

мај 2013. | број

# 24 тужилачка реч

Гласило Удружења  
тужилаца Србије



Тема броја  
Национална  
стратегија  
реформе  
правосуђа

**Нека запажања у вези са  
Стратегијом реформе правосуђа**  
страница 21

**Независност  
правосуђа**  
страница 30

**Критички осврт на  
радну верзију стратегије**  
страница 14

**Временска  
капсула**  
страница 60



# Тужилачка реч

Гласило Удружења  
тужилаца Србије



Издавач:  
Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије,  
Грачаничка 18, Београд  
Главни уредник:  
Миодраг Плазинић  
Заменик главног и одговорног уредника:  
Звонко Маринковић  
Редакција:  
др Горан Илић, председник УТС и заменик  
Републичког јавног тужиоца, мр Марина Матић,  
потпредседник Програмског савета УТС и Радован  
Лазивић, председник УО УТС и заменик Апелационог  
јавног тужиоца у Новом Саду.  
Визуелни концепт и дизајн:  
coma | communications design  
Штампа:  
Фидуциа011  
Тираж:  
600 примерака

Адреса редакције:  
Грачаничка 18, Београд  
Телефон/факс:  
011 / 3031 909  
e-mail:  
udruzenjetuzilacasrbije@gmail.com

[www.uts.org.rs](http://www.uts.org.rs)

Бесплатан примерак

**oebs** Organizacija za evropsku  
bezbednost i saradnju  
Misija u Srbiji

Штампање овог информатора омогућила је Мисија ОЕБС у Србији.  
Ставови изражени у овој публикацији припадају искључиво ауторима и  
не одражавају нужно и ставове донатора.

Уводна реч

04, 05

Активности Удружења  
тужилаца Србије

06

Критички осврт на радну  
верзију стратегије  
Радован Лазивић

12

На столу је национална  
стратегија реформе  
правосуђа

Милан Антонијевић

18

Нека запазања у вези  
са стратегијом реформе  
правосуђа

Ана Кнежевић Бојовић

21

Независност правосуђа

Марина Матић

28

Положај судијских  
сарадника и тужилачких  
помоћника у  
реформисаном правосуђу  
Владимир Перуновић

34

Принцип ефикасности  
у светлу Националне  
Стратегије реформе  
правосуђа 2013—2018.  
Милица Колаковић-Бојовић

40

Нови Законик о  
кривичном поступку  
Србије – игре без граница  
које се упорно настављају  
др Милан Шкулић

46

Временска капсула  
др Горан Илић

58

Сумарна анализа стања у  
правосуђу

Драгана Бољевић  
Радован Лазивић

60

IN MEMORIAM

70

# Уводна реч

**Почетком марта ове године, јавност је имала прилику да се упозна са радном верзијом Националне стратегије реформе правосуђа за период 2013—2018. године. С обзиром на важност документа одлучили смо да овај број часописа „Тужилачка реч“ у потпуности посветимо овој теми и омогућимо свима који су заинтересовани да изнесу своје виђење о Националној стратегији реформе правосуђа. Излажење овог броја часописа подржала је Организација за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС).**

На самом почетку рада на изради Стратегије, струковна удружења тужилаца и судија су реаговала, скрећући пажњу на потребу промене у саставу ДВТ и ВСС, још једном наглашавајући да је неприхватљиво предузимати било коју стратешку меру са садашњим саставима ВСС и ДВТ. Оба удружења сматрају сувишним да се о раду ВСС/ДВТ отвара и спроводи расправа унутар судова и тужилаштава. Пре свега, нереално је очекивати да у стању страха и несигурности оваква расправа буде отворена и без зазора. Осим тога, код свих објективно констатованих нерегуларности у раду ових тела, оваква врста расправе могла би да створи утисак у правосуђу и шире да је усмерена на накнадно одобравање до сада почињених нерегуларности, што је неприхватљиво.

Израда петогодишње Стратегије јесте друштвени задатак од огромног значаја који захтева одговарајуће време, широку јавну расправу

и консензус свих релеватних актера.

Стратегија захтева

- логичну и поступну процедуру рада у којој ће се почети од објективне и реалне анализе стања у правосуђу, ради
- идентификовања проблема: старих, који нису отклоњени и нових, који су се појавили у међувремену, у спровођењу тзв. реформских мера и
- одређивања реформских активности, у складу са традицијом и могућностима Србије, а сагласних европским стандардима
- заступљеност најважнијих државних органа одговорних за правосуђе на највишем нивоу уз најшире консултовање свих који ће примењивати или на које ће се односити стратешке мере.

У овом броју часописа можете прочитати рад професора Милана Шкулића, који се осврнуо на нови Законик о кривичном поступку, затим текст Радована Лазића, председника Управног одбора Удружења тужилаца, који даје критички осврт на радни текст Стратегије. На крају часописа се налази текст Горана Илића, председника Удружења тужилаца,

„Временска капсула”, преузет из дневног листа „Данас”, објављеног 9. априла 2013. године, као и „Сумарна анализа стања у правосуђу”, које су Удружење тужилаца и Друштво судија заједнички доставили Министру Селаковићу. Наравно, на самом почетку часописа налази се већ стандардна рубрика у којој можете да се упознате са активностима Удружења између два броја „Тужилачке речи”. Избором чланака за овај број Тужилачке речи покушали смо да дотакнемо значајна питања будуће Стратегије и појединих кључних начела, која ће представљати изазов у примени.

Поздрављамо предлог да се формира Комисија за спровођење стратегије и Секретаријат, као административно-техничка подршка у раду Секретаријата. Сматрамо да је добра идеја да Комисију чини широк круг представника институција и организација значајних за реформу правосуђа.

Пријатно читање!



# АКТИВНОСТИ

## Удружења тужилаца Србије

**ЗВОНКО МАРИНКОВИЋ**  
координатор Удружења  
тужилаца Србије

**Двадесет и четврти број часописа „Тужилачка реч“ и други по реду у 2013. години, за тему има Националну стратегију реформе правосуђа 2013—2018. Ово издање часописа Удружење тужилаца Србије реализује уз подршку Организације за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС).**

### **СЕДНИЦА УПРАВНОГ ОДБОРА**

XIX седница Управног одбора Удружења одржана је 23. фебруара 2013. године на Сребрном Језеру. Седници је присуствовало 14 од 17 чланова Управног одбора. Поред чланова Управног одбора, седници је присуствовало и неколико чланова Удружења који су учествовали у раду Управног одбора. Дневни ред је обухватао следеће теме: усвајање дневног реда и записника са претходне седнице УО, представљање извештаја о раду и финансијског извештаја Удружења, информисање чланова о реализацији Закључака донетих на претходној седници УО и информисање чланова о учешћу представника Удружења у изради Националне стратегије реформе правосуђа.

*Семинари/округли столови/презентације*

### **ОКРУГЛИ СТО „ГРАЂАНИ И ПРАВОСУЂЕ ЗАЈЕДНО ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ“**

**Медија центар, Београд, 31. јануар 2013.**

Удружење тужилаца Србије у сарадњи са партнерима на пројекту, Топличким центром за демократију и људска права и Ужичким центром за људска права и демократију, организовало је завршни округли сто у реализацији пројекта „Грађани и правосуђе заједно против корупције“.

О реализацији пројекта и његовим резултатима, говорили су: Марина Матић, потпредседник Програмског савета Удружења тужилаца, Драган Добрашиновић, Топлички центар за демократију и људска права, Мирослав Прокопијевић, Институт за европске

студије, Горан Илић, председник Удружења тужилаца Србије и Ненад Маринковић, Основни јавни тужилац у Ваљеву.

Као резултат пројекта представљене су и две публикације: „Грађани и правосуђе заједно против корупције”, чији су аутори Драган Добрашиновић, Марина Матић, Верица Трнинић, Мирослав Прокопијевић, Милорад Бјелетић, Ненад Маринковић, Индира Шуловић, Владимир Давидовић и Јелена Божић и „Водич за борбу против корупције у области јавних финансија”, од аутора Марине Матић и Верике Трнинић.

Округлом столу је присуствовало око двадесет представника тужилачке организације и цивилног сектора.

### **СЕМИНАР „ЗА БОЉУ ЗАШТИТУ ЖРТАВА НАСИЉА У ПОРОДИЦИ – ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НАЈБОЉЕ ПРАКСЕ У ПРАВОСУЂУ”**

**Сребрно језеро, 22—23. фебруар 2013.**

Семинар „За бољу заштиту жртава насиља у породици – Имплементација најбоље праксе у правосуђу” организован је на Сребрном језеру од 22. до 23. фебруара.

Семинар је реализован уз подршку УСАИД-овог Пројекта за реформу правосуђа и одговорну власт (ЈРГА).

Семинару је присуствовало 42 учесника, међу којима представници тужилаштва из Прокупља, Пожаревца, Београда, Пожеге, Новог Сада, Панчева, Пирота, Крагујевца, Сремске Митровице, Врања, Ваљева и Параћина, као и судије кривичних и прекршајних судова и представници полицијских станица и

центара за социјални рад.

Први дан семинара отворила је Јасмина Киурски, заменик Апелационог јавног тужιοца и председник Програмског савета Удружења која је упознала присутне са сврхом и циљем семинара. Након ње, реч је узела Гордана Јекић-Брадајић, заменик Апелационог јавно тужιοца. Она је представила присутнима основне појмове за разумевање насиља у породици и узроке њиховог настанка.

Након паузе за кафу, семинар је настављен излагањем Милана Жарковића, професора Полицијско-криминалистичке академије који је представио међународне правне акте и националне стратешке документе за супротстављање насиљу у породици.

Други дан семинара је отпочео предавањем Јасмине

Киурски, заменика Апелационог јавног тужιοца и председника Програмског савета Удружења која је представила национално законодавство од значаја за супротстављање насиљу у породици.

Након ње, присутнима се обратио Милан Станић, начелник Одељења за јавни ред и мир полицијске управе за град Београд, који је говорио о поступању полицијских службеника у случају насиља у породици, да би након паузе семинар био настављен излагањем Весне Станојевић, координаторке Саветовалишта против насиља у породици и Сигурне женске куће.

Она је говорила о очекивањима жртава насиља у породици од законских решења и проблемима њиховог остваривања. Предавање Иване Влаовић, судије

Прекршајног суда у Београду односило се на поступање судије за прекршаје у случају насиља у породици.

Последњи предавач другог дана била је Биљана Синановић, судија Врховног касационог суда која је говорила о положају жртве насиља у породици у кривичном поступку.

Трећи дан семинара је отворило предавање професора Слободана Савића, са Института за судску медицину Медицинског факултета у Београду.

Он је изложио судско-медицински аспект поступања код насиља у породици, док је завршно излагање на семинару припало Слободану Јосимовићу, заменику Основног јавног тужиоца у Зрењанину који је дао пример координације јавног тужилаштва, полиције, центра за социјални рад и суда у случају насиља у породици.

**ЗАВРШНА КОНФЕРЕНЦИЈА „ЗА БОЉУ ЗАШТИТУ ЖРТАВА НАСИЉА У ПОРОДИЦИ – ОДГОВОР ПРАВОСУЂА”**  
**Медија центар, Београд, 26. фебруар 2013.**

Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије у сарадњи са Пројектом за реформу правосуђа и одговорну власт, реализовало је пројекат „За бољу



заштиту жртава насиља у породици – Одговор правосуђа” уз финансијску подршку Америчке агенције за међународни развој (УСАИД).

Општи циљ пројекта односи се на развој одрживе и свеобухватне правосудне заштите жртава породичног насиља.

У београдском Медија центру, 26. фебруара, организована је завршна конференција на овом пројекту, на којој су говорили: др Горан Илић, председник Удружења тужилаца Србије, мр Јасмина Киурски, председница Програмског савета Удружења тужилаца Србије, проф. др Милан Жарковић, Криминалистичко – полицијска академија, Слободан Јосимовић, заменик Основног јавног тужиоца у Зрењанину, Биљана Синановић, судија Врховног касационог суда, Весна Станојевић, координаторка Саветовалишта против насиља у породици и Сигурне женске куће, проф. др Слободан Савић, Институт за судску медицину Медицинског факултета у Београду. На конференцији

је представљена и публикација „Ка бољој заштити жртава насиља у породици – одговор правосуђа”, која представља један од резултата рада на пројекту.

Председник Удружења јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, које је и издало публикацију, Горан Илић навео је да српско тужилаштво у претходном периоду није у довољној мери било осетљиво на проблеме жртава.

„Сматрамо да наше законодавство углавном гледа на проблеме жртава са становишта стереотипа – жртва као извор сазнања о кривичном делу и учиниоцу. Тај неодговарајући третман жртве у кривичном законодавству донекле је последица стигматизације друштва према жртви”, навео је Илић.

Он је додао да поједини делови друштва, а поготово они конзервативни, неретко сматрају да је жртва на неки начин заслужила то што јој се догодило кад је у питању кривично дело насиља у породици. Илић је, говорећи на представљању публикације у Медија центру, навео да је она свеобухватна, да пружа преглед релевантних међународних и домаћих докумената о борби против насиља у породици, али и преглед домаће судске

праксе у тој области. У публикацији се, навео је Илић, дају и препоруке за поступање јавних тужилаца и полиције у процесима насиља у породици, а када се пружи потпуни преглед судске праксе могуће је дати одговор на дилеме које у њој постоје.

„Преглед судске праксе садржи све битне одлуке о овом феномену, а једна од најважнијих дилема је – ако се изврши кривично дело према више чланова породице, да ли је то једно или више кривичних дела”, рекао је Илић.

Весна Станојевић је у свом излагању истакла да је у Србији од почетка 2013. убијено 11 жена и двоје деце, старости од шест и две године, а током прошле године у породичним свађама убијено је 29 жена, док су 42 жене навеле да би биле убијене да нису примљене у Сигурну кућу.

Само прошле године, Сигурној женској кући јавило се 3.964 жена жртва насиља, а у ту институцију је смештено 268 жена и 242 деце, речено је данас на представљању публикације „Ка бољој заштити жртава насиља у породици – одговор правосуђа”.

Конференцији је присуствовало 25 представника тужилачке организације, полицијске управе и медија.



## ПОТПИСАН ПРОТОКОЛ О МЕЂУСЕКТОРСКОЈ САРАДЊИ

Лајковац, 14. март  
2013.

На подручју општине Лајковац потписан је Протокол о међусекторској сарадњи у процесу заштите жртва насиља у породици.

Породичним насиљем као сложенем друштвеном појавом се у локалној средини бави више актера из сфере правосудних и безбедоносних структура, локалних власти, социјалне заштите, здравства, образовања и грађанског друштва.

Овај протокол треба да допринесе развоју и ширењу мреже мултидисциплинарног тима за заштиту жртва од насиља у породици у локалној заједници као и примени обједињеног модела рада свих актера на нивоу општине Лајковац.

Оваквим приступом се жели истаћи да је жртва насиља јединствен процес у коме учествују различити системи од којих сваки има своје посебности које треба познавати и поштовати.

Сврха овог протокола је да осигура услове за делотворан и целовит рад надлежних тела ради унапређења заштите и помоћи жртвама насиља у породици те помоћи починиоца у промени њиховог понашања односно

промени вредносног система у циљу ненасилног решавања сукоба и уважавања равноправности полова.

Протокол су потписали представници следећих институција са подручја општине Лајковац: председник општине Лајковац, директор Заједничког центра за социјални рад Љиг, Лајковац и Мионица, начелник полицијске станице Лајковац, Виши јавни тужилац у Ваљевоу, Основни јавни тужилац у Ваљевоу, директор дечијег вртића „Лептирић” из Лајковца, Председник Прекршајног суда у Ваљевоу, директор Дома здравља у Лајковцу, директор Средње школе у Лајковцу и Јабучју.

### ИНИЦИЈАЛНИ САСТАНЦИ ЗА УСПОСТАВЉАЊЕ МРЕЖЕ ЗА ЗАШТИТУ ЖРТАВА НАСИЉА У ПОРОДИЦИ

Краљево, 27. март  
2013.

Смедерево, 28. март  
2013.

