

# **Sudije i tužioci u Srbiji: Dugačak put ka nezavisnoj samoupravi**

Izveštaj misije u Srbiji

Međunarodna komisija pravnikā (ICJ) koji čine 60 eminentnih sudija i pravnikā iz svih regiona sveta promovirā i štiti ljudska prava preko vladavine prava, koristeći jedinstvena stručna znanja sa ciljem da se ojačaju nacionalni i međunarodni pravni sistemi.

ICJ je osnovan 1952. godine i sprovodi svoje aktivnosti na pet kontinentata. Cilj ICJ-a je da obezbedi stalan razvoj i delotvornu primenu zaštite ljudskih prava i međunarodnog prava; obezbe primenu građanskih, kulturnih, ekonomskih, političkih i socijalnih prava; obezbedi podelu vlasti; i garantuje nezavisnost sudstva i pravne struke.

® Sudije i tužioci u Srbiji: Dugačak put ka nezavisnoj samoupravi — Izveštaj misije u Srbiji

© Copyright International Commission of Jurists, 2016

Grafički dizajn: Evgenije Đen  
Prevod na srpski: Alpha Team One

Originalni tekst izveštaja je sačinjen na engleskom jeziku. U slučaju razlika između teksta na engleskom i teksta na srpskom jeziku, važi izvornik sačinjen na engleskom jeziku.

Međunarodna komisija pravnikā (ICJ) dozvoljava slobodno reprodukovanje delova svih publikaciji, s tim da se na odgovarajući način to naznači, kao i da se takvo izdanje koje sadrži citate ili delove publikacija dostavi ICJ-u na sljedeću adresu:

International Commission of Jurists  
P.O. Box 91,  
33, Rue des Bains,  
Geneva,  
Switzerland

Publikacija je objavljena zahvaljujući podršci Ministarstva spoljnih poslova Finske.



MINISTRY FOR FOREIGN  
AFFAIRS OF FINLAND

# **Sudije i tužioci u Srbiji: Dugačak put ka nezavisnoj samoupravi**

Izveštaj misije u Srbiji



# SADRŽAJ

<b>1. UVOD</b>	<b>4</b>
1.1 Pravosudni sistem u Srbiji	4
1.2 Pozadina: Postupak reizbora	6
1.3 Nezavisnost sudstva i sudijska samouprava u međunarodnom pravu	7
1.4 Nezavisnost/samostalnost tužilaštva i samouprava tužilaštva u međunarodnom pravu	9
<b>2. REFORMA PRAVOSUDNOG SISTEMA U KONTEKSTU PRISTUPANJA EVROPSKOJ UNIJI</b>	<b>12</b>
2.1 Pregovori o pristupanju	12
2.2 Kako Evropska unija ocenjuje reformu pravosuđa?	12
2.3 Ustavni amandmani	13
<b>3. INSTITUCIONALNA I STRUKTURNA NEZAVISNOST I SAMOSTALNOST SUDSTVA I TUŽILAŠTVA</b>	<b>15</b>
3.1 Nezavisnost	15
3.2 Članstvo u organima samouprave	16
3.3 Budžet i interna administracija	20
3.4 Politički uticaj	21
<b>4. ULOGA VSS I DVT U OBEZBEĐIVANJU NEZAVISNOSTI I NEPRISTRASNOSTI SUDSTVA I TUŽILAŠTVA</b>	<b>24</b>
4.1 Imenovanje i mandat	24
4.1.1 Sudstvo	24
4.1.1.1 Mandat	24
4.1.1.2 Postupak imenovanja sudija	26
4.1.2 Tužilaštvo	27
4.2 Obrazovanje i stupanje na funkciju sudija i tužilaca	29
4.3 Razrešenje i disciplinsko kažnjavanje sudija i tužilaca	30
4.4 Ocenjivanje i unapređenje	35
<b>5. DALJI IZAZOVI U OPŠTEM PRAVNOM SISTEMU U SRBIJI</b>	<b>39</b>
5.1 Novi Zakonik o krivičnom postupku	39
5.2 Kvalitet sudske prakse i delotvornost sistema	39
5.3 Raspodela predmeta i upravljanje radom	42
<b>6. ZAKLJUČCI I PREPORUKE</b>	<b>44</b>

## 1. Uvod

U ovom izveštaju procenjujemo sadašnje stanje nezavisnosti i odgovornosti sudstva i tužilaštva u Srbiji i, pre svega, samoupravu tih dveju profesija pod vođstvom Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca. Izveštaj je sačinjen po završetku misije Međunarodne komisije pravnikar (*International Commission of Jurists – ICJ*) u Srbiji u oktobru 2015. godine, preduzete radi procene situacije u pogledu samouprave sudstva i tužilaštva na bitnoj prekretnici njihovog razvoja. Misija je organizovana u kontekstu globalnog cilja *ICJ* koji se odnosi na unapređenje delotvornog pravosuđa i nezavisnosti nosilaca pravosudnih funkcija.

*ICJ* je smatrao da je posle nedavne zakonodavne reforme sistema nezavisnog pravosuđa sada pravi trenutak da se proceni funkcionisanje novih mehanizama i njihovih metoda i prakse rada. Osim toga, *ICJ* je smatrao da je primereno da se posle nedavnog traumatičnog iskustva u postupku opšteg reizbora sudija pristupi sagledavanju snage nezavisnog kontrolnog sistema.

U sastavu tima *ICJ* bili su Ketil Lund (komesar *ICJ* i bivši sudija Vrhovnog suda Norveške), Róisín Pillay (direktor Evropskog programa *ICJ*) i Massimo Frigo (pravni savetnik Evropskog programa *ICJ*). Delegacija je boravila u Srbiji od 26. do 30. oktobra 2015. Imala je sastanke sa sekretarom Ustavnog suda, Vrhovnim sudom, Ministarstvom pravde, Republičkim javnim tužilaštvom, članovima Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca, Društva sudija Srbije, Advokatskom komorom Srbije, Udruženjem javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, Udruženjem sudijskih i tužilačkih pomoćnika Srbije, kao i s nevladinim organizacijama, međuvladinim organizacijama i članovima diplomatske zajednice.

*ICJ* je upoznat s temeljitim nezavisnim procenama koje je nekoliko međunarodnih i nadnacionalnih organizacija izvršilo u pogledu nezavisnosti sistema sudstva i tužilaštva u Srbiji. *ICJ* je uzeo u obzir preporuke tih tela i one su ušle u osnov analize sačinjene u ovom izveštaju.<sup>1</sup>

### 1.1. Pravosudni sistem u Srbiji

U Srbiji vlada građanskopravni sistem, koji je oblikovan pod uticajem nekoliko pravnih modela. Reč je, pre svega, o austrougarskoj pravnoj tradiciji, s nekim elementima francuskog sistema i sistema Sovjetskog Saveza, gde je taj potonji zauzimao posebno važno mesto u vreme Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije.<sup>2</sup> Sovjetsko pravno nasleđe i autoritarni režim Slobodana Miloševića<sup>3</sup> se u izvesnoj meri i dalje drže žilavou kulturi pravničke zajednice.

Kao i većina drugih zemalja zapadnog Balkana, Srbija se nalazi u procesu tranzicije iz postkonfliktnog i postautoritarnog stanja u demokratsku državu zasnovanu na vladavini prava. Međunarodna zajednica snažno podržava tu tranziciju i bitno utiče na nju. Pored toga, u tranzicijama zemalja zapadnog Balkana dominantnu ulogu ima proces pristupanja Evropskoj uniji. To podrazumeva naročito snažan i sveobuhvatan pritisak da se izvrše reforme u skladu sa stro-

<sup>1</sup> Nije, međutim, moguće preneti sve te izveštaje da se ne bi narušila čitljivost ovog dokumenta.

<sup>2</sup> V. Vesna Rakić Vodinelić, Ana Knežević Bojović, Mario Reljanović, *Reforma pravosuđa u Srbiji 2008–2012*, CUPS, Fondacija „Otvoreno društvo“, Beograd 2012 (u daljem tekstu: *Reforma pravosuđa u Srbiji*), s. 25–26.

<sup>3</sup> V. *Reforma pravosuđa u Srbiji*, navedeno delo, s. 28–29.

go utvrđenim rokovima i merilima, kao i pomni međunarodni nadzor nad ostvarenim napretkom.

Saglasno okviru pristupanja Evropskoj uniji, Srbija je, pošto je usvojila novi Ustav 2006. godine, pristupila sveobuhvatnoj reformi pravosuđa primenjujući *Nacionalnu strategiju reforme pravosuđa za period 2006–2012* kojoj je bio cilj da se pravosuđe uspostavi kao nezavisno, transparentno, odgovorno i delotvorno.

U sklopu te reforme izmenjen je i dopunjen opšti *Zakon o sudijama*, pored ostalih propisa kojima se uređuje rad sudijske profesije. U tom procesu preuređenja sudstva i tužilaštva u Srbiji, utvrđeno je da sve sudije i tužioce treba razrešiti ukoliko ne budu reizabrani. Posledica toga bila je da je u julu 2009. godine objavljen novi konkurs za sve sudijske i tužilačke položaje u Srbiji. U decembru 2009. godine Visoki savet sudstva je reizabrao 1.528 od oko 2.400 sudija, kao i 871 novog sudiju, dok otprilike trećina svih dotadašnjih sudija nije bila reizabrana i izgubila je položaj. Sudijska funkcija je smatrana stalnom saglasno Ustavu Republike Srbije iz 1990. godine.<sup>4</sup> Ukupno uzev, nije bilo reizabrano 837 sudija i 220 tužilaca.

Tvrdilo se da se u razrešenjima nisu poštovale procesne obaveze i da slučajevi nisu individualno obrazloženi.<sup>5</sup> Docnije je Ustavni sud proglasio taj proces neustavnim zbog toga što odluke nisu bile pojedinačno obrazložene i što nije bilo poštovano pravo na pravično suđenje.<sup>6</sup> Komitet UN za ljudska prava zaključio je 2011. godine da „proces reizbora sudija, koji je bio osmišljen s ciljem jačanja sudstva, a zbog kojeg je smanjen broj sudija, nije bio transparentan, niti je sadržao jasne kriterijume i mogućnost propisne provere odluka o otpuštanju sudija”.<sup>7</sup> Komitet je preporučio da „onim sudijama koje nisu bile reizabraneu postupku 2009. [treba] omogućiti da pokrenu postupak za celovito preispitivanje tog postupka”.<sup>8</sup>

Posle odluke Ustavnog suda, Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca su između 2011. i 2012. godine sprovedli proceduru preispitivanja odluka na osnovu kojih lica nisu bila reizabrana u procesu reizbora. To preispitivanje odluka imalo je nekoliko procesnih manjkavosti, što je otvorilo novi krug ustavnih žalbi. Ustavni sud je 2012. godine naložio Visokom savetu sudstva i Državnom veću tužilaca da vrata na sudijske, odnosno tužilačke funkcije sve sudije i tužioce koji nisu bili reizabrani, smatrajući da je bilo povređeno njihovo pravo na pravično suđenje i da su proizvoljno primenjeni kriterijumi izbora.<sup>9</sup>

Na tragu Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2006–2012, doneta je *Nacionalna strategija reforme pravosuđa za period 2013–2018* (NSRP)<sup>10</sup> i Akcioni plan 2013. godine. Srbija trenutno sprovodi drugi krug reforme pravosuđa.

<sup>4</sup> Član 101, Ustav Srbije iz 1990.

<sup>5</sup> V. radi sagledavanja celovite analize: *Reforma pravosuđa u Srbiji*, navedeno delo. V. takođe: Društvo sudija Srbije, *Snapshot of the reappointment of judges in Serbia* („Kratak pregled reizbora sudija u Srbiji”), Beograd 2015, s. 4.

<sup>6</sup> Odluka Ustavnog suda br. 102/2010, od 28. maja 2010.

<sup>7</sup> *Zaključne primedbe o Srbiji*, Komitet za ljudska prava, dokument UNCCPR/C/SRB/CO/2, 20. maj 2011, stav 17.

<sup>8</sup> *Zaključne primedbe o Srbiji*, navedeno delo, stav 17.

<sup>9</sup> Odluka Ustavnog suda br. VIII-U-534/2011, od 11. jula 2012.

<sup>10</sup> *Nacionalnu strategiju reforme pravosuđaza period 2013–2018* (NSRP) donela je Narodna skupština 1. jula 2013. V. takođe: *Akcioni plan*.

## 1.2. Pozadina: Postupak reizbora

Iako misija *ICJ* nije bila usredsređena na postupak opšteg reizbora koji se odvijao između 2009. i 2012. godine, svi akteri su jasno istakli da je taj postupak predstavljao kritični trenutak u reformi pravnog sistema i da je on imao trajne traumatske posledice po sudstvo i tužilaštvo. *ICJ* primećuje da je taj postupak izazvao ozbiljnu zabrinutost u vezi s načelom stalnosti sudijske funkcije, koje je jedna od osnovnih karakteristika nezavisnosti sudstva (vidi, niže, o izboru [nosilaca pravosudnih funkcija] u odeljku 4.1).

U konkretnom slučaju zemalja u tranziciji, bilo da je reč o tranziciji iz konfliktnog stanja ili iz autoritarnog režima u sistem vladavine prava i demokratije, međunarodni standardi potvrđuju da načelo nepremestivosti sudija „mora biti poštovano u odnosu na sudije imenovane u skladu sa zahtevima vladavine prava. Nasuprot tome, sudije koje su nezakonito imenovane ili koje svoju sudijsku vlast crpu iz akta lojalnosti mogu biti razrešene dužnosti po zakonu, u skladu s načelom paralelizma. Njima se mora pružiti mogućnost da u postupku koji zadovoljava kriterijume nezavisnosti i nepristrasnosti ospore odluku o svom razrešenju u nastojanju da se izbere za svoje vraćanje na sudijsku funkciju”.<sup>11</sup> Čak i onda kada je zemlja u krizi koja prethodi tranziciji, *ICJ* naglašava da su „stabilnost i kontinuitet sudijske funkcije suštinski važan. Sudije ne smeju biti podvrgnute proizvoljnom razrešenju, individualno ili kolektivno, koje bi sprovela izvršna, zakonodavna ili sudska vlast. Sudije mogu biti smenjene samo u pravičnom i transparentnom postupku — zbog teže povrede dužnosti koja je nespojiva sa sudijskom funkcijom, zbog krivičnog dela ili nesposobnosti usled koje nisu u mogućnosti da obavljaju svoje sudijske funkcije”.<sup>12</sup>

Specijalni izvestilac UN o nezavisnosti sudija i advokata utvrdio je smernice u vezi sa izuzecima od načela stalnosti i nesmenjivosti sudija. Iako se u tim smernicama ne isključuje mogućnost da sudije i sudijski pomoćnici koji su bili umešani u prethodni sistem na kraju budu smenjeni, naglašava se da oni, u svakom slučaju, „moraju biti zaštićeni od proizvoljnog mešanja i od drastičnih, neselektivnih mera”.<sup>13</sup>

Prema opštem shvatanju, „reizbor” se odvija onda kada dođe do kolektivnog razrešenja svih nosilaca sudijskih funkcija kojima se pruža mogućnost da se ponovo kandiduju za svoje dotadašnje funkcije, kao što se to dogodilo u Srbiji 2009. godine. Alternativa tom postupku je postupak revizije, u kome se pristupa individualizovanoj proceni sudija, uz odgovarajući postupak i njihovu mogućnost da se žale. *ICJ* je saglasan sa specijalnim izvestiocem za nezavisnost sudija i advokata u pogledu toga da je opcija revizionog postupka „povoljnija i primerenija”.<sup>14</sup> Kako je ukazao specijalni izvestilac, da bi se obezbedilo pošto-

<sup>11</sup> *Ažurirana grupa principa za zaštitu i unapređenje ljudskih prava u postupanju prema izvršiocima krivičnih dela* iz „Izveštaja nezavisnog eksperta za ažuriranje grupe principa, Diane Orentlicher”, UN Doc. E/CN.4/2005/102/Add. 1, 8. februara 2005, načelo br. 30.

<sup>12</sup> *ICJ Ženevska deklaracija o poštovanju i podržavanju vladavine prava i ulozi sudija i advokata u kriznim vremenima*, načelo br. 5, 2008.

<sup>13</sup> Specijalni izvestilac UN o nezavisnosti sudija i advokata, *Annual Report to the UN Commission on Human Rights (Godišnji izveštaj Komisiji UN za ljudska prava)*, UN Doc. E/CN.4/2006/52, 23. januar 2006 (u daljem tekstu: *Godišnji izveštaj 2006*), stav 50. V. takođe: Specijalni izvestilac UN o nezavisnosti sudija i advokata, *Annual Report to the UN Human Rights Council (Godišnji izveštaj Savetu za ljudska prava UN)*, UN Doc. A/HRC/11/41, 24. mart 2009 (u daljem tekstu: *Godišnji izveštaj 2009*), stav 64.

<sup>14</sup> Specijalni izvestilac UN o nezavisnosti sudija i advokata, *Godišnji izveštaj 2006*, navedeno delo, stav 54.



vanje načela stalnosti sudijske funkcije saglasno opštim načelima nezavisnosti sudstva Ujedinjenih nacija, svaki revizionni postupak trebalo bi da sledi uobičajena pravila i standarde saglasno međunarodnom i unutrašnjem pravu u vezi s disciplinskim postupkom, postupkom koji se preduzima u slučaju udaljenja (suspenzije) i postupkom razrešenja dužnosti.<sup>15</sup> Stoga se taj postupak sastoji od „objektivnog procenjivanja u svakom pojedinačnom slučaju da li je sudija imenovan nezakonito ili on crpe svoju sudijsku vlast iz akta lojalnosti, kako bi se utvrdilo treba li to lice da bude razrešeno sudijske funkcije“.<sup>16</sup>

ICJ naglašava da je, u tranzicionoj situaciji u kakvoj se našla Srbija, trebalo sprovesti revizionni postupak kako bi se na najbolji način osiguralo poštovanje načela stalnosti sudijske funkcije.

### 1.3. Nezavisnost sudstva i sudijska samouprava u međunarodnom pravu

Nezavisna sudijska i pravnička profesija suštinski su značajne za održavanje vladavine prava i valjano odvijanje pravosudnog procesa.<sup>17</sup> Nezavisnost sudstva je kamen temeljac vladavine prava i suštinski je važna pošto se njome jemči poštovanje, zaštita i ostvarivanje ljudskih prava, kao i pristup pravdi svih onih čija su prava povređena.<sup>18</sup> Komitet ministara Saveta Evrope takođe je naglasio da je sudijska nezavisnost „nezaobilazna za nepristrasnost sudija i za funkcionisanje pravosudnog sistema“.<sup>19</sup>

Nezavisnost sudstva ima i neinstitucionalnu, sistemsku dimenziju, kao i personalnu dimenziju koja se odnosi na ponašanje svakog pojedinačnog sudije. Ona prva dimenzija može se okarakterisati kao nezavisnost sudske grane vlasti u celini od mešanja drugih grana vlasti i javnosti, odnosno kao strukturna nezavisnost. Drugi aspekt sudske nezavisnosti, koji je podjednako važan, odnosi se na nezavisnost svakog pojedinačnog sudije u okviru sudijske profesije.<sup>20</sup>

<sup>15</sup> Specijalni izvestilac UN o nezavisnosti sudija i advokata, *Godišnji izveštaj 2006*, navedeno delo, stav 55.

<sup>16</sup> Specijalni izvestilac UN o nezavisnosti sudija i advokata, *Godišnji izveštaj 2006*, navedeno delo, stav 64.

<sup>17</sup> V. dokument ICJ iz Atine (1955) [Act of Athens] i Deklaraciju ICJ iz Nju Delhija (1959).

<sup>18</sup> V. *Osnovna načela nezavisnosti sudstva* — usvojeno na 7. Kongresu Ujedinjenih nacija o sprečavanju kriminala i postupanju s počiniocima krivičnih dela održanog u Milanu od 26. avgusta do 6. septembra 1985, podržano od strane Generalne skupštine, rezolucije 40/32 od 29. novembra 1985 i 40/146 od 13. decembra 1985. Osnovna načela nezavisnosti sudstva, načelo 1; *Preporuka Komiteta ministara zemljama-članicama o sudijama: nezavisnost, delotvornost i odgovornost*, koju je usvojio Komitet ministara 17. novembra 2010 na 1098. zasedanju zamenika ministara, CoE Doc. CM/Rec(2010)12 (u daljem tekstu: *Preporuka Saveta Evrope o sudijama*), preambula i članovi 3 i 7; *Magna karta sudija*, koju je usvojio Konsultativni savet evropskih sudija (Consultative Council of European Judges — CCJE) na svom 11. plenarnom zasedanju, Strazbur, 17–19. novembar 2010 (u daljem tekstu: *Magna karta sudija*), član 3 („Nezavisnost sudstva je zakonska, funkcionalna i finansijska“); CCJE, *Mišljenje br. 10(2007) Konsultativnog saveta evropskih sudija upućeno Komitetu ministara Saveta Evrope o Savetu sudstva u službi društva*, usvojeno na 8. sastanku CCJE, Strazbur, 21–23. novembar 2007 (u daljem tekstu: *Mišljenje br. 10*), stav 9.

<sup>19</sup> *Preporuka Saveta Evrope o sudijama*, preambula. V. takođe, član 11: „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 treba posmatrati kao jemstvo slobode, poštovanja ljudskih prava i nepristrasne primene zakona. Nepristrasnost i nezavisnost sudija suštinski su važni za garantovanje ravnopravnosti stranaka u postupku pred sudom“.

