



**Република Србија**  
**ВЛАДА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**  
**САВЕТ ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ**  
**72 Број:700-00-3178/2014**  
**Дана: 17.04.2014. године**  
**Београд**

## **ИЗВЕШТАЈ О РЕФОРМИ ПРАВОСУЂА**

### **1. УВОД**

Савет за борбу против корупције (у даљем тексту Савет) је вршио анализу рада правосуђа од момента када је коначно утврђено да реформа правосуђа није успела па до данас са циљем да се утврди да ли је у овом периоду дошло до побољшања у области: независности правосуђа, материјалног стања правосуђа, стручности, одговорности, ефикасности, доступности правди и јавности рада правосуђа.

Све су то области од којих зависи да ли ће се у нашој земљи остварити амбијент владавине права, који не може да се замисли без независног, стручног и одговорног правосуђа.

Овај извештај је базиран на детаљној анализи тренутног стања у правосуђу са освртом на правни оквир, стандарде међународне заједнице као и на анализу да ли је и шта извршено по закључцима и предлозима из претходног извештаја Савета о реформи правосуђа из 2012. године.

### **2. НЕЗАВИСНОСТ ПРАВОСУЂА (НЕЗАВИСНОСТ СУДОВА И САМОСТАЛНОСТ ТУЖИЛАШТВА)**

Независност судова и самосталност тужилаштва, према стандардима Европског суда за људска права у Стразбуру, оцењују се према:

- 1) начину избора носилаца правосудних функција (судија и тужилаца);
- 2) трајања њиховог мандата;
- 3) постојање гаранција за носиоце правосудних функција које онемогућавају спољне притиске и утицаје како од извршене власти тако и од супростављених страна; и
- 4) према утиску који остављају правосудне институције у јавности.

## **2.1. Начин избора носилаца правосудних функција**

У оквиру правосуђа две институције чине највишу правосудну власт, а то су: Високи савет судства (у даљем тексту ВСС) и Државно веће тужилаца (у даљем тексту ДВТ) што значи да пре свега треба анализирати њихов састав, избор и досадашњи рад, јер ови органи су надлежни за избор свих носилаца правосудних функција.

Оба наведена органа имају по једанаест чланова. Три члана су чланови по положају и то: министар надлежан за ресор правде (представник извршне власти), председник Врховног касационог суда, односно Републички јавни тужилац, и председник скупштинског одбора за правосуђе (представник законодавне власти). Девет чланова (професор права, адвокат и шест чланова из редова судија односно јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца) су изборни чланови које бира Скупштина на предлог Правних факултета (представник професора), Адвокатске коморе Србије (представник адвокатуре), и на предлог ВСС и ДТВ (представници судова и тужилаштва).

Све судије и тужиоци изабрани на сталну функцију имају и активно и пасивно бирачко право (да бирају и да буду бирани).

У избору садашњих највиших органа правосудне власти нису учествовале судије и тужиоци који су бирани на период од три године (пробни рад), као ни неизабране судије и заменици тужилаца у правосудној реформи од 2009. године, јер су у време избора још увек водили спорове који су завршени враћањем свих судија на рад. Ово значи да у избору ВСС више од 600 судија нису имале ни активно ни пасивно бирачко право, а у избору ДВТ број таквих тужилаца је преко 220.

Чињеница да оволики број судија и тужилаца није учествовао у изборима јасно указује да ВСС и ДВТ као органи највише правосудне власти нису изабрани од стране свих судија и тужилаца, што доводи у сумњу легитимитет оба органа.

Поступак избора чланова ВСС из редова судија и чланова ДВТ из редова тужилаца подразумева четири фазе и то кандидовање, гласање од стране судија/тужилаца, предлагање Народној скупштини и избор од стране Народне скупштине.

### ***2.1.1. Кандидовање за избор у ВСС и ДВТ***

Судија се кандидује ако је изабран на сталну функцију и ако има подршку опште седнице или подршку 20 судија према врсти и степену суда. Изузетак је да се судије у судовима вишег степена могу саме кандидовати за избор. Овај изузетак упућује да судије у судовима вишег степена имају већа права од других судија, што ствара недозвољену неравноправност.

Носилац тужилачке функције (у даљем тексту тужилац) се кандидује ако је изабран на сталну функцију и ако има подршку колегијума тужилаштва, или подршку 15 тужилаца према врсти и степену тужилаштва. Изузетак су тужиоци из Републичког јавног тужилаштва и „специјалних“ тужилаштава.

У поступку кандидовања, иако се не врши непосредан избор (један кандидат - један или више судова/тужилаштава) не постоји обавеза да се обелодане подаци о кандидатима, о њиховом раду на предметима, о теоретском раду, њихов план, односно визија рада у ВСС, односно у ДВТ, због чега судије и тужиоци приликом гласања немају релевантне податке од којих зависи да ли кандидат задовољава услове да буде члан највише правосудне власти.

Поступак кандидовања није транспарентан јер се не објављују подаци о кандидатима тако да стручна јавност и струковна удружења немају податке, а Савет сматра да им треба омогућити давање саветодавних мишљења.

Савет сматра да поступак кандидовања треба учинити потпуно јавним како би потпуна јавност у кандидовању помогла да се изврши избор најбољих, а не најпослушнијих, како је то сада.

### ***2.1.2. Гласање***

Проблем код гласања за кандидате из редова судија и тужилаца је што нема непосредног гласања, јер се гласа за једног представника према врсти, степену и рангу судова, односно тужилаштва, тако да се гласа за кандидата из других судова, односно тужилаштва, чије квалитете сви гласачи не морају да знају.

С обзиром да судије бирају укупно само шест представника из реда судија, и то махом по једног представника према врсти, степену и рангу судова, јасно је да сваки суд не може имати свога представника, односно да нема услова за непосредно гласање у сваком суду за кандидата тог суда, међутим управо то упућује да кандидовање мора бити транспарентно и квалитетно, јер је чињеница да ни први сазив ВСС ни стални сазив ВСС нису одговорили својим задацима, односно њихов рад није био у складу са законом и очекивањима да правосуђе коначно постане независно.