Сомбор, 3. април 2013.

Панчево, 8. април  
2013.

Чачак, 15. април 2013.

У оквиру пројекта „За бољу заштиту жртва насиља у породици – Имплементација најбоље праксе у правосуђу – фаза ИИ” који Удружење тужилаца Србије спроводи уз подршку УСАИД-овог Пројекта

за реформу правосуђа и одговорну власт (ЈРГА), одржано је нових пет иницијалних састанака за успостављање мреже за заштиту жртва насиља у породици.

Састанци су одржани у Краљевоу, Смедеревоу, Сомбору, Панчеву и Чачку.

На састанцима је Слободан Јосимовић, заменик основног јавног тужиоца у Зрењанину, презентовао модел сарадње између јавног тужилаштва у Зрењанину, локалне полицијске управе, Центра за социјални рад и Прекршајног суда.

На почетку излагања навео је главне препреке у спровођењу заштите од насиља: непознавање породичног насиља, необавештавање јавног тужиоца о сваком пријављеном случају, неразликовање кривичног дела од прекршаја, покретање прекршајног уместо кривичног поступка, покретање прекршајног поступка и против насилника и против жртве, истовремено вођење и прекршајног и кривичног поступка, пасивна улога центра за социјални рад и селективна сарадња институција.

Као принципе мултисекторске



сарадње навео је: откривање и заустављање насиља и очување безбедности жртве, међусобно информисање институција о сваком случају насиља, заједничко и координисано деловање надлежних органа и изградња и очување поверења у државне органе и институције, хитност у поступању у складу са степеном угрожености жртве, информисање жртве о механизмима заштите и о њеним правима, уважавање и очување достојанства и приватности жртве, уважавање потреба и ставова жртве, избегавање секундарне виктимизације жртве.

Слободан Јосимовић је навео и обавезе поступања свих институција које учествују у процесу заштите жртва на територији Зрењанина:

Поступање полиције – по свакој пријави породичног или партнерског насиља одмах интервенише и зауставља насиље, обезбеђује заштиту и помоћ жртви и прикупља доказе, о сваком пријављеном случају насиља одмах обавештава јавног тужиоца и по потреби Мобилни тим Центра за социјални рад, против учиноца насиља предузима све законске мере, одређује задржавање по ЗКП-у или по ЗЈРМ-у, против учиноца

насиља подноси кривичну пријаву или захтев за покретање прекршајног поступка, о сваком пријављеном случају породичног насиља писмено обавештава Центар за социјални рад, води посебну евиденцију о случајевима породичног насиља;

Поступање Центра за социјални рад – обезбеђује доступност услуга 24 часа (Мобилни тим), о свакој сумњи или по сазнању да је извршено породично насиље одмах обавештава јавног тужиоца, по захтеву јавног тужиоца или полиције предузима провере личних и породичних прилика, утврђује насиље и процењује степен угрожености жртве и о томе доставља писмени извештај, подноси тужбе за одређивање мера заштите од насиља у породици, а по потреби покреће и друге поступке за заштиту деце и лица која нису у стању да се сама о себи старају, обезбеђује смештај жртве у Сигурној кући, обезбеђује материјалну помоћ жртви;

Поступање јавног тужиоца – руководи преткривичним поступком и координише сарадњом институција, о свакој пријави насиља писмено обавештава Центар за социјални рад и тражи извештај, обавља разговор са жртвом насиља,



покреће кривични поступак ради кажњавања учиниоца насиља и изрицања одговарајућих мера лечења, подноси тужбе за одређивање мера заштите од насиља у породици у складу са Породичним законом;

Поступање Прекршајног суда – води прекршајни поступак против учиниоца насиља и изриче му одговарајућу казну, мере лечења и заштитне мере, о свакој сумњи или по сазнању да је извршено породично насиље одмах обавештава јавног тужиоца, у случају сазнања да се против учиниоца насиља поред прекршајног води и кривични поступак, доставља предмет на надлежно поступање јавног тужиоцу.

Ефекти сарадње институција:

- Ефикасније откривање породичног насиља због иницијативе институција,
- Информисаност надлежних институција о сваком појединачном случају и њихово заједничко и координисано деловање,

- Хитност у поступању у складу са степеном угрожености жртве,
- Информисаност жртве о механизмима заштите и материјална подршка жртвама породичног насиља,
- Разликовање кривичног дела од прекршаја,
- Против учиниоца насиља се води само један поступак и избегава се његово двоструко кажњавање за исто дело,
- Жртва не трпи санкције због супротстављања насиљу,
- Истовремено активирање свих механизма заштите од насиља.

Након Слободана Јосимовића, реч су



узимали присутни учесници. Он су председавали искуства у спровођењу заштите жртва насиља у породици на подручју својих градова и општина.

Састанку у Краљеву присуствовали су представници Вишег и Основног јавног тужилаштва у Краљеву, Вишег јавног тужилаштва у Новом Пазару, Полицијске управе Краљево,

Прекршајног суда у Краљеву, Основног суда у Краљеву и центара за социјални рад из Краљева, Рашке и Врњачке Бање.

Састанку у Смедереву присуствовали су представници Основног јавног тужилаштва у Смедереву, Прекршајног и Основног суда у Смедереву, Центра за социјални рад Смедерево и Полицијске управе Смедерево.

Састанку у Сомбору присуствовали су представници Вишег и Основног јавног тужилаштва у Сомбору, Прекршајног суда у Сомбору, Основног суда у Сомбору, Центра за социјални рад Сомбор и Полицијске управе Сомбор.

Састанку у Панчеву су присуствовали представници Вишег и Основног јавног тужилаштва у Панчеву, Основног јавног тужилаштва у Вршцу, Прекршајног суда у Панчеву, Основног суда у Панчеву, Центра за социјални рад из Панчева и Полицијске управе из Панчева.

Састанку у Чачку су присуствовали представници Вишег и Основног јавног тужилаштва у Чачку, Прекршајног суда из Чачка, Вишег и Основног суда у Чачку, Центра за социјални рад из Чачка, Полицијске управе из Чачка и Прекршајног суда из Горњег Милановца.

## СЕМИНАР У ЗАЈЕЧАРУ: „ЗАШТИТА ЖРТАВА ДИСКРИМИНАЦИЈЕ И ИСКУСТВА У БОРБИ ПРОТИВ ДИСКРИМИНАЦИЈЕ У СРБИЈИ”

Зајечар, 18—19. април 2013.

Трећи семинар „Заштита жртава дискриминације и искуства у борби против дискриминације у Србији” организован је у Зајечару као део реализације пројекта „Против дискриминације уз промовисање толеранције – тражење могућности за ефикаснију сарадњу правосуђа и организација цивилног друштва” који се реализује уз подршку ЕИДХР (Европски инструменти за демократију и људска права).

Прва се присутнима обратила Косана Бекер, помоћница Поверенице за заштиту равноправности, која је говорила о појму и облицима дискриминације и о улози и надлежностима Повереника за заштиту равноправности.

Други предавач је била Биљана Синановић, судија Врховног касационог суда, која је излагала на тему судске заштите и положај жртава дискриминације у судском поступку, а такође је дала и осврт на судску праксу Европског суда за људска



права у вези забране дискриминације.

Након ње, присутнима се обратила Јована Кривокућа-Миловановић, извршна директорка Форума младих са инвалидитетом, која је говорила о проблемима и изазовима у остваривању права особа са инвалидитетом у свакодневном животу и раду.

Последњи предавач је био Емир Фетаховић из Санџачког одбора за заштиту људских права, који је навео искуства Санџачког одбора за заштиту људских права у борби против дискриминације.

Семинару је присуствовало око двадесет и пет тужилаца из Неготина, Зајечара и Бора, као и представници невладиних организација – Међуопштинске организације слепих из Зајечара и „Мозаик” из Бора.

### *ТВ дебата*

У оквиру реализације пројекта „Против дискриминације уз промовисање толеранције – тражење могућности за ефикаснију

сарадњу правосуђа и организација цивилног друштва” реализована је телевизијска дебата на регионалној телевизији „Бест” у Зајечару. У емисији су учествовали Косана Бекер, помоћница Поверенице за заштиту равноправности, Јована Кривокућа-Миловановић, извршна директорка Форума младих са инвалидитетом и Звонко Маринковић, координатор Удружења тужилаца Србије.

### *Публикација*

#### **„ВОДИЧ ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ У ОБЛАСТИ ЈАВНИХ ФИНАНСИЈА”**

Корупција и борба против корупције су важна питања у Србији. Захваљујући процесу европских интеграција, Споразуму о стабилизацији и придруживању из 2008. године и поднетој кандидатури за чланство у ЕУ у 2009. години, борба против корупције је утврђена као један од приоритета Владе Србије. У циљу спровођења Националне стратегије за борбу против корупције из 2005. године и Акционог плана из 2006. године, уведен је у Србији значајан број антикорупцијских институционалних механизма и правних инструмената. Публикација



представља један од резултата пројекта „Грађани и правосуђе – заједнички против корупције у Србији” који је реализован у сарадњи са амбасадом Краљевине Норвешке. Ауторке публикације су Марина Матић, потпредседница Програмског савета Удружења и Верица Трнинић, саветник у Апелационом јавном тужилаштву у Београду.

# Критички осврт верзију стратегије

**РАДОВАН ЛАЗИЋ**

председник УО УТС и члан Радне групе за израду Националне стратегије реформе правосуђа

Почетком марта ове године, јавност је имала прилику да се упозна са радном верзијом Националне стратегије за реформу правосуђа за период 2013-2018. године (у даљем тексту „Стратегија”). Како се ради о веома озбиљном документу, који ће се, када га усвоји Народна скупштина, спроводити у наредних пет година, и од чијег спровођења зависи у ком ће се правцу кретати правосуђе у нашој земљи у наредном периоду, он свакако заслужује озбиљне анализе. Уложени труд и напор свих учесника у поступку израде текста Стратегије се може похвалити јер је добијени резултат, у суштини, добар текст који усмерава реформу и развој српског правосуђа на пет кључних начела: независност, непристрасност и квалитет правде, стручност, одговорност и ефикасност.

У изради текста Стратегије су, преко представника у радној групи, учествовала и струковна удружења судија и тужилаца. Оба удружења су сматрала неприхватљивим да Високи савет судства (ВСС) и Државно веће тужилаца (ДВТ), у садашњим саставима доносе стратешке одлуке (у вези са избором председника судова, вредновањем рада судија, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца (даљем тексту „тужилаца”), распоређивањем судија и тужилаца итд.), због чега су сматрали неопходним успостављање правног оквира за утврђивање одговорности чланова ових тела и расписивање нових избора за чланове ВСС и ДВТ из редова судија и тужилаца. Иако је у радној групи за ове ставове било разумевања, није показана воља за приоритетним решавањем овог питања, због чега су представници струковних удружења престали да учествују у радној групи, али су оба удружења ипак наставила рад на Стратегији писменом комуникацијом са Министарством правде. Тако су чланови радне групе из струковних удружења доставили министарству

# на радну ије

сумарну анализу стања у правосуђу, а оба удружења су послала своје примедбе и коментаре на сам текст Стратегије.

Да се вратимо на сам текст Стратегије. Овог пута ћу се позабавити оним деловима Стратегије, на које би се могле ставити понеке примедбе.

У уводном делу Стратегије се реформа правосуђа поставља као приоритет и даје се пресек и оцена стања у правосуђу. Констатује се да Стратегија представља наставак реформских активности дефинисаних у Националној стратегији реформе правосуђа за период од 2006-2011. године и истиче се потреба сталног стратешког планирања. Још се наводи да ће се неке претходне реформске активности кориговати на основу оцене протекле реформе и анализе испуњености Стратегије из 2006. године. Међутим, у уводу стратегије се не даје пресек и оцена садашњег стања у правосуђу, којима би, по природи ствари, место требало бити у уводном делу. Такође недостају узроци који су изазвали потребу за корекцијом претходних реформских активности већ се

о њима говори на више места, кроз цео текст стратегије. Тако се само веома пажљивим читањем Стратегије може закључити да досадашње реформске активности, не само да нису дале очекиване и жељене резултате, него се, већ незадовољавајуће стање у правосуђу, још погоршало, што су колеге проф. др Милан Шкулић и др Горан Илић назвали Реформа у стилу „један корак напред-два корака назад” (др Милан Шкулић и др Горан Илић: Нови законик о кривичном поступку Реформа у стилу „један корак напред-два корака назад”, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2012.). Уплив извршне власти и притисак судско-управне власти на правосуђе, као и спроведени општи (ре)избор судија и тужилаца су довели до тога да су судије и тужиоци у несигурности и страху од губитка посла, мрежа судова није рационална, судови су неравномерно оптерећени, трошкове нико није прецизно израчунао, али је очигледно да

су превисоки, приступ грађана правди је отежан, а право на правично суђење угрожено. Код судија и тужилаца се осећа несигурност, забринутост, оклевање, апатија и страх. Овакво стање проузроковало је више државних органа, али су најодговорнији, због своје надлежности, ВСС и ДВТ. ВСС и ДВТ су тела судске, односно тужилачке самоуправе којима је Уставом дато у надлежност да сама буду независна и самостална јер само тако могу гарантовати независност судова и судија и самосталност јавног тужилаштва, али су управо ова тела спровела општи (ре)избор судија и тужилаца и поступак његовог преиспитивања на начин који је прекршио сва правна начела, укључујући и основни принцип владавине права. Рад ВСС и ДВТ посматран је и оцењиван од стране многих релевантних, домаћих и међународних субјеката. На озбиљне и учестале пропусте у раду ових тела указивали су, осим стручне јавности, и Повереник за информације од јавног значаја, и Заштитник грађана, и Европска комисија, па Европски парламент Резолуцијом од 29.3.2012,

Парламентарна скупштина Савета Европе Резолуцијом од 25.1.2012, европски експерти и међународна судијска и тужилачка удружења. Општим (ре)избором судија и тужилаца је разрешена готово трећина правосудног кадра. Због значајних повреда поступка и права који су тада учињене, законодавац је, изменом правосудних закона из децембра 2010, наложио да се ове одлуке преиспитају. Поступак преиспитивања одлука спровели су садашњи састави ВСС и ДВТ, а Уставни суд је поништио све њихове одлуке о којима је одлучивао по жалбама. Посматрачи Европске уније, који су 2011. и 2012. години посматрали рад ВСС и ДВТ у поступку преиспитивања одлука, у књизи о реформи правосуђа у Србији оценили су чланове ових тела као нестручне, неспособљене и недостојне (Весна Ракић Водинелић, Ана Кнежевић Бојовић, Марио Рељановић, Реформа правосуђа у Србији 2008-2012., Београд, 2012.). Треба имати у виду да су ВСС и ДВТ и у великом закашњењу са испуњавањем законских обавеза које су им поверене. ВСС није омогућио избор председника судова (законски рок је март 2010. године), нису усвојили подзаконске акте о критеријумима и мерилима за вредновање рада судија односно тужилаца (законски рок је мај 2009-Закон о судијама, односно октобар 2009.-Закон о јавном тужилаштву), ДВТ није изабрао дисциплинске органе.

Имајући све ово у виду, може се закључити да је већина чланова садашњих сазива ВСС и ДВТ, поготово из реда судија односно тужилаца, изгубила поверење колега судија и тужилаца, стручне, али и шире јавности.

У другој глави („Спровођење реформе“) тачка 2. носи назив „Циљ и сврха Стратегије“. Овде се установљава Комисија за спровођење Стратегије од четрнаест чланова којој се поверава одговорност за спровођење Стратегије, али није одређено у чему се та одговорност састоји нити како ће се установити да су циљеви Стратегије испуњени. Ипак, најзначајнија примедба која се односи на ову тачку Стратегије је изостанак принципа „владавине права“, без кога се не може замислити озбиљан правосудни систем. Зато би се овај принцип морао унети у коначну верзију предлога Стратегије која ће се наћи пред народним посланицима.

