u javnobeležničkoj komori i u međunarodnim udruženjima javnih beležnika; 4) obavljanje poslova, medijatora, arbitra ili sudskog prevodioca. (član 5. ZJB-a)

¹⁵⁶ Smatra se da nije dostojno javnog poverenja lice: 1) koje je bilo osuđeno za krivično delo protiv pravnog saobraćaja, protiv službene dužnosti, kao i za drugo krivično delo za koje je zaprećena kazna od pet godina zatvora ili teža kazna, koje ga čini nedostojnim za obavljanje javnobeležničke delatnosti sve dok kazna ne bude brisana po zakonu; 2) protiv koga je stupila na pravnu snagu optužnica ili optužni predlog za krivično delo iz tačke 1) ovog člana; 3) kome je odlukom nadležnog organa prestao status javnog beležnika, javnobeležničkog pomoćnika, javnobeležničkog saradnika, javnobeležničkog

manjine; 8) da ima ili da može dokazati da će obezbediti odgovarajuće prostorije i opremu za obavljanje delatnosti javnog beležnika. (član 25. ZJB-a)

Javnobeležnička delatnost podrazumeva da javni beležnik obavlja sledeće poslove:

- 1) sastavlja, overava i izdaje javne isprave o pravnim poslovima, izjavama i činjenicama na kojima se zasnivaju prava i overava privatne isprave;¹⁵⁷
- 2) preuzima na čuvanje isprave, novac, hartije od vrednosti i druge predmete;
- 3) na osnovu ovog zakona i po odluci suda obavlja poslove koji mu se po zakonu mogu poveriti;
- 4) preduzima druge radnje u skladu sa zakonom. (član 4. ZJB-a)

Zakon uređuje nespojivost poslova i razloge za izuzeće¹⁵⁸ javnog beležnika, pa je tako javnom beležniku zabranjeno bavljenje političkim aktivnostima,¹⁵⁹ ali i poslovna saradnja sa advokatom ili sa drugim fizičkim ili pravnim licem radi zajedničkog obavljanja delatnosti. (član 55. ZJB-a) Detaljnost u uređenju

pripravnika, izvršitelja ili advokata, odnosno kome je zbog razrešenja prestala sudijska ili javnotužilačka funkcija, dok ne prođu tri godine od dana prestanka statusa, odnosno funkcije; 4) iz čijeg ponašanja se može osnovano zaključiti da delatnost javnog beležnika neće obavljati u skladu sa etičkim kodeksom koji donosi Komora. (član 26. ZJB-a)

¹⁵⁷ Javnobeležničke isprave su isprave o pravnim poslovima i izjavama koje su sastavili javni beležnici (javnobeležnički zapisi), zapisnici o pravnim i drugim radnjama koje su obavili ili kojima su prisustvovali javni beležnici (javnobeležnički zapisnici) i potvrde o činjenicama koje su posvedočili javni beležnici (javnobeležničke potvrde), nejavne isprave koje su potvrdili javni beležnici (javnobeležnička solemnizacija), kao i nejavne isprave kod kojih je javni beležnik overio potpis, odnosno overio autentičnost prepisa, prevoda ili izvoda (javnobeležničke overe). Javnobeležnička isprava je javna, izvršna ili verodostojna isprava u slučajevima predviđenim zakonom. (čl. 6 i 7. ZJB-a)

¹⁵⁸ Javni beležnik ne može postupati u predmetima: 1) u kojima je sam stranka, zakonski zastupnik ili punomoćnik stranke, ako je sa strankom u odnosu saovlašćenika, saobveznika ili regresnog obveznika ili ako je u istom predmetu saslušan kao svedok ili veštak; 2) ako mu je stranka ili zakonski zastupnik stranke ili punomoćnik stranke, srodnik po krvi u pravoj liniji do bilo kog stepena, a u pobočnoj liniji do četvrtog stepena, ili mu je supružnik, vanbračni partner ili srodnik po tazbini do drugog stepena, bez obzira da li je brak prestao ili nije; 3) ako je staratelj, usvojitelj ili usvojenik stranke, njenog zakonskog zastupnika ili punomoćnika; 4) ako je sa strankom bio u poslovnom odnosu povodom posla za koji treba da sačini, potvrdi ili izda ispravu, ako je bio punomoćnik ili zakonski zastupnik stranke, odnosno odgovorno lice u pravnom licu koje je stranka u postupku pred njim; 5) ako on ili njegov srodnik po krvi u pravoj liniji ili u pobočnoj do četvrtog stepena srodstva ili njegov supružnik ili vanbračni partner ili srodnik po tazbini do drugog stepena srodstva, bez obzira na to da li je brak prestao ili nije, stiču pravo ili neku drugu korist iz odnosa povodom kojeg treba da sačini ispravu; 6) ako postoje druge okolnosti koje dovode u sumnju njegovu nepristrasnost. U slučaju sumnje o postojanju razloga za izuzeće, javni beležnik je ovlašćen da uskrati obavljanje službene radnje ili sačinjavanje javnobeležničke isprave, uz istovremeno obaveštenje Komore koje se smatra zahtevom za izuzeće. O zahtevu za izuzeće javnog beležnika odlučuje Komora. Javnobeležnička isprava koju je sačinio javni beležnik protivno odredbama ovog člana, nema pravno dejstvo javne isprave. (član 54. ZJB-a)

¹⁵⁹ Javni beležnik ne sme biti član organa političke stranke, niti finansirati političku stranku, koaliciju ili kandidata na izborima. (član 56. ZJB-a)

ovih pitanja, posledica je značaja javnih ovlašćenja koja su poverena javnim beležnicima, kao i potencijalne težine posledica pristrasnosti u postupanju.

Nadzor nad vršenjem javnobeležničke delatnosti poveren je i podeljen između Ministarstva, nadležnog suda i javnobeležničke komore.

Broj javnobeležničkih mesta određuje ministar, po pribavljenom mišljenju Komore, tako da se, po pravilu, za područje jedne jedinice lokalne samouprave, određuje najmanje jedno javnobeležničko mesto. Na područjima sa većom koncentracijom stanovništva i intenzivnijim privrednim poslovanjem broj javnobeležničkih mesta određuje se tako da se na svakih 25.000 stanovnika odredi po jedno javnobeležničko mesto, pri čemu ministar, na predlog ili uz pribavljeno mišljenje Komore, može izmeniti broj javnobeležničkih mesta na pojedinim područjima u skladu sa potrebama pojedinog područja. Mreža javnih beležnika organizovana je tako da službeno područje javnog beležnika obuhvata područje osnovnog suda na kojem se nalazi službeno sedište javnog beležnika. (čl. 15-17. ZJB-a)

Komora vodi Imenik javnih beležnika u koji se unose detaljni podaci o javnim beležnicima.¹⁶⁰ Način vođenja imenika uređuje se aktom Komore. Ministarstvo vodi evidenciju o javnim beležnicima koji su upisani u imenik, koja sadrži iste podatke o javnim beležnicima koji su upisani u imenik. Komora je dužna da ministarstvu prijavi promenu podataka koji su upisani u imenik. (član 30a ZJB-a)

Zakon garantuje nepovredivost javnobeležničke kancelarije pa je tako pretres javnobeležničke kancelarije i oduzimanje isprava, novca, hartija od vrednosti i drugih stvari koje su mu poverene na čuvanje, kao i javnobeležničkih spisa i knjiga, dozvoljeno samo ako je to izričito naloženo u odluci donesenoj u krivičnom postupku. Dodatno, pri pretresu prostorija javnog beležnika mora biti prisutan predstavnik Komore.

Delatnost javnog beležnika prestaje: 1) smrću; 2) kad navrši 67 godina života; 3) pismenim otkazom javnog beležnika; 4) razrešenjem. Odluku o prestanku delatnosti javnog beležnika donosi ministar. (član 24. ZJB-a)

Zakon posebno propisuje **razloge za razrešenje**, pa se, u skladu sa članom 31. ZJB-a, a po rešenju ministra, javni beležnik razrešava: 1) ako se naknadno utvrdi da su prestali da postoje uslovi za obavljanje javnobeležničke delatnosti iz člana 25. ovog zakona ili da nisu ni postojali prilikom njegovog imenovanja; 2) ako zasnuje radni odnos, počne da koristi prava iz penzijskog

¹⁶⁰ U imenik se upisuju: 1) ime, ime jednog roditelja i prezime javnog beležnika, datum rođenja, jedinstveni matični broj građana i poreski identifikacioni broj; 2) osnovni sud za čije područje je javni beležnik imenovan, službeno sedište javnog beležnika, adresa javnobeležničke kancelarije, broj telefona i elektronska adresa; 3) datum imenovanja i početka rada javnog beležnika i datum njegovog razrešenja; 4) disciplinske mere i udaljenje izrečeno javnom beležniku.

osiguranja ili ako počne da obavlja neku drugu delatnost; 3) ako mu sudskom odlukom bude oduzeta ili ograničena poslovna sposobnost; 4) ako postane trajno nesposoban da obavlja delatnost zbog bolesti; 5) ako se nije osigurao od odgovornosti ili ne plaća naknadu za osiguranje Komori; 7) ako obavlja poslove koji nisu spojivi sa ugledom i dostojanstvom javnog beležnika; 8) ako mu je izrečena disciplinska kazna oduzimanja prava obavljanja delatnosti javnog beležnika; 9) ako bez opravdanog razloga ne započne sa radom u roku od 15 dana od dana koji je Komora odredila za početak njegovog rada.

Pre donošenja odluke o razrešenju, javnom beležniku mora biti omogućeno da se izjasni o razlogu za razrešenje. Protiv odluke o razrešenju javnog beležnika nije dozvoljena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor.

Osim razrešenja, javni beležnik može biti i privremeno udaljen na osnovu rešenja ministra: 1) ako je protiv javnog beležnika otvorena istraga zbog krivičnog dela koje se goni po službenoj dužnosti, a koje ga čini nedostojnim javnobeležničke dužnosti; 2) ako je javnom beležniku u krivičnom postupku izrečena mera bezbednosti zabrane bavljenja određenim poslom ili zanimanjem, a odluka o tome još nije postala pravnosnažna; 3) ako je javnom beležniku određen pritvor; 4) ako je pokrenut postupak za oduzimanje ili ograničenje poslovne sposobnosti. Privremeno udaljenje opoziva se čim prestanu razlozi zbog kojih je izrečeno. (član 31a ZJB-a)

Zakonom o javnom beležništvu uređen je **sistem disciplinske odgovornosti javnih beležnika**, pa tako javni beležnik disciplinski odgovara ako u vršenju javnobeležničke delatnosti krši odredbe ovog i drugih zakona ili ako svojim ponašanjem vređa ugled javnog beležništva kao službe od javnog poverenja. Odgovornost za krivično delo ili prekršaj ne isključuje disciplinsku odgovornost javnog beležnika.

Disciplinski postupak se vid pred disciplinskim organima koje čini disciplinski tužilac Komore, ministarstvo, disciplinska komisija Komore¹⁶¹ i komisija Ministarstva.¹⁶² (čl. 149-158. ZJB-a)

Zakon uređuje dve vrste disciplinske odgovornosti. Prva postoji u slučaju lakše povrede javnobeležničke dužnosti (povreda dužnosti koja nije disciplinski prestup, a koja je kao takva određena Statutom), dok težu predstavlja odgovornost za disciplinski prestup.¹⁶³

¹⁶¹ Disciplinski postupak zbog lakše povrede javnobeležničke dužnosti i disciplinskog prestupa sprovodi i odluku donosi disciplinska komisija Komore. (član 157. ZJB-a)

¹⁶² O žalbama protiv odluke disciplinske komisije iz člana 157. odlučuje komisija Ministarstva.

¹⁶³ Rok zastarelosti disciplinskog gonjenja za lakšu povredu javnobeležničke dužnosti je jedna godina, a za disciplinske prestupe tri godine.

Javni beležnik čini disciplinski prestup ako: 1) prilikom sačinjavanja javnobeležničkih isprava i preduzimanja drugih javnobeležničkih radnji krši zakon; 2) potvrdi da je nastupila činjenica za koju zna ili mora znati da nije nastupila; 3) preduzme radnju protivno odredbama ovog zakona kojima se obezbeđuje nepristrasnost u sačinjavanju i verodostojnost sačinjene javnobeležničke isprave, a naročito ako preduzme radnju u stvari u kojoj po zakonu mora biti izuzet, ili ako povredi dužnost čuvanja službene tajne; 4) naplati naknadu za rad ili naknadu troškova suprotno javnobeležničkoj tarifi; 5) ako kao sudski poverenik prekorajuje granice poverenih ovlašćenja ili ne preduzima radnje u rokovima koji su propisani pravilima postupka čije sprovođenje je povereno javnom beležniku; 6) uz obećanje da će sniziti nagradu, preko posrednika, reklamiranjem ili na drugi nedostojan način pribavlja stranke; 7) zastupa stranku ili sastavlja isprave u slučajevima u kojima mu je to zakonom zabranjeno; 8) tri meseca uzastopno ili šest meseci sa prekidima u toku kalendarske godine ne uplaćuje članarinu Komori; 9) ne postupa u skladu sa pravnosnažnim odlukama sudova i nadzornih organa; 10) neuredno vodi knjige, tako što u njima netačno prikazuje ili propušta da prikaže podatke koje po zakonu ili drugom propisu mora prikazati; 11) protivno zakonu, sačinjava javnobeležničke isprave na jeziku koji nije službeni; 12) bez posebnog ovlašćenja stranke, novac koji mu je poveren na čuvanje, kao i druge stvari uloži, prenese ili preda u korist trećeg lica, protivno odredbama zakona; 13) preuzme obavezu jemstva ili odgovornosti u poslovima koji se zaključuju uz njegovo učesće u svojstvu javnog beležnika; 14) ako za vreme za koje mu je privremeno oduzeto pravo na obavljanje delatnosti obavlja javnobeležničke poslove; 15) ako ne učestvuje u stručnom usavršavanju u skladu sa utvrđenim programom obuke; 16) neuredno vodi knjige i evidencije; 17) ako učini povredu Etičkog kodeksa javnih beležnika koja je dovela do teškog ugrožavanja ugleda javnih beležnika; 18) povredi dužnost čuvanja javnobeležničke tajne.

Sistem sankcija je takođe prilagođen pomenutoj klasifikaciji disciplinske odgovornosti. U skladu sa tim, kazne zbog lakše povrede javnobeležničke dužnosti su: 1) pismena opomena; 2) novčana kazna u iznosu do jedne prosečne mesečne plate sudije osnovnog suda isplaćene u mesecu koji je prethodio mesecu u kome je odluka o kažnjavanju doneta.

Kazne za disciplinski prestup javnog beležnika su: 1) pismeni ukor; 2) novčana kazna u iznosu do visine 12 prosečnih mesečnih plata sudije osnovnog suda isplaćenih u mesecu koji je prethodio mesecu u kome je odluka o kažnjavanju doneta; 3) privremeno oduzimanje prava na obavljanje delatnosti u trajanju do godinu dana; 4) oduzimanje prava na obavljanje javnobeležničke delatnosti. Kazna oduzimanja prava na obavljanje javnobeležničke delatnosti može se izreći samo za naročito teške disciplinske prestupe, zbog kojih je javni beležnik izgubio javno poverenje, a javni beležnik kome je oduzeto ovo pravo ne može biti ponovo imenovan za javnog beležnika, pre isteka roka od pet godina od dana brisanja iz imenika.

Vođenje disciplinskog postupka može biti praćemo i privremenim udaljenjem ako je to neophodno radi zaštite interesa stranaka i javnog poverenja u javno beležništvo.

U kancelariji javnog beležnika mogu raditi diplomirani pravnici kao javnobeležnički pripravnici ako su upisani u imenik javnobeležničkih pripravnika, koji vodi Komora. Javnobeležnički pripravnici se svojim radom osposobljavaju za polaganje javnobeležničkog ispita i za samostalno obavljanje poslova javnog beležnika, a njihova delatnost ograničena je krugom poslova koje definiše ZJB i obavezom javni beležnik je dužan da omogući javnobeležničkom pripravniku da radi na svim javnobeležničkim poslovima. Javnobeležnički pripravnici, a umesto javnog beležnika u čijoj kancelariji radi, može da: 1) obavlja neposrednu pripremu za sastavljanje isprava; 2) podiže proteste; 3) sastavlja zapisnike o sastavu imovine; 4) saopštava izjave; 5) vrši dostave u poslovima koji su povereni javnom beležniku; 6) overava potpise, rukopise i prepise.

Pored pripravnika, u kancelariji može raditi i javnobeležnički saradnik (nakon isteka pripravnčkog staža), ali i javnobeležnički pomoćnik¹⁶⁴ koji se svojim radom osposobljava za samostalno obavljanje poslova javnog beležnika. (čl. 32-37. ZJB-a)

Ako se javni beležnik nalazi na godišnjem odmoru, na bolovanju, ako je izabran ili imenovan na neku javnu funkciju, ako mu je izrečena kazna zatvora do šest meseci, odnosno privremena zabrana obavljanja poslova javnog beležnika ili je inače duže vreme sprečen da obavlja svoju delatnost, u obavljanju poslova¹⁶⁵ zamenjuje ga javnobeležnički zamenik, određenog od strane samog javnog beležnika ili odlukom predsednika Komore.¹⁶⁶ (čl. 46-49. ZJB-a)

Javni beležnik ima pravo na nagradu za svoj rad i naknadu troškova nastalih u vezi sa obavljenim poslom, u skladu sa Javnobeležničkom tarifom.¹⁶⁷

¹⁶⁴ Javnobeležnički pomoćnik može da obavlja sve poslove u ime javnog beležnika kod koga radi, osim da sastavlja javnobeležničke zapise i vrši solemnizaciju privatne isprave. Javnobeležnički pomoćnik potpisuje javnobeležničke zapisnike, kao i druge isprave, sa napomenom da potpisuje za javnog beležnika kod koga radi. Poslovi koje u okviru svoga delokruga obavljaju javnobeležnički pomoćnici imaju isto pravno dejstvo kao da ih je neposredno obavio javni beležnik. (član 42. ZJB-a)

¹⁶⁵ Javnobeležnički zamenik vodi kancelariju za račun odsutnog javnog beležnika. Isprave koje sastavi javnobeležnički zamenik čuvaju se u arhivi zamenjenog javnog beležnika. Javnobeležnički zamenik dužan je da se uzdrži od obavljanja poslova koje ne bi smeo da obavlja ni javni beležnik koga zamenjuje. Javni beležnik je dužan da isplati javnobeležničkom zameniku primerenu naknadu. Ako javnobeležnički zamenik i javni beležnik ne uredi sporazumno međusobne odnose, dužni su najpre da spor pokušaju da reše uz posredovanje Komore. (član 48. ZJB-a)

¹⁶⁶ Javnobeležnički zamenik može biti javni beležnik ili javnobeležnički pomoćnik.

¹⁶⁷ Zabranjeni su sporazumi kojima se određuje veća nagrada od one koja je propisana Javnobeležničkom tarifom. Javni beležnik je dužan da iznos od 30% od naplaćene nagrade bez PDV-a, uplati na račun propisan za uplatu javnih prihoda, u roku od 15 dana od dana naplate. (član 134. ZJB-a)

Ako javni beležnik umre, bude suspendovan u skladu sa ovim zakonom, lišen poslovne sposobnosti, lišen statusa ili se odrekne obavljanja javnobeležničke delatnosti, Komora će po službenoj dužnosti, najkasnije u roku od tri meseca od nastupanja uslova, odrediti vršioca dužnosti između susednih javnih beležnika, odnosno javnobeležničkih pomoćnika. Vršilac dužnosti javnog beležnika obavlja javnobeležničke poslove u svoje ime i za svoj račun, a isprave potpisuje kao vršilac dužnosti i ako sam nije javni beležnik, upotrebljava službeni pečat i štambilje javnog beležnika čiju dužnost vrši, pošto ga predsednik Komore na to ovlasti, uz shodnu primenu odredaba ovog zakona kojim se uređuje korišćenje pečata i štambilja javnog beležnika.

ZJB uređuje dužnosti javnog beležnika u obavljanju delatnosti, pa je tako javni beležnik je dužan da čuva kao tajnu podatke koje je saznao u obavljanju delatnosti, osim ako iz zakona, volje stranaka ili sadržine pravnog posla ne proizlazi nešto drugo ili ga stranke ili sud (uz prethodno mišljenje Komore) ne oslobode čuvanja javnobeležničke tajne. Javni beležnik je dužan da vodi evidenciju o radnjama koje obavlja.

Pored obaveze čuvanja tajne, javni beležnik ima i obaveze finansijske prirode, pa je tako dužan da naknadi štetu koju je prouzrokovao u obavljanju delatnosti.¹⁶⁸ Država ne odgovara za štetu koju prouzrokuje javni beležnik. U skladu sa pomenutim finansijskim obavezama je i obaveza zaključivanja ugovora o osiguranju za štetu koju bi mogao prouzrokovati obavljanjem delatnosti. (čl. 57-59. i 62. ZJB-a)

Obavljanje javnobeležničke delatnosti u značajnoj meri je određeno postojanjem i ovlašćenjima **Javnobeležničke komore** kao profesionalnog, neprofitnog udruženja u koje se udružuju javni beležnici upisani u njen imenik, a čije je sedište u Beogradu.

Zakon Komori poverava širok delokrug poslova, pa tako Komora: 1) čuva ugled, čast, integritet i prava javnobeležničke profesije; 2) stara se da javni beležnici savesno i u skladu sa zakonom i svojom zakletvom obavljaju svoje poslove i u tom cilju vrši nadzor nad radom javnih beležnika, pokreće i sprovodi disciplinski postupak u skladu sa ovim zakonom; 3) predstavlja javne beležnike kod državnih organa radi zaštite prava i interesa profesije u skladu sa zakonom i Statutom; 4) donosi odluke koje su obavezne za javne beležnike u skladu sa zakonom i Statutom; 5) organizuje i stara se o stručnom usavršavanju javnih beležnika, javnobeležničkih pripravnika i javnobeležničkih pomoćnika; 6) uspostavlja i ostvaruje saradnju sa javnobeležničkim

¹⁶⁸ Javni beležnik odgovara za svaku štetu koju su prouzrokovali javnobeležnički pripravnik, javnobeležnički saradnik i javnobeležnički pomoćnik, kao i administrativno osoblje koje radi u javnobeležničkoj kancelariji, nezavisno od toga da li oni prema opštim pravilima i samostalno odgovaraju. Javni beležnik koji je naknadio štetu, ima pravo regresa ako je šteta prouzrokovana namerno ili krajnjom nepažnjom, u roku od jedne godine od kada je štetu naknadio.

komorama u inostranstvu; 7) organizuje stručne skupove, seminare i savetovanja u oblasti javnog beležništva; 8) organizuje objavljivanje stručne literature u oblasti javnog beležništva; 9) vrši ovim zakonom poverena javna ovlašćenja i obavlja druge poslove utvrđene zakonom i Statutom.

Komori su Zakonom poverena sledeća javna ovlašćenja: odlučivanje po zahtevu za izuzeće javnog beležnika; utvrđivanje kriterijuma za zaradu javnobeležničkog pripravnika, javnobeležničkog saradnika odnosno javnobeležničkog pomoćnika; vršenje stručnog nadzora nad radom javnog beležnika i pokretanje i sprovođenje disciplinskog postupka; vođenje imenika javnih beležnika, javnobeležničkih pripravnika, javnobeležničkih saradnika, javnobeležničkih pomoćnika, zamenika i vršilaca dužnosti javnih beležnika i javnobeležničkih kancelarija; odlučivanje o pravima i dužnostima javnih beležnika, javnobeležničkih pripravnika, javnobeležničkih saradnika, javnobeležničkih pomoćnika, zamenika i vršilaca dužnosti javnih beležnika; donošenje Javnobeležničkog poslovnika.

Organi koji rukovode Komorom su: skupština¹⁶⁹, izvršni odbor¹⁷⁰, nadzorni odbor¹⁷¹, predsednik¹⁷², disciplinska komisija¹⁷³ i disciplinski tužilac¹⁷⁴. (čl. 118-128. ZJB-a)

¹⁶⁹ Skupštinu Komore čine javni beležnici članovi Komore. Skupština Komore: 1) donosi Statut i druge opšte akte Komore; 2) donosi Javnobeležnički poslovnik i Etički kodeks javnih beležnika uz saglasnost Ministarstva; 3) bira članove izvršnog i nadzornog odbora, predsednika Komore, disciplinsku komisiju i disciplinskog tužioca i druge organe, u skladu sa Statutom; 4) usvaja godišnji račun i izveštaj o radu Komore; 5) odlučuje o visini upisnine i visini članarine i načinu njihovog plaćanja; 6) odlučuje o drugim pitanjima određenim zakonom i Statutom. Skupština Komore sastaje se redovno najmanje jednom godišnje. Vanrednu sednicu skupštine Komore saziva izvršni odbor Komore kada oceni da je to neophodno ili na obrazloženi zahtev najmanje jedne desetine članova Komore. (član 123. ZJB-a)

¹⁷⁰ Izvršni odbor ima devet članova. Izvršni odbor: 1) utvrđuje nacrt Statuta i drugih opštih akata Komore; 2) priprema sednice skupštine Komore; 3) izvršava odluke skupštine Komore; 4) odobrava odsustva javnim beležnicima; 5) vodi imenik javnih beležnika, javnobeležničkih pomoćnika, javnobeležničkih pripravnika, javnobeležničkih saradnika, zamenika i vršioca dužnosti javnih beležnika; 6) sastavlja nacrt godišnjeg računa Komore, brine se o poslovanju Komore i o naplati upisnina, članarina i drugih prihoda Komore; 7) podnosi predstavke, mišljenja i predloge nadležnim državnim organima u vezi sa pripremom i primenom propisa koji uređuju javnobeležničku delatnost; 8) donosi program obuke javnih beležnika, po pribavljenom mišljenju ministarstva; 9) obavlja i druge poslove u skladu sa zakonom i Statutom. (član 124. ZJB-a)

¹⁷¹ Nadzorni odbor ima tri člana, koji se biraju iz reda javnih beležnika. Nadzorni odbor vrši nadzor nad zakonitošću rada i finansijskim poslovanjem Komore, u skladu sa Statutom. (član 125. ZJB-a)

¹⁷² Predsednik predstavlja i zastupa Komoru, a bira se iz reda javnih beležnika. Predsednik: 1) stara se o načelima savesnog obavljanja delatnosti javnog beležnika; 2) stara se da Komora radi i posluje u skladu sa zakonom; 3) izvršava odluke organa Komore kad je to određeno Statutom; 4) preduzima mere da posredovanjem i na drugi način reši neslaganja između članova Komore, javnobeležničkih pomoćnika i javnobeležničkih pripravnika; 5) vrši druge poslove predviđene Statutom Komore

¹⁷³ Disciplinsku komisiju čine javni beležnici. Sastav i mandat članova disciplinske komisije uređuje se Statutom. Disciplinsku komisiju bira skupština, u skladu sa Statutom. (član 127. ZJB-a)

¹⁷⁴ Disciplinski tužilac je javni beležnik koga bira skupština, u skladu sa Statutom i ima zamenike iz reda javnih beležnika koji mu pomažu u radu. (član 128. ZJB-a)

Nadzor nad radom Komore u obavljanju poverenih poslova vrši Ministarstvo pravde, a Komora je dužna da svake godine podnosi Ministarstvu izveštaj o radu Komore koji sadrži i opštu ocenu o radu javnih beležnika, a može sadržati i predlog mera za poboljšanje uslova za obavljanje javnobeležničke delatnosti. (član 132. ZJB-a)

10. Posrednici (medijatori)

Sistem medijacije, odnosno posredovanja, i dalje u Srbiji nosi epitet jednog od najneuspešijih poduhvata u oblasti uvođenja mehanizama kojima bi se rasteretilo pravosuđe i unapredila njegova efikasnost¹⁷⁵. U prethodnih deceniju ipo, u razvoj medijacije su uložena značajna, pretežno donatorska sredstva, ali su očekivani rezultati izostali. Razloge tome moguće je tražiti, kako u nedostatku pravne tradicije u oblasti korišćenja alternativnih mehanizama rešavanja sporova, tako i u određenoj neodlučnosti zakonodavca u pogledu modela medijacije za koji se treba opredeliti, odnosno, da li je medijaciji mesto u sudovima ili van njih. Ova prva prepreka, neretko se vezuje za tzv. parničarski mentalitet koji postoji na ovim prostorima. Ipak, čini se da se ovde zapravo ne radi toliko o sklonosti ili „ljubavi“ građana prema parničanju, koliko o nepoverenju o rešavanju ishoda spora od strane nekoga ko nije ne predstavlja sud. Sasvim je razumljiva potreba građana da rešavanje njihovog spora donese pravnu izvesnost garantovanu od strane suda.

Najnoviji pokušaj da se naprave izvesni pomaci u ovom pogledu, napravljen je usvajanjem Zakona o posredovanju u rešavanju sporova (u daljem tekstu: Zakon o medijaciji, ZM) 2014. godine, kojim je formiran novi institucionalni okvir vanskog rešavanja sporova. Zakon, istina, i dalje ne uređuje materiju na visokom nivou detaljnosti, što unekoliko govori i o svesti da, kako se to često može čuti u pravnički krugovima, „prilike za uvođenje medijacije nisu još sazrele“.

Zakon o medijaciji u članu 33. određuje da je posrednik fizičko lice koje na nezavisan, neutralan i nepristrasan način posreduje između strana u spornom odnosu. Zakon definiše opšte uslove za obavljanje poslova posrednika, pa takvo lice mora da ispunjava sledeće uslove: 1) da je poslovno sposobno; 2) da je državljanin Republike Srbije; 3) da je završilo osnovnu obuku za posrednika; 4) da ima visoku stručnu spremu; 5) da nije osuđivano na bezuslovnu kaznu zatvora za krivično delo koje ga čini nedostojnim za obavljanje poslova posredovanja; 6) da ima dozvolu za posredovanje; 7) da je upisano u Registar posrednika. Pored navedenih opštih uslova, u određenim oblastima zakonom mogu biti propisani posebni uslovi za obavljanje posredovanja.¹⁷⁶

¹⁷⁵ Više o uticaju uvođenja sistema medijacije na efikasnost pravosuđa, vidi Deo II, Glava IV.

¹⁷⁶ U međunarodnom posredovanju i posredovanju u prekograničnim sporovima posrednik može biti i strani državljanin pod uslovom da je ovlašćen da se bavi posredovanjem u drugoj državi, pod uslovom uzajamnosti. Posrednik može biti i državljanin države članice, pod uslovom da je ovlašćen da se bavi posredovanjem u državi članici. Sudije mogu obavljati posredovanje isključivo van radnog vremena i bez naknade.

Obuka posrednika je organizovano¹⁷⁷ sticanje i usavršavanje praktičnih znanja i veština potrebnih za samostalno, efikasno i uspešno obavljanje poslova posredovanja. Obuka posrednika može biti osnovna i specijalizovana. Završena osnovna obuka je uslov za sticanje svojstva posrednika. Specijalizovana obuka se organizuje za pojedine oblasti ili vrste sporova. Program osnovne obuke utvrđuje se aktom ministra, dok se program specijalizovane obuke utvrđuje se posebnim aktom strukovnog udruženja za određenu oblast, uz saglasnost Ministarstva. O završenoj obuci se izdaje posebno uverenje. (čl. 43-46. ZM-a)

Licu koje ispunjava navedene uslove izdaje se dozvola za posredovanje- prvi put sa rokom važenja od tri godine, a kada se obnavlja izdaje se na rok od pet godina. Posredniku se oduzima dozvola za posredovanje ukoliko se utvrdi da ne ispunjava Zakonom propisane uslove i ako se u posredovanju ne pridržava pravila postupka predviđenih ovim zakonom. Predlog za oduzimanje dozvola za posredovanje mogu podneti sud ili drugi organ koji vodi postupak i ministarstvo. Postupak izdavanja, obnavljanja i oduzimanja dozvole za posredovanje sprovodi komisija Ministarstva pravde koju čine tri člana, i to po jedan iz reda sudija, posrednika i ministarstva, koje imenuje ministar na period od četiri godine. (čl. 36-40. ZM-a)

Lice koje je dobilo dozvolu za posredovanje upisuje se u Registar posrednika koji vodi ministarstvo (u daljem tekstu: Registar). U Registar se upisuju ime i prezime posrednika, datum i mesto rođenja, podaci o stručnoj spremi i zanimanje, podaci o završenoj obuci za posrednika, adresa, e-mejl adresa, broj telefona, broj i datum odluke o izdavanju, odnosno oduzimanju dozvole za posrednika. Registar je javan, vodi se kao centralna baza i dostupan je na internet stranici ministarstva. (član 42. ZM-a)

Zakon definiše **dužnosti i odgovornost posrednika** imajući u vidu specifičnosti materije spora.

Posrednik je dužan da: 1) posreduje u skladu sa načelima posredovanja i Etičkim kodeksom posrednika (u daljem tekstu: Etički kodeks) koji donosi ministar; 2) u porodičnim sporovima postupa u skladu sa načelom zaštite najboljeg interesa deteta; 3) sprovede i okonča postupak posredovanja u najkraćem roku; 4) stranama podnese obračun troškova; 5) Ministarstvu pravde podnese godišnji izveštaj o obavljenim posredovanjima koji sadrži podatke o vrsti spornog odnosa, mestu u kojem je sproveden postupak posredovanja i načinu okončanja postupka posredovanja, uz poštovanje načela poverljivosti. Posrednik ne može da nameće stranama rešenje, da daje obećanja i pravne savete, niti da garantuje određeni ishod posredovanja.

¹⁷⁷ Program obuke sprovode državni organi, drugi organi i organizacije kao i pravna lica, na osnovu dozvole ministarstva. Aktom ministra bliže se određuju uslovi i postupak za izdavanje dozvole, kao i nadzor nad sprovođenjem obuke. Ministarstvo vodi evidenciju o izdatim dozvolama. (član 45. ZM-a)

Posrednik je odgovoran za štetu koju nanese stranama postupajući suprotno Etičkom kodeksu, svojim nezakonitim postupanjem, namerno ili grubom nepažnjom, u skladu sa opštim pravilima o odgovornosti za štetu. (član 34-35. ZM-a)

11. Advokatura

Ustav Republike Srbije u članu 67. Svim građanima, pod uslovima određenim zakonom, jemči pravo na pravnu pomoć, određujući da pravnu pomoć pružaju advokatura, kao samostalna i nezavisna služba, i službe pravne pomoći koje se osnivaju u jedinicama lokalne samouprave, u skladu sa zakonom. Zakonom se određuje kada je pravna pomoć besplatna. U skladu sa članom 73. Zakona o advokaturi (u daljem tekstu: ZA), advokatska komora može da organizuje besplatno pružanje pravne pomoći građanima na svom području ili delu tog područja, samostalno ili na osnovu ugovora koji zaključi sa jedinicom lokalne samouprave, u skladu sa zakonom. (član 73. ZA)

Članom 2. ZA, advokatura je definisana kao nezavisna i samostalna služba pružanja pravne pomoći fizičkim i pravnim licima. Detaljno regulisanje organizacije i funkcionisanja advokature regulisano je Statutom advokatske komore Srbije¹⁷⁸, kao i statutima regionalnih advokatskih komora.

U skladu sa istim članom Zakona o advokaturi, samostalnost i nezavisnost advokature ostvaruje se: 1) samostalnim i nezavisnim obavljanjem advokature; 2) pravom stranke na slobodan izbor advokata; 3) organizovanjem advokata u Advokatsku komoru Srbije i advokatske komore u njenom sastavu, kao samostalne i nezavisne organizacije advokata; 4) donošenjem opštih akata od strane advokatskih komora; 5) odlučivanjem o prijemu u advokaturu i o prestanku prava na bavljenje advokaturom.

Sadržina pružanja pravne pomoći obuhvata:

1) davanje usmenih i pismenih pravnih saveta i mišljenja; 2) sastavljanje tužbi, zahteva, predloga, molbi, pravnih lekova, predavki i drugih podnesaka; 3) sastavljanje ugovora, zaveštanja, poravnanja, izjava, opštih i pojedinačnih akata i drugih isprava; 4) zastupanje i odbranu fizičkih i pravnih lica; 5) posredovanje u cilju zaključenja pravnog posla ili mirnog rešavanja sporova i spornih odnosa; 6) obavljanje drugih poslova pravne pomoći u ime i za račun domaćeg ili stranog fizičkog ili pravnog lica, na osnovu kojih se ostvaruju prava ili štite slobode i drugi interesi. (član 3. ZA)

¹⁷⁸ Statut advokatske komore Srbije, "Službeni glasnik RS", br. 85/11, 78/12 i 86/13.

Pored uslovljavanja prava na bavljenje advokaturom odlukom o upisu u imenik advokata i polaganjem advokatske zakletve, ZA detaljno reguliše uslove koje kandidat treba da ispuni pre upisa u imenik,¹⁷⁹ počev od onih koji se tiču državljanstva i formalnog pravničkog obrazovanja, pa sve do čitavog niza uslova koji se odnose na dostojnost za bavljenje advokaturom. Interesantno je da ZA ukida pravo redovnih profesora pozitivnopravnih predmeta da se upišu u imenik advokata i bez polaganja pravosudnog ispita, što je postojalo kao mogućnost po starom Zakonu o advokaturi.¹⁸⁰ Mora se priznati da je ovakvo rešenje pomalo apsurdno, imajući u vidu da su upravo isti ti profesori neretko ispitivači na pravosudnom ispitu, što ih zapravo stavlja u poziciju onih koji procenjuju stručnost budućih advokata, a sami se ne mogu baviti advokaturom.

Položaj advokata u pružanju pravne pomoći određen je kroz precizno definisana prava i dužnostima advokata. Tako je advokat dužan: 1) da se stvarno i stalno bavi advokaturom; 2) da pravnu pomoć pruža stručno i savjesno, u skladu sa zakonom, statutom advokatske komore i kodeksom; 3) da čuva advokatsku tajnu; 4) da u profesionalnom radu i u privatnom životu koji je dostupan javnosti čuva ugled advokature.

Pored toga, advokat je dužan da stalno stiče i usavršava znanja i veštine potrebne za stručno, nezavisno, samostalno, delotvorno i etično obavljanje advokatske službe, u skladu sa programom stručnog usavršavanja koji donosi

¹⁷⁹ Uslovi za upis u imenik advokata propisani su članom 6. ZA i uključuju: 1) diplomu pravnog fakulteta stečenu u Republici Srbiji ili diplomu pravnog fakulteta stečenu u stranoj državi i priznatu u skladu sa propisima koji uređuju oblast visokog obrazovanja; 2) položen pravosudni i advokatski ispit u Republici Srbiji; 3) državljanstvo Republike Srbije; 4) opštu zdravstvenu i potpunu poslovnu sposobnost; 5) nepostojanje radnog odnosa; 6) neosuđivanost za krivično delo koje bi kandidata činilo nedostojnim poverenja za bavljenje advokaturom; 7) nepostojanje druge registrovane samostalne delatnosti ili statusa statutarnog zastupnika, direktora ili predsednika upravnog odbora u pravnom licu, člana ili predsednika izvršnog odbora banke, zastupnika državnog kapitala, stečajnog upravnika, prokuriste i lica koje ugovorom o radu ima utvrđenu zabranu konkurencije; 8) dostojnost za bavljenje advokaturom; 9) obezbeđen radni prostor pogodan za bavljenje advokaturom i ispunjenost tehničkih uslova, u skladu sa aktom Advokatske komore Srbije; 10) protek najmanje tri godine od donošenja konačne odluke o odbijanju zahteva za upis u imenik advokata bilo koje od advokatskih komora u sastavu Advokatske komore Srbije, ako je kandidat prethodno podnosio zahtev koji je odbijen. Smatra se da nije dostojan poverenja za bavljenje advokaturom kandidat iz čijeg se života i rada, u skladu sa opšteprihvaćenim moralnim normama i kodeksom, može zaključiti da se neće savjesno baviti advokaturom i čuvati njen ugled. Ispunjenost uslova za upis u imenik advokata iz stava 1. tač. 6) i 8) ovog člana advokatska komora ceni po slobodnoj oceni. Kandidat koji je obavljao sudijsku ili javnotužilačku funkciju najmanje 12 godina, ne polaže advokatski ispit. Advokatski ispit sastoji se od provere poznavanja domaćih i međunarodnih propisa i pravnih akata koji se odnose na advokaturu. Pravo na polaganje advokatskog ispita ima lice sa položenim pravosudnim ispitom. Advokatski ispit polaže se pred komisijom za advokatski ispit. (član 87. ZA)

¹⁸⁰ Zakon o advokaturi, "Službeni list SRJ", br. 24/98, 26/98, 69/00, 11/02 i 72/02 i - "Službeni list SCG", 1/03

Advokatska komora Srbije.¹⁸¹ Advokat koji ima advokatskog pripravnika dužan je da mu obezbedi odgovarajuće uslove za rad i obuku u skladu sa svrhom pripravničke prakse, da sprovodi plan i program obuke i da nadzire njegov rad i stručno usavršavanje. (čl. 15. i 17. ZA)

Advokat slobodno odlučuje da li će prihvatiti pružanje pravne pomoći, osim u slučajevima predviđenim zakonom. Advokat ne može odbiti pružanje pravne pomoći ako ga kao zastupnika ili branioca u skladu sa zakonom postavi sud, drugi državni organ ili advokatska komora, osim ako postoje razlozi predviđeni zakonom zbog kojih je dužan da odbije zastupanje.

Advokat je dužan da odbije pružanje pravne pomoći:

1) ako je u istoj pravnoj stvari zastupao suprotnu stranku; 2) ako je bio advokatski pripravnik u advokatskoj kancelariji u kojoj se u istoj pravnoj stvari zastupa ili je zastupana suprotna stranka; 3) ako je član ili je bio član zajedničke advokatske kancelarije ili advokatskog ortačkog društva, u kojima se u istoj pravnoj stvari zastupa ili je zastupana suprotna stranka; 4) ako je u istoj pravnoj stvari postupao kao nosilac pravosudne funkcije ili službeno lice u državnom organu, organu teritorijalne autonomije ili organu jedinice lokalne samouprave; 5) ako su interesi stranke koja traži pravnu pomoć u suprotnosti sa njegovim interesima ili interesima njegovih bliskih srodnika, prijatelja, saradnika ili drugih stranaka, a što se propisuje statutom advokatske komore i kodeksom; 6) u drugim slučajevima utvrđenim zakonom, statutom advokatske komore i kodeksom. (čl. 18. i 19. ZA)

Specifičnost odnosa između stranke i advokata određena je i, vremenski neograničenom, obavezom čuvanja advokatske tajne, pa je advokat dužan da, u skladu sa statutom advokatske komore i kodeksom, čuva kao profesionalnu tajnu i da se stara da to čine i lica zaposlena u njegovoj advokatskoj kancelariji, sve što mu je stranka ili njegov ovlašćeni predstavnik poverio ili što je u predmetu u kome pruža pravnu pomoć na drugi način saznao ili pribavio, u pripremi, tokom i po prestanku zastupanja. (član 20. ZA)

Pored odnosa sa strankom, ZA kroz nespojivost poslova reguliše i način bavljenja advokaturom sa ciljem očuvanja ugleda i nezavisnosti advokature. Tako u skladu sa članom 21. advokat ne može imati drugu registrovanu samostalnu delatnost, niti zasnovati radni odnos osim u advokatskom ortačkom društvu, biti statutarni zastupnik, direktor ili predsednik upravnog od-

¹⁸¹ Advokatska komora Srbije osniva Advokatsku akademiju, kao posebno telo zaduženo za stalnu stručnu obuku advokata, advokatskih pripravnika, diplomiranih pravika i lica zaposlenih u advokatskim kancelarijama i društvima, usavršavanje teorijskih i praktičnih znanja i veština advokata, potrebnih za stručnu, nezavisnu, samostalnu, delotvornu i etičnu advokaturu, specijalizaciju advokata i izdavanje uverenja o specijalizaciji u određenoj oblasti prava i advokature. Osnivanje, organizacija i rad Advokatske akademije i donošenje programa opšte i specijalizovane obuke uređuju se statutom i drugim aktima Advokatske Komore Srbije. (član 86. ZA)

bora u pravnom licu, član ili predsednik izvršnog odbora banke, zastupnik državnog kapitala, prokurista ili lice koje ima utvrđenu zabranu konkurencije. Isti cilj ima i zabrana reklamiranja iz člana 24. ZA.¹⁸²

Pored prava na bavljenje advokaturom na čitavoj teritoriji RS, advokatu je Zakonom garantovano pravo na nagradu i naknadu troškova za svoj rad, u skladu sa tarifom, koju donosi Advokatska komora Srbije. Visina nagrade za rad advokata utvrđuje se u zavisnosti od vrste postupka, preduzete radnje, vrednosti spora ili visine zaprećene kazne. Visina nagrade za odbrane po službenoj dužnosti, utvrđuje se aktom koji donosi ministar nadležan za poslove pravosuđa. Advokat je dužan da klijentu izda obračun nagrade i naknade troškova za izvršene radnje i izdatke za troškove. (član 23. ZA)

Advokat ima pravo da otkáže zastupanje (punomoćje). O otkazu zastupanja (punomoćja) advokat je dužan da odmah obavesti organ koji vodi postupak. Advokat je dužan da u roku od 30 dana od dana obaveštavanja iz stava 2. ovog člana, nastavi sa pružanjem pravne pomoći, izuzev ako ga stranka te obaveze nije izričito oslobodila ili ako to nije suprotno propisima. (član 30. ZA)

Advokat ima pravo da, u cilju pružanja pravne pomoći, od državnih organa, ustanova, preduzeća i drugih organizacija traži i blagovremeno dobije informacije, spise i dokaze koji su u njihovom posedu ili pod njihovom kontrolom. Državni organi, ustanove i preduzeća dužni su da, u skladu sa zakonom, advokatu omoguće pristup informacijama, spisima i dokazima iz stava 1. ovog člana. (član 36. ZA)

Autonomija advokature i nesmetano zastupanje interesa stranke osigurano je i čitavim nizom garancija, kako u odnosu na imunitet advokata, tako i u pogledu nepovredivosti advokatske kancelarije pa tako advokat ne može biti pozvan na krivičnu ili prekršajnu odgovornost za pravno mišljenje izneto u postupku pružanja pravne pomoći pred sudom ili drugim organom. Advokat ne može biti lišen slobode za krivična dela u vezi sa obavljanjem advokatske službe, bez odluke nadležnog suda. O pokretanju postupka protiv advokata, o određivanju zadržavanja ili pritvora advokatu, sud ili drugi državni organ koji vodi postupak je dužan da odmah obavesti nadležnu advokatsku komoru.

¹⁸² U skladu sa članom 40. ZA, advokatu privremeno prestaje pravo na bavljenje advokaturom u slučaju izbora, imenovanja ili postavljenja na javnu funkciju koja zahteva zasnivanje radnog odnosa u organu Republike Srbije, autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave. Advokat je dužan da u roku od 30 dana od dana početka obavljanja javne funkcije iz stava 1. ovog člana, podnese nadležnoj advokatskoj komori zahtev za privremeni prestanak prava na bavljenje advokaturom. Ako advokat ne postupi u skladu sa obavezom iz stava 2. ovog člana, nadležna advokatska komora će po službenoj dužnosti doneti rešenje o njegovom brisanju iz imenika advokata. Ako advokat, u roku od 60 dana od dana prestanka javne funkcije iz stava 1. ovog člana, ne podnese zahtev da mu se odobri dalji nastavak bavljenja advokaturom, nadležna advokatska komora će doneti odluku o njegovom brisanju iz imenika advokata sa danom prestanka javne funkcije.

Advokatska kancelarija, predmeti i podaci koji se nalaze u njoj, mogu biti predmet pretresa samo uz postojanje odluke, u pogledu tačno određenog spisa, predmeta ili dokumenta i to samo u prisustvu advokata koga odredi predsednik nadležne advokatske komore. Predmeti, spisi ili dokumenta, izuzev spisa iz stava 2. ovog člana, kao i saznanja do kojih se dođe prilikom pretresa advokatske kancelarije, ne mogu se koristiti radi vođenja postupka protiv stranaka advokata iz te advokatske kancelarije. U odnosu na advokatsku kancelariju ne može biti primenjena mera zatvaranja, odnosno pečaćenja, u krivičnom i prekršajnom postupku i postupku za privredni prestup, niti u drugom postupku koji se vodi protiv advokata.

Odluku o privremenom¹⁸³ ili trajnom prestanku rada advokatske kancelarije može doneti samo nadležni organ advokatske komore u posebno predviđenom postupku. (čl. 33-35. ZA)

Pored jasno definisanog sistema prava i dužnosti advokata, ZA (čl. 75-85) uređuje sistem disciplinske odgovornosti advokata za lakše i teže povrede dužnosti i ugleda advokature, koje se uređuju Statutom Advokatske komore Srbije. Pod težom povredom dužnosti advokata i ugleda advokature smatra se narušavanje dužnosti i ugleda advokature propisanih zakonom, Statutom Advokatske komore Srbije i kodeksom, a naročito: očigledno nesavestan rad u advokaturi, pružanje pravne pomoći u slučajevima u kojima je advokat dužan da odbije pružanje pravne pomoći, bavljenje poslovima koji su nespojivi sa ugledom i nezavisnošću advokature, povreda dužnosti čuvanja advokatske tajne, traženje naknade veće od naknade propisane tarifom i odbijanje izdavanja stranci obračuna nagrade i naknade troškova za izvršene radnje i izdatke za troškove. Lakša povreda dužnosti i ugleda advokature je narušavanje dužnosti i ugleda advokature manjeg značaja.

¹⁸³ U skladu sa članom 39. ZA, advokat ima pravo na privremeni prestanak prava na bavljenje advokaturom: 1) zbog stručnog usavršavanja ili drugih opravdanih razloga, dok traju razlozi; 2) za vreme privremene sprečenosti usled bolesti, porodijskog odsustva, odsustva za negu deteta i drugih zdravstvenih razloga; 3) zbog izbora za narodnog poslanika, poslanika ili odbornika, u trajanju poslaničkog ili odborničkog mandata. Advokat je dužan da najkasnije 30 dana pre početka korišćenja prava iz stava 1. tačka 1) ovog člana i u roku od 30 dana od nastanka privremene sprečenosti iz stava 1. tač. 2) i 3) ovog člana dostavi nadležnoj advokatskoj komori obrazloženi zahtev sa odgovarajućim dokazom i podacima o početku i trajanju privremenog prestanka rada. U slučaju privremenog prestanka bavljenja advokaturom, advokatu će nadležna komora odrediti privremeni zamenika. (član 41. ZA) Pored privremenog prestanka bavljenja advokaturom, do privremenog prestanka rada može doći i usled privremene zabrane bavljenja advokaturom ako je protiv advokata: 1) određen pritvor; 2) pokrenut postupak za poništaj upisa u imenik advokata. Advokatu se može privremeno zabraniti bavljenje advokaturom: 1) ako je protiv njega pokrenut krivični ili disciplinski postupak za delo koje ga čini nedostojnim za bavljenje advokaturom; 2) ako svojim postupcima otežava ili onemogućava vođenje disciplinskog postupka koji je protiv njega pokrenut. Nadležna advokatska komora će rešenjem o određivanju privremene zabrane bavljenja advokaturom: 1) odlučiti o vremenu trajanja zabrane; 2) odrediti privremeni zamenika, vodeći računa o merilima iz člana 41. stav 3. ovog zakona.

Disciplinski postupak pokreću i vode¹⁸⁴ disciplinski organi nadležne advokatske komore¹⁸⁵, odnosno Advokatske komore Srbije. Za povredu dužnosti advokata i narušavanje ugleda advokature, advokatu se mogu izreći sledeće disciplinske mere:¹⁸⁶ 1) opomena; 2) novčana kazna; 3) privremeno ili trajno brisanje iz imenika advokata. Za lakše povrede dužnosti advokata i ugleda advokature može se izreći opomena ili novčana kazna. Konačna odluka disciplinskog suda ima svojstvo izvršne isprave u izvršnom postupku u pogledu izrečene novčane kazne i troškova disciplinskog postupka.

Pravo advokata na bavljenje advokaturom može prestati: 1) na lični zahtev, od dana koji je odredio u zahtevu, a u slučaju da u zahtevu za brisanje iz imenika advokata nije određen dan prestanka prava bavljenja advokaturom ili je određen dan koji prethodi danu podnošenja zahteva - od dana donošenja odluke o brisanju iz imenika advokata; 2) u slučaju smrti ili proglašenja za umrlog - danom smrti, odnosno proglašenja za umrlog; 3) u slučaju potpunog ili delimičnog lišenja poslovne sposobnosti - od dana pravnosnažnosti odluke nadležnog suda; 4) u slučaju izricanja disciplinske mere brisanja iz imenika advokata - od dana konačnosti odluke o brisanju iz imenika; 5) u slučaju izricanja mere bezbednosti zabrane bavljenja advokaturom u krivičnom postupku - od dana pravnosnažnosti presude nadležnog suda; 6) u slučaju osude za krivično delo koje ga čini nedostojnim za bavljenje advokaturom - od dana pravnosnažnosti presude nadležnog suda; 7) u slučaju osude za krivično delo na bezuslovnu kaznu zatvora u trajanju dužem od šest meseci - od dana stupanja na izdržavanje kazne, o čemu nadležnu advokatsku komoru obaveštava sud nadležan za izvršavanje krivičnih sankcija; 8) u slučaju da se ne bavi advokaturom neprekidno duže od šest meseci - od dana donošenja konačne odluke o brisanju iz imenika; 9) u slučaju zasnivanja radnog odnosa van advokature, upisa u registar preduzetnika, sticanja statusa statutarnog zastupnika, imenovanja za di-

¹⁸⁴ Zastarelost pokretanja disciplinskog postupka nastupa po proteku šest meseci od saznanja za učinjenu povredu, a u svakom slučaju po proteku dve godine od učinjene povrede. Zastarelost vođenja disciplinskog postupka nastupa po proteku jedne godine od pokretanja postupka. Zastarelost se prekida svakom procesnom radnjom koja se preduzima radi vođenja disciplinskog postupka. Zastarelost se prekida i kada advokat u vreme dok teče rok zastarelosti učini isto tako tešku ili težu povredu dužnosti i ugleda advokature. Sa svakim prekidom zastarevanje počinje ponovo da teče. Zastarelost vođenja disciplinskog postupka nastupa u svakom slučaju kad proteknu dve godine od pokretanja disciplinskog postupka. Zastarelost pokretanja i vođenja disciplinskog postupka za povredu koja ima obeležje krivičnog dela nastupa kad istekne vreme određeno za zastarelost krivičnog gonjenja. (član 78. ZA)

¹⁸⁵ Disciplinski organi su: disciplinski tužilac i disciplinski sud. Disciplinski postupak može se pokrenuti na osnovu prijave koju podnosi zainteresovano lice ili državni organ, na osnovu predloga organa advokatske komore ili po službenoj dužnosti. Disciplinska prijava ili predlog podnosi se disciplinskom tužiocu nadležne advokatske komore. Organizacija, sastav, nadležnost, način odlučivanja disciplinskih organa i disciplinski postupak bliže se uređuju statutom advokatske komore. (član 76. ZA)

¹⁸⁶ Zastarelost izvršenja disciplinske mere nastupa po proteku jedne godine od dana konačnosti odluke kojom je mera izrečena. Zastarelost se prekida svakom radnjom koja se preduzima radi izvršenja disciplinske mere. Posle svakog prekida zastarelosti rok počinje ponovo da teče, a zastarelost u svakom slučaju nastupa kad proteknu dve godine od dana konačnosti odluke kojom je mera izrečena. (član 79. ZA)

rektora ili predsednika upravnog odbora u pravnom licu, izbora ili imenovanja za člana ili predsednika izvršnog odbora banke, imenovanja za zastupnika državnog kapitala ili za prokuristu - od dana zasnivanja radnog odnosa, upisa u registar, imenovanja ili izbora; 10) u slučaju da ne zaključi ugovor o osiguranju od profesionalne odgovornosti - od dana donošenja konačne odluke o brisanju iz imenika; 11) u slučaju da advokatu upisanom u upisnik A i upisnik B imenika advokata, prestane svojstvo advokata ili mu bude zabranjen rad u matičnoj državi - od dana donošenja odluke nadležnog organa matične države. Smatraće se da se advokat ne bavi advokaturom neprekidno duže od šest meseci, ako u tom roku nisu mogle da mu se dostave pismena na adresu sedišta advokatske kancelarije ili ako u tom roku ne izvršava materijalne obaveze prema advokatskoj komori, što se utvrđuje odlukom nadležne advokatske komore. (čl. 83-85 ZA)

Kada je reč o **oblicima rada u bavljenju advokaturom**, ZA predviđa da se advokat se bavi advokaturom samostalno (pri čemu može imati samo jednu advokatsku kancelariju), u zajedničkoj advokatskoj kancelariji¹⁸⁷ ili kao član advokatskog ortačkog društva.¹⁸⁸ (čl. 27. i 44-46)

Advokata može zameniti samo **advokatski pripravnik** zaposlen u njegovoj kancelariji ili drugi advokat neposredno ili posredstvom svog advokatskog pripravnika, u skladu sa zakonom. (član 22. ZA) Advokatski pripravnik može da započne obavljanje pripravnčke vežbe ako je upisan u imenik advokatskih pripravnika¹⁸⁹ i ako je položio zakletvu advokatskog pripravnika.

¹⁸⁷ Dva ili više advokata mogu ugovorom, kojim uređuju međusobne poslovne i imovinske odnose, osnovati zajedničku advokatsku kancelariju. Svi advokati iz zajedničke kancelarije imaju isto sedište kancelarije. Zajednička kancelarija nema svojstvo pravnog lica. Zajednička kancelarija prestaje sporazumom ili ako u njoj ostane samo jedan advokat. (član 45. ZA)

¹⁸⁸ Dva ili više advokata mogu osnovati advokatsko ortačko društvo. Društvo se osniva ugovorom koji, osim uslova propisanih zakonom, mora da sadrži i sledeće odredbe: 1) da je advokatura jedina delatnost društva; 2) da pravnu pomoć mogu pružati samo advokati članovi tog društva; 3) da se advokati članovi društva ne mogu baviti advokaturom izvan društva; 4) da advokatsko ortačko društvo ne može biti osnivač drugih pravnih lica. Društvo stiče pravo na bavljenje advokaturom upisom u imenik advokatskih ortačkih društava nadležne advokatske komore. Imenik advokatskih ortačkih društava isključivo vodi Advokatska komora Srbije, po postupku i na način utvrđenim aktom ove komore. (čl. 47-48. ZA)

¹⁸⁹ Uslovi za donošenje odluke o upisu u imenik advokatskih pripravnika, su: 1) diploma pravnog fakulteta stečena u Republici Srbiji ili diploma pravnog fakulteta stečena u stranoj državi i priznata u skladu sa propisima koji uređuju oblast visokog obrazovanja; 2) državljanstvo Republike Srbije; 3) opšta zdravstvena i potpuna poslovna sposobnost; 4) nepostojanje radnog odnosa; 5) neosuđivanost za krivično delo koje bi kandidata činilo nedostojnim poverenja za bavljenje advokaturom; 6) nepostojanje druge registrovane samostalne delatnosti ili statusa statutarnog zastupnika ili direktora u pravnom licu, predsednika upravnog odbora u dobitnom pravnom licu, člana ili predsednika izvršnog odbora banke, zastupnika državnog kapitala, prokuriste i lica koje ugovorom o radu ima utvrđenu zabranu konkurencije; 7) nepostojanje položenog pravosudnog ispita ili radnog iskustva koje kandidatu daje pravo na polaganje pravosudnog ispita; 8) dostojnost za obavljanje advokatske službe; 9) zaključen ugovor o radu sa advokatom koji ima najmanje tri godine advokatske prakse, sedište kancelarije na teritoriji iste advokatske komore i važeću advokatsku legitimaciju ili zaključen ugovor o radu sa društvom u kome iste uslove ispunjava advokat koji je označen da će biti zadužen za realizaciju plana i programa obuke advokatskog pripravnika i nadzirati njegov rad i stručno usavršavanje. (član 54. ZA)

Advokatskom pripravniku prestaje status pripravnika ako ni posle dve godine od sticanja prava na polaganje, ne položi pravosudni ispit. Nakon položenog pravosudnog ispita pripravnički staž može trajati najduže još godinu dana, ali ne duže od roka za polaganje pravosudnog ispita. (član 53. ZA)

Položaj advokatskih pripravnika uređen je sistemom prava i obaveza koji uključuju pravo na odgovarajuće uslove rada i na obuku u skladu sa svrhom pripravničke vežbe i planom i programom pripravničke obuke koji donosi Advokatska komora Srbije, kao i zaradu i ostala prava iz radnog odnosa, u skladu sa zakonom i ugovorom o radu. Ovo se ne odnosi na pripravnike volontere.

Advokatski pripravnik je dužan da radi po uputstvima i u okviru ovlašćenja dobijenih od advokata kod koga je na pripravničkoj vežbi, osim ako su ova suprotna Ustavu, zakonu, statutu advokatske komore i kodeksu. Pred državnim organom ili drugim licem, advokatski pripravnik može da zamenjuje samo advokata kod koga je na pripravničkoj vežbi, kako u slučaju kada taj advokat zastupa, tako i u slučaju kada taj advokat zamenjuje drugog advokata. Na advokatskog pripravnika shodno se primenjuju Zakona o dužnostima i disciplinskoj odgovornosti advokata. (čl. 59-62. ZA) Autonomija i nezavisnost advokatske struke u velikoj meri su uslovljene vršenjem javnih ovlašćenja¹⁹⁰ i obavljanjem poslova¹⁹¹ od opšteg interesa Advokatske komore Srbije i advokatskih komora

¹⁹⁰ Advokatska komora Srbije i advokatske komore u njenom sastavu imaju sledeća javna ovlašćenja: 1) odlučivanje o zahtevima za upis u imenik advokata, imenik zajedničkih advokatskih kancelarija, upisnik A i upisnik B imenika advokata, imenik advokatskih pripravnika i imenik advokatskih pripravnika volontera; 2) odlučivanje o zahtevima za upis, brisanje i poništaj upisa u imenik advokatskih ortočkih društava, kao i odlučivanje o zahtevima za promenu sedišta društva i vođenje imenika advokatskih ortočkih društava; 3) odlučivanje o zahtevima za privremeni prestanak prava na bavljenje advokaturom; 4) odlučivanje o zahtevima za nastavak obavljanja advokature posle privremenog prestanka prava na bavljenje advokaturom; 5) odlučivanje o privremenoj zabrani bavljenja advokaturom; 6) određivanje privremenog zamenika i preuzimatelja advokatske kancelarije; 7) odlučivanje o pokretanju i vođenju disciplinskog postupka protiv advokata ili advokatskog pripravnika, o njihovoj disciplinskoj odgovornosti i o izricanju disciplinskih mera; 8) uređivanje sadržine i načina vođenja imenika iz tač. 1) i 2) ovog stava i njihovo jedinstveno vođenje za celu teritoriju Republike Srbije; 9) vođenje imenika iz tačke 1) ovog stava; 10) izdavanje i produžavanje važenja advokatskih legitimacija i legitimacija advokatskih pripravnika; 11) donošenje programa i uređenje organizacije i načina polaganja advokatskog ispita; 12) donošenje kodeksa; 13) donošenje tarife; 14) određivanje visine troškova upisa u imenik advokata; 15) određivanje visine redovnih obaveza prema nadležnoj advokatskoj komori za njenu teritoriju. Advokatska komora Srbije nadležna je za javna ovlašćenja iz stava 1. tačka 2) i tač. 11) do 14) ovog člana, a kao drugostepeni organ i za javna ovlašćenja iz stava 1. tačka 1), tač. 3) do 10) i tačka 15) ovog člana. Advokatske komore u sastavu Advokatske komore Srbije u prvom stepenu nadležne su za javna ovlašćenja iz stava 1. tačka 1), tač. 3) do 10) i tačka 15) ovog člana. (član 65. ZA)

¹⁹¹ U skladu sa članom 66. ZA, Advokatska komora Srbije i advokatske komore u njenom sastavu obavljaju sledeće poslove: 1) donose statut i druga opšta akta; 2) zastupaju interese advokata pred državnim i drugim organima i organizacijama; 3) ostvaruju međunarodnu saradnju u oblasti advokature; 4) predstavljaju advokate pred domaćim i inostranim profesionalnim udruženjima i organizacijama, pravnim i fizičkim licima; 5) organizuju i sprovode stalnu obuku advokata, advokatskih pripravnika, diplomiranih pravnika i zaposlenih u advokatskim kancelarijama i advokatskim ortočkim

u njenom sastavu, kao samostalnih i nezavisnih profesionalnih organizacija advokata, osnovanih u skladu sa zakonom i Statutom Advokatske komore Srbije.