<sup>20</sup> V. između ostalog: *Preporuku Saveta Evrope o sudijama*, član 4: „Nezavisnost pojedinačnih sudija zaštićena je nezavisnošću pravosuđa u celini. Kao takva, ona predstavlja fundamentalni aspekt vladavine prava“; UNODC, *Komentar Bangalorskih principa sudijskog ponašanja*, septembar 2007 („*Komentar Bangalorskih principa*“), stavovi 23 i 39: „...sudijska nezavisnost ne zahteva samo nezavisnost sudstva kao institucije u odnosu na druge grane vlasti; ona zahteva i da sudije budu nezavisne jedne od drugih. Drugačije rečeno, sudijska nezavisnost ne zavisi samo od slobode od neprimerenih spoljnih uticaja već i od slobode od neprimerenih uticaja koji bi mogli proisteci iz postupaka ili stavova drugih sudija...“

Obaveza da se poštuje lična nezavisnost sudije ima posebne implikacije za unutrašnju organizaciju sudstva<sup>21</sup> i upravo je to razlog zbog koga Komitet ministara Saveta Evrope naglašava da i „nezavisnost sudija i sudstva treba da bude sadržana u ustavu zemalja-članica ili na najvišem mogućem zakonskom nivou u državama-članicama, pri čemu se konkretniji propisi utvrđuju u formi zakona”.<sup>22</sup> Pored toga, kako se utvrđuje u *Komentar Bangalorskih principa*, na osnovu tog načela „nijedna hijerarhijska organizacija sudstva, niti bilo kakva razlika u stepenu ili rangu ne sme se ni na koji način mešati u pravo sudije da izrekne presudu slobodno, bez upliva spoljnih razloga ili uticaja”.<sup>23</sup>

Opšti cilj obezbeđivanja sudijske nezavisnosti otvara potrebu da se osigura da upravljanje sudstvom samo po sebi ne postane instrument uticaja drugih organa državne vlasti ili nekog privatnog lica ili entiteta. Zato se u *Evropskoj povelji o zakonu za sudije* potvrđuje da se „u vezi sa svakom odlukom koja utiče na izbor, zapošljavanje, imenovanje, napredovanje u karijeri ili prestanak funkcije sudije zakonom [...] predviđa intervencija **organanezavisnog** od izvršne i zakonodavne vlasti...”<sup>24</sup>

Obaveza da se obezbedi nezavisnost sudstva u pogledu upravljanja sudstvom može se delotvorno i primereno ostvariti na različite načine. Međutim, *ICJ* smatra da, ako se imaju u vidu međunarodni standardi, najbolja praksa u prevladavajućoj meri favorizuje pristup koji je sada usvojen u Srbiji i koji i u Evropi ima poseban impuls. To je pristup koji se svodi na formiranje saveta, odnosno veća pravosuđa koji su zaduženi za to da obezbede samoupravu profesije. To je rešenje koje je preporučila Venecijanska komisija Saveta Evrope,<sup>25</sup> Komitet za ljudska prava UN — u nekoliko zaključnih zapažanja o načinu na koji država ispunjava svoje obaveze prema Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima (*ICCPR*), specijalni izvestilac UN za pitanja nezavisnosti sudija i advokata,<sup>26</sup> *Magna karta sudija*,<sup>27</sup> Konsultativni savet evropskih sudija, kao i *Mere za delotvornu primenu Bangalorskih principa sudijskog ponašanja* (u da-

<sup>21</sup> *Preporuka Saveta Evrope o sudijama*, član 22: „Načelo sudske nezavisnosti znači nezavisnost svakog pojedinačnog sudije u vršenju funkcije vođenja sudske postupka. Kada donose odluke, sudije treba da budu nezavisne i nepristrasne i sposobne da deluju bez ikakvih ograničenja, neprimerenog uticaja, pritisaka, pretnji ili mešanja, neposrednog ili posrednog, od strane bilo kog organa, uključujući i organe unutar pravosuđa. Hijerarhijska organizacija pravosuđa ne bi smela da podriva individualnu nezavisnost sudija”.

<sup>22</sup> *Savet Evrope, Preporuka o sudijama*, član 7.

<sup>23</sup> UNDOC, *Komentar Bangalorskih principa*, navedeno delo, stav 40. V. takođe: stav 23: „Pojedinačni sudija može imati takvo stanje svesti, ali ako sud kome on predsedava nije nezavisan od drugih grana vlasti u onome što je suštinski važno za njegovo funkcionisanje, onda se za sudiju ne može reći da je nezavisan”.

<sup>24</sup> *Evropska povelja o zakonu za sudije*, Savet Evrope, Strazbur, 8–10. jul 1998, član 1.3 (podvukli autori). V. u istom duhu: *Magna karta sudija*, član 4.

<sup>25</sup> Venecijanska komisija, *Izveštaj o nezavisnosti pravosudnog sistema — Deo I: Nezavisnost sudija*, usvojen na 82. plenarnom zasedanju, Venecija, 12–13. mart 2010 („*Izveštajo nezavisnosti sudija*”), stav 32. V. takođe: Venecijanska komisija, *Sudijska imenovanja*, usvojen na 70. plenarnom zasedanju u Veneciji, 16–17. marta 2007 („*Izveštaj o imenovanjima sudija*”), stav 44 i dalje.

<sup>26</sup> V. Specijalni izvestilac UN za pitanja nezavisnosti sudija i advokata, *Godišnji izveštaj 2009*, navedeno delo, stav 27: „Nekoliko regionalnih standarda, uporedo sa Komitetom za ljudska prava u nekoliko njegovih zaključnih zapažanja, preporučuju osnivanje nezavisnog organa koji će biti zadužen za izbor sudija. To je takođe preporučeno u izveštajima specijalnog izvestioca o njegovim posetama izvesnom broju zemalja”.

<sup>27</sup> *Magna karta sudija*, član 13: „Kako bi obezbedila nezavisnost sudija, svaka država će formirati sudski savet ili neko drugo specifično telo nezavisno od zakonodavne i izvršne vlasti, kome će poveriti široke nadležnosti za sva pitanja koja se tiču njihovog statusa, kao i organizacije, funkcionisanja i sveukupne slike pravosudnih institucija...”

ljem tekstu: *Smernice za sprovođenje Bangalorskih principa*).<sup>28</sup> Komitet ministara Saveta Evrope dao je sledeću definiciju: „Pravosudni saveti su nezavisna tela, osnovana saglasno zakonu ili u skladu sa ustavom, koja nastoje da zaštite nezavisnost sudstva i pojedinačnih sudija i da time doprinesu delotvornom funkcionisanju pravosudnog sistema”.<sup>29</sup>

Konsultativni savet evropskih sudija Saveta Evrope (CCJE) razvio je smernice za funkcionisanje pravosudnih saveta. U tim smernicama potvrđuje se da je osnovna svrha takvih saveta „očuvanje kako nezavisnosti pravosudnog sistema, tako i nezavisnosti pojedinačnih sudija”.<sup>30</sup> Tu se kao osnovni zadaci pravosudnog saveta identifikuju sledeći zadaci:

- vrednovanje sprovođenja pravde;<sup>31</sup>
- upravljanje pravosuđem i vođenje pravosuđa;
- omogućavanje lične nezavisnosti svakog pojedinačnog sudije;<sup>32</sup>
- izbor i imenovanja;
- unapređenje, ocenjivanje, obuka;
- disciplina i etika sudija;
- kontrola budžeta pravosuđa i upravljanje njime;
- zaštita slike koju javnost ima o sudijama (imidž).<sup>33</sup>

#### **1.4. Nezavisnost/samostalnost tužilaštva i samouprava tužilaštva u međunarodnom pravu**

Smernice UN o ulozi tužilaca potvrđuju da tužioci „imaju jednu od ključnih uloga u sprovođenju pravosuđa, a pravila kojima se uređuje obavljanje njihovih važnih zadataka moraju unapređivati poštovanje načela njihove jednakosti pred zakonom i postupanje na osnovu tih načela”,<sup>34</sup> pretpostavke nevinosti i prava na pravično i javno suđenje pred nezavisnim i nepristrasnim sudom. Specijalni izvestilac UN za pitanja nezavisnosti sudija i advokata okarakterisao je tužioce kao „suštinski značajne aktere u sprovođenju pravosuđa, [koji] su dužni da poštuju i štite ljudsko dostojanstvo i podržavaju ljudska prava, doprinoseći na taj način obezbeđivanju valjanog pravosudnog postupka i neometanom funkcionisanju celokupnog krivičnog sistema. Tužioci takođe imaju jednu od ključnih uloga u zaštiti društva od kulture nekažnjivosti i u tom smislu deluju kao čuvari na kapiji pravosuđa”.<sup>35</sup>

<sup>28</sup> Grupa za integritet sudija, *Mere za delotvornu primenu Bangalorskih principa sudijskog ponašanja*, dokument usvojen u Lusaki, Zambija, 21. i 22. januara 2010 (u daljem tekstu: *Mere za primenu Bangalorskih principa*), stav 4.1: „Odgovornost za upravljanje sudom, uključujući imenovanja, nadzor i disciplinsku kontrolu zaposlenih u sudu treba da snosi sudstvo ili telo koje je zaduženo za usmeravanje i kontrolu sudstva”.

<sup>29</sup> *Preporuka Saveta Evrope o sudijama*, član 26. V. takođe: CCEJ, *Mišljenje br. 10*, stav 11.

<sup>30</sup> CCEJ, *Mišljenje br. 10*, stav 8.

<sup>31</sup> CCEJ, *Mišljenje br. 10*, stav 10.

<sup>32</sup> CCEJ, *Mišljenje br. 10*, stav 12, 14.

<sup>33</sup> V. CCEJ, *Mišljenje br. 10*, stav. 42. V. takođe: Venecijanska komisija, *Izveštaj o sudijskim imenovanjima*, navedeno delo, stav 25.

<sup>34</sup> *Smernice UN o ulozi tužilaca*, usvojene na 8. Kongresu UN o sprečavanju kriminala i postupanju prema učiniocima krivičnih dela, Havana, Kuba, od 27. avgusta do 7. septembra 1990.

<sup>35</sup> Specijalni izvestilac UN za pitanja nezavisnosti sudija i advokata, *Godišnji izveštaj Veću za ljudska prava UN*, UN Doc. A/HRC/20/19, 7. jun 2012 (u daljem tekstu: *Godišnji izveštaj 2012*), stav 93.

Iako tužilaštva ili tužilačke službe po pravilu nisu institucionalno nezavisni od izvršne grane vlasti iz administrativnih razloga, tužilaštvo treba da zadrži funkcionalnu nezavisnost.<sup>36</sup> Veliko veće Evropskog suda za ljudska prava posebno je istaklo da je „u interesu javnosti da se održava poverenje u nezavisnost i političku neutralnost tužilačkih organa države“.<sup>37</sup> Bez obzira na konkretnu istragu i krivičnopravni sistem, „mora se, međutim, garantovati, kako u zakonu, tako i u praksi, nezavisnost istrage i njena objektivnost u svim okolnostima i bez obzira na to da li su lica o kojima je reč javne ličnosti“.<sup>38</sup> Na primer, u slučaju u kome je bilo potrebno sprovesti krivičnu istragu protiv vrhovnog tužioca Bugarske, Evropski sud je priznao da je, zbog hijerarhijskog sistema tužilaštva u toj zemlji, „bilo praktično nemoguće sprovesti nezavisnu istragu okolnosti koje su ga inkriminisale, čak i pošto je usvojen ustavni amandman koji je na teorijskom planu dozvolio da on bude optužen“.<sup>39</sup>

Specijalni izvestilac UN za pitanja nezavisnosti sudija i advokata potvrdio je da je „suštinski važno da... tužioci mogu da nezavisno, nepristrasno, objektivno i transparentno obavljaju svoju funkciju. [...] Ako ne postoji samostalnost i funkcionalna nezavisnost tužioci će biti izloženi neprimerenom uticaju i korupciji, čime će se narušiti njihov kredibilitet u odnosu na ostale aktere u pravosudnom sistemu, a biće podriveno i poverenje javnosti u delotvornost celog tog sistema“.<sup>40</sup> Zaista, „tužilac i tužilaštvo moraju biti autonomni, bez obzira na institucionalnu strukturu. Države su dužne da obezbede da tužioci mogu obavljati svoje funkcionalne aktivnosti na nezavisan, objektivan i nepristrasan način“.<sup>41</sup>

Konsultativni savet evropskih tužilaca Saveta Evrope (CCPE), koji okuplja tužioce iz svih evropskih pravnih sistema, potvrdio je da „nezavisnost i samostalnost tužilaštva neminovno prate nezavisnost pravosuđa i proističu iz nje. Stoga treba podsticati opštu tendenciju ka snaženju nezavisnosti i delotvorne samostalnosti tužilaštva“.<sup>42</sup> Stvar je načela to što tužioci „treba da budu autonomni

<sup>36</sup> V. Konsultativni savet evropskih tužilaca (CCPE), *Mišljenje br. 9(2014) Konsultativnog saveta evropskih tužilaca Komitetu ministara Saveta Evrope o evropskim normama i načelima koji se odnose na rad tužilaca*, CoE Doc. CCPE(2014)4Final, Strazbur, 17. decembar 2014 (u daljem tekstu: *Mišljenje br. 9*), stav 37: „U svakom slučaju, tužioci treba da budu u položaju koji im omogućuje da optužuju bez ikakvog ometanja državne funkcionere za krivična dela koja ti funkcioneri počinju, posebno u domenu korupcije, nezakonitog korišćenja službenih ovlašćenja i teških povreda ljudskih prava“. V. takođe: stav 38: „Tužioci moraju biti nezavisni ne samo od izvršne i zakonodavne vlasti već i od drugih aktera i institucija, uključujući aktere i institucije u oblasti ekonomije, finansija i medija“.

<sup>37</sup> *Guja v. Moldova*, Evropski sud za ljudska prava (u daljem tekstu: ESLJP) Veliko veće, predstavka br. 14277/04, 12. februar 2008, stav 90.

<sup>38</sup> *Kolevi v. Bulgaria*, ESLJP, Predstavka br. 1108/02, 5. novembar 2009, stav 208.

<sup>39</sup> *Kolevi v. Bulgaria*, ESLJP, Predstavka br. 1108/02, 5. novembar 2009, stav 209.

<sup>40</sup> Specijalni izvestilac UN za pitanje nezavisnosti sudija i advokata, *Godišnji izveštaj Generalnoj skupštini UN*, UN Doc. A/67/305, 13. avgust 2012 (u daljem tekstu: *Godišnji izveštaj GA 2012*), stav 47; Taj nezavisni ekspert dodao je da „države imaju obavezu da obezbede neophodna jemstva i mehanizme zaštite kako bi omogućile tužiocima da obavljaju svoju važnu ulogu i funkciju na objektivnom, autonomnom, nezavisnom i nepristrasnom način“; Specijalni izvestilac UN za pitanje nezavisnosti sudija i advokata, *Godišnji izveštaj 2012*, navedeno delo, stav 95; Venecijanska komisija je primetila da će „iz nužde, tužilac, kao i sudija, biti u prilici da donosi nepopularne odluke koje mogu biti predmet kritike u medijima, a mogu postati i predmet političkog sporenja. Iz tih razloga neophodno je da se obezbedi valjan mehanizam za unapređenje, vođenje disciplinskog postupka i razrešenje koji će osigurati da tužilac ne može postati žrtva činjenice da je morao da donese nepopularnu odluku“; Venecijanska komisija, *Izveštaj o evropskim standardima u pogledu nezavisnosti pravosudnog sistema: Deo II – Tužilaštvo*, usvojena na 85. plenarnom zasjedanju, Venecija, 17–18. decembar 2010 (u daljem tekstu: *Izveštaj o tužilaštvu*), stav 18.

<sup>41</sup> Specijalni izvestilac UN za pitanje nezavisnosti sudija i advokata, *Godišnji izveštaj 2012*, navedeno delo, stav 98.

<sup>42</sup> CCEP, *Mišljenje br. 9*, član IV.

u svom odlučivanju i treba da obavljaju svoje dužnosti oslobođeni bilo kakvih spoljnih pritisaka ili mešanja, imajući na umu načela podele vlasti i odgovornosti".<sup>43</sup> Određenije, „nezavisnost tužilaca — koja je suštinski važna za vladavinu prava — mora biti zajamčena zakonom, na najvišem mogućem nivou, i to na način sličan onome na koji je zajamčena nezavisnost sudija. U zemljama u kojima je javno tužilaštvo nezavisno od vlade, država mora preduzeti delotvorne mere da jemči da su priroda i obim te nezavisnosti ustanovljeni zakonom".<sup>44</sup> CCPE preporučuje ili da se prošire nadležnosti sudskih saveta tako da obuhvate i tužioce ili da se osnuje poseban savet nadležan za tužioce.<sup>45</sup>

Kakav god tužilački sistem da bude usvojen, mora se obezbediti da krivični predmeti, posebno oni koji se odnose na povrede ljudskih prava i/ili organizovani kriminal ili na korupciju budu delotvorno, nezavisno i nepristrasno istraženi, gonjeni i izvedeni pred sud. U slučajevima povreda ljudskih prava to je posebno važno kako bi se stalo na put nekažnjivosti.

ICJ naglašava da je osnivanje pravosudnih saveta ili saveta sudstva, odnosno tužilaštva važno da bi se osiguralo poštovanje obaveza u pogledu zaštite ljudskih prava, naročito u zemljama u tranziciji. Odabrani model, koji treba da jemči da većina odluka o ključnim pitanjima imenovanja, vođenja disciplinskog postupka, razrešenja i unapređenja ostanu u rukama tužilačke profesije, ipak treba u isto vreme da osigura i otvorenost za druge aktere u društvu kako bi se izbeglo stvaranje zatvorenih korporativističkih sistema.

<sup>43</sup> CCEP, *Mišljenje br. 9*, član V.

<sup>44</sup> CCEP, *Mišljenje br. 9*, stav 33. V. takođe, u smislu hijerarhijskih struktura: stavove 40–44 i pre svega stav 42: „Suštinski je značajno da se razviju odgovarajuća jemstva nemešanja u aktivnosti tužilaštva. Nemešanje znači da se garantuje da su tužilačke aktivnosti, posebno u sudskom postupku, oslobođene svakog spoljnog pritiska kao i neprimerenih i nezakonitih internih pritisaka koji bi dolazili iz samog tužilačkog sistema. U hijerarhijskom sistemu, vrhovni tužilac mora biti u stanju da ostvaruje odgovarajuću kontrolu nad odlukama tužilaštva, što sve treba da podleže odgovarajućim mehanizmima zaštite prava svakog pojedinačnog tužioca“. V. takođe: Specijalni izveštaj UN za pitanja nezavisnosti sudija i advokata, *Godišnji izveštaj 2012*, navedeno delo, stavovi 80 i 99.

<sup>45</sup> CCEP, *Mišljenje br. 9*, stav 54.

## 2. Reforma pravosudnog sistema u kontekstu pristupanja Evropskoj uniji

### 2.1. Pregovori o pristupanju

Od održavanja Međuvladine konferencije 21. januara 2014. godine, Evropska unija i Srbija su zvanično započele pregovore o pristupanju Srbije Evropskoj uniji. To označava prvu fazu zbližavanja Srbije s pravnim sistemom Evropske unije (*acquis communautaire* — pravne tekovine) koja će se dalje unapređivati kako bude otvarana diskusija o usklađenosti s konkretnim komponentama (poglavljima) *acquis*. Kako se budu otvarala ta poglavlja Evropska unija će dubinski analizirati napredak Srbije u usvajanju i sprovođenju suštinskih i procesnih pravila Evropske unije kako bi Srbija svoj sistem usaglasila s pravnim sistemom drugih zemalja-članica Evropske unije. *Acquis communautaire* Evropske unije obuhvata celokupan pravni sistem Evropske unije. Deo koji se odnosi na vladavinu prava i sudstvo, tužilaštvo i advokatsku profesiju u okviru pravosudnog sistema jeste poglavlje 23. U fazi pristupanja svake zemlje kandidata, Evropska komisija podnosi godišnje izveštaje o njenom napretku kako bi merila napredovanje ili nazadovanje u pogledu prilagođavanja njenog pravnog sistema sistemu *acquis* Evropske unije.

U sadašnjem trenutku, institucije Evropske unije su još u procesu prethodne evaluacije kako bi procenile spremnost pravnog sistema Srbije da se podvrgne prilagođavanju koje će početi sa „otvaranjem poglavlja”. Poslednji izveštaj koji sadrži procenu stanja — Izveštaj o napretku Srbije za 2015 — objavljen je 10. novembra 2015. godine, neposredno po završetku misije ICJ. Šef Delegacije Evropske unije u Srbiji Michael Davenport saopštio je 26. novembra da će se uskoro „otvoriti poglavlja”.<sup>46</sup>

### 2.2. Kako Evropska unija ocenjuje reformu pravosuđa?

U svom najnovijem izveštaju iz novembra 2015 u kome procenjuje napredak Srbije, Evropska komisija smatra: „Sudska nezavisnost nije osigurana u praksi. Ima prostora za vršenje političkog uticaja prilikom izbora i imenovanja sudija i tužilaca. Sprovođenje pravde je sporo, uz veliki zaostatak u rešavanju predmeta. Zbog čestih promena zakonodavstva i nedovoljno obuke, pravno okruženje je puno izazova”.<sup>47</sup> Dalje u Izveštaju o napretku daje (*Evropska komisija*) detaljne preporuke na koje se potom poziva u celom tekstu.

Očekuje se da će Akcioni plan za primenu reformi neophodnih shodno poglavlju 23 *acquis* podržati Vlada Srbije posle konsultacija sa Evropskom komisijom.

Misija ICJ nije imala mogućnost da analizira konačni Akcioni plan; postojalo je mnogo verzija nacрта tog plana. Misija je, međutim, obavestena da je, na papiru, Akcioni plan prezentirao nekoliko reformi koje su koncipirane radi primene *acquis communautaire* kroz jačanje nezavisnosti sudstva i autonomnosti tužilaštva. U ovom izveštaju stoga ne dajemo procenu Akcionog plana, mada ćemo se pozivati na konkretne predloge za reforme koje će verovatno biti uvrštene u taj plan.

Neki akteri su obavestili ICJ da, iako su konsultacije o donošenju Akcionog plana održane uz učešće civilnog društva i strukovnih organizacija, taj proces nije

<sup>46</sup> Delegacija EU u Srbiji, "Davenport: Opening of Negotiating Chapters Shortly", 26. novembar 2015.

<sup>47</sup> Evropska komisija, *Serbia Progress Report 2015*, EU Doc. SWD(2015) 211 final, 10. novembar 2015, stav 2.3, s. 11 (s. 13. u srpskom tekstu — prim. prev.).

sproveden na sadržajan način, već se tu pre radilo o formalističkom pristupu koji se svodi na „štrikliranje kvadratića u formularu”.<sup>48</sup> Usled toga je, po svemu sudeći, nastala situacija u kojoj, mada u pravosuđu navodno postoji saglasnost oko ciljeva reforme, nema široke usaglašenosti stavova kada je reč o strategiji primene.

### 2.3. Ustavni amandmani

Kao što će dalje u tekstu biti naglašeno, za nekoliko značajnih reformi neophodnih za osiguranje nezavisnosti sudstva i samostalnosti tužilaštva koje nalaže proces pristupanja Evropskoj uniji biće potrebni amandmani na Ustav. Tokom svoje misije, *ICJ* je u više navrata imao prilike da čuje kako je postupak reforme Ustava komplikovan i dug, što je istakla i Venecijanska komisija u svome Mišljenju o Ustavu iz 2006. godine.<sup>49</sup> *ICJ* je, međutim, takođe saznao da je stanovište Evropske unije veoma uticajno među srpskim vlastima kada je reč o reformama, uključujući odlučno zalaganje za usvajanje ustavnih reformi.