Идентична је ситуација код избора шест представника из реда тужилаца.

### ***2.1.3. Предлог и избор чланова ВСС и ДВТ***

Након завршеног гласања, ВСС и ДВТ према резултатима гласања, предлажу Народној скупштини судије и тужиоце за чланове ВСС и ДВТ. С обзиром да ВСС и ДВТ бирају све носиоце правосудних функција, Савет сматра да избор тих органа мора бити потпуно независно од извршне и законодавне власти. И по препорукама Комитета министара Савета Европе R (94)12 и R (2010)12 чланове ВСС из редова судија не треба да бира Народна скупштина, него треба донети правила која осигуравају да чланове овог тела бирају судије.

У избору је велики проблем што Народна скупштина није императивно обавезана да изврши избор оних кандидата који су предложени и да се то изврши у одређеном року. До сада Скупштина није јавно одбила да изврши избор ни једног предложеног кандидата за ВСС и за ДВТ, али је одуговлачењем да донесе одлуку благовремено довела до тога да је први сазив ВСС радио у непотпуном саставу (без професора и адвоката).

Највећи проблем у избору је што у раду ВСС и ДВТ учествују министар правде (припадник извршне власти) и председник скупштинског одбора за правосуђе (припадник законодавне власти).

У складу са стандардима Европског суда за људска права, учешће чланова из извршне и законодавне власти у избору судија и тужилаца, само за себе, не значи да су судови зависни и тужиоци несамостални, међутим када се има у виду да наша држава нема изграђено демократско друштво, онда њихово учешће у раду ВСС и ДВТ треба посматрати критично јер се показало да ти чланови утичу да се доносе политичке одлуке које нису у надлежности ових органа (одлука о судовима и тужилаштвима на територији АП Косово и Метохија), као и одлуке које нису у интересу правосуђа (упућивање судија на рад у Министарство правде и државне управе).

Наш ниво развоја владавине права и независности правосуђа видели смо кроз пропалу нетранспарентну реформу правосуђа: у којој су политичари из владајућих странака правили спискове за избор судија и тужилаца; у којој је цењена припадност и подобност, а не стручност, савесност и достојност; у којој су неизабраним судијама ускраћена сва права чак и право на жалбу Уставном суду.

Након четири године од почетка правосудне реформе још увек нису донесени подзаконски акти нити су утврђена мерила и критеријуми за избор судија, што значи да правосудна власт наставља са избором по унапред припремљеним политичким списковима, без мерила и критеријума.

ВСС је пропустио да изабере благовремено председнике судова по унапред утврђеним објективним мерилима, прихватајући стање вршилаца функција председника суда (у даљем тексту ВФ стања). Опште познато је да су лица која немају сигуран положај, као што су ВФ председника судова, зависна од извршне власти и да због своје несигурности постају послушна рука извршне власти.

Када се анализира састав и избор органа највише правосудне власти, јасно произилази да је извршна и законодавна власт уграђена у изборе носилаца правосудне власти.

Међутим, не само да на овај начин постоји велика могућност утицаја извршне и законодавне власти, него постоји још један начин како долази до мешања извршне и правосудне власти на штету ове друге.

Законима пре доношења сета закона у правосудној реформи, судија је могао бити упућен на рад само у други суд према потреби и уз сагласност. Законом је изричито било предвиђено да судије не могу вршити послове у органима који доносе или извршавају законе, чиме је забрањено мешање послова законодавне и извршне власти са пословима правосуђа, што значи да су послови у извршној власти законом означени као неспојиви са судијском функцијом.

Законом о судијама из сета закона у правосудној реформи (у члану 21) предвиђено је да судија може бити упућен, ради обављања стручних послова, у министарство надлежно за правосуђе (у даљем тексту Министарство правде) иако је и овим законом предвиђена забрана бављења пословима у органима који доносе или извршавају законе. У Министарству правде се предлажу и извршавају закони, према томе ради се о неспојивим пословима.

Уочено је да носиоци правосудних функција раде у Министарству што је по својој природи неспојиво са судијском функцијом, јер положај судија и тужилаца и њихових обавеза у правосуђу су у потпуној супротности са пословима и обавезама запослених у Министарству.

Из наведених разлога је неопходно брисати одредбе закона који омогућавају упућивање судија и тужилаца на рад у Министарство правде.

## **2.2. Трајање мандата**

Трајање мандата судија је регулисано Уставом у ком стоји да је мандат судије сталан, што је у уређеном друштву потпуна гаранција за независност и сигурност судија. И мандат заменика јавног тужиоца је Уставом дефинисан као сталан. Међутим код нас, с обзиром да је тумачењем Устава из 2006. године судијама и тужиоцима ускраћена сталност функције, наведена одредба не значи да извршна и законодавна власт у партијској држави не може да мења Устав и правосудне прописе и да на основу тумачења

те промене поново прекрши сталност судијске функције како је то учињено у наводној „правосудној реформи“ 2009. године.

### 2.3. Постојање гаранција за носиоце правосудних функција

Савет сматра да носиоци правосудних функција немају гаранције против спољних притисака од извршне и законодавне власти, као ни против унутрашњих притисака од стране председника судова, јавних тужилаца и странака.

Представници власти се мешају у рад судова уз веома озбиљно кршење презумпције невиности. Постало је уобичајено да представници власти коментаришу суђења, у конкретним предметима. Представници извршне власти најављују хапшења и притворе иако суд није донео такве одлуке. Колико то утиче на рад судија произилази из чињенице да увек након такве најаве стварно и дође до хапшења и одређивања притвора. У таквим предметима веома често долази и до продужавања притвора тако да је у одређеним предметима морао да реагује Уставни суд укидајући притворе који су били дужи од дозвољених. Проблем је што код најављивања хапшења и одређивања притвора никада није јасно да ли суд то ради због притисака политичара или је то потребно због вођења кривичних поступака.