U Republici Srbiji postoji **Advokatska komora Srbije**, sa sedištem u Beogradu, za teritoriju Republike Srbije, u čijem sastavu su: 1) Advokatska komora Vojvodine, sa sedištem u Novom Sadu; 2) Advokatska komora Kosova i Metohije, sa sedištem u Kosovskoj Mitrovici; 3) Advokatska komora Beograda, sa sedištem u Beogradu; 4) Advokatska komora Zajedčara, sa sedištem u Zajedčaru; 5) Advokatska komora Kragujevca, sa sedištem u Kragujevcu; 6) Advokatska komora Niša, sa sedištem u Nišu; 7) Advokatska komora Požarevca, sa sedištem u Požarevcu; 8) Advokatska komora Čačka, sa sedištem u Čačku; 9) Advokatska komora Šapca, sa sedištem u Šapcu. Statutom Advokatske komore Srbije određuju se područja nadležnosti advokatskih komora u njenom sastavu. Aktom Advokatske komore Srbije, u skladu sa njenim statutom, mogu se osnovati i druge advokatske komore u sastavu Advokatske komore Srbije. (čl. 63- 64. ZA) Advokatske komore se finansiraju iz sopstvenih sredstava. Izvori finansiranja advokatske komore su prihodi od upisa, članarine i druga sredstva, u skladu sa zakonom. (član 72. ZA)

Organi Advokatske komore Srbije su: skupština¹⁹², upravni odbor, nadzorni odbor, predsednik, jedan ili više potpredsednika, disciplinski sud, disciplinski tužilac, savet i drugi organi utvrđeni Statutom Advokatske komore Srbije. Jedno lice ne može obavljati više od jedne funkcije u organima Advokatske komore Srbije, osim ako ovim zakonom ili Statutom Advokatske komore Srbije nije drugačije određeno. Postupak izbora, trajanje mandata, opoziv, delokrug rada i sastav organa iz stava 1. ovog člana i broj potpredsednika uređuje se Statutom Advokatske komore Srbije. (član 67. ZA)

Organi advokatske komore u sastavu Advokatske komore Srbije su: skupština, upravni odbor, nadzorni odbor, predsednik, disciplinski sud, disciplinski tužilac i drugi organi utvrđeni statutom advokatske komore u sastavu Advokatske komore Srbije. (član 69. ZA)

društvima i specijalizovano stručno usavršavanje advokata; 6) izdaju stalne i povremene publikacije radi obaveštavanja advokata i javnosti o pitanjima od interesa za advokaturu i stručnog usavršavanja advokata i advokatskih pripravnika; 7) organizuju pružanje besplatne pravne pomoći, u skladu sa zakonom; 8) daju mišljenja na predloge zakona i drugih propisa koji su od interesa za položaj advokature; 9) obavljaju i druge poslove, u skladu sa zakonom i drugim propisima.

¹⁹² Skupštinu Advokatske komore Srbije čine predstavnici advokatskih komora koje su u sastavu Advokatske komore Srbije. Skupština Advokatske komore Srbije donosi Statut Advokatske komore Srbije i druge opšte akte propisane zakonom i statutom. Skupština Advokatske komore Srbije saziva se najmanje jednom godišnje. (član 68. ZA)

Deo II

EU integracije kao strateško-dinamički okvir reforme pravosuđa u Republici Srbiji

Glava I

NEZAVISNOST PRAVOSUDA

1. Pravnoteorijske postavke nezavisnosti pravosuđa

Uprkos tome što se princip vladavine prava i podele najčešće vezuje za Montesjkjeova shvatanja ovih načela, njihovo pravo poreklo treba tražiti još u Staroj Grčkoj, u kasnom VII i ranom VI veku p. n. e. Upravo u ovom periodu, grčki zakoni su dobijali pisanu formu, postali javnu dostupni i prestali da budu predmet arbitrnosti vladajuće klase.¹⁹³ Prvi pokušaj da se princip vladavine prava artikuliše na način kako ga danas shvatamo može se naći kod Aristotela, u njegovom često navođenom stavu: „Mi ne dozvoljavamo čoveku da vlada, već zakonu.“¹⁹⁴ Sličan trend nastavljen je i u rimskom pravu,¹⁹⁵ gde je jednakost pred zakonom reflektovana i u Zakonu dvanaest tablica (Tablica IX) gde je propisano da „nikakve privilegije niti pravila neće donositi u korist bilo kog pojedinca, na štetu ili drugog, u suprotnosti sa zakonom koji se primenjuje na sve građane i na koji se svi pojedinci, bez obzira na njihov status, imaju pravo pozivati.“

Prema Marku Aureliju, opšta priroda zakona opisana je kao „jedna suština, jedan zakon i jedan *ratio* zajednički za sva inteligentna bića i jedna istina; jer mora postojati neka vrsta savršenstva za sva bića, koja su iste prirode i učestvuju u istoj racionalnoj moći.“ Ovaj koncept se pojavio u sofisticiranijem obliku u Ciceronovim stavovima. Naime, on je tvrdio da „kako tela ne mogu, ako su lišena uma, tako i država, ako je lišena zakona, ne može koristiti svoje odvojene delove, koji su poput njenih žila, njene krvi i udova. Gospodari zakona su sudije; tumači zakona su sudije; na kraju, mi smo svi sluge zakona, s ciljem da budemo slobodni.“¹⁹⁶

Čak i u srednjem veku koji je, na prvi pogled, inkompatibilan sa principima vladavine prava, napravljeni su značajni pomaci u pravno-teorijskom definisanju ovog koncepta a veliki značaj imale su i novine u pristupu jednakosti pred zakonom sadržane u odredbama *Magna Carta Libertatum*, uprkos tome što se u teoriji često mogu naći shvatanja da je ovaj dokument služio, pre zaštiti privilegija plemstva, nego univerzalnoj jednakosti pred zakonom.¹⁹⁷

¹⁹³ Kelly, J. A. (1992) *Short History of Western Legal Theory*, Clarendon Press: Oxford, p. 9.

¹⁹⁴ Angelis, T. J. & Harrison, J. H. (2003) *History and Importance of the Rule of Law*, p. 9, https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/history_and_importance_of_the_rule_of_law.pdf, pristupljeno 3. marta 2018.

¹⁹⁵ Prema Kelly-ju, važenje vladavine prava u Rimu bi se moglo opisati kao situacija u kojoj je zakon tek nešto malo više od samovolje vladara I gde vladar nije vezan pisanim zakonima. Kelly, J. A. (1992), p. 68-70.

¹⁹⁶ Cicero, M.T. (1967) *Pro Cluentio*, Harvard University Press-London, 1967, par. 146.

¹⁹⁷ Angelis, T. J. & Harrison, J. H. (2003):12.

Toma Akvinski je tvrdio da, pošto je snaga kraljeva potiče od ljudi (a ne od Boga), narod zadržava moć da ukloni nepravednog tiranina, i zaključuje da čak i vladari treba da poštuju odredbe zakona. Baveći se shvrtom zakona, on je tvrdio da ako zakoni ne bi propagirali pravičnost i zajedničko dobro, bili bi nepravedni i time imali kvalitet ne zakona, već nasilja.¹⁹⁸

Ipak, period od 17-og do 20-og veka, imao je presudan značaj na vladavinu prava u obliku u kome ovaj princip danas poznajemo. Počev od Povelje o pravima (*Bill of Rights*) iz 1689. godine, gde se tvrdi da je kralj Džejms II svrgnut zato što je, uz pomoć svojih zlih savetnika, sudija i ministara, nastojao da uništi i protera protestantsku religiju i zakone i slobode ovog kraljevstva.¹⁹⁹ Istim akt je predviđao da „da je pretendovana moć suspenzije zakona ili njihove primene od strane nadležnog organa, bez dozvole parlamenta ilegalna.“²⁰⁰ Ideja da legitimitet vlasti potiče od pristanka naroda predstavlja kamen temeljac Lokovog teorijskog shvatanja vladavine prava.²⁰¹ On je definisao nekoliko bazičnih elemenata principa vladavine prava, ali i princip podele vlasti koji je svoje preciznije obrise dobio kroz misao Montesjkjea.

Prema Montesjkjeu, „kada su zakonodavna i izvršna vlast sjedinjene u istoj osobi, ili u istom organu, ne može biti slobode; jer postoji opasnost, da bi taj monarh ili senat bi donosio tiranske zakone, ili ih izvršio tiranskim putem. Ponovo, nema slobode, ako sudska vlast ne bude odvojena od zakonodavne i izvršne vlasti. Ako bi bila sjedinjena sa zakonodavnom, život i sloboda pojedinca bi bili izloženi proizvoljnoj kontroli; jer bi sudija bio tada zakonodavac. Ako bi bila sjedinjena s izvršnom vlašću, sudija bi se mogao ponašati nasilno i ugnjetavački.“²⁰² Upravo ovim razmišljanjem, Montesjkje je prepoznao značaj sudske kontrole.

Mereno prema duhu vremena u kome je stvarao, Montesjkje je tvrdio da sudstvo nema efektivnu društvenu moć, pa stoga, zapravo i nije vlast. Ovo je moglo važiti u vreme kada je svaka grana vlasti predstavljala jedan društveni sloj, što sa sudstvom nije bio slučaj. Sudstvo, za Montesjkjea, umanjuje moć drugih vlasti jedino uzimajući im iz ruku ovlašćenje rešavanja pojedinačnih

¹⁹⁸ Thomas of Aquinas, *Moral Philosophy*, 311.

¹⁹⁹ English Bill of Rights from 1689, dostupno na: https://www.law.gmu.edu/assets/files/academics/founders/English_BillofRights.pdf, pristupljeno 18. februara 2018.

²⁰⁰ Locke, J. *Two Treatises of Government, Book Two*, Chapter IX, par. 131, dostupno na: <http://www.yorku.ca/comminel/courses/3025pdf/Locke.pdf>, pristupljeno 16. februara 2018.

²⁰¹ He argued that whoever has the legislative or supreme power of any commonwealth, is bound to govern by established standing laws, promulgated and known to the people, and not by extemporary decrees, by indifferent and upright judges, who are to decide controversies by those laws; and to employ the force of the community at home only in the execution of such laws, or abroad to prevent or redress foreign injuries and secure the community from inroads and invasion. And all this to be directed to no other end but the peace, safety, and public good of the people.

²⁰² Montesquieu, C. (2001) *The Spirit of Laws*, Batoche Books, Kitchener, book XI, Chapter 6, 174.

slučajeva. On je smatrao da od samog sudstva, pak, ne pretil opasnost jer su sudije „samo usta koja izgovaraju reči zakona, beživotna bića koja ne mogu ublažiti ni njegovu snagu ni strogost.“²⁰³ Neosporno, novo vreme donelo je i okolnosti u kojima su, ne samo mogućnosti za zloupotrebu sudske vlasti, već i njene posledice, poprimile ozbiljne razmere, uglavnom usled širenja sudskih ovlašćenja i kontrolne uloge zakonitosti delanja ostale dve grane vlasti ali i zbog apsolutne vladavine načela slobodnog sudijskog uverenja i slobode u tumačenju norme koja mu je data. „Zrela demokratija zahteva da oni koji poseduju značajnu količinu javne vlasti, istovremeno budu odgovorni za njeno vršenje. Sudska vlast ne može biti isključena iz ovih zahteva za odgovornošću. Izazov je razviti mehanizme odgovornosti koji ne umanjuju sudsku nezavisnost.“²⁰⁴ Bez ovako izbalansiranog pristupa, jedna grana vlasti je u opasnosti da se pretvori u „samodovoljnu oligarhiju“.²⁰⁵ Imperativ svake države mora biti identifikovanje idealno balansirano normativnog i institucionalnog okvira koji je u skladu sa zahtevom Venecijanske komisije da se izbegne oboje- rizik od politizacije i rizik od samodovoljnog pravosudnog sistema.²⁰⁶ „Nezavisnost sudstva ima objektivnu komponentu, kao neophodan kvalitet pravosuđa kao takvog, kao i subjektivnu komponentu kao pravo pojedinca da njegova/njena prava i slobode budu određeni od strane nezavisnog sudije. Bez nezavisnih sudija ne može postojati tačno i zakonito sprovođenje prava i sloboda. Sledstveno tome, nezavisnost sudstva nije cilj sama sebi. To nije lična privilegija sudija već je opravdana potrebom da se sudijama omogući da ispune svoju ulogu čuvara prava i sloboda ljudi.“²⁰⁷ „Spoljna nezavisnost sudija nije prerogativ ili privilegija data u sopstvenom interesu sudija, već u interesu vladavine prava i lica koja traže i očekuju nepristrasnu pravdu. Nezavisnost sudija bi trebalo posmatrati kao jemstvo slobode, poštovanja ljudskih prava i nepristrasne primene zakona. Nepristrasnost i nezavisnost sudija je od suštinske važnosti za garantovanje ravnopravnosti stranaka pred sudovima.“²⁰⁸

²⁰³ Uzelac, A. (1992) Zavisnost i nezavisnost- prijedlozi uz položaj sudstva u Hrvatskoj, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 4, str. 577.

²⁰⁴ Paterson, A, Paterson, C. (2012) *Guarding the guardians? Towards an independent, accountable and diverse senior judiciary*, CentreForum, p. 11.

²⁰⁵ Stevens, R. (2003) Reform in haste and repent at leisure: Iolanthe, the Lord High Executioner and Brave New World, *Legal Studies*, 1-2, pp.1-34.

²⁰⁶ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) *Opinion on two Sets of Draft Amendments to the Constitutional Provisions Relating to the Judiciary of Montenegro*, adopted by the Commission at its 93rd plenary session (Venice, 14-15 December 2012), 20 and 52.

²⁰⁷ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL-AD(2010)004-e, *Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part I- The Independence of Judges*, Adopted by the Venice Commission at its 82th plenary session (Venice, 12-13 March 2010), par. 6.

²⁰⁸ *Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on independence, efficiency and responsibility of judges*, par. 11.

Preporuka Saveta Evrope (2010)¹², par. 6, naglašava da nezavisnost sudstva obezbeđuje svakom licu pravo na pravično suđenje i stoga nije privilegija sudija, već jemstvo poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda, koje svakoj osobi omogućava da ima poverenje u pravosudni sistem.²⁰⁹ Svrha nezavisnosti, kako je definisana u članu 6. Evropske Konvencije, jeste da svakom licu jemči osnovno pravo da se o njenom predmetu odluka donese na pravičnom suđenju, isključivo na zakonskim osnovama i bez neprimerenog uticaja. Upravo u ovoj odredbi leži ključna veza između nezavisnosti pravosuđa i garancija pravičnog suđenja u čijoj službi treba da budu. Naime, Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima UN, u članu 10, predviđa da „svako ima jednako pravo na pravično i javno suđenje pred nezavisnim i nepristrasnim sudom...“ Slično, Pakt o građanskim i političkim pravima jemči da „svako lice ima pravo da njegov slučaj bude raspravljan pravično i javno pred nadležnim, nezavisnim i nepristrasnim sudom, ustanovljenim na osnovu zakona...“ (član 14). Povelja o osnovnim pravima i slobodama EU u članu 47, stav 2 propisuje da „svako ima pravo na pravično i javno suđenje u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom koji je zakonski ustanovljen“.

Bilo da pitanje sudske nezavisnosti posmatra iz ugla teoretičara koji analiziraju razlike između Lokovog i Hobsovog pristupa društvenom ugovoru i odluci da se iz prirodnog pređe u društveno stanje, u kome se pojedinci odriču prirodnog prava u korist kolektivnog organa koji tumači pravo i donosi odluke²¹⁰ ili pak iz perspektive prosečnog građanina, koji je pravni laik, ali želi da mu dug bude vraćen ili kradljivac osuđen, potreba da se ona obezbedi na nivou Ustava i zakona ali i njihove dosledne primene, potpuno je jednaka. Istina, mnogo je jednostavnije sudsku nezavisnost definisati negativno, odnosno kao odsustvo zavisnosti nego kroz određene pojedinačne garancije nezavisnosti.²¹¹ Kao što je ranije pomenuto, predviđanje garancija sudske nezavisnosti propisima koji se nalaze na vrhu hijerarhijske lestvice izvora prava, standard je koji se ne dovodi u pitanje. Stav Saveta Evrope je da „nezavisnost sudija i sudstva trebalo bi da bude sadržana u ustavu ili na najvišem mogućem zakonskom nivou u državama članicama, pri čemu će se konkretniji propisi obezbediti na zakonodavnom nivou.“ Očigledno je da sudija ima stvarnu mogućnost da služi isključivo nepristrasnom i objektivnom raspoznavanju i pronalaženju prava tek ukoliko je zaštićen od uplitanja vlade i društva.²¹²

Pored ustavnih i zakonskih načela i garancija nezavisnosti sudske vlasti, koji su na današnjem stepenu razvoja civilizacije gotovo univerzalni, za stvarnu

²⁰⁹ *Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on independence, efficiency and responsibility of judges*, preambula.

²¹⁰ Marinković, T. (2010) Jemstva sudijske nezavisnosti u ustavima Kneževine i Kraljevine Srbije, *Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu*, 2, str. 143- 157.

²¹¹ Uzelac, A. (1992):576.

²¹² Taranovski, F.V. (2003) *Enciklopedija prava*, Beograd, 544.

nezavisnost sudstva potrebno je nešto više. To „više“ podrazumeva poštovanje ustava i zakona od strane svih ili bar od većine (bez obzira na društvenu, političku, ekonomsku i drugu moć i položaj), kontinuitet u takvom ponašanju posebno od strane novoizabrane vlasti; stalno unapređenje garancija i institucija koje služe zaštiti nezavisnog sudstva, itd.²¹³ Budući da se, za razliku od druge dve grane vlasti, legitimitet sudske vlasti ne proverava periodično na izborima²¹⁴, da bi se moglo reći da je pravosuđe jedne države nezavisno od političkih uticaja, potrebno je da sistem maksimalno ograničava uticaj zakonodavne i izvršne vlasti u postupku odabira, predlaganja, izbora, premeštaja i prestanka funkcije, sudija, predsednika sudova i javnih tužilaca, odnosno zamenika javnih tužilaca. Ovi postupci moraju biti zasnovani na preciznim, objektivnim i unapred propisanim kriterijumima. Ista situacija mora postojati kada je u pitanju ulazak u pravosudni sistem, odnosno uslovi prvog stupanja na pravosudnu funkciju, kao i napredovanja u karijeri. Ti procesi moraju biti pravični, transparentni i dostupni za sve kandidate odgovarajućih kvalifikacija. Kao protivteža odsustvu provere legitimiteta na neposrednim izborima i gore pomenutim mehanizmima zaštite od spoljašnjih uticaja, neosporno moraju postojati efektivni mehanizmi odgovornosti čiji je cilj da obezbede zakonitost i kvalitet rada pravosuđa. Samo u sistemu u kome su sve pomenute procedure lišene uticaja zakonodavne i izvršne vlasti, koji su takvi da nadilaze okvire međusobne kontrole i ravnoteže (princip *checks and balances*) a time i političkih uticaja, postoje preduslovi za funkcionisanje pravosuđa bez dejstva onih faktora koji ne zavise neposredno od kvaliteta relevantnog normativnog okvira, dostupnih resursa, kao i stručnosti i odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija. Nezavisnost pravosuđa dakle, nije, kako se to često pogrešno tumači, sama sebi cilj, niti je njena funkcija stvaranje izolovane i zaštićene „kaste“ nosilaca pravosudnih funkcija. Uloga nezavisnosti pravosuđa, jeste i mora biti, samo garancija da tok sudskih postupaka neće, pod bilo čijim uticajem, skretati sa stručnog i profesionalnog na politički ili drugi neprimeren, kolosek.²¹⁵

Za izgradnju nezavisnog pravosuđa, neophodan je, prvenstveno kvalitetan normativni okvir, i to najpre na nivou odredaba Ustava, a potom i zakona, podzakonskih i internih akata. Ipak, bez efektivne implementacije ovih odredaba, nezavisnost ostaje samo „mrtvo slovo na papiru“.

Ako se pogledaju trenutna rešenja Ustava koja se odnose na gore pomenuta pitanja, vrlo brzo postaje jasno da već na ovom nivou nije bilo dovoljno spremnosti ili političke volje da se ideja nezavisnosti pravosuđa sprovede do-

²¹³ Orlović, S. (2010) Stalnost sudijske funkcije vs. opšti reizbor sudija u Republici Srbiji, *Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu*, 2, str. 165.

²¹⁴ *Ibidem*.

²¹⁵ Više o tome vidi u: Kolaković-Bojović, M. (2016) Constitutional Provisions on Judicial Independence and EU Standards, *Anali Pravnog Fakulteta Univerziteta u Beogradu (Annals of the Faculty of law in Belgrade, Belgrade Law Review*, 3, 192-204.

sledno i do kraja. Identičnu ocenu dala je i Venecijanska komisija, a potvrđuje i Evropska komisija u godišnjim izveštajima o napretku Republike Srbije, navodeći da uticaj zakonodavne i izvršne vlasti nije u skladu sa EU standardima koji proklamuju nezavisnost pravosuđa.

Pored uslova i procedura za izbor i napredovanje u karijeri, kada je reč o nezavisnosti sudije, odnosno samostalnosti javnog tužioca kao pojedinca, od velikog značaja su garancije koje se tiču stalnosti funkcije, nepremestivosti i materijalne nezavisnosti.

2. Inicijalni koraci na uspostavljanju ustavnih temelja nezavisnosti pravosuđa

Jedna od najznačajnijih odlika postkomunističkog, tranzicionog perioda kroz koji su prošle (ili i dalje prolaze) države u regionu, jeste povratak principu podele vlasti. Nakon pedesetogodišnje vladavine jedinstva vlasti, oličenog u partiji kao centrali donošenja odluka, a praćenog samoupravljanjem kao antipodom predstavničkoj demokratiji, početak dvadeset prvog veka doneo je pred ustavotvorce u ovom delu Evrope nimalo jednostavan zadatak.

Republika Srbija ovo je najbolje iskusila u periodu 2005-2006. godine koji je obeležen donošenjem Nacionalne strategije reforme pravosuđa s periodom važenja 2006-2011. godine,²¹⁶ u kojoj su postavljeni temelji čitavog niza reformskih koraka, osmišljenih da budu temelj novog, modernog pravosuđa. Bez sumnje, nezavisnost pravosuđa bila je noseća ideja ovih promena,²¹⁷ a u samom tekstu Strategije insistiralo se da ustavna načela položaja sudske vlasti i celog pravosudnog sistema u novom Ustavu moraju izraziti potpuno nove državno-pravne, političke i ekonomske potrebe. Kako je Strategijom istaknuto, ona moraju pružiti sudskoj vlasti jasne i nesumnjive garancije institucionalne i individualne nezavisnosti i samostalnosti jer samo takvo ustavno uređenje sudske vlasti može joj dati priliku da bude garant vladavine prava kao pretpostavke pravne države. Ovaj strateški dokument insistirao je i na ustavnom načelu podele vlasti, pri čemu su neophodni nezavisni sudovi i nezavisne i samostalne sudije, i to s jedne strane, zbog potrebe uspostavljanja neophodne ravnoteže između druge dve grane vlasti i sprečavanja da se jedna vlast nametne drugoj, i s druge strane, zbog zaštite individualnih sloboda i prava građana.²¹⁸

Teško da bi se ovakvim odrednicama Strategije moglo išta zameriti ali još teže da bi se moglo tvrditi da je njihovo sprovođenje u delo išlo planiranim

²¹⁶ Nacionalna strategija reforme pravosuđa, "Službeni glasnik RS", broj 44/2006.

²¹⁷ Kolaković-Bojović, M. (2016) *Okončanje krivičnog postupka u razumnom roku*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 319.

²¹⁸ Nacionalna strategija reforme pravosuđa za period 2006-2011, str. 5

tokom i dalo očekivane rezultate. Nasuprot tome, izostanak javne rasprave o sadržini budućeg Ustava i njegovo suštinsko, iako ne formalno oktroisanje 2006. godine²¹⁹, predstavljali su samo uvod u niz događaja koji su tokom 2009. rezultirali totalnim reizborom sudija i javnih tužilaca, bez jasno određenih, objektivnih kriterijuma. Nema sumnje da su greške načinjene u ovom trogodišnjem periodu rezultirale čitavim nizom nepopravljivih posledica.

S jedne strane, formiran je ozbiljan i teško premostiv jaz i nepoverenje između nosilaca pravosudnih funkcija i članova zakonodavne i izvršne vlasti, a njihov partnerski odnos u procesu usvajanja i primene zakona, pretvoren u animozitet. Najveći udarac nezavisnost našeg pravosuđa pretrpela je neposredno pošto su Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca konstituisani 2009. godine, nakon čega je usledio sporni reizbor svih nosilaca pravosudnih funkcija, kojim je već u prvoj godini rada njihova uloga kompromitovana. 2012. godine Ustavni sud je odluke donete u ovom procesu oglasio neustavnim, posle čega su svi nosioci pravosudnih funkcija koji su to želeli, odlukama Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca vraćeni na funkcije. Ipak, ovakav sled događaja duboko je doveo u sumnju nezavisnost pravosuđa kao grane vlasti ali i uneo strah među nosioce pravosudnih funkcija, uz utisak da im stalnost funkcije nije zagarantovana. Ova vrsta nesigurnosti jedan je od najopasnijih okidača za politički konformizam u donošenju odluka, kao i za stalno osluškivanje političke volje i pritisaka javnosti da bi se izbegle eventualne negativne posledice.

Paralelno, međunarodnim partnerima u procesu pristupanja EU, poslata je jasna poruka da institucije Republike Srbije i dalje nemaju kapaciteta da u duhu demokratskog dijaloga, korišćenjem sopstvenih i eksternih ekspertskih kapaciteta, uspostave sistem koji će građanima garantovati pravične sudske postupke. Umesto toga, Srbija se pokazala „u punom svetlu nemoći“ i time značajno suzila „dozvoljeni manevarski prostor“ u procesu implementacije EU standarda, koji za države koje pripadaju grupi mladih demokratija i inače nije previše širok. Upravo ova propuštena šansa, u značajnoj meri je oblikovala preporuke Evropske komisije (u daljem tekstu: EK) u pogledu jačanja nezavisnosti pravosuđa i to ne samo u proceduralnom, već i suštinskom smislu. Naime, ovo je uticalo na odluku EK da preporuči izmene postojećeg Ustava u delu koji se odnosi na pravosuđe, ali i da ovu aktivnost definiše kao prelazno merilo i preduslov daljeg napretka u procesu pristupnih pregovora u okviru Poglavlja 23. U sadržinskom smislu, nesposobnost institucija Republike Srbije da samostalno pronađu delotvorno rešenje koje obezbeđuje nezavisno i kvalitetno pravosuđe, rezultiralo je praktično taksativnim nabrojanjem nedostataka u postojećem, i rešenja koja bi trebalo ugraditi u izmenjeni Ustav.

²¹⁹ Ustav Republike Srbije, "Službeni glasnik RS", broj 98/2006.

Imajući ovo u vidu, čini se da je još u momentu donošenja važećeg Ustava, bilo jasno da će uskoro biti neophodne njegove izmene. Ipak, prvi nagoveštaji da će se to zaista i dogoditi u delu koji se odnosi na pravosuđe, dati su u Nacionalnoj strategiji reforme pravosuđa za period od 2013-2018. godine (u daljem tekstu: Strategija, NSRP 2013-2018), kroz konstataciju da „pojedina opredeljenja Strategije zahtevaju promenu Ustava- reč je o rešenjima poput isključenja Narodne skupštine iz procesa izbora predsednika sudova, sudija javnih tužilaca/zamenika javnih tužilaca kao i članova Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca; promene sastava Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca u pravcu isključenja predstavnika zakonodavne i izvršne vlasti iz članstva u ovim telima; predviđanja Pravosudne akademije kao obaveznog uslova za prvi izborna sudijsku i tužilačku funkciju.“²²⁰

Imajući u vidu pomenuta dešavanja, kao i činjenicu da je prilikom izrade NSRP 2013-2018. tokom 2012. i 2013. godine, postojalo višegodišnje kašnjenje u preuzimanju ovlašćenja i dominantne uloge u vođenju pravosuđa od strane VSS-a i DVT-a, što se ogledalo u izostanku preuzimanja punih budžetskih ovlašćenja, neusvajanju kriterijuma za izbor i vrednovanje rada nosilaca pravosudnih funkcija, odugovlačenju pri osnivanju disciplinskih organa i donošenju pravilnika o disciplinskom postupku i disciplinskoj odgovornosti kao i etičkih kodeksa, ne čudi što je jačanje nezavisnosti u NSRP 2013-2018. postavljeno kao jedan od prioriteta, uz definisanje jasnih ciljeva, sudeći po kojima, o nezavisnom pravosuđu možemo govoriti ukoliko postoji:

- Transparentno i nezavisno funkcionisanje, u punom kapacitetu, organa koji garantuju nezavisnost i samostalnost sudova i sudija i samostalnost javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, dakle, Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca;
- Puna nezavisnost i transparentnost pravosuđa u budžetskim ovlašćenjima;
- Jačanje analitičkih kapaciteta za strateško planiranje u Visokom savetu sudstva i Državnom veću tužilaca;
- Uspostavljanje jasnih, objektivnih i unapred utvrđenih kriterijuma za izbor, napredovanje i odgovornost nosilaca pravosudnih funkcija;
- Uspostavljanje karijernog sistema za nosioce pravosudnih funkcija.

Nakon usvajanja NSRP 2013-2018, zakonodavac je pokušao da nizom zakonskih izmena, u meri u kojoj je to bez izmene Ustava bilo moguće, koriguje nedostatke u pogledu garancija nezavisnosti pravosuđa. U tom kontekstu, usvojene su izmene i dopune Zakona o sudijama i Zakona o javnom tužilaš-

²²⁰ Nacionalna strategija reforme pravosuđa za period od 2013-2018. godine “Službeni glasnik RS”, broj 57/2013, str. 6.

tvu, iz decembra 2013. godine, kojima je uloga Narodne skupštine u procesu imenovanja sudija, predsednika sudova, javnih tužilaca i zamenika tužilaca, svedena je na deklaratornu, uvođenjem pravila da VSS i DVT predlažu samo jednog, a ne više kandidata Narodnoj skupštini, čime se ukida mogućnost da određeni kandidat dobije prednost pod uticajem političkih činilaca.

3. Uticaj procesa evropskih integracija na jačanje nezavisnosti pravosuđa

Godinama, pa decenijama unazad, pitanje ustavnog uređenja više nije isključivo unutrašnje pitanje evropskih država. Članstvo u porodici evropskih naroda, bilo kroz Savet Evrope, bilo kroz Evropsku uniju, podrazumeva i obavezu dostizanja i održavanja određenog nivoa standarda u pogledu organizacije i funkcionisanja pravnog sistema.

Kako su aktuelne ustavne promene u Republici Srbiji sastavni deo pristupnih pregovora sa Evropskom unijom, Srbija se obavezala da, u delu koji se odnosi na organizaciju a naročito nezavisnost pravosuđa, Ustav i pravosuđe zakone izmeni u skladu sa stavovima Venecijanske komisije.

Naizgled, ovo bi trebalo da bude jednostavan zadatak koji u praksi dobija na složenosti usled nekoliko faktora:

- Najpre, reč je o upitnosti postojanja nedvosmislenih standarda koji regulišu nezavisnost pravosuđa;
- Potom i o (ne)selektivnosti primene tih standarda na sve države podjednako;
- Najzad, upitna je i fleksibilnost i jednoznačnost stavova koje je Venecijanska komisija zauzela o konkretnim pitanjima koja se tiču ustavnih garancija u oblasti pravosuđa.

Ova pitanja su od suštinskog značaja za domete EU standarda u oblikovanju novih ustavnih i zakonskih garancija nezavisnosti pravosuđa.

Pregovori o pristupanju EU sa Srbijom zvanično su započeli 21. januara 2014. godine u Briselu, održavanjem Prve međuvladine konferencije o pristupanju Srbije EU, na kojoj su predstavnici EU i Srbije razmenili stavove i predstavili Okvir za pregovore o pristupanju EU, kao i Uvodno izlaganje Republike Srbije. Analitički pregled usklađenosti srpskog normativnog i institucionalnog okvira sa relevantnim pravnim tekovinama u okviru Poglavlja 23 započet je, u septembru 2013. godine, Eksplanatornim skriningom (predstavljanjem relevantnih pravnih tekovina i standarda EU institucijama u Srbiji). Ova faza služila je kao polazna tačka za procenu nivoa usklađenosti zakonodavnog i institucionalnog okvira sa pravnim tekovinama i stan-

dardima EU na Bilateralnom skriningu sastanku u decembru 2013. godine. Proces analitičkog pregleda usklađenosti rezultirao je objavljivanjem Izveštaja o skriningu²²¹ koji se bavi različitim pitanjima od suštinskog značaja za reformu pravosuđa i vladavinu prava u Srbiji.

Neophodnost promene Ustava jasnije je artikulirana u Izveštaju o skriningu, gde je EK primetila da je nezavisnost sudstva u principu garantovana Ustavom Republike Srbije (čl. 4 i 149) ali i kritikovala poziciju Narodne skupštine u izboru i razrešenju sudija, a u pogledu rizika koje stvara za politički uticaj na sudstvo. Istovetne kritike iznete su i za odnos sa VSS-om, imajući u vidu da Narodna skupština takođe bira osam od jedanaest članova VSS-a, dok su ostala tri člana po položaju, uključujući predsednika Vrhovnog kasacionog suda (imenovan od strane Narodne skupštine), Ministra pravde i predsednika nadležnog skupštinskog odbora. Konstatujući ovo, EK je navela da „Srbija treba da osigura da prilikom izmene Ustava, ..., stručnost i integritet postanu glavni pokretači u procesu imenovanja, dok bi postupak imenovanja trebalo da bude transparentan i zasnovan na zaslugama. Srbija treba da obezbedi da se novi sistem vrednovanja učinka zasniva na jasnim i transparentnim kriterijumima, isključuje bilo kakav eksterni i posebno politički uticaj i da se kao takav ne smatra se mehanizmom podređivanja sudija nižih sudova višim sudskim instancama već da ga nadgleda ga nadležni organ u okviru odgovarajućih saveta“. Pored navedenog, EK je kritikovala i ulogu Ministarstva pravde, konstatujući da „proces pravosudne reforme treba da rezultira time da oba pravosudna saveta imaju lidersku poziciju u upravljanju pravosudnim sistemom.“ Komisija je kritikovala i probni trogodišnji period pri prvom izboru sudija, ocenjujući da je predug.²²²

Nakon navedenih zamerki, EK je definisala detaljne preporuke koje se odnose na neophodne reformske korake koje je potrebno preduzeti. Preporukama se insistira na temeljnoj analizi i izmenama Ustava u delu koji se odnosi na pravosuđe, a posebno kada je reč o sistemu predlaganja, izbora, premeštaja i prestanka funkcije sudija, predsednika sudova i javnih tužilaca, odnosno zamenika javnih tužilaca, koji bi trebalo da bude nezavisan od političkog uticaja. Pored toga, zahteva se da ulazak u pravosudni sistem bude zasnovan na objektivnim kriterijumima vrednovanja, pravičnim procedurama odabira, otvoren za sve kandidate odgovarajućih kvalifikacija i transparentan iz ugla opšte javnosti.²²³ Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca bi trebalo da budu ojačani na način koji bi

²²¹ Izveštaj o skriningu za Poglavlje 23, dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/7073/izvestaj-o-skriningu.php>, pristupljeno 25. juna 2018. godine

²²² Izveštaj o skriningu za Poglavlje 23, str. 21-22.

²²³ Neretko se u javnosti mogu čuti konstatacije da EK od Srbije u pregovaračkom procesu ne zahteva ove promene već ih preporučuje ali je činjenica da je reč o pukoj terminološkoj razlici koja u stvarnosti rezultira mehanizmom koji podrazumeva napredak pregovorima tek kada su preporučene/zahtevane mere preduzete.

podrazumevao preuzimanje vodeće uloge u upravljanju pravosuđem. Njihov sastav trebalo bi da bude mešovito, bez učešća Narodne skupštine (izuzev isključivo deklaratorne uloge) sa najmanje polovinom članova iz pravosuđa koji predstavljaju različite nivoe jurisdikcije. Izabrani članovi bi trebalo da budu odabrani od strane kolega, a zakonodavna ili izvršna vlast ne bi trebalo da imaju ovlašćenje da kontrolišu ili nadgledaju rad pravosuđa. Pored toga, preporukom se zahteva preispitivanje probnog perioda u trajanju od tri godine za kandidate za sudije i zamenike tužilaca, preciziranje razloga za razrešenje sudija, kao i pravila koja se odnose na prekid mandata sudija Ustavnog suda. Pored toga, insistira se na usvajanju i efektivnoj implementaciji kriterijuma za izbor na pravosudne funkcije, ali i uspostavljanju ravnoteže između rastućih ovlašćenja VSS i DVT, njihovih kapaciteta, kao i transparentnosti i odgovornosti u radu.²²⁴

Iako bi se iz relevantnih izveštaja međunarodnih tela, kao i saopštenja strukovnih udruženja nosilaca pravosudnih funkcija, mogao steći utisak da najveća pretnja nezavisnosti pravosuđa leži u pritiscima zakonodavne, a naročito izvršne vlasti, usled manjkavog pravnog okvira kojim se uređuje spoljna nezavisnost pravosuđa, izgleda da je percepcija samih sudija po ovom pitanju u potpuno drugačija. Štaviše, prema nalazima Funkcionalne analize pravosuđa²²⁵ glavni rizici sudske nezavisnosti leže na sasvim drugom mestu.

Tabela 1: Izvori neprimerenog uticaja na rad sudija

IZVOR NEPRIMERENOG UTICAJA							
GODINA	OSTALI ZAPOSLENI U SUDU	ADVOKATI	POLITIČARI	MINISTARSTVA	VELIKE KOMPANIJE	OSTALI	ODBILI DA ODGOVORE
2009.	38%	35%	30%	5%	5%	24%	4%
2013.	42%	38%	29%	6%	5%	22%	6%

Sudeći po podacima iz tabele 1, suprotno uvreženom uverenju, sudije i javni tužioci nisu identifikovali predstavnike izvršne vlasti (Ministarstvo) kao ključnu pretnju nezavisnosti i izvor neprimerenih uticaja. Naprotiv, pozitivan odgovor na pitanje o postojanju neprimerenih uticaja iz ovog izvora, dalo je tek 5% njih. Nasuprot tome, advokatura, administrativno osoblje i političari uopšte, označeni su kao ključne tačke ugrožavanja nezavisnosti nosilaca pravosudnih funkcija.

²²⁴ Izveštaj o skriningu za Pregovaračko poglavlje 23. Dostupno na: [http://seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/Skrining/Screening%20Report%2023_SR.pdf](http://seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/Skrining/Screening%20Report%202023_SR.pdf), pristupljeno: 25. maja 2017.

²²⁵ Funkcionalna analiza pravosuđa u Srbiji sprovedena je u organizaciji Svetske Banke tokom 2013 i 2014. godine a zvanično predstavljena 3. februara 2015. godine. Izvorni tekst je dostupan na: <http://www.mdtfjss.org.rs/archive//file/Serbia%20Judicial%20Functional%20Review-Full%20Report.pdf>, pristupljeno 10.2. 2015. godine

Bitan aspekt nezavisnosti koji je u tesnoj vezi sa efikasnim postupanjem sudija i javnih tužilaca, a koji je obuhvaćen AP 23, jeste pitanje postojanja političkih, kao i pritisaka javnosti kroz na rad pravosuđa kroz senzacionalističko izveštavanje i medijsko komentarisanje krivičnih postupaka, što često rezultira kršenjem pretpostavke nevinosti, saopštavanjem informacija čije bi držanje u tajnosti olakšalo pronalaženje učinilaca, prikupljanje dokaza i ubrzalo vođenje i okončanje krivičnog postupka. Politički i medijski pritisci neretko određuju i dinamiku postupka, u smislu učestalosti zakazivanja ročišta, brzine izrade odluke, odlučivanja po pravnom leku, postupanja po načelu oportuniteta ili primene sporazuma o priznanju krivice. Nesporno, ova vrsta uticaja na nezavisnost se može manifestovati i kroz vrstu i visinu izrečene sankcije.

3.1. JAČANJE NEZAVISNOSTI PRAVOSUĐA U SKLADU SA AKCIONIM PLANOM ZA POGLAVLJE 23

Kao što je ranije pomenuto, preporuke date u Izveštaju o skriningu obavezale su srpske vlasti na izradu (u inkluzivnom i transparentnom procesu koji podrazumeva uključivanje svih relevantnih aktera i organizacija civilnog društva), usvajanje i sprovođenje detaljnog akcionog plana koji treba da posluži kao „mapa reformskog puta“. Kao odgovor na ove preporuke, Vlada Republike Srbije Usvojila je Akcioni plan za Poglavlje 23 (u daljem tekstu: AP 23), 27. aprila 2016. godine.

AP 23 je doneo sveobuhvatan niz planiranih aktivnosti usmerenih na jačanje nezavisnosti pravosuđa, koje bi se suštinski mogle podeliti u dve osnovne grupe:

Prva grupa aktivnosti usmerena je na pripremu promene, samu promenu Ustava, kao i izmene seta pravosudnih zakona i pratećih podzakonskih akata, o čemu će biti više reči u narednom poglavlju.²²⁶

²²⁶ Izveštaj o skriningu za Poglavlje 23 sadrži preporuku br. 1.1.1. kojom se od Republike Srbije zahteva sledeće: Uz podršku spoljnih eksperata, Srbija bi trebalo da izvrši temeljnu analizu postojećih rešenja/ mogućih amandmana na Ustav imajući u vidu preporuke Venecijanske komisije i evropske standarde, obezbeđujući nezavisnost i odgovornost pravosuđa. Promene bi, između ostalog, trebalo da obuhvate sledeće: Sistem odabira, predlaganja, izbora, premeštaja i prestanka funkcije sudija, predsednika sudova i javnih tužilaca, odnosno zamenika javnih tužilaca bi trebalo da bude nezavisan od političkog uticaja. Ulazak u pravosudni sistem treba da bude zasnovan na objektivnim kriterijumima vrednovanja, pravičnim procedurama odabira, otvoren za sve kandidate odgovarajućih kvalifikacija i transparentan iz ugla opšte javnosti. Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca bi trebalo da budu ojačani na način koji bi podrazumevao preuzimanje vodeće uloge u upravljanju pravosuđem, pa i kada je reč o imunitetima. Njihov sastav trebalo bi da bude mešovit, bez učešća Narodne skupštine (izuzev isključivo deklaratorne uloge) sa najmanje 50% članova iz pravosuđa koji predstavljaju različite nivoe jurisdikcije. Izabrani članovi bi trebalo da budu odabrani od strane kolega; Organi zakonodavne ili izvršne vlasti ne bi trebalo da imaju ovlašćenje da kontrolišu ili nadgledaju rad pravosuđa; Preispitati probni period u trajanju od tri godine za kandidate za sudije i zamenike tužilaca; Precizirati razloge za razrešenje sudija; Precizirati pravila koja se odnose na prekid mandata sudija Ustavnog suda.

Druga grupa aktivnosti usmerena je na tzv. prelazne mere jačanja nezavisnosti, odnosno na jačanje nezavisnosti pravosuđa u periodu do ustavnih promena. U ovu grupu se ubrajaju aktivnosti poput **usvajanja i primene kriterijuma za izbor nosilaca pravosudnih funkcija i vrednovanje njihovog rada**, koje su, nakon kontinuiranih previranja izazvanih nerešavanjem statusa kandidata koji su završili obuku na Pravosudnoj akademiji, ipak rezultirale zaokruživanjem normativnog okvira u ovog oblasti.

Visoki savet sudstva na sednici održanoj 15. novembra 2016. godine, doneo je Pravilnik o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata za sudiju koji se prvi put bira²²⁷ i Pravilnik o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti za izbor sudije na stalnoj sudijskoj funkciji u drugi ili viši sud i o kriterijumima za predlaganje kandidata za predsednika suda²²⁸. Pravilnicima je detaljno uređen postupak i kriterijumi vrednovanja kandidata u procesu izbora na pravosudne funkcije, a naročito sprovođenja ispita za kandidate koji se prvi put biraju na sudijsku funkciju.

Državno veće tužilaca donelo je Pravilnik o kriterijumima i merilima vrednovanja rada javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca;²²⁹ Pravilnik o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata u postupku predlaganja i izbora nosilaca javnotužilačke funkcije²³⁰, kao i Pravilnik o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata u postupku predlaganja za zamenika javnog tužioca koji se prvi put bira.²³¹ Nakon odluke Ustavnog suda, Pravilnik o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata u postupku predlaganja za zamenika javnog tužioca koji se prvi put bira usaglašen je sa članom 77a Zakona o javnom tužilaštvu, čijim odredbama su okvirno propisani uslovi i procedura utvrđivanja stručnosti i osposobljenosti kandidata za zamenika javnog tužioca koji se prvi put bira na funkciju u osnovnom javnom tužilaštvu, pri čemu je Državno veće tužilaca označeno kao organ nadležan za organizaciju ispita za proveru stručnosti i osposobljenosti kandidata, uključujući propisivanje programa i načina polaganja ispita. S tim u vezi, odredbama Pravilnika predviđeno je

²²⁷ Pravilnik o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata za sudiju koji se prvi put bira, "Službeni glasnik RS", broj 94/16.

²²⁸ Pravilnik o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti za izbor sudije na stalnoj sudijskoj funkciji u drugi ili viši sud i o kriterijumima za predlaganje kandidata za predsednika suda "Službeni glasnik RS", broj 94/16.

²²⁹ Pravilnik o kriterijumima i merilima vrednovanja rada javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, "Službeni glasnik RS", broj 58/14.

²³⁰ Pravilnik o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata u postupku predlaganja i izbora nosilaca javnotužilačke funkcije, "Službeni glasnik RS", br. 43/15, ispr. 80/16.

²³¹ Pravilnik o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata u postupku predlaganja za zamenika javnog tužioca koji se prvi put bira, "Službeni glasnik RS", broj 80/16.

da se završna ocena polaznika početne obuke na Pravosudnoj akademiji uzima kao merilo stručnosti i osposobljenosti, ukoliko isti bude kandidat za zamenika javnog tužioca koji se prvi put bira na funkciju u osnovnom javnom tužilaštvu, u skladu sa pomenutim članom 77a Zakona o javnom tužilaštvu.

Pored navedenog, AP 23 predvideo je i izmene zakona o VSS i DVT, a sa ciljem unapređenja transparentnosti njihovog rada, što je i realizovano krajem 2016. godine, kada su saveti obavezani na održavanje javnih sednica, obrazlaganje odluka i njihovo objavljivanje na internet stranama ovih tela.

Naime, AP 23 u aktivnosti 1.1.4.1. obavezao je na „usvajanje Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Visokom savetu sudstva kojim se, u granicama odredaba važećeg Ustava, uvodi princip najšire transparentnosti rada ovog tela, koji podrazumeva: - javne sednice Visokog saveta sudstva; -obrazložene odluke; -objavljivanje odluka i izveštaja o radu na internet strani Visokog save-ta sudstva; dok će, u skladu sa mišljenjem Venecijanske komisije, izmene kojim se unapređuje procedura izbora članova Visokog saveta sudstva u svetlu jačanja sudske nezavisnosti i predviđaju mehanizmi institucionalne odgovornosti Viso-kog saveta sudstva, biti obuhvaćene novim zakonom koji će biti donet nakon ustavnih promena. Slično, kada je reč o DVT-u, AP 23 u aktivnosti 1.1.4.2. predvideo je „usvajanje Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Državnom veću tužilaca kojim se, u granicama odredaba važećeg Ustava, uvodi princip najšire transparentnosti rada ovog tela, koji podrazumeva: - javne sednice Dr-žavnog veća tužilaca; -obrazložene odluke; -objavljivanje odluka i izveštaja o radu na internet strani Državnog veća tužilaca; dok će, u skladu sa mišljenjem Venecijanske komisije, izmene kojim se unapređuje procedura izbora članova Državnog veća tužilaca u svetlu jačanja sudske nezavisnosti i predviđaju me-hanizmi institucionalne odgovornosti Državnog veća tužilaca, biti obuhvaćene novim zakonom koji će biti donet nakon ustavnih promena.

Pozivanje na mišljenje Venecijanske komisije, već u samom tekstu aktiv-nosti, nije slučajno. Reč je o tome da je u tekstu strateške smernice 4.3.3 iz NSRP 2013-2018. predviđeno uspostavljanje sistema odgovornosti Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca i unapređenje odgovornosti članova ovih tela.

Tokom 2013. i 2014. godine radne grupe Ministarstva pravde, pripre-mile su, radi realizacije ove smernice nacрте zakona o izmenama i dopunama Zakona o Visokom savetu sudstva i Zakona o Državnom veću tužilaca. Na-kon što je Venecijanska komisija u svojim mišljenjima iz 2014.²³² sugerisala

²³² European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL-AD(2014)029-e, *Opinion on the Draft amendments to the Law on the State Prosecutorial Council of Serbia*, adopted by the Venice Commission at its 100th Plenary Session (Rome, 10-11 October 2014); European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL-AD(2014)028-e, *Opinion on the Draft Amendments to the Law on the High Judicial Council of Serbia*, adopted by the Venice Commission at its 100th Plenary Session (Rome, 10-11 October 2014).

da suštinske izmene ova dva zakona mogu biti izvršene tek nakon ustavnih promena. Pomenuta mišljenja, Komisija je usvojila tokom izrade AP 23, pa je njihova sadržina i reflektovana u tekstu aktivnosti.

Slično, i prelazak punih budžetskih ovlašćenja na VSS i DVT koji su planirani aktivnostima 1.1.4.4. i 1.1.4.7.

Pored segmenta koji se tiče transparentnosti rada saveta, AP 23 u čitavom setu aktivnosti prepoznao je i problem medijskih pritisaka na rad pravosuđa kroz komentarisane sudskih odluka, pri čemu se jedan od najgrubljih vidova medijskih pritisaka na pravosuđe ogleda u kršenju pretpostavke nevinosti okrivljenog.

Imajući ovo u vidu, u aktivnostima 1.1.5.1. i 1.1.5.2. AP 23 predviđena je izmena poslovnika o radu Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca, u cilju propisivanja jasne procedure javnog reagovanja oba saveta u slučajevima političkog uticaja na rad pravosuđa, koja podrazumeva kako redovno/periodično, tako i vanredno obraćanje saveta javnosti, u vezi sa eventualnim postojanjem političkog uticaja na rad sudstva.

U skladu sa ovim aktivnostima, VSS je na sednici održanoj 25. oktobra 2016. godine doneo Odluku o dopunama Poslovnika o radu Visokog saveta sudstva.²³³ Navedenom odlukom propisana je procedura javnog reagovanja Visokog saveta sudstva u slučajevima političkog uticaja na rad sudstva.

23.03.2017. godine Državno veće tužilaca usvojilo je Poslovnik o radu Državnog veća tužilaca²³⁴ 23. marta 2017. godine, kojim je ustanovljen institut poverenika za samostalnost, propisano da ovu funkciju obavlja zamenik predsednika Državnog veća tužilaca i ustanovljena procedura javnog reagovanja Državnog veća tužilaca u slučajevima političkog uticaja na rad javnog tužilaštva, i to redovno (jednom godišnje) i vanredno (u slučaju potrebe). U skladu s tim, DVT je 7. marta 2017. donelo Odluku A br. 393/17, kojom je detaljno uređen način postupanja Poverenika za samostalnost u slučajevima političkog i drugog nedozvoljenog uticaja na rad javnog tužilaštva.

Pored propisivanja procedura javnog reagovanja, AP 23 predvideo je i usvajanje etičkih i kodeksa za članove Vlade, narodne poslanike i pripadnike policije.²³⁵ Kodeks ponašanja za narodne poslanike o granicama dozvoljenosti

²³³ Odluka o dopunama Poslovnika o radu Visokog saveta sudstva, "Službeni glasnik RS", broj 91/16.

²³⁴ Poslovnik o radu Državnog veća tužilaca, "Službeni glasnik RS", broj 29/17.

²³⁵ Aktivnost 1.1.6.1. iz AP 23 predviđala je donošenje Kodeksa ponašanja za narodne poslanike o granicama dozvoljenosti komentarisane sudskih odluka i postupaka i njegova efektivna primena. Slično, aktivnost 1.1.6.2. obavezivala je na donošenje Kodeksa ponašanja za članove Vlade Republike Srbije o granicama dozvoljenosti komentarisane sudskih odluka i postupaka i njegova efektivna primena. Najzad, aktivnost 1.1.6.3. predviđala je izmene i dopune Kodeksa policijske etike i njegova efektivna primena u delu koji se odnosi na odgovornost policijskih službenika za neovlašćeno saopštavanje informacija o tekućim ili planiranim krivičnim istragama.

komentarisanja sudskih odluka i postupaka²³⁶ usvojen je 20. jula 2017. godine. Vlada je na svojoj 192. sednici od 23. januara 2016. godine, na predlog Ministarstva pravde, donela zaključak kojim je usvojila Kodeks ponašanja članova Vlade o granicama dozvoljenosti komentarisanja sudskih odluka i postupaka.²³⁷ Treći segment obaveze realizovan je kroz novi Kodeks policijske etike, koji je na predlog ministarstva donela Vlada Republike Srbije. U vezi sa tim, u novi Kodeks policijske etike uneta je opšta norma „Zaštita službenih podataka“, u kojoj se navodi da policijski službenici ne otkrivaju i ne koriste neovlašćeno podatke do kojih su došli u službi ili povodom vršenja službe, a koji bi mogli ugroziti tok zakonitog postupka, odnosno prava trećih lica. Članom 12. Kodeksa propisano je da ponašanje suprotno odredbama Kodeksa predstavlja ponašanje koje šteti ugledu Ministarstva i policijske profesije.

Kako pomenute aktivnosti predstavljaju preventivno delovanje, bitno je napomenuti da nije zapostavljen ni represivni segment pa je, kao poslednja aktivnost u nizu, planirano efikasno procesuiranje slučajeva javnog kršenja pretpostavke nevinosti i vođenje evidencije o ovoj vrsti postupaka²³⁸, budući da Ministarstvo kulture i informisanja do sada nije koristilo svoje nadležnosti u ovom delu nadzora nad sprovođenjem Zakona o javnom informisanju i medijima²³⁹, i nije iniciralo pokretanje prekršajnih postupaka.

4. Jačanje nezavisnosti pravosuđa Republike Srbije putem ustavnih promena

Kao što je već napomenuto, sam okvir ali i smernice ustavnih promena postavila je EK u preporukama sadržanim u Izveštaju o skriningu. Budući da je Srbija odabrala pristupanje EU kao bazični reformski kurs, odgovor na sva otvorena pitanja trebalo bi potražiti u evropskim standardima, uz prethodno odgovaranje na nekoliko pitanja od suštinskog značaja: Najpre, da li jednoznačni standardi nezavisnosti pravosuđa uopšte postoje, i ukoliko je odgovor pozitivan, da li oni u podjednakoj meri obavezuju sve evropske države? Od velikog značaja je i pitanje tumačenja i ispravnog razumevanja

²³⁶ Kodeks ponašanja za narodne poslanike o granicama dozvoljenosti komentarisanja sudskih odluka i postupaka, "Službeni glasnik RS", broj 71/17.

²³⁷ Kodeks ponašanja članova Vlade o granicama dozvoljenosti komentarisanja sudskih odluka i postupaka, "Službeni glasnik RS", broj 6/16.

²³⁸ Članom 140, stav 1, Zakona o javnom informisanju i medijima predviđeno je da će se novčanom kaznom od 50.000 dinara do 150.000 dinara kazniti za prekršaj odgovorni urednik medija, ako se u objavljenoj informaciji neko označi učinioceom kakvog kažnjivog dela, odnosno oglašiti krivim ili odgovornim pre pravnosnažnosti odluke suda ili drugog nadležnog organa, a u smislu člana 73. istog zakona koji kaže da se u cilju zaštite ljudskog dostojanstva, kao i nezavisnosti, ugleda i nepristrasnosti suda ili drugog nadležnog organa, niko u mediju ne sme označiti učinioceom kažnjivog dela, odnosno oglašiti krivim ili odgovornim pre pravnosnažnosti odluke suda.

²³⁹ Zakon o javnom informisanju i medijima "Službeni glasnik RS", broj 83/2014

standarda, odnosno uloge Venecijanske komisije u njihovom kako u njihovom stvaranju, tako i tumačenju.

4.1. (NE)POSTOJANJE I (NE)OBAVEZNOST STANDARDA U POGLEDU USTAVNOG POLOŽAJA I NEZAVISNOSTI PRAVOSUĐA

Nesporno je da unifikacija pravnih sistema predstavlja jedan od ključnih mehanizama učvršćivanja EU. Stepenn unifikacije može varirati od potpune- u oblastima u kojima postoje pravne tekovine, do okvirne- bazirane na EU standardima. U zavisnosti od predmetne oblasti, standardizacija se može kretati od okvirne, na osnovu vrlo široke skale „poželjnog i/ili dozvoljenog“, u okviru koje je za državu kandidata dovoljno da dostigne minimalni nivo da bi ispunila uslove za članstvo u EU, ali se može odlučiti i za pozicioniranje u sredini ili pri vrhu skale. U drugim oblastima, opet, ova skala je izuzetno malog raspona, pa u tim slučajevima proces harmonizacije sa relevantnim standardima u velikoj meri podseća na transpoziciju pravnih tekovina.²⁴⁰

Kada je reč o pravosuđu, nesporno je da pravnih tekovina u užem smislu nema. Ipak, u prethodne dve decenije donet je čitav niz dokumenata koji predstavljaju izvor EU standarda u predmetnoj oblasti, usvojenih od strane relevantnih tela Ujedinjenih nacija i Saveta Evrope i OEBS-a. Nivo obaveznosti i uticaja ovih dokumenata varira i uglavnom je vezan za autoritet donosioca ali i za činjenicu da li je telo koje je dokument usvojilo, specijalizovano za pitanja ustavnog položaja pravosuđa, odnosno da li mu ova pitanja predstavljaju primarni fokus ili sporedni predmet analize. Venecijanska komisija spada u prvu pomenutu grupu, pa njeni stavovi zauzeti kako u okviru pojedinačnih mišljenja na nacрте ustava i pravosudnih zakona zemalja članica, tako i kroz posebna, tematska mišljenja vezana za nezavisnost nosilaca pravosudnih funkcija i njihov izbor na funkcije, zajedno sa preporukama Komiteta ministara Saveta Evrope, predstavljaju primarni izvor standarda u oblasti ustavnog položaja pravosuđa. Čini se, ipak, da stručna javnost u Srbiji ne poznaje u dovoljnoj meri stavove Komisije, zanemarujući činjenicu da se upravo u mišljenjima Venecijanske komisije može pronaći njihovo ekspertsko tumačenje u odnosu na konkretne probleme s kojima se suočavaju države članice. Razloge ovome, moguće je tražiti kako u nepoznavanju nadležnosti same Komisije, tako i u dinamici njenog rada i obimu prakse.

Iako izvori standarda za gotovo sva relevantna pitanja nude dosta široku skalnu prihvatljivih rešenja koje države kandidati treba da uvrste u svoj pravni sistem, birajući ono koje tom sistemu najviše odgovara, ne može se

²⁴⁰ Kolaković-Bojović, M. (2016) Organizacija pravosuđa u Republici Srbiji i Poglavlje 23, *Evropske integracije i krivično zakonodavstvo*, (Bejatović, S. ur.) Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, OEBS, Zlatibor-Beograd, str. 100.

ignorirati činjenica da sloboda izbora u okviru ove skale ipak nije potpuna, odnosno nije na jednakom nivou za sve države kandidate.

Interesantno je, da je selektivnosti u pristupu, legitimitet dala i Venecijanska komisija koja standarde nezavisnosti pravosuđa neretko koristi kao kriterijum razvrstavanja država kandidata u jednu od dve moguće kvalitativne grupe, a na osnovu (ne)postojanja obaveze konkretne države da ispuni sve (ili konkretne standarde) kao preduslov za članstvo u EU.²⁴¹ Razlika u obaveznosti standarda ne ogleda se samo u zadatoj visini lestvice koju je potrebno preskočiti, već i u obavezi da pomenuti standardi budu sadržani u okviru ustavnih odnosno zakonskih garancija. U tom smislu, Venecijanska komisija je u više navrata²⁴² napravila razliku između tzv. tradicionalnih i mladih demokratija i konstatuje da „takvi sistemi mogu dobro da funkcionišu u praksi i omogućuje nezavisno sudstvo, budući da su data ovlašćenja ograničena pravnom kulturom i tradicijom, koje su se razvijale duži vremenski period. Međutim, nove demokratije još uvek nisu imale priliku da razviju ove tradicije, koje mogu da spreče zloupotrebu, stoga je neophodno da makar ove zemlje propišu eksplicitne ustavne i zakonske odredbe kao vid zaštitnih mera u cilju sprečavanja političke zloupotrebe u procesu imenovanja sudija.“²⁴³ Imajući ovo u vidu, za očekivati je i definisanje preciznijih kriterijuma koji bi ovu klasifikaciju operacionalizovali, a koji bi se odnosili na jasnije određenje trajanja i kvaliteta „demokratske tradicije“ odnosno njenog (ne)postojanja koje bi određenu državu svrstalo u jednu od dve kvalitativne grupe.

Nedostatak ovih kriterijuma uzrokovao je i svrstavanje Srbije u kategoriju mladih demokratija što se nesumnjivo može zaključiti iz primedaba i predloga koje je Venecijanska komisija dala u procesu donošenja Ustava iz 2006. godine.²⁴⁴ Opravdanost ovakvog nije baš bez ikakve sumnje, naročito ako se ima u vidu ustavna tradicija Srbije, odnosno činjenica da su još ustavi iz doba kneževine i kraljevine sadržali garancije nezavisnosti pravosuđa. Tako je još Sretenjski ustav iz 1835. godine sadržao odredbu da sudija ne zavisi u izricanju svoje presude ni od koga u Srbiji, do od zakonika srpskog, i da nikakva ni veća,

²⁴¹ Više o tome vidi u: M. Kolaković-Bojović, Constitutional Provisions on Judicial Independence and EU Standards, *Anali Pravnog Fakulteta Univerziteta u Beogradu (Annals of the Faculty of Law in Belgrade, Belgrade Law Review*, 3/2016 192-204.

²⁴² European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL-AD(2007)028, *Judicial Appointments Report* adopted by the Venice Commission at its 70th Plenary Session (Venice, 16-17 March 2007), par. 5-6.

²⁴³ CDL-AD(2007)028, par. 45-46.

²⁴⁴ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) *Opinion on the Provisions on the Judiciary in the Draft Constitution of the Republic of Serbia*, adopted by the Commission at its 64th plenary session (Venice, 21-22 October 2005) and European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL-AD(2007)004, *Opinion on the Constitution of Serbia*, adopted by the Venice Commission at its 70th Plenary Session (Venice, 17-18 March 2007).

ni manja vlast nema prava odvratiti ga od toga ili zapovediti mu da drugačije sudi nego što mu zakoni propisuju (čl. 80). Na ustavnom i zakonskom nivou, evolucija garancija nezavisnosti nastavljena je Namesničkim ustavom, koji isključuje mogućnost ustanovljenja prekih sudova sudijama za suđenje njihovim zvaničnim delima predviđajući da se „sudija ne može [se] dati sudu, dok ne odobri kasacijoni sud, a kada ovaj odobri onda sude redovni sudovi“ (čl. 105, st. 2). Pored toga, Namesnički ustav je predviđao da „nikakva državna vlast, ni zakonodavna ni upravna, ne može vršiti sudske poslove“ (čl. 109, st. 1). Ipak, kvalitativni iskorak na polju jemstava sudijske nezavisnosti napravljen je tek naprednjačkim Zakonom o sudijama koji je uveo garancije stalnosti i nepokretnosti sudija, i uvodi takav način njihovog određivanja koji umanjuje uticaj izvršne vlasti. Najprogresivnija rešenja ponudio je Ustav iz 1888. godine koji je proces imenovanja sudija gotovo potpuno izmestio iz ovlašćenja izvršne vlasti.