У трећој глави („Преглед досадашњих резултата реформи) се дефинишу приоритети. Листа приоритета је сачињена на основу извештаја Европске комисије о напретку Србије, али неки веома значајни делови из овог извештаја нису наведени. Тако се наводи део који се односи на нефункционалну мрежу судова, али не и део у коме се констатује стање у правосуђу. У вези статуса ВСС и ДВТ се наводи Извештај Савета Европе из октобра 2010. године, у коме се констатује одговорност ВСС,

а ДВТ се не помиње. У делу који говори о напретку учених слабости у Стратегији из 2006. године, као слабости нису учене страх и аутоцензура код судија и тужилаца. Стратегија говори и о недовољном коришћењу информационих технологија. У јавним тужилаштвима је другачије. Тек сада се развија систем АВП и то не у свим тужилаштвима. Нетачна је и констатација да све правосудне институције имају сајтове. Од тужилаштава сајтове имају само Републичко јавно тужилаштво, Тужилаштво за ратне злочине и Одељење за високо технолошки криминал Вишег јавног тужилаштва у Београду. Када се говори о критеријумима и мерилима за вредновање рада судија и тужилаца мора се нагласити да критеријуми морају бити мерљиви, а мерила тако одређена како би искључила сваку могућност дискреције, а тиме и могуће злоупотребе.

У четвртој глави (Организација стратегије), се одређују кључна начела, стратешки циљеви и стратешке смернице за реформу правосуђа. Иако је у једној од претходних верзија Стратегије, као једно од кључних начела било одређено и **транспарентност**, ово начело се касније изгубило. Објашњава се да начело транспарентности „није издвојено у посебно кључно начело већ се хоризонтално протеже кроз читаву Стратегију и кроз стратешке циљеве заступљено је у свим кључним

начелима”. С обзиром на значај транспарентности, ово објашњење је тешко прихватити па би свакако транспарентност требало издвојити као посебно кључно начело. Потпуно је нејасно остало зашто се правичност не спомиње у кључним начелима. Иако, према садржини наћела „непристрасност и квалитет правде”, изгледа да је правичност покривена овим начелом, реч „правичност” свакако не би требало избегавати приликом одређивања кључних начела, без обзира на могућа различита значења и садржаје појма „правичност”.

Потребно је приметити и да се Стратегија у потпуности заснива на садшањем уставном оквиру. Представници извршне и законодавне власти у јавности веома често говоре о могућим променама Устава, а говори се и да ће Устав морати мењати због уласка Републике Србије у Европску унију. Како се Стратегија односи на наредни петогодишњи период, у Стратегију је требало унети и правце могућих потребних промена Устава и у делу који се односи на правосуђе. Експерти Венецијанске комисије, као и други релевантни међународни експерти су негативно оценили постојећа уставна решења, нарочито одредбе о избору јавних тужилаца, председника судова и чланова ВСС и ДВТ. Такође треба размишљати и о попуштању монархатског принципа организације јавних тужилаштва и напуштању

концепта да у једном јавном тужилаштву постоји само један јавни тужилац. У највећем броју земаља-чланице Европске уније, јавна тужилаштва су организована тако да јавнотужилачку функцију врши већи број тужилаца, а не заменици тужиоца, а главни тужилац руководи јавним тужилаштвом. Нема оправданог разлога да се овај концепт не прихвати и у нашем правосуђу, поготово што су заменици јавног тужиоца и строго монархатско уређење јавног тужилаштва, наслеђе система „совјетске прокуратуре”. Иако је петогодишњи период можда прекратак да укључи и решења која би захтевала уставне промене, могле су се барем дефинисати правци у којима би Устав требало мењати.

Потребно је рећи и неколико реченица о недостацима у самом методу израде Стратегије. Пошто се претходна Стратегија односила на период 2006-2011., рад на новој Стратегији започет је у време претходне Владе која није хтела признати недостатке у спровођењу реформских мера, нити је укључила струковна удружења судија и тужилаца у рад на Стратегији. У нацрту те Стратегије ни анализа стања, ни најважнији проблеми, нити обим остварења стратешких начела, нису реално приказани, а управо је тај нацрт био полазна основа у изради текста Стратегије. Стратегија има шест глава: Опште информације, Спровођење реформе, Преглед досадашњих

резултата у реформи, Организација Стратегије, Стандарди резултата рада и Анекси. Радна група се углавном бавила нацртима ИВ главе – Организација Стратегије, па затим ИИИ главе – Преглед досадашњих резултата у реформи, а потом Акционим плановима за свако од стратешких начела (независност, непристрасност и квалитет правде, стручност, одговорност и ефикасност). Остали делови текста Стратегије су тек у припреми. Радна група има 24 члана што је чини гломазном, а ипак се чини да су њени капацитети недовољни, с обзиром на састав чланова од којих се многи раније нису бавили питањима правосудног система нити стратешким планирањем. Заступљеност Министарства правде је, што је за сваку похвалу, на најрепрезентативнијем нивоу: министром правде, који је председник Радне групе, државним секретаром и са четири помоћника. Насупрот томе, ВСС и ДВТ представљени су са по једним од чланом из реда судија и тужилаца, Врховни касациони суд једним судијом и једним вишим саветником, остали судови са по једним судијом из Апелационих судова у Београду и у Новом Саду, а сва јавна тужилаштва са једним представником- тужиоцем за ратне злочине. Уместо званичних ставова органа и институција које представљају, они у Радној групи, углавном,

излажу сопствене ставове, јер званичне ставове представљене институције нису ни заузеле. Формирано је пет подгрупа за свако од пет кључних начела. Осим чланова Радне групе у подгрупама је и судија основног суда, три представника Министарства правде, асистент на факултету Унион, представник Уставног суда, чији статус није означен. У вези са подгрупама нису јасни критеријуми на основу којих су формиране и велика диспропорција у структури и броју њихових чланова. Тако је у подгрупи за Непристрасност, чак 18 од укупно 24 члана Радне групе, од којих је осам представника Министарства правде, два адвоката, само троје судија и један тужилац (представник УТС), али не и представник ВСС, ДВТ и Друштва судија. У подгрупи за Ефикасност је 14 чланова, од којих је 6 из Министарства правде, двоје судија, а нису представљени ВСС нити једно од струковних удружења. Са друге стране, подгрупе за Независност и Одговорност имају по 6 чланова, а подгрупа за Стручност само 4 члана, али ниједан од њих није судија или тужилац.

На крају треба напоменути да је Стратегија, у ствари, заједничка изјава о темељним друштвеним вредностима које треба да буду достигнуте и активностима које треба да буду предузете у том циљу. Стратешки циљеви и смернице уобличавају правосудни систем

на дуг временски период. Правосудни систем не би смео да трпи честе промене, а посебно не заокрете. Зато је неопходно да стратешки циљ и кључна начела у новој Стратегији не буду битно другачија од циља (повратак поверења грађана у правосуђе) и стратешких начела (судски систем који је независан, транспарентан, одговоран и ефикасан) Стратегије из 2006. Ни циљ ни кључна начела претходне Стратегије нису спорна, а нису ни остварена, а код стратешког начела независности дошло је до значајне регресије. Стратешки циљ и начела није могуће одредити без анализе стања и идентификације проблема. Није прихватљиво дефинисати стратешке циљеве без претходног решења питања легалитета, кредибилитета и капацитета ВСС и ДВТ. Претпоставка за креирање и спровођење стратешких мера је легитиман и кредибилан састав ВСС и ДВТ. Зато би се пре било којих других активности, требало приступити стварању услова за избор нових чланова ових тела из реда судија и тужилаца. Пре тога би се морао успоставити нормативни оквир који би омогућио:

- најширу представљеност судија односно тужилаца, у складу са стандардима,
- права струковних удружења да буду представљена у ВСС и ДВТ,

- прописивања својстава која треба да имају чланови ВСС и ДВТ,
- прописивања кампање, као неопходне фазе изборног поступка,
- одржавање таквих избора који омогућавају да изабрани кандидат добије значајну већину гласова ради легитимности и избор председника ВСС/ДВТ из реда судија односно тужилаца
- прецизно прописан поступак за разрешење чланова ВСС и ДВТ у случају када они функцију члана ВСС односно ДВТ врше супротно Уставу и закону.

Из наведених разлога, неприхватљиво је да садашњи сазиви ВСС и ДВТ доносе стратешке одлуке. Без сагласности кључних чинилаца реформе, у која свакако улазе и струковна удружења судија и тужилаца, о стратешким реформским питањима и без поверења у оне који их доносе и спроводе, тешко се може очекивати да се циљеви реформе постигну. Игнорисање овог проблема, или одлагање његовог решавања, неминовно ће изазвати, поред губитка времена, и тешке последице, које ће се морати отклонити болним резевима у некој будућој реформи.





# На столу је наци стратеггија рефо

МИЛАН АНТОНИЈЕВИЋ

Комитет правника за људска права – YUCCOM

---

Средином марта 2013. године Министарство правде и државне управе Србије објавило је прву радну верзију Националне стратегије реформе правосуђа за период 2013—2018. године у којој су међу приоритетима реинтеграција у правосудни систем судија и тужилаца враћених на дужност на основу одлуке Уставног суда, преиспитивање правосудне мреже и уједначавање судске праксе. Нова стратегија требало би да омогући наставак реформи постављених Стратегијом за период 2006—2011, као и стратешко планирање и управљање правосудним системом и припреми правосудни систем за нове изазове у складу са европским вредностима и стандардима. Стратегијом за реформу правосуђа постављени су приоритети чија је листа утврђена на основу Извештаја Европске комисије о напретку Србије у процесу европских интеграција, као и других релевантних извештаја и анализа. Јавна расправа о нацрту Стратегије одржана је 20. марта 2013. године у Београду. Након уводних излагања Министра правде и Шефа делегације ЕУ, отворена је дискусија у којој је истакнуто више критичких примедба и конструктивних предлога свих актера.

---

# ционална рме правосуђа

Уколико прочитате још једном први пасус, верујем да ће вам заличити на кратки новински чланак, цртицу о нацрту стратегије у озбиљнијим дневним новинама, нпр.

Политици, Блицу или Данасу

Оно што се може пренети у медијима су само опште напомене које вам, као просечном грађанину, могу помоћи да стекнете слику да о правосуђу поново неко почиње да брине, да се нешто дешава и да ће се ваш случај који од 1992. године водите због међе можда коначно позитивно разрешити.

Након недавног почетка решавања питања Косова, реформа правосуђа се намеће као једна од најбитнијих тема за грађане, али и за Европску унију. Имајући у виду да ће поглавља 23 и 24 у преговорима која говоре о правосуђу, прва отворити и остаће отворена током читавог процеса приступања, неопходно је ипак дубље се упустити и приближити документ који ће дефинисати пут правосуђа у наредном петогодишњем периоду. Када говоримо о приоритетима за грађане, верујем да вам на првом месту сигурно стоји да су то економска

питања, али када погледате да ће стране инвестиције пре ићи у земљу у којој је правосудни систем уређен, приоритети се могу и мењати.

Но вратимо се на стратегију, општа напомена је да је њен радни текст на нивоу који омогућава да се на њему даље ради и даје довољно простора да се конструктивним коментарима текст поправи, унапреди.

На овом месту нећу отворити питање именована чланова радних група за израду стратегије и заступљености свих заинтересованих страна, јер ће нас то додатно одвући од текста Стратегије и њене садржине.

Као претходно питање можемо ставити питање носиоца реформе, да ли је то процес који ће изнети Влада и извршна власт или правосуђе, као посебна грана власти. Реформа правосуђа битна је за функционисање државе, за стварање поверења грађана у рад државе, али и за промену негативног става грађана о раду судова и тужилаштва. Стога је покретач процеса реформе могло да буде и само правосуђе преко Високог савета судства и Државног већа

тужилаца, стручних удружења, правних институција и народне скупштине. Министарство које сада управља процесом могло је бити формални предлагач и давалац додатне експертизе, а независно правосуђе и поменуте институције су могле бити мотор реформи и читавог процеса.

Како се овде нећемо бавити оним што је могло бити, него оним пређимо на текст Стратегије, уз напомену да је у међувремену, током априла објављена друга, измењена верзија Стратегије, која је уважила велики број коментара. Између осталог уважени су и коментари које је YUCOM дао и овде свечано признајем да сам позитивно изненађен прихватањем сугестија, јавна расправа је очигледно била озбиљно схваћена.

Када се упустите у читање стратегије прво вам постаје јасно да се пред вама налази изузетно обиман документ, а да се половина текста односи на затечено стање, недостатке претходне реформе правосуђа и слично, што је неопходно свести на потребну меру.

Слажемо се да су учињени пропусти протеклих година, да је претходна реформа оставила брисан простор и веома мало помака, а да су институције које би требало да буду независни носиоци реформе правосуђа потпале под политичке утицаје и компромитоване. Међутим, оно што остаје нејасно је да ли постоји спремност нове власти да са овом праксом прекине.

Сложићете се да је примамљиво користити разрађене механизме притисака извршне власти на независно правосуђе, а изузетно велика храброст је потребна да се установи правосудни систем који извршна власт неће контролисати. Да ли такве храбрости и спремности има, видећемо.

Према Стратегији, прво од пет „кључних начела” унапређења правосуђа у Србији је „независност” као систем у којем спровођење правде не ометају захтеви извршне или законодавне гране власти или друга питања која нису директно повезана са правосуђем. У основи читаве Стратегије налази се претпоставка да је очување независности у доношењу одлука у правосуђу и тужилаштву од суштинског значаја за праведно друштво”. Препрека у остваривању овог начела је између осталог непостојање ефикасног система уједначавања судске праксе и судских одлука, јер се у супротном, не може постићи остварење принципа правне

сигурности и легитимних очекивања у пуној мери.

Веће је питање како обезбедити независност правосуђа у односу на извршну власт. Питања одговорности Високог савета судства и Државног већа тужилаца неопходно је постављати, не може се одговорност за све пропусте прво ставити на терет Нате Месаровић, а потом је ефикасно уклонити из система који сада наставља да функционише као да се ништа није догодило. Тиме извршна власт ствара себи простор да у потпуности контролише правосуђе и независна тела, посредно одлучујући о њиховом опстанку и саставу.

У делу Стратегије која одређује актере који ће се укључивати у њено спровођење, неопходно је препознати све три гране власти. Тако се и улога Народне скупштине мора разрадити, нарочито имајући у виду да је недавним изменама Пословника Скупштина добила појачану контролну улогу. Због тога је неопходно у Стратегији нагласити посебну улогу ресорних скупштинских одбора, како из области правосуђа, које је након наше интервенције на јавној расправи унето у другу верзију стратегије, тако и у погледу људских и мањинских права и родне равноправности.

Корисно је испитати и могућности да се истовремено са предлогом закона укључе и одговарајући предлози подзаконских аката, како не бисмо на поједине битне делове

система реформе правосуђа чекали годинама, можда и до наредне стратегије.

Стратегија не обрађује у довољној мери процедуру и критеријуме за избор судија и тужилаца, а слично је и са попуњавањем руководећих позиција у судовима. Вршилац дужности је нешто што у Србији постаје трајно стање, усред паралисаности појединих делова система.

Бројна питања, попут усаглашавања судске праксе, процедуре и критеријума за избор судија и тужилаца, прекидања праксе необразлагања одлука о одузимању предмета нижим тужилаштвима морају наћи своје место у стратегији и акционом плану за спровођење Стратегије.

Чекајући акциони план и финалну верзију стратегије, као и најављене измене већег броја закона остаје нам да још једном нагласимо да је у интересу свих грађана да ова реформа правосуђа буде успешна, да се тако створе услови за окончање маратонских суђења и да, самим тим, Србија не буде више на високом месту по броју предмета пред Европским судом за људска права.