Судије немају никакве гаранције да ће мирно без икаквих притисака обављати своју функцију. Напротив, политичари прете судијама, ако им се не свиђају суђења и одлуке. Претње се односе на наводне захтеве Министра правде да се изврши надзор над радом судија у одређеним предметима (Кертес, Контраст, Червењек), учествују у побунама грађана против неправоснажних одлука суда испред судских зграда и врше застрашивање судија.

Веома се често чују гласови из Министарства правде да је потпуно погрешан тренд независности правосуђа који се код нас форсира. Коментарисаћемо само једну такву изјаву, а то је дискусија једног помоћника Министра правде на састанку радне групе за израду Стратегије од 27.02.2013. године (писмени подсетник о дискусијама са тог састанка).

Помоћник министра је изјавио да се ради о „погубном тренду независности судства“ односно да је неопходно успоставити „checks and balances“ између правосудне и извршене власти, јер ће се у супротном „група од 2.000 неодговорних људи (мисли се на судије) одметнути у хајдуке“, као и да се не може наметати такав модел независности када у свету добро функционишу системи где су сва „права дата у руке министарства правде“, као што је то у Немачкој.

Тачно је да у Европи има система у којима министарства предлажу и бирају судије али то су земље које имају дугогодишњу развијену демократију са одговорном влашћу у којима припадати владајућим политичким странкама не представља привилегију у доступности функцијама него само повећану одговорност (сви функционери у Министарству правде су политички опредељени).

Како упоређивати нашу земљу са земљама које имају други систем вредности и размишљања нарочито у односу на независност правосуђа, са земљама које имају развијене институције, развијене медије који стварају објективно јавно мњење које има велики утицај на политички живот и политичаре, са земљама у којима је одавно успостављена владавина права са слободним и независним институцијама. То је потпуно немогуће, јер у нашој земљи ништа од горе наведеног није развијено.

Много је примера неразвијености институција код нас и диспозитивних одредби које министру правде дају неограничену моћ, као што је диспозитивна одредба да Министар правде одлучује о регресним захтевима према судијама (то мора бити императивна норма). Наиме, реч је о судијама који су поступали у предметима за које је вишестепени суд утврдио да повређено право на суђење у разумном року.

Према Уставу тужиоци су самостални али не и независни.

Закоником о кривичном поступку (у даљем тексту ЗКП) уведена је тужилачка истрага што значи да су тужиоци добили досадашњи део судске надлежности (истрага), и то са широм аутономијом поступања него што је то постојало у ранијем судском истражном поступку.

Због тога се постављају два питања. Прво је да ли су одредбе новог ЗКП-а адекватна решења за ефикаснији рад тужилаца и ефикаснији кривични поступак уопште. Друго питање је да ли се морају мењати одредбе о независности тужилаца зарад јачања гаранција носилаца тужилачке функције, јер је новим ЗКП-ом тужилац добио двоструку функцију, и то функцију истражног судије у истрази и функцију странке у главном поступку.

Чини се да творци новог ЗКП-а пре доношења нису обратили довољно пажње на организацију и положај тужилаштва у правосудном систему, на однос са другим институцијама као и на дужности које обавља и механизме који су предвиђени за обављање дужности. Овде наглашавамо практично војну хијерархију тужилаштва (Републички јавни тужилац има могућност да практично води све истраге).

Савет сматра да једно лице не може бити орган гоњења и орган који обавља део судијске функције (а то је одабир и извођење доказа, који су релевантни у поступку суђења), а што је стандард и Европског суда за људска права у Стразбуру, без озбиљних гаранција којим се штите права окривљених.

С обзиром на стандард да је суд у обавези да осигура поштовање принципа једнакости странака Савет сматра да у тужилачкој истрази странке нису равноправне, односно да је окривљени у неповољнијем положају од тужиоца јер увођењем тужилачке истраге осумњиченим лицима нису дате гаранције да ће тужиоци у истрази бити независни од извршене власти. Чињеница је да је у овом моменту према начину избора и унутрашњој организацији тужилаштво зависно од извршене власти. О томе говоре и поједине изјаве тужилаца да се стање у тужилаштву променило јер је нова власт исказала политичку вољу да се бори против корупције. Зато се окривљенима морају дати гаранције да ће тужиоци бити независни.

Према томе постојећа организациона структура тужилаштва и само декларативна самосталност тужилаца који су добили овлашћења истражног судије не обезбеђује довољне гаранције за тужиоце. Савет сматра да једно лице не може да буде орган гоњења и орган који обавља део судијске функције, а то је одабир и прикупљање доказа, који су релевантни у поступку суђења, а да при томе друга страна у поступку нема гаранције независности тужилаца, што значи да више није довољна самосталност тужилаца, већ они морају бити независни.

Нови ЗКП не пружа тужиоцу инструменте за ефикасну борбу против криминала и корупције.

Са друге стране ЗКП пружа велике могућности злоупотребе кроз закључење споразума о признању кривичног дела (чланови 313-319 ЗКП), споразума о сведочењу окривљеног (чланови 320-326 ЗКП) и споразума и сведочењу осуђеног (чланови 327-330 ЗКП).

## 2.4. Утисак који остављају правосудне институције у јавности.

Наше правосудне институције не одају утисак независности, јер су превише зависне од извршне власти.

Закон о уређењу судова и Закон о јавном тужилаштву су мењани крајем 2013. године али није дошло до битних измена у корист независности правосуђа. Савет највише замера непостојање воље да се послови правосудне управе које врши министарство надлежно за правосуђе (у даљем тексту Министарство) пребаце у надлежност Високог савета судства, односно у надлежност Државног већа тужилаца. Ово је само један доказ мешања извршне и правосудне власти на штету ове друге. Ово је било предвиђено и претходном Националном стратегијом реформе правосуђа из 2006, али ништа није учињено на том пољу. Садашња Стратегија је декларативно усмерена ка пребацивању надлежности, али власт наставља познатим стазама својих претходника одлажући промене за 2016. годину. Све док остане таква веза између Министарства и правосуђа, Министар ће моћи да говори о надзору иако ни један Министар нема никаква права у односу на суђења у конкретним предметима где надзор може да врши само надлежан другостепени суд.