Istina, teško je poreći da se, kada je reč o primeni ovih garancija, nismo uvek mogli pohvaliti doslednošću, počev od pada Velikog suda za vreme Mihaila Obrenovića, pa sve do neustavnog opšteg reizbora sudija i javnih tužilaca 2009. godine. Ipak, teško da bi se mogla pronaći država koja makar nekoliko puta u svojoj istoriji nije prošla kroz slična iskustva, čak i među onima koje Venecijanska komisija vidi kao stare demokratije. Štaviše, regresivni procesi u ovoj oblasti nisu retkost.²⁴⁵

4.2. PROCEDURALNI ASPEKTI PROMENE VAŽEĆEG USTAVA

Motivisana pomenutim odredbama NSRP i preporukama EK, Komisija za sprovođenje NSRP 2013-2018. je 2014. godine formirala mešovitu radnu grupu sa zadatkom sprovođenja analize važećeg ustavnog okvira.²⁴⁶ U ovom dokumentu uspešno je identifikovana većina nedostataka aktuelnog ustavnog teksta ali je on zadržao format koji bi pre odgovarao proceni stanja nego analizi, budući da ne uključuje, makar ne u dovoljnoj meri, analizu EU standarda, a ne daje ni dovoljno konkretne predloge u pogledu mogućih rešenja, odnosno izmena Ustava. Imajući ovo u vidu, čini se da u toku aktuelnih priprema izmene Ustava Republike Srbije, do punog izražaja dolazi tvrdnja Laze Kostića da se „ustavotvorac ne sme dezinteresovati za pitanje uređenja sudstva,²⁴⁷ te da treba sprovesti sveobuhvatnu, sadržajnu i stručnu javnu raspravu.

²⁴⁵ Više o tome vidi u: Kolaković-Bojović, M.(2017) Stavovi Venecijanske komisije kao okvir ustavnih promena u oblasti pravosuđa Republici Srbiji, *Zbornik Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja*, br. 2, str. 21-37.

²⁴⁶ Analiza ustavnog okvira o pravosuđu u Republici Srbiji. Dostupno na: <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/5847/radna-grupa-za-izradu-analize-izmene-ustavnog-okvira.php>, pristupljeno: 23. maja 2017. godine

²⁴⁷ Kostić, L.M. (2000) *Komentar Ustava – Jugoslovensko ustavno pravo* (Sabrana dela, I – Ustavno pravo), Beograd, str. 186-187.

Po principu *lessons learned* a imajući u vidu probleme do kojih je došlo izostanak dijaloga u procesu donošenja Ustava, Ministarstvo pravde je iniciralo javnu raspravu o izmenama Ustava u maju 2017. godine. Rasprava je organizovana u vidu dvofaznog dijaloga. Prva faza rasprave tokom 2017. godine bila je posvećena konsultacijama sa svim relevantnim akterima i organizacijama civilnog društva, a započela je tako što je Ministarstvo 19. maja 2017. godine, u saradnji sa Kancelarijom za saradnju sa civilnim društvom, objavilo javni poziv za učešće organizacija civilnog društva u konsultativnom procesu, pozivajući nevladin sektor da podnese predloge za izmenu Ustava u delu koji se odnosi na pravosuđe.

U sklopu konsultativnog procesa, Ministarstvo je organizovalo šest okruglih stolova u periodu od jula do novembra 2017. godine. Okrugli stolovi su organizovani uz učešće organizacija civilnog društva, predstavnika Visokog saveta sudstva, Državnog veća tužilaca, Vrhovnog kasacionog suda, Republičkog javnog tužilaštva, advokatskih komora, kao i međunarodnih organizacija i ambasada.

U završnoj fazi konsultativnog procesa, usledile su dve posete eksperta Saveta Evrope i nekadašnjeg člana Venecijanske komisije, Džejmisa Hamiltona, koji je ujedno bio jedan od izvestilaca prilikom izrade Mišljenja Venecijanske komisije o važećem Ustavu Republike Srbije. Ekspert je dao mišljenje o sadržaju i primeni relevantnih standarda EU koji se tiču koncepta i smernica ustavnih promena u Srbiji, predloženih od strane predstavnika srpskih institucija i organizacija civilnog društva.

Ministarstvo pravde je izradilo Radni tekst Nacrta amandmana na Ustav Republike Srbije objavilo ga na svojoj veb stranici 22. januara 2018. godine, a sam tekst Nacrta amandmana praćen je i izvodima iz pojedinih mišljenja Venecijanske komisije. Javnost je pozvana da Ministarstvu dostavi komentare i predloge tokom trajanja drugog ciklusa javne rasprave do 8. marta 2018. godine.

Nakon okončanja javne rasprave, Ministarstvo je izvršilo reviziju Radnog teksta na osnovu dostavljenih komentara i predloga i uputilo ga na mišljenje Venecijanskoj komisiji koja je, na plenarnoj sednici u junu 2018. godine, usvojila Mišljenje o Nacrtu amandmana na Ustav Republike Srbije.²⁴⁸

Iako, faktografski prikazan, konsultativni proces izgleda gotovo idealno, u praksi je pokazao svu nezrelost demokratskih procesa u srpskom društvu i nesposobnost srpske intelektualne elite da u tim procesima prihvati činjenicu da javna debata podrazumeva pluralizam mišljenja, a argumentacija mora nadilaziti pokazani nivo koji bi se mogao opisati kao, „ovako je ispravno zato što ja smatram da jeste“. Umesto da potkrepi sopstvene stavove

²⁴⁸ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) *Serbia Draft Amendments to the Constitution of the Republic of Serbia*, CDL-REF(2018)015, Strasbourg, 26 April 2018.

argumentima iz domena teorije prava, EU standarda i dobrih praksi, većina učesnika rukovodila se diskreditacijom neistomišljenika i traganjem za „prik-rivenim“ motivima koji stoje iza njihovih predloga. Ovim su, ne samo uma-njene šanse da javna rasprava rezultira značajnijim unapređenjem teksta, već su i demotivisani brojni članovi pravne nauke i struke koji bi, da je rasprava tekla drugačije, uzeli u njoj učešća. Najzad, ovakvim ponašanjem građanima je poslata poruka da se izmene Ustava i reforma pravosuđa tretiraju kao borba za vlast, umesto kao borba da se istim tim građanima obezbedi efikasna sud-ska zaštita, proklamovana svim relevantnim izvorima međunarodnih pravnih standarda. Kako god to izgledalo iz perspektive sudije, javnog tužioca ili mi-nistra, prosečnog građanina mnogo više zanima koliko dugo će trajati njegov postupak pred sudom, koliko će ga taj postupak koštati i da li će, na osnovu prethodno okončanih- sličnih postupaka moći da predvidi njegov ishod, nego kakav je sastav pravosudnih saveta i da li sudije biraju narodni poslanici.²⁴⁹

Više od godinu dana od početka javne rasprave i pet godina od kako je pita-nje ustavnih promena u oblasti pravosuđa pokrenuto u NSRP 2013-2018, čini se da su stavovi zainteresovanih strana udaljeniji nego ikada. Čak i ako se zanemare značajna kašnjenja pomenutog procesa, teško je oteti se utisku da u javnom dis-kursu, kada je reč o ustavnim promenama, dominiraju sledeće pojave:

- „Iznenadjuća“ tišina u redovima akademske zajednice;
- Ništa manje „iznenadjuća“ površnost u pristupu ovako važnim pitanji-ma među većinom onih koji su rešili da uzmu učešće u diskusiji;
- Ipak, čini se da najmučniji utisak ostavlja nedopustiva ostrašćenost među akterima rasprave, koja zamagljuje kako razloge, tako i strate-škim dokumentima zacrtane pravce ustavnih reformi, koji ne bi smeli skretati mimo okvira EU standarda;

Po principu multiplikacije sukoba kroz medijske spinove, u podeli na „naše i njihove,“ najlošije su prošli oni koji su se drznuli da, umesto svrsta-vanja u neki od suprotstavljenih tabora, pitanje ustavnih promena tretiraju iz ugla pravosuđa po meri zaštite javnog interesa, kao i zaštite sloboda i prava građana Republike Srbije, a u okvirima EU standarda i najboljih kom-parativnih rešenja.

Opravdanje (istina samo delimično) za ovako poražavajuću situaciju, moguće je pronaći u prethodnih petnaestak godina sasvim neveštih²⁵⁰ nasto-žanja da se pravosuđe reformiše, počev od njegovih temeljnih principa sadr-žanih u Ustavu. Po obrascu „onih koje su zmije ujedale,“ sudije i javni tužioc i u Republici Srbiji (nažalost oni najkvalitetniji) mahom su odlučili da „gledaju svoja posla“ i bavljenje „velikim pitanjima“, od sudbinskog značaja za reformu

²⁴⁹ Koje su, uzgred napomenuto, birali isti ti građani.

²⁵⁰ Ili naprotiv, vrhunski veštih- po principu „lepote u oku posmatrača“

pravosuđa, prepuste najglasnijima. A sudeći po onome što se od najglasnijih moglo čuti u procesu javne rasprave o Ustavu, njihovo poznavanje evropskih standarda i rešenja u uporednom pravu, sasvim se uklapa u pitanje koje Vuk Mićunović postavlja popu Miću u Njegoševom „Gorskom Vijencu“, u trenutku kada ovaj bezuspešno pokušava da pročita pismo: „Amanati, đe nauči tako? Jesu li te u Mletke šiljali? Kada svoje tako osijecaš, ada što bi s tuđijem činio?“ S druge strane, kako je među značajnim brojem sudija i tužilaca očigledno uzela maha praksa nezainteresovanosti za praćenje „bilo kakvih novotarija“, gde i izmene osnovnih zakona predstavljaju teret dodatnog učenja, sasvim je primenjiv i čuveni odgovor koji pop Mićo daje na kritike: „Amanat mi, ja je i ne čitam, niti mi je knjiga za potrebu, nit’ je kada u crkvu otvaram. Napamet sam je dobro utvrdio leturđiju, krstit i vjenčati, ka i druge pomanje potrebe; pa kad mi je koje za potrebu, ispojem ga ka pjesnu na usta.“²⁵¹

Po istom principu, naučnim radom dokazane članove akademske zajednice, u medijskom prostoru naprasno su zamenili samoproглаšeni eksperti koji, ne razlikujući ekspertizu od građanskog aktivizma, samozaljubljeno posmatrajući svoj lik na web portalima i monitorima televizijskih studija, poput mantre ponavljaju nizove prosto-proširenih rečenica o neophodnosti uspostavljanja nezavisnosti pravosuđa i eliminaciji političkih pritisaka. Ili, kako bi rekao maločas pomenuti pop Mićo: „Ka je, da je, o njemu se bavim.“

Dijalog vođen po principu dečje prepirke u kojoj se Venecijanska komisija priziva da, u svojstvu „ultimativnog sudije“ oceni ko je bio u pravu, nastavljen je novom ujdurmom, čak i nakon što je mišljenje ovog tela objavljeno.²⁵²

Venecijanska komisija²⁵³ je osnovana 1990. godine, sa idejom pružanja savetodavne podrške državama koje žele da svoje pravne sisteme usklade sa demokratskim standardima u skladu sa evropskim pravnim tekovinama, ali i radi promocije i diseminacije evropskog ustavnog nasleđa. Autoritet komisije vremenom je jačao a uticaj njenih stavova u procesu izmena ustava i sistemskih zakona rastao. Specifičnu ulogu, koja je i dalje aktuelna, Komisija je odigrala u procesu tranzicije postkomunističkih država, odnosno u demokratizaciji njihovih pravnih sistema i njihovom usklađivanju sa evropskim standardima. Značajan doprinos jačanju uloge Venecijanske komisije dalo je i intenziviranje procesa proširenja EU, odnosno potreba da, usklađivanje sa pravnim tekovinama u okviru pristupnih pregovora bude, ne samo nadzirano od strane Evropske komisije i Saveta kao administrativno-političkih tela, već

²⁵¹ Ipak, imajući u vidu ton u kome je javna rasprava vođena, teško da bi se od njenih učesnika mogla čuti i druga čuvena replika iz ove scene a koja glasi: „Ko će bolje, široko mu polje!“

²⁵² Kolaković-Bojović, M. (2018) Nezavisnost pravosuđa i efikasnost sudske zaštite kao međunarodni pravni standard i uslov članstva u EU, *Organizacija pravosuđa u Republici Srbiji i efikasnost sudske zaštite*, (Bejatović, S. ur.) Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, Zlatibor, (u štampi)

²⁵³ Evropska komisija za demokratiju putem prava

i usmeravano mišljenima Venecijanske komisije, čiji su stavovi ekspertskog karaktera. Dodatno, intenzitet proširenja a samim tim i obraćanja država Venecijanskoj komisiji, učinili su da njena praksa postane izuzetno bogata u relativno kratkom roku, kako u vidu mišljenja na nacрте ustava i zakona, tako i specijalizovanih mišljenja o ključnim pitanjima, poput onih koja se odnose na nezavisnost pravosuđa. Ovi dokumenti, predstavljaju svojevrsnu operacionalizaciju načelnih pravila postavljenih u brojnim preporukama relevantnih međunarodnih tela, o kojima će kasnije biti više reči.²⁵⁴

Kao da tekst Mišljenja o Nacrtu²⁵⁵ nije javno dostupan na srpskom i engleskom jeziku, obe strane nastavile su da ga tumače svaka po sopstvenom nađođenju. Umesto da se u centru pažnje nađe insistiranje Venecijanske komisije na izbalansiranom pristupu, u medijima se smenjuju oni prebrojavaju zamerke Komisije i onih koji tvrde da nema ništa lakše nego tekst ustavnih amandmana uskladiti sa preporukama. Licitira se skupštinskom većinom, sabiraju glasovi potencijalnih koalicionih i/ili opozicionih partnera, a na prazna polja u „albumima pravosudnih saveta“ u mislima već unapred lepe sličice potencijalnih članova iz reda sudija, javnih tužilaca i istaknutih pravnika.

Pažljivom slušaocu, odnosno čitaocu, teško da će ipak promaći činjenica da, ni o formalnim, ni o suštinskim potrebama promene Ustava, kao i konačnom cilju koji je njima potrebno postići, više gotovo niko ne govori. Da li je ova ćutnja uzrokovana činjenicom da pomenute teme zaista ne zanimaju ni one koji bi o njima trebalo da govore (a ni one kojima je o njima potrebno govoriti) ili je reć o proceni medija da je rijaliti-politićko prepucavanje samozvanih predstavnika „ćitave struke i građanskog društva“ sa predstavnicima izvršne vlasti na drugoj strani, publici prijemćivije od naućnih i stručnih objašnjenja- kako doći do pravosuđa koje funkcioniše na osnovu Ustava i zakona a ne nepotizma, stranćarenja i drugih mehanizama koji teško da mogu rezultirati pravićnim sudskim postupcima.

Pažnji javnosti promiću i određene specifićnosti vezane za ulogu Venecijanske komisije u ćitavom procesu. Do ovog ciklusa, Komisija usvojila je desetine mišljenja za Srbiju koja se odnose na pravosuđe²⁵⁶ između 2005.

²⁵⁴ Vidi više u: Kolaković-Bojović, M.(2017) Stavovi Venecijanske komisije kao okvir ustavnih promena u oblasti pravosuđa Republici Srbiji, *Zbornik Instituta za kriminološka i sociološka istraživnja*, br. 2, str. 21-37.

²⁵⁵ Dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>, pristupljeno 10. avgusta 2018. godine

²⁵⁶ Mišljenje o odredbama o pravosuđu u Nacrtu Ustava Republike Srbije (CDL-AD(2005)023); Mišljenje o Ustavu Srbije (CDL-AD(2007)004); Mišljenje o Nacrtu zakona o Visokom savetu sudstva Republike Srbije (CDL-AD(2008)006); Mišljenje o Nacrtu zakona o sudijama i organizaciji sudova Republike Srbije (CDL-AD(2008)007); Mišljenje o Poslovníku o kriterijumima i standardima za ocenu stručnosti, osposobljenosti, i dostojnosti kandidata za nosioce javnih tužilaca Srbije (CDL-AD(2009)022); Mišljenje o Nacrtu kriterijuma i standarda za izbor sudija i predsednika sudova Srbije (CDL-AD(2009)023); Prelazno mišljenje o nacrtima odluka visokog saveta sudstva i državnog

i 2014. godine, analizirajući Ustav²⁵⁷ i prateće zakonodavstvo, kao što su to činila i druga međunarodna tela, uključujući GRECO²⁵⁸ i Konsultativno veće evropskih sudija (u daljem tekstu: CCJE)²⁵⁹.

Dok se u toku javne rasprave Ministarstvo pravde u kontinuitetu pozivalo na mišljenja Venecijanske komisije i njen autoritet u oceni valjanosti Nacrta amandmana, pojedini predstavnici stručne javnosti su tvrdili da mišljenja Venecijanske komisije nisu izvor standarda u oblasti pravosuđa. Situacija se drastično promenila pošto je Mišljenje²⁶⁰ Komisije objavljeno, kada su njegovu sadržinu svesrdno prigrlili isti oni koji su autoritet tog tela osporavali samo nekoliko meseci ranije.

Dok je ova vrsta nedoslednosti unekoliko razumljiva, uzimajući u obzir činjenicu da strukovna udruženja imaju ulogu neke vrste „stranke u postupku“, pa se od njih objektivnost i ne može očekivati u punoj meri, nejasno je zašto se niko od aktera procesa nije javno osvrnuo na nedoslednosti i nelogičnosti u pristupu koji je sama Komisija iznela u Mišljenju. Naime, reč je, s jedne strane o čitavom nizu odstupanja od stavova koje je Komisija zauzela u mišljenjima na ustave zemalja u regionu, poteklih iz istog pravnog konteksta SFRJ (za čiju bi analizu bio potreban znatno obimniji format) ali i o očiglednim nelogičnostima u tumačenju pojma *checks and balances* koje varira čak i u okviru istog Mišljenja, o čemu će kasnije biti više reči.²⁶¹

4.3. MATERIJALNOPRAVNI ASPEKTI PROMENE USTAVA

Iako je Nacrt Ustava doneo čak 29 amandmana, njihova sadržina, na suštinskom nivou adresirala je nekoliko ključnih pitanja:

veća tužilaca o primeni zakona o izmenama i dopunama zakona o sudijama i javnom tužilaštvu Srbije (CDL-AD(2011)015); Mišljenje o nacrtu izmena i dopuna zakona o Ustavnom sudu Srbije (CDL-AD(2011)050); Mišljenje o Nacrtu amandmana na Zakone o pravosuđu Srbije (CDL-AD(2013)005); Mišljenje o Nacrtu amandmana na Zakon o javnom tužilaštvu Srbije (CDL-AD(2013)006); Mišljenje o Nacrtu amandmana na Zakon o Visokom savetu sudstva Srbije (CDL-AD(2014)028); Mišljenje o Nacrtu amandmana na Zakon o Državnom veću tužilaca Srbije (CDL-AD(2014)029).

²⁵⁷ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) *Serbia Draft Amendments to the Constitution of the Republic of Serbia*, CDL-REF(2018)015, Strasbourg, 26 April 2018

²⁵⁸ Četvrti krug evaluacije: Prevencija korupcije u odnosu na poslanike, sudije i tužioce.

²⁵⁹ Mišljenje Konsultativnog veća evropskih sudija od 4. maja 2018 (CCJE-BU(2018)4) na zahtev Društva sudija Srbije da proceni kompatibilnost sa evropskim standardima predloženih amandmana na Ustav Republike Srbije koji će uticati na organizaciju sudske vlasti (<https://rm.coe.int/opinion-of-the-bureau-of-the-ccje-on-serbia-of-4-may-2018/16807d51ab>).

²⁶⁰ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) *Serbia Draft Amendments to the Constitution of the Republic of Serbia*, CDL-REF(2018)015, Strasbourg, 26 April 2018.

²⁶¹ Vidi više u: Kolaković-Bojović, M. (2018) Nezavisnost pravosuđa i efikasnost sudske zaštite kao međunarodni pravni standard i uslov članstva u EU, *Organizacija pravosuđa u Republici Srbiji i efikasnost sudske zaštite*, (Bejatović, S. ur.) Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, Zlatibor, (u štampi).

- prenos nadležnosti za izbor sudija i zamenika javnih tužilaca na pravosudne savete;
- propisivanje obavezne obuke koja prethodi prvom izboru na pravosudne funkcije;
- ukidanje probnog trogodišnjeg mandata pre izbora na stalnu funkciju;
- promenjeni sastav i način izbora članova pravosudnih saveta;
- detaljnije propisivanje razloga za prestanak pravosudnih funkcija.

Svakim od navedenih pitanja, detaljno su se bavila brojna međunarodna tela koja kreiraju standarde, pa je i same predloge sadržane u Nacrtu, neophodno posmatrati u kontekstu tih standarda.

4.3.1. Prenos nadležnosti na Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca

Osnivanje posebnih tela koja preuzimanjem brojnih nadležnosti treba da osiguraju brigu o nezavisnosti pravosuđa kao grane vlasti, i to najčešće u formi pravosudnih saveta, postalo je učestala praksa u Evropi poslednjih decenija. I pored razlika u njihovim nadležnostima i sastavu, čini se da su se dve grupe pitanja izdvojile kao zajedničke za sve njih: Najpre, koja sve ovlašćenja treba da pripadaju savetima, kao i gde je granica razgraničenja njihovih nadležnosti sa organima zakonodavne i izvršne vlasti- posebno u pogledu odlučivanja o statusnim pitanjima nosilaca pravosudnih funkcija; a potom, kakav treba da bude sastav saveta da bi omogućio adekvatnu realizaciju ovih nadležnosti.

Po Venecijanskoj komisiji, „ne postoji standardni model koji jedna demokratska zemlja mora da sledi u formiranju svog vrhovnog sudskog saveta, sve dok je funkcija takvog saveta usklađena sa ciljem obezbeđenja pravilnog funkcionisanja nezavisnog sudstva u jednoj demokratskoj državi.“ U ovo se nesumnjivo ubraja preuzimanje nadležnosti u vezi sa statusnim pitanjima nosilaca pravosudnih funkcija, odnosno njihovom izboru, disciplinskoj odgovornosti i razrešenju. Očigledno je da sudstvo mora da bude odgovorno za svoje postupanje u skladu sa zakonom, pod uslovom da su omogućene adekvatne i pravične procedure i da do razrešenja dolazi isključivo iz razloga koji su adekvatno potkrepljeni dokazima. Ipak, obično se pretpostavlja da je osnovni cilj samog postojanja vrhovnog sudskog saveta zaštita nezavisnosti sudija putem izolovanja od neopravdanog pritiska koji mogu da vrše druge grane vlasti u pitanjima kao što su izbor i imenovanje sudija i obavljanje disciplinskih funkcija (...).“²⁶² Imajući u vidu princip podele vlasti i već pomenute razlike između nacionalnih pravnih sistema u Evropi, Venecijanska komisija je zauzela stav da imenovanje sudija ne bi trebalo da bude predmet

²⁶² CDL-AD(2007)028, par. 28.

skupštinskog glasanja imajući u vidu opasnost da politički kriterijumi prevagnu nad suštinskim. Iz perspektive Komisije, izbor od strane parlamenta je diskrecioni akt, čak i ako je učinjen na predlog sudskog ili tužilačkog saveta, jer se ne može isključiti mogućnost da će izbor predloženog kandidata biti odbijen. Imajući ovo u vidu, Komisija predlaže uspostavljanje sudskog save-ta, čiji sastav, nezavisnost i ovlašćenja treba da budu regulisani ustavom.²⁶³ Ističući da je sve garancije vezane za najvažnija pitanja sudske nezavisnosti potrebno podići na nivo ustavnih garancija, Venecijanska komisija zapravo naglašava i potrebu njihove zaštite od političkog uticaja koji se ogleda u učes-talim izmenama zakona.

Kada je u pitanju uloga koju druge grane vlasti (npr. predsednik dr-žave) mogu imati u ovom procesu, važno je da sudski saveti zadrže snažnu poziciju „za intervenciju“ koja može biti zakonom predviđena u formi miš-ljenja, predloga ili same odluke.²⁶⁴ U skladu sa tim, kada je neko drugo telo, a ne sam sudski savet, nadležno za imenovanje sudija, predlog saveta može biti odbijen samo izuzetno i to telo ne može biti ovlašćeno da imenuje dru-gog kandidata koji nije bio na listi koju je sačinio sudski savet. Venecijanska komisija ističe da, sve dok je takvo telo vezano predlogom sudskog saveta, ova vrsta imenovanja ne predstavlja problem, ali ponovo ističe da takav me-tod može uspešno funkcionisati samo u državama sa dugom demokratskom tradicijom, dok u mladim demokratijama predstavlja razlog za zabrinutost (CDL-AD(2007)028, par. 14-15).²⁶⁵ Paterson smatra da, bez sumnje, podela vlasti mora igrati važnu ulogu u imenovanju sudija i vršenju njihovih funk-

²⁶³ CDL-AD(2007)028, par. 47-48.

²⁶⁴ The European Charter on the statute for judges DAJ/DOC(98)23 adopted in Strasbourg in July 1998, par. 1.3.

²⁶⁵ U tom smislu, interesantno je da je slično rešenje poznavao još Ustav iz 1888. u kome je uloga monarha u postupku određivanja drugostepenih i trećestepenih sudija bila simbolička, pa iako „sve sudije postavlja kralj... Predsednici i članovi Kasacionog i Apelacionog suda postavljeni su na osnovu lista, od kojih jednu predlaže Državni savet, a jednu Kasacioni sud“ (čl. 155, st. 1 i 3). „Vlada je po svom izboru postavljala samo sudije prvostepenih sudova. Predsednike prvostepenih sudova, članove i pred-sednika Apelacionog suda, vlada je postavljala po kandidatskim listama Apelacionog i Kasacionog suda; članove i predsednika Kasacionog suda po kandidatskoj listi samog tog suda“ Ustav iz 1903. Jedina razlika između ova dva ustava, kada je reč o načinu određivanja sudija, je u tome što Ustav od 1903. godine propisuje i postupak predlaganja kandidata za sudije prvostepenih sudova. Naime, one se „postavljaju [se] po listi, koju predlaže ministar pravde sa predsednicima Kasacionog i Apelacionog Suda“, pri čemu „u listi mora biti dva puta onoliko kandidata, koliko ima upražnjenih sudijskih mesta“ (čl. 154, st. 5 Ustava od 1903. godine). Ovim je, u skladu sa zahtevima sudijske nezavisnosti, i pitanje načina određivanja prvostepenih sudija bilo ustavom rešeno, i time izuzeto iz nadležnosti zakonodavne vlasti. Iako se ovom novinom isključuje mogućnost zakonskog prepuštanja monarhu da samostalno odlučuje o sastavu prvostepenih sudova, poveravanje predlaganja kandidata trojici javnih funkcionera – ministru pravde i predsednicima Kasacionog i Apelacionog suda – pruža nešto slabije garantije sudijske nezavisnosti od rešenja koje je predviđeno za određivanje sudija drugostepenog i trećestepenog suda. Marinković, T. (2010) Jemstva sudijske nezavisnosti u ustavima Kneževine i Kraljevine Srbije, *Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu*, 2, str. 143- 157.

cija ali ističe neprihvatljivost apsolutnog važenja tog principa kada je reč o imenovanju sudija, jer se onda zapravo radi o nekoj vrsti samopostavljenja kroz telo sačinjeno isključivo od sudija. Isti autor imenovanje kroz ovakvo telo vidi kao priliku za neku vrstu *self-replication*, odnosno biranje, iz ugla tih sudija, podobnih kandidata, što sličnijih njima samima.²⁶⁶ Flajner ne smatra da imenovanje sudija od strane izvršne vlasti nužno predstavlja atak na njihovu nezavisnost ukoliko su obezbeđene druge garancije nezavisnosti poput stalnosti mandata i finansijske sigurnosti.²⁶⁷

Za razliku od ovlašćenja čija je primarna uloga zaštita nezavisnosti pravosuđa, stav Venecijanske komisije je da „autonomija sudskog saveta koja garantuje nezavisnost pravosuđa, ne podrazumeva postojanje sudijskog samoupravljanja. Upravljanje administrativnom organizacijom pravosuđa ne mora nužno u potpunosti biti u rukama sudija.“ (CDL-AD(2007)028, par. 25-26)²⁶⁸ „Saveti sudstva, kada postoje, ili druga nezavisna tela nadležna za upravljanje sudovima, sami sudovi i/ili strukovne organizacije sudija mogu biti konsultovani prilikom izrade budžeta pravosuđa.“²⁶⁹

Imajući sve navedeno u vidu, kada je reč o nadležnostima VSS-a i DVT-a u procesu ustavnih promena, čini se nespornim da članovi 154. i 165. Ustava treba da budu izmenjeni na način koji podrazumeva isključivu nadležnost VSS-a i DVT-a za izbor i razrešenje nosilaca pravosudnih funkcija.

U skladu sa preporukama EK i relevantnim stavovima Venecijanske komisije, Nacrt predloženih amandmana značajno proširuje nadležnosti Visokog saveta sudstva i Visokog saveta tužilaca (u daljem tekstu: VST)²⁷⁰. Ovakav pristup obezbeđuje savetima odlučujući uticaj na imenovanje, napredovanje, vrednovanje rada, utvrđivanje odgovornosti i razrešenje sudija²⁷¹ i zamenika tužilaca, kao i kontrolu u okviru različitih ključnih aspekata sudstva i tužilaštva.

U Nacrtu je navedena opširna lista ovlašćenja, po kojoj „Visoki savet sudstva bira i razrešava predsednika Vrhovnog suda Srbije i predsednike ostalih sudova, bira sudije i sudije porotnike i odlučuje o prestanku njihove funkcije, prikuplja statističke podatke od značaja za rad sudija, vrednuje rad

²⁶⁶ *Ibid.*, 30.

²⁶⁷ Flajner, T. (2009) Nezavisnost sudstva, *Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu*, 4, str. 107.

²⁶⁸ Vidi i: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) Opinion on Recent Amendments to the Law on Major Constitutional provisions of the Republic of Albania, CDL-INF (1998)009, adopted by the Venice Commission at its 100th Plenary Session (Rome, 17th April 1998) par. 12.

²⁶⁹ CDL-AD(2007)028, par. 40.

²⁷⁰ Novi naziv Državnog veća tužilaca

²⁷¹ Venecijanska komisija smatra da sudski savet treba da ima presudni uticaj na izbor i napredovanje sudija i (na primer, preko disciplinskih organa koje obrazuje savet) na disciplinske mere koje se protiv njih izriču. (CDL-AD (2007)028, paragraf 25)

sudija, predsednika sudova i sudijskih pomoćnika, odlučuje o premeštaju i upućivanju sudija, imenuje i razrešava članove disciplinskih organa, određuje broj sudija i sudija porotnika, predlaže sredstva za rad Visokog saveta sudstva i za rad sudova u pitanjima iz njegove nadležnosti i samostalno raspolaže tim sredstvima i odlučuje o drugim pitanjima položaja sudija, predsednika sudova i sudija porotnika određenim zakonom.²⁷²

Kada je reč o Visokom savetu tužilaca, u skladu sa preporukom EK o jačanju položaja tužilačkog saveta, Nacrt značajno povećava nadležnost Visokog saveta tužilaca i u drugim stvarima. Amandman XXV propisuje da: „Visoki savet tužilaca predlaže Narodnoj skupštini izbor i razrešenje Vrhovnog javnog tužioca Srbije i javnih tužilaca, bira zamenike javnih tužilaca i odlučuje o prestanku njihove funkcije, vrednuje rad javnih tužilaca, zamenika javnih tužilaca i tužilačkih pomoćnika, imenuje i razrešava članove disciplinskih organa, podnosi Narodnoj skupštini godišnji izveštaj o radu javnih tužilaštava, predlaže sredstva za rad Visokog saveta tužilaca i za rad javnih tužilaštava u pitanjima iz njegove nadležnosti i samostalno raspolaže tim sredstvima i odlučuje o drugim pitanjima položaja Vrhovnog javnog tužioca Srbije, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca određenim zakonom.“

I pored značajnog proširenja nadležnosti pravosudnih saveta koja je predviđena amandmanima, Venecijanska komisija je u nedavnom mišljenju (par. 24.) primetila da je jedan aspekt u potpunosti izostavljen u Nacrtu. Naime, reč je o pravosudnom budžetu, kao važnom elementu nezavisnosti pravosuđa. Iako EU standardi ne zahtevaju potpunu autonomiju budžeta pravosuđa, u više izvora se navodi postojanje jakih razlozi u korist uvažavanja stavova pravosuđa u pripremi budžeta²⁷³.

4.3.2. Obavezna obuka kao preduslov za prvi izbor na pravosudnu funkciju

Imajući u vidu komentar Venecijanske komisije u Mišljenju o odredbama o pravosuđu u Nacrtu Ustava Republike Srbije iz 2005. godine²⁷⁴, a u vezi sa postojanjem „praktične potrebe da se najpre utvrdi da li je sudija stvarno sposoban za efikasno obavljanje funkcije pre izbora na stalnu funkciju“, na-

²⁷² Amandman XII Nacrta.

²⁷³ Vidi: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL-AD(2010)004-e, *Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part I- The Independence of Judges*, Adopted by the Venice Commission at its 82th plenary session (Venice, 12-13 March 2010), par. 54.

²⁷⁴ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) *Opinion on the Provisions on the Judiciary in the Draft Constitution of the Republic of Serbia*, adopted by the Commission at its 64th plenary session (Venice, 21-22 October 2005);

ročito u zemljama sa relativno novim pravosudnim sistemima, Nacrt u okviru Amandmana VI uvodi obaveznu obuku kao jedan od uslova za izbor sudija i zamenika javnih tužilaca koji se prvi put biraju na funkciju.

Značaj inicijalne obuke prepoznat je Mišljenju br. 4 u Konsultativnog veća evropskih sudija koje je razmatralo da li obuka treba da bude obavezna samo za sudije koje se angažuju na početku njihove karijere ili i za sudije koje se biraju iz reda iskusnih pravnika. Konsultativno veće je mišljenja da obe grupe sudija treba da prođu inicijalnu obuku, budući da je obavljanje sudijskih dužnosti za obe grupe predstavlja novu profesiju, i podrazumeva poseban pristup u mnogim oblastima, naročito u odnosu na profesionalnu etiku sudija, proceduru i odnos sa svim licima koje učestvuju u sudskom postupku. Takođe se navodi da je važno uzeti u obzir specifične karakteristike metoda zapošljavanja, kako bi se ciljano obuhvatili i adekvatno prilagodili programi obuke, pri čemu će se iskusni pravници obučavati samo za stvari neophodne za njihovu novu profesiju. Konsultativno veće, između ostalog, daje preporuku da, u okviru nadležnosti sudstva ili drugog nezavisnog tela, obuka bude poverena posebnom samostalnom telu sa sopstvenim budžetom, koje će, stoga, biti u mogućnosti da, uz konsultacije sa sudijama, osmisli programe obuke i osigura njihovo sprovođenje.

U skladu sa Radnim tekstom, kandidat može biti izabran samo ako je završio neku od zakonom propisanih obuka u instituciji za obuku sudija. Ideja zakonodavca bila je da obezbedi da sve novoizabrane sudije i zamenici javnih tužilaca, pre početka vršenja pravosudne funkcije, pohađaju standardizovanu obuku koja će biti prilagođena u skladu sa njihovim prethodnim radnim iskustvom. Ovim bi se, s jedne strane, omogućilo da sve sudije/svi zamenici javnih tužilaca imaju određeni garantovani nivo sposobnosti i obrazovanja potrebnih za uspešno obavljanje svojih funkcija, dok bi, s druge strane, princip jednakih mogućnosti za zapošljavanje u pravosuđu bio očuvan uvođenjem više vrsta obuka različitog trajanja i sadržaja za sve kandidate, u zavisnosti od njihove profesionalnog iskustva i prethodnog radnog iskustva.

Iako se radi o temi koja je izazvala žestoku debatu u stručnoj javnosti, odluka autora Radnog teksta bila je da se na nivou Ustava zaustavi na pomenutom stepenu opštosti, a da sve pojedinosti koje se tiču vrste i organizacije obuka, ostavi kao zakonsku materiju. Ovakvom rešenju moglo bi se zameriti nekoliko stvari: Najpre, uvođenje termina „posebna obuka“ i pored činjenice da pojam početne obuke koji je ustaljen i u našem pravnom sistemu i u uporednom pravu, ne sprečava da se početna obuka uredi na drugačiji način nego što je trenutno slučaj. Detaljnije propisivanje ovakve vrste obuke, uz zakonsku razradu tzv. „sistema kvota“ predstavljalo bi adekvatno prelazno rešenje i otklonilo višegodišnju neizvesnost i animozitet između svršenih akademaca i sudijskih i tužilačkih saradnika i pomoćnika.

Pored navedenog nije jasno zašto je upotrebljen termin „institucija za obuku u pravosuđu osnovana zakonom“. U Republici Srbiji već osam godina postoji Pravosudna akademija i čini se da nema potrebe za upućujućim izrazima. Kako će izbor pravosudnih funkcionera očigledno biti uslovljen pohađanjem obuke za sudije i tužioce, potrebno je da se Ustavom prepozna Pravosudna akademija kao institucija za obuku i izbegne eventualna opasnost budućeg multiplikovanja ustanova za obrazovanje u pravosuđu.

Na sličnom koloseku je i Venecijanska komisija koja je u par. 23 i 38 Mišljenja zauzela jasan stav da su amandmani ostali nedorečeni po pitanju položaja i uloge sudijskih saradnika u pravosudnom sistemu RS i sugerisala da se ovo pitanje detaljno reguliše zakonom, dok bi opšti uslovi za izbor sudija trebalo ili da budu regulisani na ustavnom nivou, u kom slučaju onda mogu uključiti obaveznu obuku sudija, ili u suprotnom, u potpunosti regulisani zakonom. Komisija je sugerisala i da bi bilo preporučljivo zaštititi Akademiju od mogućeg neprimerenog uticaja, tako što bi joj se obezbedio čvrst status u Ustavu. (par. 42)

4.3.3. Stalnost mandata kao individualna garancija nezavisnosti sudije

Stalnost kao garancija nezavisnosti podrazumeva da sudijska funkcija ne može prestati drukčije nego *ex iustis causa*, a naročito da ona ne može prestati administrativnim otpuštanjem – jednostranim i neobrazloženim prekidom funkcije voljom upravne vlasti.²⁷⁵ Tako su američki ustavotvorci, još krajem XVIII veka, ustanovili jednoobrazna pravila odgovornosti za sve javne funkcionere, uključujući tu i sudije federalnih sudova, propisavši da oni mogu da budu razrešeni dužnosti samo zbog veleizdaje, primanja mita ili drugih teških zločina i krivičnih dela (čl. 2, odeljak 4, Ustav SAD). Engleski Zakon o nasleđu prestola od 1701. godine predviđa da sudije ostaju na dužnosti dok se dobro vladaju (*quam diu se bene gesserint*) što, iako podrazumeva doživotno obavljanje te funkcije, ne isključuje mogućnost njihovog razrešenja usled nesposobnosti (*incapacity*) ili lošeg vladanja (*misbehaviour*). Najveći broj ustava, međutim, ne navodi razloge za razrešenje sudije, prepuštajući uređenje ovog pitanja, uprkos njegovom nesumnjivom značaju za sudijsku nezavisnost, zakonodavnoj vlasti. Ipak, određena minimalna pravila o prestanku sudijske funkcije ustavi redovno propisuju, određujući, pre svega, organ koji odlučuje o prestanku funkciju, a uz njega neretko i organ koji pokreće postupak za prestanak funkcije.²⁷⁶ Stalnost sudijske funkcije predstavlja jedan od ključnih elemenata nezavisnosti sudija. Shodno tome, sudije bi trebalo da uživaju stalnost sudijske funkcije sve do dostizanja gornje starosne

²⁷⁵ Kostić, L. (2010): 49.

²⁷⁶ Marinković, T. (2010): 159.

granice za penzionisanje, ukoliko takva granica postoji. Uslove prestanka sudijske funkcije bi trebalo ustanoviti zakonom. Trajno imenovanje se može ukinuti samo u slučaju ozbiljnog kršenja disciplinskih ili krivičnih zakonskih odredbi ili kada sudija više nije u stanju da obavlja svoju sudijsku funkciju. Prevremeno penzionisanje može se odobriti samo na zahtev odnosnog sudije ili iz zdravstvenih razloga. Stav Komiteta Ministara Saveta Evrope je da čak i kada postoji zapošljavanje na probni rok ili na određeno vreme, odluka o potvrđi ili obnavljanju takvog imenovanja može se doneti samo u skladu sa gore pomenutim uslovima, kako bi se obezbedilo potpuno poštovanje nezavisnosti sudstva.²⁷⁷

Član 146 Ustava RS u stavu 1 garantuje stalnost sudijske funkcije. Ipak, u stavu 2, propisan je izuzetak koji predviđa da se lice koje se prvi put bira za sudiju bira na tri godine. Upravo ovaj izuzetak predmet je kritika u prethodnih desetak godina, ali i tema kojom se Venecijanska komisija bavila u više navrata.

Iako je stalnost mandata, kao garancija sudijske nezavisnosti, danas ugrađena u brojne međunarodne dokumente koji sadrže relevantne standarde, izgleda da i dalje postoji određeni broj otvorenih pitanja, poput odluke svake pojedinačne države da izabere između ograničenog trajanja ili nepostojanja probnog perioda (odnosno probnog mandata). Kako je probni period osporen i od strane vrhovnih sudova nekih evropskih država,²⁷⁸ Venecijanska komisija je zauzela stav da probni period može da ugrozi nezavisnost sudija jer mogu osećati pritisak da u konkretnim slučajevima presude na određeni način. Imajući ovo u vidu, Komisija je zauzela stav da ovo ne treba da bude shvaćeno kao isključivanje mogućnosti za postojanje privremenih sudija. Ovo naročito u državama sa relativno novim pravosudnim sistemima, gde može postojati praktična potreba da se najpre proceni da li je sudija zaista sposoban za efektivno vršenje funkcije pre imenovanja na trajni mandat ili ocenu da do izbora ne treba da dođe. U svakom slučaju, ako je probni period obavezan „odbijanje da se sudija imenuje na trajni mandat mora biti zasnovano na objektivnim kriterijumima i uz poštovanje istih procesnih garancija koje važe u slučaju razrešenja sudije.“ Komisija zaključuje da je osnovna ideja isključivanje svih faktora koji mogu dovesti u pitanje nepristrasnost sudije, te da bi „uprkos višem cilju obezbeđivanja visokih standarda kroz sistem evaluacije, „uprkos kredibilnom cilju osiguravanja visokih standarda kroz sistem evaluacije, veoma je teško pomiriti nezavisnost sudije sa sistemom ocenjivanja njegovog rada. Ako se mora birati između ta dva, ključna vrednost je sudijska nezavisnost.“²⁷⁹

²⁷⁷ *Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on independence, efficiency and responsibility of judges*, par. 49-51.

²⁷⁸ Vidi: The decision of the Appeal Court of the High Court of Judiciary of Scotland (Starr v Ruxton, [2000] H.R.L.R 191 and also Millar v Dickson [2001] H.R.L.R 1401).

²⁷⁹ CDL-AD(2007)028, par. 40-43.

Imajući ovo u vidu, ukidanje probnog perioda za sudije i zamenike tužilaca, predloženo u Radnom tekstu, predstavlja značajan napredak u jačanju nezavisnosti sudstva. Trajnost mandata uklanja rizik od neprimerenog uticaja na rad nosilaca pravosudnih funkcija, kako bi se osigurala njihova nezavisnost u odlučivanju bez straha od toga da neće biti izabrani na stalnu funkciju.

4.3.4. Sastav pravosudnih saveta i mehanizmi za sprečavanje blokade odlučivanja (antideadlock mechanism)

Kao što je ranije pomenuto, promena sastava pravosudnih saveta bila je jedan od ključnih zahteva EK u okviru Poglavlja 23.

U pogledu sastava sudskih saveta, Venecijanska komisija smatra da bi „najmanje polovinu njegovih članova trebalo bi da čine sudije koje su izabrale njihove kolege.”²⁸⁰ Ipak, u skladu sa ranije pomenutim nastojanjem da se uspostave elementarni demokratski principi, Venecijanska komisija prepoznaje potrebu da ostali članovi saveta ne budu deo pravosuđa i da predstavljaju druge grane vlasti ili akademsku zajednicu ili pravnike praktičare. Takav sastav opravdava činjenica da „uloga kontrole kvaliteta i nepristrasnosti sudstva prevazilazi interese sudija pojedinaca. Vršenje navedene kontrole od strane saveta imaće za rezultat povećano poverenje građana u upravljanje pravosuđem.“ Štaviše, preovlađujuća moć sudijske komponente može izazvati zabrinutost povodom rizika od „korporativističkog upravljanja”.²⁸¹ Komisija je mišljenja da bi sastav u kojem postoji paritet članova iz sfere sudstva i članova iz drugih društvenih sfera, kao i činjenica da se predsednik sudskog saveta bira iz reda članova koji nisu sudije, osigurao bolju ravnotežu između samostalnosti i nezavisnosti, s jedne strane, i odgovornosti sudske vlasti, s druge.²⁸² Prema stavu Venecijanske komisije, takvim sastavom koji podrazumeva jednak broj sudija i članova koji nisu sudije osigurala bi se inkluzivnost društva i podjednako izbegla politizacija i autokratska vlast.²⁸³

Štaviše, ogromna nadmoć sudijske komponente, rađa opasnost od korporatizacije upravljanja. U mešovitom sastavu saveta i vršenju kontrolne funkcije, Komisija vidi mehanizam jačanja poverenja građana u pravosuđe. Kada je u pitanju učešće izvršne vlasti, odnosno njenih predstavnika (npr. ministra pravde) Venecijanska komisija, uzimajući u obzir praksu brojnih evropskih država, u načelu dozvoljava mogućnost da ministar bude član saveta ali predlaže da bude isključen iz postupka donošenja odluka koje se tiču premeštaja sudija ili disciplinskih mera protiv njih, što bi moglo dovesti do neprimerenog uticaja

²⁸⁰ CDL-AD(2007)028, par. 46.

²⁸¹ CDL-JD(2007)001, par. 29 i CDL-AD (2007)028, par. 29-30.

²⁸² CDL-AD(2011)010, par. 14.

²⁸³ CDL-AD(2011)010, par. 20.

vlade.²⁸⁴ Komisija podvlači neophodnost da se obezbede delotvorne disciplinske procedure, odnosno da se osigura da se disciplinski postupci protiv sudija sprovede efikasno i da nisu kompromitovani neopravdanom uzdržanošću kolega. „U sistemu koji počiva na demokratskim principima, razumljivo je da sudski savet treba da predstavlja volju naroda, kao što to čini skupština.” Iz perspektive Komisije, zbog zaštite saveta od politizacije, njegovi članovi ne bi trebalo da budu narodni poslanici²⁸⁵. Ipak, sve tri grane vlasti, pa i sudska, treba da potiču ili zadrže neku vezu sa građanima kao nosiocem suverenosti.

Prema Nacrtu amandmana, Visoki savet sudstva ima deset članova: pet sudija iz sudova različitih nivoa koje biraju druge sudije i pet istaknutih pravnik-a koje bira Narodna skupština većinom od tri petine glasova²⁸⁶. Za izbor članova iz reda nesudija, zahteva se, u prvom krugu, visoka tročetinska većina. Kao mehanizam kojim bi se sprečila blokada odlučivanja, u drugom krugu glasanja zahteva se pet devetina glasova svih poslanika. Pored toga, u slučaju da nisu svi članovi izabrani u drugom krugu glasanja, preostali članovi se, nakon 15 dana, biraju iz reda predloženih kandidata, većinom glasova, od strane komisije koju čine predsednik Narodne skupštine, predsednik Ustavnog suda, predsednik Vrhovnog suda Srbije, Vrhovni javni tužilac Srbije i Zaštitnik građana. Nadležni odbor Narodne skupštine predlaže dva puta više kandidata u odnosu na broj članova koji se biraju. Komentarišući ovo rešenje, Venecijanska komisija (par. 59 Mišljenja) konstatuje da je rešenje po kome Savet ima paran broj članova manje uobičajeno nego da postoji neparan broj, što je aktuelni trend u mnogim evropskim državama - samo u nekoliko zemalja postoji parni broj članova u pravosudnim savetima.²⁸⁷ Prema Nacrtu amandmana, zahteva se da članovi iz reda istaknutih pravnik-a moraju da poseduju visok nivo adekvatnog znanja i iskustva, kao i da uživaju ugled, a kao obavezni uslovi, propisani su položen pravosudni ispit i „najmanje deset godina radnog iskustva u pravnoj oblasti iz nadležnost Visokog saveta sudstva.“ Prema Nacrtu amandmana, predsednik VSS bira se među članovima Visokog saveta sudstva koji nisu sudije.²⁸⁸

²⁸⁴ CDL-AD(2007)028, par. 34 i par. 50-51.

²⁸⁵ CDL-AD(2007)028, par. 30-32.

²⁸⁶ Značajno je da član 105 važećeg Ustava, između ostalog, propisuje da Narodna skupština bira članove Vlade, sudije Ustavnog suda, guvernera Narodne banke Srbije, članove Upravnog odbora i Zaštitnika građana, većinom glasova svih poslanika. Nesporno je da su funkcije koje navedena lica obavljaju, a koje bira Narodna skupština, od suštinskog značaja za funkcionisanje države, te da njihov legitimitet svakako nije ništa manji u odnosu na Vrhovnog javnog tužioca, javne tužioce i članove VSS i VST.

²⁸⁷ Oni sa parnim brojem članova uključuju Jermeniju, Belgiju, Dansku, Italiju, Holandiju, (Škotsku), Slovačku, Španiju

²⁸⁸ Stoga, u parlamentarnim sistemima u kojima predsednik/šef države ima veća formalna ovlašćenja, nema primedbi na poveravanje funkcije predsedavajućeg sudskog saveta šefu države, dok u (delimično) predsedničkim sistemima, predsedavajućeg saveta može da bira sam Savet iz reda članova koji nisu sudije. Takvo rešenje može obezbediti ravnotežu između neophodne nezavisnosti predsedavajućeg i potrebe da se izbegnu moguće korporativističke tendencije unutar saveta. (CDL-JD(2007)001, par. 34 i CDL-AD (2007)028, par. 35)

Čini se da je, nakon opšte saglasnosti u toku javne rasprave, da je pojam istaknutog pravnika neophodno preciznije definisati u samom Ustavu, ovo u Nacrtu ipak učinjeno dosta nevešto. Na ovom stanovištu stoji i Venecijanska komisija koja je ukazala (par. 60) da se zahtevanjem položenog pravosudnog ispita diskriminiše većina profesora prava, ali i ukazala na neodređenost opisa „poslovi iz oblasti nadležnosti Visokog saveta sudstva“.²⁸⁹ Doslovnim tumačenjem teksta nacрта, došlo bi se do zaključka da je bivši službenik Sektora za pravosuđe Ministarstva pravde ili Administrativne kancelarije VSS kvalifikovan za poziciju člana VSS-a iz reda istaknutih pravnika, dok to nije slučaj sa profesorima procesnog ili čak pravosudno-organizacionog prava. Dodatni paradoks predstavlja i činjenica da se za funkciju sudije Ustavnog suda ne zahteva položen pravosudni ispit, iako to priroda njihovog posla zahteva u mnogo većoj meri nego kada je reč o članovima VSS.

Imajući sve ovo u vidu, čini se da bi bilo najsvrsishodnije, pored propisivanja neophodnog trajanja radnog iskustva, prirodu tog iskustva vezati za organizaciju, funkcionisanje i reformu pravosuđa. Time bi se omogućilo da najistaknutiji članovi akademske zajednice, ali i advokature, dobiju jednake prilike za članstvo u Savetu.

Pored navedenog, Venecijanska komisija je imala primedbe i na **mehanizam za sprečavanje blokade odlučivanja** (par. 61) smatrajući da mešovita komisija, kao dobar model, ukoliko je predviđena tek kao treći stepen mehanizma, u praksi verovatno neće biti korišćena, pa je sugerisano ukidanje drugog koraka, odnosno niske, petodevetinske većine. Dodatno, Komisija smatra da, kako bi postala mehanizam pogodan za osiguranje pluralizma unutar VSS, izbor petočlane komisije ne bi trebalo da bude ograničen na kandidate koje je predložio parlamentarni odbor. U par. 67-68. Mišljenja, Komisija je sugerisala propisivanje razloga za razrešenje članova Saveta u samom Ustavu, kao i izjednačavanje većine potrebne za razrešenje, sa onom koja se zahteva za izbor članova.

Simptomatično je da se Komisija nije osvrnula na očigledan disbalans u pogledu nivoa opštosti u regulisanju postupka izbora članova VSS iz reda sudija i istaknutih pravnika. U tom smislu, čini se potrebnim da se, i u pogledu izbora članova VSS iz redova sudija, ili u Ustavu uputi da će se izbor

²⁸⁹ Pored toga, Komisija je predložila nekoliko mogućih rešenja kao alternativu postojećem Nacrtu: 1) obezbeđivanje proporcionalnog izbornog sistema koji će obezbediti da je manjina u Skupštini takođe u mogućnosti da bira članove. 2) da se spoljnim organima, koja nisu pod nadzorom vlade, kao što je advokatska komora ili pravni fakulteti, da mogućnost da imenuju članove. 3) povećanje broja sudija kao članova koje bi birale njihove kolege sudije. 4) da se poveća neophodna većina i da se omogući petočlanjoj komisiji da bira između kandidata koji su se prvobitno prijavili Narodnoj skupštini za članstvo u VSS. 5) uključivanje *ex-officio* članova u VSS, s tim da ako bi ministar pravde bio uključen kao *ex-officio* član, on/ona ne bi trebalo da ima pravo glasa ili da učestvuje u procesu odlučivanja ako se radi o odluci o premeštaju sudije i disciplinskim merama protiv sudija. (par. 62-63)

sprovesti u skladu sa zakonom ili da se u same ustavne odredbe ugrade nešto detaljnija rešenja. Propisivanje detaljnijih uslova za izbor sudijskih članova, doprinelo bi kvalitetu teksta ali i osiguralo neke od demokratskih principa procesa, poput javnosti konkursa ili razumnog trajanja procedure.

Jedna od novina sadržanih u Nacrtu je i propisivanje mehanizma protiv blokade odlučivanja u okviru VSS. Predviđeno je da VSS može da donosi odluke na sednici kojoj prisustvuje najmanje sedam članova Visokog saveta sudstva i da će odluka biti usvojena glasovima najmanje šest članova. U slučaju da Visoki savet sudstva ne donese odluku o pitanjima iz svoje nadležnosti, koja će biti utvrđena posebnim zakonom, u roku od 30 dana od dana kada je odlučivao o njima prvi put, mandat svih članova Visokog saveta sudstva prestaje. Ovakvo rešenje nije naišlo na podršku Venecijanske komisije koja je ocenila da ono sa sobom nosi rizik ubrzanog donošenja odluka ili čestih raspuštanja VSS. (par. 71)²⁹⁰ Dodatno, Komisija je u nastavku iznela donekle kontradiktoran stav da bi, uzimajući u obzir sastav VSS, blokada u procesu donošenja odluka potencijalno bi mogla biti izazvana od strane politički izabranog dela VSS protiv sudija. Ovakav stav problematičan je na više nivoa. Najpre, Komisija polazi od pretpostavke da bi grupacija članova iz reda uglednih pravnika uvek zastupala isti stav, što nije realno, imajući u vidu tropetinsku većinu i nezavisnu komisiju kao mehanizme kojima se osigurava da vladajuća politička opcija ne može izabrati samo kandidate koji nemaju podršku i opozicionih stranaka. Istovremeno, Komisija parlament tretira kao izborni štab vladajuće stranke a ne kao predstavničko telo koje oslikava volju građana izraženu na demokratski sprovedenim parlamentarnim izborima.²⁹¹

U par. 65. Mišljenja, Komisija se osvrnula na mandat članova i predsednika VSS i predložila uvođenje sistema rotacije kada se radi o promeni članova Saveta, čime bi se izbegli zastoji i blokade u radu ovog tela. Komisija nije saglasna ni sa predlogom da pri ujednačenom broju članova Saveta iz reda sudija i istaknutih pravnika, predsednik bude iz ove druge grupe (par. 66).²⁹²

Kada je reč o sastavu tužilačkih saveta, važno je napomenuti da EU standardi nisu tako jasno definisani kao kada se radi o sudskim savetima. Venecijanska komisija navodi da, tamo gde postoji, u sastavu tužilačkog saveta treba da budu tužioc i iz svih nivoa tužilaštva, ali i drugi akteri, poput

²⁹⁰ Komisija je konstatovala da je VSS je nezavisno telo, što takođe znači da se njegovi članovi kao pojedinci smatraju nezavisnim i ne bi trebalo da budu razrešeni „kolektivno“ na osnovu toga što jedan član nije postupao odgovorno u postupku odlučivanja.

²⁹¹ O ovom drugom pitanju, biće više reči u narednom poglavlju.

²⁹² Ovakvim stavom, Komisija se na neki način ogradila od ranijeg mišljenja o istom pitanju. Vidi: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL-AD(2007)028, *Judicial Appointments Report* adopted by the Venice Commission at its 70th Plenary Session (Venice, 16-17 March 2007), par. 35.

pravnik, odnosno profesora prava. U slučaju da članove takvog saveta bira Narodna skupština, to bi idealno trebalo činiti kvalifikovanom većinom.²⁹³

VST, Nacrt je doneo značajne novine, po kojima bi VST imao jedanaest članova: četiri javna tužioca koje biraju drugi tužioci, pet istaknutih pravnik koje bira Narodna skupština, Vrhovni javni tužilac Srbije²⁹⁴ i ministar nadležan za pravosuđe. Vrhovni javni tužilac Srbije bi, po položaju, trebalo da obavlja funkciju predsednika VST.²⁹⁵

Komentarišući ovako predložen sastav VST, u par. 86. Mišljenja na Nacrt amandmana, Venecijanska komisija se pozvala na ranije mišljenje za Gruziju, u kome je zauzet stav da: „ravnoteža predložena za Svet, u kojoj tužioci imaju blagu većinu, a značajnu manjinu eminentni pravnici [...] izgleda prikladno“. Istovremeno, Venecijanska komisija naglasila je da tužilački savet „ne može biti instrument čistog samoupravljanja, već crpi svoj demokratski legitimitet iz izbora barem jednog njenog člana od strane Parlamenta. „Komisija je zaključila da „ako se zadrži predloženi udeo tužilaca u odnosu na članove koji nisu tužioci u Savetu, neophodna je dodatna zaštita kako bi se osiguralo da je Tužilački savet politički neutralan. [...]“

4.3.5. Nedоследnost u stavovima Venecijanske komisije

Iako su njeni stavovi koristan orijentir u iznalaženju optimalnih rešenja u postupku promene Ustava, teško je ne primetiti da i sama Venecijanska komisija stavovima doprinosi konfuziji u ispravnom razumevanju principa *checks and balances* uprkos činjenici da se u par. 13. Mišljenja poziva na ispravno, i svakom građaninu razumljivim i prijemčivim jezikom pisano tumačenje Konsultativnog veća evropskih sudija²⁹⁶ koje navodi da je „u demokratskom društvu odgovornost zakonodavca da razvije pravni okvir u kome i prema kome društvo živi. Izvršna vlast je odgovorna za upravljanje društvom (u meri u kojoj državni organi to sprovode) u skladu sa pravnim okvirom koji uspostavlja zakonodavstvo. Funkci-

²⁹³ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL-AD(2010)040, *Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part II – The Prosecution Service*, Adopted by the Venice Commission at its 85th plenary session (Venice, 17-18 December 2010), par. 60.

²⁹⁴ Novi naziv Republičkog javnog tužioca.

²⁹⁵ U mišljenju Venecijanske komisije, navodi se da Vrhovni javni tužilac treba po službenoj dužnosti da vrši funkciju predsedavajućeg tužilačkog saveta, sa izuzetkom disciplinskih postupaka. CDL-AD(2012)024, Crna Gora, par. 50) [...] “Hijerarhijska priroda tužilaštva i obaveza Vrhovnog javnog tužioca da upravlja tužilaštvom čini adekvatnim da to lice takođe predsedava tužilačkim savetom. [...]” CDL-AD(2014)042, Privremeno mišljenje o Nacrtu zakona o Državnom tužilaštvu Crne Gore, §38)

²⁹⁶ CONSULTATIVE COUNCIL OF EUROPEAN JUDGES, OPINION NO. 18 (2015) “The position of the judiciary and its relation with the other powers of state in a modern democracy”, London, 16 October 2015.

ja sudstva je da presudi između članova društva i države i samih članova društva. Često je pravosuđe pozvano i da presudi o odnosu između dve ili čak sve tri grane vlasti u državi. Sve ovo mora da se uradi u skladu sa vladavinom prava.“ I ono što je ključno, i samo CCJE insistira na *checks and balances* kao pokretaču međusobnog poštovanja i saradnje u sistemu koji podrazumeva „kako neophodno odvajanje, tako i neophodnu međuzavisnost između grana vlasti“, pri čemu je od ključne važnosti da „pravosuđe ostane slobodno od neodgovarajućih veza i neprimerenog uticaja od strane drugih grana vlasti u državi“²⁹⁷. CCJE dakle, ne govori o prekidanju svih veza između pravosuđa i drugih grana vlasti, već samo o sprečavanju „neodgovarajućih veza i neprimerenog uticaja“, precizirajući da to znači da, „kada se proverava integritet sudije, sistem koji uređuje odgovornost mora biti slobodan od mešanja izvršne vlasti ili će oslabiti podelu vlasti i za uzvrat sprečiti ispravno funkcionisanje demokratske države.“²⁹⁸

Ovaj stav je od velike važnosti iz dva razloga:

Najpre, jer identifikuje sistem odgovornosti sudije kao presudnu tačku vršenja političkog pritiska, a potom i zbog konkretizacije da u tom segmentu izvršna vlast ne sme imati uticaj. Ovo nas vodi na teren stvarnih preduslova za očuvanje integriteta sudije, odnosno do činjenice da, u sistemu koji ne dozvoljava pozivanje sudije na odgovornost izvršnoj vlasti zbog odluke u konkretnom predmetu, čime se dovodi u pitanje tvrdnja pojedinih predstavnika struke da, od nadležnosti za izbor sudija i tužilaca zapravo zavisi pretpostavka (ne) osporivosti njihovog kasnijeg integriteta. Jer, ako bi se ovakva tvrdnja prihvatila i krenulo od premise da, onaj ko bira, zapravo kontroliše i neprimereno usmerava budući rad sudije i/ili tužioca, onda bi se s pravom mogli dovoditi u pitanje i zahtevi da pravosudni saveti, kojima će u potpunosti biti poverena nadležnost za izbor nosilaca pravosudnih funkcija, budu sastavljeni isključivo od sudija i javnih tužilaca ili da oni čine dominantnu većinu.

Dakle, iako nepopularna i u okviru pravosuđa a i u redovima izvršne vlasti, jedino ideja o izbalansiranom sastavu pravosudnih saveta kojima su poverena puna ovlašćenja za odlučivanje o izboru, napredovanju i odgovornosti sudija i javnih tužilaca, nameće se kao ispravna.