# Нека запажања у вези са стратегијом реформе правосуђа

др АНА **КНЕЖЕВИЋ БОЈОВИЋ**  
научни сарадник  
Институт за упоредно право

**Прва стратегија реформе правосуђа у Србији усвојена је 2006. године.<sup>1</sup> Стратегија је почивала на четири следећа кључна начела: независност, транспарентност, одговорност и ефикасност, а као циљ који је њом постављен био је да се успостављањем владавине права и правне сигурности врати поверење грађана у правосудни систем Републике Србије.**

Чини се сасвим очигледним да циљ ове Стратегије није остварен. Према Извештају о реформи правосуђа, који је објавио Савет за борбу против корупције у априлу 2012. године,<sup>2</sup> у Извештају о глобалној конкурентности Светског економског форума за 2001-2012. годину, Србија је од укупно 142 земље сврстана на 128. место, док се према њиховом истраживању за 2008. и 2009. годину Србија налазила на 106. месту. Дакље, перцепција независности правосуђа, кључни циљ Стратегије из 2008. године, погоршана је након спровођења мера за остварење циља стратегије – усвајања и спровођења сета правосудно-организационих

1 Национална стратегија реформе правосуђа Републике Србије (Службени гласник РС, бр. 44/2006)

2 Доступан на <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/izvestaji/cid1028-1965/izvestaj-o-reformi-pravosuua>, приступ 16.4.2013.

закона.<sup>3</sup> Ни друге мере предвиђене стратегијом нису успешно спроведене, или је се успех у њиховој реализацији може у најбољу руку оценити као делимичан, упркос понеким позитивним или неутралним оценама датим у Прегледу досадашњих резултата у реформи правосуђа у односу на уочене слабости и оствареност реформских активности предвиђених Стратегијом из 2006. године, које је Министарство правде и државне управе израдило у јануару 2013. године.<sup>4</sup>

Несумњиво је дакле, да се у изради нове Националне стратегије реформе правосуђа радна група коју је именovalo надлежно министарство нашла пред великим изазовом. Да

3 Овде се превасходно мисли на следеће законе – Закон о Високом савету судства (Службени гласник РС, бр. 116/2008, 101/2010 и 88/2011), Закон о судијама (Службени гласник РС, бр. 116/2008, 58/2009 – одлука УС, 104/2009, 101/2010, 8/2012 – одлука УС и 121/2012), Закон о уређењу судова (Службени гласник РС, бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 – др. закон, 78/2011 – др. закон и 101/2011), Закон о Државном већу тужилаца (Службени гласник РС, бр. 116/2008, 101/2010 и 88/2011), Закон о јавном тужилаштву (Службени гласник РС, бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 78/2011 – др. закон, 101/2011, 38/2012 – одлука УС и 121/2012), Закон о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава (Службени гласник РС, бр. 116/2008)

4 Оцене из овог извештаја доступне су само посредно, кроз радне верзије Националне стратегије реформе правосуђа.

ли је на тај изазов пружен адекватан одговор – биће анализирано у даљем тексту. **Проблеми у изради Стратегије** Изради нацрта нове Стратегије реформе правосуђа претходила је израда сета нацрта закона о изменама и допунама углавном правосудних организационих закона – закона о судијама И закона о уређењу судова, али других закона од значаја за правосуђе, као што је Кривични законик. Ови нацрти писани су у изузетно кратким роковима, а они од њих који су задирали у најосетљивија питања – закони о уређењу судова, о судијама и о јавном тужилаштву – прослеђени су на мишљење Венецијанског комисији. Потом се у јануару 2013. године започело са радом на изради нове Стратегије, за шта је била задужена радна група сачињена од представника Министарства, струковних удружења, судија, тужилаца и адвоката, као и један представник цивилног сектора.<sup>5</sup> Још и пре формирања радне групе, најави да ће улогу координатора имати помоћник министра правде Чедомир Бацковић изазвала је негативне реакције цивилног сектора.<sup>6</sup>

5 Радна група основана је Решењем број 337-00-77/2001-06 од 3. јануара 2013. године. Група броји 24 члана.

6 <http://pescanik.net/2012/10/ko-je-cedomir-backovic/>

Рад Радне групе је и надаље био праћен контроверзама – 25. фебруара 2013. године Удружење тужилаца Србије и Друштво судија Србије доставили су писмо министру правде којим га обавештавају о методолошким недостацима у изради стратегије као и о разлозима због којих су се повукли из даљег рада на изради Стратегије. Уз писмо је достављен И документ у коме се детаљно наводе ставови Удружења тужилаца и Друштва судија, при чему се једна од главних замерки односи на неодлучност Министарства правде да се позабави питањем одговорности тренутних састава Високог савета судства и Државног већа тужилаца – штавише, неки од њих су чланови Радне групе. Овим је свакако доведен у питање легитимитет Стратегије. Надаље, јавна расправа у вези са Стратегијом организована је на веома необичан начин, сличан ономе који је претходно спроведен у вези са сетом измена правосудних закона.<sup>7</sup> Наиме, Стратегија је објављена на интернет страници Министарства правде и јавност је позвана да своје коментаре и сугестије у вези са Стратегијом

7 Чији су нацрти написани у изузетно кратким роковима, потом је омогућено давање коментара на њих а потом и достављени Венецијанској комисији на мишљење.

достави Министарству.<sup>8</sup> Иако се начелно може похвалити отвореност Министарства у погледу прикупљања сугестија и предлога, оваква пракса ипак има одређене недостатке. Јавна расправа о неком нацрту или предлога подразумева вишестрану размену мишљења и идеја – сама идеја јавне расправе састоји се управо у томе да све заинтересоване стране сазнају и потенцијално уваже аргументе друге стране. Насупрот томе, достављање коментара и сугестија само једном актеру, који потом доноси једнострану одлуку о томе које ће коментаре и сугестије уважити, а да при том остали актери немају сазнања о мишљењима других нити имају прилику да чују аргументе против својих идеја – није јавна расправа. Права јавна расправа о Стратегији организована је кроз округле столове одржане у периоду од 9. до 19. марта 2013. године у апелационим судовима и јавним тужилаштвима, те једнодневну Јавну расправу одржану 20. марта 2013. године. Истовремено са изјашњавањем о нацрту Стратегије, судијама је упућено питање „да ли постављају захтев да се законским изменама предвиди престанак рада садашњег

сазива ВСС и расписивање избора за нове чланове ВСС из реда судија”.<sup>9</sup> Осим што, како се исправно истиче у Саопштењу Друштва судија Србије, остаје нејасно да ли ће Министарство у вези са овим изјашњењем узети у обзир укупан број судија или укупан број судова, изјашњавање није било тајно – од вршилаца функције председника нижих судова тражено је да се апелационим судовима доставе записници са седница судија из којих се види како је текла расправа.<sup>10</sup> Слично, од јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца тражено је да се на колегијумима изјасне о мандату изборних чланова Државног већа тужилаца, као и о евентуалним изменама и допунама закона о ДВТ.<sup>11</sup> Овакво изјашњавање, како истиче УЈТ, није утемељено на закону, а уједно није везано ни за један

предложени нормативни оквир, и то не тајно, већ јавно. Ако се и желело на неки начин испитати мишљење већине припадника професије – или проверити да ли су њихови ставови исти као и већ изражени ставови струковног удружења – ради добијања валидног резултата неопходно би било да начелно изјашњавање буде тајно, или да се јавно изражавање ставова веже за предлог неког правног акта. Овако, питање које је поставило Министарство правде и начин на који оно очекује да добије одговор, чини се, формулисано је како би се оправдао до сада неоправдано трпљив став Министарства према изборним члановима ВСС и ДВТ (изузев у односу на председницу Високог савета судства, којој је престала функција председнице Врховног касационог суда а самим тим је она престала да буде члан ВСС по положају, на такође правно споран начин).<sup>12</sup>

Ипак, мора се узети у обзир чињеница да одиста постоје разлике између прве и друге Радне верзије Стратегије реформе правосуђа. Ове разлике се, ипак, углавном састоје у формулацијама у уводном делу стратегије, док

9 Саопштење Друштва судија Србије у вези са седницама унутар судова, доступно на <http://www.sudije.rs/sr/aktuelnosti/vesti/saopstenje-drustva-sudija-sa-rezultatima-izjasnjavanja-sudova-o-nacionalnoj-strategiji-reforme-pravosudja> (в. такође и деманти саопштења у делу који се односи на Апелациони суд у Крагујевцу – <http://www.sudije.rs/files/file/Dopis%20Apelacionog%20suda%20Kragujevac.pdf>).

10 Исто.

11 Закључак Управног одбора Удружења јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије на седници одржаној 14.03.2013 у вези са изјашњавањем о мандату изборних чланова ДВТ, доступан на [http://www.uts.org.rs/index.php?option=com\\_content&task=view&id=718&Itemid=106](http://www.uts.org.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=718&Itemid=106)

12 В. Весна Ракић – Водинелић, „Шта је троло у смени Нате Месаровић”, <http://pescanik.net/2013/02/sta-je-trulo-u-smeni-nate-mesarovic/>

8 <http://www.mpravde.gov.rs/sekcija/703/reforma.php>

је релативно мало измењено у текстовима стратешких циљева и стратешких смерница. О могућим разлозима за то биће речи нешто касније.

### Нека запажања у вези са Другом радном верзијом Стратегије реформе правосуђа

Као циљ Стратегије одређено је: „Побољшање квалитета и ефикасности правде, уз јачање независности и одговорности правосуђа, чиме се постиже и јачање владавине права, демократије, правне сигурности, приближавања правде грађанима и враћање поверења у правосудни систем”. Ова формулација чини се унеколико рогобатном, а нарочито би било важно ближе одредити шта се тачно подразумева под „ефикасношћу”, која је у примени претходне Стратегије углавном изједначавана са брзином решавања предмета. У том погледу ваљало би се руководити одредбама Препоруке (2010) 12 Комитета министара државама чланицама о судијама: независност, ефикасност,

одговорност,<sup>13</sup> најпре њеним ставом 31, којим се одређује да ефикасност подразумева доношење квалитетених одлука у разумном року након правичног разматрања питања. Овим се жели рећи да ефикасност не подразумева само то да спорно питање буде решено што пре, већ да одиста буде и разрешено. Овакав став додатно је поткрепљен ставом 34. Препоруке, у коме се изричито наводи да овлашћење судије да донесе одлуку у конкретном предмету не би смела бити искључиво ограничена условом да се ресурси користе на најекономичнији начин.

Радна верзија Стратегије реформе правосуђа почива на пет кључних начела:

- независност
- непристрасност и квалитет правде
- стручност
- одговорност
- ефикасност.

Транспарентност није издвојена као посебно начело,

већ „у виду стратешких смерница прожима сва начела”.

Кључна начела даље су разрађена кроз стратешке циљеве и стратешке смернице реформе правосуђа. Уз Стратегију треба да буде усвојен и одговарајући Акциони план, којим се дефинишу, прецизирају и планирају будући кораци за њену имплементацију.

Од изузетног је значаја што је у стратешко планирање реформе правосуђа уврштен и преглед досадашњих резултата реформе правосуђа – ипак, чини се да је за сврхе оваквог стратешког документа прилично обиман, будући да обухвата 24 од укупно 76 страница Друге радне верзије. Оно што представља несумњиви допринос прегледа јесте анализа тренутног стања у правосуђу. Ипак, у овој анализи недостаје један од кључних података, а то је – тачан број судија, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца у Србији данас. Иако се сасвим логичним чини да би се у даљем стратешком планирању морало поћи од прецизног прегледа постојећег стања – а стратегији је, на пример, као један од закључака у вези са преоптерећеношћу носилаца правосудних функција административним пословима изнега и потреба да сваки судија, јавни тужилац

<sup>13</sup> Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities, доступна на [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec\(2010\)12&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorIntranet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec(2010)12&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorIntranet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383). Иначе, у самом тексту Стратегије непосредно се упућује на претходну Препоруку Комитета Министара о истим питањима, која је овом препоруком укинута. Ово је неопходно изменити.



и заменик јавног тужиоца имају свог судијског, односно тужилачког помоћника.<sup>14</sup> Али, уколико је актуелан број судија, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца непознат, буџетско планирање у вези са повећањем броја судијских и тужилачких помоћника је битно отежано. На тренутке, такође, преглед досадашњег стања или приказ досадашњих успеха у реформи попримају нешто другачији, програмски тон.<sup>15</sup> Ово је донекле и разумљиво, ако се има у виду чињеница да су стратешки циљеви и стратешке смернице, заправо кључни део програмске политике у вези са реформом правосуђа у наредних пет година, изражени прилично лаконски, кроз табеле, и сведени углавном на широке и непојашњене формулације. Заправо, приказ тренутног стања и постигнућа у вези са реформом правосуђа до сада су ти који дају нешто прецизнију слику у вези са оним што жели постићи стратешким циљевима и стратешким смерницама, а несумњиво је да ће конкретни кораци бити јаснији када се усвоји Акциони план. Приметно је ипак, да је у зависности од питања на које

се односе стратешке смернице њихова формулација некада сасвим јасна и прецизна – на пример смерница 5.1.2. гласи „успостављање двостепености управног судства”<sup>16</sup> док смерница 1.1.3. гласи само „јачање транспарентности рада ДВТ-а и ВСС-а” – док је и у овом случају могуће ближе одредити кораке које је потребно предузети у том смислу (отварање дела седница о којима се расправља о избору или напредовању судија за јавност, на пример, будући да се у пракси показало да је ово био најнетранспарентнији аспект рада оба тела).<sup>17</sup> Могуће да је управо оваква неодређеност стратешких смерница разлог због ког је у њима било релативно мало интервенција – оне су довољно широке да дозвољавају усвајање разноврсних мера кроз Акциони план. Са друге стране, оне стратешке смернице које су нове у Другој радној верзији Стратегије углавном су конкретне и усмерене на остваривање јасног циља (нпр. смерница 5.1.6. Увођење и

развијање система пондерисања предмета).

Друга значајна карактеристика Стратегије јесте да се њом предвиђа постојање и рад Комисије за спровођење Стратегије као сталног радног тела Владе -ово тело је нарочито важно ако се има у виду учинак који је постигнут са претходном Стратегијом реформе правосуђа. Такође је похвално што је предвиђено да у састав Комисије улазе и представници струковних удружења, адвокатуре, професора правних факултета – ипак, приметно је одсуство представника цивилног друштва, које би несумњиво било корисно.

Оно што би се свакако могло издвојити као необичан недостатак стратегије јесте недовољан осврт на законска решења која су тренутно у скупштинској процедури – предлог Закона о измени закона о уређењу судова, Предлог Закона о изменама и допунама закона о судијама, Предлог Закона о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава, Предлог закона о изменама и допунама закона о јавном тужилаштву.<sup>18</sup> Наиме,

<sup>16</sup> Без претходног или накнадног образложења разлога који иду у прилог овом систему.

<sup>17</sup> Видети нарочито В. Ракић-Водинелић, А. Кнежевић Бојовић, М. Рељановић, „Реформа правосуђа у Србији 2008-2012. године”, ЈП Службени гласник и Правни факултет Универзитета Унион, Београд, 2012.

<sup>18</sup> <http://www.parlament.gov.rs/akti/zakoni-u-proceduri/zakoni-u-proceduri.1037.html>, приступ 19. априла 2013. године.

овим законима, нарочито у новом Закону о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштва врше се битне промене у уређењу судова и јавних тужилаштва у Србији, и то управо у години која је одређена као почетна година која је обухваћена Стратегијом реформе. Несумњиво је да су ове измене биле неопходне – показало се да је доступност правди након темељне реформе правосудног система законима из 2008. године много лошија него што је била пре реформе<sup>19</sup> и предузимање корака да се та ситуација што пре исправи је било неопходно. Но, нејасно је због чега се у Стратегији реформе правосуђа не прави никакав осврт на потенцијалне недостатке или проблеме и са овом новом мрежом судова, па чак ни на чињеницу да постоји предлог закона којим се спроводи у закључак који се односи на анализу учинка претходне

стратегије и тренутног стања<sup>20</sup> и који је у несумњивој вези са стратешким циљем 5.1. – Упостављање делотворне и ефикасне мреже судова и тужилаштва, унапређење интерних процедура за рад Министарства, судова и тужилаштва и побољшање инфраструктуре. Наиме, нереално је очекивати да ће се и новоуспостављени систем организације судова показати у потпуности ефикасним и подобним да у пуној мери обезбеди једнак приступ правди свим грађанима – штавише, управо стратешком смерницом, 5.1.1. предвиђено је „спровођење редовних периодичних анализа ефикасности правосудне мреже, унапређеном методологијом и њено постепено прилагођавање потребама, без наглих резова који са собом повлаче период прилагођавања и застоје у раду, чиме би се уједно решио и проблем реинтеграције судија и јавних тужилаца/заменика који су враћени на функцију”. Чини

се да је ова стратешка смерница писана превасходно са идејом да се разреши тренутни горући проблем правосуђа – а то је поменута реинтеграција – уместо да, имајући у виду предстојећу промену (која, опет, у стратегији није ниједном поменута) организације судова и тужилаштва у Србији, буде усмерена на дугорочнију анализу ефикасности и адекватно коришћење свих расположивих ресурса у правосуђу (дакле, не само судија и тужилаца које треба реинтегрисати) у петогодишњем периоду, што ће, опет, бити тежак задатак све док се претходно не утврди прецизно укупан број судија и тужилаца у Србији.