Као један од приоритета наглашавамо неопходност потпуне финансијске независности у односу на извршну власт. Од 01.04.2012. године ВСС врши независно предлагање и расподелу буџета (трошкови судија, сведока експерата, адвоката по службеној дужности), а Министарство и даље предлаже и расподељује буџет који се односи на трошкове информационах технологија, административног особља, одржавање објеката и опреме, затим за инвестиције, пројекте и друге програме за рад правосудних органа. За спровођење и развој капиталних пројеката и других програма за правосудне органе такође је надлежно Министарство. ВСС врши надзор над финансијским и материјалним пословањем судова, а Министарство врши надзор над финансијским и материјалним пословањем и судова и ВСС. Сличан је модел расподеле буџетских надлежности правосудне управе када је реч о ДВТ.

Планирање буџета, његова потпуна реализација, праћење сврсисходности расподеле и алокације средстава је неопходно да буде у директној надлежности ВСС (за судство) и ДВТ (за тужилаштво), као директних буџетских корисника. У правосуђе је потребно увести још и интерну ревизију ради квалитетније контроле трошења буџетских средстава. Према сазнању Савета, ВСС и ДВТ су оспособиле административне канцеларије за надлежности везане за финансије, и то пре законског одлагања преноса надлежности за 2016. годину (учињеном крајем 2013. године), што значи да су и тада били обезбеђени услови за потпуну финансијску самосталност правосудних буџета.

Независност правосудног буџета омогућава и независност правосудне од извршне власти, јер без финансијске независности правосуђе је подложно трговини утицајима и притисцима извршне власти.

Иако је законски рок за избор председника судова био 31. март 2010. године, на челу судова се углавном налазе вршиоци функција председника. Председници судова у највећем броју судова нису изабрани и овако немарно поступање Врховног савета судства да спроведе поступак кандидовања и одлучивања о предлозима за председнике судова (које коначно бира Народна скупштина) онемогућава квалитетно вођење судова. Високи савет судства не поступа у складу са Акционим планом за спровођење Националне стратегије реформе правосуђа (у даљем тексту Акциони план) из разлога што није утврдио објективне и мерљиве критеријуме за оцену способности и руковођење и организацију послова у суду, а што је било предвиђено за 2013. годину. Задужења председника суда су,

између осталог, да се стара о одржавању независности судија и угледу судија, да обезбеђује законитост, ред и тачност у суду, да налаже отклањање неправилности и спречава одуговлачење у раду. Председник основног суда одлучује о одлагању извршења кривичних санкција због чега може доћи до застаревања извршења, а по жалби на такву одлуку одлучује председник надлежног вишег суда. У надлежности председника судова је и фактичко преиначење правноснажне пресуде којом је окривљени осуђен на казне затвора у казну „кућног затвора“, чиме се посредно задире и у одлуку судије односно већа које је донело пресуду.

Вршиоци функције председника суда немају сталност руководеће функције и то их чини подобним за притиске будући да се ствара могућност утицаја на њих како би се задржали на руководећим функцијама, односно како би то „заслужили“. У ВФ стању председници судова представљају зависна лица извршне власти јер од те власти зависи њихов положај и будући избор.

Најбољи пример за то је случај претходног председника Посебног одељења (за кривична дела организованог криминала) Вишег суда у Београду (у даљем тексту „Специјални суд“). У предмету за који је извршна власт веома заинтересована јер се политичари често позивају на тај предмет, као доказ њихове борбе против корупције, судећи судија је на четири дана вратио пасош окривљеном без упознавања ВФ председника Вишег суда у Београду са постојањем таквог захтева окривљеног и са већ донетом одлуком. Према признању ВФ председника на том састанку, поставио је судији питања: зашто судија није обавестио ВФ председника о захтеву окривљеног за враћање пасоша (таква законска обавеза судије не постоји) зашто о томе није обавестио веће, (иако је за такву одлуку надлежан председник већа, а не веће). Према пријави судије, ВФ председника суда је вршио притисак да судија повуче своју одлуку. ВСС није провео никакав доказни поступак и донео је донео одлуку да није било притисака. Чињенице да су пријаве судија на повреду независности веома ретке, да је у конкретном предмету неспорно да је ВФ председника суда постављао питања која није имао право да поставља судећем судији, да је то радио у нерадни дан, упућују на закључак да је ВСС олако прешао преко озбиљне пријаве судије за повреду независности. Уместо да се судије охрабре да пријављују сваки притисак без обзира ко га чини, ВСС је то пресекао, јер је очигледно да притиске на суд сматра као нешто потуно нормално.

Све горе наведено упућује да политичари својим изјавама застрашују судије што доводи до аутоцензуре у раду судија. ВСС, иако има Уставну обавезу да обезбеђује и гарантује независност судије, не даје никаву гаранцију носиоцима правосудних функција због чега се у јавности ствара веома лош утисак о раду судова.

Према томе када се анализирају сва четири елемента од који зависи оцена о независности суда према стандардима Европског суда за људска права произилази да код нас није задовољен ни један од тих елемената.

Према истраживању јавног мњења „Перцепција садржаја поглавља 23 и 24 преговора за приступ Србије ЕУ“<sup>1</sup> 84% становништва мисли да је правосуђе неефикасно, 83% становништва сматра да је правосуђе зависно од политике и других интересних

---

<sup>1</sup> Истраживање „Перцепција садржаја поглавља 23 и 24 преговора за приступ Србије ЕУ“ су радили агенција „Ipsos Strategic Marketing“ и новинска агенција „Бета“ у оквиру пројекта „Argus – all seeing media eye observing chapters 23-24“ који финансира Европска унија. Истраживање је представљено у Медија центру у Београду дана 25.03.2014. године и доступно је на интернет адреси: <http://www.mc.rs/percepција-sadržaja-poglavlja-23-i-24-pregovora-za.4.html?eventId=9334>



групација, а 82% сматра да је правосуђе пристрасно. Због наведеног 71% становништва нема поверења у судове у Србији.