²⁹⁷ *Ibid.*

²⁹⁸ Važno je napomenuti i da prevod pojma *checks and balances* izaziva izvesnu dozu konfuzije, kako u domaćoj javnosti, tako i u procesu konsultacija sa Venecijanskom komisijom. U paragrafu 14 mišljenja na Nacrt amandmana, Komisija je skrenula pažnju na član 4 važećeg Ustava Srbije, u kojem se navodi da „Uređenje vlasti počiva na podeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku“, pri čemu se „odnos tri grane vlasti zasniva na ravnoteži i međusobnoj kontroli.“ Komisija ovde ukazuje na problematičnost izraza „međusobna kontrola“, navodeći da reč kontrola može dovesti do sumnje u tumačenje uloge drugih grana vlasti, posebno izvršne vlasti, u odnosu prema sudovima i dovesti do „političke“ kontrole nad pravosuđem. U tom smislu, Komisija sugeriše da bi bilo bolje izbrisati izraz „međusobna kontrola“ iz teksta nekog budućeg ustava i zameniti ga izrazom „zasniva se na proveri i ravnoteži“.

Venecijanska komisija je u okviru opštih komentara na predložene amandmane, jasno podvukla neophodnost uspostavljanja ravnoteže između nezavisnosti pravosuđa i njegove odgovornosti za efikasnu upotrebu sudskog vremena i resursa, kao i za donošenje pravovremenih, kvalitetnih presuda, kako bi se mogla izgraditi obrazložena sudska praksa zasnovana na visokim standardima. Stoga je imperativ da pravosuđe obezbedi pravdu u razumnom vremenskom periodu – s obzirom da je odložena pravda uskraćena pravda. Komisija je zauzela i jasan stav u pogledu neophodnosti postojanja međusobnog, uravnoteženog uticaja i provere među granama vlasti, navodeći da svaka grana vlasti mora obavljati svoj posao, a ipak biti deo sistema provere i ravnoteže kako bi se osiguralo da nijedna od ovih grana ne dobije previše neproverene moći. U tom kontekstu, važno je, kako je navedeno u Kontrolnoj listi Venecijanske komisije za vladavinu prava, da: „Pravosuđe treba da bude nezavisno. Nezavisnost znači da je pravosuđe oslobođeno spoljnog pritiska i da nije predmet političkog uticaja ili manipulacije, posebno od strane izvršne vlasti. Ovaj zahtev je sastavni deo osnovnog demokratskog principa podele vlasti. Sudije ne bi trebalo da podležu političkom uticaju ili manipulaciji.“²⁹⁹ Takođe ključno je da se to shvati na način da ovo ne isključuje bilo kakvu interakciju sa drugim granama vlasti. (par. 10-12. Mišljenja)

U tom smislu, javlja se kao potpuno paradoksalan pristup u analizi i predlogu rešenja vezanih za *antideadlock mechanism* koji je u nedavnoj kompilaciji mišljenja Venecijanske komisije identifikovan kao poželjan u više navrata, a koji se ogleda o odvojenom izboru članova pravosudnih saveta od strane poslanika vladajuće većine i opozicionih stranaka. Naime, ovakvim pristupom se parlamentu negira priroda jedinstvenog nosioca suverenosti poverene od strane građana, a njegov sastav koji odražava volju građana slobodno izraženu na parlamentarnim izborima i suštinski predstavlja prekrajanje te volje, davanjem ovlašćenja poslanicima opozicionih stranaka koja su u nesrazmeri sa poverenjem koje je ta politička opcija dobila od građana. Dodatni problem predstavlja i činjenica da nije uvek jednostavno utvrditi koje parlamentarne stranke pripadaju vladajućoj većini a koje opoziciji. Čak ni članstvo u vladajućoj koaliciji koja formira vladu nije od preterane pomoći kao kriterijum, budući da odluka o podršci vladajućoj političkoj opciji varira u odnosu na momenat formiranja vlade ali i u kontekstu podrške konkretnim predlozima zakona i različitih odluka.

²⁹⁹ Venice Commission, *Rule of Law Checklist* CDL-AD(2016)007, Adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016) Endorsed by the Ministers' Deputies at the 1263th Meeting (6-7 September 2016) Endorsed by the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe at its 31st Session (19-21 October 2016), par. 74, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e)

4.3.6. Detaljnije propisivanje razloga za prestanak sudijske funkcije

U svom Mišljenju o Ustavu Srbije, Venecijanska komisija je navela da je preporučljivo da osnov za razrešenje sudija bude propisan Ustavom, a ne zakonom. Ova preporuka je prihvaćena u Radnom tekstu Nacrta, te su u amandmanu VII precizirani razlozi za razrešenje sudija. U amandmanu se navodi sledeće: „Sudija se razrešava ako bude osuđen za krivično delo na kaznu zatvora od najmanje šest meseci ili za kažnjivo delo koje ga čini nedostojnim sudijske funkcije, ako nestručno vrši sudijsku funkciju ili ako učini težak disciplinski prekršaj.“ Predviđeno je i da odluku o prestanku sudijske funkcije donosi VSS, sa mogućnošću podnošenja žalbe Ustavnom sudu.

Venecijanska komisija je ovom predlogu uputila dve zamerke. Najpre, zahteva se preciziranje pojma „kažnjivo delo koje ga čini nedostojnim sudijske funkcije“ (par. 47-48). Uz to, Komisija nalazi da je „nestručno vršenje sudijske funkcije“, kao razlog za razrešenje podložno zloupotrebama, te da mora biti ili precizirano ili uklonjeno iz teksta. Kao što je Venecijanska komisija ranije izjavila: „[...] [Povremena kršenja discipline, profesionalna nespособnost i nemoralne radnje su kategorije ponašanja koje su neprecizne kao pravni pojmovi i mogu dovesti do zloupotrebe.“³⁰⁰ Ono na čemu Komisija zapravo insistira je pravljenje razlike između incidentno načinjene greške i nestručnog rada.

Slične komentare Komisija je imala i u delu koji se odnosi na teške disciplinske prekršaje kao razlog razrešenja, gde se insistira na proporcionalnosti dela i sankcije. Komisija podvlači da treba voditi računa da samo greške koje su učinjene namerno ili sa velikom nemarnošću treba da dovedu do ove najteže sankcije, pa tako „disciplinski postupak treba generalno pokrenuti u slučaju profesionalnog prekršaja koji je grub i neopravdan, koji šteti ugledu pravosuđa.“³⁰¹ (par. 49-50 Mišljenja)

4.3.7. Specifičnosti rešenja koja se odnose na javna tužilaštva

Jedna od značajnijih novina u Nacrtu je i šira definicija javnog tužilaštva, kao i jasna distinkcija u odnosu na rešenja prihvaćena za sudove. Naime, predviđeno je da je „javno tužilaštvo je samostalan državni organ koji goni učinioce krivičnih i

³⁰⁰ Mišljenje o Zakonu o organizaciji pravosuđa Albanije (poglavlje VI Tranzicionog ustava Albanije) (CDL(1995)074rev), str.4

³⁰¹ *Ibid.*, stav 35. U vezi s tim, Venecijanska komisija je u prethodnim mišljenjima rekla da „Iz [...] razloga nezavisnosti i nepristrasnosti, osnovi za suspenziju, razrešenje ili ostavku treba da budu utvrđeni Ustavom, a treba odrediti i nadležni sud, kao i pravo žalbe sudije u postupku.“ Poslednje je dato u četvrtom stavu, kojim se sudiji (i predsedniku suda) daje pravo žalbe Ustavnom sudu protiv odluka Visokog saveta sudstva (VSS) o prestanku sudijske funkcije. Ovo je važna garancija nezavisnosti pravosuđa i treba je pozdraviti.

drugih kažnjivih dela i štiti ustavnost i zakonitost, ljudska prava i građanske slobode.“ (Amandman XVIII)

Iako je i sama Evropska komisija pristupila uniformno preporukama za sudove i tužilaštva, a u istom smeru su išli i određeni predlozi koji su se mogli čuti u toku javne rasprave, zakonodavac je zadržao drugačiji pristup, poštujući EU standarde o ovom pitanju i specifičnu prirodu i ulogu tužilaštva.³⁰²

Venecijanska komisija navodi da posebnu pažnju treba posvetiti razlikama između uloge i funkcije suda/sudija i javnog tužilaštva u svakom društvu. Imajući ovo u vidu, propisivanje garancija za nezavisnost sudstva u Ustavu je prilično uobičajena praksa, ali situacija je sasvim drugačija kada su u pitanju garancije nezavisnosti, odnosno samostalnosti tužilaštva. Razlozi za to se mogu naći u dugoj tradiciji organizacione povezanosti između tužilaštva i izvršne vlasti. Komitet ministara je istakao da je pravna praksa u Evropi podeljena po ovom ključnom pitanju između sistema u kojima javni tužilac uživa potpunu nezavisnost od Parlamenta i Vlade i onih gde je podređen jednoj od ovih vlasti, zadržavajući određeni stepen mogućnosti za nezavisne aktivnosti. Komitet je takođe zaključio da, u meri u kojoj je ovo institucionalno pitanje - koje se bavi osnovnom podelom vlasti u državi - a trenutno je u mnogim zemljama ključni faktor unutrašnjih reformi, uzrokovano promenama u istorijskom kontekstu ili postojanjem problema u odnosu između pravosuđa i politike, sam pojam evropskog usaglašavanja oko jedinstvenog koncepta izgleda preuranjeno. Zbog toga je Komisija pokušala da, analizirajući dve vrste sistema koji su trenutno u upotrebi, identifikuje elemente za postizanje ravnoteže koja je neophodna, kako bi se izbeglo pre naglašavanje bilo kog od tih sistema.³⁰³

Razlike u položaju sudija i javnih tužilaca reflektovane su i u rešenju po kome, Nacrt amandmana predviđa da Narodna skupština većinom glasova svih Narodnih poslanika vrši izbor Vrhovnog javnog tužioca Srbije na period od pet godina, na predlog Visokog saveta tužilaca, nakon što je sproveden javni konkurs. Sličan model izbora predviđen je i za javne tužioce. Prema važećem Ustavu, Narodna skupština, na predlog Vlade bira Republičkog javnog

³⁰² Postoji suštinska razlika u shvatanju pojma nezavisnosti, odnosno samostalnosti kada se primenjuje na sudije i kada se primenjuje na tužilaštvo. Čak i kao deo pravosudnog sistema, tužilaštvo nije sud. Nezavisnost sudstva i njena odvojenost od izvršne vlasti predstavlja, bez izuzetka, suštinu vladavine prava. Nezavisnost sudstva ima dva oblika, institucionalna, što podrazumeva i nezavisnost čitavog sudstva kao celine i nezavisnost sudija kao pojedinaca u donošenju odluka (uključujući njihovu nezavisnost od uticaja drugih sudija). Međutim, nezavisnost, odnosno samostalnost tužilaštva nije isključiva po prirodi kao što je to nezavisnost, odnosno samostalnost sudova. Čak i kada je tužilaštvo kao institucija nezavisno, može da postoji hijerarhijska kontrola donošenja odluka i delovanja tužilaca, izuzev glavnog tužioca.“ (CDL-AD(2010)040, par.28)

³⁰³ Recommendation Rec(2000)19 of the Council of Europe on the role of public prosecution in the criminal justice system, adopted by the Committee of Ministers on 6 October 2000 at the 724th meeting of the Ministers' Deputies, p.22.

tužioca, pa se predloženim rešenjem postiže značajan napredak u ovoj oblasti, jer DVT prema važećim propisima nema nikakvu ulogu u postupku predlaganja kandidata. Isto lice može biti izabrano za Vrhovnog javnog tužioca Srbije samo jednom, a nakon prestanka mandata ostaje na funkciji zamenika javnog tužioca. Ovo je u skladu sa ranijim stavovima Komisije, po kojima je važno da se onemogući ponovni izbor istog lica kao glavnog tužioca, makar ne u slučaju izbora od strane zakonodavne, ili izvršne vlasti. Postoji potencijalni rizik od toga da tužilac koji teži ponovnom izboru od strane političkog tela postupa na način koji bi mu obezbedio naklonost tog tela, odnosno da će u najmanjem slučaju tako da deluje. Vrhovni tužilac treba da bude izabran na stalnu funkciju, odnosno na relativno dug vremenski period bez mogućnosti obnavljanja mandata po isteku tog perioda. Period trajanja mandata ne treba da se poklapa sa mandatom Narodne skupštine. Time bi se osigurala veća stabilnost tužioca i njegova/njena nezavisnost od aktuelnih političkih promena.”³⁰⁴ U par. 80. Mišljenja na Nacrt amandmana, Venecijanska komisija je sugerisala predviđanje dužeg mandata Vrhovnog javnog tužioca, imajući u vidu zabranu reizbora, ali i ponovo insistirala na kvalifikovanoj većini u postupku izbora.

Kada je reč o drugoj specifičnosti u pristupu javnom tužilaštvu, Venecijanska komisija ne gleda blagonaklono na proširenu definiciju javnog tužilaštva. U par. 74. Mišljenja Komisija je istakla da „iako javno tužilaštvo očigledno uvek mora postupati u skladu sa Ustavom i zakonom, opšta zaštita ljudskih prava nije odgovarajuća oblast nadležnosti za tužilaštvo. Ovo bi trebalo da bude zadatak ombudsmana i/ili drugog tela za zaštitu ljudskih prava³⁰⁵. Pored toga, zaštita ustavnosti u državi koja ima Ustavni sud, kao što je Srbija, spada u nadležnost tog suda.“ Imajući ovo u vidu, Komisija je predložila, kao adekvatnije rešenje, sledeću formulaciju: „Zakonom se javnom tužilaštvu mogu odrediti i drugi posebni zadaci za zaštitu javnog interesa.“³⁰⁶

4.4. PERSPEKTIVE, MOGUĆI I VEROVATNI ISHODI USTAVNIH PROMENA

Jedan od najvećih paradoksa dosadašnjeg toka procesa ustavnih promena svakako je i to da smo, bežeći od jedinstva vlasti oličenog u komunističkoj partiji, nastojeći da ponovo uspostavimo temelje podele na tri, međusobno uravnotežene i interaktivne grane vlasti, od kojih svaka pored vršenja poslova

³⁰⁴ CDL-AD(2010)040.

³⁰⁵ Videti Principe vezane za status nacionalnih institucija (Pariski principi), rezolucija Generalne skupštine 48/134 od 20. decembra 1993.

³⁰⁶ O specifičnosti ustavnog položaja javnog tužilaštva u odnosu na sud vidi više u: Kolaković-Bojović, M. i Turanjanin, V. (2017) *Autonomy of public prosecution service- the impact of the “Checks and Balances” principle and international standards*, *Journal of Eastern European Criminal Law*, No. 2.

iz svoje nadležnosti, poseduje i mehanizme provere ostale dve, upali u zamku potpune suprotnosti. Naime, čini se kao da smo u sred (nikada intenzivnije) borbe koja neodoljivo podseća na period od 1950. do 1953. godine i zahteve za sprovođenjem Marksove ideje odumiranja države u privredi i njenu zamenu diktaturom proletarijata, oličenoj u „genijalnom“ konceptu radničkog samoupravljanja Edvarda Kardelja.³⁰⁷

Reflektovano na savremene događaje, pravosudni neokardeljizam fokus ustavnih reformi prenosi sa balansiranja ovlašćenja tri grane državne vlasti i sprečavanja političkih uticaja na rad pravosuđa, na teren prihvatanja ili odbijanja zahteva za povlačenjem, ne politike, već države iz pravosuđa. Ovo je vidljivo, kako iz banalnih zahteva pojedinih predstavnika struke da se odustane od ustavnog određenja suda kao državnog organa, tako i iz insistiranja za prekidanjem svih veza između parlamenta, kao stožera predstavničke demokratije i pravosuđa kao poslednje linije odbrane kako javnog interesa, tako i sloboda i prava građana koji su članove parlamenta izabrali.

Ova zamena teza eliminaciju političkog uticaja na pravosuđe poisto-većuje sa njegovim odrođavanjem od građana kao jedinih nosilaca suverenosti i jedinih koju tu suverenost, u skladu sa članom 2. Ustava RS, prenose na izabrane predstavnike. Negiranje prava izabranih predstavnika građana da, neposredno ili putem izabranih eksperata, održavaju balans između parlamenta kome je suverenost neposredno prenet, izvršne vlasti na koju je suverenost prenet posredstvom izbora u parlamentu i sudske vlasti, dovela bi do toga da ova, treća vlast, prisvaja suverenost od građana i vrši je suprotno slobodno izraženoj volji građana.

Nespремnost aktera procesa ustavnih promena da, u ovom procesu krenu od postavljanja zdravog balansa tri grane vlasti, umesto da, dokazano loša ustavna rešenja „krpe“ na osnovu diskutabilnih preporuka Evropske komisije, koje targetiraju samo pojedina pitanja izdvajajući ih iz ustavnog konteksta, teško da mogu dovesti do ishoda koji nadilazi borbu u stilu masovne tuče u prašini seoskog sokaka. Građanima Srbije ostaje samo da se pitaju: Kakvu će zaštitu moći da ostvare pred sudovima kada se prašina posle borbe slegne, a akteri ponovo postanu vidljivi u svoj bedi i/ili sjaju poraza i/ili pobeđe.

³⁰⁷ Vidi više u: *Steele, D. (1992) From Marx to Mises: Post-Capitalist Society and the Challenge of Economic Calculation, Open Court Publishing Company, p. 323.*

Glava II

NEPRISTRASNO I ODGOVORNO PRAVOSUĐE I KVALITET PRAVDE

Nepriistrasnost pravosuđa javlja se kao preduslov da donošenje sudske ili tužilačke odluke ostane isključivo u domenu primene prava i činjenica i bude lišeno koruptivnih ili drugih neprimerenih motiva, koji mogu usloviti ne samo vrstu odluke, već i značajno uticati na pravovremeno okončanje postupka ili njegovo prekomerno trajanje.

Po NSRP 2013-2018, načelo nepriistrasnosti je uspostavljeno kada postoji pravosudni sistem u kome su propisi jasni razumljivi određeni lako dostupni i usklađeni, kako međusobno tako i sa pravnim tekovinama Evropske unije i praksom međunarodnih sudskih institucija, i u kome postoji ujednačena i dostupna sudska praksa- Pravosudni sistem u kome je svakom pojedincu omogućen jednak pravni tretman i pristup pravdi pod jednakim uslovima bez diskriminacije po bilo kom osnovu i sa jednakim mogućnostima da zaštite i ostvare svoja prava i interese.³⁰⁸

Ova definicija prepoznala je ključne tačke uspostavljanja nepriistrasnog i kvalitetnog pravosuđa, koji su samo godinu dana kasnije istaknuti i od strane EK, a nakon skrining procesa. U tom smislu, ključne pretpostavke nepriistrasnosti treba posmatrati u kontekstu poštovanja standarda profesionalne etike i integriteta uopšte, ali i na nivou postupanja u pojedinačnim predmetima, u kontekstu postojanja razloga za izuzeće.

U tom smislu, od velikog značaja je kvalitetan normativni okvir koji određuje granice nepriistrasnog postupanja³⁰⁹ i to, najpre, odredbe Zakona o sudijama i Zakona o javnom tužilaštvu, etičkih kodeksa za sudije i javne tužioce, kao i obim ovlašćenja Agencije za borbu protiv korupcije. Pored jasnog definisanja ovih granica, od velikog značaja je i preventivni, odnosno mehanizam podizanja svesti nosilaca pravosudnih funkcija o značaju, granicama, obimu i značaju nepriistrasnog postupanja.

U skladu sa NSRP 2013-2018. o odgovornom pravosuđu možemo govoriti samo ako postoji sistem u kome su uspostavljeni mehanizmi kako odgovornosti pravosudnih institucija (tzv. institucionalna odgovornost), tako i nosilaca pravosudnih funkcija (individualna odgovornost) za kvalitet i rezultate rada i upotrebu dodeljenih javnih resursa. Dakle, kada govorimo o odgovornosti pravosuđa, mi zapravo govorimo o odgovornosti za nezavisan,

³⁰⁸ NSRP 2013-2018, str.3.

³⁰⁹ Za više detalja o odredbama koje uređuju nespojivost sudijske i tužilačke funkcije, vidi: Deo I, Glava II, poglavlja 1 i 2.

nepriistrasan, stručan i efikasan rad, kako nosilaca pravosudnih funkcija, tako i pravosudnih tela.

Ključ izgradnje odgovornog pravosuđa leži u uspostavljanju i efektivnoj primeni jasnih, preciznih, objektivnih i transparentnih standarda za ocenu vršenja pravosudne funkcije, imajući u vidu nekoliko segmenata: vrednovanje rada, etika, disciplina, građanskopravna i krivičnopravna odgovornost nosilaca pravosudnih funkcija, kao i njihovo adekvatno dovođenje u vezu sa obukom i karijernim sistemom, odnosno napredovanjem sudija, predsednika sudova, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, sudskog i tužilačkog osoblja (sudijskih i tužilačkih pomoćnika, pripravnika i državnih službenika i nameštenika zaposlenih na administrativnim, tehničkim, računovodstvenim, informacionim i drugim pratećim poslovima).³¹⁰

Iz ovoga se jasno vidi da je pitanje odgovornosti teško posmatrati izvan konteksta etike i integriteta nosilaca pravosudnih funkcija. Uprkos činjenici da NSRP 2013-2018. odgovornost pravosuđa izdvaja kao poseban reformski princip³¹¹, međunarodni standardi u oblasti pravosuđa, kao i EK kroz preporuke u Izveštaju o skriningu, tretiraju pitanje odgovornosti kao neodvojivu celinu sa etikom i integritetom, odnosno garancijama nepristrasnosti.

Pomenuta kontekstualizacija vidljiva je i u UN-ovim Osnovnim načelima nezavisnosti pravosuđa³¹² koja obavezuju sudije da se „uvek ponašaju tako da čuvaju dostojanstvo svog poziva i nepristrasnost i nezavisnost sudstva“ (načelo 8). U skladu s tim, Osnovna načela UN predviđaju i postojanje odgovarajućeg postupka u kojem bi se brzo i pravedno razmatrale optužbe i žalbe protiv sudija „u vezi sa sudijskim i profesionalnim sposobnostima“ uz poštovanje načela prava na pravično suđenje i poverljivosti u početnoj fazi razmatranja, osim ako sudija ne zahteva drugačije (načelo 17). Nekompetentnost i nedolično ponašanje, definisani su načelom 18. kao razlozi za udaljenje ili razrešenje sudije.

Na istom kursu su i Bangalorski principi koji jasnije artikulišu načelo odgovornosti predviđajući da su sudije za svoje ponašanje odgovorne odgovarajućim institucijama ustanovljenim kako bi se održali standardi pravosuđa, koje su i same nezavisne i nepristrasne, i koje treba da dopunjuju a ne da

³¹⁰ Vidi više u: Kolaković-Bojović, M. (2016) *Okončanje krivičnog postupka u razumnom roku*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.

³¹¹ Bangalorski principi definišu šest vrednosti na kojima treba da se zasniva sudijsko postupanje: (a) nezavisnost, (b) nepristrasnost, (c) integritet, (d) primerenost, (e) jednakost i (f) sposobnost i revnost. Za svaku od tih vrednosti predviđaju osnovno načelo sudijskog postupanja i smernice za njegovu primenu u praksi.

³¹² *Basic Principles on the Independence of the Judiciary*, Adopted by the Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders held at Milan from 26 August to 6 September 1985 and endorsed by General Assembly resolutions 40/32 of 29 November 1985 and 40/146 of 13 December 1985.

odstupaju od postojećih pravnih pravila i postupanja koja obavezuju sudije.

Preporuka (2010)12 Komiteta Ministara Saveta Evrope predviđa da se disciplinski postupak protiv sudije može voditi onda kada propusti da obavlja svoje dužnosti na efikasan i odgovarajući način (poglavlje VII, tačka 69.).

Što se disciplinskih postupaka tiče, prema Preporuci (2010)12 njih treba da sprovedu nezavisni organi ili sudovi, poštujući sve garantije prava na pravično suđenje. Uz to, sudijama se mora omogućiti pravo da podnesu žalbu na odluku disciplinskih organa. Vrste sankcija koje se mogu izreći u disciplinskom postupku nisu propisane, već se samo nalaže da sankcije budu srazmerne načinjenom prekršaju. Ova preporuka značajnu pažnju posvećuje pitanju pravilima sudijske etike, navodeći da ona trebalo da budu sadržana u kodeksima sudijske etike, koji treba da podstaknu poverenje javnosti u sudije i sudove (poglavlje VIII, tačka 73).

Slično, Evropska povelja o zakonu za sudije sadrži i posebne odredbe o disciplinskoj odgovornosti sudija, takođe ih vezujući za prethodno predviđenu obavezu sudija – da u obavljanju svojih funkcija pokažu poštovanje prema učesnicima u sudskom postupku i pažnju u održavanju visokog nivoa stručnosti u suđenju. Sudije takođe imaju obavezu da poštuju poverljivost informacija do kojih dođu u toku postupka (tačka 1.5). U slučaju nepoštovanja neke propisanih dužnosti, Povelja predviđa mogućnost vođenja disciplinskog postupka pred organom u čijem sastavu je najmanje polovina sudija. U disciplinskom postupku treba da budu obezbeđene garantije pravičnog suđenja (pravo na saslušanje stranaka i pravo na zastupnika). Sankcije koje se izriču moraju biti propisane zakonom i biti srazmerne načinjenom prekršaju. Odluka disciplinskog organa mora biti podložna ispitivanju više sudske instance (tačka 5.1). Povelja garantuje i pravo na pravni lek.

Pored disciplinske, Povelja predviđa i postojanje građanske odgovornosti sudija (tačka 5.3) Naime, Povelja predviđa da država mora da garantuje za naknadu štete koja je nastala kao posledica odluke ili ponašanja sudije. Povelja, takođe, dozvoljava da država, kada je to zakonom predviđeno, može u određenom roku da pokrene sudski postupak za naknadu od sudije u slučaju grubog i neizvinjavajućeg kršenja pravila sudijskih dužnosti (tačka 5.2).

Veliku povelju sudija (*Magna Carta of Judges*) takođe predviđa postojanje i disciplinske (par. 19) i krivične odgovornosti sudija, ali za dela koja izvrše van vršenja svojih funkcija (par 20).

U duhu određenje iz NSRP 2013-2018. i Konvencija UN protiv korupcije (UNCAC)³¹³ ispravno vezuje obavljanje sudijske funkcije za integritet,

³¹³ Zakon o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih Nacija protiv korupcije, "Službeni list SCG-Međunarodni ugovori", broj 12/05.

odgovornost i pravilno upravljanje javnim poslovima.“ (član 1).

Imajući ovo u vidu, ne čudi što je EK pitanju odgovornosti pravosuđa pristupila iz ugla koji podrazumeva kontinuirani rad na usavršavanju normativnog okvira i njegove implementacije, vezanog za složeni sistem ovičen pravilima o sukobu interesa, etici, disciplinskoj odgovornosti i funkcionalnom imunitetu.

EK je prepoznala i značaj informaciono-komunikacionih tehnologija u izgradnji nepristrasnog, odgovornog i kvalitetnog pravosuđa, i to kroz nekoliko važnih segmenata:

- U oblasti uspostavljanja sistema automatske raspodele predmeta;
- Za unapređenje dostupnosti propisa;
- Za uspostavljanje sveobuhvatnih i dostupnih baza sudske prakse;
- U segmentu transparentnosti rada pravosuđa.

Svi navedeni ključni segmenti kvalitetnog i nepristrasnog pravosuđa, od nemerljivog su značaja za ujednačenost sudske prakse i pravnu predvidivost, o čemu će kasnije biti više reči.

1. Etika i integritet i disciplinska odgovornost nosilaca pravosudnih funkcija u svetlu reformskih procesa u okviru Poglavlja 23

Kada je reč o granicama profesionalne etike i integriteta, granice poželjnog i dozvoljenog postupanja postavljene su prvenstveno Zakonom o sudijama i Zakonom o javnom tužilaštvu, a potom i etičkim kodeksima za sudije i javne tužioce, kao i planovima integriteta.

Svrha etičkih kodeksa da postave jasne smernice čije poštovanje ima za cilj da sudija „nepristrasno vodi postupak po svojoj savesti, u skladu sa vlastitom procenom činjenica i tumačenjem prava, uz obezbeđenje pravičnog suđenja, suđenja u razumnom roku i poštovanja procesnih prava stranaka garantovanih Ustavom, zakonom i međunarodnim aktima.“ (član 3. ZS-a) Etički kodeks za sudije predviđa da sudija obavlja sudijsku funkciju objektivno, bez naklonosti, predubedenja i predrasuda prema stranama u postupku zasnovanih na rasi, boji kože, nacionalnoj pripadnosti, verskim ubeđenjima, političkoj opredeljenosti, polu, starosnoj dobi i drugim ličnim svojstvima. Pored toga, određeno je da sudija u obavljanju sudijske funkcije, svojim ponašanjem u sudu i van suda, održava i jača poverenje javnosti i stranaka u postupku u nepristrasnost sudija i sudova.

Sudija je dužan da se uzdrži od suđenja u postupcima u kojima postoje razlozi koji dovode u sumnju njegovu nepristrasnost. Sumnju u nepristrasnost sudije naročito podstiču porodične, prijateljske, poslovne, socijalne i slične veze sa strankama i njihovim zastupnicima, ali i da posvećuje jednaku pažnju

oprečnim interesima stranaka i da objektivno vodi postupak i donosi odluke. Sudija je dužan da se uzdrži i od davanja izjava ili komentara u javnosti, zbog kojih bi se u predmetima u kojima postupa mogao stvoriti utisak pristrasnosti i narušiti pravičnost suđenja, kao i bilo kakvih obaveštenja ili komentara u medijima o konkretnim predmetima koji bi mogli da utiču na ishod postupka. Sudija mora da izbegava učešće u političkim aktivnostima, koje mogu da ugroze utisak nepristrasnosti, ali može da učestvuje u građanskim, dobrotvornim i verskim aktivnostima, pod uslovom da se te aktivnosti ne odražavaju negativno na obavljanje sudijske funkcije. Sudija je dužan da van suda, u svojim ličnim odnosima sa pripadnicima pravne profesije, izbegava situacije koje bi opravdano mogle da izazovu sumnju u njegovu nepristrasnost.³¹⁴

Slično, članom 10a Zakona o javnom tužilaštvu predviđeno je da su javni tužilac i zamenik javnog tužioca dužni da stručno, savesno, nepristrasno, pravično i bez nepotrebnog odlaganja vrše svoju funkciju posebno vodeći računa o zaštiti oštećenih i sprečavanju diskriminacije po bilo kom osnovu, dok član 46, stav 2. predviđa da se funkcija javnog tužioca mora se vršiti nepristrasno. Etički kodeks javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca³¹⁵ ispravno dovodi u vezu funkciju javnog tužilaštva i dostizanje evropskih standarda u oblasti profesionalne etike nosilaca javnotužilačke funkcije, čime se doprinosi jačanju vladavine prava i poverenja javnosti u vršenje javnotužilačke funkcije.

Državno veće tužilaca je u uvodu Kodeksa navelo da posebno smatra da nosioci javnotužilačke funkcije, pored pridržavanja principa Etičkog kodeksa, prilikom ostvarivanja svoje uloge treba da imaju u vidu i Preporuke Komiteta ministara Saveta Evrope o ulozi javnih tužilaca u krivično-pravnom sistemu Rec (2000)19, kao i Evropskog uputstva o etici i ponašanju za javne tužioce koje je usvojila Konferencija Generalnih državnih tužilaca Evrope 31. maja 2005. godine. Ovome bi se ipak mogle uputiti određene zamerke budući da je činjenica da čak ni dobar deo nosilaca pravosudnih funkcija ne poznaje ni odredbe etičkih kodeksa, a kamoli evropske standarde u ovoj oblasti.

Rešenje bi trebalo tražiti u kontinuiranom radu na unapređenju znanja sudija i javnih tužilaca, odnosno zamenika javnih tužilaca, što je jasno prepoznato u Akcionom planu za Poglavlje 23 (aktivnost 1.2.2.12), kojim je predviđeno, a u skladu sa tim i realizovano, sprovođenje obuka ne samo za nosioce pravosudnih funkcija, već i za sudijske saradnike i tužilačke pomoćnike.

Deo drugi Etičkog kodeksa za sudije precizira okvire profesionalnog ponašanja u sferi zabrane diskriminacije, ponašanja u i izvan suda, komentaranja sudskih postupaka, kao i angažovanja na poslovima, odnosno aktivnostima koji bi mogli dovesti u sumnju njegovu nepristrasnost. Etički ko-

³¹⁴ Etički kodeks za sudije, "Službeni glasnik RS", broj 96/2010.

³¹⁵ Etički kodeks javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, "Službeni glasnik RS", broj 87/2013.

deks za nosioce javnotužilačke funkcije ovde dodaje i obavezu poštovanja pretpostavke nevinosti, što se može razumeti imajući u vidu da se radi o verovatno najtežem obliku pristrasnosti u krivičnom postupku. Odnosom javnih tužilaca prema poštovanju pretpostavke nevinosti bavio se i Evropski sud za ljudska prava, budući da je često veoma teško napraviti razgraničenje između tvrdnje tužioca da dokazi iz spisa predmeta govore da određeno lice izvršilo krivično delo, i tvrdnje da je lice izvršilac krivičnog dela.³¹⁶

VSS je na sednici održanoj 13. januara 2016. godine doneo Odluku o izmenama i dopunama Poslovnika o radu Visokog saveta sudstva. Na osnovu te izmene, VSS je 5. aprila 2016. godine obrazovao radno telo pod nazivom Etički odbor čiji je zadatak da prati poštovanje Etičkog kodeksa za sudije i Etičkog kodeksa za članove VSS (koji je usvojen 8. marta 2016.), kao i da izvrši analizu Etičkog kodeksa za sudije i, ukoliko bude potrebno, predloži izmenu Zakona o sudijama u delu koji se odnosi na disciplinske prekršaje (član 90), odnosno kršenje Etičkog kodeksa u većoj meri kao disciplinski prekršaj.³¹⁷

Kako je jedan od najčešćih osnova disciplinske odgovornosti teža povreda odredaba etičkog kodeksa, po mišljenju EK, potrebno je i preciziranje odredaba oba pravilnika o disciplinskom postupku i disciplinskoj odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija, upravo u pogledu ovih odredaba. (aktivnosti 1.2.2.9. i 1.2.2.10.)

Pored preciziranja normativnog okvira, u oblasti disciplinske odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija, insistira se na efektivnijoj implementaciji normativnog okvira. Ovakvi zahtevi nisu bez osnova, ako se imaju u vidu podaci o postupanju disciplinskih organa.

Naime, posmatrano u odnosu na ukupan broj disciplinskih prijava, disciplinski organi Visokog saveta Sudstva i Državnog veća tužilaca veoma retko izriču disciplinske sankcije, dok se o odluke o razrešenju svode na nivo statističke greške.³¹⁸

³¹⁶ Vidi: *Daktaras v. Lithuania*, No. 42095/98, presuda od 10. oktobra 2000. godine. Navedeno prema: McBride, J. (2009) *Human Rights and Criminal Procedure- The Case Law of European Court of Human Rights*, Council of Europe, p. 35.

³¹⁷ Vidi više u: Izveštaj br. 2/2018 o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23, dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/20416/izvestaj-br-22018-o-sprovođenju-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php>, pristupljeno 21. avgusta 2018. godine.

³¹⁸ Važni je napomenuti da su u godišnjim izveštajima oba saveta, podaci o radu disciplinskih organa prikazani na način koji ne dozvoljava ozbiljniju analizu i sagledavanje problema, te da je jedini sveobuhvatan izvor informacija te vrste, trenutno publikacija *Pravo i praksa disciplinske odgovornosti sudija u Srbiji* nastala kao rezultat rada ekspertskog tima Misije OEBS-a u Republici Srbiji. Ova analiza prakse disciplinskih organa je sprovedena na osnovu 87 odluka koje je Visoki savet sudstva (VSS) dostavio Misiji OEBS-a u svrhu ove studije, koje su donete od kraja oktobra 2013. do kraja januara 2016. godine, pri čemu to nije ukupan broj odluka koje su donete u tom period, već samo one koje su ekspertima stavljene na raspolaganje.

Tabela 2 : Statistički pregled pokrenutih disciplinskih postupaka i broja odluka o utvrđenoj odgovornosti po konkretnom prekršaju³¹⁹

Alineja	Konkretna disciplinski prekršaj	Broj predmeta (pokrenut postupak)	Broj predmeta (utvrđena odgovornost)	% predmeta (utvrđena odgovornost)
1	povreda načela nepristrasnosti	1	0	0%
2	propuštanje sudije da traži izuzeće [...]	1	1	100%
3	neopravdano kašnjenje u izradi odluka	21	11	52%
5	neopravdano nezakazivanje ročišta ili pretresa	12	75	58%
7	neopravdano odugovlačenje postupka	18	11	61%
9	očigledno nekorektno postupanje prema učesnicima [...]	7	4	57%
10	nepoštovanje radnog vremena	1	0	0%
12	upuštanje sudije u neprimerene odnose sa strankama [...]	2	1	50%
13	davanje komentara o sudskim odlukama [...]	1	1	100%
14	obavljanje aktivnosti koje su [...] kao ne-spojive sa sudijskom funkcijom	1	1	100%
18	kršenje odredaba Etičkog kodeksa u većoj meri	9	5	56%

Iz podataka u tabeli 2 jasno je vidljivo da podaci o izrečenim disciplinskim sankcijama ne korespondiraju zabrinjavajućim podacima o trajanju sudskih postupaka i ogromnom broju nerešenih predmeta³²⁰ koji, implicirajući da se razlozi njihovog predugog trajanja i neefikasnog rada pravosuđa uvek nalaze izvan odgovornosti sudija, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, što je u najmanju ruku nerealno.³²¹

Pored toga, treba napomenuti da nije retkost da nosioci pravosudnih funkcija podnesu zahtev za razrešenje na lični zahtev i time izbegnu razre-

³¹⁹ Navedeno prema: Papić, T. (2016) *Pravo i praksa disciplinske odgovornosti sudija u Srbiji*, Misija OEBS-a u Republici Srbiji, str. 24.

³²⁰ Više o tome vidi u: Deo II, Glava IV.

³²¹ U kontekstu blagovremenog okončanja krivičnog postupka, od posebnog značaja je efektivna primena i kažnjavanje (i eventualno razrešenje) zbog disciplinskog prekršaja iz člana 90, stav 1, Zakona o sudijama, i to naročito alineja 3,5,7 i 8, kojima se predviđa disciplinska odgovornost zbog neopravdanog kašnjenja u izradi odluka, neopravdanog nezakazivanja ročišta ili pretresa, neopravdanog odugovlačenje postupka i neopravdanog neobaveštavanja predsednika suda o predmetima u kojima pos

šenje zbog teškog disciplinskog prekršaja. Ovo u praksi može predstavljati veliki problem jer u slučaju takvog prestanka funkcije ne postoji mogućnost utvrđivanja disciplinske odgovornosti, te nema formalnih prepreka da se takav sudija ili javni tužilac nakon određenog vremena ponovo nađe na pravosudnoj funkciji.

1.1. PLANOVI INTEGRITETA

Kao što je već pomenuto, pored etičkih kodeksa, značajnu ulogu u nepristrasnom postupanju nosilaca pravosudnih funkcija imaju i planovi integriteta, čiji je cilj sistematično i svestrano sagledavanje potencijalnih nedostataka i adekvatnih rešenja na polju jačanja integriteta sudova i javnih tužilaštava, sa aspekta integriteta institucije i pojedinca kao dela te institucije.

Nacionalnom strategijom za borbu protiv korupcije za period od 2013. do 2018. godine³²², kao i NSRP 2013-2018. predviđena je izrada i kontinuirano unapređenje planova integriteta, što je ujedno obaveza koja proističe i iz Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije.

Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije³²³ Agenciji za borbu protiv korupcije (u daljem tekstu: Agencija) je poverena nadležnost davanja smernica za izradu plana integriteta u javnom i privatnom sektoru. Agencija je na osnovu tog Zakona donela Smernice za izradu i sprovođenje plana integriteta.³²⁴ U skladu sa tim dokumentom, u godišnji program obuke Pravosudne akademije za 2017. godinu uvedena je obuka na temu integriteta, koja se sprovodi se kontinuirano.³²⁵

„Plan integriteta je dokument koji nastaje kao rezultat samoprocene izloženosti institucije rizicima za nastanak i razvoj korupcije, kao i izloženosti etički i profesionalno neprihvatljivim postupcima. Cilj donošenja plana integriteta je jačanje integriteta institucije, koji podrazumeva individualnu čestitost, profesionalizam, etičnost, institucionalnu celovitost, kao i način

tupak duže traje. Kada je u pitanju disciplinska odgovornost javnih tužilaca, odnosno zamenika javnih tužilaca, članom 104, stav 1, alineja 1. i 2, Zakona o javnom tužilaštvu, propisano je da postoji disciplinski prekršaj u slučaju da javni tužilac, odnosno zamenik javnog tužioca ne izrađuje javnotužilačke odluke i ne ulaže redovna i vanredna pravna sredstva u propisanom roku, kao i da učestalo propušta ili kasni na zakazane pretese, rasprave i druge procesne radnje u predmetima koji su mu dodeljeni u rad.

³²² Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije za period od 2013. do 2018. godine, “Službeni glasnik RS”, broj 57/13.

³²³ Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, “Službeni glasnik RS”, br. 97/08, 53/10, 66/11 – odluka US, 67/2013 – odluka US, 112/2013 – autentično tumačenje i 8/15 – odluka US.

³²⁴ Smernice za izradu i sprovođenje plana integriteta, “Službeni glasnik RS”, br. 95/16 i 56/17.

³²⁵ Vidi više u: Izveštaj br. 2/2018 o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23, dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/20416/izvestaj-br-22018-o-sprovođenju-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php>, pristupljeno 21. avgusta 2018. godine.

postupanja u skladu sa moralnim vrednostima. Jačanje integriteta institucije dovodi do smanjenja rizika da se javna ovlašćenja obavljaju suprotno svrsi zbog kojih su ustanovljena, što doprinosi poboljšanju kvaliteta rada institucije, a time i povećanju poverenja javnosti u njihov rad.“³²⁶ Radi se dakle o ideji smanjenja rizika po integritet konkretne institucije i pojedinaca u njenom sklopu kroz mapiranje, pojednostavljivanje i transparentnost procedura, jačanje odgovornosti, limitiranje diskrecionih ovlašćenja i uspostavljanje mehanizama unutrašnje kontrole.

Tako je planovima integriteta potrebno obuhvatiti oblasti kao što su upravljanje: institucijom, finansijama, javnim nabavkama, dokumentacijom, kadrovima, ali i pitanje bezbednosti. Sve ovo uz regulisanje specifičnih oblasti kao što su: sukob interesa, prijem poklona, delotvorno postupanje po prijavama korupcije, etički i profesionalno neprihvatljivih postupaka, zaštita zaposlenih koji prijavljuju korupciju, kao i etički i profesionalno neprihvatljive postupke.

Odgovorno lice za sprovođenje plana integriteta u svakom organu nadležno je i za nadzor nad sprovođenjem mera za poboljšanje integriteta. Izrada i sprovođenje plana integriteta je cikličan i kontinuiran proces koji se odvija svake treće godine. Prema izveštaju Agencije za borbu protiv korupcije prvi ciklus trajao je od 2012. godine do 2015. godine i sproveden je 84%, a drugi, koji je počeo u decembru 2016. godine i trajeće do kraja oktobra 2019. godine, sproveden je do sada 88%. Agencija je radi efikasnog praćenja i vršenja nadzora nad izradom i sprovođenjem planova integriteta izradila posebnu aplikaciju za izradu i sprovođenje planova (što je u skladu i sa AP 23, mera 2.2.1.9), kojoj institucije mogu pristupiti uz upotrebu korisničkog imena i lozinke za pristup.

Institucije pravosuđa, kao što su Ministarstvo pravde, VKS i RJT doneli su planove integriteta koji su dostavljeni Agenciji, i sa kojima su upoznati njihovi zaposleni. Takođe, odredili su lica odgovorna za sprovođenje plana integriteta. Redovni izveštaji o sprovođenju plana integriteta podnose se Savetu za borbu protiv korupcije. I većina sudova i tužilaštava su doneli svoje planove integriteta, koji se kontinuirano sprovode i usavršavaju. RJT je donelo i Interno uputstvo o zabrani i otklanjanju sukoba interesa zamenika javnog tužioca, državnih službenika i nameštenika, koje je dostavljeno svim zaposlenima i Agenciji.

Radi uvođenja transparentnih mera i politika, unapređena je internet stranica Ministarstva pravde putem koje se objavljuju informacije o merama

³²⁶ Agencija za borbu protiv korupcije (2012) *Smernice za izradu plana integriteta*, str. 3. dostupno na: <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/12/Smernice-za-izradu-plana-integriteta-2017.pdf> , pristupljeno 2. avgusta 2017. godine

koje su preduzete na planu prevencije korupcije. Prijave idu kroz više kanala. Međutim, trenutno ne postoji jedinstveni način za prijavu kršenja standarda integriteta. Ukupno 12 sudova nema svoje prezentacije na internetu, dok sudovi koji poseduju internet stranice imaju zastarele prezentacije koje nisu prilagođene mobilnim uređajima i današnjim modernim tehnologijama, što otežava informisanje građana i advokata o radu suda. Ministarstvo pravde je izradilo centralnu platformu koja svim sudovima omogućava da besplatno dobiju moderni unificirani format za izradu internet stranica, prilagođen mobilnim uređajima, koji će moći sami da uređuju bez dodatnih troškova, a da pri tom sigurnost bude na najvišem mogućem nivou.³²⁷

Na internet prezentaciji Agencije su javno dostupni sledeći registri: pretraga funkcionera, pretraga izveštaja o imovini i prihodima, pretraga poklona, pretraga postupaka javnih nabavki, pretraga izveštaja o troškovima kampanje, pretraga priloga lica, pretraga godišnjih finansijskih izveštaja. Takođe su dostupni i godišnji planovi kontrole Izveštaja o imovini i prihodima funkcionera po godinama, podaci o postupcima utvrđivanja za postojanja povrede Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, odlukama u tim postupcima i izrečenim merama javnog objavljivanja preporuke za razrešenje sa javne funkcije i merama javnog objavljivanja odluke o povredi Zakona o agenciji za borbu protiv korupcije.³²⁸

U Registru funkcionera trenutno je prijavljeno 3.823 sudija (od čega 2.676 aktivnih) i 983 tužilaca (od čega 720 aktivnih).³²⁹ Upravo blagovremeno obaveštavanje Agencije za borbu protiv korupcije o stupanju na pravosudne funkcije i prestanku funkcija, kao i uspostavljanje dijaloga i saradnje između VSS-a, DVT-a i Agencije, koja sada funkcioniše i kroz održavanje kvartalnih sastanaka predstavnika ovih tela, prepoznati su kao prioriteta u AP 23 (aktivnosti 1.2.2.2- 1.2.2.5.). Njihova suština, ogleđa se u suočavanju sa činjenicom da samo zanemarljiv procenat imovinskih karata³³⁰ nosilaca pravosudnih funkcija uopšte prolazi sistem provere u Agenciji za borbu protiv korupcije i to uglavnom zbog izostanka povezanosti baza relevantnih podataka ali i mehanizama koji bi Agenciji omogućili da do podataka uopšte i dođe. Time se otvara prostor za korupciju i direktan uticaj na trajanje i ishod krivičnih postupaka. Ukupan broj do sada obrađenih i objavljenih Izveštaja sudija je 5.762, a tužilaca 1.807.³³¹

³²⁷ Vidi više na: <http://www.acas.rs/plan-integriteta/>, pristupljeno 3.8. 2018. godine

³²⁸ *Ibidem.*

³²⁹ Vidi više u: Izveštaj br. 2/2018 o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23, dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/20416/izvestaj-br-22018-o-sprovođenju-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php>, pristupljeno 21. avgusta 2018. godine.

³³⁰ Izveštaja o imovini i prihodima

³³¹ *Ibidem.*

Značajan korak ka unapređenju nepristrasnosti pravosuđa trebalo bi da bude i usvajanje izmena i dopuna Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije u cilju jačanja kontrolnog mehanizma Agencije u procesu implementacije odredaba o sukobu interesa, kao i verifikacije i unakrsne provere informacija iz imovinskih karata nosilaca pravosudnih funkcija. (aktivnost 1.2.2.1. i 2.2.1.1. iz AP 23) koje je bila planirano još za sredinu 2016. godine, a i dalje se nije dogodilo.

2. Automatska raspodela predmeta kao preduslov nepristrasnosti

Kada govorimo o stvaranju neposrednih preduslova za nepristrasno postupanje u konkretnom predmetu, od ključnog značaja je tzv. pravo na „prirodnog sudiju“, odnosno princip slučajne raspodele predmeta (*random allocation of cases*). Naime, primena ovog principa omogućava dodeljivanje konkretnih predmeta sudijama, odnosno javnim tužiocima po osnovu bilo kojih kriterijuma koji bi doveli u sumnju objektivno i nepristrasno postupanje, a na osnovu odredaba Zakona o sudijama, Sudskog poslovnika i Pravilnika o upravi u javnim tužilaštvima.

Tako je članom 24. Zakona o sudijama predviđeno da sudija predmete prima prema redosledu nezavisnom od ličnosti stranaka i okolnosti pravne stvari. Sudiji se predmeti poveravaju na osnovu rasporeda poslova u sudu, u skladu sa Sudskim poslovníkom, prema redosledu unapred utvrđenim za svaku kalendarsku godinu, isključivo na osnovu oznake i broja predmeta. Niko nema prava da sudska veća obrazuje i predmete dodeljuje mimo rasporeda poslova i redosleda prijema predmeta. Mogućnosti odstupanja od ovih pravila regulisane su članom 25. istog zakona, koji predviđa da se od redosleda prijema predmeta može se odstupiti u slučajevima predviđenim zakonom, kao i u slučaju opterećenosti ili opravdane sprečenosti sudije, u skladu sa Sudskim poslovníkom, u skladu sa kojim sudiji može biti i oduzet predmet: ako je zbog njegovog dužeg odsustva potrebno postupiti po predmetu koji je hitan po zakonu ili po svojoj suštini; ako je ugroženo efikasno funkcionisanje suda; ako je sudiji pravnosnažno izrečena disciplinska sankcija zbog disciplinskog prekršaja neopravdanog odugovlačenja postupka, kao i u drugim slučajevima predviđenim zakonom. Oduzeti predmet dodeljuje se u rad drugom sudiji, u skladu sa Sudskim poslovníkom. (član 25. ZS-a)

Naime, u skladu sa članom 42. Pravilnika o upravi u javnim tužilaštvima, dodelu predmeta vrši javni tužilac, a u slučaju odsutnosti ili sprečenosti vrši zamenik javnog tužioca određen godišnjim rasporedom. Po ovlašćenju javnog tužioca dodelu predmeta u odeljenjima vrši rukovodilac odeljenja. Pre dodele, javni tužilac može predmete razvrstati prema složenosti u skladu sa kategorijom obrađivača. Predmeti se, po pravilu, dodeljuju obrađivačima predmeta

prema redosledu prijema i to tako što se predmet dodeljuje prvom narednom obrađivaču predmeta sa liste obrađivača sačinjene po azbučnom redosledu.

Slično kao kada su u pitanju sudije, javni tužilac odstupa od načina dodeljivanja predmeta predviđenog stavom 4. ovog člana kada to opravdavaju razlozi opterećenosti i sprečenosti pojedinih obrađivača, specijalizacije obrađivača za određenu oblast ili ukoliko to opravdavaju drugi razlozi. Zamenik javnog tužioca je, po pravilu, zadužen predmetom do pravnosnažne sudske odluke.

Jedna od specifičnosti ovog pitanja u kontekstu reformskog okvira Poglavlja 23 jeste i uniforman tretman automatizacije raspodele predmeta u sudovima i javnim tužilaštvima, što je još jedan od propusta EK i posledica nepoznavanja specifičnosti nadležnosti, funkcionisanja i uređenja javnog tužilaštva u odnosu na sudove, kao i uloge javnog tužioca u tom sistemu.

Princip automatizacije još uvek nije uspostavljen u javnim tužilaštvima, gde o dodeli predmeta, u skladu sa Pravilnikom o upravi u javnim tužilaštvima, odlučuje javni tužilac. Naizgled, ovaj princip je u suprotnosti sa paragrafom 9. Preporuke Komiteta ministara Saveta Evrope Rec(2000)19 o ulozi javnog tužilaštva u krivičnompravnom sistemu, gde se navodi da bi organizacija i funkcionisanje javnog tužilaštva, podela predmeta u njemu i trebalo da zadovolji uslov nepristrasnosti i samostalnosti. Ipak ako se uzme u obzir drugi deo ovog paragrafa koji dodaje da raspodela predmeta treba da maksimalizuje pravilno funkcionisanje krivičnogpravnog sistema, posebno u odnosu na potreban nivo stručnosti i specijalizacije po svakom pitanju, onda postaje jasno da potpuna automatizacija (tzv. *random allocation of cases*) koja se postiže upotrebom informaciono- komunikacionih tehnologija (u daljem tekstu: IKT) ne može zadovoljiti potrebu da predmet bude dodeljen zameniku javnog tužioca koji je specijalizovan za određenu materiju, o čemu se stara javni tužilac.

Pitanje dodele predmeta slučajem treba posmatrati u širem kontekstu automatizacije procesa upravljanja predmetima u pravosuđu (*case management*), o kome će biti više reči u kontekstu odnosa principa efikasne organizacije pravosuđa i trajanja krivičnih postupaka, a koji uključuje i aspekt od značaja za automatsku raspodelu predmeta- tzv. ponderisanje predmeta, odnosno određivanje njihove složenosti prilikom raspodele.

Ujednačenu opterećenost sudija i zamenika javnih tužilaca nemoguće je postići bez uspostavljanja sistema klasifikacije predmeta po složenosti, odnosno tzv. ponderisanja predmeta (*case weighting system*). Uvođenje ovog sistema predstavlja vezu između efikasnije pravosudne mreže, kvalitetnijeg i efikasnijeg upravljanja predmetima, preciznog merenja učinka nosilaca pravosudnih funkcija i unapređenja IKT segmenta infrastrukture.

U vezi sa ponderisanjem predmeta, otvara se nekoliko ključnih pitanja:

Najpre, u kojoj fazi postupka je najpodesnije vršiti ponderisanje predmeta, odnosno da li je dovoljno ponderisanje samo u nekoj od početnoj fazi krivičnog postupka ili je, zbog činjenice da je u ranoj fazi nemoguće proceniti da li će određeni predmet kasnije postati složen zbog otkrivanja koneksiteta krivičnih dela ili učinilaca, povećanog broja svedoka ili brojnih materijalnih dokaza i sl, neophodno da se inicijalno izvršena procena ponovi u fazi optuženja ili glavnog pretresa.

Pored toga, otvara se i pitanje odnosa ponderisanja sudskih i tužilačkih predmeta. Ovo pitanje otvara se zbog činjenice da smo još uvek daleko od uvođenja jedinstvenog evidencionog broja krivičnih predmeta. Uvođenjem ovakve vrste evidencije, sudski predmet bi dobio jedinstveni broj koji bi zadržao na svom putu kroz policiju, tužilaštvo, sud, kao i sistem izvršenja krivičnih sankcija.

Sledeće pitanje od značaja za uvođenje sistema ponderisanja predmeta, tiče se broja kategorija u koje bi se predmeti svrstavali. Naime, pitanje je da li je mudro već u samom startu uvesti sistem sa velikim brojem kategorija ili započeti sa samo dve ili tri kategorije, da bi se, nakon uhodavanja takvog sistema, nakon nekoliko godina on postepeno usložnjavao.

Na kraju, ali daleko od toga da je najmanje važno, je i pitanje kapaciteta za realizaciju ponderisanja. Kada govorimo o kapacitetima, prvenstveno mislimo institucionalne ali i administrativne kapacitete.

U institucionalnom smislu, kao najadekvatnije rešenje vidimo smeštanje ovog posla u pripremna odeljenja koja bi bila osnovana u sudovima i javnim tužilaštvima.

U pogledu administrativnih kapaciteta, fokus je na broju i strukturi zaposlenih u pravosuđu koji bi bili angažovani na ovoj vrsti poslova, a potom i na njihovoj obuci. Kako je neracionalno ovom vrstom poslova opterećivati sudije i zamenike javnih tužilaca, a administrativno osoblje ne poseduje potrebna znanja, mišljenja smo da je najracionalnije rešenje poveravanje ponderisanja predmeta sudijskim saradnicima i tužilačkim pomoćnicima.

Ovo naročito u kontekstu potrebe rešavanja njihovog statusa u procesu postavljanja Pravosudne akademije kao jedine ulazne tačke u pravosuđe, kao i planova vezanih za transformisanje sudijskih saradnika i tužilačkih pomoćnika iz prelazne faze do izbora na pravosudne funkcije, u zasebnu profesiju, koja bi i zvanično preuzela dobar deo poslova kojima su trenutno opterećene sudije i javni tužioci, a koje nezvanično, već sada obavljaju.

Ovaj koncept već je zastupljen u NSRP 2013-2018 i AP 23. Naime, AP 23 donosi opsežan set mera (aktivnosti 1.2.11-1.2.21.) koje predviđaju usvajanje

programa za ponderisanje predmeta, izmenu relevantnog normativnog okvira i formiranje pripremnih odeljenja u sudovima i javnim tužilaštvima, koja bi se, između ostalog, bavila ponderisanjem predmeta kao korakom koji bi učinio da automatski raspodeljeni predmeti dovedu do ujednačenog opterećenja sudija i zamenika javnih tužilaca. Ipak, rezultati postignuti u ovoj oblasti sprovođenja AP 23 su izuzetno slabi, uprkos podršci koju je pravosuđe u ovoj oblasti imalo kroz Projekat IPA 2012 „Unapređenje efikasnosti pravosuđa“ a kroz koji je izrađena formula za ponderisanje predmeta, kao i sprovedeno testiranje njene primene u dvadeset osnovnih i viših pilot sudova opšte nadležnosti.³³²

Prema odluci Visokog saveta sudstva od 24. maja 2017. godine, kojom je usvojena metodologija predložena od strane Radne grupe VSS-a, čiji rad podržava projekat IPA 2012 „Unapređenje efikasnosti pravosuđa“, predstavnici pilot sudova predstavili su rezultate testiranja članovima Radne grupe i sudijama Vrhovnog kasacionog suda 27. septembra 2017. godine. Implementacija metodologije u svim sudovima u nadležnosti je Visokog saveta sudstva i zavisice od eventualne podrške donatorske zajednice.³³³

3. Ujednačenost sudske prakse kao temelj pravne predvidivosti

Iako je ravnoteža između potrebe za ujednačavanjem sudske prakse i slobodnog sudijskog uverenja kao jednog od postulata nezavisnosti, neretko bila predmet analize naučne i stručne javnosti i relevantnih međunarodnih tela, neophodnost postupanja u istovetnim predmetima na istovetan način, nameće se kao jedan od temelja pravne predvidivosti i sigurnosti i preduslov pristupa pravdi za građane.

Ovim pitanjem, moguće je baviti se:

- iz ugla statusa sudske prakse kao izvora prava;
- kroz mehanizme ujednačavanja sudske prakse.

Značaj ujednačenosti sudske prakse za pravnu predvidivost i pristup građana pravdi, prepoznata je i u NSRP 2013-2018 i adresirana brojnim aktivnostima kao odgovor na preporuku EK broj 1.3.9. iz Izveštaja o skriningu, koja predviđa unapređenje ujednačenosti sudske prakse različitim sredstvima,

³³² 1. Viši sud u Nišu 2. Viši sud u Novom Sadu 3. Viši sud u Kragujevcu 4. Viši sud u Subotici 5. Treći osnovni sud u Beogradu 6. Osnovni sud u Novom Sadu 7. Osnovni sud u Kragujevcu 8. Osnovni sud u Nišu 9. Osnovni sud u Zrenjaninu 10. Osnovni sud u Valjevu 11. Osnovni sud u Čačku 12. Osnovni sud u Leskovcu 13. Osnovni sud u Kraljevu 14. Osnovni sud u Somboru 15. Osnovni sud u Vranju 16. Osnovni sud u Sremskoj Mitrovici 17. Osnovni sud u Požarevcu 18. Osnovni sud u Šapcu 19. Osnovni sud u Negotinu i 20. Osnovni sud u Užicu.

³³³ Vidi više u: Izveštaj br. 2/2018 o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23, dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/20416/izvestaj-br-22018-o-sprovođenju-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php>, pristupljeno 21. avgusta 2018. godine.

potom pomalo nespretno (i neargumentovano)³³⁴ izdvajajući kao mehanizam da se to učini, pojednostavljene sudskog sistema ukidanjem sudova mešovite nadležnosti i mogućnost izjavljivanja žalbe Vrhovnom kasacionom sudu protiv svake pravnosnažne odluke. Uz to, prepoznati su i neki od standardnih mehanizama ujednačavanja sudske prakse, kroz obezbeđivanje elektronskog pristupa sudskim odlukama i sentencama i njihovo objavljivanje u razumnom vremenskom roku, dok struktura i uređenje apelacionih sudova, kao i odnos njihove i Ustavom poverene uloge VKS-a u ujednačavanju sudske prakse, nisu bili u fokusu EK, mimo preporuke da se jačaju kapaciteti odeljenja sudske prakse VKS-a, ali i uniformišu pravila anonimizacije odluka.

3.1. SUDSKA PRAKSA KAO IZVOR PRAVA

Tema ujednačavanja sudske prakse privukla je veliku pažnju u toku konsultativnog procesa o izmeni Ustava, a nije izostalo ni podjednako interesovanje Venecijanske komisije u Mišljenju na nacrt. Iako van značajnijeg fokusa Evropske komisije u delu koji se tiče zahteva za izmenom Ustava radi jačanja nezavisnosti pravosuđa, daleko da je pitanje statusa sudske prakse kao izvora prava sasvim irelevantno.

Ovo je očigledno ako se analiziraju postojeće odredbe Ustava koje se bave statusom sudske prakse u hijerarhiji izvora prava. Naime, čini se da formulacija člana 145. koji kaže da sudovi sude na osnovu Ustava, zakona i drugih opštih akata, kada je to predviđeno zakonom, opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava i potvrđenih međunarodnih ugovora, zahteva detaljniju analizu, a u svetlu unapređenja pristupa pravdi i pravne predvidivosti. Postavlja se, najpre, pitanje usklađenosti ove odredbe sa članom 16. Ustava, koji propisuje da su opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori sastavni su deo pravnog poretka Republike Srbije i neposredno se primenjuju, a da potvrđeni međunarodni ugovori moraju biti u skladu s Ustavom³³⁵ Analizom ove dve odredbe lako se uviđa da ustavotvorac nije imao konzistentan pristup u određivanju hijerarhije pravih akata u RS, budući da u članu 16. insistira na usklađenosti potvrđenih međunarodnih ugovora sa Ustavom, ali

³³⁴ Ova preporuka predstavlja jedan od tipičnih primera prerastanja ličnih stavova polukvalifikovanih „vikend“ eksperata u zvanični stav EK. Izostanak momentalne i argumentovane reakcije na izveštaje ekspertskih misija u kojima se takve ideje i izjave nađu, dovodi do njihovog višestrukog prenošenja u nove dokumente, bez daljeg preispitivanja. Po principu: hiljadu puta izgovorena laž postaje istina, posle izvesnog vremena takva ideja postaje aksiom. Značajan doprinos ovom začaranom krugu daju i učestale smene službenika EK zaduženih za pojedine države kandidate i oblasti reforme, pa je novorasporednom birokrati teško objasniti poreklo pojedinih preporuka, jer se za tu vrstu podataka zapravo i ne interesuje. Samo njihovo postojanje, uzima se kao datost i bezgranično uporno insistira na njihovom ispunjenju, koliko god da je isto nemoguće, teško ili pogrešno.

³³⁵ Vidi više u: Škulić, M. (2009) *Krivično procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, str. 28-31.

ne i opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava iako se radi o pojmu koji nesporno zahteva preciznije tumačenje. Uz to, kao što je vidljivo iz gore navedene odredbe, član 145. ne prepoznaje opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava kao osnov sudskih odluka. Dakle, bilo bi svrsishodno otklanjanje ove ustavne nedorečenosti i/ili konfuzije već prilikom trenutnih izmena Ustava.