Слично, у Стратегији се не спомиње чињеница да је садашњи састав Високог савета судства коначно испунио своју обавезу и на увид јавности ставио Радну верзију Правилника о критеријумима, мерилима и поступку за вредновање рада судија и председника судова<sup>21</sup> иако је стратешки циљ 4.2. формулисан као „Делотворни и

19В. А. Кнежевић Бојовић и М. Рељановић, „Реформа правосуђа“ у: „Усклађивање права Републике Србије са правним тековинама ЕУ: приоритети, проблеми, перспективе”, Институт за упоредно право, Београд, 2012, 89-118

20Стратегија, страна 16 – Да би правосуђе било ефикасније, делотворније, ажурније, грађанима гарантован једнак приступ суду, а судије и јавни тужиоци/заменици једнако оптерећени, потребно је редовном анализом и изменама нормативног оквира ревидирати мрежу повећањем броја судова и јавних тужилаштва и повећањем броја судија/јавних тужилаца/заменика и њиховим распоређивањем.

21 <http://www.vss.sud.rs/Radna-verzija-Pravilnika-o-kriterijumima-merilima-i-postupku-za-vrednovanje-rada-sudija-i-predsednika-sudova.htm>, приступ 19. априла 2013. године.

транспарентни инструменти за примену стандарда и анализу рада”.

Општа је оцена, дакле, да су у Стратегији занемарене непосредно предстојеће промене законодавства које се односи на правосуђе. Додатан је проблем неизвесност у погледу тога у којој су мери нови законски и подзаконски акти усклађени са стратешким циљевима и стратешким смерницама.<sup>22</sup>

Похвално је што је у Стратегији одговарајући простор дат и функционисању других правосудних професија – јавних бележника, извршитеља, вештака и тумача, али забрињава одсуство јасног опредељења у вези са питањем пружања бесплатне правне помоћи. Такође је видљив и стратешки искорак према неопходности коришћења нових технологија у правосудној

управи али и у односима са грађанима, који је несумњиво позитиван.

Чини се да у Стратегији не постоји јасан став у вези са потребним нормативним интервенцијама у вези са кључним процесним законима и биће неопходно да се овај став искристалише током јавне расправе, чак и ако буде подразумевао измене процесних закона у предстојећем петогодишњем периоду, јер се чини очигледним да два кључна процесна закона – Закон о парничном поступку и Законик о кривичном поступку имају озбиљне недостатке.<sup>23</sup> Истовремено, јасно је да и за вршиоце правосудних функција, и чланове правосудних професија као и за грађане честа измена процесних закона отежавајућа околност. Ипак, ово питање је кључно за редовно, правично и делотворно функционисање правосуђа, као и за ваљану и објективну оцену рада судија и тужилаца, и не сме се занемарити.

Укупно узев, општи је утисак да је Стратегија реформе

правосуђа документ на ком је потребно још радити и то пре свега тако што ће се појачати интерактивност јавне расправе у вези са стратегијом (уместо система „једносмерне улице” какав је до сада постојао), како би се омогућила шира размена идеја и избегле грешке које су начињене превасходно у имплементацији претходне Стратегије, а нарочито недостатак сарадње између Министарства, ВСС и ДВТ и струковних удружења.

<sup>22</sup>На пример, Радна верзија Правилника о критеријумима, мерилима и поступку за вредновање рада судија и председника судова не наговештава могућност пондерисања предмета, већ се задржава на досадашњим, додуше нешто модификованим и флексибилнијим мерилима квантитета рада судија, задржава неповољно бодовање предмета који нису мериторно решени у односу на мериторно решене предмете, док се истовремено у Стратегији залаже за унапређење поступка решавања спорова путем медијације (стратешка смерница 2.5.3), а предмет тако решен се не сматра мериторно решеним, и слично.

<sup>23</sup>Укратко о различитим ставовима у вези са новим законом о парничном поступку и Законика о кривичном поступку А. Кнежевић Бојовић и М. Рељановић, оп. цит. 114-115

# Независност пр

мр МАРИНА МАТИЋ  
потпредседница Програмског савета  
Удружења тужилаца Србије

**Једно од кључних начела Националне стратегије реформе правосуђа из 2006. године, као и радног текста Стратегије за период 2013-2018. године јесте независност правосуђа. Међутим, начин на који је успостављена независност правосуђа у Уставу из 2006. године често је била предмет критике. Венецијанска комисија (Европска комисија за демократију путем права) је у Мишљењу о Уставу Србије, које је усвојено 2007. године<sup>1</sup> изнела детаљну анализу Главе 7, 8 и 9 Устава (судови, Високи савет, јавно тужилаштво и Државно веће тужилаца), а једна од главних замерки је неоптребна политизација и превелика улога Народне скупштине.**

Независност правосуђа је једно од кључних начела јер, како стоји и у Мишљењу бр. 10 (2007) Саветоданог већа европских судија, „*сваки грађанин независност мора сматрати јемством истине, слободе, поштовања људских права и непристрасног правосуђа, без спољних утицаја. Независност судија није искључиво право и повластица која је судијама дата у њиховом интересу, него у интересу владавине права и свакога ко тражи и очекује правду. Независност, као услов непристрасности је стога гаранција једнакости грађана пред судовима.*”

На радним групама и јавним расправама о тексту нове Стратегије често се говорило о односу независности и одговорности, посебно имајући у виду низак ниво поверења грађана у правосудни систем.

Како бисмо понудили на разматрање одговоре члановима радне групе на дилеме о неопходним гаранцијама за успостављање независности правосуђа, поред европских модела и најбољих пракси који се најчешће приказују, овом приликом ћемо анализирати искуства

1 CDL-AD(2007)004.

# авосуђа

Сједињених америчких држава, са посебним освртом на независан правосудни буџет и историјским прегледом разлога који су утицали на његово успостављање.

Сједињене америчке државе, са савезним правосуђем који чини око 900 судија на сталној функцији и 800 са мандатом на одређено време, и око 28.000 судија у државама САД-а, представљају лабораторију покушаја да се успостави равнотежа између независности и одговорности правосуђа. Искуства из Сједињених америчких држава указују да не постоји јединствен систем који ће гарантовати независност правосуђа. Независност правосуђа може постојати у различитим облицима, на које утичу правни оквир, политичка традиција и култура, али ипак се могу издвојити одређени заједнички имениоци.

Независност правосуђа у САД грантује се сталношћу судијске функције и одговарајућом надокнадом.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Члан 3. Устава САД 1787. година – Судије и Врховног и нижих судова задржавају своја звања догод се достојно владају, и у одређеним роковима добијају за своју службу накнаду која се не може смањивати за време трајања њихове службе.

Творци Сједињених америчких држава крајем 18. века нису размишљали да је за одвојено и независно вршење судијске власти потребно још нешто осим независног судије. Савезни судови, од њиховог оснивања 1789. године па до 1939. године, имали су административну одговорност према Трезору, Министарству правде и Министарству унутрашњих послова. Извршна власт је припремала годишњи буџет за рад судова и управљала је одобреним средствима, која су до почетка 20. века чинила плате судија и административних особља и обезбеђење судница и намештаја. Пошто се повећала комплексност функционисања правосуђа, судије и стручна јавност тврдили су да сталност мандата и плате нису више довољна гаранција да се савезно правосуђе одбрани од утицаја других грана власти. Савезне судије су се жалиле да је министарство правде незаинтересовано за управљањем правосуђем и да је контрола министарства над судском администрацијом претња судској независности. Конгрес је на ове захтеве одговорио 1939. године стварањем Административне канцеларије за судство, која

је преузела од Министарства правде овлашћења и одговорност за планирање и управљање буџетом савезних судова, судским особљем и припремом статистичких података о раду судова.

Такође, Конгрес је дао директиву да рад Административне канцеларије надзире Савет савезних апелационих судија. Према актуелним прописима, судство самостално процењује буџетске потребе и представља их директно законодавцу или Министарству правде како би га оно без икаквих измена, укључило у општи буџет. Судска власт, такође брани предлог буџета пред законодавцем и управља додељеним средствима.

Дискусија о односима између различитих грана власти и независности правосуђа у САД, најчешће се води о финансијским аспектима, али поједина питања се истичу као посебно важна за ову тему: сукоби који произлазе из институционалних принципа међусобне контроле и равнотеже (цхејкс анд баланцес), значење одговорности, комуникација између различитих грана власти, јединствени глас правосуђа,

зајединички језик у буџетским питањима, проактивни судови, тензије између правосуђа и извршне власти, уставни и законски мандат судства, правосудни мандат, изградња менаџмента (управљачких капацитета) и политички кредибилитет правосуђа.

### **Сукоби који произлазе из институционалних принципа међусобне контроле и равнотеже**

Могуће је идентификовати неколико фактора који ометају однос између правосуђа и других грана власти, а основна препрека је природна напетост која произлази из принципа међусобне контроле и равнотеже.<sup>3</sup> С обзиром да правосуђе има овлашћење и обавезу да разматра предмете у које су укључуне и друге гране власти и да тумачи закон, неопходно је да буде одвојено од политичког система. Ова уздржаност често има ефекат смањења комуникације између различитих грана власти и стварање јаза због недовољног знања о функционисању других грана власти. Недостатак јасних смерница за судије о томе како да сарађују са званичницима других грана власти, посебно у питањима буџета, погоршава ситуацију.

3 Остале препреке су укоренење у негативним ставовима, ограниченом знању других грана власти, недостатку портпарола правосуђа, опрез судова у приближавању законодавцу у процесу тражења буџетских средстава, и недостатак јасних смерница за судије у раду са другим гранама власти.

Судски систем је рањив у време припреме буџета, и сваки суд је забринут због ефекта који судске одлуке којим су погођени законодавац или гувернер или окружна комисија на локалном нивоу, могу имати на судски буџет. У већини случајева, међутим, суд добија посебну пажњу као посебна грана власти и може чак имати посебан буџетски статус у државном закону. Током рецесије раних 1990-тих већина судова у САД прошла је боље у процесу одобравања буџета од органа извршне власти.<sup>4</sup>

Институционални односи између три гране власти нужно утичу на начин на који судови приступају финансирању судских трошкова. Постоје државни буџет за првостепене судове не доставља органима извршне власти нити је могуће да га извршна власт смањи (у Западној Вирџинији судски буџет није ни предмет смањења од стране законодавца). На нивоу федералних држава САД постоје различите градације буџетске независности правосуђа, у распону од мање или више про форма прихватања судског буџета све до потпуне доминације друге гране власти над судским

4 Ово је резултат истраживања које су спровели Национални центар за државне судове (National Center for State Courts – NCSC) и Национална конференција државних законодаваца (National Conference of State Legislatures – NCSL) у 20 држава САД-а.

буџетом. Ова доминација, која може да постоји када правосуђе финансира држава или округ, има различите облике: извршна власт припрема инструкцију за буџет у форми врло рестриктивног буџета са детаљним буџетским ставкама и ограниченим могућностима преноса средстава са једне на другу буџетску ставку; детаљног надзора или процедуре ревизије. Као што се види из наведеног примера, оно што се у САД сматра доминацијом друге гране власти, је знатно мањи утицај него што је то случај у нашој земљи.

### **Значење одговорности**

Потребе за ресурсима судова су порасле са проширењем надлежности, што је утицало на органе са државног и локалног нивоа да траже више одговорности од правосудног система. Одговорност је осетљива реч кад је у питању судски систем, јер судије се не противе да буду одговорне за ресурсе које добијају, већ зато што се често иза тога крије изазов за судску независност у вршењу судијке функције. Судска одговорност се дефинише у Стандардима о раду судова (Триал цоурт перформанце стандарде) и то у стандарду 4.2: Суд је одговоран за планирање и коришћење јавних ресурса. Стандард 4.2 мора се тумачити у складу са стандардом 4.1. који наглашава независност: *Да би суд очувао улогу чувара правних норми и као посебна грана власти, мора да развија и одржава*

*свој посебан и независан статус. Судска власт мора бити свесна законских и административних граница и опрезна у њиховој заштити. Судови морају одбијати све опасности да буду апсорбовани или да њима управљају друге гране власти.*

Стандард 5.3. комбинује елементе одговорност и независности ради придобијања поверања јавности: *Суд се сматра независним, тако да друге гране власти не могу утицати на њега, и одговорним.*

Прокламована независност судова у систему поделе власти, обично судове поставља у дугачији буџетски статус у односу на органе извршне власти. Посебан буџетски статус судова, који често оспоравају представници других грана власти, може да буде изричито утврђен у судској пракси (цасе лау), Уставу државе или другом правном акту.

Представници судства често истичу да су одговорни другим гранама власти за јавна средства која троше, али нису одговорни за извршавање своје судијске функције. Стручне дискусије су показале да је љутња због судских одлука повремено доводила до остветничког става законодавца и озбиљне штете у погледу висине одобрених буџетских средстава за судство.

У јавности се често могу чути коментари да је судство грана власти затворена у себе и не одговара никоме. Сукоб између законодавне и извршне

власти често се у САД своди на дискусију око две речи „одговорност и независност”.

### **Комуникација између представника различитих грана власти**

Комуникација између различитих грана власти морала би да буде континуирана, а не само у периоду планирања и усвајања буџета. Комуникација би требало да се одвија на нивоу судског особља и представника других грана власти. У САД правосудном систему, судски менаџери су у најбољој позицији да одржавају ову врсту сталне комуникације, док би у Србији то требало да буду Секретари Административне канцеларије Високог савета судства и Државног већа тужилаца.

### **Јединствени глас правосуђа**

Уобичајена критика правосуђа у САД-у односи се на нејасноћу ко говори у име целог правосуђа, па су друге две гране власти добијале нејасне поруке. Председник Врховног суда, зависно од структуре правосудног система у појединим државама САД-а, може имати овлашћење да говори у име целог система. Исто ограничење може да се примени и на судске менаџере. Такође, неки делови правосудног система су различито организовани па се на њиховом челу могу наћи изабрани функционери. Традиционално, судови су патили од недостатка одређеног

представника који ће заступати цео систем, што је умањивало ефикасност представљања правосудног буџета.

Судови морају имати особу или ентитет са јасним законским овлашћењем да говори у име целокупног судског система. Важно је да се развије унутрашњи консензус пре него што се став представи јавности. Судски систем мора да има кохерентну поруку, иначе друге гране власти могу да изаберу поруку која им највише одговара. О овом проблему мора се водити рачуна и у Србији, како Врховни савет судства, односно Државно веће тужилаца не би послали поруке које су различите од поруке Врховног касационог суда, односно Републичког јавног тужилаштва.

Део стручне јавности сматра да постојање више гласова у име правосудног система није штетно све док постоји једна порука, док други представници истичу да судовима недостаје снажно лидерство у финансијским питањима.

### **Заједнички језик у буџетским питањима**

Главна примедба у САД везана за представљање судског буџета је да често није у складу са предлозима буџета других корисника, што отежава законодавцу анализу предлога.

У стручној јавности се истиче да би судови требало да мисле о себи као пружаоцима услуга и да приликом дискусије о буџету говоре у смислу пружених

услуга и ефеката. Међутим, када се говори и ставља акценат на ефикасност, истиче се да се на тај начин може одвратити пажња од квалитета правде.