Saglasno članu 203 Ustava Srbije o promeni Ustava, Narodna skupština bi mogla da usvoji „predlog za promenu Ustava” dvotrećinskom većinom od ukupnog broja narodnih poslanika. Predlog bi morala da podnese „najmanje jedna trećina” od ukupnog broja narodnih poslanika, predsednik Republike, Vlada i najmanje 150.000 birača”.<sup>50</sup>

Ako Narodna skupština usvoji predlog za promenu Ustava, „pristupa se izradi, odnosno razmatranju akta o promeni Ustava”, koji potom Skupština usvaja istom kvalifikovanom većinom. Narodna skupština može raspisati referendum, a dužna je da to učini onda kada se ustavne promene, između ostalog, odnose na deo Ustava o organizaciji vlasti, što obuhvata i pravosuđe i tužilaštvo. Član 203 Ustava propisuje da se „građani na referendumu izjašnjavaju najkasnije u roku od 60 dana od dana usvajanja akta o promeni Ustava. Promena Ustava je usvojena ako je za promenu na referendumu glasala većina izašlih birača”.

Član 24 *Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi* utvrđuje da mora biti postignut kvorum koji čini 50 procenata plus jedan glas građana upisanih u birački spisak da bi referendum bio važeći.<sup>51</sup> Venecijanska komisija je ranije već kritikovala rigidnost tog kvoruma i preporučila je da se taj zahtev stavi van snage.<sup>52</sup>

U Ministarstvu pravde je rečeno Misiji *ICJ* da će reforma pravosuđa biti deo jedinstvenog predloga zakona o ustavnoj reformi koji će obuhvatiti i nekoliko drugih ustavnih promena neophodnih da bi se ispunili zahtevi Evropske unije, uključujući i ustavnu referencu o statusu Kosova. Većina aktera s kojima se Misija sreća ukazala je na to da je krajnje neizvodljivo da se postigne bilo kakva

<sup>48</sup> *ICJ* je obavešten da se često događa da, iako ti akteri dobijaju pozive i njihovo se mišljenje sasluša, vladini organi kasnije sačine tekst koji u opšte, ni u negativnom, ni u pozitivnom smislu, ne odražava diskusiju koja je vođena, kao ni preporuke koje su iznete tokom konsultacija. Pored toga, čini se da nekoliko etabliranih organizacija civilnog društva u Srbiji ne priznaje imenovanog predstavnika civilnog društva kao osobu koja govori u njihovo ime u procesu konsultacija.

<sup>49</sup> Venecijanska komisija, *Mišljenje o Ustavu Srbije*, usvojeno na 70. plenarnom zasedanju, Venecija 17–18. mart 2007, CoE Doc. CDL-AD(2007)004, Mišljenje br. 405/2006, 19. mart 2007, Deo IX, stavovi 99–102.

<sup>50</sup> Član 203, Ustav Republike Srbije iz 2006.

<sup>51</sup> Član 24, *Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi*, iz 1998.

<sup>52</sup> Venecijanska komisija, *Mišljenje o Nacrtu zakona o referendumu i narodnoj inicijativi u Srbiji*, CoE Doc. CDL-AD(2010)006, 15. mart 2010.

druga izmena i dopuna (ustavnog teksta) sem da se to čini kroz jedinstvenu ustavnu reformu, zbog dugačkog postupka ustavne revizije i, pre svega, zbog potrebe da se obezbedi kvorum na referendumu, koji ne bi bilo moguće postići za zasebni predlog zakona o reformi pravosuđa. Ostali akteri izrazili su strahovanje da bi jedinstvena ustavna reforma, koja bi obuhvatila i izrazito kontroverzno kosovsko pitanje, mogla rizikovati da se ugrozi celokupna reforma pravosuđa, o kojoj već postoji opšta saglasnost.

*ICJ* smatra da bi, u načelu, bilo mudro ići dalje sa dva zasebna predloga zakona ustavne reforme, tako što bi se prioritet dao onom predlogu zakona koji bi se odnosio na reformu pravosuđa, koja je, po svemu sudeći, ponajmanje sporna. Ako postoji zabrinutost da se ne bi mogao postići kvorum koji je neophodan da bi referendum bio važeći, moglo bi se pronaći alternativno rešenje. S obzirom na to da se zahtev koji se odnosi na kvorum za referendum ne nalazi u Ustavu, već u običnom izbornom zakonu, bilo bi moguće modifikovati taj zahtev kroz redovan postupak izmene zakona, kako je to sugerisala Venecijanska komisija, a potom prezentirati ustavne reforme kroz odvojene zakonske predloge. Time se, razume se, ne bi ni u kom slučaju umanjila obaveza Vlade da obezbedi celovito, transparentno i informisano učešće biračkog tela.

*ICJ*, međutim, primećuje da su mnogi akteri s kojima smo imali prilike da se sretnemo tokom misije naglasili da stvarni izazov s kojim je Srbija suočena nije usvajanje formalnih zakonskih reformi, već se on ogleda u delotvornoj primeni tih reformi i o istinskom angažmanu struke u tome („osećaj vlasništva kod relevantnih profesija“). *ICJ* preporučuje da, u kontekstu pristupanja Evropskoj uniji, taj proces podrži sama EU u saradnji sa institucijama države Srbije i međunarodnim i domaćim organizacijama civilnog društva, uključujući podršku koja bi se ispoljila kroz dugoročni plan ciljane obuke i ocenu sprovođenja koja se ne bi usredsredila samo na tekstove i statistiku već na pravnu kulturu, uz odgovarajuće pokazatelje koji će tačno meriti delotvornost primene.



## 3. Institucionalna i strukturna nezavisnost i samostalnost sudstva i tužilaštva

### 3.1. Nezavisnost

Ustav Srbije iz 2006. godine utvrđuje da je „vladavina prava [...] osnovna pretpostavka Ustava i počiva na neotuđivim ljudskim pravima. Vladavina prava se ostvaruje slobodnim i neposrednim izborima, ustavnim jemstvima ljudskih i manjinskih prava, podelom vlasti, nezavisnom sudskom vlašću i poverenjem vlasti Ustavu i zakonu”.<sup>53</sup> Uređenje vlasti počiva na podeli vlasti i načelu ravnoteže i međusobne kontrole između grana vlasti, uz naglasak na tome da sudska vlast mora biti nezavisna.<sup>54</sup>

Ustavom je dalje utvrđeno da su „sudovi [...] samostalni i nezavisni u svom radu”.<sup>55</sup> Utvrđuje se da je „sudija nezavisan u vršenju sudske funkcije i potčinjen samo Ustavu i zakonu. Svaki uticaj na sudiju u vršenju sudijske funkcije je zabranjen”.<sup>56</sup> *Zakonom o sudijama* priznaje se interna nezavisnost sudija odredbom kojom se utvrđuje da je „sudija nezavisan u postupanju i donošenju odluke”.<sup>57</sup>

Kada je reč o tužilaštvu, Ustavom je utvrđeno da je „javno tužilaštvo [...] samostalan državni organ”.<sup>58</sup> *Zakonom o javnom tužilaštvu* utvrđeno je da je „javni tužilac i zamenik javnog tužioca samostalan u vršenju svojih ovlašćenja. Zabranjen je svaki uticaj na rad javnog tužilaštva i na postupanje u predmetima od strane izvršne i zakonodavne vlasti, korišćenjem javnog položaja, sredstva javnog informisanja ili na bilo koji drugi način kojim može da se ugrozi samostalnost u radu javnog tužilaštva”.<sup>59</sup> U Zakonu se dalje naglašava da su „javni tužilac i zamenik javnog tužioca [...] u vršenju funkcije samostalni od izvršne i zakonodavne vlasti. Javni tužilac i zamenik javnog tužioca dužni su da očuvaju poverenje u svoju samostalnost u radu. Niko izvan javnog tužilaštva nema pravo da određuje poslove javnom tužiocu i zameniku javnog tužioca, niti da utiče na odlučivanje u predmetima. Javni tužilac i zamenik javnog tužioca svoje odluke moraju da obrazlažu samo nadležnom javnom tužiocu”.<sup>60</sup>

Članom 160 Ustava utvrđuje se hijerarhijska struktura tužilaštva. Republički javni tužilac odgovoran je za rad javnog tužilaštva i za svoj rad Narodnoj skupštini; javni tužioci, koji su na čelu tužilaštava, odgovaraju Republičkom javnom tužiocu i Narodnoj skupštini, a zamenici javnog tužioca odgovaraju za svoj rad javnom tužiocu.<sup>61</sup> Taj visoki stepen hijerarhijske organizacije odražen je i u *Zakonu o javnom tužilaštvu*, kojim se uvodi načelo subordinacije, odnosno podređenosti nižih javnih tužilaca višem javnom tužiocu. O pitanjima nadležnosti, obaveznih uputstava, devolucije predmeta, supstitucije predmeta, uvida

<sup>53</sup> Ustav, član 3.

<sup>54</sup> Ustav, član 4.

<sup>55</sup> Ustav, član 142.

<sup>56</sup> Ustav, član 149.

<sup>57</sup> *Zakon o sudijama*, član 1, stav 1.

<sup>58</sup> Ustav, član 156. V. takođe: *Zakon o javnom tužilaštvu*, član 2.

<sup>59</sup> *Zakon o javnom tužilaštvu*, član 5.

<sup>60</sup> *Zakon o javnom tužilaštvu*, član 45.

<sup>61</sup> Ustav, član 160.

u predmete nižeg tužioca, odgovornosti,<sup>62</sup> kao i o upravi u avnom tužilaštvu<sup>63</sup> odlučuje se saglasno hijerarhijskom načelu. Javni tužilac je nadređen zameniku javnog tužioca.<sup>64</sup>

*ICJ* primećuje da je, saglasno Ustavu Srbije, narodni poslanik „slobodan da [...] neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci na čiji predlog je izabran za narodnog poslanika”.<sup>65</sup> Ta odredba ne štiti individualnog narodnog poslanika koji zauzme stav suprotstavljen nekoj odluci Vlade kada Vlada postupa saglasno stranačkoj disciplini. Na taj način izvršna vlast stiće prekomerni uticaj na zakonodavnu granu vlasti.

Saglasno Ustavu, Visoki savet sudstva je „nezavisan i samostalan organ koji obezbeđuje i garantuje nezavisnost i samostalnost sudova i sudija”.<sup>66</sup> Državno veće tužilaca je „samostalan organ koji obezbeđuje i garantuje samostalnost javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca u skladu sa zakonom”.<sup>67</sup>

Tim organima je povereno u nadležnost da Narodnoj skupštini daju predloge o kandidatima za imenovanje i razrešenje sudija i javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, kao i da ostvaruju samoupravu u pravosuđu, što obuhvata odlučivanje o napredovanju, ocenjivanju rada i disciplinskim postupcima.<sup>68</sup>

Mora se naglasiti da je, dok je Visoki savet sudstva nezavisan i samostalan organ, saglasno Ustavu Srbije i Zakonu o Državnom veću tužilaca samo „samostalan” organ u pogledu ostvarivanja tužilačkih ovlašćenja. Nije jasno da li će predviđene ustavne reforme uneti u Ustav i odredbu kojom se jemči puna nezavisnost tužilaštva, a ne samo njegova samostalnost.

### 3.2. Članstvo u organima samouprave

Kako je utvrđeno Ustavom i zakonima o osnivanju tih dvaju organa, i Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca imaju po 11 članova.

Tri člana svakog od tih dvaju organa su članovi po službenoj dužnosti. To su ministar pravde i predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine, što je sada Odbor za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu. Predsednik Vrhovnog kasacionog suda je po službenoj dužnosti član Visokog saveta sudstva i predsednik tog organa, dok je Republički javni tužilac po službenoj dužnosti član i predsednik Državnog veća tužilaca.

Preostalih osam članova oba organa bira Narodna skupština. U sastavu i jednog i drugog organa nalaze se po jedan advokat, koga predlaže Advokatska komora Srbije, i po jedan profesor pravnog fakulteta, koga predlaže zajednička sednica dekana pravnih fakulteta u Republici Srbiji. Ti članovi moraju imati najmanje 15 godina iskustva u struci. U sastavu Visokog saveta sudstva nalazi se šest sudija sa stalnom sudijskom funkcijom, koje predlaže Visoki savet sudstva; u sastavu Državnog veća tužilaca nalazi se šest javnih tužilaca ili zamenika javnih tužilaca sa stalnom tužilačkom funkcijom, koje predlaže Državno

<sup>62</sup> *Zakon o javnom tužilaštvu*, članovi 16–22.

<sup>63</sup> *Zakon o javnom tužilaštvu*, članovi 34–41.

<sup>64</sup> *Zakon o javnom tužilaštvu*, članovi 23–25.

<sup>65</sup> Ustav, član 102.

<sup>66</sup> Ustav, član 153. V. takođe: *Zakon o Visokom savetu sudstva*, član 2.

<sup>67</sup> Ustav, član 164. V. takođe: *Zakon o Državnom veću tužilaca*, član 2.

<sup>68</sup> Ustav, član 154. V. takođe: *Zakon o Visokom savetu sudstva*, član 13, i Ustav, član 165. V. takođe: *Zakon o Državnom veću tužilaca*, član 13.

veće tužilaca. Mandat izbornih članova VSS, odnosno DVT je pet godina. Oni mogu biti ponovo izabrani, ali ne uzastopno.<sup>69</sup>

Sudije i javni tužioc ili zamenici javnih tužilaca biraju se za članove VSS, odnosno DVT saglasno sledećem sistemu:

- Za Visoki savet sudstva — jedan sudija iz najviših sudova, tj. iz Vrhovnog kacionog suda, Privrednog apelacionog suda i Upravnog suda; za Državno veće tužilaca — jedan javni tužilac ili zamenik javnog tužioca iz Republičkog javnog tužilaštva.
- Za Visoki savet sudstva — jedan sudija iz nekog od četiri apelaciona suda, a za Državno veće tužilaca — jedan javni tužilac ili zamenik javnog tužioca iz apelacionih javnih tužilaštava, Tužilaštva za organizovani kriminal i Tužilaštva za ratne zločine.
- Za Visoki savet sudstva — jedan sudija iz nekog od viših sudova i privrednih sudova, a za Državno veće tužilaca — jedan javni tužilac ili zamenik javnog tužioca iz nekog od viših tužilaštava.
- Za Visoki savet sudstva — dvoje sudija iz osnovnih sudova, prekršajnih sudova i Višeg prekršajnog suda, a za Državno veće tužilaca — dvoje javnih tužilaca ili zamenika javnih tužilaca iz osnovnih javnih tužilaštava.
- Jedan sudija (za Visoki savet sudstva) i jedan javni tužilac ili zamenik javnog tužioca (za Državno veće tužilaca) iz sudova i javnih tužilaštava u Autonomnoj pokrajini Vojvodini i Autonomnoj pokrajini Kosovu i Metohiji.<sup>70</sup>

Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca predlažu jedno ime za svako od tih mesta Narodnoj skupštini, koja može samo da prihvati ili da odbije predlog.<sup>71</sup>

Kada je reč o razrešenju članova VSS, odnosno DVT pre isteka vremena na koje su izabrani, zakoni na osnovu kojih su ta dva organa osnovana utvrđuju da je sam VSS, odnosno DVT taj koji Narodnoj skupštini predlaže — bez učešća člana Saveta o čijem se razrešenju odlučuje — razrešenje člana Saveta odnosno Veća, kao i da odluku o razrešenju donosi Narodna skupština. Dok traje postupak, član VSS, odnosno DVT suspendovan je sa funkcije.<sup>72</sup>

Međunarodnim standardima snažno je potvrđeno da barem polovinu članova nekog pravosudnog saveta treba da čine sudije koje su izabrale njihove kolege i da je potrebno obezbediti najširu moguću reprezentativnost u okviru pravosuđa.<sup>73</sup>

Specijalni izvestilac UN za pitanja nezavisnosti sudija i advokata, Konsultativni savet evropskih sudija i Venecijanska komisija naglašavaju da sastav pravosudnog saveta treba da bude mešovit, uz odgovarajuća jemstva nezavisne samouprave kako bi se izbegli politički i drugi spoljni uticaji. To pre svega znači da

<sup>69</sup> V. Ustav, članovi 153–155; *Zakon o Visokom savetu sudstva*, članovi 5–6, 12, 20; Ustav, članovi 164–165. V. takođe: *Zakon o Državnom veću tužilaca*, članovi 5 i 20. V. takođe: *Zakon o Državnom veću tužilaca*, član 12.

<sup>70</sup> *Zakon o Visokom savetu sudstva*, član 22; *Zakon o Državnom veću tužilaca*, član 22. Nazivi dveju autonomnih pokrajina doslovno su preuzeti iz člana 182 Ustava Republike Srbije.

<sup>71</sup> *Zakon o Visokom savetu sudstva*, član 35; *Zakon o Državnom veću tužilaca*, član 35.

<sup>72</sup> *Zakon o Visokom savetu sudstva*, član 46; *Zakon o Državnom veću tužilaca*, član 46.

<sup>73</sup> *Preporuka o sudijama Saveta Evrope*, stav 27; *Evropska povelja o zakonu za sudije*, stav 1.3; *Magna karta sudija*, član 13; CCJE, *Mišljenje br. 10*, stavovi 15–18, 26–31; Venecijanska komisija, *Izveštaj o sudijskim imenovanjima*, navedeno delo, stav 29; Venecijanska komisija, *Izveštaj o sudijskim imenovanjima*, navedeno delo, stav 32.

sudije i tužiocima treba da čine većinu članova i da njih u sastavu i jednog i drugog pravosudnog saveta treba da biraju njihove kolege.<sup>74</sup> Pored toga, oni predlažu da neki zadaci pravosudnog saveta budu rezervisani za članove koji su sudije,<sup>75</sup> da nijedan član ne može biti aktivni političar — posebno da u sastavu nema ministara<sup>76</sup> — kao i da članove koji nisu sudije ne može da imenuje izvršna vlast.<sup>77</sup> Preko je potrebno „obezbediti da vladina većina ne može popuniti upražnjena mesta svojim pristalicama“.<sup>78</sup> Kada je reč o tome ko predsedava Visokom sudstvom, CCJE i Venecijanska komisija utvrđuju da to ne može biti neko ko je blizak političkim strankama ili zakonodavnoj ili izvršnoj grani vlasti.<sup>79</sup>

Evropska komisija je u svom nedavnom Izveštaju o napretku Srbije 2015. identifikovala probleme sa sastavom i izborom članova dvaju pravosudnih saveta, kao i probleme u vezi s postupkom sudijskih imenovanja i sigurnošću sudijskog položaja. Evropska komisija je primetila da nezavisnost pravosuđa podrivaju javni komentari predstavnika vlasti dati o aktuelnim suđenjima, kao i to što se i dalje ne primenjuju pravila o nasumičnoj raspodeli predmeta.<sup>80</sup>

ICJ je saglasan s Venecijanskom komisijom da sastav i metod izbora Visokog saveta sudstva u Srbiji predstavlja „recept za politizaciju sudstva“.<sup>81</sup> Kada je reč o Državnom veću tužilaca, Venecijanska komisija je preporučila da, ako takva institucija postoji, njen sastav „treba da obuhvati tužioce sa svih nivoa, ali i druge aktere, kao što su advokati i profesori pravnih fakulteta. Ako članove jednog takvog saveta, odnosno veća bira parlament, onda bi to po mogućstvu trebalo da se radi kvalifikovanom većinom“.<sup>82</sup>

ICJ je tokom svoje misije bio u prilici da saslušava jednoglasne i konzistentne iskaze ljudi koji se zalažu za isključenje Narodne skupštine iz postupka imenovanja. Zaista, članovima ICJ je rečeno da iako je sadašnja praksa Narodne skupštine takva da ona može samo odobriti ili odbaciti predloge sa imenima kandidata koje dostavlja Visoki savet sudstva, ona ipak može uticati na rad VSS time što će odugovlačiti sa usvajanjem predloga. ICJ primećuje da *Nacionalna strategija reforme pravosuđa za period 2013–2018* nalaže „da se isključi Narodna skupština iz procesa izbora... članova Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca [i] promeni sastav Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca u pravcu isključenja predstavnika zakonodavne i izvršne vlasti iz članstva u tim telima“.<sup>83</sup>

<sup>74</sup> Specijalni izvestilac UN za pitanje nezavisnosti sudija i advokata, *Godišnji izveštaj 2012*, navedeno delo, stav 28; CCJE, *Mišljenje br. 10*, stav 19: „Mešoviti sastav imao bi svoje prednosti jer bi se na taj način, s jedne strane, izbeglo isticanje u prvi plan sopstvenog interesa, sopstvene zaštite i dovođenja na položaje stranačkih prijatelja i pristalica, dok bi se, s druge strane, omogućilo da se odraze različita stanovišta u društvu čime bi se sudstvu obezbedio dodatni izvor legitimnosti“.

<sup>75</sup> CCJE, *Mišljenje br. 10*, stav 20.

<sup>76</sup> Venecijanska komisija, *Izveštaj o sudijskim imenovanjima*, navedeno delo, stav 34.

<sup>77</sup> CCJE, *Mišljenje br. 10*, stavovi 20, 23, 32; Venecijanska komisija, *Izveštaj o sudijskim imenovanjima*, navedeno delo, stav 32.

<sup>78</sup> Venecijanska komisija, *Izveštaj o sudijskim imenovanjima*, navedeno delo, stav 32.

<sup>79</sup> CCJE, *Mišljenje br. 10*, stav 33; Venecijanska komisija, *Izveštaj o sudijskim imenovanjima*, navedeno delo, stav 35.

<sup>80</sup> Evropska komisija, *Izveštaj o napretku Srbije 2015*, navedeno delo, stav 5.23, s. 50 (originala, odnosno 59 srpskog prevoda — prim. prev.).

<sup>81</sup> Venecijanska komisija, *Mišljenje o Ustavu Srbije*, navedeno delo, stav 70.

<sup>82</sup> Venecijanska komisija, *Izveštaj o tužilaštvu*, navedeno delo, stav 66 (podebljano u izvorniku). *V. Mere za sprovođenje Bangalorskih principa*, stav 12.5.

<sup>83</sup> NSRP, s. 7 (s. 6 srpskog teksta — prim. prev.).

Što se tiče uloge ministra pravde u VSS, odnosno DVT, *ICJ* je saslušao predloge reforme kojima je cilj ograničenje nadležnosti ministra u tim organima, ali nije bilo saglasnosti o tome da li njegovo članstvo u tim organima treba u potpunosti eliminisati. Istaknuto je i mišljenje da prisustvo ministra pravde može predstavljati korisnu vezu kada je reč o rešavanju budžetskih pitanja (vidi niže), ali možda nije primereno u postupku imenovanja i razrešenja sudija i tužilaca.