Kada je reč o ulozi sudske prakse kao izvora prava, jasno je da, Ustav RS ne prepoznaje sudsku praksu kao izvor prava. Ova činjenica rezultirala je tumačenjem načela slobodnog sudijskog uverenja kao neograničene slobode koja sudiji dozvoljava da u predmetima identičnog ili gotovo istovetnog činjeničnog opisa, donosi potpuno različite odluke. Na ovaj način ugrožena je jednakost građana pred zakonom i degradirana pravna predvidivost. Drugim rečima, narušen je princip da zakoni jedne zemlje moraju da važe jednako za sve, osim ukoliko objektivne razlike opravdavaju različitost, po rečima Toma Bingama.³³⁶ To praktično podrazumeva primenu zakona na način koji će sve građane na svojoj teritoriji tretirati na isti način.³³⁷

Evropski sud za ljudska prava je u više presuda isticao probleme koji nastaju zbog neusaglašene sudske prakse. Tako, u predmetu *Živić protiv Srbije*, Evropski sud stao na stanovište da neujednačena sudska praksa dovodi do duboke i uporne pravne neizvesnosti, što dalje vodi do povrede člana 6. Konvencije.³³⁸ Nešto opširniji stav je zauzet u predmetu *Vinčić i drugi protiv Srbije*, gde je istaknuto da institucionalno nerešeno nedosledno presuđivanje o zahtevima mnogih lica u identičnim situacijama stvara stanje stalne nesigurnosti, što posledično smanjuje poverenje javnosti u pravosuđe, pri čemu je to poverenje jedno od osnovnih komponenti države zasnovane na vladavini prava. U takvoj situaciji pravna nesigurnost sama po sebi lišava podnosioc predstavljanog suđenja.³³⁹ Sa sličnim problemom se svojevremeno suočila i Rumunija.³⁴⁰ Slično, u presudi *Nejdet Şahin i Perihan Şahin protiv Turske* Sud ističe da u situaciji kada se uoči nedoslednost sudske prakse, ista se mora rešiti uspostavljanjem tumačenja koja se moraju slediti i harmonizacijom sudske prakse putem mehanizama sa prerogativima koji omogućavaju da se to uradi.³⁴¹

³³⁶ O tome više: Bingham, T. (2011) *The Rule of Law*, London, Penguin books.

³³⁷ Blanuša, A. (2017) Ujednačena sudska praksa kao temelj pravne sigurnosti i pospeđujući factor za direktne strane investicije, u: Bejatović, S.; Vukadinović, R., Turanjanin, V.: *Pravna sigurnost kao pospeđujući faktor za direktne strane investicije*, Kragujevac, str. 259.

³³⁸ *Živić protiv Srbije*, predstavka broj 37204/08, presuda: 13.09.2011. godine, paragraf 46-47.

³³⁹ *Vinčić i drugi protiv Srbije*, predstavka broj 44698/06, 44700/06, 44722/06, 44725/06, 49388/06, 50034/06, 694/07, 757/07, 758/07, 3326/07, 3330/07, 5062/07, 8130/07, 9143/07, 9262/07, 9986/07, 11197/07, 11711/07, 13995/07, 14022/07, 20378/07, 20379/07, 20380/07, 20515/07, 23971/07, 50608/07, 50617/07, 4022/08, 4021/08, 29758/07 i 45249/07, presuda: 01.12.2009. godine, paragraf 56.

³⁴⁰ Videti predmet: *Tudor Tudor protiv Rumunije*, predstavka broj 21911/03, presuda: 24.03.2009. godine, paragraf 29.

³⁴¹ *Nejdet Şahin i Perihan Şahin protiv Turske*, predstavka broj 13279/05, presuda: 20.10.2011. godine, paragraf 79.

Slično, i Venecijanska komisija je stava da se od sudije (naročito nižih instanci) očekuje da sledi uspostavljenu sudsku praksu *case law*, ali njegova svojevredna odluka da ne sledi *case law* ne može biti osnov za ličnu odgovornost. Komisija smatra da je obrazlaganje odluke da se odstupi od postojeće prakse dovoljno, a da se takva odluka osporava u postupku po pravnim lekovima a ne postupku u kome se sudija poziva na odgovornost.³⁴²

Nasuprot principu jednakosti građana pred zakonom i pravne predvidivosti, čini se da međunarodna tela, usudili bismo se reći i preterano, daju primat slobodi sudijskog uverenje nad pomenutim principima. Ovim pitanjem Venecijanska komisija se naročito bavila iz ugla ovlašćenja viših sudova u kreiranju sudske prakse nižih.³⁴³ Dok je ovo opravdano kao mehanizam zaštite od neprimerenih uticaja na sudiju u donošenju odluke, ali i kao mehanizam obezbeđivanja imuniteta u pogledu mišljenja iskazanog u odluci, bez dileme, postavlja se pitanje opravdanosti i granica slobode sudijskog uverenja u pogledu različitog tumačenja i primene istih propisa na iste ili veoma slične činjenične sklopove, a iz ugla pravičnosti postupka. U tom smislu, pitanje obaveznosti sudske prakse, ne treba posmatrati kao dužnost sudije da zakon tumači i primenjuje na identičan način na koji su to činile druge sudije pre njega, već najpre iz ugla obaveze sudije da kroz obrazloženje presude argumentuje zašto je zakon protumačio i primenio na određeni način, bio on identičan ili različit od onog koji postoji u ranijim presudama. Obrazloženje presude ne sme biti puka forma. „Sudije bi trebalo da daju jasne razloge za svoje odluke na jeziku koji je jasan i razumljiv.“³⁴⁴ Kada je u pitanju obrazloženje presude, neophodno je spomenuti

³⁴² Vidi više u: European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), CDL-AD(2017)002, *Republic of Moldova- Amicus curiae brief for the Constitutional Court on the criminal liability of judges*, Venice, 10-11 March 2017, p. 7.

³⁴³ „Davanje Vrhovnom sudu ovlašćenja da nadgleda aktivnosti opštih sudova (član 51, par. 1) čini se suprotno principu nezavisnosti tih opštih sudova. Dok Vrhovni sud mora imati ovlašćenja da stavi van snage, ili da menja, presude nižih sudova, ne treba da ih nadgleda.“ (CDL-INF(1997)6 u 6). U mišljenju na nacrt Ustava Ukrajine, Venecijanska komisija kaže: „Po sistemu sudske nezavisnosti viši sudovi osiguravaju konzistentnost sudske prakse na celoj teritoriji zemlje putem svojih odluka u pojedinačnim slučajevima. Niži sudovi će, i kada nasuprot tradiciji *Common law* kao deo sistema *Civil law* nisu formalno obavezani sudskim precedentima, imati tendenciju da slede načela razvijena u odlukama viših sudova, kako bi se izbeglo da njihove odluke bivaju ukinute po žalbi. Pored toga, posebna procesna pravila mogu obezbediti konzistentnost između različitih sudskih vlasti. Ovaj nacrt u osnovi polazi od ovog principa. On daje Vrhovnom sudu (čl. 51.2.6 i 7) i, u užem smislu, plenumu Vrhovnih specijalizovanih sudova (čl. 50.1) mogućnost da nižim sudovima uputi „preporuke/objašnjenja“ o pitanjima primene zakonodavstva. Ovaj sistem verovatno ne podstiče pojavu istinski nezavisnog sudstva u Ukrajini ali podrazumeva rizik da se sudije ponašaju kao državni službenici koji podležu naredbama svojih pretpostavljenih. Drugi primer hijerarhijskog pristupa u nacrtu su široka ovlašćenja Predsednika Vrhovnog suda (čl. 59). Izgleda da on koristi ova izuzetno značajna ovlašćenja samostalno, bez ikakve potrebe da se obrati plenumu ili predsedništvu. (CDL-INF(2000)5 u naslovu „Uspostavljanje strogo hijerarhijskog sudskog sistema“)

³⁴⁴ *Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on independence, efficiency and responsibility of judges*, par. 59-65.

i određene stavove Evropskog suda za ljudska prava. Naime, u odluci *Taxquet protiv Belgije*³⁴⁵, sud je zauzeo stav povodom pitanja obrazloženja presude donete od strane porote, ali pri tom dajući svoje shvatanje obrazloženja presude uopšte. U poslednjoj presudi u ovoj krivičnoj stvari, sud je zauzeo stanovište da presuda koju donese porota ne mora da sadrži obrazloženje, jer Konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda ne zahteva od porote da daje razloge za svoju odluku, te da time ne dolazi do povrede člana 6. Konvencije. Sve što je neophodno jeste da optuženi i javnost razumeju presudu, što predstavlja neophodno obezbeđenje protiv arbitrnosti. Međutim, kada su u pitanju krivični postupci koji se vode pred profesionalnim sudijama, koji donose odluku o krivici, sud napominje da razumevanje presude od strane okrivljenog potiče prevashodno iz njenog obrazloženja. Stoga nacionalni sudovi moraju naznačavati sa dovoljnom jasnoćom razloge na kojima baziraju svoje odluke. Na taj način se omogućava pojedinim subjektima u postupku da dokažu da su bili ispitani, doprinoseći lakšem prihvatanju presude. Takođe, tako se obavezuju sudije da presudu obrazlože objektivnim argumentima, čime se štiti pravo na odbranu. Širina obaveze sudije da obrazloži presudu zavisi od vrste odluke, pa nisu u obavezi da odgovore na svako pitanje koje se postavi u postupku, ali jesu na ona esencijalna.³⁴⁶ Okrivljenom moraju biti, makar u osnovnim stavkama, navedeni razlozi kojima se vodio sud prilikom donošenja presude, a to ne može biti zadovoljeno samo objavljivanjem presude, kada će sud u kratkim crtama da saopšti razloge koji su ga vodili donošenju presude. Drugim rečima, kako je to zapaženo „obrazloženja presude moraju na jasan, konkretan i logičan način da osvetle tumačenje činjenica i prava...a da bi presuda odgovarala svojoj svrsi, mora biti tako obrazložena da snagom svojih argumenata ubedi stranke i svakog drugog u svoju objektivnost i pravilnost“.³⁴⁷ U tom smislu austrijska iskustva mogu biti od velikog značaja na ovom polju.³⁴⁸

³⁴⁵ *Taxquet v Belgium*, App. No. 926/05, presuda Evropskog suda za ljudska prava od 13. januara 2009. godine i 16. 11. 2010. godine, preuzeto sa: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-101739#{%22itemid%22:\[%22001-101739%22\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-101739#{%22itemid%22:[%22001-101739%22]}), pristup: jun 2017. godine.

³⁴⁶ Thaman, S. (2011) Should Criminal Juries Give Reasons for Their Verdicts?: The Spanish Experience and the Implications of the European Court of Human Rights Decision in *Taxquet V. Belgium*. *Chicago-Kent Law Review*, vol. 86, no. 2, p. 625; Doobay, A. (2013) The right to a fair trial in the light of the recent ECtHR and CJEU cas. *ERA Forum*, p. 6. Kada je ova presuda u pitanju interesatno je spomenuti njen uticaj na nacionalno zakonodavstvo Belgije. Naime, prvobitna presuda Evropskog suda je glasila na štetu Belgije, jer je sud zauzeo stav da je povređen član 6. Konvencije, te da presuda koju donose porota mora imati obrazloženje. Nakon toga, belgijski zakonodavac je reagovao i uneo u zakonodavstvo odredbu po kojoj je porota dužna da formuliše osnovne razloge za svoju odluku (Thaman, 2011: 624). Inače, slično rešenje je sadržano i u španskom zakonodavstvu. Međutim, nakon toga Evropski sud je stao na potpuno suprotno stanovište.

³⁴⁷ Bejatović, S. i dr. (2013) *Priručnik za primenu Zakonika o krivičnom postupku*, Beograd, Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, str. 327-328.

³⁴⁸ Knežević, M. (2017) *Projekat "Efikasnost pravosuđa", komponenta 1 – ujednačavanje sudske prakse, uporednopravni izveštaj, deo prvi: Austrija*.

Najzad, unutar ovako postavljenog opšteg okvira, pred ustavotvorcem i zakonodavcem se nameće rešavanje još nekoliko povezanih pitanja:

Najpre, kako će tretirati odluke međunarodnih sudova (i kojih), a potom, kako će rešiti jedan od osnovnih preduslova za podizanje sudske prakse na određeni nivo obaveznosti, a to je njena dostupnost. Naime, ako se ustavotvorac odluči da sudsku praksu u određenom stepenu učini, ako ne direktnim izvorom prava, a ono makar sredstvom kojim se sudija mora rukovoditi u njegovom tumačenju i primeni, mora stvoriti preduslove da sudska praksa bude lako dostupna ne samo nosiocima pravosudnih funkcija, već i ostalim učesnicima u postupku. Određeni koraci po ovom pitanju načinjeni su kroz Pravno informacioni sistem RS, ali je izvesno da ni broj odluka koji su kroz njega dostupne, ali ni mogućnost sudija da mu pristupe i dalje nisu na zadovoljavajućem nivou. U tom smislu, jasno je da se ovo pitanje ne može rešiti jednostavnom i teško promenljivom/prilagodljivom odredbom u Ustavu, već je neophodno da se njegovim izmenama samo dozvoli da se ovo pitanje uredi u skladu sa zakonom i time dozvoli izvesna fleksibilnost i mogućnost da se sistem postepeno unapređuje.

3.2. PREDLOŽENE INTERVENCIJE U NACRTU AMANDMANA NA USTAV

Pomenute probleme i nedoumice autori Nacrta Ustava pokušali su u izvesnoj meri da reše tako što je, amandmanom IV, predviđeno je da je sudija nezavisan „i sudi na osnovu Ustava, potvrđenih međunarodnih ugovora, zakona i drugih opštih akata. Zakonom se uređuje ujednačavanje sudske prakse.“

Osvrćući se na ovu odredbu, Venecijanska komisija je ocenila da je neophodno precizirati da se termin „drugi opšti akti“ odnosi isključivo na podzakonske akte, kao što su propisi izdati od strane izvršne vlasti u skladu sa zakonom. (par. 27. Mišljenja) Komisija se složila i da u Srbiji postoji zabrinutost zbog nedostatka pravne sigurnosti zbog nedosledne sudske prakse i istakla da se, pod ovim okolnostima, čini legitimnim da Ustav prepozna važnost obezbeđivanja konzistentnosti sudske prakse. (par. 28. Mišljenja) Ipak, Komisija je zabrinuta zbog terminologije i intencije fraze „način na koji se obezbeđuje.“ Razlog zabrinutosti je to što se iz pomenute formulacije ne vidi da li se ona odnosi na poseban postupak ili specijalno telo. Naime, Komisija insistira na brižljivom balansiraju unutrašnje nezavisnosti sudija i ujednačavanja sudske prakse.³⁴⁹ Skrećući pažnju

³⁴⁹ „Nezavisnost pravosuđa nije samo nezavisnost pravosuđa u celini u odnosu na druge grane vlasti države, već ima i „unutrašnji“ aspekt. Svaki sudija, bez obzira na njegovo mesto u sudskom sistemu, ima ista ovlašćenja da sudi. Prema tome, u sudskom odlučivanju, on ili ona treba da budu nezavisni i prema drugim sudijama, kao i u odnosu na predsednika svog suda ili drugog (npr. Apelacionog ili višeg) suda.“ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL-AD(2010)004-e, *Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part I- The Independence of Judges*, Adopted by the Venice Commission at its 82th plenary session (Venice, 12-13 March 2010), par. 71-72.

na raznolikost uporednopravnih rešenja u ovoj oblasti, sa naglaskom na razlici u kontinentalnom i anglosaksonskom pravnom području, Komisija konstatuje da, u oba sistema, međutim, ako zakonodavac nije zadovoljan tumačenjem zakona od strane sudova, može promeniti zakon u tom smislu. Na istom kursu je i mišljenje broj 10 Konsultativnog veća evropskih sudija koje tvrdi da: „Bez obzira da li se predsedan smatra izvorom zakona ili ne, kao i da li su obavezujući ili ne, upućivanje na prethodne odluke predstavlja moćan instrument za sudije kako u običajnom pravu, tako i u zemljama kontinentalnog prava“. Ipak, Komisija podsća na stav koji je zauzeo Evropski sud za ljudska prava (ESLjP) a po kome su suprotstavljene sudske odluke ili presude inherentna svojstva svakog pravosudnog sistema „koja se zasniva na mreži osnovnih i apelacionih sudova nadležnih za područje u okviru njihove teritorijalne nadležnosti“.³⁵⁰ Suprotstavljene odluke donete u poslednjoj instanci, prema Evropskom sudu za ljudska prava, predstavljaju povredu zahteva pravičnog suđenja kada je istovremeno prisutno nekoliko uslova, kao što su: duboke i dugotrajne razlike u primeni sudske prakse domaćih sudova; kada ne postoji domaći zakon koji predviđa mehanizme i pravna sredstva poput žalbe ili preispitivanja sudske odluke adekvatnih za prevazilaženje ovih nedoslednosti ili, ukoliko postoje, takvi mehanizmi nisu bili ni dostupni niti delotvorni.³⁵¹ Komisija podsća i na stav ESLjP o značaju ujednačenosti sudske prakse za pravnu predvidivost, budući da, ukoliko bi konzistentno postojale suprotstavljene odluke, to bi moglo stvoriti „stanje pravne nesigurnosti koja će verovatno smanjiti poverenje javnosti u pravosudni sistem, dok je takvo poverenje nesumnjivo jedna od bitnih komponenti države zasnovane na vladavini prava.“³⁵² (par. 29-32. Mišljenja)

Da je značaj ujednačenosti sudske prakse od velikog značaja za pravnu predvidivost i pravično suđenje naglasilo je i CCJE u Mišljenju br. 20 iz 2017. gde kaže da: „...dok sudije inače treba da primenjuju zakon dosledno, od izuzetne je važnosti da, kada sud odluči da odstupi od prethodne sudske prakse, to treba jasno da navede u svojoj odluci. Potrebno je da to eksplicitno proizlazi iz obrazloženja da je sudija znao da je ustaljena sudska praksa bila drugačija u vezi s relevantnim pitanjem i da se temeljno obrazloži zašto se prethodno usvojeni stavovi neće primeniti. Tek tada se može utvrditi da li je odstupanje bilo svesno (da li je sudija svesno odstupio od sudske prakse u nastojanju da je na kraju promeni) ili je sud zanemario ili nije bio upoznat sa prethodnom sudskom praksom. Pored toga, samo na taj način može se postići pravi razvoj zakona. Neusaglašenost sa ovim zahtevima može se smatrati proizvoljnim i kršenjem prava pojedinca na pravično suđenje.“³⁵³ Ipak, Venecijanska komisija pojašnjava da je važno da doslednost u sudskoj praksi bude postignuta odlukama viših sudova koji uspostavljaju koherentnu i konzistentnu sudsku praksu, a ne preko višeg suda koji izdaje opšte direk-

³⁵⁰ Videti ESLjP odluku u predmetu *Cupara v. Serbia* <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-164672>

³⁵¹ *Ibid.*

³⁵² *Ibid.*

³⁵³ Mišljenje br. 20 (2017) o ulozi sudova u pogledu jedinstvene primene zakona, u paragrafu 32.

tive ili uputstva za niže sudove.³⁵⁴ Istovremeno, Venecijanska komisija je izrazila jake rezerve u pogledu bilo kog tela izvan pravosuđa koje bi preuzelo zadatke ujednačavanja sudske prakse, upućujući tom prilikom na formiranje sertifikacione komisije predviđeno u NSRP 2013-2018, a koju smatra potencijalno opasnim mehanizmom budući da izmešta ujednačavanje sudske prakse iz pravosuđa. (par. 34-35. Mišljenja) Komisija se na ovo pitanje osvrnula i u komentaru na Amandman X koji se odnosi na Vrhovni sud Srbije³⁵⁵ (par. 55-56. Mišljenja), zahtevajući da se preciznije definiše da „Vrhovni sud Srbije obezbeđuje jedinstvenu primenu zakona sudovima „kroz svoju sudsku praksu“.

3.2.1. Dostupnost propisa i sudskih odluka kao preduslov ujednačenosti sudske prakse

Jek pravosudne reforme i fazu skrininga, pravni sistem RS dočekaao je bez sveobuhvatnih, centralizovanih, sistematičnih, dostupnih i jednobraznih baza propisa i sudske prakse. Ovo je predstavljalo ne samo otežavajući faktor za nosioce pravosudnih funkcija koji propise primenjuju u donošenju odluka, već je građanima, kao učesnicima ili potencijalnim učesnicima u sudskim postupcima, otežavalo da predvide ključne elemente sudskog postupka:

- Veovatni ishod postupka na osnovu relevantnih propisa i ranije sudske prakse u sličnim predmetima;
- Okvirno trajanje postupka;
- Okvirne troškove vođenja postupka.

Slični problem postojali su i za advokate, od kojih stranke neretko očekuju odgovore na pomenuta pitanja.

Najzad, važna prednost lako dostupnih propisa i sudske prakse, leži i u podizanju kvaliteta obuke budućih nosilaca pravosudnih funkcija, advokata i džavnih službenika odgovornih za primenu prava.

Ono što je unekoliko kočilo brži razvoj baza sudske prakse, jeste i činjenica da je nadležnost za njihovo uspostavljanje paralelno (i nedovoljno jasno razgraničeno) poverena Javnom preduzeću Službeni glasnik, Vrhovnom kasacionom

³⁵⁴ Preporuka CM/Rec(2010)12 o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornosti, paragraf 23: „Viši sudovi ne bi trebalo da upućuju sudijama uputstva o načinu na koji bi trebalo da odlučuju o pojedinačnim predmetima, osim u preliminarnim rešenjima ili prilikom odlučivanja o pravnim lekovima u skladu sa zakonom.“

³⁵⁵ Amandman VI st. 1. najviši sud naziva Vrhovni sud Srbije, što je nekadašnji naziv. Ovaj sud bi trebalo nazvati samo Vrhovni sud, analogno tome što se Ustavni sud zove tako, a ne Ustavni sud Srbije. Dodatni argument jeste olakšavanje pravosudne neformalne komunikacije, budući da bi se rašireno akronimno označavanje sudskog saveta kao “VSS” sada odnosilo i na Visoki savet sudstva i na Vrhovni sud Srbije.

sudu i Pravosudnoj akademiji. Kao rezultat toga, svi navedeni subjekti paralelno su radili na razvoju baza, čime je došlo do neujednačenog metodološkog pristupa i rasipanja resursa, kako finansijskih, tako i ljudskih.

Pravno-informacioni sistem Republike Srbije (PIS)³⁵⁶ kao jedinstvena zbirka podataka u elektronskom obliku uspostavljen je 1. januara 2014. na osnovu Zakona o objavljivanju zakona i drugih propisa i akata³⁵⁷. Vođenje ovog sistema povereno je Javnom preduzeću Službeni glasnik.³⁵⁸ PIS objedinjuje oba pomenuta segmenta- propise i sudsku praksu ali uključuje i niz pratećih sadržaja.³⁵⁹

U bazi propisa čiji je naziv „Registar i tekstovi važećih propisa i drugih akata“ su bez naknade dostupni prečišćeni tekstovi propisa i zakona³⁶⁰, kako bi se stručnoj javnosti, građanima i pravnim subjektima obezbedio lakši pristup. Početkom 2018. godine izrađene su lične karte za preko 1.900 važećih propisa, čime je obezbeđeno da svi važeći republički propisi u bazi imaju lične karte. Lična karta propisa sadrži osnovne podatke o propisu.³⁶¹

Pored propisa, Zakonom je utvrđeno da PIS uključuje i sudsku praksu. Uredbom Vlade RS o PIS-u³⁶² propisan je način na koji se uspostavlja i vodi PIS i definisani su njegova sadržina, način upravljanja, razmene i dostavljanja podataka i dokumentacije, pristup tom sistemu i način njegovog korišćenja. U skladu sa Uredbom, baza sudskih odluka PIS -a sadrži: odabrane sudske odluke i pravne stavove Ustavnog suda, sudova opšte i posebne nadležnosti, kao i presude ESLJP koje se odnose na Republiku Srbiju; vezu sa službenim glasilima u kojima su objavljeni propisi bitni za donošenje sudskih odluka; vezu sa zvanično i nezvanično prečišćenim tekstovima važećih propisa koji su bitni za donošenje sudskih odluka; vezu sa drugim aktima koji su bitni za donošenje sudskih odluka. Baza koja sadrži sudsku praksu vodi se u skladu s propisima kojima se uređuje prikupljanje i objedinjavanje sudske prakse.

Baza je dostupna bez nadoknade svim sudovima i javnim tužilaštvima,

³⁵⁶ Dostupno na: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/fp/news>, pristupljeno 13. avgusta 2018. godine

³⁵⁷ Zakon o objavljivanju zakona i drugih propisa i akata, “Službeni glasnik RS”, broj 45/13.

³⁵⁸ Zakonom je ustanovljena i obaveza svih državnih organa i državnih i drugih organizacija da pružaju podatke i dokumentaciju potrebnu za vođenje ovog sistema, o čemu se stara Odbor urednika PRAIS-a koji čine lica iz reda funkcionera i državnih službenika u državnim organima, zaposlenih u javnom preduzeću i stručnjaka iz oblasti prava i informatike.

³⁵⁹ PIS sadrži i zbirke podataka u kojima su sistematizovani: mišljenja i drugi akti nastali u radu državnih organa i državnih i drugih organizacija, pravna literatura, modeli akata i drugi podaci značajni za tumačenje i primenu pravnih normi. Baza Mišljenja, modeli, literatura sadrži ukupno 8.308 objavljenih akata.

³⁶⁰ Baza uključuje i deo sa prevodima više od 150 propisa na engleski jezik.

³⁶¹ Donosilac, vrsta dokumenta, datum usvajanja, datum objavljivanja, datum početka primene, link-ove ka osnovnom tekstu i hronologiji izmena, kao i vezu sa pravnim prethodnikom propisa koji je na snazi.

³⁶² Uredba o Pravno-informacionom sistemu Republike Srbije, “Službeni glasnik RS”, broj 113/13.

Državnom pravobranilaštvu, Pravosudnoj akademiji, Zaštitniku građana, Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i pravobranilaštvima opština, gradova, grada Beograda i gradskih opština, i dr. subjektima čija je lista i broj pristupnih šifri precizno određen, a radi unapređenja jedinstvene primene prava i jednakosti stranaka u sudskim postupcima. Ipak, mimo ovog spiska, za pristup bazama pristup nije besplatan, čime se značajno ograničavaju pozitivni efekti njenog postojanja.

Sredinom 2018. godine, u bazi sudske prakse objavljeno je 23.832 sudske odluka, odnosno pravnih shvatanja i zaključaka sudova opšte i posebne nadležnosti, uključujući i sentence koje su sadržane u biltenima sudova za čije javno saopštavanje u PIS-u je JP Službeni glasnik dobio saglasnost, kao i odluka Ustavnog suda i ESLjP. Dinamika kojom raste broj dostupnih odluka u bazi, podrazumeva 2.500-3.500 novih odluka na godišnjem nivou. U bazi se objavljuju celovite sudske odluke, uz obezbeđivanje povezanosti svake odluke sa merodavnim propisima na kojima je odluka zasnovana i uz poštovanje propisa koji uređuju tajnost podataka i zaštitu podataka o ličnosti. Sudske odluke po pravilu su praćene i izabranom sentencom, sačinjenom i javno objavljenom od strane suda, odnosno autorskom sentencom ili izvodom iz sudske odluke.

Pored baze propisa i sudske prakse PIS je na svojoj internet strani izradio i postavio kalkulator sudske takse i zatezne kamate. U zavisnosti od visine vrednosti spora i činjenice da li se postupak vodi pred sudom opšte nadležnosti ili privrednim sudom, moguće je izračunati iznos sudske takse za svaki pojedinačni slučaj.

Kada je reč o aktivnostima VKS-a u ovoj oblasti, važno je naglasiti da je EK prepoznala potrebu da se proces anonimizacije sudske odluke pre njihovog objavljivanja uniformno uredi i uskladi sa EU standardima.³⁶³ (aktivnost 1.3.9.2. iz AP 23) Radi uspostavljanja jasnih kriterijuma u vezi sa objavljivanjem sudske odluke, Opšta sednica Vrhovnog kasacionog suda 20. decembra 2016. godine donela je Pravilnik o zameni i izostavljanju (pseudonimizaciji/anonimizaciji) podataka u sudskim odlukama kojim je uređen način zamene i izostavljanja podataka o identitetu stranaka u odlukama VKS.³⁶⁴

³⁶³ Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation); Directive (EU) 2016/680 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by competent authorities for the purposes of the prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offences or the execution of criminal penalties, and on the free movement of such data, and repealing Council Framework Decision 2008/977/JHA; Directive (EU) 2016/681 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the use of passenger name record (PNR) data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime.

³⁶⁴ Dostupno na: [http://www.pa.sud.rs/j%D0%B0vnost-r%D0%B0d%D0%B0/pravilnik-o-zameni-i-izostavljanju-\(pseudonimizaciji-i-anonimizaciji\)-758.html](http://www.pa.sud.rs/j%D0%B0vnost-r%D0%B0d%D0%B0/pravilnik-o-zameni-i-izostavljanju-(pseudonimizaciji-i-anonimizaciji)-758.html), pristupljeno 2. avgusta 2018. godine

Pravilnik se primenjuje od 1. januara 2017. godine na odluke u elektronskom i u pisanom obliku.

Sama baza sudskih odluka Vrhovnog kasacionog suda sadrži bazu sudske prakse tog suda, kao i ranijeg Vrhovnog suda Srbije, apelacionih sudova i sudova republičkog ranga (Upravnog suda, Privrednog apelacionog suda i Prekršajnog apelacionog suda) koja sadrži preko 5000 odluka³⁶⁵ anonimizovanih u skladu sa Pravilnikom o anonimizaciji sudskih odluka. Radi prevazi- laženja ranije pomenutog problema postojanja paralelnih baza sudske prakse, VKS je 21. avgusta 2015. godine zaključio Memorandum o saradnji sa Pravosudnom Akademijom čiji je predmet razmena odluka iz njihovih elektronskih baza.³⁶⁶

Najzad, kao treći paralelni kolosek unapređenja ove oblasti, počeo je sa radom e-JURIS kao modul (servis) e-AKADEMIJE³⁶⁷, elektronske platforme Pravosudne akademije koji je edukativnog karaktera, i ima za cilj da sudijama i tužiocima olakša pretragu prakse ESLjP i približi pravne koncepte koje taj Sud primenjuje. e-JURIS trenutno obuhvata prevode na srpski jezik 115 presuda ESLjP protiv RS. Baza uključuje i instrumente koji omogućavaju pretragu presuda prema zbirkama dokumenata, korišćenjem filtera ili po ključnim rečima. Način pretrage je usaglašen s instrumentima za pretraživanje baze sudske prakse ESLjP u Strazburu – HUDOC. Publikaciji se može pristupiti i skeniranjem QR koda. Baza je namenjena korisnicima koji su već upoznati sa EKLjP i praksom ESLjP, a kao i same presude, i instrumenti pretrage su na srpskom jeziku. Drugi deo modula e-JURIS-a je sistem za unakrsno pove- zivanje koji je koncipiran kao instrument za brzo upućivanje i za obuku. On omogućava da se bez prethodnog znanja o EKLjP dođe do slučaja iz prakse ESLjP koji može biti relevantna za rešavanje problema s kojim se sudije i tu- žioci susreću u konkretnom predmetu, odnosno do pravnih koncepata koje je ESLjP primenjivao u sličnim slučajevima. Sve što je potrebno da bi se zapo- čela pretraga je član nacionalnog zakona pod koji se može podvesti utvrđeno činjenično stanje. Čini se da je ovakav pristup u dizajniranju baze odgovor na realne potrebe nosilaca pravosudnih funkcija u RS koji, mahom zbog visokog proseka godina, mahom slabo koriste engleski jezik, što im dodatno otežava

³⁶⁵ VKS je u aktivnostima unapređenja baze sudske prakse bio podržan i od IPA 2012 EU projekta „Unapređenje efikasnosti pravosuđa“ sa kojim je aktivno sarađivao na razvoju nove aplikacije – baze podataka sudske prakse. U toku je migracija oko 8500 anonimizovanih odluka VKS u novu bazu, a zatim sledi prenos preko 13.000 odluka Upravnog suda, kao i uključivanje apelacionih, a kasnije i ostalih sudova u rad na punjenju baze.

³⁶⁶ Vidi više u: Izveštaj br. 2/2018 o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23, dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/20416/izvestaj-br-22018-o-sprovođenju-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php>, pristupljeno 21. avgusta 2018. godine.

³⁶⁷ Baza se nalazi na web adresi: <http://e-case.eakademija.com/>,

korišćenje HUDOC-a.³⁶⁸

Sumiranjem činjenica o sva tri paralelna sistema, lako se dolazi do zaključka da je jedini segment gde je zaista ostvaren neophodan rezultat, formiranje PIS baze propisa. Kada je reč o bazama sudske prakse, one i dalje pokazuju ozbiljne manjkavosti, koje se ogledaju u nedovoljnom broju dostupnih presuda (baze VKS-a i PA) ili uslovljavanju pristupa ograničenim listama besplatnih korisnika i pretplatnike koji uplate, za naše uslove, visoku godišnju pretplatu u visini prosečne godišnje zarade u RS (baza PIS-a).

³⁶⁸ *Ibidem.*

Glava III

STRUČNOST NOSILACA PRAVOSUDNIH FUNKCIJA

Uticaj stručnosti nosilaca pravosudnih funkcija na kvalitet, dinamiku i efekte reforme pravosuđa je nemerljiv. Njihova stručnost, ujedno je pokretački mehanizam reformi ali njihov predmet. Bez adekvatnog i stalno rastućeg nivoa stručnosti nosilaca pravosudnih funkcija, njihova nezavisnost i nepristrasnost su potpuno obesmišljene, i postaju poput lepog ali praznog rama kome nedostaje slika.

Istovremeno, bez stalnog usavršavanja i sticanja novih znanja, apsurdno je očekivati da pravosuđe bude efikasno, jer upravo visok nivo stručnosti daje nosiocima pravosudnih funkcija onu pravu, pozitivnu dozu rutine, zahvaljujući kojoj postupcima upravljaju mnogo efikasnije. S druge strane, kada se ta rutina ne zasniva na kontinuiranom usavršavanju, kada se „ne hrani“ novim znanjima, lako se pretvara u učmalost i glavnu prepreku efikasnom postupanju.³⁶⁹

Značaj adekvatne stručne pripreme za stupanje na pravosudnu funkciju, kao i kontinuiranog unapređenja znanja i veština za njeno efikasno vršenje, prepoznat je i jasno definisan u brojnim međunarodnim dokumentima koji sadrže evropske standarde u oblasti organizacije i funkcionisanja pravosuđa.

Tako je Preporukom CM/Rec (2010) 12 Komiteta ministara Saveta Evrope, u Poglavlju 6, koje uređuje status sudije, predviđeno da sudijama treba pružiti teorijsko i praktično inicijalno i celoživotno stručno usavršavanje u potpunosti o trošku države. Ono bi trebalo da obuhvati ekonomska, socijalna i kulturna pitanja potrebna za obavljanje sudijske funkcije. Intenzitet i trajanje takvog usavršavanja bi trebalo određivati u funkciji prethodnog profesionalnog iskustva, pri čemu bi nezavisni organ trebalo da se stara o tome da, uz puno poštovanje nezavisnosti obrazovnog sistema, programi inicijalnog i celoživotnog stručnog usavršavanja ispunjavaju uslove otvorenosti, stručnosti i nepristrasnosti svojstvene sudijskoj funkciji. Istom preporukom, predviđena je dužnost sudija da redovno obnavljaju i razvijaju svoja znanja.

Slično predviđa i Preporuka Rec 1994/12e Komiteta ministara Saveta Evrope, koja u načelu 3. navodi da je potrebno je obezbediti odgovarajuće uslove za rad kako bi se sudijama omogućilo da rade efikasno, i to posebno tako što će se angažovati dovoljan broj sudija i obezbediti odgovarajuća obuka, kao što je praktična obuka u sudovima i, tamo gde je to moguće, pri drugim ustanovama i telima, pre njihovog imenovanja i kasnije tokom karijere. Ova obuka treba da bude besplatna za sudije i da se posebno bavi novim

³⁶⁹ Vidi više u: Kolaković-Bojović, M. (2016) *Okončanje krivičnog postupka u razumnom roku*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.

pravnim propisima i sudskom praksom. Tamo gde je to moguće, obuka treba da obuhvati i studijske posete evropskim i drugim stranim organima vlasti kao i sudovima.

Navodeći kompetentnost i revnost kao preduslove za pravilno obavljanje sudijske funkcije, Bangalorski principi određuju „kompetentnost i revnost“ kao jednu od vrednosti sudijskog postupanja predviđajući korespondirajuće načelo da su „kompetentnost i revnost preduslovi za pravilno obavljanje sudijske funkcije“ (vrednost 6), a da primena ovog načela u praksi, između ostalog, nalaže da sudijske obaveze imaju prvenstvo nad drugim aktivnostima“ (vrednost 6.1), da će ih sudija obavljati „efikasno, pravično i sa razumnom ekspeditivnošću“ (vrednost 6.5), kao i da sudija ne učestvuje „u radnjama koje su nespojive sa primerenim obavljanjem sudijskih funkcija“ (vrednost 6.7). Bangalorski principi (vrednost 6.) takođe predviđaju da će sudija preduzeti razumne korake radi održavanja i razvijanja svojih znanja, veština i ličnih kvaliteta neophodnih za pravilno obavljanje sudijske funkcije, koristeći, sa tim ciljem, pogodnosti centara za obuku i drugih ustanova, koje sudijama treba da, pod kontrolom pravosuđa, budu stavljene na raspolaganje. Pored toga, sudije će se redovno informisati o relevantnim promenama međunarodnog prava, uključujući i međunarodne konvencije i druge instrumente koji ustanovljavaju norme ljudskih prava.

Magna karta za sudije (načelo 7. i 8.) već u osnovnim načelima ističe da početna i dopunska obuka predstavljaju pravo i dužnost sudija, kao i da se ona se organizuje pod nadzorom pravosuđa. Ovaj dokument obuku vidi kao važan element za očuvanje nezavisnosti sudija, kao i kvaliteta i efikasnosti pravosudnog sistema.

Evropska povelja o Zakonu za sudije, ističe da sudijama zakonom treba da bude garantovano održavanje i usavršavanje njihovih znanja, tehničkih, kao i društvenih i kulturnih, koja su im potrebna za obavljanje njihovih dužnosti, putem redovnog pristupa obuci koju država plaća i čiju organizaciju obezbeđuje.

Dužnost stručnog usavršavanja sadržana je i u Preporuci Rec 2000/19 Komiteta ministara Saveta Evrope (par. 7.) u kojoj se navodi da je usavršavanje i obaveza i pravo svih javnih tužilaca, pre imenovanja kao i na trajnoj osnovi. Države stoga treba da preduzmu efikasne mere kojima se obezbeđuje odgovarajuća edukacija i usavršavanje javnih tužilaca, kako pre tako i nakon njihovog imenovanja. Za razliku od prethodno pomenutih izvora evropskih standarda u ovoj oblasti, Preporuka Rec 2000/19 daje precizne odredbe po kojima javni tužioci treba posebno da budu poznati sa:

- Principima i etičkim obavezama koje proističu iz njihove funkcije;
- Ustavnom i pravnom zaštitom osumnjičenih, žrtava i svedoka;
- Ljudskim pravima i slobodama propisanim Konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, posebno pravima utvrđenim članovima 5. i 6.

- ove Konvencije;
- Principima i praksom organizacije rada, rukovođenja i kadrovskim pitanjima u kontekstu pravosuđa;
 - Mehanizmima i materijalima koji doprinose doslednosti u njihovom radu. Osim toga, države treba da preduzmu efikasne mere u cilju obezbeđenja usavršavanja po određenim pitanjima ili određenim sektorima, u svetlu trenutnih uslova, uzimajući u obzir određene vrste i razvoj kriminaliteta, kao i međunarodnu krivično-pravnu saradnju.

Iz gore navedenih standarda u oblasti stručnosti nosilaca pravosudnih funkcija, jasno je da o značaju stručnosti možemo govoriti na više nivoa:

Najpre, od ogromnog značaja je nivo stručnosti, odnosno kvalitet i kvantitet znanja i veština koje sudija ili javni tužilac poseduje već prilikom stupanja na pravosudnu funkciju.³⁷⁰

Potreba za uspostavljanjem dostizanjem evropskih standarda u ovoj oblasti, kod nas je prepoznata još pre petnaestak godina kada se i rodila ideja o osnivanju Pravosudnog centra koji je funkcionisao od 2002. do 2009. godine nakon čega je prerastao u Pravosudnu akademiju čiji je rad započeo 2010. godine. Ideja o institucionalizaciji i standardizaciji početne i stalne obuke nosilaca pravosudnih funkcija nesumnjivo je jedini način da se prevaziđu drastične razlike u nivou stručnosti kandidata koji su na pravosudne funkcije stupali u starom sistemu, dolazeći iz najrazličitijih radnih okruženja i bez organizovane provere znanja.

U smislu svega iznetog, ključni koraci u periodu koji nam predstoji, moraju biti usmereni na unapređenje stručnosti kroz početnu i stalnu obuku, ali i specijalizaciju, uz značajne promene u nekoliko segmenata:

Najpre, kada je reč o početnoj obuci, čini se neophodnim uspostavljanje sistema obavezne početne obuke, što je kroz predložen ustavne amandane i učinjeno. Time bi se, kroz programe prilagođene prethodnom znanju i iskustvu kandidata, obezbedio minimum neophodnih znanja i veština prilikom stupanja na pravosudnu funkciju.

Ovo bi konačno dovelo do trajnog prevazilaženja neizvesnosti u vezi statusa i vrednovanja završene početne obuke na Pravosudnoj akademiji prilikom izbora na pravosudne funkcije. Naime, Odlukom Ustavnog suda, donetom na sednici održanoj 6. februara 2014. godine, utvrđeno je da nisu u saglasnosti sa Ustavom odredbe Zakona o Pravosudnoj akademiji kojima je propisano da

³⁷⁰ Manjak specijalizacije vidljiv je i u redovima advokata. Ovo posebno dolazi do izražaja kada je reč o postavljenom braniocu, jer okrivljeni koji sam odabere branioca ima priliku da napravi izbor u skladu sa ugledom određenog advokata i činjenicom da se isti bar pretežno bavi krivičnom materijom. U slučaju postavljenog branioca, okrivljeni nema načina da utiče na kvalitet odbrane.

su Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca dužni da prilikom predlaganja kandidata za izbor sudije prekršajnog i osnovnog suda, odnosno zamenika osnovnog javnog tužioca, predlože kandidata koji je završio početnu obuku na Akademiji i da tek ako među prijavljenim kandidatima nema onih koji su završili početnu obuku, mogu predložiti lice koje ispunjava opšte uslove za izbor (član 40. st. 8, 9. i 11.). Prema oceni Ustavnog suda navedenim zakonskim odredbama povređuje se ustavno načelo jednakosti svih pred Ustavom i zakonom, kao i Ustavom utvrđena funkcija Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca da, kao nezavisni i samostalni organi, između ostalog, predlažu kandidate za prvi izbor za sudiju, odnosno zamenika javnog tužioca.

Prelazno rešenje trebalo je da budu izmene Zakona o Pravosudnoj akademiji, Zakona o sudijama i Zakona o javnom tužilaštvu, kojima je trebalo da bude omogućeno da najkvalitetniji kandidati (bilo nakon završene početne obuke ili polaganjem specijalizovanog ispita) stupe na pravosudne funkcije. U praksi, ovo je rezultiralo time da kandidati sa završenom početnom obukom zapravo vrlo retko dobijaju šansu da budu izabrani.

Ovakva situacija ima i svoje finansijske efekte, budući da im se i nakon završene obuke, zarade i dalje isplaćuju iz budžeta Akademije, koji se gotovo u potpunosti iscrpljuje upravo ovim izdacima, čime izuzetno mala sredstva preostaju za ostale segmente rada, a naročito za stalnu obuku, koja mora obuhvatiti značajno veći broj nosilaca pravosudnih funkcija nego što je to do sada bio slučaj. Pored povećanog obuvata polaznika, obuka mora biti konstantno unapređivana i iz ugla broja i aktuelnosti oblasti obuke, ali i kroz standardizaciju edukativnih materijala i korišćene metodologije, čime bi se osigurao kvalitet samih sadržaja ali i načina na koji se oni prezentuju nosiocima pravosudnih funkcija.

U tom smislu, nameće se i pitanje obaveznosti ove vrste obuke. Države u okruženju pokušale su ovo pitanje da reše na različite načine, a kao jedan od dominantnih modela javlja pristup po kome se određuje određeni broj dana u toku godine (koji se uglavnom kreće u rasponu od tri do sedam dana), koje nosioci pravosudnih funkcija moraju provesti na stručnom usavršavanju. Ovakvo rešenje ipak ima brojne nedostatke. Najpre, samo određivanje broja dana, bez preciziranja sadržine obuka koje nosilac pravosudne funkcije mora da pohađa, lako dovodi do toga da se većina njih, uglavnom krajem godine, odlučuje za pohađanje bilo koje obuke koja je trenutno u toku, samo da bi ispunili zadati broj dana. Na ovaj način, ne postiže se jačanje njihovih stručnih kapaciteta, i sam sistem kontinuirane obuke gubi smisao. Pored toga, ovako određen broj dana zasigurno je nedovoljan za postizanje značajnih pomaka u stručnosti nosilaca pravosudnih funkcija, ali se takvo rešenje (uglavnom od strane predstavnika sudija i javnih tužilaca koji se protive značajnijim novinama) često ocenjuje kao neprihvatljivo jer smanjuje broj sudećih dana.

AP 23 tretirao je pitanje obaveznosti obuke iz ugla povezivanja sistema obuke sa sistemom vrednovanja rada, pa je tako aktivnostima 1.3.2.1- 1.3.2.4. predviđeno uspostavljanje sistema koji podrazumeva utvrđivanje kriterijuma za upućivanje sudija i javnih tužilaca na dodatnu obuku na osnovu rezultata vrednovanja rada, kao i rezultata evaluacije sa ranijih obuka, kao i njihovo upućivanje na dodatnu obuku na osnovu ovih kriterijuma.

Dodatno (aktivnost 1.3.2.3.) predviđeno je i da se godišnji programi obuke sudija se predlažu i usvajaju uzimajući u obzir i rezultate vrednovanja rada sudija i javnih tužilaca. Na ovaj način bi se zapravo identifikovale kritične oblasti u kojima je neophodno intervenisati dodatnim ili modifikovanim programima obuke.

Pored toga, ne sme se zanemariti ni značaj obuke sudijskih i tužilačkih pomoćnika, ali i pripadnika pravosudnih profesija, poput veštaka i tumača, čiji kvalitetniji i efikasniji rad predstavlja jedan od važnih mehanizama za unapređenje efikasnosti krivičnog pravosuđa.

Najzad, treba imati na umu da efikasnost brojnih internih procedura u sudovima i javnim tužilaštvima zavisi od kvaliteta i stručnosti administrativnog osoblja, te unapređenje njihovih znanja i veština ne sme biti skrajnuto na listi prioriteta. Ovo je od naročitog značaja u periodu koji predstoji a koji će doneti potpunu automatizaciju procesa upravljanja predmetima i uspostavljanja elektronskog pravosuđa, a samim tim i povećanje zahteva za poznavanjem informacionih tehnologija.

U skladu sa tim je i Akcioni plan za sprovođenje NSRP 2013-2018. ali i Akcioni plan za pregovore koji sadrže aktivnosti čiji je cilj pravosudni sistem u kome se na sveobuhvatan i organizovan način sprovodi stručno usavršavanje i obuka, stiču i usavršavaju teorijska i praktična znanja i veštine nosilaca pravosudnih funkcija i sprovodi obuka sudijskih i tužilačkih pomoćnika i pripravnika. Na taj način se postiže podizanje nivoa poverenja građana u pravosuđe tako što će nosioci pravosudnih funkcija, i zaposleni u pravosuđu i predstavnici drugih pravosudnih profesija, svoj posao obavljati stručno, kompetentno, odgovorno, donoseći kvalitetne odluke u razumnim rokovima, uz uspostavljanje proaktivne i jasne komunikacije sa građanima.

Najzad da bi Pravosudna akademija mogla da odgovori na sve izazove koje donosi njena nova uloga, potrebno je preduzeti značajne korake u nekoliko segmenata: Najpre, neosporno je da Akademija mora dobiti adekvatne prostori-je i opremu za rad, uz izbegavanje prelaznih rešenja i učestalih preseljenja, što je bio slučaj u prethodnom periodu. Pored toga, za realizaciju obuka na način koji je gore predstavljen, neophodno je angažovanje značajnog broja predavača, naročito vodeći računa o značaju stalnih predavača, čija uloga ne bi bila samo realizacija nastave, već bi imali i ključnu ulogu u formiranju katedri i kontinuiranom unapređenju kurikuluma u različitim nastavnim oblastima.

Prethodna dva elementa funkcionisanja Pravosudne akademije moraju biti potkrepljena adekvatnim budžetskim resursima. Naime, najveći deo obuka na Pravosudnoj akademiji do sada je bio projektno finansiran, što je značajno ugrožavalo njihovu održivost i kontinuitet. Cilj je potpuni (ili bar u najvećoj meri) prelazak na budžetsko finansiranje Pravosudne akademije, čime bi se omogućilo da kvalitetne obuke osmišljene kroz projekte, nastave da egzistiraju i nakon okončanja projekta. Ovo je od posebnog značaja ako se ima u vidu da je kroz projekte najčešće pokriju najznačajniji troškovi poput izrade programa i materijala za obuku, alata za evaluaciju, baza prakse i drugih podataka i sl. i da ukoliko postoji budžet koji bi podržao troškove predavača i zanemarljive prateće troškove, sve pomenuto bi moglo da se koristi i nakon isteka projekta.³⁷¹

Oblast u kojoj je učinjen zaista značajan pomak jeste obezbeđivanje adekvatnih infrastrukturnih preduslova za rad Akademije. Naime, u skladu sa aktivnošću 1.3.1.9. iz AP 23, napravljeni su značajni koraci na adaptaciji i opremanju odgovarajuće zgrade koja je u skladu odlukom Vlade Republike Srbije, donete na sednici 9. aprila 2015. godine, dodeljena Pravosudnoj akademiji, i to impozantne površine od 2800 kvadratnih metara, a koja će nakon okončanja restauracije predstavljati jednu od najbolje opremljenih obrazovnih ustanova ovog tipa.

Najzad, postavlja se i pitanje kontrole kvaliteta početne i kontinuirane obuke, i to kroz dvostruki mehanizam. Najpre, potrebno je uspostaviti efikasan sistem evaluacije samog programa i sadržine obuke, kao i kvaliteta predavača od strane polaznika obuke, ali i paralelni mehanizam koji bi podrazumevao proveru znanja polaznika pre i nakon sprovedene obuke. Ovim bi se postigao dvostruki efekat. S jedne strane, u kombinaciji sa rezultatima evaluacije predavača i programa, dobili bi se jasni podaci o kvalitetu same obuke i eventualnim potrebama i mogućnostima za njeno unapređenje. S dru-

³⁷¹ AP 23 je prepoznao potrebu unapređenja kapaciteta PA u aktivnosti 1.3.1.6. koja predviđa sprovođenje mera za unapređenje programa Pravosudne akademije u skladu sa rezultatima Funkcionalne analize potreba Pravosudne akademije kao što su: (Kontinuirano, počev od I kvartala 2015. godine) -Unapređenje prijemnog ispita za polaznike početne obuke; -Unapređenje programa početne i stalne obuke kroz izradu i usvajanje godišnjeg programa obuke koji obuhvata sve oblasti prava (Uključujući pravo EU i ljudska prava) i veština potrebnih za rad u pravosuđu, koje uključuju praktične veštine u svim oblastima prava, u zavisnosti od toga o kojoj kategoriji polaznika je reč, a naročito imajući u vidu upotrebu IKT sistema, pravne analize, metodologije i tehnike pisanja odluka. Godišnji program obuke mora obuhvatiti i obuke u oblasti menadžmenta, namenjene sudskim upraviteljima, kao i predsednicima sudova i javnim tužiocima -Unapređenje stalne obuke kroz širi obuhvat polaznika, potencijalno kroz propisivanje minimalnog broja dana obuke po nosiocu pravosudne funkcije na godišnjem nivou, pri čemu obukama treba da budu obuhvaćeni ne samo nosioci pravosudnih funkcija već i predsednici, sekretari i menadžeri, sudijski saradnici i tužilački pomoćnici, administrativno osoblje i lica koja se bave pravosudnim profesijama; -Unapređenje transparentnosti izbora povremenih predavača; -Unapređenje metodike nastave kroz radionice, simulacije i uvođenje učenja na daljinu; -Unapređenje završnog ispita.

ge strane, ovi rezultati bi se mogli upotrebiti u procesu napredovanja u karijeri nosilaca pravosudnih funkcija. Ipak, treba napomenuti da među nosiocima pravosudnim funkcija, ideja da njihovo znanje, odnosno rezultati obuke budu vrednovani, ne nailazi na veliko odobravanje, što jasno govori da kontinuiranu obuku i dalje vide kao pitanje ispunjenja forme a ne kao suštinsku potrebu za usavršavanjem radi efikasnijeg postupanja u dodeljenim predmetima.

Na sličan način je koncipirana i aktivnost 1.3.1.7. koja predviđa razvoj sistema nadzora kvaliteta početne, stalne i specijalizovane obuke koja obuhvata sistem dvosmerne evaluacije, a koji podrazumeva procenu rezultata obuke ili stepena unapređenja znanja polaznika, kao i procenu kvaliteta programa i predavača. PA je u tom kontekstu ostvarila saradnju sa Institutom za obezbeđenje kvaliteta obrazovanja i Filozofskim fakultetom-Odeljenje za pedagogiju i andragogiju. Uspostavljeni sistem podrazumeva da polaznici početne obuke budu ocenjivani od strane mentora, i da polaznici na kraju obuke polažu završni ispit, simulaciju suđenja, koji ocenjuje komisija. Stalna obuka se procenjuje kroz standardizovani upitnik, kojim se procenjuju sledeći aspekti: kvalitet predavača i uslovi rada. Ipak, evaluacija polaznika stalne obuke i dalje nije našla svoje mesto u tom mehanizmu.

Kada je reč o položaju i budućnosti Pravosudne akademije, teško je otići se utisku da je prethodnih osam godina njen brži napredak kočila neizvesnost položaja svršenih akademaca u našem pravosudnom sistemu, kao i da su te godine možda propuštena šansa da se uz svesrdnu podršku celokupnog sudstva i tužilaštva (ali i strukovnih udruženja), uspostavi mnogo snažniji i održiviji sistem obuke nosilaca pravosudnih funkcija. Jasno, ukoliko ova prilika bude propuštena i nakon ustavnih promena, teško da će se ona ukazati ponovo. Naprotiv, ponovni izostanak jasnog regulisanja statusa početne obuke, ali i mnogo detaljnije regulisanje stalne obuke, rezultiralo bi urušavanjem do sada postignutog, ali i novim previranjima unutar pravosuđa, koja može sprečiti samo jasan i objektivan sistem pravila koja prate pravosudne karijere još od momenta pripreme za stupanje na pravosudnu funkciju.

Glava IV

EFIKASNOST PRAVOSUĐA

U NSRP 2013-2018. efikasno pravosuđe definisano je kao „pravosudni sistem u kome se delotvorno upravlja i racionalno koriste resursi, po predmetima postupa i sudi u razumnim rokovima, u zakonito propisanom postupku, uz poštovanje ljudskih i manjinskih prava i sloboda, zagarantovanih, kako domaćim, tako i međunarodnim propisima.“

Iz ovako određene definicije je jasno da je za efikasno funkcionisanje pravosuđa neophodno uklapanje brojnih elemenata, odnosno „delova mozaika“.

Ukoliko bismo pokušali da izdvojimo ključne od pomenutih elemenata, jedna od polaznih tačaka bi svakako bila delotvorna i efikasna mreža sudova i javnih tužilaštava.

Pored toga, od velikog značaja je i kvalitet procesnih, kao i zakona koji uređuju organizaciju pravosuđa, ali i podzakonskih akata, a u delu koji se odnosi na efikasno sprovođenje internih procedura u sudovima i javnim tužilaštvima, naročito imajući u vidu efikasno upravljanje predmetima. Usudili bismo se da konstatujemo, da je sam pojam efikasnog upravljanja predmetima i dalje potpuna nepoznanica za veći deo nosilaca pravosudnih funkcija u Republici Srbiji, te ne postoji svest o uticaju ovog procesa na trajanje sudskih postupaka.³⁷²

Efikasno vođenje sudskih postupaka u velikoj meri je uslovljeno konstantnim unapređenjem infrastrukture.

Jedan od bitnih preduslova efikasnog vođenja krivičnih postupaka, a koji ujedno povezuje upravljanje predmetima i druge interne procedure sa infrastrukturnim problemima, jeste pitanje unapređenja informaciono-komunikacionih tehnologija (u daljem tekstu: IKT) i uspostavljanje elektronskog pravosuđa (u daljem tekstu: e-pravosuđe).

Nivo efikasnosti prethodnih elemenata uslovljava i uspešnost rešavanja zaostalih predmeta (*backlog*), čime se stiču uslovi za smanjeno opterećenje sudova i javnih tužilaštava.

Najzad, značajnu ulogu u efikasnosti pravosuđa igraju mehanizmi njegovog rasterećenja koji se ogledaju u delegaciji, ranije sudskih nadležnosti, pravosudnim profesijama (javni izvršitelji i javni beležnici) ali i vansudskim rešavanjem sporova kroz posredovanje/medijaciju.³⁷³

³⁷² Sveobuhvatnu analizu elemenata efikasnog upravljanja predmetima vidi u: Pekkanen, P. (2011): *Delay Reduction in Courts of Justice – Possibilities and Challenges of Process Improvement in Professional Public Organizations*, Doctoral Dissertation, Acta Universitatis Lappeenrantaensis.

³⁷³ Vidi više u: Kolaković-Bojović, M. (2016) *Okončanje krivičnog postupka u razumnom roku*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.

Adekvatna organizacija svih navedenih segmenata, odnosno uspostavljanje i funkcionisanje efikasnog pravosuđa, predstavlja istovremeno i preduslov za realizaciju prava na pristup pravdi svih građana ali i obavezu države da stvori uslove za njegovu realizaciju. Na ovo stanovište stao je i ESLJP u predmetu *Tsilira* protiv Grčke³⁷⁴, navodeći da je država ugovornica dužna da organizuje svoj pravni sistem na način koji osigurava svima pravo na pravnosnažnu sudsku odluku.

Takođe, Sud je, predmetu *Union Alimnaria Sanders S.A.* protiv Španije, zauzeo stav da države samom ratifikacijom Konvencije, zapravo preuzimaju obavezu organizacije svog pravosudnog sistema na takav način da se obezbedi poštovanje člana 6, stav 1. EKLJP. Ipak, da se od država članica ne očekuje da sve probleme sa zaostatkom predmeta i reformom pravosuđa reše odmah po pristupanju Konvenciji, govori i činjenica da je Sud pomenuti stav zauzeo deset godina nakon što je Španija ratifikovala EKLJP. Postojanje velikog broja zaostalih predmeta Sud ne prihvata kao opravdanje produženog trajanja postupka, navodeći da je obaveza sudskih vlasti da organizuju rad na način koji mu pruža mogućnost da odgovori zahtevima.³⁷⁵ Obaveza države je da preduzima adekvatne mere u najkraćem mogućem roku, kako bi izbegla dugoročno nagomilavanje predmeta, te da hronična prenatrpanost i zaostaci sa predmetima nisu valjano objašnjenje za prekomerno odlaganje postupka.³⁷⁶ Štaviše, Sud konstantno postojanje velikog broja zaostalih predmeta karakteriše kao sistematsko kršenje ljudskih prava nesaglasno sa Konvencijom.³⁷⁷

Ipak, stav Komisije bio je nešto drugačiji kada je reč o privremenim zastojsima u radu. U presudi po predstavci u slučaju *Zimmermann and Steiner* protiv Švajcarske³⁷⁸ je zaključeno da države ne mogu biti pozvane na odgovornost zbog privremenih zastoja u radu suda, ukoliko su sudske vlasti preduzele hitne mere u cilju rešavanja nastalih problema.³⁷⁹ Budžetske poteškoće države takođe ne mogu biti uvažene kao opravdanje.³⁸⁰

Sud je ukazao da u slučaju kada ipak dođe do dugoročne preopterećenosti sudova, uzeće se u obzir i političke i društvene okolnosti koje su postojale u trenutku

³⁷⁴ *Tsilira v. Greece*, No. 44035/05, presuda od 22. maja 2008. godine

³⁷⁵ Calvez F. & Régis, N. (2012) *Length of court proceedings in the member states of the Council of Europe based on the case law of the European Court of Human Rights, 2nd Edition*, European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), Strasbourg, p. 23. Vidi i stav Komisije u: *Hentrich v. France*, No. 13616/88, presuda od 22. septembra 1994. godine, stav 61.

³⁷⁶ *Probstmeiner v. Germani*, No. 20950/92, presuda od 1. jula 1997. godine, stav 64.

³⁷⁷ *Botazzi v. Italy*, No. 34884/97, presuda od 28. jula 1999. godine.

³⁷⁸ *Zimmermann and Steiner v. Switzerland*, No. 8737/79, odluka od 13. jula 1983. godine.

³⁷⁹ Vidi i: Varga, I. (2009) *Breach of the reasonable time requirement in Hungarian law and in the practice of the European Court of Human Rights*, In: Michel Labori, Heribert Franz Köck, J.A.E. Vervaele (eds.) *Annales Universitatis Apulensis, Serie Jurisprudentia* 2009 p.21.

³⁸⁰ *Burdov v. Russia* (2), No.33509/04, presuda od 15. januara 2009. godine.

odvijanja slučaja u datoj državi.³⁸¹ Tako je od posebne važnosti stav koji je Komisija zauzela u predmetu *Foti and others* protiv Italije³⁸², gde je, pre nego što se upustio u razmatranje svakog slučaja pojedinačno, zaključio da je stanje koje je postojalo u Kalabriji od 1970. do 1973. godine imalo velikog uticaja na slučaj jer je postojala specifična politička i socijalna klima u kojoj je objektivno sud radio u atmosferi straha koja je bila najizraženija u Okružnom sudu ali i sudovima u Potenci, u koje su predmeti preseljeni a u kojima je već postojao značajan broj zaostalih predmeta. Sud je zaključio da ove okolnosti moraju biti uzete u obzir i da transfer predmeta i u normalnim okolnostima uvek prouzrokuje određeni gubitak vremena. Slično, u slučaju *Sussmann* protiv Nemačke³⁸³, Sud uzeo u obzir okolnosti u državi uzrokovane ponovnim ujedinjenjem dve Zapadne i Istočne Nemačke.

Imajući u vidu gore izdvojene ključne tačke efikasne organizacije pravosuđa, u Republici Srbiji u prethodnih pet godina, napravljeni su izvesni (mada uglavnom nedovoljni) pomaci u svakoj od navedenih oblasti. Ipak teško je oteti se utisku da najvažniji poduhvati tek predstoje.

1. Adekvatna mreža sudova i javnih tužilaštava kao preduslov efikasnosti pravosuđa

Kada se govori o efikasnosti pravosudne mreže, od velikog značaja su parametri koje već duži niz godina koristi CEPEJ³⁸⁴, a koji predstavljaju kombinaciju kvantitativnih i kvalitativnih pokazatelja.

Naime, radi se prvenstveno o broju sudova i javnih tužilaštava na 100 000 stanovnika. Ovaj podatak relevantan je najpre zbog granica ostvarenja prava na pristup pravdi, pa se kao dodatni parametar s njim u vezi, prati maksimalna udaljenost suda, odnosno javnog tužilaštva.³⁸⁵

Pored broja sudova i javnih tužilaštava, važan je i broj sudija i javnih tužilaca, odnosno zamenika javnih tužilaca na 100 000 stanovnika.³⁸⁶

³⁸¹ *Milasi v. Italy*, No. 10527/83, presuda od 25. juna 1987. godine, stav 19.