Могу постојати укоренењени негативни ставови који отежавају дијалог између различитих грана власти. Ти ставови су често појачани и погрешним знањем о функционисању правосуђа. Узајамно неразумевање огледа се у недостатку заједничког референтног оквира у дискусијама о питањима буџета.

### **Проактивни судови**

Један од проблема је и што је судски буџет, као релативно мала компонента власти, не привлачи довољно пажње других грана власти, тако да не може да се узме превише озбиљно уколико не дође до одређених проблема. Дакле судови морају да буду проактивни, нарочито ако траже посебну пажњу.

### **Тензије између правосуђа и извршне власти**

Истраживање које је Национални центар за државне судове спровео у 20 држава САД открива да више проблема постоји између правосуђа и извршне власти, него између судова и законодавне власти. Представници правосуђа су у овом истраживању тврдили да се извршна власт меша у финансијску администрацију, посебно када се врши алокација

из једне буџетске ставке у другу или у обављању ревизије. Такође, представници судства сматрају да је свака нова администрација променила основна правила и стратегију буџета. Односи са законодавним влашћу су оцењени као много стабилнији.

### **Уставни и законски мандат судства**

Судије у САД се жале да законодавци и локална власт усвајају буџет који не дозвољава да судови обављају уставом и законом прописане функције. Многи од ових обавезних издатака су плаћања за професионалне услуге. Најчешћи пример ове врсте расхода су браниоци по службеној дужности. Окривљени такође имају право да позивају сведоке, тако да накнада за долазак сведока, посебно вештака може постати значајна ставка у судском буџету. Бранилац може захтевати помоћ у истрази, која се може додавати на рачун за услуге.

Трошкови одбране по службеној дужности, само су један од могућих процесних трошкова. Судови именују ад *литем* старатеље деци у случајевима кад их потребно заштити, адвокате за ментално оболела лица у случајевима када им је потребан заступник, докторе и психологе да одреде да ли лице урачуњљиво.

Услуге преводиоца су такође, један од расхода који може да оптерити судове.

Право на суђење пред поротом ствара још један трошак који је одређен по броју суђења и њиховом трајању. Овај трошак може да буде непредвидив и да доведе до прекорачења одобрених средстава.

Било је трендова да се смањи накнада за поротнике, како овај трошак не би доводио до великих проблема за судску буџет.

Најчешће тензије између других грана власти и судског система настају у погледу горе наведених трошкова које је тешко проценити унапред у буџету, тако да у овим деловима долази до прекорачења. Законодавци најчешће критикују судски систем и истиучу да би ови трошкови ипак могли прецизније да се предвиде или чак утичу на судове да ангажују компаније и са њима склопе уговоре о пружању услуга, нпр. за превођење. Процена ових трошкова, које представљају проблем за судове у САД, представљаће изазов и за Високи савет судства и Државно веће тужилаца у Србији.

Проблем за правосуђе представља и стварање нових процесних и материјалних права без обезбеђених средстава у буџету за заштиту тих права. Политизација одређених питања, као што су криминал или опојне дроге, често доводи до повећања средстава за финансирање полиције и поправних институција



без сразмерног издвајања за покривање очекиваних трошкова повећаних судских активности.

Судје у САД истичу да законодавци утврђују нове обавезе судовима, али не процењују да се овим мерама повећава обим посла у судовима и да то има и одређене финансијске импликације.

### Правосудни мандат

Када буџетски процес у САД не успе да обезбеди финансијска средства неопходна за рад судова, правосуђе може да прибегне позивању на инхерентна овлашћења. Ово се своди на тврдњу да судска власт, због независности, има овлашћење да нареди другим гранама власти да обезбеде ресурсе које суд сматра неопходним за обављање своје функције.

Позивање на инхерентна права је последње средство, јер укључује тест снаге између грана власти. Обично је усмерен против локалне самоуправе. Како би се избегао процес позивања на инхерентна овлашћења, неке државе су прибегле усвајању процедура за решавање таквих спорова (на пример у Мисурију су предвиђени посебни мировни судови који укључују и судије и званичнике локалне самоуправе).

### Изградња менаџмента и политички кредибилитет правосуђа

Неки судови су препознали да могу да користе начело независности судства за одбрану од микро-менаџмента других грана власти са обећањем да ће добрим управљањем да обезбеде ефикасност. Како би освојили аутономију да воде своје послове, судови су морали да успоставе кредибилитет управљања и на тај начин одговре на аргументе других грана власти да правосуђе нема капацитет за управљање. Судови често откривају да могу постићи велике уштеде и избећи знатне трошкове, тако да се независност судства види и као средство менаџерске слободе у коришћењу ресурса.

Из наведеног искуства САД-а може се закључити да је независан правосудни буџет демократска тековина која је унапређивана од 1939. године до данас. И даље постоје изазови у његовом спровођењу, али у државама САД-а, као што се види из горенаведеног прегледа, развијени су различити механизми којима се спречава или решава могући сукоб између правосуђа и законодавне и извршне власти у процесу планирања и спровођења буџета. Административна канцеларија Високог савета судства је уз подршку, УСАИД Програма поделе власти, кренула у добром правцу развоја сопствених капацитета како би

преузела законом прописане надлежности у области судског буџета. Сектор за материјално финансијске послове у оквиру Административне канцеларије ВСС-а има 10 запослених, од којих је већина преузета из Министарства правде, а захваљујући подршци УСАИД-а опремљени су савременим софтвером, базом података, прошли су напредне обуке и успостављене су јасне процедуре. Административна канцеларија Државног већа тужилаца би требало да запосли још квалификованог особља за материјално финансијске послове, преузме научене лекције и развијене инструменте од Административне канцеларије Високог савета судства, како би ојачала своје капацитете. Поред тога, неопходна је и измена нормативног оквира да би Високи савет судства и Државно веће тужилаца у потпуности преузели правосудни буџет, укључујући и капиталне инвестиције, информационе технологије и судско и тужилачко особље, јер то је нераздвајни део правосудног буџета.

# Положај судијских и тужилачких пом реформисаном пр

ВЛАДИМИР ПЕРУНОВИЋ

виши тужилачки помоћник у Тужилаштву  
за организовани криминал

**Реформа правосуђа представља један од приоритета Републике Србије на путу ка унапређивању независности правосудног система, непристрасности и квалитета правде, унапређењу стручности, одговорности и ефикасности правосудног система. Овај процес, започет у мају 2006. године, а њено успешно спровођење довешће до даљег јачања институција, које ће се у већој мери ангажовати на спровођењу реформских активности, док ће крајњи резултат Стратегије бити јачање поверења и поштовања грађана у правне институције државе, које представљају темељ сваког модерног друштва.**

Поводом предложеног текста Националне стратегије реформе правосуђа за период од 2013. године до 2018. године, а у циљу давања доприноса доношењу што свеобухватнијег и прецизнијег документа који би омогућио успостављање правосудног система који би у пуној мери омогућио поштовање владавине права и развој независног, непристрасног, одговорног и ефикасног правосудног система, желео бих да укажем на пример несагласности позитивних прописа и предложеног текста и духа Националне стратегије реформе правосуђа.

Наиме, Законом о правосудној академији је у чл. 40. ст. 8. и 9., предвиђено да „Високи савет судства, односно Државно веће тужилаца дужно је да приликом предлагања кандидата за избор судије прекршајног или основног суда, односно заменика основног

# Х сарадника поћника у равосућу

јавног тужиоца, предложи кандидата који је завршио почетну обуку у Академији, а према успеху оствареном на почетној обуци”, као и да „Уколико међу пријављеним кандидатима нема кандидата који су завршили почетну обуку, Високи савет судства, односно Државно веће тужилаца може предложити кандидата који испуњава опште услове за избор.”

Ове одредбе су супротне интенцијама израженим у Националној стратегији, усмереним ка јачању пет кључних начела у циљу унапређења правосудног система Републике Србије, пре свега јачању начела стручности у српском правосудју. У вези овог начела је у Националној стратегији наведено да је потребно применити системски приступ едукацији и унапређењу стручности, да је потребно поседовати

посебну стручност, која се стиче, одржава и унапређује путем обуке која је како дужност тако и право, те да ће поверење које грађани полажу у правосудни систем бити још јаче уколико сви представници система буду располагали темељним и свеобухватним знањем.

Такође, као једно од кључних начела и стратешких циљева реформе правосудја 2013-2018 у Националној стратегији је проглашено и начело Независности, где се у тачки 5. као стратешки циљ наводи да је „како би се обезбедило да правосудни систем чине најбољи професионалци, неопходно да се успостави каријерни систем за носиоце правосудних функција, а то укључује потребу да се мотивишу најбољи студенти да буду приправници у судовима и тужилаштвима и то на основу јасних критеријума, као и да најбољи од њих остану у

правосудном систему. Основни принципи на којима почива каријерни систем су политичка неутралност и непристрасност, етика, законитост и одговорност, једнака доступност радних места, напредовање у каријери, заштита права, забрана повлашћивања или ускраћивања, одговорност за повреде пословне обавезе, право стручног усавршавања.”

Применом цитираних одредби Закона о Правосудној академији управо се нарушава и онемогућава остварење овако прокламованог циља. Наиме, у судовима и јавним тужилаштвима у Републици Србији ради више стотина судијских сарадника и тужилачких помоћника који имају по пет, десет и више година од положеног правосудног испита, који стручно, одговорно и савесно обављају све послове из описа својих радних места,

завршили су приправнички стаж у судовима или јавним тужилаштвима, углавном су обављали послове у скоро свим областима рада ових државних органа, у кривичној, парничној, ванпарничној и другим материјама, многи од њих имају и опсежно радно искуство са других радних места, из адвокатуре, привреде и слично. Такође, гаранција њихове стручности и посвећености раду у правосуђу је и чињеница да су, поред стицања искуства у матичним органима, прошли и бројне обуке из свих области права, организоване од стране, или уз посредовање, Министарства правде и других државних органа. Међутим, оспореним одредбама члана 40. став 8. и 9. Закона о Правосудној академији се практично искључује могућност овим лицима да буду изабрана на јавне функције судија основног или прекршајног суда, односно заменика јавног тужиоца у основним јавним тужилаштвима, иако су, обзиром на дужину рада на радним местима судијског сарадника и тужилачког помоћника и сложеност и обимност материје која је била предмет њиховог рада, стекла услов да буду изабрана за судију вишег суда, судију апелационог суда, заменика

вишег јавног тужиоца, или заменика апелационог јавног тужиоца. До доношења оспорених одредаба услов за избор на функцију судије основног или прекршајног суда, односно заменика основног јавног тужиоца, био је тај да лице које за те функције конкурише треба да има две године радног искуства у правној струци за судије прекршајних судова, односно три године радног искуства у правној струци за судије основног јавног тужиоца.

Поред овога, законским одредбама члана 40. став 8. и 9. Закона о правосудној академији се, противно чл. 18. ст. 1. и 2. и чл. 20. ст. 1. и 2. Устава Републике Србије, умањује достигнути ниво стечених тј. од раније зајемчених права грађана да под једнаким условима ступају на јавне функције, а са аспекта кандидата за избор на функцију судије основног или прекршајног суда, односно заменика јавног тужиоца у основном јавном тужилаштву, у случајевима када су за то испуњени услови прописани Законом о судијама, Законом о уређењу судова и Законом о јавном тужилаштву, пошто се супањем на снагу ових одредаба за избор на поменуте функције

постављају додатни услови, поред неспорних тј. општих и посебних услова услова прописаних Законом о судијама, Законом о уређењу судова и Законом о јавном тужилаштву. На овај начин се у потпуности онемогућава напредовање у каријери судијских сарадника и тужилачких помоћника који нису завршили почетну обуку Правосудне академије што је суштински супротно начелу независности прокламованом предложеном тексту Националне стратегије, чиме би се угрозила стратегија успостављања каријерног система за носиоце правосудних функција и тежња доносиоца да најбољи правници остану у правосуђу и временом буду изабрани на правосудне функције. Упис на почетну обуку би претпостављао престанак радног односа искусних и стручних судијских сарадника и тужилачких помоћника у судовима и јавним тужилаштвима у којима су запослени и заснивање радног односа на Правосудној академији у трајању од 30 месеци, чиме би се прекинуо континуитет у раду, полазници почетне обуке би били за то време лишени праксе и практичног рада, а само правосуђе би трпело због одсуства искусне и

високостручне радне снаге. Са друге стране, они сарадници који не заврше програм почетне обуке на Правосудној академији били би фактички лишени напретка у каријери у правосудном систему, што би за последицу неминовно имало осипање судијског и тужилачког кадра и ангажовања ових лица на другим радним местима, где не би била доведена у питање могућност њиховог стручног оспособљавања и напредовања у служби.

Снажан аргумент у прилог ових тврдњи пружају и одредбе члана 26. ст. 2. и 3. Закона о Правосудној академији које гласе: „Број корисника почетне обуке одређују Високи савет судства, односно Државно веће тужилаца једном годишње, до 1. марта и о томе обавештавају Академију. Број корисника почетне обуке из става 2. овог члана Високи савет судства, односно Државно веће тужилаца утврђују на основу процене броја слободних судијских места у прекршајним и основним судовима, односно места заменика јавног тужиоца у основном јавном тужилаштву, у години која следи након године у којој корисници завршавају почетну обуку, увећаном за 30%.”. Правилним тумачењем ових законских одредаба долазимо

до закључка да апсолутно не постоји могућност да судијски сарадници и тужилачки помоћници који нису завршили почетну обуку Правосудне академије буду изабрани на јавне функције у основним судовима и тужилаштвима, чиме се стављају у неравноправан положај према свршеним полазницима почетне обуке. На овај начин се, супротно принципу једнаке доступности радних места, постављеном у Националној стратегији у оквиру достизања циља успостављања каријерног система за носиоце правосудних функција и члану 53. Устава Србије којим је предвиђено да грађани имају право да учествују у управљању јавним пословима и да под једнаким условима ступају у јавне службе и на јавне функције, као и члану 60. Устава Републике Србије, према коме Република Србија уређује и обезбеђује остваривање и заштиту права на рад и гарантује да су свима под једнаким условима доступна сва радна места, омогућава да лица која су завршила почетну обуку на Правосудној академији имају законски монопол да буду бирани на поменуте судске и јавнотужилачке функције. Кршење наведених принципа и уставних одредаба у још већој

мери је изражено у погледу права судијских сарадника и тужилачких помоћника који су правосудни испит положили и радни однос у правосудју засновали пре ступања на снагу Закона о Правосудној академији.

Такође указујем и на чињеницу да, сходно чл. 35. ст. 3. Закона о Правосудној академији, „почетна обука траје две године, почиње 1. октобра и састоји се од теоријског и практичног дела у области уставног, грађанског, кривичног и прекршајног права, као и опште и професионалне културе.” Када се кандидат упише на Правосудну академију непосредно пошто је положио правосудни испит (што није редак случај), он ће по завршетку Академије имати две године радног искуства, а сагласно чл. 40. ст. 8. Закона о правосудној академији је предвиђено да је Високи савет судства, односно Државно веће тужилаца дужно да приликом предлагања кандидата за избор судије прекршајног или основног суда, односно заменика основног јавног тужиоца, предложи кандидата који је завршио почетну обуку у Академији, а према успеху оствареном на почетној обуци. Консеквентно, ови државни органи су дужни да за избор

предложе и лица која нису остварила услов за судију основног суда и за заменика јавног тужиоца у основном тужилаштву обзиром да је за избор кандидата на ове функције, сагласно важећим законима, потребно три године радног искуства.