То су упоредиви и много гори резултата од резултата из ранијег извештаја Савета за борбу против корупције о реформи правосуђа.

### **3. МАТЕРИЈАЛНИ ПОЛОЖАЈ**

Носиоци правосудних функција нису адекватно плаћени у складу са обимом посла који обављају. Ово се нарочито односи на носиоце правосудних функција који су много оптерећенији у Београду, у односу на друге правосудне институције у Србији.

Међутим, још гора ситуација је код администрације запослене у правосуђу. Међу државне службенике запослене у судовима спадају референти, записничари, достављачи, правосудна стража, судијски/туžilачки помоћници и приправници и др. Државни службеници запослени у судовима и тужилаштвима имају ниска примања и често велики обим посла. Суочени су са радом на одређено време уз прекиде радног односа током којих раде без зараде. Многи на такав режим рада пристају како не би изгубили запослење на одређено.

Тужилачки и судијски помоћници су такође јако оптерећени, будући да добијају своје предмете које обрађују у складу са упуштвима тужилаца судија.

Велики је број приправника који волонтирају и по две године како би стекли радно искуство - услов за полагање правосудног испита. Приправници за време обуке у судовима/туžilаштвима често раде посао судијских/туžilачких помоћника. Дешава се и да након положеног правосудног испита раде као судијски/туžilачки помоћници у статусу волонтера.

Према томе, потребно је материјални положај запослених у правосуђу поправити јер овакво стање како је данас није одрживо. Положај наведених радника је веома погоршан, јер су запослени у правосуђу изједначени са административним државним службеницима. Такав приступ правосудним службеницима не може се прихватити јер за разлику од већине државних службеника, правосудни службеници обављају самостално веома одговорне послове, као што су радње у судским поступцима и израда одређене врсте одлука. Познато је колико правосудни радници олакшавају рад носиоцима правосудних функција.

Хитно је потребно укупан буџет правосуђа пренети на највише органе правосуђа јер у правосуђу не само да су проблем ниске зараде, него нема средстава за потрошни материјал, за накнаде лица које се ангажују од стране суда за одређене делатности тако да постоји велико незадовољство људи који раде одређени посао у судовима и тужилаштвима. Такво незадовољство утиче на рад носилаца правосудних функција.

Због неажурног прибављања потрошног материјала дешава се да судови и тужилаштва немају папир, тонере, оловке, омоте списа и друге образце који представљају основна средства за рад, а то је недопустиво.

Напомињемо да су недовољно плаћени радници којима је поверен одговоран посао увек изложени великом коруптивном ризику.

Смештајни капацитети правосудних институција су једна од рак-рана правосуђа јер нема довољно објеката за смештај судова и тужилаштва, а и они који постоје су често неадекватни.

#### 4. СТРУЧНОСТ

За обуку садашњих и будућих носилаца правосудних функција задужена је Правосудна академија.

Упоредно право познаје институт Правосудне академије као обавезног корака на путу до избора на судијску, односно јавнотужилачку функцију. Правосудна академија треба да ојача правосуђе стварањем квалитетног и стручног кадра који ће делити правду. У Србији је Законом о Правосудној академији уведен тај обавезан корак, али прописујући да су ВСС и ДВТ дужни да предложи лица која су завршила почетну обуку на академији за кандидате за судије и заменике јавних тужилаца који се бирају први пут на трогодишњи мандат. Правосудној академији је дата одлучујућа улога у избору будућих носилаца правосудних функција. Уставни суд Србије је 2014. године укинуо одредбе Закона о Правосудној академији којим су ВСС и ДВТ обавезани да приоритетно предложи свршене полазнике академије за први избор на правосудну функцију што је у потпуности у реду, јер су такве одредбе биле противне Уставу и Закону.

Организационо устројство Правосудне академије не иде у прилог независности правосуђа, јер у управљању Правосудном академијом учествују представници извршне власти. Поред претходно критикованог овлашћења парламента да именује судије и заменике јавних тужилаца који први пут ступају на функцију, овакав начин селекције нових полазника Правосудне академије представља модел којим извршна власт преко Правосудне академије стиче могућност да учествује у избору нових судија и тужилаца. Степенастом структуром обесмишљава се учешће Високог савета судства и Државног већа тужилаца у избору нових кандидата за обуку. Управни одбор Правосудне академије именују ВСС, ДВТ и Влада. Када се погледа број чланова управног одбора онда произилази да је ВСС као независно тело у мањини у односу на друге две институције (четири од девет). Савет не види практични значај било које форме учешћа Владе у остваривању циља Правосудне академије, већ напротив из таквог учешћа произилазе искључиво негативне стране. Управни одбор даље бира Програмски савет, а он даље формира комисије. Најважније комисије су комисија за пријемни испит на почетну обуку и комисија за почетну обуку и завршни испит. Мерила за избор чланова комисија нису предвиђена статутом, нити се статутом одређује да ће мерила бити утврђена, па је могуће изабрати било кога за члана комисије. Споран је и начин селекције кандидата за пријем на почетну обуку јер се коначна оцена састоји из збира оцена из пет сегмената, од чега се један односи на писмени део испита а чак четири на усмени део што ствара могућност за злоупотребе јер изванредан кандидат може бити елиминисан због „лошег утиска“ који је оставио на члана комисије. Ово даје велику могућност субјективности и притисака што се десило код пријема првих полазника у Правосудну академију где су најважнију улогу одиграла партијска познанства или родбинске везе. Такође, Савет скреће пажњу на један део пријемног испита којим се на мала врата уводи право вета на избор неког кандидата. Наиме, „стручним лицима“ за процену личности даје се дискреционо право да онемогуће упис неподобних кандидата без обзира на резултате остварене на писменом делу пријемног испита, а што се врши пре изласка кандидата на усмени део испита. Констатујемо да је Програмски савет Правосудне академије именовao менторе почетне обуке без претходног утврђивања услова за именовање тих ментора. Није јасно како су се исти квалификовали за менторе. Будући да ментори прате рад кандидата и да их оцењују, као и да и од те оцене зависи коначан успех на Правосудној академији, избор ментора без претходно утврђених услова представља још једну порозну тачку која отвара могућност за