Misija je saslušala nekoliko aktera koji su izrazili zabrinutost zbog toga što Visokom savetu sudstva po službenoj dužnosti predsedava predsednik Vrhovnog kasacionog suda, odnosno zbog toga što Republički javni tužilac predsedava Državnom veću tužilaca. Jedna od zabrinutosti koje su pritom istaknute odnosi se na to što je ta lica imenovala Narodna skupština, ali je Misiji rečeno da bi to trebalo da bude promenjeno predstojećom ustavnim reformom.

Pored toga, Misija *ICJ* je imala prilike da čuje kako sadašnjim postupkom ne mora biti osigurana tajnost izbora kandidata za izborne članove Visokog saveta sudstva budući da šačica sudija može formirati glasačke pulove zbog čega će u praksi svako moći u većoj ili manjoj meri da pretpostavi kako će onaj drugi glasati. Misija je saznala da je Društvo sudija Srbije zatražilo da se u celoj zemlji formiraju samo četiri glasačka pula (mesta na kojima se glasa) kako bi se osigurala tajnost glasačkog procesa. Pored toga, neki akteri s kojima smo imali prilike da se sretnemo žalili su se da sadašnji sastav sudija koji su članovi izbornih kolegijuma (vidi gore) ne obezbeđuje proporcionalno predstavništvo budući da je za predstavnike nižih sudova potrebno više glasova nego za predstavnike viših sudova.

*ICJ* je saslušao izveštaje o tome da izvršna vlast u praksi ima snažan uticaj na Visoki savet sudstva uprkos tome što sudije imaju formalnu većinu u VSS. Jedan sudija je 23. novembra 2011 podneo ostavku na članstvo u VSS navodno u znak protesta zbog toga što u praksi članovi VSS nemaju nezavisnost u odnosu na izvršnu vlast.<sup>84</sup>

*ICJ* smatra da su sadašnja pravila imenovanja članova dvaju pravosudnih saveća takva da ne obezbeđuju nezavisnost tih tela u zakonskom i praktičnom smislu od izvršne vlasti. Narodna skupština imenuje, neposredno ili posredno (vidi niže pravila o imenovanju predsednika Vrhovnog kasacionog suda i Republičkog javnog tužioca), sve članove Saveta. Tačno je da je praksom imenovanja izbornih članova za članove VSS, odnosno DVT na temelju predloženih pojedinačnih imena smanjeno diskreciono mešanje, ali zakonodavno telo i dalje ima izvesnu moć odlučivanja. To je još alarmantnije ako se ima u vidu da, kao što je ranije već istaknuto, Ustav dopušta stranačku disciplinu u Narodnoj skupštini, usled čega je to telo efektivno potčinjeno izvršnoj vlasti.

Tako snažan uticaj izvršne vlasti na samoupravu dveju profesija predstavlja neprihvatljivo narušavanje njihove nezavisnosti i samostalnosti i *ICJ* pozdravlja jasno opredeljenje Vlade izraženo u njenim planovima za reforme da odbaci taj prerogativ Narodne skupštine. *ICJ* je takođe saznao da je, u međuvremenu, u toku izbor članova Visokog saveta sudstva po sadašnjem sistemu i poziva Narodnu skupštinu da svoju ulogu u tom procesu svede na formalno potvrđivanje članova kako ne bi pokvarila sastav budućeg saveta.

<sup>84</sup> V. *Reforma pravosuđa u Srbiji*, navedeno delo, s. 114. Na ovaj slučaj članovima *ICJ* ukazalo je nekoliko aktera s kojima smo se sastali za vreme posete Srbiji, ali *ICJ* nema dovoljno elemenata da se odredi prema verodostojnosti svih detalja.

Kada je reč o izbornom procesu, *ICJ* podržava sugestiju Društva sudija Srbije da bude znatno manje mesta na kojima će se glasati kako bi se obezbedila faktička tajnost glasanja. *ICJ* razume pozive za veću proporcionalnost izbornog sistema, a u isto vreme je saglasan da treba reprezentovati različite potrebe svih tela pravosudnog sistema.

Kada je reč o drugim postojećim članovima VSS, odnosno DVT, *ICJ* smatra da Narodna skupština takođe ne treba da ima nikakvu ulogu u njihovom imenovanju, iz sličnih razloga. Pored toga, *ICJ* smatra da je važno da Ministarstvo pravde ne bude zastupljeno u članstvu VSS, odnosno DVT, već bi se moglo pozivati na *ad hoc* bazi ili bi moglo biti uključeno u statusu posmatrača. Ako politički organi uopšte treba da budu zastupljeni, onda to treba činiti preko eksperata koje imenuje Narodna skupština, a ne po službenoj dužnosti, i to na način koji će obezbediti da izborni članovi uživaju podršku većine i barem dela opozicije, a izborni članovi ne smeju zadržati nijedan aktivan politički položaj ili moraju podneti ostavku na takav položaj.

Konačno, bez obzira na pitanje predsedavanja pravosudnim savetima po službenoj dužnosti, *ICJ* smatra da je važno da i predsednik Vrhovnog kacionog suda i Republički javni tužilac ostanu članovi tih dvaju organa po službenoj dužnosti. *ICJ* takođe smatra da je važno da mesto predsednika pravosudnih saveta drže pripadnici sudstva, odnosno tužilaštva. U tom okviru, ni rešenje koje podrazumeva predsedavanje po službenoj dužnosti, ni rešenje koje podrazumeva da se predsednik tog organa bira iz redova članova koji su pripadnici sudijske, odnosno tužilačke profesije, nije problematično.

### 3.3. Budžet i interna administracija

*Preporuka Komiteta ministara Saveta Evrope zemljama-članicama o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornost* (u daljem tekstu: *Preporuka Saveta Evrope o sudijama*),<sup>85</sup> *Nacrt univerzalne deklaracije o nezavisnosti pravosuđa* (u daljem tekstu: *Singhvi deklaracija*),<sup>86</sup> Venecijanska komisija<sup>87</sup> i saopštenja specijalnog izvestioca UN o nezavisnosti sudija i advokata<sup>88</sup> ukazuju na to da pravosudni saveti ili slični organi treba da budu konsultovani ili da sarađuju u pripremi budžeta pravosuđa. Specijalni izvestilac UN smatra da, tamo gde postoji pravosudni savet, „njemu treba poveriti da na osnovu predloga dobijenih od sudova izradi konsolidovani nacrt pravosudnog budžeta i da taj konsolidovani nacrt predstavi zakonodavnom telu”.<sup>89</sup>

Osim toga, čitava lepeza međunarodnih standarda dosledno potvrđuje da budžetom pravosuđa treba da upravlja pravosuđe, odnosno pravosudni saveti tamo gde oni postoje.<sup>90</sup>

<sup>85</sup> *Preporuka Saveta Evrope o sudijama*, stav 40.

<sup>86</sup> *Nacrt univerzalne deklaracije o nezavisnosti pravosuđa (Singhvi deklaracija)*, 1985, član 34.

<sup>87</sup> Venecijanska komisija, *Izveštaj o sudijskoj nezavisnosti*, navedeno delo, stav 55.

<sup>88</sup> Specijalni izvestilac UN o nezavisnosti sudija i advokata, *Godišnji izveštaj 2012*, navedeno delo, stav 39.

<sup>89</sup> Specijalni izvestilac UN o nezavisnosti sudija i advokata, *Godišnji izveštaj 2012*, navedeno delo, stav 39.

<sup>90</sup> *Smernice za primenu Bangalorskih principa*, stav 17.4; *Burgh House principi nezavisnosti međunarodnog pravosuđa*, Udruženje za međunarodno pravo, stav 1.3; Specijalni izvestilac UN za pitanja nezavisnosti sudija i advokata, *Godišnji izveštaj 2012*, navedeno delo, stav 43; CCJE, *Mišljenje br. 10*, stavovi 74–76.

Konsultativni savet evropskih tužilaca, na čijem se tragu oglasio i specijalni izvestilac UN za pitanja nezavisnosti sudija i advokata,<sup>91</sup> ističe da tužilaštvima „treba omogućiti da procenjuju svoje potrebe, da pregovaraju o svome budžetu i odlučuju kako će koristiti alocirana sredstva na transparentan način da bi svoje ciljeve ostvarili brzo i kvalifikovano“.<sup>92</sup>

Tokom posete Srbiji, Misija *ICJ* je obaveštena da budžetsku odgovornost u Srbiji zajednički snose Ministarstvo pravde i, zavisno od toga o kojoj je profesiji reč, Visoki savet sudstva, odnosno Državno veće tužilaca. Načelo podele budžetske nadležnosti svodi se na to da pravosudni saveti upravljaju budžetom u segmentu koji obuhvata zaposlene iz redova njihove profesije, dok je Ministarstvo nadležno za pomoćno osoblje. Misiji *ICJ* je rečeno da bi tokom 2016 odgovornost za budžet trebalo da bude prenet na pravosudne savete, ali da se i VSS i DVT sada smatraju nespremnima da preuzmu tu odgovornost.

*ICJ* pozdravlja predloženo prenošenje budžetske odgovornosti na VSS, odnosno DVT kao važnu reformu u pravcu jačanja njihove uloge samouprave u sudstvu i tužilaštvu. U svetlosti zapažanja Svetske banke i drugih aktera o kapacitetu planiranja sudstva i tužilaštva, utvrđivanja budžeta i upravljanja njime (vidi dole, odeljak 6.2), *ICJ*, međutim, snažno preporučuje da te nove nadležnosti budu pripremljene i praćene odgovarajućim i ciljanim programima za izgradnju kapaciteta, koji će biti finansirani na nacionalnom i međunarodnom planu, a biće namenjeni članovima saveta i zaposlenima u njima.

### 3.4. Politički uticaj

*Osnovni principi nezavisnosti sudstva UN* i drugi međunarodni deklaratorni standardi naglašavaju da „sudstvo treba da rešava predmete na nepristrasan način, na osnovu činjenica i u skladu sa zakonom, bez ograničenja, neprimernih uticaja, navođenja, pritisaka, pretnji ili mešanja, neposrednih ili posrednih, s bilo kog mesta i iz bilo kog razloga“.<sup>93</sup> Konkretnije, ti principi zabranjuju „svako neprilično ili netraženo mešanje u sudski postupak, kao i mogućnost da sudske odluke koje su sudovi doneli podležu reviziji“.<sup>94</sup> Komitet za ljudska prava UN je saopštio da je za poštovanje i ostvarivanje prava na pravično suđenje saglasno članu 14. *Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (ICCPR)* „potrebno da države preduzmu konkretne mere koje jemče nezavisnost sudstva, štite sudije od bilo kakvog oblika političkog uticaja u njihovom odlučivanju [i stoga je] neophodno zaštititi sudije od sukoba interesa i zastrašivanja“.<sup>95</sup>

*Preporuka Saveta Evrope o sudijama*, kada je reč o komentarisanoj sudijiskih odluka, upozorava da „izvršne i zakonodavne vlasti treba da izbegavaju kritike koje mogu podriti nezavisnost pravosuđa ili poverenje javnosti u njega. Takođe bi trebalo da izbegavaju postupke koji mogu dovesti u pitanje njihovu spremnost da se povinuju odlukama sudija, izuzev izjava o svojoj nameri da podnesu žalbu“.<sup>96</sup> Pored toga, u toj preporuci se naglašava da „kada sudije

<sup>91</sup> Specijalni izvestilac UN o nezavisnosti sudija i advokata, *Godišnji izveštaj 2012*, navedeno delo, stav 72.

<sup>92</sup> CCPE, *Mišljenje br. 9*, član XIX.

<sup>93</sup> *Osnovni principi nezavisnosti sudstva*, princip br. 2. V. takođe: *Singhvi deklaraciju*, član 2; *Smernice za primenu Bangalorskih principa*, stav 10.1(g).

<sup>94</sup> *Osnovni principi nezavisnosti sudstva*, načelo br. 4.

<sup>95</sup> Komitet za ljudska prava, *Opšti komentar br. 32 — Pravo na jednakost pred sudovima (i tribunalima) i na pravično suđenje*, UN Doc. CCPR/C/GC/32, 23. avgust 2007, odeljak III.

<sup>96</sup> *Preporuka Saveta Evrope o sudijama*, stav 18.

smatraju da im je nezavisnost ugrožena, potrebno je da im bude omogućeno da se obrate savetu za pravosuđe ili nekom drugom nezavisnom organu ili bi trebalo da imaju na raspolaganju delotvoran pravni lek”.<sup>97</sup>

Konsultativni savet evropskih sudija smatra da, u slučaju sudija ili sudova „koji su osporavani ili izloženi napadu medija ili političkih ili društvenih ličnosti preko medija..., vodeći računa o tome da sudija ili sud o kome je reč treba da se uzdržavaju od reagovanja preko istih kanala, pravosudni savet ili neko sudsko telo treba da budu u mogućnosti i spremni da reaguju bez odlaganja i delotvorno na takva osporavanja ili napade u odgovarajućim slučajevima. [To telo] mora da ima ovlašćenje ne samo da javno izrazi svoje stavove nego i da preduzme sve potrebne korake pred javnošću, političkim organima i, kad je to potrebno, sudovima u odbrani ugleda pravosudne institucije i/ili njenih članova”.<sup>98</sup>

Ta načela nemešanja utvrđena su u *Zakonu o sudijama*, koji propisuje da su „svi državni organi i funkcioneri dužni [...] da svojim postupanjem i ponašanjem održavaju poverenje u nezavisnost i nepristrasnost sudija i sudova”.<sup>99</sup>

Visoki savet sudstva je potvrdio Misiji da nema kodifikovanu proceduru kojom bi sudije mogle da traže zaštitu svoje nezavisnosti od spoljnog mešanja. Misiji *ICJ* je rečeno da se reakcije na takvo mešanje odvijaju na *ad hoc* osnovi, i onda kada to signalizira pogođeni sudija.

Misiji *ICJ* je rečeno da je jedan od članova Visokog saveta sudstva podneo ostavku protestujući zbog mešanja političkih grana u nezavisnost sudstva.<sup>100</sup> Nekoliko aktera obavestilo nas je o slučajevima u kojima su političari najavljivali hapšenja lica osumnjičenih za korupciju pre nego što su ta lica bila uhapšena ili u kojima su branili neke osumnjičene protiv kojih se vodi istraga tvrdeći, dok je istraga bila u toku, da su ta lica nevina. Misija je takođe obavestena o snažnom medijskom mešanju posebno u slučajevima organizovanog kriminala.

Svi navodi potkrepljeni su nedavnim izveštajem Grupe država protiv korupcije (*GRECO*) Saveta Evrope iz jula 2015, u kome *GRECO* navodi da mu je „u više navrata rečeno da i političari i mediji vrše znatan pritisak na sudstvo — uključujući pritisak u vezi s pojedinačnim slučajevima — što izaziva strah i negativno se odražava na samouverenost sudija i tužilaca”.<sup>101</sup>

Misija je čula da se politički uticaj na sudstvo odvija neformalnim kanalima, dok se, kada je reč o tužilaštvu, taj uticaj odvija kroz hijerarhijsku strukturu tužilaštva. Politička kontrola se, kako se takođe navodi, ostvaruje kroz pokorni strah od izvršne vlasti. Čini se da je to prouzrokovano više puta ponovljenim

<sup>97</sup> Preporuka Saveta Evrope o sudijama, stav 8.

<sup>98</sup> CCJE, *Mišljenje br. 10*, navedeno delo, stavovi 82–83.

<sup>99</sup> *Zakon o sudijama*, član 3, stav 5.

<sup>100</sup> V. takođe: Izveštaj u DSS, JAS, *Snapshot of the reappointment of judges in Serbia (Kratak pregled reizbora sudija u Srbiji)*, s. 9. V. takođe: Njegov oproštajni govor u istom dokumentu, fusnota br. 9: „Verujem da će doći dan kada će postojati jasna i precizna pravila i procedure za izbor i unapređenje, kao i za razrešenje sudija, u skladu s kojima će najmoralniji i najobrazovaniji moći da sude u sudovima, i tada, i samo tada, oni će, na osnovu rezultata, uz stečeno dostojanstvo i autoritet, moći da napreduju u sudskoj hijerarhiji. Takođe, želim da verujem da će doći dan kada će VSS utvrditi sve što sam upravo naveo kao svoje najvažnije načelo, i tada će budno motriti da niko i ni na koji način ne utiče na samostalnost i nezavisnost sudija i sudova. Time će se svakako steći autoritet, poštovanje i poverenje građana u sudove i sudije i u njihovu nepristrasnu primenu zakona”.

<sup>101</sup> Grupa država za borbu protiv korupcije (*GRECO*), *Četvrti krug evaluacije: Sprečavanje korupcije u odnosu na poslanike, sudije i tužioce — Srbija*, CoE Doc. Greco Eval IV Rep (2014) 8E, 2. jul 2015, Council of Europe, stav 95.



sveobuhvatnim pretumbacijama i reizborima u sudstvu koji sudijama ne ulivaju poverenje u ustavnu zaštitu sudijskog položaja.

Misija je kroz izjave, informacije i zapažanja stekla utisak da je sudijama i tužiocima, uprkos izuzetnim pojedincima izvanredne posvećenosti, i dalje zajedničko to da im nedostaje kultura nezavisnosti u odnosu na izvršnu i zakonodavnu vlast. Čini se da je to naglašenije u tužilaštvu, zbog njegove hijerarhijske strukture.

Za vreme posete *ICJ* Srbiji, često je pominjan slučaj sudije Vučinića, koji je bio kažnjen opomenom Visokog saveta sudstva pošto ga je prethodno oslobodila Disciplinska komisija (vidi dole, sistem disciplinske odgovornosti) zbog toga što je govorio medijima protiv izjava koje su dovodile u pitanje njegov integritet i nezavisnost u datom slučaju. *ICJ* je obavešten da se, pre no što je vođen disciplinski postupak i pre no što se obratio medijima, sudija Vučinić obratio Visokom savetu sudstva tražeći zaštitu od takvog mešanja privatnih entiteta i štampe, ali mu ta zaštita nije pružena.

*ICJ* se nije upustio u dublju analizu tog slučaja, pa ne može da iznese konačni sud o činjenicama. Misija *ICJ* je, međutim, zabrinuta zbog toga što je sudija koji se obratio organu sudijske samouprave tražeći zaštitu svoje nezavisnosti umesto toga bio suočen s disciplinskim postupkom.

Sem toga, *ICJ* smatra da je, sa sistemskog stanovišta, razlog za zabrinutost to što VSS i DVT nemaju utvrđenu proceduru za zaštitu sudija i tužilaca od napada na njihovu nezavisnost, samostalnost i profesionalni integritet. *ICJ* preporučuje da se uspostavi takva procedura uz podnošenje godišnjih izveštaja o njenoj primeni i korišćenju.

## 4. Uloga VSS i DVT u obezbeđivanju nezavisnosti i nepristrasnosti sudstva i tužilaštva

### 4.1. Imenovanje i mandat

Saglasno Ustavu, Narodna skupština većinom glasova svojih poslanika vlasna je da imenuje i razreši „predsednika Vrhovnog kasacionog suda, predsednike sudova, Republičkog javnog tužioca, javne tužioce, sudije i zamenike javnih tužilaca”.<sup>102</sup>

#### 4.1.1. Sudstvo

Predsednika Vrhovnog kasacionog suda „bira Narodna skupština, na predlog Visokog saveta sudstva, po pribavljenom mišljenju opšte sednice Vrhovnog kasacionog suda i nadležnog odbora Narodne skupštine”.<sup>103</sup> Predsednik Vrhovnog kasacionog suda ima mandat od pet godina i ne može biti ponovo izabran. Narodna skupština takođe je nadležna da donese odluku o prestanku njegovog mandata pre isteka vremena na koje je izabran.<sup>104</sup>

Predsednici sudova moraju biti lica sa „izraženom sposobnošću za rukovođenje i organizaciju poslova u sudu”.<sup>105</sup> Njih bira Narodna skupština na predlog Visokog saveta sudstva, koji predlaže jednog kandidata.<sup>106</sup> Predsednici sudova biraju se na četiri godine i mogu biti ponovo izabrani.<sup>107</sup>

Sudijska funkcija je stalna pošto istekne probni period od tri godine.<sup>108</sup> Narodna skupština, na predlog Visokog saveta sudstva, bira za sudiju lice koje se prvi put bira na sudijsku funkciju u trajanju od tri godine.<sup>109</sup> Po isteku tog perioda, jedino Visoki savet sudstva bira te privremene sudije na stalnu sudijsku funkciju.<sup>110</sup> Tokom probnog perioda, sudija koji je prvi put izabran na sudijsku funkciju veća i odlučuje o slučajevima na isti način kao što to čini i stalni sudija. Pomešanu nadležnost kod imenovanja priznaje *Zakon o sudijama*, koji utvrđuje da „Narodna skupština, odnosno Visoki savet sudstva [...] biraju sudiju i predsednika suda...”<sup>111</sup>

##### 4.1.1.1. Mandat

*Osnovni principi UN o nezavisnosti sudstva* utvrđuju da se sudijama „garantuje stalnost funkcije dok ne steknu uslove za penziju ili dok im ne istekne mandat, tamo gde takav mandat postoji”.<sup>112</sup> To načelo se odražava i u drugim međunarodnim instrumentima.<sup>113</sup> Komitet UN za ljudska prava naglašava da države moraju jemčiti sudijama „sigurnost sudijske funkcije sve do njihovog obave-

<sup>102</sup> Ustav, član 99, stav 3. V. takođe: član 105, s. 12–13.

<sup>103</sup> Ustav, član 144.

<sup>104</sup> Ustav, član 144. Za više detalja, v.: *Zakon o sudijama*, član 79.

<sup>105</sup> *Zakon o sudijama*, član 69.

<sup>106</sup> *Zakon o sudijama*, članovi 70–71.

<sup>107</sup> *Zakon o sudijama*, član 72.

<sup>108</sup> Ustav, član 146. V. takođe: *Zakon o sudijama*, član 2, stav 1 i član 12.

<sup>109</sup> Ustav, član 147. V. takođe: *Zakon o sudijama*, član 51.

<sup>110</sup> Ustav, član 147. V. takođe: *Zakon o sudijama*, član 52.

<sup>111</sup> *Zakon o sudijama*, član 10, stav 1.

<sup>112</sup> *Osnovni principi nezavisnosti sudstva*, princip br. 12.

<sup>113</sup> V. takođe: *Singhvi deklaracija*, stav 16; *Univerzalna povelja o sudijama*, Međunarodno udruženje sudija, novembar 1999, član 8; *Preporuka Saveta Evrope o sudijama*, stav 49.

znog odlaska u penziju ili isteka njihovog mandata”<sup>114</sup> da bi neki sud predstavljao „nezavisni tribunal” koji može da sprovede pravično suđenje saglasno članu 14 *ICCPR*.