Имајући у виду наведено, потпуно је разумљива резерва која је у Националној стратегији, у делу који се односи на начело ефикасности, односно на увођење стандардизованог система обуке и стручног усавршавања запослених, остављена по питању обавезности избора за носиоце правосудних функција полазника који успешно заврше почетну обуку и положе завршни испит. Сматрам да је ову материју потребно поново размотрити и приступити изради кохерентног, стандардизованог и функционалног система обуке и стручног усавршавања запослених у правосуђу, имајући у виду изнете примедбе. Правосудна академија би могла своје место у стручном оспособљавању запослених у правосуђу наћи кроз пријем у радни однос на одређено време од три године свих судијских и тужилачких приправника и њихово распоређивање у јавна тужилаштва и судове

у Републици Србији. На овај начин би био формиран целовит и јединствен критеријум за пријем тужилачких приправника у радни однос. На исти начин би могло бити организовано и полагање правосудног испита, где би програм полагања испита био одређен од стране Правосудне академије, која би формирала и комисије за полагање овог испита. Овако би у целисти био остварен циљ оснивања ове институције, прокламован у чл. 2. Закона о правосудној академији, да допринесе професионалном, независном, непристрасном и ефикасном обављању судијске и тужилачке функције и стручном и ефикасном обављању послова судског и тужилачког особља. Такође, оваквој организацији и надлежности Правосудне академије у прилог говоре и члан 49. и 50. Закона о Правосудној академији, где је у члану 49. став 2. предвиђено да Програм пријемног испита за приправнике доноси Управни одбор Академије на предлог Програмског савета, а у члану 50. став 1. да предлог посебног програма обуке судијских и тужилачких помоћника и приправника утврђује Програмски савет у сарадњи са председницима судова и јавним тужиоцима.

Доносилац Националне стратегије реформе правосуђа 2013-2018, тежи да, у складу са дефинисаним кључним начелима, циљевима и стратешким смерницама помогне и убрза предузимање даљих активности на унапређењу транспарентног, независног, стручног, одговорног и ефикасног правосудног система у Републици Србији. Због свега наведеног је потребно унети неопходне измене у Закон о правосудној академији и ускладити га са Уставом као основним правним актом у Републици Србији, са Законом о судовима и Законом о јавном тужилаштву и наравно са Националном стратегијом реформе правосуђа. Циљеви Националне стратегије ће свакако бити ефикасније и потпуније остварени уколико се у већој мери поведе брига о професионалном развоју и усвршавању судијских сарадника и тужилачких помоћника, који данас износе значајан део терета рада у судовима и јавним тужилаштвима, а због своје стручности, посвећености и искуства ће у блиској будућности, као потенцијални носиоци правосудних функција, представљати покретачку снагу правосуђа.



# Принцип ефикасно Националне Страте правосуђа 2013—2

МИЛИЦА КОЛАКОВИЋ-БОЈОВИЋ<sup>1</sup>,  
У Београду, 01.04.2013. године.

У тренутку чије је централно обележје, наизглед непремостив јаз између катастрофалног стања у српском правосуђу и настојања да се, у што краћем року и кроз изградњу стабилног и поузданог правосудног система и достизање међународних стандарда, настави процес европских интеграција, пред институцијама које су носиоци реформских процеса у овој области нашао се нимало лак задатак. Истеком периода обухваћеног Националном стратегијом реформе правосуђа усвојеном 2006. године и након бродолома нове правосудне мреже успостављене након 1. јануара 2010. оправдано се поставља питање: који смер показује реформски компас и има ли наде да се у предстојећем петогодишњем периоду могу направити значајнији помаци?

Када се планира реконструкција система, у коме добар део сегмената не функционише ваљано, први корак је формулисање приоритета и дефинисање кључних принципа на којима би требало да почива систем чијем се успостављању тежи.

Након вишемесечног рада на нацрту нове Стратегије, најпре на интернет страни Министарства правде и државне управе а потом и на јавним расправама одржаним широм Србије, јавности је представљена прва радна верзија/нацрт текста. Стратегија је постављена на 5 кључних стубова, односно принципа који би требало да карактеришу наш правосудни систем: независност, непристрасност и квалитет правде, стручност, одговорност и ефикасност; док је транспарентност предвиђена као хоризонтални принцип који прожима осталих 5, што је проширен концепт у односу

<sup>1</sup> Милица Колаковић-Бојовић: Истраживач сарадник на Институту за криминолошка и социолошка истраживања у Београду и консултант за реформу тужилаштва MDTF-JSS при МПГДУ; e-mail: kolakius@gmail.com



# Ефикасности у светлу Стратегије реформе 2018.

на Стратегију из 2006. године чија су основна начела била независност, транспарентност, одговорност и ефикасност.

Као кључни приоритети реформског процеса у наредном периоду, издвојени су следећи кораци:

- *Реинтеграција у правосудни систем судија и јавних тужилаца који су враћени на функцију на основу одлуке Уставног суда и преиспитивање правосудне мреже*
- *Унапређење статуса ВСС-а и ДВТ-а и нормативно регулисање одговорности ова два тела*
- *Решавање заосталих предмета*
- *Решавање предмета у разумним роковима*
- *Уједначавање судске праксе*

Већ и летимичним погледом на листу издвојених приоритета, лако је закључити да је ефикасност правосуђа идентификована као његов

највећи проблем, па су са тим у складу, од 5 издвојених приоритета, чак три из ове области.

У нацрту Стратегије 2013-2018. ефикасан правосудни систем је дефинисан као, „систем у коме се делотворно управља и рационално користе ресурси, по предметима поступа и суди у разумним роковима, у законито прописаном поступку, уз поштовање људских права и слобода, загарантованих, како домаћим, тако и међународним прописима.” Овакво одређење ефикасности представља значајан помак у односу на решење садржано у Стратегији из 2006. године у којој је ефикасан правосудни систем био одређен као „систем у којем се делотворно управља ресурсима и по предметима поступа и суди у разумном року.” Наиме, формулацијом која је садржана у нацрту нове Стратегије, најзад је превазиђен хронични проблем домаће стручне

и научне јавности, који се састоји у симплификованом поимању ефикасности и њеном поистовећивању са брзином окончања поступка. Дефинисана на овакав начин, ефикасност поред ажурности и брзине поступања по предметима и њиховог решавања, обухвата и законитост поступања, поштовање људских права и слобода учесника у поступку и рационално коришћење ресурса.

Достизање, на овај начин одређене ефикасности правосуђа, замишљено је путем остварења стратешких циљева формулисаних под окриљем овог принципа.

- 1) Први стратешки циљ је **успостављање делотворне и ефикасне мреже судова и унапређење интерних процедура за рад Министарства, судова**

### ***и тужилаштва и побољшање инфраструктуре.***

Након драматичних измена у структури мреже судова и тужилаштва, а услед измене нормативног оквира, 1. јануара 2010. почела је са радом нова, редукована правосудна мрежа, коју карактеришу измене у погледу смањења укупног броја судова са 199 на 129, односно са 2,7 на 1,8 на 100 000 становника. Укупан број судија је са 3 212, односно 44,1 на 100 000 становника априла 2009. године, смањен на 2 455, односно 33,7 на 100 000 становника. Број јавних тужилаца и њихових заменика, у периоду 2006-2010, смањен за 5,8%, и достигао цифру од 611 односно 8,4 на 100 000 становника 2010. године.<sup>1</sup> Уместо најављиваног повећања ефикасности правосудне мреже кроз смањење броја заосталих предмета и краће време трајања судских поступака, резултат је био управо супротан. Број заосталих предмета већ неколико година за редом премашује цифру од 3 милиона а

додатни проблем је и неједнака оптерећеност судова и судија предметима. Ово се делимично може приписати чињеници да се креирању нове мреже приступило уз слепо праћење упоредних статистичких параметара, при чему су игнорисане специфичности нашег правосудног система, док се у доброј мери, неуспех може везати и за лоше спровођење реформе услед кога је дошло до вишемесечног застоја у раду судова. Узимајући све ово у обзир, нацрт нове Стратегија нуди адекватнији приступ питању ефикасности правосудне мреже, предвиђајући спровођење редовних, периодичних анализа њене ефикасности, унапређеном методологијом; увођење система пондерисања предмета; као и постепено прилагођавање правосудне мреже потребама, без наглих резова који са собом повлаче период прилагођавања и застоје у раду. На овај начин би се паралелно решио и проблем реинтеграције судија и јавних тужилаца/ заменика који су враћени на функцију, као и проблем неједнаке оперећености судова/судија бројем предмета. Поред тога, Нацртом је предвиђено и увођење двостепености управног судства.

Поред поменутог приступа који подразумева константно праћење и постепено модификовање правосудне мреже, Нацртом је препозната потреба за побољшањем интерних процеса у читавом систему институција од којих зависи ефикасност правосуђа, дакле Министарству, дакле Министарству, судовима и тужилаштвима, као и даље унапређење правосудне администрације кроз спровођење анализе и процену улоге управитеља (менаџера) и секретара у судовима и тужилаштвима, уз прецизно одређење њиховог положаја и надлежности у складу са важећим нормативним оквиром. У процесу креирања Стратегије, поново је препознат значај инфраструктурних улагања. Узимајући у обзир проблеме у досадашњем процесу планирања и расподеле средстава намењених овом сектору, Нацртом је предвиђено развијање новог процеса планирања инвестиција у инфраструктуру према нивоу приоритета, где ће Министарство разматрати јасно дефинисан и по приоритетима рангиран списак неопходних инвестиција који подносе ВСС и ДВТ.

2) *Други реформски  
стратешки циљ*

<sup>1</sup> Евалуациони извештај о европским системима правосуђа – Издање за 2012. (подаци из 2010); Ефикасност и квалитет правосуђа, припремила Европска комисија за ефикасност правосуђа (CEPEJ)

*постављен у нацрту нове Стратегије а у оквиру начела ефикасности је успостављање е-правосуђа.*

За сваку похвалу је чињеница да је коначно одступљено од лоше праксе која је на нашим просторима већ дуго укореењена, а која подразумева изостанак координације међу значајним текућим пројектима. Тако је овог пута, у процесу паралелне израде Стратегије реформе правосуђа и ИКТ стратегије, постигнута пуна усаглашеност њихових нацрта. У складу са тим, нацрт Стратегије реформе правосуђа, преузео је у форми стратешких смерница, основне принципе на којима почива ИКТ стратегија, а којом ће ови принципи бити детаљно разрађени. У том смислу, предвиђено је унапређење ефикасности путем успостављања централизованог ИКТ тела за управљање е-правосуђем; омогућавање расположивости услуга на Интернету за све кориснике; успостављање одрживог развоја ИКТ система путем финансијског управљања и корисничке подршке током целог животног циклуса; постизање једнообразности ИКТ услуга, алата и метода у целом сектору правде;

остваривање подржавајућег радног окружења и велике расположивости система; подизање ефикасности ИКТ операција кроз мерење перформанси; постизање добре равнотеже између унутрашњих и спољних услуга имајући у виду ефикасност; унапређење безбедности информација; побољшање ИКТ стручности крајњих корисника, ИКТ особља и руководства; усклађивање пословних процесе и функција ИКТ система путем отпорне ИКТ архитектуре; успостављање различитих канала комуникације уз употребу модерних ИКТ алата; мотивисање успешног ИКТ особља; унапређење информисаности целог сектора правде; унапређење способности прикупљања средстава за ИКТ и ефикасно управљање фондовима; унапређење функционалности и покривености сектора правде ИКТ системима

3) *Као трећи стратешки циљ, Нацрт предвиђа решавање предмета у разумним роковима и успостављање ефикасног и одрживог система решавања старих предмета, по принципу приоритета.*

Кроз стратешке смернице, овај документ нуди широк спектар мера за постизање

поменутог циља, као што су: шира примена упрошћених процесних форми и института попут споразума о признању кривице, поступања по начелу опортунитета кривичног гоњења и преусмеравања странака ка методама алтернативног решавања спорова када год то законски оквири дозвољавају; измена процесних закона на начин који би допринео смањењу броја одложених рочишта; растерећење судија у погледу административно-техничких послова који им одузимају значајан део времена и њихово преусмеравање на административно-техничко особље и судијске помоћнике уз уједначавање административног поступања путем доношења правилника; инфраструктурна улагања у објекте судова и тужилаштва циљно усмерена на решавање проблема недостатка судница и тужилачких кабинета чиме би се повећао број судећих дана по судији, смањено временски период између два рочишта и значајно убрзао истражни поступак; преиспитивање система одговорности учесника у судским поступцима због злоупотреба права у поступку чиме се онемогућава или отежава његово окончање у разумном

року; као и формулисање и спровођење јединственог програма решавања заосталих предмета (прерасподела предмета на основу уједначавања броја предмета по судији) и праћење примене програма.

- 4) Четврти стратешки циљ посвећен је области чије би успешно уређење у значајној мери допринело растерећењу судова, а то је **успостављање ефикасног и одрживог јавнобележничког система**. У том смислу, Нацрт предвиђа даље унапређење нормативног оквира, изградњу капацитета и успостављање Коморе јавних бележника, као и давање актима јавних бележника статуса извршне исправе.
- 5) Пети стратешки циљ представља одговор на алармантно стање у још једној области и односи се на **успостављање ефикасног и одрживог система извршења судских одлука**. Могућност да се ово оствари, по Нацрту је, утврђивање компетенција које се захтевају од Министарства, коморе судских извршитеља и судова како би се поштовао Закон о извршењу и обезбеђењу и повећала делотворност извршења судских одлука у Србији; израда и спровођење планова

за развој релевантних компетенција, као и израда програма обуке намењеног извршитељима и надзор над његовом применом. Слична очекивања као што је то случај са јавним бележницима, Нацрт поставља пред будуће медијаторе, па предвиђа измену нормативног оквира у правцу доделе споразумима закљученим пред медијатором, статуса извршне исправе. Новину која би у значајној мери могла да утиче на ефикасност првосуђа, представља и најава увођења судске полиције и судије за извршење. Када је у питању унапређење извршења одлука донетих у кривичним поступцима, ситуација је слична као у области е-правосуђа јер је ова материја предмет регулисања посебне стратегије на чијој изради ради радна група Управе за извршење кривичних санкција, тако да су место у нацрту Стратегије реформе правосуђа 2013-2018, нашли само основни принципи, попут; даљих активности на унапређењу инфраструктуре, поштовању људских права, заштити посебно осетљивих категорија у циљу безбедног чувања у хуманим условима уз пружање

адекватне здравствене заштите; предузимања мера у циљу даљег развоја и шире примене алтернативних санкција; као и организовање третмана, обуке и упошљавања осуђених на начин који утиче на смањење поврата.

- 6) Шести и последњи стратешки циљ је логичан исход чињенице да је Србија у веома интензивном процесу европских интеграција, који сам по себи захтева усклађивање не само на нормативном већ и на оперативном нивоу али и у области унапређења стручности. У складу са тим, овај циљ је дефинисан као **даље унапређење међународне сарадње у области правосуђа**. Нацртом нове Стратегије је реализација овог циља предвиђена кроз унапређење сарадње у области међународне правне помоћи у грађанским стварима, међународне кривичноправне помоћи, као и активно чланство у међународним организацијама у области правосуђа. Ако стратешке циљеве и смернице постављене у оквиру начела ефикасности посматрамо као целину, оне неспорно представљају вид свеобухватног и добро осмишљеног концепта циљно усмереног на



унапређење укупне ефикасности правосуђа. Оно што евентуално забрињава, јесте потпуна остваривост свих стратешких циљева у петогодишњем периоду који Стратегија покрива. Ово ће у великој мери зависити и од квалитета разраде стратешких циљева и смерница кроз конкретне мере и активности у оквиру Акционог плана за спровођење Стратегије, чија је израда у току. Осмишљавање адекватних мера, уз постављање рационалних рокова за њихово спровођење и реалну процену потребних буџетских средстава, представљају битан предуслов остваривости Нацртом постављених циљева. Поред поменутог, кључни предуслов успешне

реформе, биће и адекватно креирани механизми праћења и контроле процеса имплементације, без којих и идеално конципиран текст Стратегије и Акционог плана могу остати само мртво слово на папиру. Судећи по решењима које у овом сегменту нуди Нацрт, идеја широке мултисекторске заступљености у Комисији за спровођење Стратегије, уз секретаријат као оперативно тело који би јој значајно олакшао рад, формирање радних подгрупа задужених за поједине области, и адекватне механизме који спречавају блокаду рада Комисије у било ком моменту, изгледа као рецепт који би могао омогућити одрживост читавог пројекта. На основу свега изнетог и чињенице да поступак израде финалног текста Стратегије

и Акционог плана, као и њиховог усвајања, захтевају неколико месеци, као и тога да ефекти Националне Стратегије реформе правосуђа, не зависе само од њеног коначног текста већ и од квалитета разраде у оквиру акционог плана а нарочито од ефикасних механизма имплементације, први резултати биће видљиви тек у периоду који није краћи од 12 до 18 месеци. На крају, овај податак не треба претерано да забрињава уколико се узме у обзир да је Стратегијом предвиђено периодично ревидирање Акционог плана у складу са постигнутим резултатима и новонасталим/новоутврђеним потребама правосуђа, чиме се може постићи стално унапређење мера које се предузимају.