притисак и контролу полазника. Поздрављамо препознавање потребе за јачањем Правосудне академије, исказане кроз нову Стратегију за реформу правосуђа, али наглашавамо да Стратегијом није предвиђено реформисање организационог устројства Правосудне академије у циљу непристрасног избора кандидата за почетну обуку.

У вези са Правосудном академијом посебно треба истаћи изјаву господина Министра правде која је дата у више наврата да је у пријатељским односима са полазницима Правосудне академије, да је са њима студирао, и да ће свој политички ауторитет заложити да дођу на функције у правосуђу. Из ове изјаве произилази да Министар правде сматра да је овлашћен да одлучује ко ће доћи на функцију у правосуђу, а што произилази из чињеница да су ти полазници и изабрани на основу одредаба Закона о Правосудној академији које су проглашене неуставним, и да је неке од тих полазника ВСС упутио на рад код Министра правде.

## **5. ОДГОВОРНОСТ**

Пре свега, мора се утврдити одговорност ВСС и ДВТ, јер су они највиши органи правосудне власти. Одговорност ВСС и ДВТ није регулисана иако од рада ових органа зависи независност, стручност, ефикасност, самосталност, избор и престанак носилаца функција, као и достојанство правосудних институција.

### **5.1. Разлози за позивање на одговорност ВСС и ДВТ**

ВСС и ДВТ одговарају јер су пропустили да ураде много тога за шта су надлежни:

ВСС и ДВТ су пропустили да донесу законите одлуке по приговорима неизабраних судија и тужилаца, због чега је Уставни суд поништио наведене одлуке и наложио враћање свих неизабраних на функције. Од доношења незаконитих одлука ВСС-а па до поништаја таквих одлука протекло је извесно време у коме носиоци правосудних функција нису радили за шта ће добити накнаду. За друштво то је наизглед само новчана штета, али много је озбиљнија штета утисак да правосуђе воде судије и тужиоци који су нестручни, несавесни и неодговорни када су могли да донесу незаконите одлуке у односу на своје колеге.

Високом савету судства и Државном већу тужилаца је наложено да се нереизабрани носиоци правосудних функција врате на посао. ВСС и ДВТ нису спремно дочекали овакву одлуку па је враћање судија и тужилаца на рад је текло недопустиво споро.

ВСС и ДВТ нису урадили свеобухватну анализу о узроцима неуспеха и утицају реформе на стање у правосуђу. При том, ВСС и ДВТ, као и Министарство правде, не располажу подацима о трошковима реформе правосуђа, што је забрињавајуће.

ДВТ и ВСС нису извршили ваљану анализу стручности, оспособљености и достојности садашњих носилаца правосудних функција, нити су учинили конкретне кораке ка стварању услова за анализирање, јер пропала реформа не значи да је у правосуђу стање добро и да не треба ништа мењати.

Још увек нису донети Правилник о критеријумима и мерилима за вредновање рада судија и председника судова (у надлежности ВСС) и Правилник о критеријумима и мерилима за вредновање рада јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца (у надлежности ДВТ), чиме се прекорачују и рокови из Акционог плана за спровођење актуелне Стратегије реформе правосуђа. То се веома негативно одразило јер је из овог произашло да је у ствари Народна скупштина коначно изабрала на сталну функцију

правосудне функционере који су били изабрани на три године, иако није извршена процена њиховог рада због недостатка наведених подзаконских акта. Овим је прекршен и Устав у односу на надлежност за избор на сталну функцију, као и закони јер су изабрани без оцене рада.

ВСС још увек није предложио Народној скупштини кандидате за председнике већине судова у Србији, што погубно утиче на рад судова, а како је објашњено у претходном тексту.

ВСС је неблаговремено преузео део буџетских надлежности почетком 2012. године које су у складу са одредбама Закона о уређењу судова пренесене са Министарства правде. Како се ради о надлежности предлагања дела буџета, обима и структуре средстава, као и давање налога за пренос средстава за део текућих расхода судова, очигледан је неодговоран однос ВСС-а према сопственим обавезама.

Дисциплински органи ДВТ-а су именовани тек 20.05.2013. године. Овакво именовање је неблаговремено, и остаје да се тек види колико су дисциплински органи ефикасни.

Судови и тужилаштва су у потпуности неприпремљени за нову правосудну мрежу. Као резултат нове мреже на терену се појављују проблеми око локације списка предмета који су спаковани у кутије током селидбе, због чега се суђења често одлажу и поступак због тога неминовно дуже траје. Оваква ситуација доводи до колапса, нарочито и у основним судовима где је број предмета највећи.

Највиши правосудни органи, укључујући и Уставни суд због неблаговременог поступања по жалбама носилаца правосудних функција, одговорни су што је правосуђе више од четири године у „ванредном стању“.

## **6. ЕФИКАСНОСТ И ДОСТУПНОСТ ПРАВДЕ**

### **6.1. Нова мрежа судова и тужилаштва**

Од 01.01.2014. године је уведена нова правосудна мрежа, али већ у старту су се правосудне институције показале неспремним.

Раније спомињани проблеми око локације списка предмета доводе до одлагања суђења и до непотребног увећања трошкова и продужења трајања поступка.