³⁸² *Foti v. Italy*, serija A, n° 56 i 69, § 52, presuda od 10. decembra 1982. godine

³⁸³ *Sussmann v. Germany*, No. 200224/92, presuda od 16. septembra 1996. godine

³⁸⁴ Evropska komisija za efikasnost pravnih sistema- *Commission européenne pour l'efficacité de la justice - The European Commission for the Efficiency of Justice*

³⁸⁵ Više o alokaciji resursa u kontekstu ostvarivanja prava na pristup pravdi vidi u: Noam, E. (1982): Resource Allocation and Access to the Criminal Courts: An Economic Model, *The Windsor Yearbook of Access to Justice*, Vol. 2, pp. 208-223.

³⁸⁶ Tako je prosečan broj sudija u državama regiona tradicionalno preko 30 na 100 000 stanovnika nasuprot evropskom proseku od 20,92. Navedeno prema: Evropska komisija za efikasnost pravnih sistema- *Commission européenne pour l'efficacité de la justice - The European Commission for the Efficiency of Justice* (2014): *Report on European judicial systems – Edition 2014 (2012 data): efficiency and quality of justice*.

Od značaja je i broj predmeta po sudu ili javnom tužilaštvu, odnosno po sudiji ili zameniku javnog tužioca. Osim samog broja predmeta, bitna je i njihova ravnomerna raspodela, odnosno neophodno je postojanje što manjih razlika u opterećenosti sudova i javnih tužilaštava, odnosno sudija i zamenika javnih tužilaca brojem predmeta, kao i struktura dodeljenih predmeta, u smislu njihove složenosti.³⁸⁷

Važan pokazatelj su i budžetski izdaci za funkcionisanje pravosudne mreže u odnosu na gore navedene parametre.

Pravosudna mreža u Republici Srbiji je u poslednjih devet godina pretrpela temeljne promene, i to u dva navrata, 2009. i 2013. godine.

Kada je reč o prvom talasu promena, pored drastične redukcije broja sudova, nakon čega ih je veliki deo sveden na rang sudske jedinice, reforma pravosuđa je obuhvatila i višestruko osporavan opšti reizbor sudija i javnih tužilaca, što je rezultiralo značajnim smanjenjem njihovog broja, kao i masovnim obraćanjem Ustavnom sudu.

Koji je obim izmena u pravosudnoj mreži napravljen prilikom ovog reformskog zahvata, a sa dejstvom od 1. januara 2010. godine najbolje se vidi iz sledećih podataka:

- Ukupan broj sudova u Srbiji u tom periodu smanjen sa 199 na 129, odnosno sa 2,7 na 1,8 na 100 000 stanovnika;
- Ukupan broj sudija je sa 3.212, odnosno 44,1 na 100.000 stanovnika aprila 2009. godine, smanjen na 2.455, odnosno 33,7 na 100 000 stanovnika;
- Broj javnih tužilaca i njihovih zamenika, u periodu 2006-2010, po podacima CEPEJ-a smanjen je za 5,8%, i dostigao cifru od 611 odnosno 8,4 na 100 000 stanovnika 2010. godine.

Tada uspostavljena pravosudna mreža stvorila je nekoliko problema:

Najpre, iako je broj sudova smanjen, troškovi funkcionisanja mreže bili su previsoki, a pristup pravdi je za građane fizički i finansijski otežan, jer su neretko bili prinuđeni da na ročišta putuju i više od 50 kilometara, što zbog nepristupačnosti terena, slabe saobraćajne povezanosti, starosti ili zdravstvenog stanja građana, može predstavljati nepremostivu prepreku.

Pored utroška vremena, finansijski troškovi putovanja za sudije, stranke, advokate, svedoke i veštake su bili izuzetno visoki. Pored ove vrste troškova, pravosudni budžet je trpeo i dodatno opterećenje zbog potrebe održavanja i obezbeđenja objekata u kojima su se nekada nalazili su sudovi i javna tužilaštva, a koji su nakon reforme izgubili svoju pređašnju namenu.

³⁸⁷ Više o tome vidi u: Noam, E. (1982): Case Quotas in the Court: An Analysis of the Allocation of Judicial Resources, *Journal of Research in Crime and Delinquency*, Vol. 19, No. 2, pp. 204-215.

Nesporno, najveći problem koji je donelo uspostavljanje nove pravosudne mreže, uzrokovan je činjenicom da je proces migracije predmeta, usled ukidanja velikog broja sudova, a potom i njihovo dodeljivanje novim sudijama, odnosno većima, potrajao gotovo devet meseci. Za to vreme, pristizali su novi predmeti, čime je stvoren ogroman zaostatak, a broj nerešenih predmeta udvostručen je u odnosu na prethodnu godinu. Veliki broj predmeta je prešao u kategoriju starih predmeta, a u brojnim slučajevima je nastupila i apsolutna zastarelost krivičnog gonjenja.

Stepen pričinjene štete je bio takav, da čak ni na kraju 2012. godine, dakle ni posle tri godine uhodavanja tada uspostavljene mreže, nije bilo moguće otkloniti probleme, pa je ukupan broj nerešenih predmeta na kraju 2012. iznosio preko tri miliona.

Pored velikog broja nerešenih, a naročito starih predmeta, brzo je uočen još jedan problem - izuzetna nesrazmera, odnosno nejednaka opterećenost sudova, odnosno sudija, kao i javnih tužilaštva, odnosno zamenika javnih tužilaca, brojem predmeta.

Ipak, već nakon prve godine sprovođenja NSRP 2013-2018, bili su vidljivi osetni pomaci u pogledu unapređenja pravosudne mreže. Naime, Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca su, poštujući odluku Ustavnog suda Srbije od 18. jula 2012. godine, vratili na funkcije nereizabrane sudije i javne tužioce, čime je njihov broj ponovo dostigao razmere iz perioda pre uspostavljanja mreže iz 2009. godine, čime su se stekli preduslovi za smanjeno opterećenje brojem predmeta.

Od januara 2014. godine je počela sa radom nova pravosudna mreža od koje se očekivalo da u najvećoj mogućoj meri otkloni ranije pomenute probleme, budući da je broj sudova i javnih tužilaštava povećan u odnosu na onaj koji je predviđen reformom iz 2009. godine ali ne i do broja koji je postojao do 1. januara 2010. godine. Po prvi put, mreža je osmišljena na osnovu jasnih, unapred poznatih kriterijuma³⁸⁸, koji su podeljeni na osnovne i dopunske:

Osnovni kriterijumi su priliv i zaostatak predmeta (pri čemu je minimalan broj sudija potreban za osnivanje suda sedam).

Dopunski kriterijumi su tendencija rasta/opadanja broja predmeta, kao i sledeći kriterijumi: Dostupnost sudova građanima (putevi, putna mreža, saobraćajne veze, konfiguracija terena, uticaj klimatskih uslova, površina opština i broj naseljenih mesta); Broj stanovnika; Udaljenost sudskih jedinica od sedišta

³⁸⁸ Radna grupa za izradu radnog teksta Zakona o izmenama i dopunama Zakona o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava, rukovodeći se Okvirnim merilima za određivanje broja sudija u sudovima opšte nadležnosti i posebnim sudovima („Službeni glasnik RS”, broj 61/2006) usvojila je 17. oktobara 2012. godine, dokument pod nazivom Principi i kriterijumi za izmene i dopune Zakona o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava.

sudova; Smeštajni kapaciteti; Pravno-politički razlozi (nacionalna struktura stanovništva, blizina granice, ekonomski razlozi, mogućnost za razvoj i intenzitet razvoja pravosudnih profesija, istorijski razlozi).

Važno je napomenuti da je migracija predmeta ovoga puta obavljena u veoma kratkom roku, pa nije bilo značajnijih dodatnih zaostataka u radu.

Nakon uspostavljanja nove pravosudne mreže, broj sudija na 100.000 stanovnika u Republici Srbiji iznosi 39, dok prosek obuhvaćen izveštajem CEPEJ³⁸⁹ za 2016. godinu (podaci za 2014. godinu) iznosi 21.

Kada je u pitanju procenat rasporeda sudija po stepenima sudova, u Republici Srbiji 86% sudija sudi u prvom stepenu dok evropski prosek iznosi 74%, u drugom stepenu raspoređeno je 12% sudija što je znatno niže od evropskog proseka koji iznosi 22%, dok je evropski prosek koji se odnosi na vrhovne sudove 6% u Republici Srbiji 1% sudija donosi odluke na trećem stepenu. Navedeni zvanični podaci CEPEJ odnose se na 2014.godinu.

Prema istom izveštaju broj javnih tužilaca na 100.000 stanovnika u Republici Srbiji iznosi je 9,2 dok prosek na evropskom nivou iznosi 11,3. Prema tim pokazateljima, broj javnih tužilaca na 100.000 stanovnika, kao ni prosek na evropskom nivou, nisu se promenili u odnosu na 2012. godinu.

Kada je u pitanju procenat rasporeda javnih tužilaca po stepenima tužilaštava, u Republici Srbiji 90% javnih tužilaca je u prvom stepenu dok evropski prosek iznosi 78%, u drugom stepenu raspoređeno je 9% javnih tužilaca što je znatno niže od evropskog proseka koji iznosi 18%. Dok je evropski prosek koji se odnosi na vrhovna tužilaštva 8%, u Republici Srbiji 2% javnih tužilaca donosi odluke na trećem stepenu.

Najzad, broj sudija i javnih tužilaca na 100.000 stanovnika važno je posmatrati i u kontekstu broja osoblja u sudovima i tužilaštvima, budući da od toga zavisi i nivo opterećenosti sudija i tužilaca administrativnim poslovima.

Analizirajući podatke iz Izveštaja Komiteta za efikasnost pravosuđa Saveta Evrope (CEPEJ) 2016(podaci za 2014. godinu), može se zaključiti da je sa 3,7 „nesudskog osoblja“ na jednog profesionalnog sudiju, u 2014. godini, Srbija blizu proseka na evropskom nivou koji je iznosio 3,9 (u rasponu od 0,9 do 9,5 službenika).³⁹⁰ Upoređivanjem podataka Srbije u odnosu na 2010. godinu uviđa se smanjenje broja osoblja po jednom profesionalnom sudiji za 18%. (prosečan broj osoblja po sudiji u 2010. godini u Srbiji iznosio je 4,5).

³⁸⁹ Evropska komisija za efikasnost pravnih sistema- *Commission européenne pour l'efficacité de la justice - The European Commission for the Efficiency of Justice* (2016): *Report on European judicial systems – Edition 2016 (2014 data): efficiency and quality of justice.*

³⁹⁰ Izveštajem je utvrđen i prosek uzimajući države precedentnog prava u kojima je broj osoblja po sudiji znatno veći- Ujedinjeno Kraljevstvo, Irsku i Maltu, računajući ovo države, prosek je 3,5.

Međutim, iako je u odnosu na broj sudija, broj nesudskog osoblja u granicama proseka, u odnosu na 100.000 stanovnika, broj nesudskog osoblja u Srbiji u 2014. godini iznosio je 140,3, što je dvostruko više od proseka na evropskom nivou ((70,0),³⁹¹ uprkos činjenici da je u periodu 2010-2014. došlo do značajnog smanjenja broja osoblja.

Tabela 3: Broj nesudskog osoblja u sudovima na 100.000 stanovnika

Država	2010	2012	2014	Varijacija 2010-2012	Varijacija 2012-2014	Varijacija 2010-2014
Srbija	151,4	143,7	140,3	-5,1%	-2,3%	-7,3%

Kada je reč o osoblju u javnim tužilaštvima, sa 1,8 ne-tužilačkog osoblja po tužiocu u 2014. godini, Republika Srbija je u rangu proseka na evropskom nivou koji je iznosio 1,5, uz blagi trend rasta u odnosu na 2010. godinu.

Vredan pažnje je podatak da, za razliku od sudova, gde je broj nesudskog osoblja dvostruko veći od proseka, u odnosu na 100.000 stanovnika, broj netužilačkog osoblja u Srbiji u 2014. godini iznosio je 16,8 što je blizu proseka na evropskom nivou od 14,3.

Ovaj podatak je od velike važnosti u kontekstu uvođenja tužilačke istrage i dodatnog opterećenja javnih tužilaštava. Ako se ovi podaci sagledaju u kontekstu trendova za period 2012-2014. za razliku od trenda opadanja broja nesudskog osoblja na 100.000 stanovnika, uviđa se trend rasta broja netužilačkog osoblja na 100.000 stanovnika.

Tabela 4: Broj netužilačkog osoblja u javnim tužilaštvima na 100.000 stanovnika

Država	2010	2012	2014	Varijacija 2010-2012	Varijacija 2012-2014	Varijacija 2010-2014
Srbija	14,6	15,1	16,8	3,9%	11,1%	15,4%

Ipak, ako se ovi podaci sagledaju u svetlu ranije iznetih zabrinjavajućih podataka o broju starih predmeta u javnim tužilaštvima, postaje jasno da je neophodno povećanje broja zamenika javnih tužilaca na 100.000 stanovnika, praćeno odgovarajućim povećanjem broja ne-tužilačkog osoblja.

Pored promena u strukturi pravosudne mreže, jedan od mogućih mehanizama za ujednačavanje opterećenja koji pozitivno zakonodavstvo dozvoljava, a koji nije dovoljno korišćen do sada, je i delegacija predmeta iz nadležnosti izuzetno opterećenih sudova u one sa manjim obimom posla, a na osnovu odluke

³⁹¹ Ne računajući podatke UK, Irske i Malte (po gore navedenom principu), prosek iznosi 73,0.

Vrhovnog kasacionog suda. Naime, odredbom člana 62. Zakona o parničnom postupku³⁹², između ostalog, propisano je da najviši sud određene vrste u Republici Srbiji može, na predlog stranke ili nadležnog suda, odrediti da u pojedinom predmetu postupa drugi stvarno nadležan sud sa njegovog područja, ako je očigledno da će se tako lakše sprovesti postupak ili ako za to postoje drugi važni razlozi. Određivanje drugog stvarno nadležnog suda može se zahtevati i u drugostepenom postupku.

Ovaj mehanizam iskorišćen je 2013, 2015, a potom i 2017. godine. Okidač poslednje intervencije bio je podatak iz Godišnjeg izveštaja o radu svih sudova za 2016, po kome je ukupan broj nerešenih predmeta na kraju 2016. godine u drugostepenom građanskom odeljenju Višeg suda u Beogradu bio 12.557, odnosno 965,92 predmeta po sudiji, dok je ukupan broj nerešenih predmeta u drugostepenoj građanskoj materiji na kraju istog izveštajnog perioda u svim ostalim višim sudovima u Srbiji bio 17.521, odnosno 182,51 po sudiji. Nakon što je predsednik Višeg suda u Beogradu predložio je da se ostalim stvarno nadležnim sudovima (tj. višim sudovima) na postupanje delegira 5.000 drugostepenih građanskih predmeta („GŽ“), koji su u Viši sud u Beogradu primljeni tokom 2016. godine, kako bi se postigla ne samo ravnomerna opterećenost sudija viših sudova koji postupaju po ovakvim predmetima, već pre svega jednak pristup sudu za sve stranke, Vrhovni kasacioni sud je zauzeo stav da su ispunjeni zakonom određeni razlozi za delegaciju drugih viših sudova da odlučuju po žalbama u drugostepenim predmetima Višeg suda u Beogradu, jer je zbog izuzetne opterećenosti ovog suda očigledno da će se postupci pred drugim višim stvarno nadležnim sudovima brže sprovesti, čime će strankama biti omogućeno pravo na suđenje u razumnom roku i na jednak pristup sudu, u smislu čl. 2. i 10. stav 1. Zakona o parničnom postupku, u vezi člana 32. Ustava Republike Srbije i člana 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.³⁹³

1.1. UNAPREĐENJE PRAVOSUDNE MREŽE U KONTEKSTU PRISTUPNIH PREGOVORA SA EU

Kada je reč o pravosudno organizacionim preduslovima za efikasno vođenje krivičnih postupaka, na osnovu preporuka datih u Izveštaju o skriningu, lako se da uočiti da ranije pomenuti problemi vezani za reformi i funkcionisanje pravosudne mreže im nisu promakli Evropskoj komisiji.

³⁹² Zakon o parničnom postupku, “Službeni glasnik RS”, br. 72/2011, 49/2013 - odluka US, 74/2013 - odluka US i 55/2014.

³⁹³ Izveštaj br. 2/2018 o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23, dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/20416/izvestaj-br-22018-o-sprovođenju-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php>, pristupljeno 21. avgusta 2018. godine, str. 86.

Tako se od Srbije zahteva (preporuka 1.3.3.) sprovođenje analize u pogledu troškova, efikasnosti i pristupa pravdi pre preduzimanja daljih koraka u reformi mreže sudova. Ovo treba shvatiti kao jasno upozorenje da se promene u sklopu pravosudne mreže, više ne smeju preduzimati nasumično. U tom smislu, u AP 23 je predviđeno praćenje parametara efikasnosti krivičnog pravosuđa kao što su: broj sudova i javnih tužilaštava na 100.000 stanovnika; broj sudija i javnih tužilaca na 100.000 stanovnika; prosečna i maksimalna udaljenost sudova i javnih tužilaštava od naseljenih mesta na području tog suda, odnosno javnog tužilaštva; uslovi i obim ostvarivanja prava na besplatnu pravnu pomoć; uslovi i obim ostvarivanja prava na pravni lek; broj predmeta po sudu, odnosno javnom tužilaštvu; broj predmeta po sudiji, odnosno javnom tužiocu; troškovi funkcionisanja pravosudne mreže; prosečno trajanje krivičnog postupka; broj zaostalih predmeta; broj starih predmeta; broj prihvaćenih predstavlki pred Evropskim sudom za ljudska prava koje se odnose na povredu prava na suđenje u razumnom roku.³⁹⁴

Pored preporuke vezane za praćenje i unapređenje pravosudne mreže, od Srbije se zahteva strateški pristup u oblasti ljudskih resursa u pravosuđu, kroz izradu i sprovođenje srednjeročne strategije ljudskih resursa za pravosuđe, a imajući u vidu moguće dalje promene u strukturi sudova, izboru i obuci kadrova. Ovo ne čudi ako se ima u vidu da do sada nije postojala jasna metodologija na osnovu koje bi se procenjivao ukupan potreban broj sudija i javnih tužilaca, odnosno zamenika javnog tužioca, kao i administrativnog osoblja, već se, polazeći od prethodno određenog ukupnog broja, njihova raspodela dalje vršila na osnovu broja predmeta i drugih vezanih parametara. (preporuka 1.3.4.)

Spona između prethodne dve preporuke napravljena je kroz zahtev da se pronade održivo rešenje problema nejednake opterećenosti sudija i javnih tužilaca brojem predmeta. (preporuka 1.3.5.) Da bi se ovo učinilo, neophodno je praćenje gore pomenutih parametara. Najpre, u pogledu mreže, odnosno sedišta i područja sudova i javnih tužilaštava, a potom i broja i strukture, kako sudija, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, tako i pratećeg administrativnog osoblja, od čijeg broja i nivoa obučenosti u značajnoj meri zavisi efikasnost sprovođenja određenih faza krivičnog postupka.

Ujednačenu opterećenost sudija i zamenika javnih tužilaca nemoguće je postići bez uspostavljanja sistema klasifikacije predmeta po složenosti, odnosno tzv. ponderisanja predmeta (*case weighting system*).³⁹⁵ Uvođenje ovog sistema predstavlja vezu između efikasnije pravosudne mreže, kvalitetnijeg i efikasnijeg upravljanja predmetima, preciznog merenja učinka nosilaca pravosudnih funkcija i unapređenja IKT segmenta infrastrukture.

³⁹⁴ Više o relevantnim indikatorima efikasnosti vidi u: Noam, E. (1981): *The Optimal Size of the Criminal Court System*, Social Dimensions of Economics, Vol. 2, pp. 145-161.

³⁹⁵ Vidi više u: Deo II, Glava II.

2. Rešavanje zaostalih predmeta i trajanje sudskih postupaka

Promovišući Godišnji izveštaj o radu svih sudova za 2017. godinu, Vrhovni kasacioni sud je s ponosom objavio da su svi sudovi u Republici Srbiji su u toku 2017. godine rešili 2.335.760 predmeta i još 1.303.257. predmeta overe potpisa, rukopisa i prepisa i drugih predmeta u kojima je postupano po zahtevima građana. Ove rezultate ostvarilo je 2.586 sudija koji su efektivno postupali u predmetima (od 2.626 izabranih sudija) i sudsko osoblje - zaposleni u sudovima, u svojstvu državnih službenika i nameštenika. Na kraju 2017 godine bilo je 870.496 nerešenih starih predmeta manje u odnosu na 2012. godinu. Računajući bez predmeta izvršenja – sada ima manje 11.757. starih predmeta, u odnosu na 2012. godinu.

Ovako saopštene, navedeni podaci mogli bi olako navesti površnog čitaoca da poveruje da su u procesu pravosudne reforme čuda moguća. U realnosti, situacija je ipak posve drugačija.

Kraj 2012. godine srpsko pravosuđe je dočekalo sa 3.158.400 nerešenih predmeta. Dva ključna podatka koja su figurirala pored ove više nego zabrinjavajuće cifre, bili su da u okviru te brojke postoji 1.729.768 starih predmeta i predmeta izvršenja. Upravo ova dva podatka, trasirala su reformski fokus u periodu koji je usledio, a koji se odnosio na dva paralelna, ali i delimično povezana kolo-seka: rešavanju starih predmeta i reformi sistema izvršenja.

Tabela 5: Odnos broja primljenih, rešenih i nerešenih predmeta u svim sudovima u RS u periodu 2012-2017.³⁹⁶

PREDMETA	GODINA					
	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.
Nerešeno na početku	3.346.277	3.158.804	2.890.417	2.837.468	2.885.902	2.044.154
Ukupno primljeno	1.969.270	1.800.746	1.752.185	2.136.483	2.111.944	2.202.692
Ukupno rešeno	2.156.958	2.084.768	1.793.212	2.087.332	2.953.921	2.335.760
Ukupno nerešeno	3.158.400	2.874.782	2.849.360	2.886.619	2.043.925	1.911.086
Ukupno nerešeno bez izvršenja	872.831	815.178	898.204	1.093.432	1.132.331	1.118.201

Vrhovni kasacioni sud je početkom 2014. godine doneo Jedinostveni program rešavanja starih predmeta³⁹⁷ i započeo sa njegovom primenom, čime

³⁹⁶ Podaci o broju predmeta preuzeti iz: Vrhovni kasacioni sud, *Godišnji izveštaj o radu sudova u Republici Srbiji za 2017. godinu*, str. 15.

³⁹⁷ Jedinostveni program rešavanja starih predmeta, dostupno na: http://www.vk.sud.rs/sites/default/files/files/ResavanjeStarihPredmeta/jedinostveni_program.pdf, pristupljeno 2.12.2014. Program preuzima definiciju starih predmeta koju sadrži Sudski poslovnik, a koji određuje stare predmete kao predmete koji traju duže od dve godine, osim u istrazi gde se starim smatraju predmeti koji nisu okončani nakon devet meseci.

su stvoreni preduslovi da se proces smanjenja broja starih predmeta odvija koordinirano i primenom uniformne metodologije, a naročito uz konstantan nadzor od strane Vrhovnog kasacionog suda. Programom je utvrđen opšti strateški cilj – da se broj svih starih predmeta u sudovima u Republici (sa izvršenjima) smanji do 2018. godine za 80% - tako da ih bude oko 355.000 od 1.773.475, koliko ih je bilo na kraju 2013. godine.

Tabela 6: Broj nerešenih starih predmeta na dan 31. decembar za period 2012-2017.³⁹⁸

BROJ PREDMETA	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.
Ukupno na nivou Srbije (svi predmeti)	1.729.768	1.773.475	1.822.001	1.740.400	915.667	859.272.
Ukupno na nivou Srbije (Bez izvršenja)	140.418	127.773	126.878	133.365	125.463	128.661
*Privredni sudovi (sva izvršenja)	22.771	29.872	31.804	32.180	24.303	22.392
Osnovni sudovi (I,Iv)	1.566.579	1.615.830	1.663.319	1.574.855	765.901	708.219

Iz tabele 6 jasno je vidljiva i struktura starih predmeta, odnosno činjenica da su na kraju 2012. godine stari predmeti izvršenja činili oko 90% starih predmeta.

Uposmatranom periodu, od 2012. do 2017. godine, prisutan je trend povećanja broja rešenih starih predmeta u Republici, osim za 2014. godinu, kada je zbog izmene „mreže sudova“ došlo do opravdanog zastoja u funkcionisanju sudova.

Zbog preduzetih sistemskih mera i donošenja novog Zakona o izvršenju i obezbeđenju, u 2016. godini, došlo je do izrazitog povećanja ukupnog broja rešenih starih predmeta (primeru radi: 2012. godine bilo je rešeno 413.186 starih predmeta, a u 2016. godini 1.068.063 starih predmeta), najviše u materiji izvršenja. U 2017. godini, broj izvršnih predmeta je smanjen za 143.519. U 2017. godini je rešeno manje starih predmeta na ukupnom nivou (495.708), ali je u sudećim materijama rešeno 11.839 starih predmeta više nego 2016. godine.

U odnosu na cilj zacrtan Jedinostvenim programom rešavanja starih predmeta za 2018. godinu, rezultati su daleko od očekivanih. Naime, umesto planiranog broja od 355.000, u sudovima je i dalje 859.272. starih predmeta.

Jedan od ključnih pokazatelja efikasnosti i uspeha u rešavanju ne samo pristiglih i zaostalih predmeta jeste i procenat savladavanja priliva. Za smanjenje tako masivnog *backlog*-a kakav postoji u našem pravosuđu, neophodno je da godinama uzastopno procenat savladavanja priliva bude na nivou preko 110%.

³⁹⁸ Kod osnovnih sudova su uzeti u obzir materije I, Iv, a kod privrednih sudova sva izvršenja

Tabela 7: Procenat savladavanja priliva u svim sudovima u RS u periodu 2012-2017.³⁹⁹

Materija	Procenat savladavanja priliva po godinama					
	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.
Sve materije	109,53	115,77	102,34	97,70	139,87	106,04
Bez izvršenja	100,75	97,98	89,71	94,84	103,95	106,53

Iz tabele 7 uočljivo je da je, izuzev 2016. kada je zbog usvajanja novog ZIO-a došlo do neke vrste fiktivnog skoka procenta savladavanja priliva (o čemu će kasnije biti više reči), ovaj procenat retko prelazio 100% kada je reč o najbolnijoj tački za građane, odnosno sudećoj materiji. Osim što ne dovodi do potrebnog smanjenja broja nerešenih predmeta, ovaj trend je problematičan i iz ugla trajanja sudskih postupaka.

Tabela 8: Prosečno trajanje postupka u danima u svim sudovima u RS u periodu 2012-2017.⁴⁰⁰

Godina	Prosečno trajanje postupka u danima			
	2012.	2014.	2016.	2017.
Broj dana	534	580	253	299

Iz tabele 8 vidljivo je da je prosek trajanja sudskih postupaka u period od 2012. do 2017. varirao između 534 i 253. dana.

Ono što je treba imati u vidu, jeste da se prosečno trajanje postupaka računa po formuli:

Prosečno vreme trajanja= (Broj nerešenih predmeta na kraju/Broj rešenih predmeta na kraju) X 365

Kako su u tabeli 8 dati brojevi koji obuhvataju i predmete izvršenja, jasno je da je prepolovljeno vreme trajanja postupaka tokom 2016. godine samo privid prouzrokovan početkom primene Zakona o izvršenju i obezbeđenju, a ne stvarnim skokom efikasnosti postupanja. Ovo je najbolje vidljivo iz odnosa podataka za 2016. i 2017. godinu, gde je primetno produženo trajanje postupaka.⁴⁰¹

³⁹⁹ Podaci o broju predmeta preuzeti iz: Vrhovni kasacioni sud, *Godišnji izveštaj o radu sudova u Republici Srbiji za 2017. godinu*, str. 10-11.

⁴⁰⁰ Podaci o broju predmeta preuzeti iz: Vrhovni kasacioni sud, *Godišnji izveštaj o radu sudova u Republici Srbiji za 2017. godinu*, str. 10-11.

⁴⁰¹ U tom smislu, interesantno je da Godišnji izveštaj o radu sudova u Republici Srbiji prikaz trajanja sudskih postupaka po materiji ne daje u danima, već navodi broj predmeta po kategorijama trajanja (do 1 god, 1-2 god, itd. čime nas vodi do one čuvene izreke o tome koliko statistika pokazuje.

Jedan od najvećih problema u vezi sa predugim trajanjem sudskih postupaka jeste i nastupanje zastarelosti.

Uporedni pregled predmeta rešenih obustavom zbog zastarelosti u krivičnom postupku, prekršajnom postupku i postupku po privrednim prestupima ukazuje da se pred redovnim sudovima opšte nadležnosti i privrednim sudovima broj takvih predmeta smanjuje ali da pred prekršajnim sudovima raste.

Tabela 9: Podaci o zastarelosti u 2017. godini⁴⁰²

Redni broj	Sud	Ukupan broj rešenih predmeta u 2017.	Rešenje o obustavi zbog zastarelosti	Preinačena presuda zbog zastarelosti	Ukupno zastarelo
1	Apelacioni sudovi	52.607	-	7	7
2	Viši sudovi	115.087	19	4	23
3	Osnovni sudovi	280.555	52	97	149
4	Privredni apelacioni sud	12.470	-	-	-
5	Privredni sudovi	104.080	8	-	8
6	Prekršajni apelacioni sud	26.520	13	2.946	2.959
7	Prekršajni sudovi	696.607	126.723	2.948	129.671
Ukupno		1.287.926	126.815	6.002	132.817

Kao jedna od značajnih mera predviđenih i u AP 23⁴⁰³ i Jedinostvenim programom rešavanja starih predmeta, jeste formiranje timova za rešavanje starih predmeta i zaključivanje Memoranduma o saradnji sa institucijama van pravosuđa.

Ova dva mehanizma omogućavaju da se, s jedne strane, u okviru samog suda stvori organizaciona struktura koja je posvećena sistematskom rešavanju starih predmeta i sporovođenju mehanizama za smanjenje njihovog broja. Paralelno, memorandumi o saradnji sa drugim institucijama, omogućavaju unapređenje različitih segmenata sudskih postupaka, poput dostavljanja pismena (kao jedne od crnih tačaka efikasnosti), brže razmene podataka, standardizacije procedura, itd.

⁴⁰² Vrhovni kasacioni sud, *Godišnji izveštaj o radu sudova u Republici Srbiji za 2017. godinu*, str. 46.

⁴⁰³ Aktivnost 1.3.6.19. Potpisivanje memoranduma o saradnji između sudova i drugih relevantnih službi i institucija (poput Pošte), a sa ciljem efikasnijeg rešavanja starih predmeta.

Tabela 10 : Podaci o formiranim timovima i zaključenim memorandumima o saradnji u 2017. godini⁴⁰⁴

NAZIV SUDA		Formirani timovi ¹	Zaključeni Memorandumima o saradnji u 2017. godini
Apelacioni sud u Beogradu		DA	NE*
Viši sud u Beogradu		DA	NE
	Prvi osnovni sud u Beogradu	DA	NE
	Drugi osnovni sud u Beogradu	DA	U 2018. Protokol o saradnji sa Asocijacijom medijatora Srbije
	Treći osnovni sud u Beogradu	DA	U 2018. Protokol o saradnji sa Asocijacijom medijatora Srbije
	Osnovni sud u Lazarevcu	DA	NE
	Osnovni sud u Mladenovcu	DA ²	NE
	Osnovni sud u Obrenovcu	NE ³	NE
Viši sud u Valjevu		DA	NE
	Osnovni sud u Valjevu	NE ⁴	NE
	Osnovni sud u Mionici	NE ⁵	NE
	Osnovni sud u Ubu	NE	NE
Viši sud u Pančevu		DA	NE
	Osnovni sud u Vršcu	DA	U ranijem periodu Protokol o saradnji sa PU Vršac, OJT, Službom hitne medicinske pomoći, CZSR Vršac i CZSR Bela Crkva, Domom zdravlja Vršac, Opštom bolnicom Vršac, AK Vojvodine-Podružnica Vršac....
	Osnovni sud u Pančevu	DA	Protokol sa Poštom iz 2016. godine
Viši sud u Smederevu		NE	NE
	Osnovni sud u Velikoj Plani	DA	DA, Protokoli sa CZSR i PS
	Osnovni sud u Smederevu	DA	NE
Apelacioni sud u Novom Sadu		NE ⁶	NE
Viši sud u Zrenjaninu		DA	NE
	Osnovni sud u Bečeju	DA	DA
	Osnovni sud u Zrenjaninu	DA	HE
	Osnovni sud u Kikindi	DA	NE
Viši sud u Novom Sadu		DA	NE
	Osnovni sud u Bačkoj Palanci	DA	NE
	Osnovni sud u Novom Sadu	DA	DA (sa RGZ)
Viši sud u Somboru		DA	NE
	Osnovni sud u Vrbasu	DA	DA
	Osnovni sud u Somboru	DA	NE
Viši sud u Sremskoj Mitrovici		DA	Iz 2014. g. Protokol sa Poštom
	Osnovni sud u Rumi	DA	Od ranije potpisan Protokol sa Poštom

⁴⁰⁴ Podaci su navedeni prema: Izveštaj br. 2/2018 o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23, dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/20416/izvestaj-br-22018-o-sprovođenju-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php>, pristupljeno 21. avgusta 2018. godine. U Izveštaju su dostupni detaljni podaci o formiranju timova i potpisivanju memoranduma o saradnji.

	Osnovni sud u Sremskoj Mitrovici	DA	NE
	Osnovni sud u Staroj Pazovi	DA	DA
	Osnovni sud u Šidu	DA	NE
	Viši sud u Subotici	DA	NE
	Osnovni sud u Senti	DA	DA
	Osnovni sud u Subotici	DA	Od ranije potpisan Protokol sa Poštom
	Viši sud u Šapcu	DA	NE
	Osnovni sud u Šapcu	DA	NE
	Osnovni sud u Loznici	DA	NE
	Apelacioni sud u Kragujevcu	DA	NE
	Viši sud u Jagodini	DA	NE
	Osnovni sud u Despotovcu	DA	NE
	Osnovni sud u Jagodini	DA	NE
	Osnovni sud u Paraćinu	NE	NE
	Viši sud u Kragujevcu	DA	NE
	Osnovni sud u Arandelovcu	DA	NE
	Osnovni sud u Kragujevcu	DA	NE
	Viši sud u Kruševcu	NE	NE
	Osnovni sud u Brusu	DA	NE
	Osnovni sud u Kruševcu	DA	NE
	Osnovni sud u Trsteniku	DA	NE
	Viši sud u Kraljevu	DA	NE
	Osnovni sud u Kraljevu	DA	NE
	Osnovni sud u Raškoj	NE	NE
	Viši sud u Novom Pazaru	NE	NE
	Osnovni sud u Novom Pazaru	DA	NE
	Osnovni sud u Sjenici	NE ⁷	DA, JP „Pošta Srbije“
	Viši sud u Požarevcu	DA	NE
	Osnovni sud u Velikom Gradištu	DA	NE
	Osnovni sud u Petrovcu na Mlavi	DA	DA, Centar za socijalni rad
	Osnovni sud u Požarevcu	NE	NE
	Viši sud u Čačku	NA	NE
	Osnovni sud u Čačku	NE	NE
	Osnovni sud u Gornjem Milanovcu	NE ⁸	NE
	Osnovni sud u Ivanjici	DA	NE
	Viši sud u Užicu	NE	2010. godine zaključen Protokol o saradnji sa PU Užice, Centrom za socijalni rad i „Pošte Srbije“ RJ Užice
	Osnovni sud u Požegi	DA	Od ranije potpisani protokoli o saradnji sa spoljnim institucijama koji se uspešno sprovode
	Osnovni sud u Priboju	DA	NE
	Osnovni sud u Prijepolju	DA	NE

	Osnovni sud u Užicu	DA	DA, Protokol o zaštiti dece od nasilja potpisan sa Gradom Užice, PU Užice, CZSR, Mediji, OJT Užice, nevladine organizacije...
	Apelacioni sud u Nišu	DA	NE
	Viši sud u Vranju	NE	NE
	Osnovni sud u Bujanovcu	DA	DA, ali u prethodnom periodu
	Osnovni sud u Vranju	DA	DA, ali u prethodnom periodu
	Osnovni sud u Surdulici	NE	NE
	Viši sud u Zaječaru	NE	NE
	Osnovni sud u Boru	NE	NE
	Osnovni sud u Zaječaru	NE	NE
	Osnovni sud u Knjaževcu	NE	NE
	Viši sud u Negotinu	NE	NE
	Osnovni sud u Majdanpeku	NE	NE
	Osnovni sud u Negotinu	DA	NE
	Viši sud u Leskovcu	DA	DA
	Osnovni sud u Lebanu	DA	DA
	Osnovni sud u Leskovcu	NE	NE
	Viši sud u Nišu	NE	NE
	Osnovni sud u Aleksincu	DA	DA, ali u prethodnom periodu
	Osnovni sud u Nišu	NE	NE
	Viši sud u Prokuplju	NE	NE
	Osnovni sud u Kuršumlji	NE	NE
	Osnovni sud u Prokuplju	NE	NE
	Viši sud u Pirotu	NE	NE
	Osnovni sud u Dimitrovgradu	NE	NE
	Osnovni sud u Pirotu	DA	DA

Važno je napomenuti da je razlog neformiranja timova za rešavanje starih predmeta u pojedinim sudovima i to što u tim (istina malobrojnim)⁴⁰⁵ sudovima nema starih predmeta.⁴⁰⁶ Takođe, podaci u tabeli 10 jasno pokazuju značajnu neaktivnost sudova po pitanju unapređenja saradnje sa institucijama izvan pravosuđa, pa su se samo retki odlučili na formalizaciju i preciznije regulisanje saradnje putem memoranduma.

⁴⁰⁵ Prekršajni sudovi u Vranju i Trsteniku nemaju stare predmete

⁴⁰⁶ Unekoliko je specifična situacija sa privrednim sudovima. Naime, kako se navodi u Izveštaju Vrhovnog kasacionog suda za potrebe Izveštaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23, godišnjim rasporedom poslova nije predviđeno formiranje timova za smanjenje broja starih predmeta, nego su programima za rešavanje starih predmeta određeni timovi/komisije koje prate sprovođenje programa. Izuzetak je Privredni sud u Požarevcu koji je Godišnjim rasporedom poslova za 2018. godinu formirao tim za rešavanje starih predmeta. Privredni sudovi nisu zaključivali posebne memorandume o saradnji sa institucijama od značaja za funkcionisanje suda iz razloga što preko Pravosudnog informacionog sistema imaju slobodan pristup podacima o kojima se vode službene evidencije kod PUM RS, RF za PIO, APR i sl. Takođe predsednici sudova redovno održavaju sastanke sa predstavnicima Pošte, tužilaštva, Agencije za licenciranje stečajnih upravnika. Privredni sud u Požarevcu je pripremio tekst Protokola o saradnji sa organizacionom jedinicom JP „Pošta Srbije“ u Požarevcu čije se potpisivanje očekuje uskoro.

Kada je reč o starim predmetima, osim u sudovima, situacija je zabrinjavajuća i u javnim tužilaštvima, gde su početak primene ZKP-a iz 2011. i uvođenje tužilačke istrage, doveli do formiranja backlog-a.

Tabela 11: Procenat starih predmeta u osnovnim tužilaštvima⁴⁰⁷

PROCENAT STARIH PREDMETA U OSNOVNIM TUŽILAŠTVIMA	
Procenat starih predmeta	Procenat tužilaštava
20%-50%	60%
Preko 50%	31%
Ispod 20%	9%

Tako je iz tabele 11 vidljivo da u čak jednoj trećini osnovnih javnih tužilaštava, stari predmeti čine preko 50% od ukupnog broja predmeta, dok je u samo 9% tužilaštava ova procenat ispod 20%.

Ovi podaci sasvim opravdano otvaraju pitanje prava na suđenje u razumnom roku i pristupa pravdi u krivičnim postupcima.

Tabela 12: Procenat starih predmeta u višim tužilaštvima⁴⁰⁸

PROCENAT STARIH PREDMETA U VIŠIM TUŽILAŠTVIMA	
Procenat starih predmeta	Procenat tužilaštava
20%-50%	40%
Ispod 20%	60%

Istovremeno, u čak 40% viših javnih tužilaštava, stari predmeti čine od 20% do 50%. Ako se ima u vidu nadležnost viših javnih tužilaštava, odnosno činjenica da se radi o istrazi najtežih krivičnih dela, ova statistika je zaista alarmantna i u dobroj meri objašnjava probleme sa zastarelošću nekih od „najvećih“ predmeta poslednjih godina.

Dodatni rezultati u pogledu unapređenja efikasnosti i smanjenja broja predmeta očekivali su se od primene Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku⁴⁰⁹ koji je usvojen 2015. a stupio na snagu i počeo da se primenjuje 1. januara 2016. godine. Period primene ovog zakona i dalje kratak da bi njegovi efekti bili vidljivi u ukupnoj statistici. Još važnije, u situaciji kada se na problem deluje kombinacijom različitih sredstava, bez razvijanja i primene specifične metodo-

⁴⁰⁷ Analiza potrebnog broja zamenika javnih tužilaca u javnim tužilaštvima u Republici Srbiji, dostupno na: <https://www.uts.org.rs/aktivnosti/vesti/1247-analiza-potrebnog-broja-zamenika-javnih-tuzilaca-u-javnim-tuzilastvima-u-republici-srbiji>, pristupljeno 12. avgusta 2018. godine.

⁴⁰⁸ *Ibidem*.

⁴⁰⁹ Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku “Sl. Glasnik RS”, br. 40/15

logije za analizu rezultata primene ovog zakona, teško da bi se mogla formirati celovita slika o njegovim efektima, a naročito imajući u vidu da je koncipiran tako da pokriva i preventivne i represivne aspekte.

Ono što je za sada izvesno, jeste da se efekti ovog zakona već prelamaju na budžet Republike Srbije. Naime, za potrebe isplate novčanog obeštećenja stranaka za utvrđenu povredu prava na suđenje u razumnom roku, budžetom za 2018. godinu osnovnim sudovima je predviđeno za kazne i penale 474,6 miliona dinara, privrednim sudovima 76 miliona, a prekršajnim 94 miliona dinara.⁴¹⁰

U 2017. godini prema statistici Visokog saveta sudstva, apelacioni sudovi su potrošili na kazne i penale 4,7 miliona dinara, viši sudovi 470 miliona, privredni 105,5 miliona, prekršajni 206,4 miliona dinara, a osnovni sudovi čak 1,1 milijardu dinara. Prema godišnjem izveštaju Visokog saveta sudstva naknada nematerijalne štete po presudama Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu u prošloj godini je iznosila 13,4 miliona dinara, a naknada štete po osnovu povrede prava na suđenje u razumnom po presudama domaćih sudova skoro 170 miliona dinara.

Vrhovni kasacioni sud u godišnjem izveštaju o radu navodi da je u 2017. godini, na osnovu odluka predsednika sudova kojima su usvojeni prigovori za ubrzanje postupaka i utvrđena povreda prava na suđenje u razumnom roku, pred osnovnim sudovima u Srbiji primljeno 5.543 predmeta u kojima stranke zahtevaju pravično zadovoljenje za nematerijalnu štetu od 300 do 3.000 evra. Pored toga, u 2017. godini je primljeno i 2.689 tužbi za naknadu materijalne štete za povredu prava na suđenje u razumnom roku.⁴¹¹

3. Uticaj reforme sistema izvršenja na efikasnost pravosuđa

Kao što je ranije pomenuto, kraj 2012. godine i početak faze skrininga u procesu pristupnih pregovora sa EU, pravosuđe Republike Srbije je dočekalo sa 3.158.400 nerešenih predmeta, od čega su čak 2.285.569 činili predmeti izvršenja.

Budući da je i EK prepoznala neophodnost sveobuhvatne reforme sistema izvršenja, koja je već započela koju godinu ranije uvođenjem (tada privatnih a sada) javnih izvršitelja, sprovedena je sveobuhvatna analiza 2014. godine u okviru IPA RoLE projekta, koja je, između ostalog, pokazala potrebu za usvajanjem novog Zakona o izvršenju i obezbeđenju, što je i učinjeno

⁴¹⁰ Pored toga, Vlada Republike Srbije je na sednici 18. jula 2018. donela odluku da iz tekućih budžetskih rezervi prenese 400 miliona dinara osnovnim, privrednim i prekršajnim sudovima za iste namene.

⁴¹¹ Vidi više u: Vrhovni kasacioni sud, *Godišnji izveštaj o radu sudova u Republici Srbiji za 2017. godinu*, str. 34-35.

18. decembra 2015. godine. ZIO je stupio na snagu u najvećem delu od 1. jula 2016. godine.

Najvažnije novine koje zakon uvodi su:

- proširenje nadležnosti javnih izvršitelja koje ima za cilj smanjenje broja predmeta u sudovima i preciznije odredbe o podeli nadležnosti između sudova i izvršitelja;
- prenošenje starih komunalnih predmeta u nadležnost izvršitelja i uređenje pitanja troškova i naknade u tim postupcima;
- uvođenje obavezne početne obuke kao uslov za imenovanje za izvršitelja;
- preciznije procesne odredbe koje uklanjaju postojeće nedorečenosti i nejasnoće, a koje usporavaju sprovođenje postupka;
- detaljne i jasne odredbe o izvršenju novčanog potraživanja na nepokretnostima kao najznačajnijom imovinom;
- mogućnost ujednačavanja sudske prakse kroz uvođenja prava na žalbu (nadležnost viših sudova).

I pored činjenice da su sve navedene novine značajne, bez sumnje, dve su prelomne tačke koje su rezultirale naglim smanjenjem broja predmeta izvršenja.

Najpre, to je već pomenuto proširenje nadležnosti javnih izvršitelja i na stare predmete, a još važnije, to je odredba člana 547. Zakona o izvršenju i obezbeđenju kojom je ostavljen rok za izjašnjenje poverilaca, čije je propuštanje automatski rezultiralo obustavom postupka.

Tabela 13: Broj predmeta izvršenja u periodu 2015-2017. godine⁴¹²

Godina	Nerešeno na početku	Ukupno primljeno	Ukupno rešeno	Nerešeno na kraju
2015	1.939.807	234.008	380.628	1.793.787
2016	1.855.129	352.207	1.225.471	981.865
2017	982.162	491.659	635.178	838.643

Podaci navedeni u tabeli 13 ukazuju da je ukupan broj starih izvršnih predmeta smanjen sa 1.939.807 u 2014. godini, na 838.643 na kraju 2017. godine.

⁴¹² Navedeno prema: Izveštaj br. 2/2018 o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23, dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/20416/izvestaj-br-22018-o-sprovođenju-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php>, pristupljeno 21. avgusta 2018. godine. U Izveštaju su dostupni podaci o formiranju timova i potpisivanju memoranduma o saradnji.

Najveći napredak postignut je upravo 2016. godine kada je broj izvršnih predmeta smanjen za 811.922. Već 2017. godine, bez pomenutog jednokratnog dejstva člana 547. ZIO, broj izvršnih predmeta je smanjen za 143.225.

Tabela 14: Rezultati rada u četiri pilot suda za period 1. januar 2018 – 15. jun 2018.⁴¹³

Materija	NEREŠENO NA DAN 01.01.2018.		NEREŠENO NA DAN 15.06.2018.	
	Ukupno	Starih	Ukupno	Starih
Iv	507.602	504.323	465.757	464.472
I	29.033	21.993	26.563	21.164
Ukupno Iv + I	536.635	526.316	492.320	485.636
Ukupno sve materije	650.875	557.649	595.618	515.865

Prva polovina 2018. godine donela je zadovoljavajuće rezultate, uglavnom zahvaljujući podršci eksternih timova angažovanih kroz projekat „Unapređenje efikasnosti pravosuđa,⁴¹⁴ čime je zapravo pokazano da je uzrok nagomilavanja predmeta u velikoj meri ležao i u nedostatku administrativno tehničke podrške koja se, uz postojanje dobre volje, po istom principu mogla i ranije obezbediti uz simbolične novčane nadoknade iz reda mladih diplomiranih pravnika.

4. Reforma krivičnog procesnog zakonodavstva i efikasnost pravosuđa

Pored problema na polju efikasnosti uzrokovanih već pomenutom, neuspelom reformom 2009. godine, dodatne specifične potrebe od ključnog značaja za efikasnost krivičnog pravosuđa, javile su se od 1. oktobra 2013. godine kada je započela primena ZKP-a iz 2011. godine u svim sudovima opšte nadležnosti.

⁴¹³ Navedeno prema: Izveštaj br. 2/2018 o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23, dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/20416/izvestaj-br-22018-o-sprovođenju-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php>, pristupljeno 21. avgusta 2018. godine.

⁴¹⁴ Projekat „Unapređenje efikasnosti pravosuđa“ koji je angažovao 43 lica preko omladinske zadruge koji su raspoređeni u izvršnim pisarnicama Prvog osnovnog suda u Beogradu, Drugog osnovnog suda u Beogradu, Trećeg osnovnog suda u Beogradu i Osnovnog suda u Kragujevcu, za rad na administrativno-tehničkim poslovima i obezbedio ukupno 10 računara za ove sudove. Omladinci angažovani preko projekta su u periodu od 01.01.2018. godine do 28.02.2018. godine sproveli aktivnosti na obradi 197.000 komunalnih izvršnih predmeta u Prvom osnovnom sudu u Beogradu, 71.760 komunalnih izvršnih predmeta u Drugom osnovnom sudu u Beogradu i 160.000 komunalnih izvršnih predmeta u Trećem osnovnom sudu u Beogradu. U pitanju su, uglavnom, kontinuirane aktivnosti koje se odnose na štampanje, omotiranje spisa, presignaciju, ažuriranje podataka u AVP-u i na omotu spisa, izdvajanja predmeta radi predaje izvršiteljima, upućivanja predmeta u pamično odeljenje, analize predmeta koji su stariji od 10 godina po inicijalnom aktu i iznošenje sudijama.

Iako je početak primene ZKP-a iz 2011. godine više puta odlagan, čak i kada je kao konačni datum početka primene određen 1. oktobar 2013. godine, bilo je jasno da i dalje postoje brojni problemi. U tom smislu, ključnu ulogu je odigrala Komisija za NSRP 2013-2018. koja je, zahvaljujući činjenici da je sačinjena od predstavnika svih relevantnih pravosudnih institucija, kao i brzom reakciji, pomogla da osnovni preduslovi efikasne implementacije ipak budu stvoreni.

Inicijalna kapisla za uključivanje Komisije za NSRP 2013-2018. u pripreme za implementaciju i otklanjanje početnih problema bio je izveštaj Republičkog javnog tužilaštva, koje je kao ključne probleme identifikovalo: kasno otpočinjanje konkretnih tehničkih i materijalnih radnji za primenu Zakonika, a koje nisu u nadležnosti javnih tužilaštava ili Državnog veća tužilaca; činjenicu da veliki deo tužilaštava nije uspeo da sklopi sporazume sa sudovima u vezi korišćenja prostorija; dodeljen zanemarljiv broj državnih službenika i nameštenika u odnosu na traženi; nezadovoljavajući kvalitet upućenog osoblja; potpuni nedostatak novčanih sredstava na računima Državnog veća tužilaca i tužilaštava za primenu novog Zakonika; izostanak shodne primena Samostalnog člana 6. Zakona o izmenama i dopunama Zakonika o krivičnom postupku kojom će samo istrage koje su u toku na dan 1. oktobra 2013. godine, tj. stupanja na snagu Zakonika o krivičnom postupku biti završene po prethodno važećem Zakoniku, čime je 38.871 krivičnih predmeta vraćeno javnim tužilaštvima od strane sudova, odnosno svi skraćeni krivični postupci u kojima postoje predlozi za preduzimanje određenih istražnih radnji kao i krivični postupci u kojima su podneti Zahtevi za sprovođenje istrage, ali nisu doneta rešenja o sprovođenju istrage.

U roku od samo nekoliko meseci napravljen je značajan pomak u gotovo svim oblastima koje su identifikovane kao problematične: raspisani su konkursi za tužilačke i sudijske pripravnike, izabrani dodatni zamenici javnih tužilaca u mestima u kojima su uočeni najveći problemi, određena dodatna sredstva, nastavljeno sprovođenje obuka i štampanje praktikuma i obrazaca za pripremnu ZKP-a, ali i obezbeđene dodatne prostorije i intenzivirano uvođenje SAPO IKT sistema.

Ipak, čak i gotovo pet godina nakon početka primene ZKP-a, pojedini problemi su ostali aktuelni, a naročito nedostatak materijalnih sredstava, kao i manjak zamenika javnih tužilaca, tužilačkih pomoćnika i administrativnog osoblja. Razloge ovako dugog nerešavanja ovih problema treba tražiti, između ostalog, i u potrebi donošenja jasnih kriterijuma za vrednovanje kandidata prilikom izbora na pravosudne funkcije sa kojima se godinama kasnilo, zbog čega je odlagan izbor javnih tužilaca. Ipak, raspisivanjem niza konkursa od strane DVT-a u poslednjih godinu dana, čini se da je rešavanje ovog kadrovske problema makar u najavi.

Paralelno sa dodatnim opterećenjem javnih tužilaštava vođenjem tužilačke istrage, novi ZKP doneo je i snažnije mehanizme za značajno unapređenje efikasnosti krivičnih postupaka. Reč je, naravno, o mehanizmima postupanja po oportunitetu krivičnog gonjenja i širokim dometima sporazuma o priznanju krivičnog dela.

Kada je reč o postupanju po principu oportuniteta krivičnog gonjenja, rezultati prikazani u tabeli 15 pokazuju interesantne trendove.

Tabela 15 : Podaci o postupanju po načelu oportuniteta krivičnog gonjenja

PODACI O POSTUPANJU PO NAČELU OPORTUNITETA KRIVIČNOG GONJENJA		
	Broj postupaka	Trend primene u odnosu na prethodnu godinu
2011.	9 155	/
2012.	12 428	+35, 75%
2013.	12 470	+0,34%
2014.	17.777	+42,56%
2015.	21.400	+20,38%
2016.	20.290	-5,19%
2017.	16.957	-16,43%

Naime, dok je u periodu od 2011. do 2015. primena načela oportuniteta vrtoglavo rasla (a naročito u pomenutom periodu početka primene novog ZKP-a), tokom 2016. i 2017. godine, po prvi put se javljaju negativni trendovi.

Situacija je nešto drugačija kada je reč o primeni sporazuma o priznanju krivičnog dela, gde je trend rasta neprekidan i izuzetno visok (ako se izuzmu rezultati u 2016.).

Tabela 16: Podaci o broju sporazuma o priznanju krivičnog dela

PODACI O BROJU SPORAZUMA O PRIZNANJU KRIVIČNOG DELA			
Godina	Broj zaključenih sporazuma (po licima)	Broj prihvaćenih sporazuma (po licima)	Procenat rasta prihvaćenih sporazuma u odnosu na prethodnu godinu
2011.	/	364	/
2012.	/	706	93,95%
2013.	1.382	780	10, 48%
2014.	2.056	1670	114,1%
2015.	4.386	3.889	132,87%
2016.	4.938	4.093	5,25%
2017.	5.814	5.196	26,95%

Ono što ipak zabrinjava, jeste i dalje predugo trajanje krivičnih postupaka i ogroman broj zastara, o čemu je već bilo reči, što govori u prilog tvrdnji da, iako se oko 35.000 krivičnih postupaka okonča primenom ova dva

instituta, a time i značajno rastereti krivično pravosuđe, to i dalje nije značajno uticalo na efikasnije vođenje preostalih krivičnih postupaka.

Tabela 17: Trajanje krivičnih postupaka u Republici Srbiji na kraju 2017. godine

Redni broj	Vrsta materije i sud	Ukupan broj rešenih predmeta	TRAJANJE POSTUPKA				
			Do 1 godine	1-2 godine	2-5 godina	5-10 godina	Preko 10 godina
1	K osnovni	41.829	31.236	5.882	4.305	8	398
2	K viši	2.333	1.624	332	308	63	6
3	K ukupno	44.162	32.860	6.214	4.613	71	404

Ovo je lako uočljivo iz tabele 17 iz koje se jasno vidi da je na kraju 2017. godine pred osnovnim i višim sudovima bilo čak 404 krivična postupka koji traju duže od 10 godina.

5. Uloga pravosudnih profesija u rasterećenju i unapređenju efikasnosti pravosuđa

Kako je ranije napomenuto, javni izvršitelji, javni beležnici i posrednici/medijatori, predstavljaju tri stuba rasterećenja pravosuđa sa ciljem unapređenja njegove efikasnosti. Dok prve dve kategorije ovom cilju doprinose preuzimanjem značajnog dela ranije sudskih nadležnosti, uloga posrednika svodi se na rešavanje spora van suda i sprečavanje da on dobije status sudskog predmeta.

O promenama koje su u sistemu izvršenja nastale uvođenjem, a potom i proširenjem nadležnosti javnih izvršitelja 2015. (u primeni od 2016. godine), već je bilo reči, dok ćemo se na uticaj preostale dve pravosudne profesije na efikasnost pravosuđa osvrnuti u nastavku.

5.1. JAVNO BELEŽNIŠTVO I EFIKASNOST PRAVOSUĐA

Uprkos osporavanju od strane dela stručne javnosti, kao inicijalnih problema u funkcionisanju sistema, neophodnost uspostavljanja funkcionalnog sistema javnog beležništva prepoznata je i od strane Evropske komisije i adresirana nizom mera u AP 23.⁴¹⁵

⁴¹⁵ 1.3.6.20. Analiza i po potrebi izmena Zakona o javnom beležništvu i pratećeg seta zakona, u skladu sa EU standardima, uz pomoć eksperata i na osnovu rezultata primene; 1.3.6.21. Izrada i donošenje preostalih podzakonskih akata i akata Komore čije je donošenje predviđeno Zakonom o javnom beležništvu, kao što su: -Kodeks profesionalne etike; -Podzakonska akta o nadzoru i kontroli; -Programi obuke; 1.3.6.22. Sprovođenje javnobeležničkog ispita i imenovanje javnih beležnika u skladu

Set zakonodavnih intervencija tokom 2015. godine, koji je uključio izmene i dopune Zakona o javnom beležništvu, Zakona o overavanju potpisa, rukopisa i prepisa⁴¹⁶ i Zakona o vanparničnom postupku⁴¹⁷ rezultirao je postepenim, ali značajnim preuzimanjem nadležnosti koje su ranije pripadale sudovima (deo vanparničnih postupaka nadležnosti za overe), kao i lokalnih samouprava (poslovi overe)⁴¹⁸ od strane javnih beležnika.

Uprkos inicijalnoj zbunjenosti i nepoverenju građana, ali i periodu koji je bio potreban da se rad u javnobeležničkim kancelarijama organizuje na efikasan način, ove izmene ubrzo su počele da daju konkretne rezultate u pogledu rasterećenja sudova od značajnog broja vanparničnih postupaka.

Uz promenu nadležnosti i bolju organizaciju rada, značajnu ulogu je odigralo i povećanje broja javnih beležnika i javnobeležničkih pomoćnika.

Tabela 18: Broj javnih beležnika i javnobeležničkih pomoćnika u Republici Srbiji⁴¹⁹

Datum	Broj javnih beležnika	Broj javnobeležničkih pomoćnika
7.12.2016.	152	18
2.4.2018.	167	47

Navedeni podaci pokazuju na značajan porast broja javnobeležničkih pomoćnika, što upravo i doprinosi boljoj organizaciji rada. Pored toga, značajno je povećan broj javnobeležnički saradnika i pripravnika, pa je tako, na dan 2. aprila 2018. godine, 646 javnih beležnika, javnobeležničkih pomoćnika, javnobeležničkih saradnika i javnobeležničkih pripravnika bilo ovlašćeno da vrši overavanje potpisa, rukopisa i prepisa, od toga 167 javnih beležnika, 47 javnobeležničkih pomoćnika, 34 javnobeležničkih saradnika i 398 javnobeležničkih pripravnika.

Efekti rasterećenja pravosuđa jasno se vide iz podataka o broju delegiranih predmeta:

sa Zakonom o javnom beležništvu i pravilnikom koji uređuje broj javnobeležničkih mesta i službena sedišta javnih beležnika; 1.3.6.23. Unapređenje kapaciteta odeljenja Ministarstva nadležnog za pravosuđe za nadzor nad javnobeležničkom delatnošću; 1.3.6.24. Promovisanje javnog beležništva.

⁴¹⁶ Zakon o overavanju potpisa, rukopisa i prepisa, "Službeni glasnik RS", br. 93/2014 i 22/2015.

⁴¹⁷ Zakon o vanparničnom postupku, "Službeni glasnik SRS", br. 25/82 i 48/88 i "Službeni glasnik RS", br. 46/95 - dr. zakon, 18/2005 - dr. zakon, 85/2012, 45/2013 - dr. zakon, 55/2014, 6/2015 i 106/2015 - dr. zakon)

⁴¹⁸ Zakonom o overi potpisa, rukopisa i prepisa predviđeno je da od 1. marta 2017. godine, u gradovima i opštinama za čije su područje izabrani javni beležnici, poslovi overe potpisa, rukopisa i prepisa pređu u njihovu isključivu nadležnost.

⁴¹⁹ Izveštaj br. 2/2018 o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23, dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/20416/izvestaj-br-22018-o-sprovođenju-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php>, pristupljeno 21. avgusta 2018. godine

Tabela 19: Ukupan broj poverenih predmeta javnim beležnicima u 2016. godini⁴²⁰

Ukupan broj poverenih predmeta javnim beležnicima u 2016. godini			
	Broj predmeta poverenih radi sastavljanja smrtovnice	Popis i procena imovine	Broj predmeta poverenih radi sprovođenja ostavinske rasprave
UKUPNO:	20.713	501	13.900

Prema podacima JBK-e, u periodu od 1. januara do 15. novembra 2017. godine osnovni sudovi su javnim beležnicima u rad poverili ukupno 97.583 predmeta.⁴²¹

Tabela 20: Ukupan broj poverenih predmeta javnim beležnicima u prvoj polovini 2018. godine⁴²²

Ukupan broj poverenih predmeta javnim beležnicima: period 01.01.2018. do 30.06.2018.	
Broj predmeta poverenih radi sastavljanja smrtovnice	Broj predmeta poverenih radi sprovođenja ostavinske rasprave
36.881	35.066

Navedeni podaci pokazuju trend rasta broja predmeta poverenih javnim beležnicima, međutim, za sagledavanje kompletnih dometa i rezultata ovog prenosa nadležnosti, neophodno bi bilo ove podatke analizirati i u kontekstu pre-raspodele administrativnih kapaciteta u okviru sudova koji su oslobođeni postupanja u delegiranim vanparničnim predmetima, kao i broja i vrste predmeta u drugim materijama koji su rešeni zahvaljujući tome. Ovakav pristup u prikazivanju statističkih podataka o radu sudova, ipak, i dalje nije prepoznat kao potreban.

5.2. MEDIJACIJA KAO MEHANIZAM RASTEREĆENJA PRAVOSUĐA

Potreba za poboljšanjem i unapređivanjem normativnog okvira posredovanja u rešavanju sporova, koji je uveden Zakonom o posredovanju – medijaciji iz 2005. godine, rezultirala je donošenjem Zakona o posredovanju u rešavanju sporova koji je stupio na snagu 31. maja 2014. godine, a počeo da se primenjuje 1. januara 2015. godine, osim odredaba člana 6. do 8. i člana 33. stav 5. koje se primenjuju od dana pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji. Tokom 2014. i 2015. godine doneti su i svi neophodni podzakonski akti propisani Zakonom.⁴²³

⁴²⁰ *Ibidem.*

⁴²¹ *Ibidem.*

⁴²² *Ibidem.*

⁴²³ Pravilnik o načinu vođenja registra posrednika, Pravilnik o postupku izdavanja, obnavljanja i oduzimanja dozvole za posredovanje i obrascu dozvole za posredovanje, Pravilnik o Programu osnovne obuke posrednika, Etički kodeks posrednika, svi: "Službeni glasnik RS", broj 146/14; Pravilnik o obrascu uverenja o završenoj osnovnoj i specijalizovanoj obuci posrednika, "Službeni glasnik RS", broj 11/15;

Intencija zakonodavca očigledno je bila da Zakonom uvede niz poboljšanja kada je reč o odnosu posredovanja i sudskog ili drugog postupka, troškovima postupka i mogućnosti da sporazum koje stranke zaključe putem medijacije ima svojstvo izvršne isprave.