U celini gledano, problematičan je zahtev za probni period. Specijalni izvestilac UN za pitanja nezavisnosti sudija i advokata ukazao je na to da je „zahtev za reizbor po isteku probnog perioda u suprotnosti s načelom nezavisnosti sudija”.<sup>115</sup> Iako nije u potpunosti odbacio mogućnost postojanja nekog probnog perioda, specijalni izvestilac je naglasio da „treba ustanoviti konkretne mere zaštite kako bi se sprečilo da se tako kratkoročan prvi izbor sudije pretvori u rizik po nezavisnost sudstva”.<sup>116</sup> Konkretno, „može se primeniti kratak probni period bez mogućnosti produženja, pod uslovom da se automatski po isteku tog perioda sudiji dodeli doživotni ili stalni mandat, sem kada je reč o onom probnom sudiji koji je smenjen na osnovu [izrečene] disciplinske mere ili na osnovu odluke nezavisnog organa donetoj po sprovedenoj posebnoj proceduri u kojoj je utvrđeno da određeni pojedinac nije kadar da obavlja sudijsku funkciju”.<sup>117</sup>

Venecijanska komisija je istakla da „određivanje probnih perioda može podriti nezavisnost sudija zato što oni mogu osetiti da su izloženi pritisku da u predmetima odlučuju na određeni način”.<sup>118</sup> U slučaju da taj probni, privremeni mandat postoji, što se obično toleriše kada je reč o uspostavljanju novog pravosudnog sistema, Komisija je stala na stanovište da „odluka o odbijanju da neko bude potvrđen kao sudija treba da bude doneta u skladu sa objektivnim kriterijumima i uz iste procesne mehanizme zaštite koji se primenjuju onda kada se odlučuje o razrešenju sudije”.<sup>119</sup> U tom smislu, Komisija je ukazala na primer austrijskog pravnog sistema, gde se „sudije kandidati ocenjuju tokom probnog perioda u kome oni mogu da pomažu u pripremi presuda, ali sami još ne mogu da donose sudske odluke koje su rezervisane za stalne sudije”.<sup>120</sup>

*U preporuci o sudijama Saveta Evrope* i u *Singhvi deklaraciji* takođe je potvrđeno da tamo gde postoji probni period konačnu odluku o imenovanju sudije mora doneti nezavisno telo sastavljeno od sudija.<sup>121</sup>

*ICJ* je saslušao stavove nekoliko aktera koji su izrazili zabrinutost zbog postojanja trogodišnjeg probnog perioda za sudije. *ICJ*, u skladu s gore navedenim autoritetima, smatra da je način na koji je taj sistem primenjen u Srbiji izuzetno poguban po nezavisnost sudstva zbog visokog nivoa uticaja na sudije koje su prvi put izabrane, a u potpunosti ostvaruju sudijsku funkciju. Iako sistem probnih sudijskih imenovanja ne treba isključiti kao mogućnost u svim okolnostima, tamo gde taj sistem postoji, taj period treba da bude znatno kraći od

<sup>114</sup> Komitet UN za ljudska prava, *Opšti komentar br. 32*, navedeno delo, odeljak III.

<sup>115</sup> Specijalni izvestilac UN za pitanja nezavisnosti sudija i advokata, *Godišnji izveštaj 2009*, navedeno delo, stav 56.

<sup>116</sup> Specijalni izvestilac UN za pitanja nezavisnosti sudija i advokata, *Godišnji izveštaj 2009*, navedeno delo, stav 56.

<sup>117</sup> Specijalni izvestilac UN za pitanja nezavisnosti sudija i advokata, *Godišnji izveštaj 2009*, navedeno delo, stav 56.

<sup>118</sup> Venecijanska komisija, *Sudijska imenovanja*, navedeno delo, stav 40. V. takođe: Venecijanska komisija, *Izveštaj o nezavisnosti sudija*, navedeno delo, stav 38; *Mere za primenu Bangalorskih principa*, 13.2–13.4; *Evropska povelja o zakonu za sudije*, stav 3.3.

<sup>119</sup> Venecijanska komisija, *Sudijska imenovanja*, navedeno delo, stav 41.

<sup>120</sup> Venecijanska komisija, *Sudijska imenovanja*, navedeno delo, stav 43.

<sup>121</sup> *Preporuka o sudijama Saveta Evrope*, stav 51; *Singhvi deklaracija*, stav 17.

tri godine, a sudije „na probnom radu“ ne treba da obavljaju funkciju koja podrazumeva donošenje sudijskih odluka, već samo da pomažu u postupku i prate sudski postupak. Pored toga, i u postupku koji vodi prvom izboru sudija i u postupku koji vodi konačnom imenovanju mora biti isključena mogućnost bilo kakvog neposrednog ili posrednog uticaja izvršne i zakonodavne grane vlasti. Konačno, odluka o nepotvrđivanju sudije po isteku probnog perioda mora biti doneta u skladu sa istim pravilima i u postupku koji bi bio primenjen u slučaju razrešenja sudije.

#### 4.1.1.2. Postupak imenovanja sudija

U *Preporuci Saveta Evrope o sudijama* potvrđuje se da „organ koji donosi odluke o izboru... sudija treba da bude nezavisan od izvršne i zakonodavne vlasti”.<sup>122</sup> *Univerzalna sudijska povelja*,<sup>123</sup> *Evropska povelja o zakonu za sudije*,<sup>124</sup> *Magna karta sudija*<sup>125</sup> i Konsultativni savet evropskih sudija<sup>126</sup> potvrđuju da to pitanje treba u potpunosti poveriti pravosudnim savetima.

Venecijanska komisija je kritikovala ulogu poverenu Narodnoj skupštini kao političkom organu u procesu imenovanja i razrešenja sudija; to je učinila u nekoliko svojih izveštaja, uključujući i izveštaj koji je podnela prilikom izrade Nacrta ustava iz 2006.<sup>127</sup> Venecijanska komisija je naglasila da, pre usvajanja Ustava iz 2006, Narodna skupština „nije ograničila svoju ulogu na potvrđivanje kandidata koje predloži Visoki savet sudstva, već je odbacila znatan broj takvih kandidata pod okolnostima u kojima se može postaviti pitanje da li su te odluke bile utemeljene. To nije iznenađujuće, jer su izbori koje vrši parlament diskrecioni postupci tako da će politički razlozi uvek imati ulogu u njima”.<sup>128</sup>

Postupak imenovanja sudija je pitanje koje je posebno važno, naročito u sistemima u kojima predsednici sudova imaju visok stepen ovlašćenja u upravljanju sudom i raspodeli predmeta, svejedno da li po zakonu ili u praksi (vidi dole). Specijalni izvestilac UN za pitanja nezavisnosti sudija i advokata smatra da je presudno važno osigurati da nezavisnost sudija „bude zaštićena i od spoljnog i od unutrašnjeg mešanja”.<sup>129</sup> Da bi se osiguralo nezavisno odlučivanje sudija, specijalni izvestilac je predložio da se uvede „sistem u kome će svakog

<sup>122</sup> *Preporuka Saveta Evrope o sudijama*, stav 46.

<sup>123</sup> *Univerzalna sudijska povelja*, član 9.

<sup>124</sup> *Evropska povelja o zakonu za sudije*, stav 2.1. V. takođe: stav 3.1.

<sup>125</sup> *Magna karta sudija*, stav 5.

<sup>126</sup> CCJE, *Mišljenje br. 10*, navedeno delo, stav 48. V. takođe: stav 49: „Mada je opšte prihvaćeno da se imenovanje i napredovanje sudija može sprovesti zvaničnim aktom šefa države, ipak, s obzirom na važnost sudija u društvu i u cilju isticanja osnovne vrednosti njihove funkcije, postupanje šefova država mora biti ograničeno prethodnim predlogom pravosudnog saveta. To telo se ne može samo konsultovati kako bi se dobilo mišljenje o predlogu imenovanja koje je unapred pripremila izvršna vlast, jer sama činjenica da predlog potiče od političkog organa vlasti može negativno uticati na predstavu o nezavisnosti sudije, bez obzira na lične kvalitete predloženog kandidata”.

<sup>127</sup> Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), *Mišljenje o pravilima postupka o kriterijumima i standardima za vrednovanje kvalifikovanosti, stručnosti i dostojnosti kandidata za nosioce tužilačke funkcije u Srbiji*, CoE Doc. CDL-AD(2009)022, 15. jun 2009; Venecijanska komisija, *Mišljenje o odredbama o sudstvu u Nacrtu ustava Republike Srbije*, CoE Doc. CDL-AD(2005)023, 24. oktobar 2005; Venecijanska komisija, *Mišljenje o Ustavu Srbije*, CoE Doc. CDL-AD(2007)004, 19. mart 2007; Venecijanska komisija, *Mišljenje o Nacrtu zakona o sudijama i o organizaciji sudova u Republici Srbiji*, CoE Doc. CDL-AD(2008)007, 19. mart 2008.

<sup>128</sup> Venecijanska komisija, *Mišljenje o Nacrtu izmena i dopuna Zakona o Visokom savetu sudstva u Srbiji*, CoE Doc. CDL-AD(2014)028, 13. oktobar 2014, stav 16.

<sup>129</sup> Specijalni izvestilac UN za pitanja nezavisnosti sudija i advokata, *Godišnji izveštaj 2009*, navedeno delo, stav 48.

predsednika suda birati sudije samog tog suda. [...] Osim toga, potrebno je uspostaviti odgovarajuće strukture i uslove kako bi se izbegle situacije u kojima odluka o poništenju presude koju donesu više sudske instance obuhvata i kaznu za sudije niže sudske instance koje su tu presudu donele usled čega bi se smanjila nezavisnost individualnog sudije u sudstvu”.<sup>130</sup>

*ICJ* je tokom svoje posete Srbiji čuo slične izraze zabrinutosti od mnogih aktera. *ICJ* je saglasan s Venecijanskom komisijom da postupak imenovanja ima manjkavosti. Narodna skupština ne treba da ima nikakvu ulogu u imenovanju sudija. *ICJ* pozdravlja to što je Vlada uključila taj aspekt u svoj plan reforme i apeluje na to da se usvoji taj plan.<sup>131</sup>

#### **4.1.2. Tužilaštvo**

Republičkog javnog tužioca, koji stoji na čelu Republičkog javnog tužilaštva (RJT), tj. „najvišeg javnog tužilaštva u Republici Srbiji”,<sup>132</sup> „na predlog Vlade, po pribavljenom mišljenju nadležnog odbora Narodne skupštine, bira Narodna skupština”<sup>133</sup> na šest godina, uz mogućnost da bude ponovo izabran. Na predlog Vlade, Narodna skupština može doneti odluku o prestanku funkcije Republičkog javnog tužioca i pre isteka njegovog mandata.<sup>134</sup> Vlada predlaže Narodnoj skupštini „jednog ili više kandidata” (za izbor na funkciju Republičkog javnog tužioca).<sup>135</sup>

Javni tužioci se nalaze na čelu tužilaštava u čiji sastav ulaze i zamenici javnih tužilaca.<sup>136</sup> Širom zemlje postoji 26 viših javnih tužilaštava i 34 osnovna javna tužilaštva, četiri apelaciona javna tužilaštva i dva specijalna tužilaštva.<sup>137</sup> Javne tužioce „bira Narodna skupština na predlog Vlade”<sup>138</sup> na šest godina i oni mogu biti ponovo izabrani.<sup>139</sup> Ako i kada javnom tužiocu istekne mandat i taj mandat ne bude obnovljen, on se obavezno bira za zamenika javnog tužioca.<sup>140</sup> Državno veće tužilaca dostavlja Vladi listu sa imenima jednog ili više kandidata i Vlada s te liste bira koga će predložiti Narodnoj skupštini, osim ako DVT predloži samo jednog kandidata Vladi, kada Vlada može usvojiti taj predlog ili ga vratiti DVT-u.<sup>141</sup>

Zamenici javnog tužioca „zamenjuju javnog tužioca pri vršenju tužilačke funkcije i dužni su da postupaju po njegovim uputstvima”.<sup>142</sup> Imenuje ih Narodna skupština na probni period od tri godine, a na predlog Državnog veća tužilaca s liste na kojoj se nalazi ime jednog ili više kandidata za svaki položaj. Takođe, DVT može po isteku tri godine da ih izabere za trajnu tužilačku funkciju.<sup>143</sup>

<sup>130</sup> Specijalni izvestilac UN za pitanja nezavisnosti sudija i advokata, *Godišnji izveštaj 2009*, navedeno delo, stavovi 49–50.

<sup>131</sup> *Nacionalna strategija reforme pravosuđa za period 2013–2018*, navedeno delo, predviđa „isključenje Narodne skupštine iz procesa izbora predsednika sudova, sudija, javnih tužilaca/zamenika javnih tužilaca”. V. NJRS 2013–2018, s. 7 (s. 6 u srpskom tekstu).

<sup>132</sup> Ustav, član 157.

<sup>133</sup> Ustav, član 158.

<sup>134</sup> Ustav, član 158. V. takođe: *Zakon o javnom tužilaštvu*, član 74.

<sup>135</sup> *Zakon o javnom tužilaštvu*, član 74.

<sup>136</sup> Ustav, član 159.

<sup>137</sup> V. sastav na adresi: <http://www.rjt.gov.rs/sr/organizacija/o-rjt-u>.

<sup>138</sup> Ustav, član 159.

<sup>139</sup> V. takođe: *Zakon o javnom tužilaštvu*, član 55.

<sup>140</sup> *Zakon o javnom tužilaštvu*, član 55.

<sup>141</sup> *Zakon o javnom tužilaštvu*, član 74.

<sup>142</sup> Ustav, član 159.

<sup>143</sup> Ustav, član 159. V. takođe: *Zakon o javnom tužilaštvu*, članovi 56 i 75.

Kada je reč o nezavisnosti tužilaštva, Venecijanska komisija je stala na stanovište da bi državnog tužioca, kako bi se izbegla neprimerena uslužnost prema političkim faktorima koja bi se negativno odrazila na nezavisnost istrage, „trebalo postaviti trajno ili na relativno dug rok bez mogućnosti reizbora po isteku tog roka. Mandat državnog tužioca ne bi trebalo da se podudari s rokom saziva parlamenta. Na taj način obezbedila bi se veća stabilnost tužioca i njegova nezavisnost od trenutnih političkih promena“.<sup>144</sup> Za isti takav pristup opredelio se i specijalni izvestilac UN za pitanje nezavisnosti sudija i advokata.<sup>145</sup>

Kada je generalno reč o tužiocima, Venecijanska komisija je zaključila da se „s obzirom na posebne odlike koje se zahtevaju od tužilaca, čini da ne bi bilo mudro prepustiti postupak njihovog imenovanja u celosti samoj tužilačkoj hijerarhiji. [...] Bilo bi korisno obezbediti ekspertske input kako bi se pripremilo imenovanje kvalifikovanih tužilaca. Idealno bi bilo da se to radi u okviru nekog nezavisnog tela, kakvo bi bilo tužilačko veće koje ima demokratsku legitimaciju ili odbor viših tužilaca, kojem bi stečeno iskustvo omogućilo da predloži odgovarajuće kandidate za izbor i imenovanje. Takvo telo bi moglo da postupa na predlog državnog tužioca, a imalo bi pravo da odbije da imenuje neko lice, ali samo iz valjanog razloga“.<sup>146</sup>

Specijalni izvestilac UN za pitanje nezavisnosti sudija i advokata izjavio je da je „javni kompetitivni izborni postupak (ispit) objektivna način da se osigura imenovanje kvalifikovanih kandidata na profesionalne pozicije. I izborni postupak i postupak unapređenja treba da budu transparentni kako bi se izbegli neprimereni uticaji, favoritizam ili nepotizam. Tela zadužena za regrutovanje kandidata treba da budu birana na temelju stručnosti i veštine i svoje zadatke treba da obavljaju nepristrasno, na temelju objektivnih kriterijuma. Takvo telo treba da bude većinom sastavljeno od članova iz struke kako bi se izbegla razna politička ili druga spoljna mešanja“.<sup>147</sup>

Što se tiče mandata, Venecijanska komisija smatra da „tužiocima treba da budu imenovani trajno, do odlaska u penziju. Imenovanja sa ograničenim rokom uz mogućnost reizbora sadrže u sebi rizik da tužilac neće svoje odluke zasnivati na zakonu, već na nameri da zadovolji one koji treba da donesu odluku o njegovom reizboru“.<sup>148</sup> Specijalni izvestilac za pitanja nezavisnosti sudija i advokata ustanovio je da „sigurnost tužilačkog mandata predstavlja važan činilac koji pojačava njihovu nezavisnost i nepristrasnost“.<sup>149</sup>

Kada je reč o izboru i imenovanju javnih tužilaca u Srbiji, Venecijanska komisija je stala na stanovište da predviđeni postupak „ostavlja otvorenu mogućnost političkog pritiska na javne tužioce i stoga je nepoželjan“.<sup>150</sup>

Misija ICJ je saslušala izraze zabrinutosti da se zbog postupka imenovanja javnih tužilaca, tj. ljudi koji su na čelu tužilaštava, pojačava mogućnost

<sup>144</sup> Venecijanska komisija, *Izveštaj o tužilaštvu*, navedeno delo, stav 37 (masna slova u izvorniku).

<sup>145</sup> A/HRC/20/19, stav 65.

<sup>146</sup> Venecijanska komisija, *Izveštaj o tužilaštvu*, navedeno delo, stav 48 (masna slova u izvorniku).

<sup>147</sup> Specijalni izvestilac UN za pitanja nezavisnosti sudija i advokata, *Godišnji izveštaj 2012*, navedeno delo, stav 62.

<sup>148</sup> Venecijanska komisija, *Izveštaj o tužilaštvu*, navedeno delo, stav 50.

<sup>149</sup> Specijalni izvestilac UN za pitanja nezavisnosti sudija i advokata, *Godišnji izveštaj 2012*, navedeno delo, stav 67.

<sup>150</sup> Venecijanska komisija, *Mišljenje o pravilima postupka o kriterijumima i standardima za evaluaciju*, navedeno delo, stav 8.

spoljnih uticaja, budući da taj izbor vrši Narodna skupština na predlog Vlade.

*ICJ* smatra da, u zemlji koja nastoji da obezbedi samostalnost i nezavisnost tužilaštva, postupak imenovanja tužilaca treba poveriti strukovnom organu samouprave. Zato *ICJ* pozdravlja opredeljenje Vlade da isključi nadležnost Narodne skupštine u tom procesu izbora i imenovanja.<sup>151</sup> Treba podsticati praksu po kojoj se izbor vrši isključivo na osnovu vrlina svakog kandidata u javnom nadmetanju i na temelju objektivnih kriterijuma.

## 4.2. Obrazovanje i stupanje na funkciju sudija i tužilaca

*Zakon o sudijama* utvrđuje da „sudija ima pravo i obavezu na stručno usavršavanje i obuku o trošku Republike Srbije [...]. 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”.<sup>152</sup> U *Zakonu o javnom tužilaštvu* utvrđeno je da „javni tužilac i zamenik javnog tužioca imaju pravo i obavezu na stručno usavršavanje o trošku Republike Srbije, na način uređen zakonom”.<sup>153</sup>

U *Preporuci Saveta Evrope o sudijama* potvrđuje se da sudijama „treba obezbediti teorijsku i praktičnu početnu i stalnu obuku koju će u celosti finansirati država. Ta obuka treba da obuhvati i ekonomska, socijalna i kulturna pitanja koja su u vezi sa obavljanjem sudijske funkcije”.<sup>154</sup> U tom dokumentu je dalje preporučeno da „nezavisni organ treba da obezbedi, potpuno u skladu sa samostalnošću u obrazovanju, da programi početne i stalne obuke ispunjavaju zahteve otvorenosti, konkurentnosti i nepristrasnosti, koji su svojstveni sudijskoj funkciji”.<sup>155</sup> Početna i stalna obuka sudija poverava se nezavisnom organu i, u zemljama u kojima je on osnovan, Savetu sudstva; tako je navedeno u *Singhvi deklaraciji*,<sup>156</sup> *Evropskoj povelji o zakonu za sudije*,<sup>157</sup> *Magna karti sudija*<sup>158</sup> i dokumentima Konsultativnog saveta evropskih sudija.<sup>159</sup> U *Smernicama UN o ulozi tužilaca* utvrđeno je da „države treba da obezbede da [...] tužiocima imaju odgovarajuće obrazovanje i obuku i da budu upućeni u ideale i etičke dužnosti svoje funkcije, ustavnu i zakonsku zaštitu prava osumnjičenih i žrtava, kao i u ljudska prava i osnovne slobode koji su utvrđeni u unutrašnjem i međunarodnom pravu”.<sup>160</sup>

*ICJ* shvata da je osnivanje Pravosudne akademije u Srbiji veoma sporno pitanje u pravničkoj zajednici Srbije, jer je Pravosudna akademija postala glavna

<sup>151</sup> *Nacionalna strategija reforme pravosuđa za period 2013–2018*, navedeno delo, predviđa „isključenje Narodne skupštine iz procesa izbora predsednika sudova, sudija, javnih tužilaca/zamenika javnih tužilaca”. V.: NSRP 2013–2018, s. 6 (prim. prev.).

<sup>152</sup> *Zakon o sudijama*, član 9.

<sup>153</sup> *Zakon o javnom tužilaštvu*, član 54.

<sup>154</sup> *Preporuka o sudijama Saveta Evrope*, stav 56.

<sup>155</sup> *Preporuka o sudijama Saveta Evrope*, stav 57.

<sup>156</sup> *Singhvi deklaracija*, stav 12.

<sup>157</sup> *Evropska povelja o zakonu za sudije*, stavovi 2.3 i 4.4.

<sup>158</sup> *Magna karta sudija*, stav 8.

<sup>159</sup> CCJE, *Mišljenje br. 10*, stav 65. V. takođe: stavove 66 i 67. Za više detalja o tome kako koncipirati i organizovati program početne i stalne obuke, v. stavove 68–72.

<sup>160</sup> *Smernice UN o ulozi tužilaca*, Načelo 2(b).

kapija za stupanje u sudijsku i tužilačku službu i izvor potencijalne diskriminacije sudijskih kandidata koji nisu upisali Akademiju. *ICJ* je obavešten da je, kada je osnovana, Pravosudna akademija odmah postavljena kao *de facto* jedino sredstvo za ulazak u redove sudijske i tužilačke struke.<sup>161</sup> Time su u praksi poništene sve godine kvalifikatorne službe sudijskih i tužilačkih pomoćnika koji bi bili kvalifikovani ili bi se uskoro kvalifikovali za stupanje na sudijske, odnosno tužilačke funkcije po starom sistemu. Godine 2014. Ustavni sud je taj sistem ocenio kao neusklađen sa Ustavom rešavajući po žalbi Udruženja sudijskih i tužilačkih pomoćnika (USTP).<sup>162</sup> *ICJ* shvata da, uzimajući u obzir tu presudu Ustavnog suda, Visoki savet sudstva planira da uvede ulazni ispit za prvi izbor sudije za one kandidate koji nisu završili Pravosudnu akademiju ili koji bi da pokušaju stupiti na sudijsku funkciju uprkos tome što su na Akademiji imali loše ocene. Od onih koji uspešno završe Pravosudnu akademiju neće se tražiti da polažu taj ispit.