Просторије које тужилаштва и судови користе углавном су нефункционалне и неодговарајуће просторије, а одређени простор се изнајмљује. Као пример нефункционалности простора наводимо чињеницу да су Први, Други и Трећи основни суд у Београду користе деле три исте зграде, где су суднице махом мале и скучене, настале преграђивањем ранијих већих судница. У једној згради се суде кривични предмети за подручје сва три основна суда, у другој парнични предмети за сва три основна суда, а у трећој се налазе ванпарнична и извршна одељења сва три основна суда. Савет примећује да је такав распоред постојао раније за некадашњи Први основни суд у Београду, те да се суштински ништа није променило, изузев стварања три руководства за три суда.

Због недовољног броја судница и поступци трају дуже. Наиме, није редак случај да двоје судија деле кабинет и судницу, па се тиме преполовљава број расположивих судећих дана. Чак је незавиднија ситуација у јавним тужилаштвима где неколико заменика дели кабинете.

Као пример наводимо и Прекршајни суд у Београду који је због недостатка простора смештен чак у петнаест зграда на територији града Београда.

## **6.2. Оптерећеност судија. Право на природног судију**

Савет закључује да постоји видна разлика у оптерећености судија у раду код судова исте врсте и истог степена. Наиме, несразмерна оптерећеност је вишеструко повећана од успостављања нове мреже судова из реформе. Као пример наводимо разлику у броју предмета у раду судија истражних одељења Другог основног суда у Београду (1624 предмета у раду годишње по судији) и Основног суда у Пријеполу (11 предмета у раду годишње по судији) на дан 31.12.2012. године.

Због неравномерне оптерећености предметима судије које немају довољно предмета у раду страхују од разрешења или означавања као лењих, а судије које су прекомерно оптерећене присиљене су или да решавају предмете на брзину и без довољног посвећивања предмету што рађа могућност за грешке које утичу на оцену њиховог рада, или да посвете довољно времена сваком предмету што неминовно води у дуготрајан судски поступак који превазилази разуман рок.

Изменама и допунама Закона о уређењу судова власт је још једном показала одсуство воље за реформом правосуђа тиме што је увела могућност вођења поступка пред судом више инстанце због повреде права на суђење у разумном року у поступању у предмету пред судом ниже инстанце. Овакво решење на први мах одаје одличан утисак реформисања правосуђа у циљу побољшања ефикасности, међутим то не доводи до ефикасности због тога што се предмет преузима из првостепеног суда да би се одлучило о тужби за непоступање у разумном року, а за то време парнични поступак у основној ствари не тече и не одлучује се о главној ствари. Уједно се тиме повећава оптерећеност судова више инстанце. Међутим, напредак може да се постигне искључиво кроз равномерно оптерећење судија предметима и обезбеђење довољног броја судија по судовима. Поред неравномерне оптерећености, бројни су други разлози због којих поступци трају дуго, а да нису директно везани за рад судије (доступност сведока, доступност окривљеног, проблеми са доставом, проблеми у извођењу доказа вештачењем и сл.).

Савет за борбу против корупције изражава забринутост због недовољне техничке опремљености прекршајних судова, као и због непостојања електронске базе података о предметима. Право на природног судију у прекршајним судовима је угрожено управо из разлога непостојања електронског система доделе предмета судијама у рад, а што се тренутно ради ручно. Нарочито је специфична ситуација у Прекршајном суду у Београду који се налази у петнаест зграда на територији Града Београда, због чега је рад изузетно отежан. Уз то велики новац одлази на изнајмљивање објеката у којима се судови налазе.

## **6.3. Јединствена судска пракса**

Судска пракса и начелни правни ставови Врховног касационог суда, иако нису формални извор права, представљали су снажан ослонац у раду судија јер ниједан судија не жели да му пресуда буде укинута због другачијег става суда вишег степена. Изменама Закона о уређењу судова укинута је институт начелних правних ставова и дефинисана је обавеза Врховног касационог суда да обезбеди јединствену примену права. Независност судија се на овом пољу угрожава на тај начин што је кроз Акциони план предвиђено да се при Врховном касационом суду формира Сертификациона комисија која би суштински стварала нови, обавезујући извор права. Акционим планом је предвиђено да ће дефинисање надлежност и начина рада Сертификационе комисије бити регулисано

Судским пословником, а који доноси Министар правде чиме се извршној власти дефакто даје могућност да по сопственом нахођењу креира оквир у ком ће се вршити уједначавање судске праксе.

Савет скреће пажњу на упадљива одступања у судској пракси четири апелациона суда, те да допуном Закона о уређењу судова није учињен битан корак ка уједначавању кроз одржавање заједничке седнице апелационих судова и обавештавање Врховног касационог суда о спорним питањима од значаја за уједначавање судске праксе. Предлог да Сертификациона комисија уједначава судску праксу представља покушај да судску праксу креирају институције ван правосуђа, иако судску праксу могу да креирају искључиво судови. Овакво решење оставља простор за стварање правне несигурности, што повећава перцепцију корупције у правосуђу.

## **7. ЈАВНОСТ РАДА ПРАВОСУДНИХ ИНСТИТУЦИЈА И МИНИСТАРСТВА**

Рад ВСС-а и ДВТ-а није довољно транспарентан, поготово када се узме у обзир да не постоји регулисан систем одговорности за поступке њихових чланова. Повећањем транспарентности повећава се и морална одговорност чланова ДВТ-а и ВСС-а. Седнице не смеју бити тајне. Записници и закључци са сваке од појединачних седница ВСС-а и ДВТ-а требају бити у целости доступни у сваком тренутку на интернет презентацијама ВСС-а и ДВТ-а. Овом приликом нарочито скрећемо пажњу на ниску стопу транспарентности ДВТ-а. Савет се током прибављања информација од ВСС и ДВТ службеним путем сусретао са проблемима због којих је долазило и до потребе за позивањем на одредбе Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

Садашњи систем е-правосуђа није на завидном нивоу. Могућност праћења тока предмета електронским путем је онемогућена због неодговорног односа Министарства на одлуке Повереника за информације од јавног значаја и заштиту права личности (у даљем тексту Повереник). Наиме, како је на порталу судова било могуће приступити превеликом броју информација чије објављивање представља кршење права личности, Повереник је дао налог да се такво објављивање коригује. Како Министарство то није учинило Повереник је забранио даљи рад портала у таквом облику. Министарство је поступило тек по оваквој забрани, и накнадно је сузило обим доступности података тако да се не крше права личности па је у забрана скинута. Могућност електронског праћења тока предмета представља важан сегмент транспарентности рада целог правосуђа, а преко таквог система странке могу посредно пратити и рад њихових адвоката.