Značajne novine zakona su i nova upravno-pravna ovlašćenja Ministarstva pravde:

- kada je reč o uvođenju postupka izdavanja, obnavljanja i oduzimanja dozvole za posredovanje u kojem se utvrđuje da li neko lice ispunjava uslove za obavljanje posredovanja, sa ciljem da se obezbedi zadovoljavajući nivo kvaliteta posredovanja i stvore preduslovi za stalno usavršavanje;
- uvođenje javnog elektronskog Registra posrednika;
- kao i uvođenje postupka izdavanja dozvole Ministarstva pravde državnim organima, drugim organima i organizacijama kao i pravnim licima koja sprovode program osnovne i specijalizovane obuke, čiji je cilj se obezbedi kvalitetna obuka, kao i da se eliminiše svaki vid monopola koji onemogućava razvijanje i realizovanje kvalitetnih programa obuke, a time usporava i razvoj kvalitetne prakse.

Iz sadržine Izveštaja o skriningu u AP 23 može se zaključiti da je ovakav normativni okvir ocenjen kao adekvatan a da je fokus EK na stvaranju pretpostavki za njegovu efektivnu i masovniju primenu i to kroz: sprovođenje obuka (aktivnost 1.3.6.26.); Stalno ažuriranje Registra posrednika i unapređenje pristupa podacima o posrednicima i državnim organima, organizacijama i pravnim licima kojima je izdata dozvola za sprovođenje obuke za posrednike (1.3.6.27.); Imenovanje Komisije za sprovođenje postupka oduzimanja dozvole za posredovanje od strane ministra nadležnog za poslove pravosuđa (1.3.6.28.); Unapređenje promocije alternativnog rešavanja sporova (1.3.6.29.)

Ako se sagledaju rezultati sprovođenja svih navedenih aktivnosti, prvi utisak je da uspostavljanje sistema medijacije odlično napreduje.

Zaključno sa 29. junom 2018. godine, registrovano je 716 posrednika. Dozvole se kontinuirano izdaju, a registar se redovno ažurira.⁴²⁴

Proces obuka i serifikacije je kontinuiran i intenzivan, pa je 12 organizacija je dobilo dozvole za sprovođenje obuke za posrednike, od čega je do sada devet organizacija sprovodilo obuku, sa ukupnim brojem polaznika 1751.

Pravilnik o bližim uslovima i postupku za izdavanje dozvole za sprovođenje osnovne i specijalizovane obuke posrednika i nadzoru nad sprovođenjem obuke, "Službeni glasnik RS", broj 13/15.

⁴²⁴ Statistika za prethodnu godinu pruža podatke o strukturi posrednika, pa je tako od ukupno 596 registrovanih posrednika na kraju 2017. godine najveći broj bio sa područja Grada Beograda (274 posrednika tj. 46%), a slede Novi Sad (65), Niš (25) i Kragujevac (17). Najveći broj posrednika je bio iz reda advokata (122, što predstavlja 19%) a dozvole su izdate i sledećim kategorijama: 16 sudija, 2 sudijska saradnika, 2 sudijska pomoćnika, 3 javna izvršitelja i 2 pomoćnika javnih izvršitelja, 67 diplomiranih pravnika, 4 psihologa, 1 javni beležnik, 60 ekonomista.

Tabela 21: Sprovedene obuke, prikazane po vrstama obuka i broju polaznika⁴²⁵

Vrsta obuke	Broj polaznika
Osnovna obuka	1184
Specijalizovana obuka - porodična medijacija	83
Specijalizovana obuka za posrednika - medijatora u rešavanju individualnih i kolektivnih radnih sporova	18
Specijalizovana obuka privreda	102
Specijalizovana obuka rešavanje potrošačkih i sporova u turizmu	20
Specijalizovana obuka posrednika: sporazumno finansijsko restrukturiranje	34
Specijalizovana obuka - upravljanje predmetima u medijaciji	33
Specijalizovana obuka-napredne veštine posredovanja	52
Specijalizovana obuka medijatora - zlostavljanje na radu (mobing)	147
Specijalizovana obuka trening za trenere	32
Specijalizovana obuka Posredovanje u rešavanju sporova iz oblasti bankarskih usluga, lizinga i osiguranja	46
UKUPNO	1751

Promotivne aktivnosti u oblasti medijacije su neuporedivo učestalije, raznovrsnije i vidljivije nego što je bio slučaj sa druge dve kategorije novouspostavljenih pravosudnih profesija, uključujući i Uputstvo za unapređenje medijacije u Republici Srbiji, potpisano 28. juna 2017. godine od strane Ministarstva pravde, VKS-a i VSS-a, a koje je, pored ostalog, posvećeno i merama za promociju medijacije.⁴²⁶

⁴²⁵ Izveštaj br. 2/2018 o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23, dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/20416/izvestaj-br-22018-o-sprovođenju-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php>, pristupljeno 21. avgusta 2018. godine

⁴²⁶ Iz izveštaja sudova o primeni navedenog Uputstva primetno je povećanje angažovanja u 51,9% sudova na promociji alternativnih načina rešavanja sporova, što uključuje bolje informisanje putem internet stranice suda, oglasnih tabli, sredstava javnog informisanja, info pultova, televizijskih emisija, upoznavanja stranaka sa medijacijom tokom postupka, štampanjem i raspodelom brošura i na druge načine. Poboljšano je i informisanje stranaka o pružaocima usluga medijacije u sudovima, kako o internim (sudijama i sudijskim saradnicima), tako i eksternim medijatorima upisanim u Registar posrednika, a 41 sud se izjasnio da je te informacije vidno istakao na oglasnoj tabli suda. U 49 sudova je, do sredine januara 2018. godine, osnovana info-služba za podršku alternativnim načinima rešavanja sporova radi pružanja obaveštenja o mogućnosti i postupku alternativnog rešavanja sporova. U 37 sudova je doneto Uputstvo o sistemu rada i načinu postupanja info-službe za podršku alternativnom rešavanju sporova, a u 45 sudova je obezbeđena prostorija suda za tzv. Centar za medijaciju. 64 suda (13 viših, 41 osnovni i 11 privrednih) planiraju da organizuju nedelju poravnanja i medijacije u 2018. godini radi promocije medijacije i pokušaja postizanja sudskog poravnanja u što većem broju predmeta. Vidi više u: Izveštaj br. 2/2018 o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23, dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/20416/izvestaj-br-22018-o-sprovođenju-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php>, pristupljeno 21. avgusta 2018. godine.

I pored svega navedenog, izostalo je „samo“ ono najvažnije- masovno korišćenje medijacije kao mehanizma koji treba da spreči da spor završi na sudu. Tako je u toku 2017. zaključeno je 619 sporazuma o pristupanju medijaciji, od čega su samo 374 slučaja okončana zaključenjem sporazuma o rešavanju spora posredovanjem. Najveći broj postupaka posredovanja (55%) bio je na području Apelacionog suda u Beogradu, što znači da je u preostale tri apelacije sklopljeno svega oko 150 sporazuma.⁴²⁷

Ovakvi podaci bi možda i mogli biti prihvatljivi da iza njih ne stoji decenija ipo pokušaja da se sistem uspostavi, kao i izuzetno velika materijalna sredstva (uglavnom iz donatorske podrške). Ovo nas opravdano dovodi do pitanja da li je bilo (ili da li jeste) racionalnije pomenuta sredstva uložiti u druge mehanizme rasterećenja pravosuđa i povećanja njegove efikasnosti (poput onog korišćenog u okviru podrške obradi predmeta izvršenja, o čemu je već bilo reči). Sudeći po trenutnim pokazateljima, izgleda da uprkos svoj neefikasnosti i problemima, građani Srbije i dalje najviše veruju u „sudski pečat“.

6. Pravosudni budžet i infrastruktura i efikasnost krivičnog pravosuđa

Unapređenje infrastrukture radi stvaranja adekvatnih uslova za rad pravosuđa, nije samo realna potreba već i obaveza države sadržana u članu 1.6. Evropske povelje o zakonu za sudije, koji predviđa da je država je dužna da obezbedi da sudije imaju sva sredstva neophodna za pravilno obavljanje njihovih dužnosti, a posebno da predmete rešavaju u razumnom roku.⁴²⁸ Kada govorimo o infrastrukturi, mislimo, s jedne strane na objekte, odnosno smeštaj sudova i tužilaštava, dok je, s druge strane, izuzetno bitan segment pravosudne infrastrukture u domenu IKT-a. Činjenica da smo već značajno zagazili u 21. vek a da se u infrastrukturi sudova i javnih tužilaštava nije mnogo toga promenilo već decenijama, govori sama za sebe. Pored nesporne činjenice da su prostorni kapaciteti nedovoljni i neadekvatno opremljeni, postoji i problem o kome se nedovoljno govori, a koji je istaknut u Funkcionalnoj analizi pravosuđa, koju je tokom 2013. i 2014. sprovela Svetska banka, a u kojoj se srpskom pravosuđu pored nedovoljnih i neadekvatnih infrastrukturnih kapaciteta, zamera i izostanak standardizacije u izgradnji, održavanju i rekonstrukciji infrastrukture u pravosuđu.⁴²⁹

⁴²⁷ Ostala područja apelacionih sudova: KG 19,4%, NS 13,2%, NI 12,4%

⁴²⁸ The European Charter on the statute for judges DAJ/DOC(98)23 adopted in Strasbourg in July 1998.

⁴²⁹ U Funkcionalnoj analizi se zamera nepostojanje projektantskih standarda niti protokola održavanja za sudove i tužilaštva. Ovaj nedostatak stvara razne probleme uključujući: neadekvatan broj, veličinu i tip sudnica, potom nedostatak prostorija za saslušanje tužilaštava; neadekvatan pristup za osobe sa invaliditetom; a nedostatak standarda održavanja ozbiljno ugrožava stabilnost i radne uslove u pravosudnim objektima. Tužiocima će biti potrebno više poslovnog prostora kako bi mogli delotvorno da rade u skladu sa novim ZKP-om. Na osnovu informacija koje je prikupilo DVT, nijedno od 58 osnovnih javnih tužilaštava nema prostorije za održavanje saslušanja u istražnom postupku, a mnogi nemaju ni

Pored toga, posebni zahtevi u pogledu uređenja prostorija sudova i javnih tužilaštava vezani su i za ispunjenje evropskih standarda vezanih za zaštitu svedoka i žrtava u krivičnom postupku, potom invalida i drugih kategorija građana kojima je zbog zdravstvenog stanja ili nivou obrazovanja otežan pristup pravosuđu. Najzad, posebna vrsta zahteva odnosi se na stvaranje infrastrukturnih preduslova za elektronsko beleženje toka sudskog postupka.

Dakle, neophodno je kontinuirano ulaganje u rekonstrukciju postojećih i izgradnju novih prostornih kapaciteta po unapred izrađenom protokolu o standardizaciji, po principu takozvanog modela suda i tužilaštva.⁴³⁰

Jasno, ovo pitanje je u neposrednoj vezi sa pravosudnim budžetom i njegovim delom namenjenim infrastrukturnim ulaganjima, budući da najveći deo pravosudnog budžeta odlazi na zarade.

Analizirajući podatke iz CEPEJ Izveštaja o evaluaciji pravosudnih sistema – Izdanje 2016 (podaci za 2014.)⁴³¹, u pogledu godišnjeg budžeta namenjenog sudovima, po glavi stanovnika, sa 22€ izvršenog budžeta Srbija je među državama srednjeg nivoa, u odnosu na prosečni iznos resursa opredeljenih za pravosuđe u evropskim državama od 36€. Ako se posmatra šira slika, dakle budžet čitavog

dovoljan nivo bezbednosti za tu svrhu. To predstavlja veliki problem za uspešnu realizaciju istraga koje vode tužiocima pošto tužiocima nemaju osnovna sredstva da izvrše svoje zadate funkcije. To će verovatno imati za posledicu smanjenje efikasnosti i kvaliteta usluge duž lanca krivičnog pravosuđa. MP bi trebalo da izradi projektantske standarde za obnovu sudova i tužilaštava. Kako bi se napravio instrument koji će obezbediti da sve buduće građevinske intervencije na sudovima ili nova izgradnja bude doslednog standarda i kvaliteta, kao i visoke održivosti, neophodno je utvrditi smernice za svaki deo suda tako što će se predložiti minimalna pravila za standarde projektovanja i održavanja, kao na primer: Priručnik za arhitektonski i građevinski projekat suda i tužilaštva. Priručnik bi trebalo da sadrži prototip projektantskog rešenja za konkretan sadržaj zgrade suda na osnovu nadležnosti, funkcije i broja zaposlenih a trebalo bi ga izraditi uz pomoć funkcionalne analize korisničkih potreba u modernom sistemu pravosuđa. Priručnik bi trebalo da ima smernice o pravosudnim objektima u smislu lokacije, parkinga, okolnog zemljišta, fasade, pristupa osoba sa invaliditetom i označavanja sa spoljne i unutrašnje strane.

⁴³⁰ U tom kontekstu, značajan pomak bi bio napravljen ukoliko bi bila izrađena lista posebnih zahteva koje objekat mora da ispuni u kontekstu bezbednosti, primene ZKP 2011. i dostizanja evropskih standarda u pogledu zaštite i omogućavanja pristupa pravdi posebno osetljivih kategorija lica. U tom smislu, objekat javnog tužilaštva bi trebalo da sadrži: info pult sa potrebnim informativnim materijalom; video nadzor u čitavom objektu; zaseban ulaz za sprovođenje lica lišenih slobode, kao i posebnu prostoriju za njihovo smeštanje do sprovođenja na saslušanje; elektronski sistem za bezbednosnu proveru na ulazu (skener); dovoljan broj tužilačkih kabineta; dovoljan broj prostorija za tužilačke pomoćnike i pripravnike; adekvatne prostorije za pisarnicu sa opremom za skeniranje dokumenata; dovoljan broj adekvatno obezbeđenih prostorija za saslušanje sa instaliranom opremom za snimanje (bar jedna od ovih prostorija treba da bude opremljena za saslušanje zaštićenih i posebno osetljivih svedoka); prostoriju za službu podrške oštećenima i svedocima; prostoriju koja se može koristiti kao učionica ili konferencijska sala sa bibliotekom; rampe, liftove i specifične oznake za osobe s invaliditetom; pisarnice u prizemlju i bezbednosne pregrade koje onemogućavaju nesmetano kretanje građana po čitavoj zgradi tužilaštva, što je od izuzetnog značaja ne samo za bezbednost, već i za lakoću snalaženja.

⁴³¹ Dostupna na: http://www.coe.int/T/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2016/publication/REV1/2016_1%20-%20CEPEJ%20Study%2023%20-%20General%20report%20-%20EN.pdf, pristupljeno 2. avgusta 2018. godien

pravosuđa (što uključuje sudstvo, tužilaštvo i pravnu pomoć), sa 26,9€ u Srbiji je opredeljen niži iznos prosečnog iznosa resursa opredeljenih za pravosuđe u Evropi koji iznosi 60€. Ipak, posmatrajući u procentima godišnji budžet opredeljen za pravosudni sistem u odnosu na BDP po glavi stanovnika, sa 0,65% Srbija je jedna od država sa najvećim procentom, skoro dvostruko većim od proseka (0,33%).

U pogledu godišnjeg budžeta namenjenog javnim tužilaštvima, po glavi stanovnika, sa 5€ izvršenog budžeta Srbija se nalazi među 20 država koje godišnje po glavi stanovnika za javno tužilaštvo alociraju manje od 10€. Prosečan iznos u evropskim državama u 2014. godini iznosio je 11,9€. Ipak, analizirajući ovaj iznos kroz procenat društvenog bruto proizvoda, Srbija je sa 0,11% iznad evropskog proseka koji iznosi 0,09%.

Analizirajući podatke uviđa se i da je u Republici Srbiji, kao i u većini evropskih država, najveći procenat sredstava opredeljenih za sudstvo namenjen za plate i druge naknade. (na osnovu raspoloživih podataka CEPEJ-a, prosek je 69%). Navedeni podaci za Republiku Srbiju ukazuju na to da je od ukupno 155 788 380€ izvršenog budžeta za sve sudove u 2014. godini, za plate je izvršeno 122 458 496€, što iznosi 80,8 %.

U pogledu godišnjeg budžeta namenjenog javnim tužilaštvima, po glavi stanovnika, sa 5€ izvršenog budžeta Srbija se nalazi među 20 država koje godišnje po glavi stanovnika za javno tužilaštvo alociraju manje od 10€. Prosečan iznos u evropskim državama u 2014. godini iznosio je 11,9€. Ipak, analizirajući ovaj iznos kroz procenat društvenog bruto proizvoda, Srbija je sa 0,11% iznad evropskog proseka koji iznosi 0,09%.

Kada je reč o ulaganjima u infrastrukturu, važno je napomenuti da se pored budžetskih sredstava, Srbija i dalje u značajnoj meri oslanja na donatorska sredstva. Prethodni period su obeležila značajna ulaganja, pa je tako kapitalnim investicionim ulaganjima u izgradnju, rekonstrukcije i adaptacije objekata u pravosuđu, u periodu od 2014. do 2016. godine, ukupno pribavljeno 28.317 m² prostora i utrošeno 1.718.491.000,00 dinara. Pored navedenog, vršena su manja ulaganja u još 40 objekata, u vrednosti od 86.806.000,00 dinara, ukupne površine 23.060,00 m². Ukupna ulaganja za navedeni period iznosila su 1.938.813.000,00 dinara⁴³²

6.1. ULOGA IKT-A U EFIKASNOSTI PRAVOSUĐA

Evaluacija pravosudnih sistema u Evropi CEPEJ 2016(2014)⁴³³ pokazala je da u proseku, države opredeljuju 3% sudskog budžeta za opremanje na polju novih informacionih i komunikacionih tehnologija.

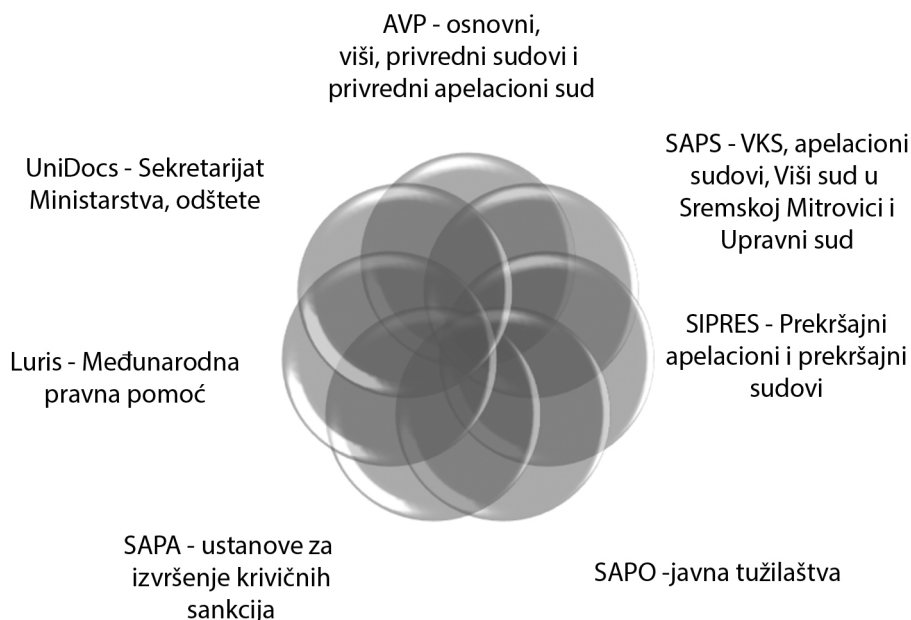
⁴³² Izvor: Odsek za investicije, Ministarstvo pravde

⁴³³ <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2016/publication/CEPEJ%20Study%2023%20report%20EN%20web.pdf>, p.39

Savremeno i efikasno pravosuđe nezamislivo je bez informacionih tehnologija. Iako je proces automatizacije procesa unutar pravosuđa Republike Srbije započeo pre više od decenije, i dalje se ne može reći da su u potpunosti ostvareni preduslovi za efikasno upravljanje predmetima, unos i razmenu podataka i generisanje izveštaja bez kojih je nemoguće dobiti relevantne podatke koji su polazna osnova u proceni stvarne efikasnosti postupka. Brojni problemi koji predstavljaju prepreku efikasnom sprovođenju pomenutih aktivnosti mogli bi se podeliti u nekoliko kategorija:

Najdominantniji problem tiče se brojnosti i nekompatibilnosti postojećih informacionih sistema (SAPS, SAPO, SAPA, AVP, SIPRES, LURIS). Osim što su brojni i funkcionišu na različitim platformama, podaci koji se u njih skladište, kao i performanse automatskog generisanja izveštaja se značajno razlikuju. Ovo u praksi dovodi do značajno većeg angažovanja ljudskih resursa, primarnog oslanjanja na štampane spisa predmeta i nepotreban utrošak vremena, kao i otežano generisanje statističkih podataka.

Slika 1 : Poslovne aplikacije u pravosuđu



Sudovi u Republici Srbiji koriste tri aplikacije za elektronsko upravljanje predmetima: AVP razvijen 2005. godine, uveden je u svim osnovnim, višim i privrednim sudovima 2010. godine; SAPS razvijen 2010. godine, uveden je u

Vrhovnom kasacionom sudu, Upravnom sudu i svim apelacionim sudovima, kao i u Višem i Osnovnom sudu u Sremskoj Mitrovici kao pilot sudovima; SIP-RES razvijen 2015. godine, uveden je u svim prekršajnim sudovima.

Istovremeno, oprema koja je u upotrebi često je stara i više od deset godina.

Veliki problem predstavljaju i visoki troškovi održavanja sistema, koji je uređen tako da lokalni IT stručnjaci po sudovima i javnim tužilaštvima nemaju mogućnost da samostalno sprovedu bilo kakve intervencije, već je za sve promene i popravke potrebno angažovanje stručnjaka iz partnerskih firmi. Najznačajniji udeo troškova predstavljaju potrebe za visokim protokom podataka zbog skladištenja elektronskih dokumenata u centralizovanoj SAPS bazi. Ovo predstavlja ujedno i jednu od najbesmislenijih tačaka trenutnog IKT sistema jer se najpre zapisnici vode na tradicionalni način, uz diktiranje i izradu *MS Word* dokumenata, koji se potom skeniraju i skladište. Na ovaj način, mreža se opterećuje, a podaci sadržani ne samo u zapisniku već i u svim skeniranim dokumentima se ne mogu pretraživati i koristiti. Adekvatno rešenje ovog problema bi se moglo naći u primeni aplikacija u koju bi se podaci unosili direktno, umesto da se skeniraju čitavi dokumenti. Na taj način bi se vreme unosa podataka značajno skratilo, ne bi bilo potrebe za višestrukim štampanjem istih dokumenata, a predmetu bi ovlašćena lica mogla pristupiti elektronskim putem. Pritom se mora voditi računa i o činjenici da je trenutno predviđeno nekoliko stotina polja za unos, što stvara veliko opterećenje pri obradi predmeta i demotivise obrađivače. Istovremeno, nedostaju polja od suštinske važnosti za praćenje postupaka i pojedinih specifičnih grupa krivičnih dela. U tom smislu, neophodno je smanjenje broja polja uz njihovo bolje organizovanje.

Značajan napredak u oblasti efikasnosti krivičnih postupaka bi se mogao napraviti uvođenjem snimanja suđenja, odnosno audio zapisnika. U ovoj oblasti bi mogla biti korisna iskustva Velike Britanije gde se ovlašćenim licima dopušta pristup audio zapisu smeštenom u *cloud*, a pored preslušavanja, postoji mogućnost da se zahteva, i uz propisanu nadoknadu dobije, transkript određenog dela audio zapisa.

Imajući u vidu sve navedeno, sprovođenje mera sadržanih u AP 23 koncipirano je tako da bi se, uslovno rečeno, moglo podeliti u nekoliko faza:

Prva faza, koja je već sprovedena u periodu 2015-2017. obuhvatala je analizu postojećeg stanja i definisanje smernica za dalji razvoj IKT sistema, koje treba da obuhvate i pitanje institucionalizacije upravljanja IKT sistemom, odabira softvera i načina jačanja administrativnih kapaciteta.

Pored navedenog, u prvoj fazi je sprovedeno (i dalje se sprovodi) čitav niz mera usmerenih na, uslovno rečeno, sanaciju žarišta i efikasnije korišćenje postojećih sistema. U tom smislu, organizovane su brojne obuke nosilaca pravosudnih funkcija, sudijskih saradnika i tužilačkih pomoćnika, kao i

administrativnog osoblja u cilju podizanja nivoa njihovih znanja, a naročito praktičnih vještina vezanih za korišćenje IKT sistema. Paralelno sa obukama, preduzete su, uz podršku IPA 2012 Projekta „Unapređenje efikasnosti pravosuđa”, opsežne mere na unapređenju kvaliteta podataka u postojećim sistemima, kroz tzv. dopunu i čišćenje podataka, što se postiže utvrđivanjem jasnih lista zasnovanih na stvarnim potrebama za podacima u sistemu, odnosno potrebama upravljanja predmetima i generisanja izveštaja, kao i izradom i primenom jedinstvenog protokola o unosu podataka u IKT sistem. Nakon što se sistem dopuni nedostajućim podacima, potrebno je iz njega obrisati one koji su pogrešni, duplirani i sl.

U drugoj fazi, koja je započela 2018. godine, započeo je rad na uspostavljanju interoperabilnosti postojećih sistema, odnosno na njihovom povezivanju, čime bi se omogućila razmena podataka i generisanje izveštaja.⁴³⁴ Uz to, do kraja ove faze bi već trebalo da postoji široka upotreba e-filing-a⁴³⁵ i potpuna uniformnost u postupanju sa IKT sistemom, ali i značajan stepen povezanosti sa IKT sistemima izvan pravosuđa koji su od značaja za efikasno vođenje postupaka.⁴³⁶

Najzad, u trećoj fazi, potrebno je uspostavljanje jedinstvenog IKT sistema u pravosudnom sistemu, uz postojanje interoperabilnosti sa sistemima drugih institucija čije su baze podataka značajne za efikasno vođenje krivičnih postupaka, poput Agencije za borbu protiv korupcije, Ministarstva unutrašnjih poslova, Poreske uprave, Uprave carina i sl.

7. Pravo stanje i perspektive efikasnosti pravosuđa

Ako bismo, imajući u vidu već napravljene pomake, kao i prethodno navedene zahteve reforme pravosuđa i pregovaračkog procesa, pokušali da definišemo pristup pitanju unapređenja efikasnosti sudskih postupaka u predstojećem periodu, kao ključne tačke trebalo bi izdvojiti kontinuitet u strateškom i sveobuhvatnom pristupu, kao i doslednost započetom kursu reformi.

Prvo je važno da bi se izbegao povratak na princip partikularnog sagle-

⁴³⁴ Najznačajniji napredak u tom smislu napravljen je uvođenjem tzv. centralne statistike o radu sudova.

⁴³⁵ Ideja je da se ovo postigne kroz aplikaciju e-Sud, koja advokatima i građanima omogućava da elektronski pokreću upravni spor, kao i da sve podneske sa sudom razmenjuju preko veb aplikacije, pod uslovom da imaju elektronski potpis, a koja će uskoro biti u upotrebi i u privrednim sudovima.

⁴³⁶ Veliki koraci u ovom pravcu načinjeni su radom na uspostavljanje PIS-a (Infrastrukturne platforme za interoperabilnost) u cilju razvoja državne mreže kojom se unapređuje međusobna elektronska saradnja državnih organa, kako bi se građanima pružile usluge elektronskim putem i unapređena efikasnost pravosudnih organa. Uspostavljena je infrastrukturna platforma za interoperabilnost i potpisan je niz protokola kojima je omogućeno povezivanje pravosuđa sa drugim državnim organima: CROSO, MUP, APR, MDULS, itd. PIS sada sadrži uvid u niz evidencija sektora pravosuđa, kao i drugih državnih organa.

davanja problema i neusklađeni zahvati u oblasti procesnog i pravosudno organizacionog zakonodavstva, dok je drugo zasnovano na dosadašnjim iskustvima koja pokazuju da se reformski kurs iz korena menjao na svakih nekoliko godina. Dosledno sprovođenje čak i nesavršenih reformi, daje bolje rezultate od konstantnog poništavanja svega do tada učinjenog i stalnog počinjanja iznova, čime se stvara otpor kod onih koji novine treba da sprovedu u praksi i onemogućava sticanje rutine koja (iako ne nužno i samo ako je povezana sa stečenim znanjima i veštinama a ne sa lošim navikama) ume da bude odličan saveznik efikasnosti.

Svest o neophodnosti kontinuiranog praćenja ali i redovnog pravljenja preseka rezultata reformi u oblasti efikasnosti, vidljiva je iz aktivnosti 1.3.3.1. u AP 23⁴³⁷ kojom je bila predviđena izrada Srednjeročne procene stanja.⁴³⁸ Sprovođenje ove analize u drugoj polovini 2016. i početkom 2017. godine rezultiralo je formulisanjem liste preporuka,⁴³⁹ podeljenih u dve kategorije.⁴⁴⁰

Opšte preporuke odnose se na:

- Kontinuirano obezbeđivanje adekvatnih institucionalnih kapaciteta, kadrovske popunjenosti infrastrukture;
- Finansijsku održivost reformi;
- Kontinuirano praćenje učinkovitosti ostvarenih reformi;⁴⁴¹
- Osnaživanje mehanizama planiranja i koordinacije aktivnosti koje se odnose na jačanje institucionalnih kapaciteta;⁴⁴²
- Nastaviti sa edukacijom u pravosuđu i edukacijom drugih relevantnih subjekata o novousvojenim zakonskim rešenjima, radi kvalitetne primene;
- Međuinstitucionalna saradnja;

⁴³⁷ Ista aktivnost 1.3.4.1. i 1.3.5.1.

⁴³⁸ Analiza je trebalo da predmetu pristupi, imajući u vidu zaključke i preporuke iz Funkcionalne analize pravosuđa, iz ugla: pravosudne mreže u pogledu troškova, stanja infrastrukture, efikasnosti i pristupa pravdi; potreba i obima posla, kao i opterećenosti sudija i javnih tužilaca u pogledu ljudskih, materijalnih i tehničkih resursa, a imajući u vidu moguće dalje promene u strukturi sudova, izboru i obuci kadrova.

⁴³⁹ Istini za volju, ove preporuke su mahom veoma opteg karaktera.

⁴⁴⁰ Više o rezultatima Srednjeročne procene vidi u:

⁴⁴¹ U vezi ove preporuke, u analizi je sugerisano da bi uvođenje mehanizma srednjeročnih procena i kod ostalih nacionalnih strateških dokumenata moglo dati pozitivne rezultate.

⁴⁴² Kontinuirano profesionalno usavršavanje nosilaca pravosudnih funkcija i drugog osoblja u pravosuđu, zaposlenih u Ministarstvu pravde, pripadnika pravnih profesija, organa za sprovođenje zakona i drugih relevantnih službi u vezi sa pravosuđem, neophodan je činilac efikasnog i kvalitetnog pravosuđa. Pored zakonom propisanih procedura obuke, u Republici Srbiji sprovode se brojni projekti finansirani iz međunarodnih fondova i projekti bilateralne saradnje, koji obuhvataju edukativne aktivnosti. U cilju postizanja efekta i ostvarenja pune apsorpcije mnogobrojnih aktivnosti od strane nacionalnih institucija, potrebno je ustanoviti i osnažiti mehanizme koordinacije planiranja i sprovođenja obuka.

Pored opštih, definisan je i niz pojedinačnih preporuka koje se odnose na pojedine oblasti od značaja za efikasno funkcionisanje pravosuđa.

Tako je povodom održive politika ljudskih resursa u pravosuđu sugerisano da se pristupi usvajanju srednjeročne Strategije ljudskih resursa za pravosuđe (aktivnosti 1.3.4.2. i 1.3.4.3. AP 23); razmotri potreba povećanja broja sudijskih i tužilačkih pomoćnika i uvođenje karijernog sistema napredovanja; dalje razvijati sistem kojim se osigurava održivo planiranje i zapošljavanje visoko kvalitetnog i stručnog kadra, čime se kratkoročno i dugoročno doprinosi efikasnosti pravosuđa u celini; analizirati potrebu optimizacije broja ne-tužilačkog osoblja i njihovom obukom.

U segmentu koji se tiče efikasnosti, preporučeno je sagledavanje stepen kompatibilnosti mreže tužilaštava u odnosu na mrežu sudova; razmatranje donošenja Programa rešavanja zaostalih predmeta i u Javnom tužilaštvu; analiza mogućnosti za dalje promovisanje i korišćenje instituta kojima se doprinosi rasterećenju sudova (sporazum o priznanju krivice).

U pogledu infrastrukture, preporučeno je njeno dalje unapređenje, s fokusom na infrastrukturnim kapacitetima tužilaštva.

Kada je reč o IKT-u, akcenat je stavljen na dalje unapređivanje postojećih IKT aplikacija u pravosuđu, kroz postojeće strateške dokumente za unapređenje IKT sistema u pravosuđu i rad na implementaciji planiranih projekata, kao i na povećanje stepena korišćenja softverskih rešenja i sistema elektronskih evidencija i upravljanja predmetima. Ovo bi trebalo da bude praćeno adekvatnim obukama.

Sagledavanjem ovih preporuka, stiče se utisak da su formulisane tako da, teško da bi iko mogao da se sa njima ne složi, a ipak spadaju u kategoriju već viđenog, zadržavaju se na opštim mestima i ne zadiru u suštinu problema, jasno uočljivu u svim, ranije navedenim pokazateljima efikasnosti pravosuđa. A ovi pokazatelji, bez ikakve sumnje, govore o tome da, ako se zanemare jednokratni efekti primene ZIO-a 2016. godine, kao i intervencija u oblasti izvršenja uz angažovanje eksterne administrativno-tehničke podrške, značajnijeg napretka i dalje nema.

Uz to, ono što najviše zabrinjava, rezultati izostaju kada je reč o unapređenju efikasnosti samih suđenja, gde je bilo za očekivati da svi analizirani mehanizmi rasterećenja pravosuđa upravo i daju rezultate.

Najzad, čini se neophodnim da se u javnom diskursu nađe više prostora za pitanje prekomernog trajanja sudskih postupaka i izuzetno teških posledica zastare, kako po pravo na pristup pravdi ali i po budžet RS, čime se direktno ograničavaju i uskraćuju drugi benefiti koje bi građani mogli dobiti iz sredstava koja se na ovaj način rasipaju. U tom kontekstu, čini se pomalo neobjašnjivom, nezainteresovanost akademske zajednice, civilnog sektora i medija

za pitanje trajanja sudskih postupaka i posledice koje ono proizvodi na polju ljudskih prava i budžetskih izdataka.

Glava V

MONITORING I EVALUACIJA PRAVOSUDNE REFORME U REPUBLICI SRBIJI

Decenijama unazad u pravosudnim i naučnim krugovima kruži izreka koja glasi: Kada vlast ne želi ili ne ume da reši neki problem- formira radnu grupu. Kada je, uglavnom pod uticajem procesa EU integracija, Srbiju zahvatio talas dugoročnog planiranja otelotvorenog u strateškim dokumentima koji trasiraju reforme u ključnim sferama života, radnu grupu kao univerzalno rešenje, zamenile su strategije. U prvim godinama ovog talasa, strateško planiranje završavalo se na usvajanju strateških dokumenata, pri čemu bi, nakon što prođu skupštinsku ili vladinu proceduru, ostajali „prepušteni sami sebi“ jer njihovo sprovođenje nije organizovano i sistematski praćeno i evaluirano.

Kako je ubrzo postalo očigledno da ovakav pristup ne daje rezultate, prihvaćena je praksa predviđanja monitoring mehanizma samim strateškim dokumentima. Ipak, funkcionisanje ovih mehanizama u praksi, uglavnom je davalo ograničene rezultate a najčešći razlozi za to ogledali su se u sledećem:

- Struktura mehanizma koja je podložna uticaju učestalih kadrovskih promena;
- Nedostatak administrativnih kapaciteta za pružanje kontinuirane stručne i tehničke podrške procesu izveštavanja i evaluacije;
- Nedostatak političke volje da se monitoring mehanizam istinski koristi kao jedan od najznačajnijih faktora održavanja dinamike i kvaliteta reformi.

Kada je reč o mehanizmu praćenja pravosudne reforme u Republici Srbiji, iako se kao centralno telo na osnovu NSRP 2103-2018. javlja Komisija za sprovođenje NSRP 2013-2018, situacija je u praksi nešto složenija.

Naime, razumevanje same strukture i funkcionisanja monitoring mehanizma za NSRP 2013-2018. uslovljeno je poznavanjem razloga koji su uticali na njegovo konstruisanje prilikom izrade ove Strategije, a koji su neposredno vezani za iskustva u praćenju sprovođenja ranijih strateških dokumenata u ovoj oblasti.

Pored toga, kao još značajniji činilac, javlja se faktor EU integracija, odnosno činjenica da reforma pravosuđa čini jednu od tri oblasti obuhvaćene Poglavljem 23 u okviru pristupnih pregovora sa EU. Imajući ovo u vidu, usvajanje AP 23 uticalo je, ne samo na supstantivno trasiranje reformskog procesa u skladu sa preporukama EK, već je otvorilo i pitanje efektivnog monitoringa pravosud-

ne reforme, odnosno paralelnog funkcionisanja više monitoring mehanizama u okviru kojih se prate suštinski ista pitanja.

1. Pokušaji uspostavljanja efikasnog monitoring mehanizma pre usvajanja NSRP 2013-2018

Prvi pokušaji da se reforma pravosuđa u Republici Srbiji uvede u sveobuhvatan strateški okvir koji bi omogućio jasno trasirane reformske mere i nadzor nad njihovim sprovođenjem, vezuje se za donošenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa⁴⁴³, koja je usvojena na sednici Narodne skupštine Republike Srbije 25. maja 2006. godine. Kao osnovni cilj Strategije definisano je nastojanje, da se uspostavljanjem vladavine prava i pravne sigurnosti, vrati poverenje građana u pravosudni sistem Republike Srbije. Strategija je počivala na četiri ključna načela: nezavisnosti, transparentnosti, odgovornosti i efikasnosti pravosuđa.

Intencija zakonodavca bila je da samom Strategijom uredi institucionalni okvir sprovođenja i nadzora nad sprovođenjem ovog strateškog dokumenta. Ipak, čini se da je već prilikom konstrukcije institucionalnog okvira načinjena ozbiljna greška, propuštanjem da se napravi razlika između nadležnosti za sprovođenje i nadležnosti za nadzor nad sprovođenjem Strategije. Tako i sam Odeljak B ovog dokumenta nosi naziv „Organi za sprovođenje,“ iako je zapravo posvećen i jednoj i drugoj kategoriji organa. Naime, Strategija je uloge sprovođenja i nadzora nad sprovođenjem tog strateškog dokumenta poverila:

- Komisiji za sprovođenje strategije;
- Ključnim pravosudnim institucijama;
- Sekretarijatu za sprovođenje Strategije;
- Predsedniku Vlade i nadležnom odboru Narodne skupštine.

Pomenutim odeljkom dalje je predviđeno da će odgovornost za realizaciju strateških ciljeva i aktivnosti biti poverena desetočlanoj Komisiji za sprovođenje strategije koju čine predstavnici svih relevantnih pravosudnih institucija.⁴⁴⁴ Mandat članova Komisije trebalo je, odlukom Vlade Republike Srbije, da bude oročen na period od dve godine sa mogućnošću produženja. Dodatno, bilo je

⁴⁴³ Nacionalna strategija reforme pravosuđa, "Službeni glasnik RS", broj 44/06.

⁴⁴⁴ Strategijom je predviđeno da Predstavnik Ministarstva pravde predlaže minister; predstavnik Vrhovnog suda- predsednik suda; predstavnik Odbora za pravosuđe Skupštine Srbije- predsednik Odbora; predstavnik Republičkog tužilaštva- Republički tužilac; predstavnik Društva sudija- Upravni odbor; predstavnik Društva tužilaca- Upravni odbor; predstavnik advokature- Upravni odbor Advokatske komore Srbije; predstavnik Pravosudnog centra- Upravni odbor; predstavnik Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu- dekan. Pored predstavnika pravosudnih institucija, u Komisiji su bili i predstavnik Ministarstva finansija Republike Srbije, kao spona i garant održivosti sprovođenja Strategije u skladu sa mogućnostima budžeta Republike Srbije.

predviđeno da Komisija, u okviru svojih nadležnosti, formira posebne radne grupe koje bi bile zadužene za sprovođenje pojedinačnih načela i ciljeva Strategije.

Paralelno, Strategija je predviđala da će Ministarstvo pravde, Visoki savet sudstva i Odbor za pravosuđe Narodne Skupštine, vršiti nadzor nad reformama predstavljenim u Strategiji, a da će, ukoliko se ukaže potreba, Ministarstvo pravde i Visoki savet sudstva obezbediti smernice i uputstva Komisiji za posebne aspekte sprovođenja Strategije.⁴⁴⁵

Već na ovom koraku bilo je očigledno da postoji pojmovna a ne samo terminološka konfuzija između sprovođenja i nadzora nad sprovođenjem Strategije. Naime, u skladu sa trenutno važećim Ustavom, čije je donošenje i bilo predviđeno Strategijom, nadležnosti državnih organa u oblasti pravosuđa podeljene su između Ministarstva pravde, VSS-a, DVT-a, VKS-a i sudova i javnih tužilaštava opšte i posebne nadležnosti. Ovakva podela, reflektovana je i u delu Strategije i pratećeg Akcionog plana koji je sadržao konkretne reformske mere i aktivnosti. U tom smislu, i sam monitoring mehanizam morao je ove subjekte da prepozna kao nadležne za sprovođenje Strategije. Istovremeno, Komisija za sprovođenje Strategije trebalo je u svom nazivu da bude označena kao Komisija za nadzor ili praćenje sprovođenja strategije, imajući u vidu nadležnosti koje su joj poverene ovim strateškim dokumentom. Pored terminološke, napravljena je konfuzija i na terenu nadležnosti, pa je usmeravanje i konsultativna uloga poverena pravosudnim institucijama umesto Komisiji, koja bi s obzirom na sastav i mandat, trebalo da ima sveobuhvatan pogled na tok, dinamiku i efekte reformi.

Dodatne nejasnoće u podeli nadležnosti izazvala je odredba Strategije koja je predviđala da će podršku radu Komisije pružati Sekretarijat za sprovođenje Strategije, čije osnivanje, upravljanje i nadzor nad radom bi bili u nadležnosti Komisije za sprovođenje Strategije. Nadležnosti Sekretarijata bile su definisane kao administrativno-tehnička podrška Komisiji, nakon čega je bilo predviđeno da će Sekretarijat „izvršavati odluke Komisije“ tako što će:

- pripremati predloge preporuka i odluka na osnovu izveštaja radnih grupa,
- koordinirati rad radnih grupa za sprovođenje osnovnih ciljeva Strategije,
- prikupljati statističke podatke potrebne za donošenje strateških odluka,
- obezbeđivati uporedne analize i međunarodne preporuke neophodne za implementaciju u pravni sistem Republike Srbije, radi harmonizacije propisa za pridruživanje Evropskoj uniji i
- obavljati sve ostale poslove koje mu Komisija odredi, neophodne za sprovođenje Strategije.“

⁴⁴⁵ Kao prelazno rešenje, bilo je predviđeno da će, do donošenja Odluke o formiranju Komisije za sprovođenje Strategije i formalnog imenovanja njenih članova, nadležnosti i funkciju Komisije za sprovođenje Strategije vršiti postojeća Komisija za reformu pravosuđa.

Iz gore navedenog, jasno je, najpre, da se nabrojane nadležnosti ne odnose samo na izvršavanje odluka Komisije, već po svojoj prirodi značajno prevazilaze i izvršavanje odluka ali i administrativno-tehnički rad, kao okvir koji je Strategijom postavljen. Naime, teško da bi se izrada komparativnih analiza, za koje se najčešće angažuju eksterni eksperti mogla svrstati u administrativno-tehničku podršku. Nije jasno ni šta se mislilo pod obezbeđivanjem međunarodnih preporuka. Pretpostavka je da se zapravo mislilo na njihovu analizu, a u kontekstu preduzimanja neophodnih koraka za dalju implementaciju u pravni sistem Republike Srbije, što opet zahteva ekspertska znanja.⁴⁴⁶

Strategija je predviđala da će po osnivanju Administrativne kancelarije kapaciteti i osoblje Sekretarijata postati integralni deo Kancelarije.⁴⁴⁷

Logičku nedorečenost ovog monitoring mehanizma, na najbolji način pokazuje i činjenica da je uloga izveštavanja o napretku reforme bila poverena Sekretarijatu. Naime, Srategija je predviđala da, svaka tri meseca, Sekretarijat obaveštava ministra pravde i predsednika Visokog saveta sudstva u pisanoj formi o napretku sprovođenja i tekućim pitanjima, a da svakih šest meseci, Sekretarijat ima obavezu da informiše Predsednika Vlade i Odbor za pravosuđe Narodne skupštine Srbije, u pisanoj formi, o postignutom napretku i tekućim pitanjima. Dodatno, bilo je predviđeno i da na kraju svake godine Sekretarijat podnosi izveštaj Narodnoj skupštini Srbije o sprovođenju Strategije. Na praktičnom nivou, ovo znači da je Sekretarijat izveštavao ministra (a ne Ministarstvo) pravde, kao i predsednika Visokog saveta sudstva (a ne VSS iako se radi o kolektivnom organu) o koracima koje je Ministarstvo pravde preduzelo u okviru sprovođenja Strategije koju, po slovu tog istog dokumenta, sprovodi Komisija za sprovođenje Strategije. Sporna tačka bila je svakako i izostanak jasne metodologije za izveštavanje i evaluaciju rezultata ali i samo poveravanje metodologije i evaluacionih ovlašćenja telu koje je u samoj Strategiji označeno kao administrativno-tehničko.⁴⁴⁸

Najzad, samom Odlukom o utvrđivanju Strategije obavezana je Komisija za sprovođenje strategije da obaveštava Narodnu skupštinu Republike Srbije o sprovođenju ove odluke jednom godišnje, čime su uvedene dodatne nejasnoće po pitanju razgraničenja nadležnosti Komisije i Sekretarijata.

⁴⁴⁶ Stvarna priroda nadležnosti sekretarijata bila je vidljiva i u njegovom sastavu koji su činili mahom eksterni konsultanti finansirani iz projektne podrške.

⁴⁴⁷ Vidi više u Matić, M (2007) Nacionalna strategija reforme pravosuđa: potreba nad potrebama na putu ka vladavini prava, *Reforma pravosuđa i građansko društvo: Na putu ka vladavini prava*, Toplički centar za demokratiju i ljudska prava, Prokuplje.

⁴⁴⁸ Odluka o utvrđivanju Nacionalne strategije reforme pravosuđa, "Službeni glasnik RS", broj 44/2006, dostupno na: http://www.podaci.net/_z1/8126847/o-unsrpr03v0644.html, pristupljeno 13. juna 2018. godine.

2. Monitoring i evaluacija NSRP 2013-2018.

2.1. STRUKTURA I FUNKCIONISANJE MEHANIZMA

Iz konstrukcije i načina funkcionisanja monitoring mehanizma predviđenog NSRP 2013-2018. očigledno je da se po principu *lessons learned* težilo otklanjanju brojnih nedostataka uočenih u periodu koji je prethodio njenom usvajanju, pa je napravljena jasna razlika između institucija uključenih u reformu pravosuđa u vidu subjekata koji ove reforme sprovode i onih koje prate proces sprovođenja.

U prvu kategoriju svrstani su: Narodna skupština, Vlada Republike Srbije i Ministarstvo, Vrhovni kasacioni sud i sudovi, Republičko javno tužilaštvo, VSS, DVT i PA, uz napomenu da će, pored navedenih glavnih aktera reforme pravosuđa u Srbiji, u procesu stalno ili po potrebi učestvovati i druge institucije.

Interesantno je da je poglavlje posvećeno ovom pitanju nazvano „Struktura i sastav sistema za strateško planiranje i sprovođenje“, pri čemu je očigledno da se ne radi o sistemu za strateško planiranje i sprovođenje već za sprovođenje, praćenje i evaluaciju rezultata. Greška vezana za naziv tela koje je odgovorno za praćenje NSRP 2013-2018 ponovljena je i ovom strateškom dokumentu, pa je tako predviđeno da će odgovornost za realizaciju ciljeva i aktivnosti predviđenih Strategijom reforme pravosuđa i Akcionim planom biti poverena Komisiji za sprovođenje strategije, sastavljenoj od petnaest članova (i petnaest zamenika), predstavnika svih institucija relevantnih za sprovođenje reforme pravosuđa.⁴⁴⁹ Uprkos ponavljanju terminološke greške, ona nije načinje-

⁴⁴⁹ Ministarstvo, Republičko javno tužilaštvo, Vrhovni kasacioni sud, VSS, DVT, Odbor za pravosuđe Skupštine Srbije, strukovno udruženje sudija, strukovno udruženje tužilaca, Advokatska komora Srbije, PA, zajednički predstavnik pravnih fakulteta, ministarstvo nadležno za finansije, zajednički predstavnik Komore izvršitelja, javnih beležnika i medijatora, Kancelarija za evropske integracije i Kancelarija Vlade za saradnju sa civilnim društvom. NSRP 2013-2018. predviđa da Predstavnik Ministarstva predlaže ministar; predstavnika Republičkog javnog tužilaštva, kolegijum Republičkog javnog tužilaštva; predstavnika Vrhovnog kasacionog suda, Opšta sednica Vrhovnog kasacionog suda; predstavnika VSS-a iz reda izbornih članova, Savet na sednici; predstavnika DVT-a iz reda izbornih članova, Veće na sednici; predstavnika Odbora za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu Skupštine Srbije, predsednik tog Odbora; predstavnika strukovnog udruženja sudija, samo udruženje, u skladu sa internim aktima; predstavnika strukovnog udruženja tužilaca, samo udruženje, u skladu sa internim aktima; predstavnika advokature, advokatska komora, u skladu sa normativnim aktima; predstavnika PA-e, direktor PA-e; predstavnika iz reda profesora pravnog fakulteta, zajednička sednica dekana svih pravnih fakulteta; predstavnika Kancelarije za evropske integracije, direktor Kancelarije; predstavnika Kancelarije Vlade za saradnju sa civilnim društvom, direktor kancelarije. U sastav Komisije ulazi i predstavnik ministarstva nadležnog za finansije Republike Srbije, koga predlaže ministar i koji treba da bude posrednik u obezbeđivanju finansijske održivosti sprovođenja Strategije, u skladu sa budžetom Republike Srbije. Kancelarija Vlade za saradnju sa civilnim društvom predstavljaće sponu između Komisije i građanskog društva. Na osnovu predloga, Vlada Republike Srbije imenuje članove i zamenike članova Komisije na period od pet godina sa mogućnošću produženja mandata. Komisija će u okviru svojih nadležnosti formirati posebne radne grupe koje će biti zadužene za sprovođenje pojedinačnih načela i ciljeva Strategije. Komisija će u roku od mesec dana od imenovanja doneti Poslovnik o radu.

na i na pojmovnom nivou, pa je jasno definisano da je Komisija za sprovođenje Strategije povremeno radno telo Vlade, za praćenje napretka i usmeravanje i planiranje budućih aktivnosti. Pozitivan pomak je i obezbeđenje održivosti rada Komisije i u slučaju kadrovskih promena u institucijama koje su zastupljene u članstvu, određivanjem da svaka od njih imenuje i člana i njegovog zamenika.

Strategijom je predviđeno da radi obezbeđivanja maksimalne efikasnosti i transparentnosti u procesu sprovođenja Strategije, Komisija na svaka tri meseca podnosi Vladi izveštaj o radu. Na kraju svake godine, Komisija podnosi Narodnoj skupštini Republike Srbije izveštaj o sprovođenju Strategije. Narodna skupština razmatra izveštaj Komisije i izveštaj nadležnog skupštinskog odbora, sa predlogom zaključaka, odnosno preporuka i odlučuje o predlogu zaključaka, odnosno preporuka, sa merama za unapređenje stanja u ovoj oblasti. Dodatno, NSRP je ovlastila Komisiju da inicira postupak utvrđivanja odgovornosti subjekata nadležnih za sprovođenje Strategije u skladu sa odgovarajućim propisima.

Detaljnije funkcionisanje procesa praćenja i izveštavanja uređeno je Poslovníkom o radu Komisije za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013-2018. godine⁴⁵⁰ (u daljem tekstu: Poslovník). Članom 18. Poslovníka, predviđeno je da Komisija odlučuje o pitanjima iz svoje nadležnosti na sednicama Komisije, a da se redovne sednice Komisije održavaju najmanje jednom mesečno, uz mogućnost održavanja i vanrednih sednica po potrebi. Komisija odlučuje većinom glasova članova, odnosno zamenika članova Komisije na sednici na kojoj je prisutna većina članova, odnosno zamenika članova. Radi maksimizacije efikasnosti rada Komisije, a imajući u vidu visok rang predstavnika institucija koji su članovi, odnosno zamenici članova Komisije, članom 26. Poslovníka predviđeno je i da u naročito opravdanim i hitnim slučajevima, predsedavajući Komisije ili zamenik predsedavajućeg Komisije može odlučiti da se sednica Komisije održi i ako nije prisutna većina članova Komisije, odnosno zamenika članova, a da odsutni članovi Komisije, odnosno zamenici članova, glasaju putem telefona, e mail-a ili telefaksa.

Poslovníkom je uređena i uloga Sekretarijata koji je kao organizaciona jedinica prepoznat i u NSRP 2013-2018. Nejasnoće vezane za ulogu Sekretarijata koje su postojale u periodu važenja prethodne Strategije, otklonjene su u izvesnoj meri odredbom po kojoj on pruža administrativnu, stručnu i tehničku podršku radu Komisije, i sprovodi odluke i smernice Komisije, tako što:

- Priprema predloge ažuriranog akcionog plana za sprovođenje strategije;

⁴⁵⁰ Poslovníkom o radu Komisije za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013-2018. godine, dostupno na: <https://mpravde.gov.rs/tekst/2967/poslovník-komisije.php>, pristupljeno 16. juna 2018. godine.

- Priprema predloge preporuka i odluka na osnovu izveštaja posebnih radnih grupa;
- Formira radne grupe za sprovođenje osnovnih ciljeva Strategije i koordinira njihov rad, vodeći računa o kontinuitetu sa radnim grupama koje su učestvovala u izradi teksta Strategije i Akcionog plana;
- Koordinira rad sa predstavnicima drugih tela predviđenih za sprovođenje relevantnih strategija i akcionih planova;
- Razmatra projekte koji se finansiraju iz međunarodnih izvora;
- Vršiti procenu troškova aktivnosti predviđenih Akcionim planom;
- Prikuplja i objedinjuje statističke podatke potrebne za donošenje strateških odluka, kao i druge podatke utvrđene kao indikatore za sprovođenje aktivnosti iz Strategije;
- Prikuplja, objedinjuje, obrađuje i analizira podatke od svih subjekata određenih akcionom planom kao odgovorne institucije za sprovođenje Strategije;
- Na osnovu prikupljenih i analiziranih podataka, priprema predloge odluka i dokumenata Komisije;
- Razmatra uporedne analize i međunarodne preporuke neophodne za implementaciju u pravni sistem Republike Srbije, radi harmonizacije propisa za pridruživanje Evropskoj uniji i
- Obavlja sve ostale poslove po nalogu Komisije i po osnovu Poslovnika o radu, a koji su neophodni za sprovođenje Strategije.

NSRP 2013-2018. je osnivanje, upravljanje i nadzor nad radom Sekretarijata poverila Komisiji za sprovođenje Strategije, uz napomenu da će, do osnivanja Sekretarijata administrativnu, stručnu i tehničku podršku Komisiji pružati Ministarstvo. Istovremeno, odgovorni subjekti obavezani su da pružaju podatke i informacije Sekretarijatu u vezi sa aktivnostima na sprovođenju Strategije. Ipak, kako se početak sprovođenja Strategije poklopio sa uspostavljanjem novog koncepta restriktivne budžetske politike Vlade RS, ubrzo se ispostavilo da je formiranje Sekretarijata teško izvodljivo, budući da ne samo da nije bilo moguće obezbediti sredstva za zapošljavanje novih službenika koji bi preuzeli poslove u Sekretarijatu, već je i njihova relokacija iz pravosudnih institucija bila nemoguća, usled hroničnog nedostatka administrativnih kapaciteta, kako u samom Ministarstvu, tako i u VSS-u i DVT-u. Pokušaj da se ovi problemi otklone, ogledao se i u formiranju posebne organizacione jedinice u okviru Sektora za evropske integracije i međunarodne projekte Ministarstva, koja je uglavnom podrazumevala jednog ili dva službenika u najnižim zvanjima čija se uloga svodila na pružanje bazične administrativno-tehničke podrške Komisiji, dok su poslove vezane za domen ekspertске/stručne podrške, obavljali konsultanti u okviru RAFU jedinice

MDTF-JSS projekta.⁴⁵¹ Ovakav ishod značajno se odrazio na kvalitet i efikasnost samog monitoring mehanizma.

2.2. REZULTATI PETOGODIŠNJEG FUNKCIONISANJA MONITORING MECHANIZMA ZA NSRP 2013-2018.

Komisija je formirana odlukom Vlade RS 25. avgusta 2013. a prva sednica održana je 11. septembra 2013. godine. Prateći dinamiku predviđenu Poslovníkom Komisije, u petogodišnjem periodu sprovođenja Strategije, trebalo je da bude održano najmanje 60 redovnih sednica. Ipak, zaključno sa junom 2018. godine, dakle, samo mesec dana pre isteka perioda važenja NSRP 2013-2018. održano ih je samo 32. Pri tome je lako uočljiv pad ažurnosti u održavanju sednica u drugoj polovini perioda sprovođenja ovog strateškog dokumenta, budući da je čak 21 od 32 sednice održana zaključno sa 2015. godine, da bi ih potom u toku 2,5 godine bilo održano samo 11.

Tabela 22: Statistički podaci o radu Komisije za NSRP 2013-2018.

Godina	Broj sednica
2013. (septembar-decembar)	4
2014.	10
2015.	7
2016.	5
2017.	5
2018. (januar-jul)	1
UKUPNO	32

Delimično, razloge ovom padu ažurnosti mogli bismo tražiti u paralelom i neodvojivom procesu strateškog planiranja i sprovođenja reformi u okviru Poglavlja 23, o čemu će kasnije biti detaljnije reči a koji je, između ostalog, rezultirao temeljnom revizijom Akcionog plana za sprovođenje NSRP 2013-2018. krajem 2015. godine, čime je praćenje samo oko 20% aktivnosti iz ovog strateškog dokumenta ostalo u nadležnosti Komisije za NSRP 2013-2018, dok je dominantnu ulogu u procesu monitoringa i evaluacije pravosudnih reformi preuzeo Savet za sprovođenje Akcionog plana za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23.

⁴⁵¹ Multy Donor Trust Fund- Justice System Support, administered by World Bank, vidi više na: <http://www.mdtfjss.org.rs/sr/>, pristupljeno 16. juna 2018. godine

Grafikon 1: Broj održanih redovnih sednica Komisije po godinama



Kada je reč o metodologiji rada Komisije, značajno je napomenuti da je njena uloga u kompletnom petogodišnjem periodu bila ograničena isključivo na monitoring ali ne i na evaluaciju sprovođenja NSRP 2013-2018. Naime, mehanizam rada Komisije sastojao se u razmatranju kvartalnih izveštaja institucija nadležnih za sprovođenje NSRP 2013-2018. a potom i njihovom usvajanju. Ovaj proces, osim u retkim situacijama, uglavnom vezanim za prvu godinu sprovođenja Strategije, uglavnom se svodio na predstavljanje (čitanje) izveštaja institucija, nakon čega bi usledilo glasanje. Suštinska analiza postignutih rezultata mahom je izostajala i sprovedena je u dva navrata - prilikom pripreme revizije Akcionog plana za NSRP 2013-2018. i to u proleće 2014. i jesen 2015. godine. Nedostatak učestalije, periodične evaluacije, onemogućavao je i realizaciju značajne uloge koju bi Komisija trebalo da ima u pogledu uočavanja zastoja u reformama i njihovom usmeravanju.

Dodatni problem ogledao se i u činjenici da, zbog nepostojanja Sekretarijata, nikada nije usvojena jedinstvena metodologija izrade, kako izveštaja nadležnih institucija, tako ni izveštaja Komisije, pa su u zavisnosti od institucije i teme, oni neretko varirali od preobimnih i nefokusiranih na temu, do izrazito šturih. Mogućnost izveštavanja u „slobodnoj formi“ ostavila je prostor za prepisivanje sadržaja prethodnih izveštaja ali i za izostavljanje podataka o sprovođenju odnosno, što je češći slučaj, o razlozima ne sprovođenja pojedinih aktivnosti predviđenih Strategijom i Akcionim planom.

2.2.1. Transparentnost rada Komisije

Iako je javnost rada Komisije detaljno uređena Poslovníkom a prisustvo sednicama omogućeno i za prethodno registrovane predstavnike medija⁴⁵², a zapisnici sa sednica (uz neažurnost u poslednjoj godini rada) javno dostupni na internet strani Ministarstva,⁴⁵³ dostupnost izveštaja o sprovođenju NSRP 2013-2018, kao ključni element transparentnosti, je izostala. Kvartalni izveštaji institucija dostavljani su članovima i zamenicima članova Komisije uz pozive za sednicu ali izveštaji o sprovođenju Strategije ostali su nedostupni široj javnosti.

Posledice ovakvog pristupa su višestruke:

- Naime, ograničavanje uvida javnosti u izveštaje o sprovođenju centralnog strateškog dokumenta koji uređuje reformu pravosuđa, praktično poništava sve korake koji su načinjeni ne bi li se proces izrade NSRP 2013-2018. učinio transparentnim i inkluzivnim, budući da je stručna javnost, koja je u okviru javne rasprave, bila pozvana da dostavlja predloge i sugestije, kasnije onemogućena da prati da li se, na koji način i koliko uspešno te reforme sprovode;
- Istovremeno, sam proces reformi „udaljen“ je od šire javnosti koja nije u mogućnosti da neposredno prati sednice Komisije ali se neposredno interesuje za konkretna pitanja iz delokruga Strategije, poput sistema izvršenja sudskih odluka ili unapređenja IKT sistema;
- Pomenuta ograničenja otežavaju i članovima akademske zajednice koji se bave naučnoistraživačkim radom, pristup podacima neophodnim za temeljno i potpuno sagledavanje rezultata koje pojedina rešenja daju u praksi, bez čega je nemoguće zamisliti ni kvalitetne predloge *de lege ferenda*.
- Najzad, iako posve tehničkog karaktera, nije zanemarljiv ni problem opterećenja zaposlenih u institucijama nadležnim za sprovođenje NSRP 2013-2018, obavezom ostavljanja najrazličitijih podataka po osnovu Zakona o pristupu informacijama od javnog značaja, a koji bi, kada bi monitoring mehanizam bio bolje uređen, svakako bili sadržani u izveštajima o sprovođenju Strategije i javno dostupni na internet stranama ovih institucija.

⁴⁵² Za sednice Komisije uglavnom je vladalo veliko interesovanje predstavnika međunarodnih organizacija a za gotovo sve sednice bio je obezbeđen i simultani prevod na engleski jezik.

⁴⁵³ Vidi: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/5269/dnevni-red-i-zapisnici-.php>, pristupljeno 16. Juna 2018. godine

2.2.2. Mehanizmi ranog uzbunjivanja i ubrzanja reformskog procesa

Jedan od najznačajnijih nedostataka monitoring mehanizma za NSRP 2013-2018. ogledao se u izostanku jasno definisanog mehanizma ranog uzbunjivanja, odnosno konkretnih procedura i ovlašćenja u slučaju ne postupanja nadležnih institucija u skladu sa odredbama NSRP 2013-2018. i nesprovođenja, odnosno neadekvatnog sprovođenja mera i aktivnosti iz pratećeg Akcionog plana. Samom Strategijom bilo je predviđeno ovlašćenje Komisije da inicira postupak utvrđivanja odgovornosti subjekata nadležnih za sprovođenje NSRP 2013-2018. u skladu sa odgovarajućim propisima, ali sama procedura, redosled koraka i konkretizacija ovlašćenja su izostali a samim tim i primena ove odredbe u praksi.