Ne spada u zadati okvir ovog izveštaja da procenjuje nezavisnost i delotvornost Pravosudne akademije. Međutim, *ICJ* primećuje da je od nekih aktera čuo izraze zabrinutosti zbog toga što, kako su rekli, Pravosudna akademija ne nudi prikladnu i adekvatnu stalnu obuku koja je podstaknuta aktivnošću donatora jer iz državnog budžeta ne pristižu odgovarajuća finansijska sredstva. Drugi akteri s kojima je Misija imala prilike da se sretne naglašavali su važnost Pravosudne akademije kao činioca promene u obezbeđivanju odgovarajućeg kvaliteta sudija i tužilaca, posebno s obzirom na to da pravni fakulteti u zemlji ne pružaju praktičnu obuku.

Kakve god da su odlike obuke koju pruža Pravosudna akademija, čini se da je taj jedinstveni kanal za ulazak u sudijsku i tužilačku struku preko Pravosudne akademije nametnut ishitreno, a da prethodno nije obezbeđen delotvoran sistem tranzicije uz uzimanje u obzir položaja postojećih sudijskih i tužilačkih pomoćnika. To je nanelo štetu njihovim karijerama i dovelo je do toga da oni budu diskriminirani u praksi, što je u suprotnosti s međunarodnim standardima ravnopravnih mogućnosti za stupanje na pravosudne funkcije.<sup>163</sup> *ICJ* smatra da mora biti koncipiran sveobuhvatan tranzicioni plan i da se o tom planu moraju dogovoriti različiti akteri kako bi se izašlo iz te situacije podela koja nanosi štetu predstavi koju javnost ima o sudstvu i tužilaštvu.<sup>164</sup>

### 4.3. Razrešenje i disciplinsko kažnjavanje sudija i tužilaca

Ovaj izveštaj ne pretenduje da iznese celovitu analizu pravičnosti disciplinskog postupka i postupka za razrešenje sudija i tužilaca po zakonu i u praksi u Srbiji, ali sadrži pregled institucija, standarda i procedura koje se u tom pogledu primenjuju.

Kada je reč o stalnim sudijama, odluku o prestanku sudijske funkcije donosi Visoki savet sudstva. Sudija ima pravo žalbe protiv te odluke.<sup>165</sup> Odluku o

<sup>161</sup> *Nacionalna strategija reforme pravosuđa za period 2013–2018*, navedeno delo, predviđa „Pravosudnu akademiju kao obavezni uslov za prvi izbor na sudijsku i tužilačku funkciju“. V.: NJRS 2013–2018, s. 6 (srpskog teksta).

<sup>162</sup> V.: Republika Srbija, Savet za borbu protiv korupcije, *Izveštaj o reformi pravosuđa*, Doc. 700-00-3178/2014, 17. april 2014, s. 10.

<sup>163</sup> Osnovni principi nezavisnosti sudstva UN, princip br. 10.

<sup>164</sup> V. takođe, GRECO, *Izveštaj o četvrtom krugu evaluacije*, navedeno delo, stav 114.

<sup>165</sup> Ustav, član 148.



prestanku sudijske funkcije donosi Visoki savet sudstva i protiv nje sudija može izjaviti prigovor „Visokom savetu sudstva u roku od 15 dana od dana dostavljanja odluke”.<sup>166</sup> Što se tiče javnih tužilaca, odluku o prestanku njihove funkcije donosi Narodna skupština na predlog Vlade, a Vlada predlaže razrešenje javnog tužioca na osnovu predloga Državnog veća tužilaca, dok odluku o prestanku funkcije zamenika javnog tužioca donosi samo Državno veće tužilaca.<sup>167</sup>

Sudija ili javni tužilac „razrešava se kada je osuđen za krivično delo na bezuslovnu kaznu zatvora od najmanje šest meseci ili za kažnjivo delo koje ga čini nedostojnim sudijske funkcije, kada nestručno vrši funkciju ili zbog učinjenog teškog disciplinskog prekršaja”.<sup>168</sup>

Mora se naglasiti da, prema *Zakonu o sudijama*, nestručnost podrazumeva „nedovoljno uspešno vršenje sudijske funkcije, ako sudija dobije ocenu ‘ne zadovoljava’, shodno kriterijumima i merilima za vrednovanje rada sudija”.<sup>169</sup> Isto pravilo važi za tužioce i zamenike javnog tužioca.<sup>170</sup>

Član 90 *Zakona o sudijama* veoma podrobno utvrđuje vrste disciplinskih prekršaja.<sup>171</sup> Ti prekršaji obuhvataju i takve slučajeve kao što je „uzimanje predmeta u rad redom koji neopravdano odstupa od reda kojim su primljeni; ...neopravdano neobaveštavanje predsednika suda o predmetima u kojima postupak duže traje; [ili] dostavljanje nepotpunih ili netačnih podataka od značaja za rad i odlučivanje Visokog saveta sudstva”.<sup>172</sup> Slični prekršaji pobrojani su

<sup>166</sup> *Zakon o sudijama*, član 57.

<sup>167</sup> Ustav, član 161. V. takođe: *Zakon o javnom tužilaštvu*, članovi 97–98.

<sup>168</sup> *Zakon o sudijama*, član 62; *Zakon o javnom tužilaštvu*, član 92, istovetno je formulisan.

<sup>169</sup> *Zakon o sudijama*, član 63.

<sup>170</sup> *Zakon o javnom tužilaštvu*, član 93.

<sup>171</sup> *Zakon o sudijama*, član 90: „...povreda načela nepristrasnosti; propuštanje sudije da traži izuzeće u predmetima u kojima postoji razlog za izuzeće, odnosno isključenje, predviđen zakonom; neopravdano kažnjenje u izradi odluka; uzimanje predmeta u rad redom koji neopravdano odstupa od reda kojim su primljeni; neopravdano nezakazivanje ročišta ili pretresa; učestalo kažnjenje 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 neprikladne odnose sa strankama ili njihovim pravnim zastupnicima u postupku koji vodi; davanje komentara o sudskim odlukama, postupcima ili predmetima u sredstvima javnog informisanja na način suprotan zakonu i sudskom poslovniku; obavljanje aktivnosti koje su zakonom određene kao nespojive sa sudijskom 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”.

<sup>172</sup> *Zakon o sudijama*, član 90: „...povreda načela nepristrasnosti; propuštanje sudije da traži izuzeće u predmetima u kojima postoji razlog za izuzeće, odnosno isključenje, predviđen zakonom; neopravdano kažnjenje u izradi odluka; uzimanje predmeta u rad redom koji neopravdano odstupa od reda kojim su primljeni; neopravdano nezakazivanje ročišta ili pretresa; učestalo kažnjenje 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 neprikladne odnose sa strankama ili njihovim pravnim zastupnicima u postupku koji vodi; davanje komentara o sudskim odlukama, postupcima ili predmetima u sredstvima javnog informisanja na način suprotan zakonu i sudskom poslovniku; obavljanje aktivnosti koje su zakonom određene kao nespojive sa sudijskom 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”.

u članu 104 *Zakona o javnom tužilaštvu*.<sup>173</sup> Kao što je gore već naglašeno, sudija, javni tužilac ili zamenik javnog tužioca mogu biti razrešeni ako se ustanovi da nestručno vrše svoju funkciju ili da su učinili „težak” disciplinski prekršaj.

Disciplinski prekršaj je „težak” ako je usled njegovog izvršenja „došlo do ozbiljnog poremećaja u vršenju sudske vlasti 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”.<sup>174</sup> Definicija je slično formulisana i kada je reč o tužiocima.<sup>175</sup> Disciplinski prekršaji su „ponovljeni” onda kada je disciplinska odgovornost utvrđena tri puta.<sup>176</sup>

I sudije i tužioci podvrgnuti su istom trostepenom sistemu disciplinskih kazni saglasno disciplinskom postupku: „javna opomena, umanjeње plate do 50 posto do jedne godine i zabrana napredovanja u trajanju do tri godine”.<sup>177</sup> Disciplinska komisija je ta koja utvrđuje da li je počinjen disciplinski prekršaj i, onda kada utvrdi da je disciplinski prekršaj težak, pokreće postupak za razrešenje.<sup>178</sup>

Postupak za razrešenje može pokrenuti svako lice koje podnese prijavu. Postupak se pokreće „od strane predsednika suda, predsednika neposredno višeg suda, predsednika Vrhovnog kasacionog suda, ministra nadležnog za pravosuđe, organa nadležnih za vrednovanje rada sudije i disciplinske komisije. Postupak razrešenja može po službenoj dužnosti pokrenuti i Visoki savet sudstva”.<sup>179</sup> Kada je reč o tužiocima i zamenicima javnog tužioca, 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. Državno veće tužilaca utvrđuje razloge za razrešenje”.<sup>180</sup> Visoki savet sudstva, odnosno Državno

<sup>173</sup> *Zakon o javnom tužilaštvu*, član 104 (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 kazazane pretrase, 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; upušta se 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 s 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”.

<sup>174</sup> *Zakon o sudijama*, član 90.

<sup>175</sup> *Zakon o javnom tužilaštvu*, član 104: Disciplinski prekršaj je „težak” ako je njegovim izvršenjem „došlo do ozbiljnog poremećaja u vršenju javnotužilačke 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”.

<sup>176</sup> *Zakon o sudijama*, član 90; *Zakon o javnom tužilaštvu*, član 104.

<sup>177</sup> *Zakon o sudijama*, član 91.

<sup>178</sup> *Zakon o sudijama*, član 92. Postupak pred Disciplinskom komisijom, koja je podorgan Visokog saveća sudstva, odvija se na predlog disciplinskog tužioca (članovi 93–98). U *Zakonu o javnom tužilaštvu*, član 105, utvrđen je disciplinski postupak kao onaj koji je predviđen za sudije.

<sup>179</sup> *Zakon o sudijama*, član 64.

<sup>180</sup> *Zakon o javnom tužilaštvu*, član 94.

veće tužilaca odlučuje o razrešenju sudija ili javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca u akuzatornom postupku.<sup>181</sup> Žalbe na te odluke mogu se uložiti Ustavnom sudu.<sup>182</sup>

U drugačijoj situaciji nalaze se predsednici sudova, koje može razrešiti Narodna skupština<sup>183</sup> „zbog kršenja obaveza ustanovljenih propisima za obavljanje poslova sudske uprave, narušavanja načela nezavisnosti sudije; postupanja suprotno propisima o dodeljivanju predmeta; odstupanja od propisa kojima se uređuje godišnji raspored sudija; teškog disciplinskog prekršaja u vršenju funkcije predsednika suda ili nestručnog vršenja funkcije predsednika suda”. Smatra se da predsednik suda nestručno obavlja svoju funkciju kada, shodno kriterijumima i merilima za vrednovanje rada predsednika sudova, njegov rad bude vrednovan ocenom ‘ne zadovoljava’.<sup>184</sup>

Mada svako lice može podneti zahtev za pokretanje postupka razrešenja predsednika suda, sam postupak za utvrđivanje razloga za razrešenje predsednika suda vodi Visoki savet sudstva „na predlog 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”,<sup>185</sup> a odluku o razrešenju predsednika suda donosi Narodna skupština, na osnovu predloga Visokog saveta sudstva.<sup>186</sup> Razrešeni predsednik suda nastavlja da obavlja sudijsku funkciju.<sup>187</sup>

U *Zakonu o sudijama* utvrđeno je da „predsednik suda odlučuje o obaveznom udaljenju sudije, a o obaveznom udaljenju (suspenziji) predsednika suda odlučuje predsednik neposredno višeg suda. Ako udaljenje nije obavezno, o njemu odlučuje predsednik Vrhovnog kasacionog suda. O udaljenju predsednika Vrhovnog kasacionog suda odlučuje Opšta sednica”.<sup>188</sup> Obavezno udaljenje sa funkcije sudiji sleduje samo onda kada mu je određen pritvor, dok se diskreciono udaljenje može primeniti „kad je pokrenut postupak za njegovu [sudije] razrešenje ili krivični postupak za delo zbog koga može biti razrešen”.<sup>189</sup>

*Zakonom o javnom tužilaštvu* utvrđeno je da „javni tužilac odlučuje o obaveznom udaljenju zamenika javnog tužioca, a o obaveznom udaljenju javnog tužioca odlučuje neposredno viši javni tužilac. Ako udaljenje nije obavezno, odluku donosi Republički javni tužilac. O udaljenju Republičkog javnog tužioca odlučuje Državno veće tužilaca”.<sup>190</sup> Odluka o obaveznom udaljenju javnog tužioca donosi se samo onda kada je tužilac (u izvorniku greškom stoji sudija) zadržan u pritvoru, dok diskreciono udaljenje može biti primenjeno „kada je pokrenut postupak za razrešenje, ili krivični postupak za delo zbog koga je moguće razrešenje”.<sup>191</sup>

<sup>181</sup> *Zakon o sudijama*, članovi 64–65; *Zakon o javnom tužilaštvu*, članovi 95–96.

<sup>182</sup> *Zakon o sudijama*, član 67; Ustav, član 161. V. takođe: *Zakon o javnom tužilaštvu*, članovi 97–98.

<sup>183</sup> *Zakon o sudijama*, član 74.

<sup>184</sup> *Zakon o sudijama*, član 75.

<sup>185</sup> *Zakon o sudijama*, član 76.

<sup>186</sup> *Zakon o sudijama*, član 77.

<sup>187</sup> *Zakon o sudijama*, član 78.

<sup>188</sup> *Zakon o sudijama*, član 15.

<sup>189</sup> *Zakon o sudijama*, član 14.

<sup>190</sup> *Zakon o javnom tužilaštvu*, član 59.

<sup>191</sup> *Zakon o javnom tužilaštvu*, član 58.

Osnovna načela nezavisnosti sudstva UN utvrđuju međunarodni okvir za disciplinski postupak, suspendovanje (udaljenje) i razrešenje nosilaca pravosudnih funkcija. U tom dokumentu utvrđeno je: „Optužbe ili žalbe protiv sudija koje su podnete u vezi sa sudijskim i profesionalnim sposobnostima biće brzo i pravično razmotrene, u odgovarajućem postupku. Sudija ima pravo na pravično saslušanje. Početna faza razmatranja slučaja biće neće biti otvorena za javnost, osim ako sudija ne zahteva drugačije. [...] Sudija može biti udaljen s dužnosti ili razrešen samo ako je nepodoban da nastavi obavljanje svoje funkcije zbog nesposobnosti ili nedoličnog ponašanja. [...] Sve odluke u disciplinskim postupcima, postupcima za udaljenje s dužnosti ili razrešenje donose se u skladu sa ustanovljenim standardima ponašanja sudija. [Na kraju] odluke u disciplinskim postupcima za udaljenje s dužnosti ili razrešenje treba da budu podložne nezavisnom preispitivanju. Moguće je da se ovo načelo ne primenjuje na odluke najvišeg suda ili zakonodavne vlasti u okviru razrešenja najviših državnih zvaničnika ili sličnih postupaka”.<sup>192</sup>

U *Preporuci Saveta Evrope o sudijama* utvrđeno je da disciplinski postupak „treba da sprovodi nezavisan organ ili sud uz sva jemstva pravičnog suđenja, i tim postupkom bi sudiji trebalo da se obezbedi pravo da ospori odluku i kaznu. Disciplinske kazne trebalo bi da budu srazmerne”.<sup>193</sup> Slične izraze istog tog načela sadrži *Singhvi deklaracija*,<sup>194</sup> Univerzalna sudijska povelja,<sup>195</sup> Evropska povelja o zakonu za sudije,<sup>196</sup> *Magna karta sudija*,<sup>197</sup> *Smernice za sprovođenje Bangalorskih principa*,<sup>198</sup> i sve su to podržali Konsultativni savet evropskih sudija<sup>199</sup> i Venecijanska komisija.<sup>200</sup>

Važno je naglasiti da „sudije ne bi trebalo da snose ličnu odgovornost kada se njihova odluka ukine ili preinači po žalbi”.<sup>201</sup> CCJE dodaje da „šef države, ministar pravde ili bilo koji drugi predstavnik političkih organa vlasti ne može učestvovati u disciplinskom organu”.<sup>202</sup>

U *Smernicama UN o tužiocima* potvrđuje se da će „pritužbe protiv tužilaca u kojima se navodi da je tužilac postupio na način koji jasno prelazi granice profesionalnih standarda [...] biti ekspeditivno i pravično obrađene, u odgovarajućem postupku. Tužioci imaju pravo na pravično saslušanje. Odluka podleže nezavisnom preispitivanju”.<sup>203</sup>

CCPE dalje naglašava da „s obzirom na važnu ulogu i funkciju tužilaca, njihovo razrešenje mora podlegati strogim zahtevima koji ne smeju podržati nezavisno

<sup>192</sup> Osnovna načela UN o nezavisnosti sudstva, načela 17–20.

<sup>193</sup> Preporuka Saveta Evrope o sudijama, stav 69.

<sup>194</sup> Singhvi deklaracija, stav 26(b), koja dalje utvrđuje: „Nadležnost u pogledu razrešenja može, međutim, biti poverena zakonodavcu kroz postupak smenjivanja sa funkcije ili zajedničku sednicu oba doma parlamenta, po mogućstvu na preporuku takvog suda ili odbora”.

<sup>195</sup> Univezalna sudijska povelja, član 11.

<sup>196</sup> Evropska povelja o zakonu za sudije, stav 5.1.

<sup>197</sup> Magna karta sudija, stav 6.

<sup>198</sup> Smernice za sprovođenje Bangalorskih principa, stav 15.4.

<sup>199</sup> CCJE, Mišljenje br. 3 o načelima i pravilima na kojima se temelji profesionalno ponašanje sudija, pre svega sudijska etika, o nekompatibilnom ponašanju i o nepristrasnosti, CoE Doc. CCJE (2002) Op. No. 3, 19. novembar 2002, stav 77(ii)–(iii)–(iv).

<sup>200</sup> Venecijanska komisija, Izveštaj o nezavisnosti sudstva, navedeno delo, stav 43.

<sup>201</sup> Preporuka o sudijama Saveta Evrope, stav 70. V. takođe: Singhvi deklaracija, stav 30.

<sup>202</sup> CCJE, Mišljenje br. 10, navedeno delo, stav 63.

<sup>203</sup> Smernice UN o ulozi tužilaca, stav 21.

i nepristrasno obavljanje tužilačkih dužnosti. Treba primeniti sva jemstva koja se primenjuju u disciplinskom postupku".<sup>204</sup> Isto to načelo prihvatio je i specijalni izvestilac UN za pitanja nezavisnosti sudija i advokata.<sup>205</sup>

Misija *ICJ* obaveštena je da oštećena lica mogu takođe podneti i krivičnu tužbu za krivično delo zloupotrebe pravosudnih ovlašćenja. Međutim, Misiji *ICJ* je rečeno da, uprkos činjenici da se podnose mnoge takve krivične prijave, većinu njih odbaci javni tužilac koji je zadužen da ih istraži. Navedeno je da je to predmet krivične prijave s najvišom stopom odbacivanja. Kada je reč o tužiocima, oštećena lica mogu podneti prijavu ili zbog obustave istrage ili zbog obustave gonjenja najvišoj tužilačkoj instanci; mogu isto tako uložiti prigovor na ponašanje tužioca; mogu podneti prijavu disciplinskom tužiocu i Disciplinskoj komisiji, što su stalni organi Državnog veća tužilaca.

*ICJ*, međutim, smatra da nije primereno da se zadrži uloga Narodne skupštine u bilo kojoj tački postupka razrešenja i disciplinskog postupka i pozdravlja najavu reforme u tom smislu (vidi gore).

Konačno, *ICJ* je zabrinut zbog važnosti koja se pridaje nezadovoljavajućim ocenama u vezi sa razrešenjem sudija i javnih tužilaca i zamenika javnog tužioca. U sistemu u kome se ocene uglavnom baziraju na kvantitativnim podacima (vidi niže), to je posebno zabrinjavajuće jer bi moglo prisiliti sudije i tužioce da donose sumnjive odluke, što bi dalje vodilo ka povećanju obustava postupaka. Konačno, s obzirom na važnost hijerarhije u tužilaštvu i hijerarhije i u jednoj i u drugoj profesiji u smislu vrednovanja (vidi dole), taj sistem je u suprotnosti s načelom lične nezavisnosti, barem kada je reč o sudijama.

#### 4.4. Ocenjivanje i unapređenje

Rad svih sudija i predsednika sudova „podleže redovnom vrednovanju [koje...] obuhvata sve aspekte sudijskog posla, odnosno poslova predsednika suda, i predstavlja osnovu za izbor, obaveznu obuku sudija i razrešenje".<sup>206</sup> Vrednovanje se „vrši na osnovu javno objavljenih, objektivnih i jedinstvenih kriterijuma i merila, u jedinstvenom postupku u kome je obezbeđeno učestće sudije, odnosno predsednika suda čiji se rad vrednuje. Kriterijume, merila i postupak za vrednovanje rada sudija, odnosno predsednika sudova utvrđuje Visoki savet sudstva".<sup>207</sup>

Rad sudija vrednuju komisije koje su sastavljene od po troje sudija. Rad sudija i predsednika sudova „redovno se vrednuje jednom u tri godine, dok se rad sudija koji su prvi put izabrani vrednuje jednom godišnje".<sup>208</sup> Vredi primetiti, kao što smo gore već naveli, da ocena „ne zadovoljava“ može dovesti do razrešenja.<sup>209</sup> *ICJ* je obavešten da su te odredbe počele tek sasvim skoro da se primenjuju, pa je još teško proceniti njihov stvarni uticaj na rad sudija.

*Zakonom o javnom tužilaštvu* utvrđeno je da „vrednovanje rada javnog tužioca i zamenika javnog tužioca predstavlja osnov za izbor, obaveznu obuku

<sup>204</sup> CCPE, *Mišljenje br. 9*, navedeno delo, stav 72.

<sup>205</sup> Vidi, Specijalni izvestilac UN za pitanja nezavisnosti sudija i advokata, *Godišnji izveštaj 2012*, navedeno delo, stav 70.

<sup>206</sup> *Zakon o sudijama*, član 32.

<sup>207</sup> *Zakon o sudijama*, član 32.