Савет је током прибављања информација за потребе овог извештаја најлошију сарадњу имао са Министарством и са Правосудном академијом због чега је долазило до потреба за позивањем на одредбе Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

Да је виша транспарентност у раду ВСС и ДВТ, онда не би било проблема са медијским извештавањем.

## **ЗАКЉУЧАК**

У току претходне две године у односу на независност правосуђа стање није поправљено. Напротив, стање је погоршано јер су уочена већа мешања извршне власти у рад правосудних институција.

Материјално стање у правосуђу је погоршано, јер још увек надлежности правосудне управе, а нарочито финансијске надлежности правосудне управе нису пренете на ВСС и ДВТ. Након враћања судија и тужилаца евидентан је недостатак смештајног капацитета. Проблем су и ниске зараде запослених у правосуђу, посебно када је реч о државним службеницима.

Правосудна академија у току ове две године није одговорила својим задацима, тако да су направљене веома озбиљне грешке у односу на квалитет почетне обуке, јер није извршена свеобухватна обука у смислу члана 35 Закона о Правосудној академији. Пре обуке нису донета одговарајућа подзаконска акта којима је требало регулисати питање мерила и критеријума за избор ментора, као и чланова Комисија, предавача и осталих лица овлашћених за рад са полазницима почетне обуке, због чега постоји велика сумња у квалитет извршене обуке.

ВСС и ДВТ су извршили многе повреде закона, међутим ни за једну повреду нису одговарали иако нису ваљано спровели реизбор, нису благовремено донели правилнике на основу којих се може квалитетно оценити рад судија и тужилаца, нису израдили анализу из које се могу увидети грешке, нису показали спремност да штите независност и самосталност судова и судија и самосталност тужилаштва, као и да квалитетно испитају претходни рад носилаца правосудних функција.

У односу на ефикасност не можемо дати егзактне податке јер исте нисмо добили од Министарства, ВСС и ДВТ, тако да се у овом моменту не може закључити да ли је смањен број предмета, нарочито старих, иако из података Друштва судија Србије произилази да је број предмета увећан у односу на стање пре реформе и да је стање сада горе (преко три милиона старих предмета у раду, односно предмета где поступак траје дуже од две године).

Савет није успео да од надлежних институција добије упоредне податке из којих би се утврдили елементи зашто је сада према перцепцији грађана лошија ефикасност него раније.

## **ПРЕПОРУКЕ**

- Разрешење свих чланова ВСС и ДВТ из редова судија и тужилаца.
- Јачање независности правосуђа кроз измену састава ВСС-а и ДВТ-а професионализацијом односно укидањем чланства по положају.
- Избор чланова Високог савета судства и Државног већа тужилаца из редова судија и тужилаца препустити управо носиоцима тих функција, а не Народној скупштини.
- У што краћем року донети правилнике о критеријумима и мерилима за вредновање рада носилаца правосудних функција и на основу тих правилника спровести правилну филтрацију носилаца правосудних функција.
- Неопходно је да ВСС што пре спроведе избор кандидата за председнике судова.
- У што краћем року у целости пренети надлежности правосудне управе са Министарства правде на ДВТ и ВСС.

- Увести интерну ревизију у правосуђе.
- Први избор на функцију судије и заменика јавних тужилаца пренети са парламента на ВСС и ДВТ, без укидања пробног периода.
- Избор председника судова и јавних тужилаца пренети на ВСС и ДВТ.
- Законски уредити категорију правосудних службеника, коју би чинили садашњи државни службеници запослени у правосудним институцијама, а чији положај би се уређивао од стране Високог савета судства и Државног већа тужилаца.
- Увећати зараде свим запосленим у правосуђу. Прекинути са праксом да државни службеници раде са прекидима.
- Допунити Закон о уређењу судова тако да се одржавају редовне заједничке седнице апелационих судова ради уједначавања судске праксе.
- Брисати законске одредбе које омогућавају упућивање судија и тужилаца на рад у законодавним и извршним органима.
- Спровести адекватну анализу потребног броја судија и тужилаца за сваки суд/тужилаштво појединачно.
- Увести електронски систем доделе свих предмета у рад судијама у свим судовима ради обезбеђења права на природног судију.
- Доношење Судског пословника пребацити у надлежност ВСС-а.
- Дати могућност судијским и тужилачким помоћницима са вишегодишњим искуством да полагају завршни испит на Правосудној академији без накнаде.
- Обезбедити транспарентан и непристрасан избор кандидата за почетну обуку на Правосудној академији.
- Именити прописе у смеру потпуног подређивања Правосудне академије ДВТ-у и ВСС-у, у циљу елиминисања било каквог учешћа Владе.
- Обезбедити квалитетан програм почетне обуке на Правосудној академији.
- Обезбедити потпуну транспарентност у раду ДВТ, ВСС.
- Представници извршне власти треба да се уздрже од давања изјава и од других поступака којима се задире у независност судства.

Реформа која је изведена без обезбеђења кадровских и материјалних ресурса, и без претходне анализе потреба измене системских закона о правосуђу, не може довести до функционалног правосудног система.

ПОТПРЕДСЕДНИК САВЕТА  
Професор др Мирослав Милићевић