3. Monitoring i evaluacija pravosudne reforme u okviru Poglavlja 23

Usvajanje Akcionog plana za Poglavlje 23 značilo je, osim sistematskog trasiranja reformi u ovoj oblasti i njihovog fokusiranja na pitanja identifikovana od strane Evropske komisije, uvođenje novog, sveobuhvatnog mehanizma monitoringa i evaluacije reformskih koraka. Uspostavljanjem ovog mehanizma i usvajanjem AP 23, postavilo se pitanje odnosa nadležnosti za praćenje reformi.

3.1. STRUKTURA I FUNKCIONISANJE MONITORING MECHANIZMA ZA AP 23

Kako institucionalne, tako i metodološke osnove ovog mehanizma definisane su samim Akcionim planom. U Poglavlju 3, uvodnog dela ovog dokumenta, predviđeno je da će odgovornost za nadzor nad realizacijom aktivnosti iz Akcionog plana biti podeljena i poverena Savetu za sprovođenje Akcionog plana za poglavlje 23 (u daljem tekstu: Savet), Šefu pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, Pregovaračkoj grupi za Poglavlje 23 na čelu sa Predsednikom/Šefom pregovaračke grupe za Poglavlje 23, Koordinacionom telu za proces pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji⁴⁵⁴, osnovanom Odlukom Vlade Republike Srbije sep-

⁴⁵⁴ U sastav Koordinacionog tela ulaze: predsednik Vlade, prvi potpredsednik Vlade, potpredsednik Vlade i ministar rada, zapošljavanja i socijalne politike, potpredsednik Vlade i ministar spoljne i unutrašnje trgovine i telekomunikacija, ministar nadležan za spoljne poslove, ministar zadužen za evropske integracije, ministar nadležan za poslove finansija, ministar nadležan za poslove poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i ministar nadležan za poslove životne sredine. U radu Koordinacionog tela učestvuju direktor Kancelarije za evropske integracije i šef Pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji. Radom Koordinacionog tela rukovodi predsednik Vlade, a zamenjuje član Koordinacionog tela, kojeg zaduži predsednik Vlade. U radu Koordinacionog tela, mogu da učestvuju ostali članovi Vlade, direktor Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo i generalni sekretar Vlade i guverner Narodne banke Srbije ukoliko se raspravlja o temama iz njihove nadležnosti.

tembra 2013. godine, sa zadatkom razmatranja najvažnijih pitanja i usmeravanja poslova iz delokruga organa državne uprave u procesu pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji (u daljem tekstu: Koordinaciono telo) i Savetu Koordinacionog tela⁴⁵⁵, koje obavlja poslove u vezi sa tekućim pitanjima u procesu pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji, a u skladu sa smernicama za rad koje daje Koordinaciono telo. Stručnu i administrativno-tehničku podršku radu Koordinacionog tela pruža Kancelarija za evropske integracije.

Vlada RS je zaključak o osnivanju Saveta, kao povremenog radnog tela za pružanje stručne podrške Pregovaračkoj grupi za Poglavlje 23, usvojila zajedno sa usvajanjem Akcionog plana. Za razliku od koncepcije prihvaćene kada je reč o Komisiji za NSRP 2013-2018, AP 23 se opredelio za model nepristrasne ekspertske kontrole i predvideo da članove Saveta Vlada Republike Srbije imenuje na predlog Predsednika pregovaračke grupe za Poglavlje 23 iz redova državnih službenika i konsultanata koji su u Ministarstvu pravde već angažovani na poslovima vezanim za proces pregovora sa EU, na period od pet godina, sa mogućnošću produženja mandata u slučaju produženja perioda trajanja pregovaračkog procesa. Prednost ovog modela ogleda se, s jedne strane, u objektivnosti i nepristrasnosti procesa, budući da evaluaciju ne vrše predstavnici institucija koji reforme sprovode, ali i u operativnosti i stručnosti, budući da se radi o procesu koji zahteva specifična znanja vezana za EU standarde, EU integracije, strateško planiranje i projekte, koja najčešće nisu svojstvena visokim pravosudnim funkcionerima. Najzad, obimnost posla poverenog Savetu, nadilazi mogućnosti angažovanja ovih funkcionera na dnevnom nivou.

AP 23 je predvideo da Savet prati sprovođenje aktivnosti sadržanih u Akcionom planu na dnevnom nivou, pokreće mehanizam ranog uzbunjivanja u slučaju zastoja i drugih problema u realizaciji Akcionog plana i koordinira procese izveštavanja. U tom smislu, AP 23 je predvideo da Savet pruža Pregovaračkoj grupi za Poglavlje 23 stručnu podršku sledeće sadržine:

- Usvaja izveštaje o realizaciji Akcionog plana;
- Upućuje predsedniku pregovaračke grupe inicijativu za ažuriranje Akcionog plana;
- Vršiti koordinaciju sa predstavnicima drugih tela predviđenih za sprovođenje relevantnih strategija i akcionih planova;

⁴⁵⁵ Savet Koordinacionog tela čine: član Vlade zadužen za poslove evropskih integracija, koji je i predsednik Saveta koordinacionog tela, direktor Kancelarije za evropske integracije, šef Pregovaračkog tima, predsednici pregovaračkih grupa, državni sekretari iz ministarstava čiji predstavnici ne rukovode pregovaračkim grupama, predstavnik Narodne banke Srbije, zamenik direktora i koordinator za fondove Evropske unije u Kancelariji za evropske integracije i predstavnik Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo. U slučaju sprečenosti člana Vlade zaduženog za poslove evropskih integracija, zamenjuje ga direktor Kancelarije za evropske integracije ili šef Pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, u zavisnosti od teme o kojoj se raspravlja. U radu Saveta Koordinacionog tela učestvuje predstavnik Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom.

- Analizira prikupljene i objedinjene statističke podatke potrebne za donošenje strateških odluka kao i drugih podataka utvrđenih kao indikatora za sprovođenje aktivnosti iz Akcionog plana radi procene postojanja potrebe za ažuriranjem Akcionog plana;
- Inicira prikupljanje, objedinjavanje, obradu i analizu podataka od svih tela određenih Akcionom planom kao nosilaca aktivnosti iz Akcionog plana a radi izrade izveštaja o sprovođenju Akcionog plana.

Budući da je Savet povremeno radno telo Vlade čiji članovi za svoj rad ne dobijaju posebnu nadoknadu, te da ne raspolaže neophodnim administrativno-tehničkim kapacitetima, AP 23 je predvideo da Ministarstvo pravde u ulozi koordinatora Pregovaračke grupe za poglavlje 23, pruža Savetu potrebnu administrativno-tehničku podršku.

Dodatno, sa ciljem postizanja najboljih mogućih rezultata u sprovođenju Akcionog plana, gore opisani mehanizam trebalo je da bude predmet godišnje procene i ponovnog razmatranja.

Pokušaj da se koordinira postojanje dvostrukog (a mimo terena pravosuđa i višestrukog monitoring mehanizma) u okviru Poglavlja 23, načinjen je predviđanjem da Savet podnosi mesečne izveštaje o sprovođenju Akcionog plana Šefu pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, Predsedniku pregovaračke grupe za Poglavlje 23 i Savetu Koordinacionog tela i pri tome naročito vodi računa da oni obuhvate zaključke i preporuke relevantnih tela koja prate sprovođenje nacionalnih strateških dokumenata (Komisija za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013-2018, Koordinaciono telo za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije, kao i brojna tela koja vrše nadzor nad sprovođenjem strateških dokumenata u oblasti osnovnih prava).

Pored mesečnog izveštavanja, A23 je predvideo da Savet u saradnji sa Kancelarijom za Evropske integracije podnosi kvartalne izveštaje o sprovođenju Akcionog plana Koordinacionom telu i Odboru za evropske integracije Narodne skupštine, dok se šestomesečni izveštaji podnose Evropskoj komisiji a jedanput godišnje i izveštaj koji razmatra i usvaja Narodna skupština. Kvartalni i godišnji izveštaji se objavljuju na internet strani Ministarstva pravde i portalu posvećenom pregovorima sa EU.

3.2. REZULTATI DVOIPOGODIŠENJEG FUNKCIONISANJA MONITORING MEHANIZMA ZA AP 23

Nema sumnje da je i po svojoj konstrukciji i po rezultatima funkcionisanja mehanizam monitoringa i evaluacije rezultata sprovođenja pravosudnih

ali i ostalih reformi u okviru Poglavlja 23 značajno prevazišao rezultate postignute u praćenju sprovođenja Strategije iz 2006. i NSRP 2013-2018. Ovi pomaci ogledaju se u nekoliko značajnih aspekata ali i praćeni određenim poteškoćama i problemima u primeni.

- **Sastav monitoring tela/ekspertska kontrola-** o prednostima ovog modela već je bilo reči. Ipak, važno je napomenuti da njegovo uvođenje nije bilo lišeno otpora u domaćoj stručnoj javnosti. Naime, nije retkost da predstavnici pojedinih institucija, a ovo je naročito svojstveno pravosuđu, sa negodovanjem dočekuju nove metodologije izveštavanja a posebno ovlašćenje tela koje nije deo sudske vlasti, da ocenjuje njihov rad. Pored toga, verovatno najznačajniji nedostatak ovog modela ogleda se u činjenici da članovi Saveta ne primaju nadoknadu za svoj rad, budući da je zamisao AP 23 bila da njihovu ulogu ograniči na nezavisni ekspertski monitoring a da teret administrativnog rada ponese Ministarstvo pravde, kao odgovorno za koordinaciju Poglavlja 23. Ipak, usled nedovoljnih administrativnih kapaciteta, u praksi je kompletan teret bio na članovima Saveta, koji su, umesto da budu fokusirani na ekspertski deo posla, bili prinuđeni da tehnički obrađuju i pripremaju hiljade strana izveštaja, organizuju prezentacije, sprovode obuke za kontakt tačke, organizuju desetine sastanaka sa predstavnicima institucija i sl. Ovo je dovelo do osipanja članstva, budući da osim nekolicine konsultanata i državnih službenika stalno zaposlenih u Ministarstvu pravde, ostali članovi nisu mogli na volonterskoj bazi da obavljaju opisanu količinu poslova. U konačnom ishodu, ovo je već krajem 2017. godine rezultiralo prepolovljenim brojem članova Saveta, izostankom mesečnog izveštavanja i redovnih sastanaka, pa i upitnim kvorumom za usvajanje izveštaja, čime je propuštena prilika da se, alokacijom nekolicine državnih službenika koji bi preuzeli poslove administrativne podrške Savetu, očuva telo koje je napravilo godinama očekivane pomake u monitoringu i evaluaciji reformskih koraka.
- **Jasna metodologija monitoringa i evaluacije-** za razliku od ranije opisanog rada Komisije za NSRP 2013-2018, odmah po osnivanju, Savet je, nakon konsultacija sa Evropskom komisijom izradio i usvojio jasnu metodologiju monitoringa i evaluacije, koja uključuje sledeće:
 - **Izradu smernica za izveštavanje** za subjekte nadležne za sprovođenje AP 23 radi postizanja uniformnosti u pristupu ovom procesu od strane institucija;
 - **Izradu uniformnih obrazaca za izveštavanje** kojima se postiže uniformnost i preglednost izveštaja institucija, kao i mogućnost da svi podaci koje je institucija dostavljala u toku celokupnog perioda sprovođenja AP 23 budu dostupni u jednom jedinom dokumentu koji

- se kvartalno ažurira. Time se ujedno umanjuju zastoji u izveštavanju u situacijama kada dolazi do kadrovskih promena u okviru institucije i stiče jasan pregled aktivnosti po kvartalima;
- **Imenovanje kontakt tačkaka** za izveštavanje u svim institucijama nadležnim za sprovođenje AP 23 i **njihova obuka** za primenu jedinstvene metodologije za izveštavanje;
 - **Usvajanje jedinstvene metodologije za evaluaciju rezultata** sprovođenja AP 23 po tzv. semafor metodi koja podrazumeva četiri stepena ocene uspešnosti reformi;⁴⁵⁶
 - **Standardizovani format izveštaja** o sprovođenju AP 23 koji se kvartalno ažurira;
 - **Dvojezičnost izveštavanja**, koja podrazumeva da se svi izveštaji institucija, kao i zbirni izveštaji Saveta izrađuju na srpskom i engleskom jeziku;
 - **Sveobuhvatnost**- izveštaji Saveta uključuju tri segmenta: detaljni narativni izveštaj po aktivnostima; sažeti pregledni izveštaj po „semafor“ metodologiji i statistički izveštaj o uspešnosti sprovođenja reformi na nivou čitavog poglavlja 23, na nivou potpoglavlja kao i po institucijama.
- **Transparentnost reformskog procesa**- nema dileme da je monitoring mehanizam u okviru Poglavlja 23 doneo sasvim novi pristup transparentnosti, ranije neuobičajen u Republici Srbiji. Naime, s dobrom praksom objavljivanja svih relevantnih dokumenata, uključujući i njihove nacрте i radne verzije, započelo se još u fazi izrade AP 23 a nastavljena je i kroz rad Saveta, pa su tako svi izveštaji i na srpskom i na engleskom jeziku u integralnoj verziji dostupni na internet strani Ministarstva pravde.⁴⁵⁷ Pored objavljivanja izveštaja, Savet je uveo dobru praksu njihovog javnog predstavljanja na masovnim debatama koje su uključivale predstavnike svih institucija nadležnih za sprovođenje AP 23, nevladinog sektora, akademske zajednice, međunarodnih organizacija, država članica i medija. Nažalost, slabljenjem kapaciteta Saveta i osipanjem njegovog članstva, sa ovom praksom se prestalo nakon druge godine sprovođenja AP 23. Ipak praksa objavljivanja izveštaja je zadržana.

⁴⁵⁶ Ova metodologija ocenjivanja podrazumeva da se stepen uspešnosti svake od aktivnosti iz AP 23 oceni jednom od četiri ocene: 1. crveno- aktivnost nije sprovedena; 2. žuto- aktivnost je delimično sprovedena; 3. narandžasto- aktivnost je gotovo u potpunosti sprovedena; 4. zeleno- aktivnost je u potpunosti sprovedena.

⁴⁵⁷ Vidi: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/2986/pregovori-sa-eu.php>, pristupljeno 17. juna 2018. godine

Iako je ovaj poslednji segment dobro zamišljen, ne samo iz ugla transparentnosti reformi, već i kao mehanizam uticaja na institucije da rade posvećenije, od njega se odustalo nakon prvih godinu dana izveštavanja, budući da je pokaza određene nedostatke. Naime, postavilo se pitanje ocene doprinosa sprovođenju tzv. deljenih aktivnosti, odnosno aktivnosti za čije su sprovođenje nadležne dve ili više institucija, budući da nije retkost da određena aktivnost nije sprovedena isključivom krivicom samo jedne od nadležni institucija, a da se njeno sprovođenje u statističkim podacima onda javlja kao neažurnost i ostalih institucija koje su nadležne za njeno sprovođenje. Sličan problem javio se i kod tzv. vezanih, odnosno aktivnosti koje čine neodvojivu logičku celinu. Ovde se uglavnom radi o nizovima aktivnosti koji počinju donošenjem zakona ili strateškog dokumenta a potom njihovoj primeni koja se ogleda u najrazličitijim merama. U situacijama kada ovlašćeni predlagač zakona ili strateškog dokumenta zakaže, sve institucije nadležne za sprovođenje aktivnosti koje slede u okviru implementacije tog akta, praktično ostaju blokirane i rezultati njihovog rada statistički se prikazuju većinski u crvenoj boji. Ovo je s razlogom izazivalo nezadovoljstvo takvih institucija, jer uprkos predanom radu nisu imale mogućnost da promene negativnu statističku sliku. Nakon što se od ovog segmenta izveštaja odustalo, zadržana je samo statistika uspešnosti sprovođenja AP 23 na nivou poglavlja i potpoglavlja.

3.2.1. Mehanizam ranog uzbunjivanja u slučaju zastoja u sprovođenju AP 23

Za razliku od NSRP 2013-2018. koja je, kao jedinu naznaku mehanizma ranog uzbunjivanja, sadržala formulaciju po kojoj je Komisija ovlašćena da inicira postupak utvrđivanja odgovornosti subjekata nadležnih za sprovođenje Strategije u skladu sa odgovarajućim propisima, AP 23 se ovi pitanjem bavi na visokom nivou detaljnosti.

Naime, AP 23 predviđa da, u slučaju da u realizaciji Akcionog plana uoči zastoje, kašnjenje ili druge probleme, Savet može i mimo redovnih izveštaja izdavati upozorenja koja prosleđuje Šefu pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, Predsedniku pregovaračke grupe za Poglavlje 23 i Savetu Koordinacionog tela, koji u zavisnosti od prirode problema i nadležnosti za njihovo otklanjanje preduzimaju dalje mere prema nosiocima aktivnosti a sa ciljem da se problemi u realizaciji otklone. „U slučaju da i nakon toga postoje kašnjenja ili problemi u realizaciji aktivnosti, Šef pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, Predsednik pregovaračke grupe i Savet koordinacionog tela, o tome obaveštavaju Koordinaciono telo i Odbor za evropske integracije Narodne skupštine, koji u okviru svojih nadležnosti preduzimaju dalje mere prema subjektima koji su po Akcionom planu zaduženi za predu-

zimanje aktivnosti za čijom se realizacijom kasni ili u njihovom sprovođenju postoje drugi problemi. Ukoliko ni pored svih navedenih mera subjekti koji su po Akcionom planu odgovorni za realizaciju pojedinih aktivnosti, ne postupaju u skladu sa Akcionim planom, Koordinaciono telo i Narodna skupština mogu inicirati pokretanje postupaka za utvrđivanje njihove odgovornosti u skladu sa pozitivnim propisima koji uređuju rad pomenutih subjekata.“

Iako jasno definiše nadležnosti i korake u okviru mehanizma ranog uzbunjivanja, analizom primene u periodu maj 2016- jun 2018. godine, dolazi se do zaključka da oni nisu na zadovoljavajućem nivou. Naime, iako je Savet u više navrata, u svojim mesečnim izveštajima Šefu pregovaračkog tima i Predsedniku pregovaračke grupe ukazivao na neuralgične tačke procesa izveštavanja, odnosno na institucije koje hronično ne izveštavaju o sprovođenju AP 23 ili odbijaju da sprovedu određene aktivnosti, samo jednom ovo je rezultiralo sazivanjem sastanka kontakt tačaka i rukovodilaca tih institucija, a posledično i niza konsultativnih sastanaka sa pojedinačnim institucijama. Iako je ovakva reakcija dala određene rezultate, mehanizam nikada nije primenjen „iznad nivoa“ Šefa pregovaračkog tima i Predsednika pregovaračke grupe, što je i limitiralo domete ovakve reakcije.

3.2.2. Uloga civilnog društva u praćenju sprovođenja AP 23

Imajući u vidu da su mehanizmi saradnje sa civilnim društvom, koji su kreirani tokom procesa skrininga i izrade Akcionog plana, dali odlične rezultate, Pregovaračka grupa za Poglavlje 23 će nastaviti da ih koristi i tokom sprovođenja Akcionog plana, i to na način koji podrazumeva objavljivanje javnog poziva za dostavljanje predloga i komentara u vezi sa realizacijom aktivnosti predviđenih Akcionim planom, a u saradnji sa Kancelarijom za saradnju sa civilnim društvom. O pristiglim komentarima i predlozima biće sačinjavani izveštaji koji će biti objavljivani na internet strani Ministarstva pravde kao i na portalu posvećenom pregovorima sa EU, i kao prilog periodičnim izveštajima o sprovođenju Akcionog plana, dostavljani telima nadležnim za nadzor nad implementacijom, a potom razmatrani i implementirani prilikom ažuriranja Akcionog plana.

Pored toga, AP 23 predvideo je i da će Pregovaračka grupa za Poglavlje 23 će dva puta godišnje organizovati sastanke sa Nacionalnim konventom za pristupanje EU, sa ciljem sagledavanja aktuelnih problema, kao i načina za unapređenje realizacije aktivnosti iz Akcionog plana.

Ipak iz tabele 23 jasno se vidi da se od prakse sastanaka sa organizacijama civilnog društva praktično odustalo nakon prve godine primene AP 23, što je u neposrednoj vezi sa ranije opisanim smanjenim brojem članova Saveta i njegovim administrativnim kapacitetima.

Tabela 23: Broj sastanaka sa OCD po godinama

Godina	Broj sastanaka
2014	2
2015	5
2016	4
2017	2
2018	0
UKUPNO	13

4. Koordinacija paralelnih monitoring mehanizama pravosudne reforme

Da je u AP 23 prepoznat problem koordinacije paralelnih monitoring mehanizama kao i potencijalnog preopterećenja zaposlenih u institucijama zaduženim za sprovođenje povezanih nacionalnih strateških dokumenata, pokazuje i odredba AP 23 koja predviđa da se, u saradnji sa Kancelarijom za evropske integracije, Savet stara o koordinaciji procesa izveštavanja, nastojeći da se izbegnu preklapanja ili praznine usled paralelnog praćenja istih ili povezanih aktivnosti predviđenih Akcionim planom i nacionalnim strategijama i akcionim planovima u pojedinim oblastima, a radi što racionalnije upotrebe resursa. Radi ispunjenja ovog cilja, AP 23 je predvideo da Savet kontinuirano ostvaruje komunikaciju sa telima zaduženim za praćenje sprovođenja nacionalnih strateških dokumenata, uzimajući u obzir obaveze izveštavanja prema EU. Ovaj konsultativni proces trebalo je da rezultira usvajanjem zbirnog godišnjeg kalendara izveštavanja. Imajući u vidu ulogu koju je, u koordinaciji ovih procesa, trebalo da imaju sekretar Pregovaračke grupe, Kancelarija za evropske integracije i pomenuta tela koja prate sprovođenje nacionalnih strateških dokumenata, ovaj kalendar trebalo je da bude rezultat njihovog zajedničkog rada.

Ipak, iako je AP 23 predvideo usvajanje jedinstvenog kalendara izveštavanja, ovo se nikada nije dogodilo a razloge je moguće tražiti na više polja. Najpre, ukidanjem Kancelarije za evropske integracije i uvođenjem Ministarstva za Evropske integracije, izmenjena je i struktura čitavog institucionalnog mehanizma koji uključuje i Koordinaciono telo i Savet koordinacionog tela kojima je KEI pružala administrativnu podršku. Ove promene nisu praćene izmenom odgovarajućih akata kojima su ta tela osnovana, a prerastanjem KEI kao operativnog tela u Ministarstvo, došlo je do novih nejasnoća u podeli nadležnosti između MEI i resornih ministarstava kao i MEI i Saveta i drugih specijalizovanih tela za praćenje strateških dokumenata. Paralelno, došlo je

do odlaska značajnog broja članova Pregovaračkog tima, pa je MEI postalo jedini kanal komunikacije sa EK, čime drastično limitirana operativnost koja je postojala dok su članovi Pregovaračkog tima, Pregovaračke Grupe i Saveta direktno komunicirali sa predstavnicima EK. U novom formatu, ovaj dijalog je duboko birokratizovan i lišen učešća onih koji poznaju suštinu reformskih procesa u pravosuđu i druga dva potpoglavlja u okviru Poglavlja 23. U ovim okolnostima, nastojanja da se smanji opterećenje individualnih institucija u procesima izveštavanja ograničena su na napore Ministarstva pravde, dok je prokockana šansa da se ovo učini u svim oblastima koje pokriva Poglavlje 23.

Izvesna koordinacija postignuta je usaglašavanjem metodologije i kalendara izveštavanja za AP 23 i Nacionalnu strategiju za procesuiranje ratnih zločina⁴⁵⁸ koja se u sadržinskom smislu poklapa sa značajnim delom Potpoglavlja Pravosuđe u AP 23, posvećenom ratnim zločinima,⁴⁵⁹ pa su nadležne institucije lišene dvostrukog izveštavanja o istim aktivnostima, budući da je radno telo koje prati ovu strategiju, od Saveta preuzelo kompletnu metodologiju izveštavanja i evaluacije rezultata.⁴⁶⁰

4.1. ODNOS MONITORING MEHANIZAMA ZA NSRP 2013-2018 I AP 23

Kada je reč o odnosu mehanizama čiji su nosioci Komisija i Savet, čini se da njihova uloga ali ni podela nadležnosti ni do danas nisu najjasnije određeni. Naime, čini se da koren problema leži u činjenici da je do usvajanja AP 23 došlo na polovini perioda važenja NSRP 2013-2018. zbog čega nije bila potpuna koordinacija na nivou sadržine ali ni monitoring mehanizama. Nakon što je, usled procesa revizije AP NSRP 2013-2018. a radi njegovog usaglašavanja sa AP 23, oko 80% ovog dokumenta prestalo da važi, postalo je nejasno koja je tačno uloga Komisije za NSRP 2013-2018.

Naime, od momenta prestanka važenja 80% aktivnosti iz AP NSRP 2013-2018. proces izveštavanja je ograničen na preostalih 20%, dok je praće-

⁴⁵⁸ Nacionalna strategija za procesuiranje ratnih zločina, "Službeni glasnik RS", broj 19/16.

⁴⁵⁹ U cilju praćenja sprovođenja Nacionalne strategije, dana 26.08.2017. godine odlukom Vlade Republike Srbije, obrazovano je Radno telo za praćenje sprovođenja Nacionalne strategije koje čine predstavnici svih relevantnih institucija koje se bave sprovođenjem Nacionalne strategije (Ministarstvo pravde, Tužilaštvo za ratne zločine, Pravosudna akademija, Pregovaračka grupa za Poglavlje 23, MUP, Jedinica za zaštitu, Služba za otkrivanje ratnih zločina, Apelacioni sud u Beogradu, Viši sud u Beogradu, Komisija za nestala lica, Advokatska komora Srbije, civilno društvo (Institut za kriminološka i sociološka istraživanja)). Radno telo se kvartalno sastaje a izveštaji su dostupni na internet strani Ministarstva pravde, na srpskom i engleskom jeziku i mogu se pogledati na sledećem linku: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/17978/izvestaj-o-sprovođenju-nacionalne-strategije-za-procesuiranje-ratnih-zlocina.php>.

⁴⁶⁰ Mimo oblasti pravosuđa, ovo je učinjeno i prilikom uspostavljanja monitoring mehanizma za praćenje i evaluaciju rezultata sprovođenja Akcionog plana za unapređenje položaja nacionalnih manjina.

nje „brisanog“ dela nastavljeno kroz mehanizam uspostavljen za AP 23. Važno je napomenuti da je ovo praćenje „brisanog“ dela aktivnosti nastavljeno kroz mehanizam za AP 23 u suštinskom smislu, budući da „brisanje“ aktivnosti ne postoje *verbatim* u AP 23, već je problematika kojom se one bave, tretirana jezički i metodološki na drugačiji način.

Iako na prvi pogled izgleda kao da je uloga Komisije za NSRP ovom revizijom ograničena samo na monitoring preostalih 20% aktivnosti iz AP NSRP 2013-2018, ovakvo tumačenje je u svojoj biti pogrešno. Naime, Komisija za NSRP 2013-2018. je, kao što joj sam naziv kaže, a kako je ranije i objašnjeno, osnovana za praćenje sprovođenja NSRP 2013-2018. U momentu njenog osnivanja, detalji sprovođenja NSRP 2013-2018. bili su predviđeni u AP NSRP 2013-2018. Kako je u obrazloženju revidirane verzije ovog dokumenta, do brisanja većeg dela njegove sadržine došlo je da bi se izbeglo dupliranje. Ovo u suštini znači da je, u suštinskom smislu, 80% sadržine NSRP 2013-2018, momentom usvajanja AP 23 i revizije AP NSRP 2013-2018, samo preneto u detaljnoj razradi iz AP NSRP 2013-2018. u AP 23, čime je on preuzeo ulogu AP NSRP 2013-2018. u tom delu.

U ravni monitoring mehanizma, ovo bi zapravo značilo da je Komisija za NSRP 2013-2018, kao nadležna za praćenje čitave sadržine ovog strateškog dokumenta, bilo njegovo sprovođenje detaljno uređeno u jednom ili više akcionih planova, morala da nastavi sa praćenjem i AP 23 u delu koji se odnosi na pravosuđe.

Da je svest o ovoj potrebi i postojala u određenoj meri, govori činjenica da su izveštaji o sprovođenju AP 23 u delu koji se odnosi na pravosuđe, u dva navrata i predstavljeni Komisiji za NSRP. Ipak, ostaje nejasno zašto nije došlo do potpunog integrisanja sistema izveštavanja, makar u metodološkom smislu, čime bi se omogućilo da Komisija za NSRP 2013-2018. razmatra i usvaja izveštaje o svim segmentima pravosudne reforme.

5. Dalji koraci na unapređenju mehanizama monitoringa i evaluacija pravosudne reforme

Imajući u vidu činjenicu da se 2018, kao godina u kojoj se pristupa reviziji AP 23, poklapa sa istekom važenja NSRP 2013-2018, za pohvalu je odluka Ministarstva pravde i Pregovaračke grupe da, pre pomenutih procesa pristupi sveobuhvatnoj proceni rezultata pravosudne reforme, i u najvećoj mogućoj meri koordinira procese strateškog planiranja. Ova odluka mogla bi biti od velikog značaja i za unapređenje mehanizma monitoringa i evaluacije pravosudnih reformi.

Naime, iz gore izloženih rezultata primene oba monitoring mehanizma, proizilazi da je mehanizam za AP 23 pokazao čitav niz prednosti u pogledu metodologije i transparentnosti. Ipak, kao najznačajniji nedostatak pokazala se neodrživost modela ekspertske kontrole bez obezbeđivanja administrativno-tehničke podrške. Dodatni problem predstavlja i faktička nemogućnost ovog ekspertskeg tela, da i pored poštovanja procedura predviđenih mehanizmom ranog uzbunjivanja, u krajnjoj instanci utiče na rukovodioce institucija da reše probleme vezane za ne sprovođenje ili neadekvatno sprovođenje reformi.

Kao što je već napomenuto, najveći problem u funkcionisanju postojećih monitoring mehanizama, jeste upravo njihova multiplikacija i neujednačenost metodološkog pristupa.

Imajući u vidu sve gore pomenuto, dolazi se do zaključka da bi se, u periodu koji predstoji, trebalo opredeliti za jedno telo koje bi bilo nadležno za monitoring i evaluaciju pravosudne reforme i primenjivalo jedinstvenu metodologiju izveštavanja i evaluacije.

U pogledu metodologije, nema sumnje da bi metodologija korišćena za AP 23 trebalo i dalje da bude korišćena, uz rešavanje problema statističkog prikaza uspešnosti po institucijama, odnosno zvaničnog odustanka od ove vrste izveštaja zbog ranije navedenih razloga.

U pogledu ukidanja dualizma tela za monitoring i evaluaciju, treba krenuti od toga da je on uslovljen maločas pomenutim prividnim dualizmom strateških dokumenata, nastalim zbog cepanja sadržine AP NSRP 2013-2018 i „prelaska“ njenog značajnog dela u AP 23. U situaciji kada gotovo istovremeno ističe period važenja i NSRP 2013-2018. i AP 23, jedini ispravan put za prevazilaženje nastalih problema bi bio formalno i suštinsko objedinjavanje reformskih mera u jednom novom strateškom dokumentu. U tom smislu, postoje dve mogućnosti:

- Usvajanje nove NSRP, pri čemu bi način njenog sprovođenja bio uređen u AP 23;
- Odustajanje od usvajanja nove NSRP i trasiranje kompletne pravosudne reforme u AP 23.

Kada je reč o prvom modelu, on bi predstavljao idealno rešenje kada bi umesto revizije postojećeg, pred institucijama RS stajala izrada novog AP 23. Ipak, proces revizije trasiran je najpre preporukama EK, a potom i činjenicom da je prevashodna svrha ovog procesa usklađivanje sa realnim stanjem. Naime, kako je procenat uspešnosti sprovođenja AP 23 tek nešto preko 60%, osnovni cilj revizije je da se predvide novi rokovi za izvršenje postojećih aktivnosti iz AP 23, kao i da se njihova sadržina uskladi sa trenutnim stanjem u pravosuđu koje je promenjeno u odnosu na 2015. godinu, kao i sa poten-

cijalima projektne podrške, što je segment koji se često zanemaruje. Budući da sredstva za realizaciju određenih projektnih aktivnosti nisu odobrena iz IPA fondova iako se EK saglasila sa tekstom AP 23 koji je to predviđao, a da deo odobrenih projekata nije realizovan u skladu sa odredbama AP 23, brojne aktivnosti moraju pretrpeti izmene, a opet ostati u okvirima preporuka EK.

Imajući gore navedene činjenice u vidu, čini se da bi drugi model bio adekvatnije rešenje u ovom trenutku. U tom smislu, kao ključno pitanje nameće se sudbina „preostalih 20%“, odnosno aktivnosti koje do sada nisu bile obuhvaćene AP 23 a bile su obrađene u NSRP 2013-2018. Iako izgleda da bi ova pitanja ostala izvan strateškog planiranja, istina je zapravo drugačija.

- Naime, treba imati u vidu da su brojni segmenti poput sistema izvršenja krivičnih sankcija ili besplatne pravne pomoći, obrađeni u AP 23 u delu koji se odnosi na Osnovna prava a ne na Pravosuđe, dok je deo relevantnih pitanja obrađen i u potpoglavlju Borba protiv korupcije.
- Dodatno, u periodu od usvajanja AP 23, doneti su brojni nacionalni i interni strateški dokumenti, kao i posebni zakoni koji detaljno regulišu određena pitanja. Takav slučaj je npr. sa razvojem IKT sistema u pravosuđu, sistemom izvršenja krivičnih sankcija, suđenjem u razumnom roku, itd.
- Određena pitanja zastupljena u NSRP, a izvan sadržine AP 23, biće detaljno regulisana nacionalnim strateškim dokumentima koji su u pripremi (poput mreže službi podrške žrtvama ili ljudskih resursa u pravosuđu).
- Najzad, deo materije NSRP obrađen je kroz druga pregovaračka poglavlja, poput Poglavlja 24 koje se bavi borbom protiv organizovanog kriminala ili Poglavlja 3 koje se u velikoj meri dotiče funkcionisanja advokature, regulisanim profesijama itd.

Sumiranjem navedenog, dolazi se do zaključka da problematičnih 20% materije NSRP više ne bi predstavljalo neku vrstu viška u odnosu na AP 23 jer je već tretirano ili je u procesu detaljne obrade drugim strateškim dokumentima.

Iz ovog sledi da više ne postoje prepreke da se NSRP zameni AP 23 u periodu preostalom do stupanja u članstvo u EU, nakon čega bi se moglo nastaviti sa reformom pravosuđa po ustaljenom modelu nacionalnih strategija. Revidirani AP 23 trebalo bi pratiti po postojećoj metodologiji, s tim što bi, usled osipanja članstva, Savet morao da pretrpi izmene. U tom smislu, na Pregovaračkoj grupi za Poglavlje 23 bi bilo donošenje odluke o zadržavanju ekspertskog modela, u kom slučaju bi više instance mehanizma ranog uzbunjivanja morale da profunkcionišu.

Alternativa tome bi bila zamena ekspertskeg modela, onim koji je do sada postojao u Komisiji za NSRP 2013-2018. Ova opcija bi, pored rizika neobjektivnosti u ocenjivanju rezultata reforme, sa sobom nosila i potrebu da se takvom telu obezbedi neka vrsta sekretarijata koji bi na sebe preuzeo sve administrativno-tehničke i ekspertske poslove koje je do sada obavljao Savet, dok bi se „funkcionerski“ sastav novog Saveta bavio samo razmatranjem i usvajanjem izveštaja, kao i mehanizmom ranog uzbunjivanja. Važno je napomenuti da bi u tom slučaju, ovaj koncept morao važiti za čitavo Poglavlje 23.

U idealnim uslovima:

- Administrativno-tehnički posao pripreme izveštaja bi trebalo osigurati administrativnim kapacitetima iz reda državnih službenika;
- Proces evaluacije reforme bi trebalo poveriti manjem timu od nekoliko eksternih eksperata;

Proces usvajanja izveštaja i rukovođenja mehanizmom ranog uzbunjivanja bi trebalo da bude u nadležnosti tela u čijem sastavu bi se nalazili rukovodioci institucija koje u svojoj nadležnosti imaju najznačajniji deo aktivnosti iz AP 23 i koje bi, samim tim, po formatu bilo manje i operativnije od Pregovaračke grupe za Poglavlje 23.

ALBUKERKI (ILI DALJI PUT REFORME)⁴⁶¹

Iako na prvi pogled može izgledati preteranim, upravo Albuquerki kao asocijacija na kobnu grešku koju načine čuveni animirani junaci u pokušaju da stignu do sunčane Kalifornije, kao i sled okolnosti koje potom nastupe, neodoljivo podsećaju na tok i ishod naše pravosudne reforme.

Podsećanja radi, nakon prevaljenog dugog i mukotrpnog puta, dvojica crtanih junaka, umesto u sunčanom raju Palm Springs-a, obreli su se u sred dubokog snega. I dok u šoku, jedan od njih pokušava da shvati gde su pogrešili skrenuvši u neželjenom pravcu i odgonetne kako da se vrate na pravi put, drugi upada u još veće nevolje, pošto ga zarobi Snežni Čovek. Iako pomenuti ne preti uništenjem, već svog zarobljenika tretira kao simpatično i korisno vlasništvo, uz komentar: „Oduvek sam želeo svog ličnog malog zekana!“, ovaj, svestan svih neprijatnosti koje sa sobom nosi život u šaci Snežnog Čoveka (koji svog ljubimca povremeno i oštro kažnjava za neposlušnost), na sve moguće načine nastoji da se iz neprilike izbavi, makar i po cenu da umesto njega strada njegov prijatelj i saputnik. Uz komentar: „Ali kad bolje razmislim, bolje da pati on! Bilo je pitanje on ili ja i jasno je da nisam mogao da podmetnem sebe! To je jednostavna logika- ja nisam kao drugi ljudi, ja ne mogu da podnesem bol!“, predaje ga u ruke Snežnom čoveku i vajka se: „Znam da sam đubre ali sam bar ostao živ!“ Igram slučaja, Snežni Čovek je, po svaku cenu jureći za svojim „ličnim malim zekom“ završio u okruženju koje takvima kao on ne pogoduje i tragično stradao, trošeći poslednje atome snage na pokušaje da našeg junaka zadrži u šaci, umesto da ga pusti da krene svojim putem, a sam se vrati tamo gde pripada i iz čitave situacije izađe makar živ.

Ako zamislimo da se ova priča odigrava u Srbiji, počev od 2009. godine, i lica naših junaka dobijaju jasnije, neočekivano, vrlo ozbiljne obrise. Čijom krivicom se kod Albuquerkija skrenulo desno, sa ove vremenske distance više nije ni bitno. Mnogo važnije, jeste kako će postupiti oni čiji je put sličan putešestviju animiranih junaka, u situaciji kada su duboko zaglavljani u smetovima nagomilanih predmeta, iza kojih sa svih strana vrebaju po jedan Snežni Čovek. Poreklo, snaga, maniri i način nastupa svakog Snežnog Čoveka značajno se razlikuju (pojedinci sa progonjenima imaju čak i zajedničko poreklo) ali ambicije su im svuda iste- da u šaci drže svog ličnog malog zeku i kazne ga za neposlušnost i neispunjena očekivanja.

Ostaje neizvesno, da li će junaci ove naše, stvarne, pravosudne priče, odlučiti da izbegnu nužni bol koji sa sobom nosi probijanje kroz smetove sa pravim ili prividnim Snežnim Čovekom za petama ili problem rešiti po prin-

⁴⁶¹ Za čitaoce sa manje srećnim detinjstvom ili slabijim pamćenjem, kobnu grešku našeg junaka moguće je pogledati na: <https://www.youtube.com/watch?v=Mb43KLSpZtk&index=2&list=PLVlxy-FM41HlrgS9uJhRpdDoilWTWAj999>, pristupljeno 30. avgusta 2018. godine

cipu: Ako već neko mora da pati- bolje da pati on!

Jasno je da je prva opcija napornija, bolnija, dugotrajnija i rizičnija. Čak i takva, zahteva samo veliki trud, nesumnjivu čast i jasnu sliku o tome u kom pravcu skrenuti kod Albukerkija.

Druga, iako kratkoročno donosi olakšanje zbog činjenice da je drugi zauzeo mesto u šaci Snežnog Čoveka, čini da saputnici, zajedno sa svojim progonitelj(em)ima, (uz to još lišeni svake ljudske vrline), doživotno ostaju zatočeni u haosu u koji su dospeli neodređenim stepenom sopstvene krivice, ali su umišljajno odabrali da u njemu ostanu.

LITERATURA

- Agencija za borbu protiv korupcije (2012): Priručnik za izradu plana integriteta, str. 3. dostupno na: http://www.acas.rs/images/stories/Prirucnik_konacna_verzija.pdf, pristupljeno 2. februara 2015. godine.
- Akcioni plan za Poglavlje 23, dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/12647/akcioni-plan-za-pregovaranje-poglavlja-23-usvojen-na-sednici-vlade-srbije-27-aprila-2016.php>, pristupljeno 24. juna 2018. godine.
- Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013-2018, "Službeni glasnik RS", broj 71/13.
- Analiza potrebnog broja zamenika javnih tužilaca u javnim tužilaštvima u Republici Srbiji, dostupno na: <https://www.uts.org.rs/aktivnosti/vesti/1247-analiza-potrebnog-broja-zamenika-javnih-tuzilaca-u-javnim-tuzilas-tvima-u-republici-srbiji>, pristupljeno 12. avgusta 2018. godine.
- Analiza ustavnog okvira o pravosuđu u Republici Srbiji, dostupno na: <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/5847/radna-grupa-za-izradu-analize-iz-mene-ustavnog-okvira.php>, pristupljeno 23. maja 2017. godine.
- Angelis, T. J. & Harrison, J. H. *History and Importance of the Rule of Law*, 2003, 9, https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/history_and_importance_of_the_rule_of_law.pdf, last accessed on March 3rd 2018.
- *Bangalore Principles of Judicial Conduct (the Bangalore Principles)*, adopted by the United Nations Human Rights Committee on 23 April 2003.
- *Basic Principles on the Independence of the Judiciary*, Adopted by the Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders held at Milan from 26 August to 6 September 1985 and endorsed by General Assembly resolutions 40/32 of 29 November 1985 and 40/146 of 13 December 1985.
- Bejatović, S. i dr. (2013) *Priručnik za primenu Zakonika o krivičnom postupku*, Beograd, Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije.
- Bingham, T. (2011) *The Rule of Law*, London, Penguin books.
- Blanuša, A. (2017) Ujednačena sudska praksa kao temelj pravne sigurnosti i pospeđujući faktor za direktne strane investicije, u: Bejatović, S, Vukadinović, R., Turanjanin, V: *Pravna sigurnost kao pospeđujući faktor za direktne strane investicije*, Kragujevac.
- C. Montesquieu, *The Spirit of Laws*, 1748.
- Calvez F. & Régis, N. (2012) *Length of court proceedings in the member states of the Council of Europe based on the case law of the European Court of Human Rights, 2nd Edition*, European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), Strasbourg.
- Cicero, M.T. *Pro Cluentio*, Harvard University Press-London, 1967
- Consultative Council Of European Judges (CCJE), *Opinion No 1 (2001) of the Consultative Council of European Judges (CCJE) for the Attention*

of the Committee of Ministers of the Council of Europe on Standards Concerning the Independence of the Judiciary and the Irremovability of Judges, Strasbourg, 23 November 2001;

- Consultative Council of European Judges (CCJE), *Opinion no.10(2007) of the Consultative Council of European Judges (CCJE) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the Council for the Judiciary at the service of society*, adopted by the CCJE at its 8th meeting (Strasbourg, 21-23 November 2007);
- *Consultative Council of European Judges, Magna Carta of Judges*, Strasbourg, 17 November 2010 CCJE (2010)3; Council of Europe Committee of Ministers *Recommendation No. R (94) 12 of the Committee of Ministers to Member States on the Independence, Efficiency and Role of Judges* (Adopted by the Committee of Ministers on 13 October 1994 at the 518th meeting of the Ministers' Deputies);
- Consultative Council of European Judges, *Opinion No. 18 (2015) The position of the judiciary and its relation with the other powers of state in a modern democracy*, London, 16 October 2015.
- Čvorović, D., Turanjanin, V. (2015) *Uloga porote u francuskom krivičnom postupku*, Anali Pravnog fakultetu u Beogradu, br. 1, str. 217-233.
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL-AD(2007)004, *Opinion on the Constitution of Serbia*, Adopted by The Venice Commission at its 70th Plenary Session (Venice, 17-18 March 2007);
- European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) CDL-PI(2018)003 *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Relating to Qualified Majorities and Anti-Deadlock Mechanisms in Relation to the Election by Parliament of Constitutional Court Judges, Prosecutors General, Members of Supreme Judicial and Prosecutorial Councils and the Ombudsman*, Strasbourg, 8 June 2018.
- European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) *Serbia Draft Amendments to the Constitution of the Republic of Serbia*, CDL-REF(2018)015, Strasbourg, 26 April 2018.
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) *Opinion on the Provisions on the Judiciary in the Draft Constitution of the Republic of Serbia*, adopted by the Commission at its 64th plenary session (Venice, 21-22 October 2005);
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL-AD(2007)028, *Judicial Appointments Report* adopted by the Venice Commission at its 70th Plenary Session (Venice, 16-17 March 2007);
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL-AD(2010)004-e, *Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part I- The Independence of Judges*, Adopted by the Venice Commission at its 82th plenary session (Venice, 12-13 March 2010);

- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL-AD(2010)040, *Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part II – The Prosecution Service*, Adopted by the Venice Commission at its 85th plenary session (Venice, 17-18 December 2010).
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) *Opinion on two Sets of Draft Amendments to the Constitutional Provisions Relating to the Judiciary of Montenegro*, adopted by the Commission at its 93rd plenary session (Venice, 14-15 December 2012);
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) *Opinion on Recent Amendments to the Law on Major Constitutional provisions of the Republic of Albania*, CDL-INF (1998)009, adopted by the Venice Commission at its 100th Plenary Session (Rome, 17th April 1998);
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL-AD(2014)029-e, *Opinion on the Draft amendments to the Law on the State Prosecutorial Council of Serbia*, adopted by the Venice Commission at its 100th Plenary Session (Rome, 10-11 October 2014);
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL-AD(2014)028-e, *Opinion on the Draft Amendments to the Law on the High Judicial Council of Serbia*, adopted by the Venice Commission at its 100th Plenary Session (Rome, 10-11 October 2014).
- European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), CDL-AD(2017)002, *Republic of Moldova- Amicus curiae brief for the Constitutional Court on the criminal liability of judges*, Venice, 10-11 March 2017.
- Evropska komisija za efikasnost pravnih sistema- *Commission européenne pour l'efficacité de la justice - The European Commission for the Efficiency of Justice (2014): Report on European judicial systems – Edition 2014 (2012 data): efficiency and quality of justice.*
- Evropska komisija za efikasnost pravnih sistema- *Commission européenne pour l'efficacité de la justice - The European Commission for the Efficiency of Justice (2016): Report on European judicial systems – Edition 2016 (2014 data): efficiency and quality of justice.*
- Flajner, T. (2009) *Nezavisnost sudstva. Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu*, 4, str. 93-120;
- Ilić, G. (2009) *Pravosudno organizaciono pravo*, Drugo izmenjeno izdanje, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu i Službeni glasnik, Beograd.
- Izveštaj br. 2/2018 o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23, dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/20416/izvestaj-br-22018-o-sprovođenju-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php>, pristupljeno 21. avgusta 2018. godine
- Izveštaj o radu Disciplinskog tužioca Visokog save-ta sudstva za 2013. godinu, dostupno na: <http://www.vss.sud.rs/>

sr/%D1%81%D0%B5%D0%B4%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B5/%D0%B0%D1%80%D1%85%D0%B8%D0%B2%D0%B0/2014., pristupljeno 1. januara 2015. godine

- IzveštajoraduVisokogsavetasudstvaza2012.godinu,dostupnona:<http://www.vss.sud.rs/sr/%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98-%D0%BE-%D1%80%D0%B0%D0%B4%D1%83> , pristupljeno 1. januara 2015. godine
- Izveštaj o skriningu za Poglavlje 23, dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/7073/izvestaj-o-skriningu.php>, pristupljeno 25. juna 2018. godine
- Jedinstveni program rešavanja starih predmeta, dostupno na: http://www.vk.sud.rs/sites/default/files/files/ResavanjeStarihPredmeta/jedinstveni_program.pdf, pristupljeno 2.12.2014.
- Jimeno-Bulnes, M. (2010) Towards Common Standards on Rights of Suspected and Accused Persons in Criminal Proceedings in the EU? *Ceps 'Liberty And Security In Europe*, pp. 2-21.
- Kelly, J. A. (1992) *Short History of Western Legal Theory*, Claderon Press: Oxford
- Knežević, M. (2017) *Projekat "Efikasnost pravosuđa", komponenta 1 – ujednačavanje sudske prakse, uporednopravni izveštaj, deo prvi: Austrija*.
- Kolaković-Bojović, M. (2014) Efikasnost krivičnog postupka, reforma pravosuđa i pristupni pregovori sa EU, *Zbornik Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja*, br. 1-2
- Kolaković-Bojović, M. (2016) Constitutional Provisions on Judicial Independence and EU Standards, *Anali Pravnog Fakulteta Univerziteta u Beogradu (Annals of the Faculty of law in Belgrade, Belgrade Law Review*, 3, pp. 192-204.
- Kolaković-Bojović, M. (2016) *Okončanje krivičnog postupka u razumnom roku*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Kolaković-Bojović, M. (2016) Organizacija pravosuđa u Republici Srbiji i Poglavlje 23, *Evropske integracije i krivično zakonodavstvo*, (Bejatović, S. ur.) Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, OEBS, Zlatibor-Beograd, str. 98-106.
- Kolaković-Bojović, M. (2018) Nezavisnost pravosuđa i efikasnost sudske zaštite kao međunarodni pravni standard i uslov članstva u EU, *Organizacija pravosuđa u Republici Srbiji i efikasnost sudske zaštite*, (Bejatović, S. ur.) Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, Zlatibor, (u štampi)
- Kolaković-Bojović, M. i Turanjanin, V. (2017) Autonomy of public prosecution service- the impact of the “checks and balances” principle and international standards, *Journal of Eastern European Criminal Law*, No. 2.
- Kolaković-Bojović, M. (2017) Stavovi Venecijanske komisije kao okvir ustavnih promena u oblasti pravosuđa Republici Srbiji, *Zbornik Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja*, br. 2, str. 21-37.

- Kostić, L.M. (2000) *Komentar Ustava – Jugoslovensko ustavno pravo* (Sabrana dela, I – Ustavno pravo), Beograd;
- Locke, J. *Two Treatises of Government, Book Two*, Chapter IX, par. 131, dostupno na: <http://www.yorku.ca/cominel/courses/3025pdf/Locke.pdf>, pristupljeno 16. februara 2018.
- Marinković, T. (2010) Jemstva sudijske nezavisnosti u ustavima Kneževine i Kraljevine Srbije, *Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu*, 2, str. 143- 157.
- Markićević, A. (1997) Organizacija sudova i efikasnost krivičnog postupka, *Jugoslovenska revija za kriminologiju i krivično pravo*, br. 2-3
- Matić, M (2007) Nacionalna strategija reforme pravosuđa: potreba nad potrebama na putu ka vladavini prava, *Reforma pravosuđa i građansko društvo: Na putu ka vladavini prava*, Toplički centar za demokratiju i ljudska prava, Prokuplje.
- McBride, J. (2009) *Human Rights and Criminal Procedure- The Case Law of European Court of Human Rights*, Council of Europe.
- Mišljenje Konsultativnog veća evropskih sudija od 4. maja 2018 (CCJE-BU(2018)4) na zahtev Društva sudija Srbije da proceni kompatibilnost sa evropskim standardima predloženih amandmana na Ustav Republike Srbije koji će uticati na organizaciju sudske vlasti (<https://rm.coe.int/opinion-of-the-bureau-of-the-ccje-on-serbia-of-4-may-2018/16807d51ab>).
- Nacionalna strategija reforme pravosuđa za period od 2013-2018. godine, “Službeni glasnik RS”, broj 57/13.
- Nacionalna strategija reforme pravosuđa, “Službeni glasnik RS”, broj 44/06.
- Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije za period od 2013. do 2018. godine, “Službeni glasnik RS”, broj 57/13.
- Nacionalna strategija za procesuiranje ratnih zločina, “Službeni glasnik RS”, broj 19/16.
- Noam, E. (1982) Case Quotas in the Court: An Analysis of the Allocation of Judicial Resources, *Journal of Research in Crime and Delinquency*, Vol. 19, No. 2, pp. 204-215.
- Noam, E. (1982) Resource Allocation and Access to the Criminal Courts: An Economic Model, *The Windsor Yearbook of Access to Justice*, Vol. 2, pp. 208-223.
- Orlović, S. (2010) Stalnost sudijske funkcije vs. opšti reizbor sudija u Republici Srbiji. *Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu*, 2, str. 163-186;
- OSCE Office for Democratic Institutions & Max Planck Minerva Research Group and Human Rights on Judicial Independence, *KYIV RECOMMENDATIONS ON JUDICIAL INDEPENDENCE IN EASTERN EUROPE, SOUTH CAUCASUS AND CENTRAL ASIA - Judicial Administration, Selection and Accountability* - Kyiv, 23-25 June 2010;
- Papić, T. (2016) *Pravo i praksa disciplinske odgovornosti sudija u Srbiji*,

- Misija OEBS-a u Republici Srbiji.
- Paterson, A, Paterson, C. (2012) *Guarding the guardians? Towards an independent, accountable and diverse senior judiciary*, CentreForum;
 - Pekkanen, P. (2011): *Delay Reduction in Courts of Justice – Possibilities and Challenges of Process Improvement in Professional Public Organizations*, Doctoral Dissertation, Acta Universitatis Lappeenrantaensis.
 - Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on independence, efficiency and responsibility of judges.
 - Recommendation Rec(2000)19 of the Council of Europe on the role of public prosecution in the criminal justice system, adopted by the Committee of Ministers on 6 October 2000 at the 724th meeting of the Ministers' Deputies.
 - Škulić, M. (2009) *Krivično procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd.
 - Škulić, M. i Ilić, G. (2012) *Novi Zakonik o krivičnom postupku Srbije- Kako je propala reforma- Šta da se radi*, Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, Beograd.
 - Steele, D. (1992) *From Marx to Mises: Post-Capitalist Society and the Challenge of Economic Calculation*, Open Court Publishing Company
 - Stevens, R. (2003) Reform in haste and repent at leisure: Iolanthe, the Lord High Executioner and Brave New World. *Legal Studies*, 1-2, pp.1-34;
 - Šulović, Z. (2010) Aktuelni status javnih tužilaca u Republici Srbiji, *Uloga javnog tužioca u pravnom sistemu, sa posebnim osvrtom na problematiku efikasnosti krivičnog postupka i maloletničku delinkvenciju*, Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, Beograd.
 - Taranovski, F.V. (2003) *Enciklopedija prava*, Beograd.
 - Thaman, S. (2011) Should Criminal Juries Give Reasons for Their Verdicts?: The Spanish Experience and the Implications of the European Court of Human Rights Decision in Taxquet V. Belgium. *Chicago-Kent Law Review*, vol. 86, no. 2. 613-668, available at: <https://scholarship.kentlaw.iit.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.rs/&httpsredir=1&article=3797&context=cklawreview>, pristupljeno 22. jula 2018. godine
 - The European Charter on the statute for judges DAJ/DOC(98)23 adopted in Strasbourg in July 1998.
 - *Universal Declaration on the Independence of Justice*, Unanimously adopted at the final plenary session of the First World Conference on the Independence of Justice held at Montreal (Quebec, Canada) on June 10th, 1983;
 - Uzelac, A. (1992) Zavisnost i nezavisnost- prijedlozi uz položaj sudstva u Hrvatskoj. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 4, str. 575-594;
 - Venice Commission, Rule of Law Checklist CDL-AD(2016)007, Adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016) Endorsed by the Ministers' Deputies at the 1263th Meeting (6-7 September 2016) Endorsed by the Congress of Local and Regional Authori-

ties of the Council of Europe at its 31st Session (19-21 October 2016).

- Vrhovni kasacioni sud, *Godišnji izveštaj o radu sudova u Republici Srbiji za 2017. godinu.*

PROPISI

- Etički kodeks za sudije, “Službeni glasnik RS”, broj 96/2010.
- Etički kodeks javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, “Službeni glasnik RS”, broj 87/2013.
- Kodeks ponašanja za narodne poslanike o granicama dozvoljenosti komentaranja sudskih odluka i postupaka, ”Službeni glasnik RS”, broj 71/17.
- Kodeks ponašanja članova Vlade o granicama dozvoljenosti komentaranja sudskih odluka i postupaka, ”Službeni glasnik RS”, broj 6/16.
- Odluka o utvrđivanju Nacionalne strategije reforme pravosuđa, “Službeni glasnik RS”, broj 44/06.
- Odluka o dopunama Poslovnika o radu Visokog saveta sudstva, ”Službeni glasnik RS”, broj 91/16.
- Poslovnik o radu Državnog veća tužilaca ”Službeni glasnik RS”, broj 29/17),
- Pravilnik o disciplinskom postupku i disciplinskoj odgovornosti javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca “Službeni glasnik RS”, br. 64/12, 109/13 i 58/14.
- Pravilnik o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata za sudiju koji se prvi put bira , ”Službeni glasnik RS”, broj 94/16.
- Pravilnik o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti za izbor sudije na stalnoj sudijskoj funkciji u drugi ili viši sud i o kriterijumima za predlaganje kandidata za predsednika suda ”Službeni glasnik RS”, broj 94/16.
- Pravilnik o kriterijumima i merilima vrednovanja rada javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, ”Službeni glasnik RS”, broj 58/14.
- Pravilnik o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata u postupku predlaganja i izbora nosilaca javnotužilačke funkcije, “Službeni glasnik RS”, br. 43/15, ispr. 80/16.
- Pravilnik o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata u postupku predlaganja za zamenika javnog tužioca koji se prvi put bira, “Službeni glasnik RS”, broj 80/16.
- Pravilnik o obrazovanju odeljenja Državnog pravobranilaštva, “Službeni glasnik RS”, broj 73/14.
- Pravilnik o postupku za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudija i predsednika sudova, “Službeni glasnik RS”, broj 41/15.
- Pravilnik o upravi u javnim tužilaštvima, “Službeni glasnik RS”, br. 110/09, 87/10 i 5/12.
- Smernice za izradu i sprovođenje plana integriteta, “Službeni glasnik RS”, br. 95/16 i 56/17.
- Statut advokatske komore Srbije, Službeni glasnik RS”, “br. 85/11, 78/12 i 86/13.

- Sudski poslovnik, "Službeni glasnik RS", br. 110/09, 70/11, 19/12, 89/13, 96/15, 104/15, 113/15 - ispr., 39/16, 56/16, 77/16 i 16/18.
- Uredba o Pravno-informacionom sistemu Republike Srbije, "Službeni glasnik RS", broj 113/13.
- Ustav Republike Srbije, "Službeni glasnik RS", broj 98/06. Zakon o advokaturi, "Službeni glasnik RS", br. 31/11 i 24/12 - odluka US.
- Zakon o advokaturi, "Službeni list SRJ", br. 24/98, 26/98, 69/00, 11/02 i 72/02 i - "Službeni list SCG", 1/03.
- Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, "Službeni glasnik RS", br. 97/08, 53/10, 66/11 – odluka US, 67/2013 – odluka US, 112/2013 – autentično tumačenje i 8/15 – odluka US.
- Zakon o državnoj upravi "Službeni glasnik RS" br. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14.
- Zakon o Državnom veću tužilaca, "Službeni glasnik RS", br. 116/08, 101/10, 88/11 i 106/15.
- Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku "Sl. Glasnik RS", br. 40/15.
- Zakon o izvršenju i obezbeđenju, "Službeni glasnik RS", br. 106/15, 106/16 - autentično tumačenje i 113/17 - autentično tumačenje.
- Zakon o javnom beležništvu, "Službeni glasnik RS", br. 31/2011, 85/12, 19/13, 55/14 - dr. zakon, 93/14 - dr. zakon, 121/14, 6/15 i 106/15)
- Zakon o javnom informisanju i medijima ("Sl. glasnik RS", 83/14)
- Zakon o javnom tužilaštvu, "Službeni glasnik RS" br. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11 - dr. zakon, 101/11, 38/12 - odluka US, 121/12, 101/13, 111/14 - odluka US, 117/14, 106/15 i 63/16 - odluka US.
- Zakon o objavljivanju zakona i drugih propisa i akata, "Službeni glasnik RS", broj 45/13.
- Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa za borbu protiv visokotehnološkog kriminala, "Službeni glasnik RS", br. 61/05 i 104/09.
- Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u postupku za ratne zločine "Sl. glasnik RS", br. 67/03, 135/04, 61/05, 101/07, 104/09, 101/11 - dr. zakon i 6/15.
- Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije, "Službeni glasnik RS", broj 94/16.
- Zakon o overavanju potpisa, rukopisa i prepisa, "Službeni glasnik RS", br. 93/2014 i 22/2015.
- Zakon o parničnom postupku, "Službeni glasnik RS", br. 72/2011, 49/2013 - odluka US, 74/2013 - odluka US i 55/2014.
- Zakon o vanparničnom postupku, "Službeni glasnik SRS", br. 25/82 i 48/88 i "Službeni glasnik RS", br. 46/95 - dr. zakon, 18/2005 - dr. zakon, 85/2012, 45/2013 - dr. zakon, 55/2014, 6/2015 i 106/2015 - dr. zakon)
- Zakon o posredovanju u rešavanju sporova, "Službeni glasnik RS", broj 55/14.

- Zakon o pravobranilaštvu, "Službeni glasnik RS", broj 55/14
- Zakon o Pravosudnoj akademiji, "Službeni glasnik RS", br. 104/09, 32/14 - odluka US i 106/15.
- Zakon o sedištimama i područjima sudova i javnih tužilaštava, "Službeni glasnik RS", broj 101/13.
- Zakon o sudijama, "Službeni glasnik RS", br. 116/08, 58/09 – odluka US, 104/09, 101/10, 8/12 – odluka US, 121/12, 124/12 – odluka US, 101/13, 111/14 – odluka USS, 117/14, 40/15, 63/15 – odluka US i 106/15, 63/16 – odluka US i 47/17.
- Zakon o sudskim veštacima, "Službeni glasnik RS", broj 44/10.
- Zakon o uređenju sudova, "Službeni glasnik RS", br. 116/08, 104/09, 101/10, 31/11 - dr. zakon, 78/11 - dr. zakon, 101/11, 101/13, 106/15, 40/15 - dr. zakon, 13/16, 108/16 i 113/17.
- Zakon o Visokom savetu sudstva, "Službeni glasnik RS", br. 116/08, 101/10, 88/11 i 106/15.
- Zakonik o krivičnom postupku "Službeni glasnik RS", br. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 i 55/14.

CIP - Каталогизација у публикацији -
Народна библиотека Србије, Београд

347.97/.99(497.11)“2013/2018”
340.137(4-672EU)

КОЛАКОВИЋ-Бојовић, Милица, 1984-
Organizacija pravosuđa u Republici Srbiji : reformski okvir i EU
standardi / Milica Kolaković-Bojović. - Beograd : Institut za kriminološka
i sociološka istraživanja, 2018 (Beograd : Pekograf). - 270 str. ; 25 cm

Tiraž 300. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija:
str. 261-267.

ISBN 978-86-80756-13-4

а) Правосуђе - Реформа - Србија - 2013-2018 б) Право - Хармонизација
-
Европска унија
COBISS.SR-ID 267705356