<sup>208</sup> *Zakon o sudijama*, član 35.

<sup>209</sup> *Zakon o sudijama*, član 63.

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”.<sup>210</sup> Kao što je gore opisano, loša ocena prilikom vrednovanja može imati za posledicu razrešenje. Vrednovanje vrši „neposredno viši javni tužilac, uz pribavljeno mišljenje kolegijuma neposredno višeg javnog tužilaštva. Vrednovanje rada zamenika javnog tužioca vrši javni tužilac, uz pribavljeno mišljenje kolegijuma javnog tužilaštva”.<sup>211</sup>

U *Komentarima Bangalorskih principa* utvrđeno je da „propisno razmatranje slučaja ima prednost u odnosu na produktivnost”.<sup>212</sup> Tu se naglašava da sistem ocenjivanja ili inspekcije „ne bi smeo da navede sudiju na to da, iz razloga efikasnosti, favorizuje produktivnost u odnosu na valjano obavljanje sopstvene uloge, koja se ogleda u donošenju temeljito promišljene odluke u svakom pojedinačnom slučaju, u skladu sa zakonom i suštinom predmeta”.<sup>213</sup>

*Preporuka Saveta Evrope o sudijama* dopušta da „države-članice mogu uvesti sisteme za ocenjivanje sudija od strane pravosudnih organa, sa ciljem da se doprinese efikasnosti sprovođenja pravde [...]. [Međutim], tamo gde pravosudni organi utvrđuju sisteme za ocenjivanje sudija, takvi sistemi bi trebalo da se zasnivaju na objektivnim kriterijumima. Njih bi trebalo da objavi nadležni pravosudni organ. Ta procedura bi trebalo da omogući sudijama da izraze mišljenje o vlastitim aktivnostima i o oceni tih aktivnosti, kao i da ospore ocene pred nezavisnim organom ili sudom”.<sup>214</sup>

*Evropska povelja o zakonu za sudije* potvrđuje da svaki sistem unapređenja u sudstvu, kada se ne zasniva na dužini radnog staža, mora biti „zasnovan isključivo na pokazanom kvalitetu rada i savesnom obavljanju sudijskih dužnosti, što objektivno procenjuje jedan ili nekoliko sudija i o čemu se razgovara sa sudijom o kome je reč”.<sup>215</sup> Odluku o unapređenju moraju doneti pravosudni saveti ili posebno uticajni i važni organi i ona mora podlegati nezavisnom žalbenom mehanizmu.<sup>216</sup>

Međutim, Konsultativni savet evropskih sudija Saveta Evrope naglasio je da, iako „pravosudni savet treba da ima bitnu ulogu u utvrđivanju kriterijuma opšte ocene, to telo ipak ne sme da bude zamena odgovarajućem pravosudnom organu kome je poverena ocena pojedinačnih sudija”.<sup>217</sup> Tu se naglašava da

<sup>210</sup> *Zakon o javnom tužilaštvu*, član 99.

<sup>211</sup> *Zakon o javnom tužilaštvu*, član 102.

<sup>212</sup> *Komentar Bangalorskih principa*, navedeno delo, stav 41.

<sup>213</sup> *Komentar Bangalorskih principa*, navedeno delo, stav 42.

<sup>214</sup> *Preporuka o sudijama Saveta Evrope*, 42 i 58.

<sup>215</sup> *Evropska povelja o zakonu za sudije*, stav 4.1.

<sup>216</sup> *Evropska povelja o zakonu za sudije*, stav 4.1. V. takođe: Specijalni izvestilac UN za pitanja nezavisnosti sudija i advokata, *Godišnji izveštaj 2009*, navedeno delo, stav 71; CCJE, *Mišljenje br. 10*, navedeno delo, stavovi 53–54: „Razume se da se kvalitet pravosuđa može meriti objektivnim podacima, kao što su na primer uslovi pristupa pravdi i način na koji je javnost prihvaćena na sudu, lakoća s kojom se sprovede dostupne procedure i rokovi u kojima se predmeti rešavaju i odluke izvršavaju. Međutim, taj postupak podrazumeva i subjektivniju ocenu vrednosti donetih odluka i načina na koji javnost te odluke doživljava. Osim toga, taj postupak mora uzeti u obzir informacije koje su u većoj meri političke prirode, na primer deo budžetskih sredstava koji je dodeljen pravosuđu i način na koji druge grane vlasti doživljavaju nezavisnost sudstva. Svi ti razlozi opravdavaju aktivno učešće pravosudnih saveta u oceni kvaliteta pravosuđa i sprovođenju tehnika kojima se osigurava efikasnost sudijskog posla”.

<sup>217</sup> CCJE, *Mišljenje br. 10*, navedeno delo, stav 56. V. takođe: CCJE, *Mišljenje br. 17 o vrednovanju rada sudija, kvalitetu pravosuđa i poštovanju sudijske nezavisnosti*, CoE Doc. CCJE(2014)2, 24. oktobar 2014, stav 49.5.

„nepovoljna ocena ne bi trebalo da predstavlja (osim u izuzetnim okolnostima) osnov za razrešenje. Razrešenje se sprovodi samo u slučaju teškog kršenja disciplinskih pravila ili krivičnih odredaba utvrđenih zakonom ili ukoliko je neizbežni zaključak postupka ocenjivanja to da sudija nije u stanju ili ne želi da obavlja sudijsku funkciju na objektivno procenjenom minimumu prihvatljivog standarda“.<sup>218</sup>

CCJE je autoritativno saopštio da „cilj svakog individualnog ocenjivanja rada sudija [...], bez obzira na to da li je reč o 'formalnom' ili 'neformalnom' ocenjivanju, mora da bude usmeren na poboljšanje kvaliteta rada sudija i, samim tim, celokupnog pravosudnog sistema date zemlje“.<sup>219</sup> U svom Mišljenju br. 14, CCJE je utvrdio jasne smernice za sprovođenje ocenjivanja rada sudija uz puno poštovanje nezavisnosti sudstva.

Kada je reč o tužiocima, CCPE je naglasio da „vrednovanje rada tužilaca treba obavljati u redovnim vremenskim razmacima, ono mora da bude razumno, sprovedeno na osnovu primerenih, objektivnih i utvrđenih kriterijuma i u odgovarajućem i pravičnom postupku“.<sup>220</sup> Što se tiče jemstava, „tužiocima treba da imaju pristup rezultatima ocene njihovog rada i da imaju pravo da iznesu svoja zapažanja i da traže pravno zadovoljenje, tamo gde je to primereno“.<sup>221</sup>

Misija GRECO je 2015. zaključila da se, u sistemu pravosuđa u Srbiji, „sistem [vrednovanja] skoro isključivo oslanja na elemente produktivnosti, čak i među takozvanim kvalitativnim kriterijumima (npr. procenat odluka koje su ukinute pošto je zatražen pravni lek, vreme za donošenje odluka u pismenoj formi). S tim u vezi, GRECO ukazuje na to da, čak i ako je produktivnost svakako neophodan element ocena rada sudije, ona ne sme biti jedini element. GRECO je izrazio zabrinutost i da bi preterana zavisnost od kvantitativnih kriterijuma mogla da nametne nepravilan stav u kome će fokus biti stavljen na statističke ciljeve umesto na visokokvalitetan rad“.<sup>222</sup> Pored toga, GRECO je izrazio zabrinutost da „vrednovanje služi kao osnov za razrešenje ukoliko je ocena 'nezadovoljavajuća', kao i da VSS može da inicira vrednovanje van uobičajenog trogodišnjeg ciklusa, što bi moglo da nosi sobom rizik od mogućeg uznemiravanja ili pritiska“.<sup>223</sup>

Kada je reč o tužiocima, misija GRECO je izrazila „zabrinutost (kao i kada se radilo o sudijama, iako u nešto manjoj meri) da sistem možda stavlja preveliku težinu na kvantitativne faktore, od kojih su neki, po svemu sudeći, neadekvatni — kao što je procenat pravnosnažnih presuda — što može vršiti neprimeren pritisak na tužioce. Osim toga, GET je ponovo zabrinut da vrednovanje služi kao osnov za razrešenje ukoliko ocena glasi 'ne zadovoljava', kao i da Državno veće tužilacamože da inicira vrednovanje izvan uobičajenog trogodišnjeg ciklusa, što ostavlja prostor za moguće uznemiravanje ili neprimereni pritisak“.<sup>224</sup>

Misiji ICJ su neki akteri kazali da su vrednovanja uglavnom kvantitativna. Osim toga, rečeno je da taj sistem vrednovanja i utvrđivanja planova rada (vidi dole)

<sup>218</sup> CCJE, *Mišljenje br. 17*, navedeno delo, stav 49.12.

<sup>219</sup> CCJE, *Mišljenje br. 17*, navedeno delo, stav 49.3.

<sup>220</sup> CCPE, *Mišljenje br. 9*, navedeno delo, stav 65.

<sup>221</sup> CCPE, *Mišljenje br. 9*, navedeno delo, stav 66.

<sup>222</sup> GRECO, *Izveštaj o četvrtom krugu evaluacije*, navedeno delo, stav 117.

<sup>223</sup> GRECO, *Izveštaj o četvrtom krugu evaluacije*, navedeno delo, stav 118.

<sup>224</sup> GRECO, *Izveštaj o četvrtom krugu evaluacije*, navedeno delo, stav 176.

izražava visok stepen moći i kontrole koju predsednici sudova imaju nad ostalim sudijama, budući da su kadri da indirektno utiču na njihove plate i razvoj karijere.

*ICJ* smatra da vrednovanje u sudstvu i tužilaštvu samo po sebi nije problematično. Međutim, *ICJ* je veoma zabrinut zbog toga što su rezultati vrednovanja povezani sa osnovom za razrešenje (vidi gore). Takva situacija, u kombinaciji sa ovlašćenjima koja predsednici sudova imaju u pogledu upravljanja sudom, delotvornosti i planova rada, u praksi ponovo uvodi hijerarhijski sistem u sudstvu koji je u suprotnosti s načelom nezavisnosti.

Osim toga, i kada je reč o sudstvu i kada je reč o tužilaštvu, korišćenje kvantitativnog vrednovanja bremenito je opasnošću da nanese štetu delotvornom pristupu pravdi, što dalje vodi riziku od masovnog odbacivanja slučajeva ili „pingponga” koji se ponavlja između viših i nižih sudskih instanci ili viših ili nižih tužilaštava. Konačno, veza između vrednovanja i osnova za razrešenje ugrožava sam cilj vrednovanja, tj. povećanje efikasnosti i delotvoran pristup pravdi zato što će sudije i tužioci strahujući od razrešenja više voditi računa o pojedinačnim rezultatima slučajeva, kako god da do njih dođu, nego o rešavanju sistemskih i organizacionih pitanja.

*ICJ* preporučuje da se ukloni svaka veza između rezultata vrednovanja i osnova za razrešenje, osim ako su rezultati toliko loši da dostižu nivo drugih osnova za razrešenje, npr. „nesposobnost”.



## 5. Dalji izazovi u opštem pravnom sistemu u Srbiji

Upravljanje tužilaštvom i sudstvom ne mogu se sagledavati u vakuumu. Krajnji cilj delotvornosti njihove nezavisnosti i samostalnosti, kao suštinskih odlika vladavine prava, jeste pravičan i ravnopravan pristup pravdi za sve, uključujući i sve ono što se odnosi na osporavanje ostvarivanja ljudskih prava. Stoga je primereno da se izazovi i rešenja na planu delotvorne i nezavisne samouprave u tim dvema profesijama (sudskoj vlasti u celini) sagledaju u kontekstu opštih pravnih izazova koji utiču na pristup pravdi.

### 5.1. Novi Zakonik o krivičnom postupku

Za vreme svoje misije, *ICJ* je obavešten da je novi *Zakonik o krivičnom postupku* (ZKP) upravo stupio na snagu posle bitnih promena koje je doneo u svom pristupu i odredbama. Navodi se da novi ZKP preuzima anglosaksonski akuzatorni sistem za razliku od inkvizitornog sistema koji je ranije bio na snazi na temelju centralne uloge istražnog sudije kao filtera između krivičnog čina i suđenja, kao i na važnoj ulozi policije u vođenju krivičnih istraga.

Novi ZKP poverava tužiocima centralnu ulogu u vođenju krivične istrage i utvrđivanju odgovornosti za krivično delo, kao i za preduzimanje istražnih mera, uključujući pretres, saslušavanje osumnjičenih i svedoka, prikupljanje forenzičkih i drugih dokaza i pritvor u pretkrivičnom postupku, što je ranije sve spadalo u nadležnost policije. Na taj način je bitno uvećana uloga i obim posla Republičkog tužilaštva. Za vreme svoje misije, *ICJ* je obavešten da te povećane nadležnosti nisu praćene potrebnim povećanjem broja zaposlenih, izgradnjom kapaciteta, niti odgovarajućim jemstvima za okrivljene.

Osim toga, *ICJ* primećuje da nova uloga javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca koji sada stoje na čelu krivičnih istraga povećava potrebu za njihovom nezavisnošću kako bi se obezbedila nezavisnost same istrage (vidi gore).

### 5.2. Kvalitet sudske prakse i delotvornost sistema

Misija *ICJ* je u više navrata imala prilike da od najrazličitijih aktera čuje pritužbe koje su se odnosile na kvalitet presuda, u smislu njihove dubine i pravne analize, posebno kada je reč o načinu na koji su presude formulisane, kao i pritužbe u vezi s nekonzistentnošću sudske prakse širom zemlje i s time što i dalje postoji veliki broj zaostalih predmeta.

Kada je reč o **neujednačenoj sudskoj praksi**, čini se da se to pripisuje formiranju četiri apelaciona suda koji *de facto* imaju konačnu reč u odlučivanju, kao i u vezi sa odsustvom nadležnosti Vrhovnog kasacionog suda (VKS) u pogledu izdavanja obavezujućih pravnih mišljenja onda kada zaseda u opštoj sednici. Misija je obaveštena da je VKS započeo jedan projekat u sklopu koga njegove sudije posećuju svaki sud da bi širile jednoobraznu sudsku praksu i ukazano je na to da taj program donosi izvesne rezultate. *ICJ* je obavešten o sadašnjem predlogu reforme kojem bi trebalo da cilj bude zamena četiri apelaciona suda jednim apelacionim sudom koji bi imao sedište u Beogradu. *ICJ* smatra da bi, u svetlu potrebe za konzistentnošću sudske prakse i s obzirom na broj stanovnika Srbije, osnivanje jednog jedinstvenog apelacionog suda moglo predstavljati korisno poboljšanje, ako se utvrde postupci i mehanizmi koji će osigurati da imenovanja u taj jedinstveni sud budu primerena i zasnovana na nezavisnosti i najvišoj stručnosti.

Kada je reč o delotvornom i pravičnom funkcionisanju sistema i njegovoj **efikasnosti**, Komitet za ljudska prava UN je još 2011. izrazio zabrinutost zbog „problema koji proističu iz ukupnog neadekvatnog funkcionisanja sudova u ostvarivanju pravde, usled čega nastaju nerazumni zastoji i drugi nedostaci u postupcima“ u Srbiji.<sup>225</sup>

Veoma detaljnu analizu sačinila je Svetska banka u sklopu Multidonatorskog povereničkog fonda za podršku sektoru pravosuđa u Srbiji, i to je objavila kao *Funkcionalnu analizu pravosuđa u Srbiji* (2014). Taj dokument sadrži korisne preporuke o tome kako povećati efikasnost pravosudnog sistema u Srbiji i poboljšati pristup pravdi.

U *Analizi* se zaključuje da sudovi trenutno nisu u stanju da se efikasno oslobode starih slučajeva koji čine veliko breme zaostalih predmeta u celoj zemlji. Izražena je percepcija pravosuđa kao korumpiranog sektora. U *Analizi* je utvrđeno da slabo formulisani zakoni, nedosledna sudska praksa i veliki udeo žalbi utiču na kvalitet pravosuđa u celini. Zaključeno je da kvantitet i stepen preduzetih reformi nisu doneli značajne rezultate na planu delotvornosti i pristupa pravdi. Za sudstvo, koje se odlikuje time što je broj sudija po stanovniku veći od proseka Evropske unije, u *Analizi* je navedeno da je neefikasno organizovano i da nema dovoljan kapacitet u pogledu upravljanja sudom. U *Analizi* je takođe utvrđeno da je u Srbiji problem pogrešnog opredeljivanja ljudskih i drugih resursa mnogo izraženiji od problema nedovoljno brojnog kadra. Toliko veliki broj sudija predstavlja, pre svega, odraz žurnog i nepravilnog „reizbora“ sudija 2009–2012 (vidi gore), posle koga su sve sudije morale da budu vraćene na funkcije, pored onih koje su bile novonaimenovane. U *Analizi* je utvrđeno da, uprkos tom povećanju zaposlenih u sudovima, nije bilo znakova da je broj zaostalih predmeta bitno smanjen.

U celini gledano, nedostatak kapaciteta u sudstvu kada je reč o planiranju, upravljanju i izveštavanju ocenjen je kao ranjivo mesto u obezbeđivanju delotvornog pristupa pravdi. U *Analizi* je navedeno da postoji važna količina presuda koje nisu izvršene, posebno onda kada je država dužnik. Konačno, u *Analizi* je konstatovano da ne postoji Zakon o pravnoj pomoći, uprkos najavama da će taj zakon biti uskoro donet.

*Nacionalna strategija reforme pravosuđa za period 2013–2018* utvrdila je kao cilj rešavanje zaostalih predmeta i navela još nekoliko ciljeva usmerenih ka povećanju upravljačke i nadzorne nadležnosti Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca, uz povećanje njihovog kapaciteta u pogledu budžetske nadležnosti, analize reformi i vrednovanja postignutih rezultata, kao i indikatora efikasnosti.<sup>226</sup> U *Funkcionalnoj analizi* to se opisuje kao „važan pokazatelj za pravosuđe u Srbiji“. Ipak, u *Analizi* se konstatuje da je „Akcioni plan možda preambiciozan i biće ga teško realizovati u roku od pet godina. Takođe, Nacionalna strategija reforme pravosuđa se mahom usredsređuje na donošenje zakona, više nego na to da se delotvorno sprovode postojeći zakoni i novi zakoni kako bi se promenilo ponašanje na terenu“.<sup>227</sup>

U *Preporuci Saveta Evrope o sudijama* podseća se na to da „efikasnost sudija i pravosudnih sistema predstavlja neophodan uslov za zaštitu prava sva-

<sup>225</sup> Komitet za ljudska prava UN, *Zaključne primedbe o Srbiji*, navedeno delo, stav 17.

<sup>226</sup> NSRP, navedeno delo, s. 4, s. 11.

<sup>227</sup> World Bank, *Serbia Judicial Functional Review*, stav 58.

kog lica, poštovanje zahteva člana 6. Konvencije, pravnu sigurnost i poverenje javnosti u vladavinu prava”.<sup>228</sup> U tom svetlu, „organi nadležni za organizaciju i funkcionisanje pravosudnog sistema dužni su da sudijama obezbede uslove koji im omogućavaju da ispune svoj zadatak, a efikasnost bi trebalo da postignu istovremeno štiteći i poštujući nezavisnost i nepristrasnost sudija”.<sup>229</sup> U slučaju Srbije, ti organi su Visoki savet sudstva i Ministarstvo pravde.

Konkretnije, Preporuka Saveta Evrope o sudijama naglašava da „sudije treba da dobijaju informacije koje su im potrebne kako bi im se omogućilo da donose relevantne procesne odluke onda kada takve odluke imaju finansijske implikacije”.<sup>230</sup> Dalje se u dokumentu preporučuje da bi sudovima trebalo da bude dodeljen „dovoljan broj sudija i primereno kvalifikovanog osoblja za podršku”,<sup>231</sup> da sudije treba „podsticati da se uključe u upravljanje sudovima”,<sup>232</sup> i da „kako bi se sprečilo i smanjilo prekomerno opterećenje sudova, treba, u skladu s nezavisnošću pravosuđa, preduzeti mere da se nesudski zadaci dodele drugim primereno kvalifikovanim licima”.<sup>233</sup>

Vredi napomenuti da *Zakon o sudijama* utvrđuje da „Visoki savet sudstva određuje broj sudija i sudija porotnika za svaki sud. [...] On na pet godina preispituje potreban broj sudija i porotnika u svakom sudu i može po sopstvenoj inicijativi ili na predlog predsednika suda, predsednika neposredno višeg suda, predsednika Vrhovnog kasacionog suda i ministra nadležnog za pravosuđe preispitati potreban broj sudija i sudija porotnika i pre isteka roka od pet godina”.<sup>234</sup> Zakonom je takođe utvrđeno da je sudija dužan da hijerarhijskim kanalima obavesti predsednika suda o produženju sudskog postupka, svejedno da li je ono opravdano ili nije.<sup>235</sup>

*ICJ* u ovoj fazi nije u poziciji da formuliše detaljne preporuke o tome kako bi trebalo povećati efikasnost sudskog sistema. *ICJ* primećuje da *Nacionalna strategija reforme pravosuđa* predviđa redovne analize i izmene i dopune regulatornog okvira u cilju poboljšanja efikasnosti.<sup>236</sup> *ICJ* apeluje da taj pristup bude oprezan. Očigledno je da je Srbija podvrgnuta mnogobrojnim ciklusima pravosudnih reformi koje nisu dozvolile da ih sistem u punoj meri apsorbuje. Za proces sprovođenja reformi potrebno je vreme.

*ICJ* preporučuje da se težište stavi na praktičnu primenu preporuka Svetske banke u vezi sa efikasnošću sudstva za koju nisu potrebne značajne ili kontinuirane pravne reforme. *ICJ* naglašava da je efikasnost, kao cilj, važna u onoj meri u kojoj ona pojačava delotvornost u sprovođenju pravde za sve one kojima

<sup>228</sup> *Preporuka Saveta Evrope o sudijama*, stavovi 30–31.

<sup>229</sup> *Preporuka Saveta Evrope o sudijama*, stav 32.

<sup>230</sup> *Preporuka Saveta Evrope o sudijama*, stav 34.

<sup>231</sup> *Preporuka Saveta Evrope o sudijama*, stav 35.

<sup>232</sup> *Preporuka Saveta Evrope o sudijama*, stav 41.

<sup>233</sup> *Preporuka Saveta Evrope o sudijama*, stav 36. V. takođe: *Mere za primenu Bangalorskih principa*, stavovi 4.3–4.4. U njima se utvrđuje da „sudstvo treba da se potruži da koristi informacionu i komunikacionu tehnologiju u cilju jačanja transparentnosti, integriteta i efikasnosti pravosuđa. [Pored toga, u] ostvarivanju svoje dužnosti unapređivanja kvaliteta pravosuđa, sudstvo treba kroz reviziju predmeta, ispitivanja stavova korisnika sudova i drugih aktera, [kroz] razgovor sa odborima korisnika sudova i na druge načine da se postara da sagleda stepen zadovoljstva javnosti pravosuđem i da identifikuje sistemске slabosti u sudskim postupcima kako bi se te slabosti otklonile”.

<sup>234</sup> *Zakon o sudijama*, član 10.

<sup>235</sup> *Zakon o sudijama*, član 28.

<sup>236</sup> NJRS, navedeno delo, s. 11.

je potreban pristup pravosudnom sistemu ili koji nastoje da ostvare taj pristup, u skladu s ljudskim pravima i vladavinom prava. Efikasnost nikada ne bi smela da bude korišćena kao opravdanje za smanjenje troškova nauštrb sprovođenja pravde. U tom pogledu, *ICJ* smatra da je, kada je reč o povećanju efikasnosti, važno težiti postizanju dugoročnih rezultata, budući da pravna kultura i percepcija pravde u smislu pristupa pravima predstavljaju ključ koji može da osigura opredeljenost sudija za povećanje pravosudne efikasnosti.

### 5.3. Raspodela predmeta i upravljanje radom

Saglasno *Zakonu o sudijama*, predmeti se raspodeljuju sudijama „prema redosledu koji ne zavisi od ličnosti stranaka i okolnosti pravne stvari. Sudiji se predmeti poveravaju na osnovu rasporeda poslova u sudu, u skladu sa Sudskim poslovníkom, prema redosledu koji je unapred utvrđen za svaku kalendarsku godinu, isključivo na osnovu oznake i broja predmeta. Niko nema pravo da sudska veća obrazuje i predmete dodeljuje mimo rasporeda poslova i redosleda prijema predmeta”.<sup>237</sup> Takođe, „od redosleda prijema predmeta može se odstupiti samo zbog velike preopterećenosti brojem predmeta i opravdane sprečenosti sudije, u skladu sa sudskim poslovníkom”.<sup>238</sup> Sudija ima pravo na prigovor predsedniku neposredno višeg suda na godišnji raspored poslova i raspodelu predmeta<sup>239</sup> i „predsednik suda je dužan da o svakom godišnjem odstupanju od redosleda prijema predmeta pismeno obavesti predsednika neposredno višeg suda”.<sup>240</sup>

Saglasno *Osnovnim principima UN o nezavisnosti sudstva*, „ne sme biti nikakvog neodgovarajućeg ili neopravdanog uplitanja u sudski postupak, niti su odluke sudova podložne preispitivanju. To načelo ne dira u pravo sudske vlasti da u skladu sa zakonom pristupi preispitivanju i pravo nadležnih organa da ublaže ili promene kazne koje izreknu sudovi”.<sup>241</sup>

U Preporuci Saveta Evrope o sudijama potvrđuje se da „viši sudovi ne bi trebalo sudijama da daju uputstva o tome kakvu presudu treba da izreknu u pojedinim slučajevima, osim kod preliminarnih odluka ili prilikom odlučivanja o pravnim lekovima u skladu sa zakonom. [Osim toga] dodeljivanje predmeta u okviru suda trebalo bi da sledi objektivne i unapred utvrđene kriterijume da bi se zaštitilo pravo na nezavisnog i nepristrasnog sudiju. Na dodeljivanje predmeta ne bi trebalo da utiču želje strana u predmetu, niti bilo ko ko je na neki drugi način zainteresovan za ishod predmeta”.<sup>242</sup>

*Magna karta sudija* utvrđuje da „se sudijama u ostvarivanju njihove funkcije sprovođenja pravde ne smeju izdavati bilo kakvi nalozi ili instrukcije, niti [sudije] smeju da budu pod bilo kakvim hijerarijskim pritiskom, već su vezani samo zakonom”.<sup>243</sup> Specijalni izvestilac za pitanja nezavisnosti sudija i advokata naglašava da „treba da postoji mehanizam raspodele predmeta koji će takođe štititi sudije od mešanja iznutra, iz redova samog pravosuđa”.<sup>244</sup> Venecijanska

<sup>237</sup> *Zakon o sudijama*, član 24.

<sup>238</sup> *Zakon o sudijama*, član 25, stav 1.

<sup>239</sup> *Zakon o sudijama*, član 26.

<sup>240</sup> *Zakon o sudijama*, član 27.

<sup>241</sup> *Osnovni principi UN o nezavisnosti sudstva*, princip br. 4.

<sup>242</sup> *Preporuka Saveta Evrope o sudijama*, stavovi 23–24.

<sup>243</sup> *Magna karta sudija*, član 10.

<sup>244</sup> Specijalni izvestilac UN za pitanja nezavisnosti sudija i advokata, *Godišnji izveštaj 2009*, navedeno delo, stav 47.

komisija je naglasila da „načelo interne sudijske nezavisnosti znači da je nezavisnost svakog pojedinačnog sudije inkompatibilna sa odnosom podređenosti sudija u njihovoj aktivnosti donošenja odluka”.<sup>245</sup>

Specijalni izvestilac UN je 2009. godine, tokom nekoliko misija koje je sproveo u sklopu svog mandata, zaključio da „raspodela sudskih predmeta po nahođenju predsednika suda može stvoriti sistem u kome se najosetljiviji predmeti poveravaju određenim sudijama, dok se druge sudije iz toga isključuju [ili] predsednici sudija, u specifičnim slučajevima, zadržavaju pravo da poveravaju predmete određenim sudijama ili da oduzimaju predmete od određenih sudija, što u praksi može voditi ka teškim zloupotrebama”.<sup>246</sup> Venecijanska komisija je svojim zaključcima potkrepila navedeni zaključak.<sup>247</sup>

Međunarodnim smernicama predlažu se rešenja koja podrazumevaju nasumičnu raspodelu predmeta, kao što je raspodela žrebom, automatska raspodela prema abecednom, odnosno azbučnom redu ili pomoću unapred utvrđenih planova za upravljanje sudom.<sup>248</sup> Kada je potrebno da se predmeti raspodele uz odstupanja od sistema nasumične raspodele, iz razloga kao što je na primer veliki broj zaostalih predmeta ili specijalizacija, „treba, međutim, unapred utvrditi kriterijume na temelju kojih će predsednik suda ili predsedništvo suda donositi takve odluke. Idealno bi bilo da taj način raspodele bude podložan preispitivanju”.<sup>249</sup>

Za vreme posete Srbiji, neki akteri su rekli Misiji *ICJ* da, mada postoji sistem nasumične raspodele predmeta, derogacioni prerogativi predsednika sudova nisu korišćeni na transparentan način koji podrazumeva odgovornost. *ICJ* primećuje da je u *Funkcionalnoj analizi* Svetske banke ustanovljeno da „ne koriste svi predsednici sudova tu tehnološku funkciju [tehnologiju za nasumičnu raspodelu predmeta], a oni predsednici sudova koji je koriste i sami relativno često izbegavaju taj sistem”.<sup>250</sup>

*ICJ* je zabrinut da bi taj stav izbegavanja nasumične raspodele predmeta, bez odgovarajućeg izveštavanja o tome i obrazloženja, mogao pojačati hijerarhijsku moć predsednika sudova nad ostalim sudijama nauštrb načela lične nezavisnosti sudija.

<sup>245</sup> Venecijanska komisija, *Izveštaj o sudijskoj nezavisnosti*, navedeno delo, stav 72.

<sup>246</sup> Specijalni izvestilac UN za pitanja nezavisnosti sudija i advokata, *Godišnji izveštaj 2009*, navedeno delo, stav 47.

<sup>247</sup> Venecijanska komisija, *Izveštaj o sudijskoj nezavisnosti*, navedeno delo, stav 79.

<sup>248</sup> Specijalni izvestilac UN za pitanja nezavisnosti sudija i advokata, *Godišnji izveštaj 2009*, navedeno delo, stav 47; Venecijanska komisija, *Izveštaj o sudijskoj nezavisnosti*, navedeno delo, stav 80.

<sup>249</sup> Venecijanska komisija, *Izveštaj o sudijskoj nezavisnosti*, navedeno delo, stav 80. V. takođe: stav 81. V. takođe: *Mere za sprovođenje Bangalorskih principa*, stavovi 3.2, 3.3.

<sup>250</sup> Svetska banka, *Funkcionalna analiza pravosuđa u Srbiji*, navedeno delo, Analitički rezime, s. 52.

## 6. Zaključci i preporuke

*ICJ* je svestan da su mnogi nedostaci u pogledu nezavisnosti sudstva i javnog tužilaštva u Srbiji i njihove samouprave već identifikovani u međunarodnim i domaćim analizama, izveštajima i preporukama. *ICJ* pozdravlja odlučnost i rešenost za sprovođenje ustavne i institucionalne reforme.

*ICJ* smatra da dve prepreke stoje na putu reforme sudstva i tužilaštva koja bi bila istinski delotvorna u obezbeđivanju njihove nezavisnosti, samostalnosti i delotvornosti: prva prepreka je to što nepostoji utemeljena „kultura nezavisnosti“ u sudstvu i tužilaštvu, na institucionalnom i individualnom nivou; druga je stres koji nacionalnim akterima uliva stalna reforma.

Prvu prepreku je u različitoj meri naglasio gotovo svako s kim je Misija imala prilike da se sretne. Tragovi iskustava pređašnjih pravosudnih reformi osećaju se u mentalitetu pokornosti prema izvršnoj vlasti — što je, sasvim shvatljivo, u većoj meri izraženo u tužilaštvu nego u sudstvu. Pored toga, traumatično iskustvo postupka reizbora dovelo je sudije i tužioce u situaciju da strahuju za svoj položaj jer su na sopstvenoj koži osetili da ustavne garancije stalnosti položaja jednog dana mogu vredeti mnogo, a sutradan praktično ništa. Ako sudije i tužiocci ne doživljavaju ustavna jemstva stalnosti svog položaja kao štit koji ih brani od mešanja političkih faktora, onda postoji opasnost da ni sva druga jemstva ne mogu da obezbede istinsku i delotvornu nezavisnost.

Kada je reč o drugoj prepreci, Srbija je u proteklih deset godina prošla kroz nekoliko, ponekad međusobno protivrečnih reformi svog pravnog sistema grozničavim tempom koji nije dopustio mogućnost da se zastane radi sprovođenja i prilagođavanja, a kamoli da struka o kojoj je reč istinski ovlada tim procesom. Priroda i tempo te reforme bili su takvi da se, nažalost, mogao steći utisak kako je glavnina reforme bila usredsređena na uvođenje i usvajanje ustavnih i zakonskih tekstova u isključivom cilju štrikliranja svih kvadratića u formularima koje treba popuniti za pristupanje Evropskoj uniji.

U stvarnosti, istinska nezavisnost pravosudnog sistema proističe iz složene međuigre zakonskih tekstova, struktura, percepcija, kulture i oblika ponašanja i potrebno je vreme da ta međuigra postane harmonična i funkcionalna. Ustavne i zakonodavne reforme koje su predviđene akcionim planovima zaista su potrebne, ali postoji rizik da bi se one mogle tumačiti kao krajnji rezultat, umesto kao tek prvi korak ka uspostavljanju istinski nezavisnog sudstva i tužilaštva. To bi bila velika greška koja bi bila bremenita opasnošću da ugrozi sve što je dosad postignuto u reformama. *ICJ* smatra da su dalji koraci na putu izgradnje nezavisnih struktura, percepcija, kultura i oblika ponašanja bitni za ostvarivanje istinske i delotvorne nezavisnosti, pa stoga poziva sve aktere da ispolje svoju rešenost da se posvete zadovoljavanju te potrebe kroz dugoročno, održivo angažovanje.

U predviđenim reformama, baš kao i u bilo kojoj drugoj reformi u sektoru pravosuđa, nikada se ne sme gubiti iz vida krajnji cilj: osigurati pristup pravdi za sve, u pravičnom postupku usklađenom s ljudskim pravima i vladavinom prava.

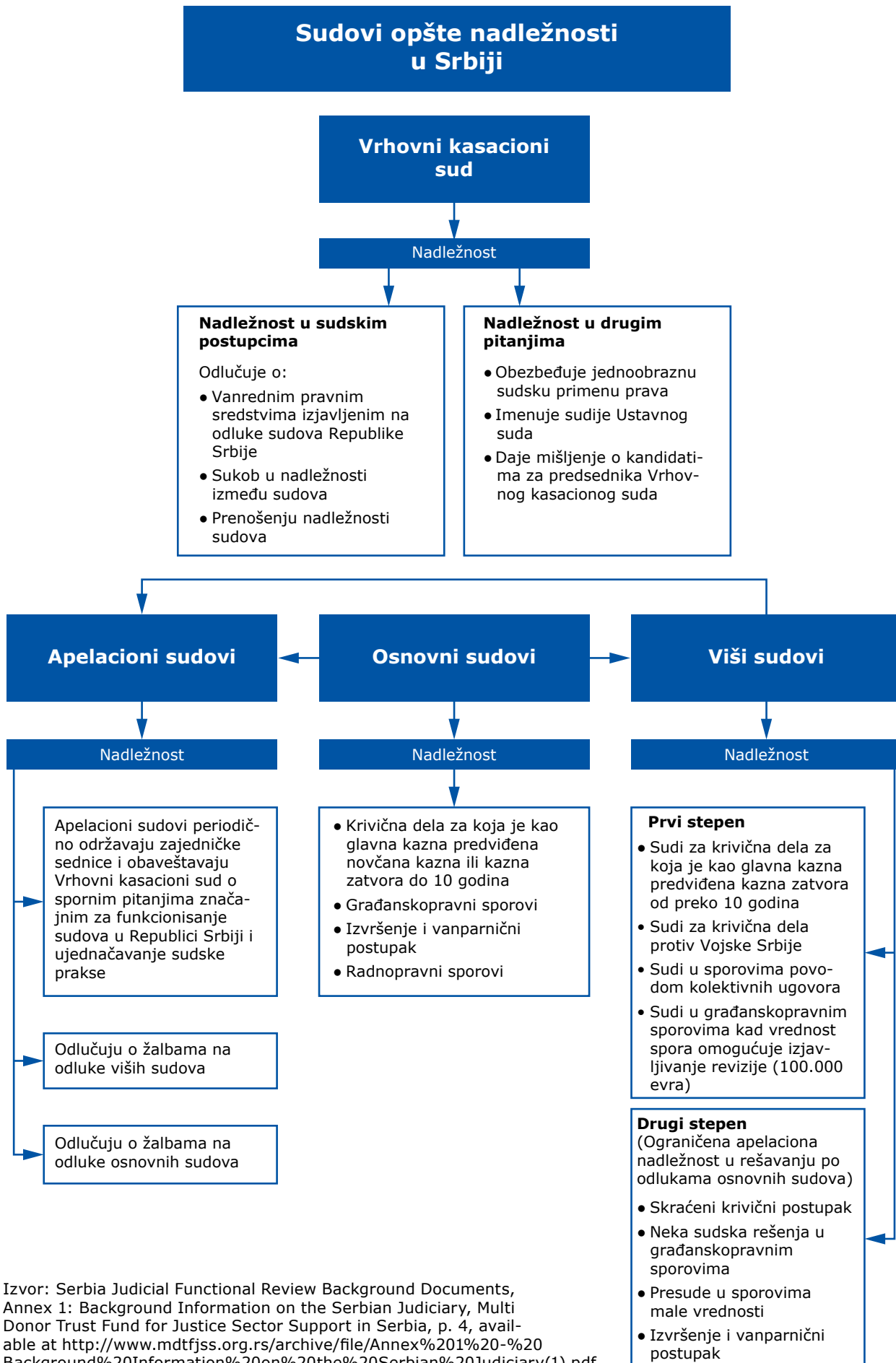
*ICJ* smatra da je samouprava sudstva i tužilaštva, poverena Visokom savetu sudstva i Državnom veću tužilaca, relativno slaba. Misija *ICJ* je identifikovala znatne nedostatke u tim organima, kao što su:

- prekomerna zavisnost u praksi od političkih grana vlasti;
- nepostojanje delotvornih procedura i nedovoljna volja u VSS, odnosno DVT da brane nezavisnost, samostalnost i profesionalni integritet struke i pojedinačnih sudija i tužilaca;
- postupak za imenovanje, izbor i razrešenje otvoren je za direktne i indirektno političke uticaje;
- ne postoje delotvorne procedure vrednovanja rada sudija i tužilaca;
- te procedure se zloupotrebljavaju da bi se nametnula sličnost i usaglašenost odluka;
- u tužilaštvu i u praksi u sudstvu postoji snažan hijerarhijski sistem koji podriva unutrašnju nezavisnost i pretili da podrije nezavisnost istrage i gonjenja.

Radi ostvarivanja delotvorne nezavisnosti sudstva i tužilaštva i sistema samouprave u njima, ICJ iznosi sledeće preporuke:

- *Vlada i Narodna skupština treba brzo da preduzmu ustavnu reformu sudstva i organa njegove samouprave, a posebno sledeće:*
  - *isključenje Narodne skupštine iz procesa imenovanja i razrešenja sudija i javnih tužilaca, uključujući izbor i imenovanja predsednika Vrhovnog kasacionog suda i članova VSS, odnosno DVT;*
  - *isključenje predstvanika Ministarstva pravde kao člana VSS, odnosno DVT po službenoj dužnosti i obezbeđivanje ad hoc ili posmatračkog statusa za njega.*
- *Dok se ne sprovede ustavna reforma, Narodna skupština treba bez odlaganja da potvrdi sve izabrane članove VSS, odnosno DVT.*
- *VSS, odnosno DVT treba da utvrdi izborni postupak koji će obezbediti tajnost glasanja.*
- *Treba pripremiti nove budžetske nadležnosti VSS, odnosno DVT i pratiti ih odgovarajućim ciljanim programima izgradnje kapaciteta, finansiranih na nacionalnom i međunarodnom planu, koji će biti namenjeni članovima VSS, odnosno DVT i zaposlenima u njima.*
- *I VSS i DVT treba da kodifikuju postupak za zaštitu sudija i tužilaca od napada na njihovu nezavisnost, samostalnost i profesionalni integritet, uz redovno godišnje izveštavanje o sprovođenju i primeni tog postupka.*
- *Treba ukinuti probni period za sudije u trajanju od tri godine. Ako se probni period ipak zadrži, treba ga znatno smanjiti; sudije tokom tog perioda ne treba da donose odluke, već samo da pomažu u postupku sudijskog odlučivanja ili u nadzoru nad odlukama; nepotvrđivanje sudija na probnom radu mora se odvijati u istom postupku i uz primenu istih standarda koji se primenjuju u postupku razrešenja sudije.*
- *Vlada bi trebalo da sačini, a Narodna skupština da usvoji sveobuhvatan tranzicioni plan koji bi prethodno usaglasili svi različiti akteri i koji bi uzeo u obzir stečena prava sudijskih i tužilačkih pomoćnika i da neometano pređe na model ulaska (u struku) kroz Pravosudnu akademiju.*
- *Trebalo bi izmeniti zakon kako bi se uklonila svaka veza između rezultata vrednovanja i osnove za razrešenje, osim ako su rezultati do te mere loši da dosežu nivo ostalih osnova za razrešenje, kao što je „nesposobnost“.*

# Aneks 1: Sistem sudova u Srbiji



Izvor: Serbia Judicial Functional Review Background Documents, Annex 1: Background Information on the Serbian Judiciary, Multi Donor Trust Fund for Justice Sector Support in Serbia, p. 4, available at [http://www.mdtfjss.org.rs/archive/file/Annex%201%20-%20Background%20Information%20on%20the%20Serbian%20Judiciary\(1\).pdf](http://www.mdtfjss.org.rs/archive/file/Annex%201%20-%20Background%20Information%20on%20the%20Serbian%20Judiciary(1).pdf)



# Članovi komisije

Novembar 2015 (ažurirani spisak možete naći na [www.icj.org/commission](http://www.icj.org/commission))

## **Predsednik:**

Prof. Sir Nigel Rodley, Ujedinjeno Kraljevstvo

## **Potpredsednici:**

Prof. Robert Goldman, Sjedinjene Američke Države

Sudija Michèle Rivet, Kanada

## **Izvršni komitet:**

Prof. Carlos Ayala, Venecuela

Sudija Azhar Cachalia, Južnoafrička Republika

Prof. Jenny E. Goldschmidt, Holandija

Gospodja Imrana Jalal, Fidži

Gospodja Hina Jilani, Pakistan

Sudija Radmila Dičić, Srbija

## **Ostali članovi Komsije:**

Prof. Kyong-Wahn Ahn, Republika Koreja

Sudija Adolfo Azcuna, Filipini

Gospodin Muhannad Al-Hasani, Sirija

Dr. Catarina de Albuquerque, Portugal

Gospodin Abdelaziz Benzakour, Maroko

Sudija Ian Binnie, Kanada

Sir Nicolas Bratza, Ujedinjeno Kraljevstvo

Prof. Miguel Carbonell, Meksiko

Sudija Moses Chinhengo, Zimbabve

Prof. Andrew Clapham, Ujedinjeno Kraljevstvo

Sudija Elisabeth Evatt, Australija

Gospodin Roberto Garretón, Čile

Prof. Michelo Hansungule, Zambija

Gospodja Gulnora Ishankanova, Uzbekistan

Gospodin Shawan Jabarin, Palestina

Sudija Kalthoum Kennou, Tunis

Prof. David Kretzmer, Izrael

Prof. César Landa, Peru

Sudija Ketil Lund, Norveška

Sudija Qinisile Mabuza, Svazilend

Sudija José Antonio Martín Pallín, Španija

Sudija Charles Mkandawire, Malavi

Gospodin Kathurima M'Inoti, Kenija

Sudija Yvonne Mokgoro, Južnoafrička Rep.

Sudija Sanji Monageng, Bocvana

Sudija Tamara Morščakova, Rusija

Prof. Vitit Muntarbhorn, Tajland

Sudija Egbert Myjer, Holandija

Sudija John Lawrence O'Meally, Australija

Sudija Fatsah Ouguergouz, Alžir

Dr Jarna Petman, Finska

Prof. Victor Rodriguez Rescia, Kostarika

Gospodin Belisario dos Santos Junior, Brazil

Prof. Marco Sassoli, Italija-Švajcarska

Sudija Ajit Prakash Shah, Indija

Gospodin Raji Sourani, Palestina

Sudija Philippe Texier, Francuska

Sudija Stefan Trechsel, Švajcarska

Prof. Rodrigo Uprimny Yepes, Kolumbija

ISBN 978-92-9037-227-1



**International  
Commission  
of Jurists**

P.O. Box 91  
Rue des Bains 33  
CH 1211 Geneva 8  
Switzerland

**t** +41 22 979 38 00

**f** +41 22 979 38 01

[www.icj.org](http://www.icj.org)