# Нови Законик о кривичном поступку Србије – граница које се упо

др МИЛАН ШКУЛИЋ  
редовни професор Правног факултета  
Универзитета у Београду

## **Зашто смо добили нови Законик о кривичном поступку**

У Србији је 2006. године био усвојен и потпуно нови Законик о кривичном поступку, чија је основна одлика била увођење јавно-тужилачке истраге, као и низа процесних механизма усмерених у правцу креирања услова за брже одвијање кривичног поступка, стварање већег броја алтернативна одређивању притвора итд., а након што је у два наврата одлагана примена тог Законика, у погледу којег је његов већ стартни *vacatio legis*, осим у односу на неколико важних одредби, био утврђен на годину дана, тај модерни Законик је потпуно стављен ван снаге, са образложењем да нису створени услови за његову примену.

Реформисање кривичног поступка Србије све више добија гротескну форму отужних „игара без граница”. У СФРЈ се примењивао веома солидан ЗКП, који је више пута

# ИВИЧНОМ лгре без орно настављају

мењан, али без модификације основних концептуалних механизма, а на темељу тог законског текста, који је према основном концепту утемељен на Законнику о судском кривичном поступку Краљевине Југославије, устројен је и Законик о кривичном поступку из 2001. године, који је више пута новелиран, а последњи пут прилично обимно у септембру 2009. године.

У Србији је 2006. године био усвојен и потпуно нови Законик о кривичном поступку, чија је основна одлика била увођење јавно-тужилачке истраге, као и низа процесних механизма усмерених у правцу креирања услова за брже одвијање кривичног поступка, стварање већег броја алтернативна одређивању притвора итд., а након што је у два наврата одлагана примена тог Законика, у погледу којег је његов већ стартни *vacatio legis*, осим у односу на неколико важних одредби, био утврђен

на годину дана, тај модерни Законик је потпуно стављен ван снаге, са образложењем да нису створени услови за његову примену.

Одређени утицај је ЗКП из 2006. године остварио и на ЗКП из 2011. године, попут на пример увођења термина „доказне радње”, односно „посебне доказне радње”, као и у односу на садржај неких од тих радњи, у односу на мере за обезбеђење присуства окривљеног, у погледу неких елемената споразума о признању кривице итд., али је генерално разлика између ова два текста веома велика, а нарочито у концептуалном смислу, у погледу којих ЗКП из 2011. године садржи две капиталне аномалије, које жестоко контаминирају и потпуно упропашћују целокупан законски текст, а то су:

- 1) **девалвација начела истине** и
- 2) **потпуно адверзијална конструкција главног претреса** уз драстично минимизирање улоге кривичног суда.

Може се констатовати да су основна питања реформе кривичног поступка Србије су сведена на проблематику типа истраге и конструкције главног претреса, посебно у вези улоге суда у доказном поступку, те проблематике примарно страначког или судског извођења доказа, али и на веома важно питање (не) постојања начела истине у кривичном поступку.

Поред овога, што се може донекле сматрати и проблемима концептуалне природе, један део одредби новог Законика о кривичном поступку је очигледно противустанован.

### Непостојање начела истине у новом Законику о кривичном поступку

Истина је у новом Законику о кривичном поступку Србије имплицитно означена као својеврсни непотребни луксуз у кривичном поступку, јер се не само утврђивање истине, већ чак ни тежња ка њој од стране службених актера кривичне процедуре уопште не означава као циљ кривичног поступка.

Новим Законом о кривичном поступку промовисана је доказна пасивност суда. Доказе би изводиле странке, а улога суда би се свела на контролу исправности доказног поступка. Странке су формално равноправне. Дакле, на супрот јавном тужиоцу који може рачунати на комплетну логистичку подршку државног апарата чији је део, биће окривљени коме може помагати бранилац. Наравно, ако окривљени има финансијска средства да плати његове услуге, или уколико се ради о случајевима обавезне стручне одбране, када окривљеном који нема браниоца, њега поставља суд. Обавезна одбрана је прописана само за тежа кривична дела, тако да већина окривљених може, али не мора имати браниоца. Међутим, богате окривљене, попут на пример, оних који се терете да су „нарко-босови”, браниће „адвокатске звезде”. Они ће моћи да имају правне тимове,

те ангажују приватне детективе за прикупљање доказа.

Иначе, у кључној начелној одредби Законика о кривичном поступку из 2011. године, која се тиче извођења доказа и терета доказивања, направљена је озбиљна грешка. Наиме, у члану 15 став 3 утврђено је да **суд изводи доказе** на предлог странака, из чега би произишло да доказе не изводе странке, већ то чини суд, али само по њиховом предлогу, као што је то било слично и у ЗКП-у из 2001. године, односно у нашем претходном традиционалном кривичнопроцесном систему.

### Непотребно раздвајање две „истражне фазе” и друге нелогичности у погледу новог концепта истраге

Предистражни поступак је заменио садашњи преткривични поступак, али је то у учињено на суштински погрешан начин. Наиме, и предистражни поступак, као и истрага, води се када постоји исти релативно низак степен сумње, а то су основи сумње, који је, узгред, веома лоше дефинисан у члану 2 тачка 17, а при том се истрага на том нивоу степена сумње може водити како против одређеног лица, тј. онда када постоји осумњичени, тако и против непознатог учиниоца.

Како се и предистражни поступак води на нивоу постојања основа сумње и како се он, по правилу, а посебно у неким ранијим фазама и

док се кривично дело тек разјашњава, води у односу на непознатог учиниоца, јер његова сврха, поред осталог, и јесте откривање осумњиченог, која је онда сврха омогућавања да се истрага такође може водити против непознатог учиниоца кривичног дела, онда када постоје основи сумње да је учињено кривично дело? Овде је такође грешка, што се не означава да се мора радити о кривичном делу за које се гони по службеној дужности.

Било би најцелисходније, ако се већ жели чист концепт јавнотужилачке истраге, да уопште не постоје посебне одвојене фазе предистражног поступка, као неке врсте супститута садашњег преткривичног поступка и истраге, коју би, уместо садашњег истражног судије, водио јавни тужилац. Таква раздвојеност постоји и у неким другим кривичним поступцима који се одликују тужилачком истрагом. Ту је, на пример, карактеристична Црна Гора, у којој постоји извиђај, који замењује некадашњи преткривични поступак, и истрага, која се води по наредби државног тужиоца. Иако ни ово није идеално решење, оно је ипак боље него оно у новом ЗКП-у Србије, јер се у Црној Гори извиђај води на нивоу *основа сумње*, док се истрага покреће онда када већ постоји *основана сумња*, као озбиљнији степен сумње, па то онда представља одговарајуће



оправдање за разликовање ових фаза. Ако то формално није случај када се ради о извиђају, јесте суштински, односно садржински када је реч о истражном поступку, јер обе заједно представљају његов својеврстан сегмент.

И Законик о кривичном поступку из 2006. године познавао је две истражне фазе – а) претходну истрагу, као неку врсту супститута садашњем преткривичном поступку и б) истрагу поверену јавном тужиоцу, што је у том закону било оправдано из два разлога: 1) с обзиром на степен сумње као материјални услов за вођење ових истражних стадијума, који се разликовао и који је за претходну истрагу представљао основе сумње, а за истрагу се морало радити о основаној сумњи, те 2) с обзиром на то да се истрага покретала решењем јавног тужиоца, против којег је била дозвољена жалба о којој је одлучивао истражни судија.

У Нацрту новог Законика о кривичном поступку било је предвиђено да се истрага покреће закључком надлежног јавног тужиоца (члан 302 став 1 Нацрта), против којег жалба није дозвољена. Чему уопште доношење било које одлуке о спровођењу истраге ако се већ ради о одлуци против које жалба није дозвољена. Истрага би се могла сматрати покренутом већ првом радњом која има истражни карактер. У последњој верзији Нацрта

од 12. јула 2011. године ова одредба је промењена. Истрага се сада покреће *наредбом јавног тужиоца*, чиме се, ипак, ништа суштински није променило, осим што је (као што смо претходно објаснили) и до сада наредба била одлука која је била карактеристичнија за кривични поступак него закључак, који се никада није доносио у нашој кривичној процедури.

Било би далеко целисходније да у нашем будућем кривичном поступку постоји *само једна истражна фаза*, слично као што је то, на пример, у Немачкој или у Аустрији, а где је истрага у основи спој елемената нашег садашњег преткривичног поступка, за који је карактеристично да „претходи кривичном поступку и омогућава га” и формалне истраге, коју код нас још увек води истражни судија, а коју у тим европским државама води државни тужилац.

Колико је бесмислено **раздвајање истражних фаза** на предистражни поступак и истрагу, види се не само из претходно објашњене чињенице да се обе ове фазе воде на нивоу истог (најнижег) степена сумње, а то су основи сумње, већ и из прописане могућности јавног тужиоца да наредбу за спровођење истраге донесе како у односу на познато осумњаченог тако и у погледу непознатог учиниоца кривичног дела. Ово је потпуно нелогично, јер каква је сврха

вођења формалне истраге против непознатог учиниоца када је и иначе могуће водити предистражни поступак, који би, по дефиницији, првенствено био фокусиран на разјашњавање кривичних дела учињених од стране непознатих учинилаца, где би кључан елемент тог поступка „разјашњавања” управо и био идентификовање осумњаченог, у погледу којег би се тек онда (ако би се остало при овом веома лошем концепту постојања две „истражно оријентисане фазе” – предистражног поступка и истраге) доносила наредба о спровођењу истраге.

Осумњачени и његов бранилац могу самостално прикупљати доказе у корист одбране (члан 301). Ради се о нормативној разради теоријске концепције о тзв. паралелној истрази, без обзира што се сам израз „паралелна истрага” стриктно не спомиње у Законику о кривичном поступку. Не само што је та правно-техничка нормативна реализација такве дубиозне концепције (што ће бити посебно објашњено у даљем тексту), сама по себи поприлично неквалитетна, неконзистентна, те заснована на нереалном почетном приступу, већ је и сама концепција паралелне истраге, веома сумњива и суштински противна основној процесној логици, по којој је примарна сврха истраге, прикупљање доказа који ће неки почетни

степен сумње (сада је то „основ сумње”), појачати у потребној мери, да би се могло ући у наредну процесну фазу, тј. у процесни стадијум оптужења, или да би се супротно, могло констатовати да је потребно обуставити кривични поступак.. Само у судској истрази, сврха истраге може бити и битно проширена, као што је то случај са истрагом коју води истражни судија, што ће се детаљније објаснити у даљем тексту.

Какве су шансе осумњиченог без браниоца, па и онда када има браниоца да самостално обезбеђује доказе? Како би на пример, осумњичени саслушавао сведоке? Ради се о потпуно нереалној и поприлично бесмисленој норми. Коначно, шта то окривљени уопште и истражује, тј. према коме је усмерена таква паралелна истрага, када за окривљеног важи претпоставка невиности? Овде треба посебно имати у виду и **случај са окривљеним који се налази у притвору**. Наиме и он би у складу са чланом 301, имао *право да прикупља доказе*, а како притворени окривљени то своје право може остварити, када, не само да се налази у притвору, већ се један број разлога за притвор баш и тиче опасности од *доказне опструкције услед деловања окривљеног* који би био на слободи, као када је у питању одређивање притвора због колузионе опасности или када се ради о постојању околности

које указују да ће уништити, сакрити, изменити или фалсификовати доказе.

Према члану 303 став 1 ЗКП/2011, јавни тужилац је дужан да осумњиченом који је саслушан и његовом браниоцу омогући да у року који је довољан за припремање одбране размотре списе и разгледају предмете који служе као доказ, а након тога (члан 303 став 2) јавни тужилац позива осумњиченог и његовог браниоца да у одређеном року ставе предлог за предузимање одређених доказних радњи. Потпуно је препуштено слободној вољи јавног тужиоца да одреди *примерени рок*, како онај за припремање одбране (што је посебно осетљиво) тако и рок за давање доказних предлога. На такво одређивање рока од стране јавног тужиоца одбрана нема могућност улагања жалбе, нити формално може захтевати продужење рока, што је све супротно суштинским аспектима начела правичног вођења кривичног поступка и представља очигледа пример неравноправног положаја субјеката који врше супротстављене страначке функције.

Посебно је за одбрану неугодна, па и потенцијално опасна одредба члана 303 став 3 ЗКП/2011, по којој су осумњичени који је саслушан и његов бранилац дужни да по прикупљању доказа и материјала у корист одбране обавесте јавног тужиоца о

томе и да му пре завршетка истраге омогуће разматрање списка и разгледање предмета који служе као доказ. Дакле, од одбране, односно од самог осумњиченог и његовог браниоца, *официјелно се захтева да сарађују с јавним тужиоцем током истраге*. Ради се о бесмисленој норми, која, додуше, неће имати већег практичног значаја, јер није предвиђена нека посебна процесна санкција за оглушавање одбране о сопствену „дужност” сарадње с јавним тужиоцем. Међутим, ипак се не ради о „бенигној” одредби, јер се може претпоставити да ће јавни тужилац одбијање „сарадње” евентуално фактички санкционисати сопственом нефлексибилношћу у погледу претходно објашњених рокова за припремање одбране и стављање доказних предлога одбране током истраге (члан 303 ст. 1 и 2 ЗКП/2011.).

#### **Потпуно адверзијална конструкција главног претреса**

Према члану 15 Законика о кривичном поступку из 2011. године, терет доказивања оптужбе је на тужиоцу, а суд изводи доказе на предлог странака. Претходно је већ објашњено, а у ствари, суд скоро да уопште ни не изводи доказе, тако да се чини да је одредбе члана 15 став 3 ЗКП/11, по којој суд „изводи доказе” на предлог странака, по свему судећи, омашка твораца новог Законика.

Суд може дати налог странци да предложи допунске доказе, или изузетно сам одредити да се такви докази изведу, уколико оцени да је то неопходно да би се о важним чињеницама отклониле противречности или нејасноће у доказима који су изведени. Суд може по изузетку изводити доказе и онда када њих нису предложиле странке, али зашто би суд то чинио, када нема дужност утврђивања истине?

У члану 15 став 4 ЗКП/11, се чак ни не одређује да ће суд, онда када се ради о битном допунском доказу, у погледу којег је он странци дао налог да га предложи, а странка то није учинила, сам суд тада извести такав доказ, већ се наводи да суд тада „изузетно” може одредити да се такви докази изведу, што значи да би и тада те доказе у ствари, по правилу изводиле саме странке, што је поприлично бесмислено, јер зашто би странка изводила доказ, који уопште није намеравала да предложи, те се чак и оглушила о „налог” суда да предложи његово извођење?!

Чудно је да суд примарно може дати налог странци да предложи допунске доказе, уместо да увек када сматра да су такви докази потребни, такве доказе сам суд изведе, што би било брже, једноставније и процесно знатно логичније, али би истовремено, такво логично и разумно решење, било дубоко противно извитопереној концепцији по којој суд мора

бити максимално доказно пасивизиран. Ради се о потпуно бесмисленом решењу, јер се у истом том Законику у којем се форсира слобода странака у доказивању и главни претрес конструише адверзијално, сада суду даје улога неке врсте „саветника” странке, јер он странци „налаже” да она изведе допунске доказе и ако се та странка „тврдоглаво” *оглуши о налог суда*, онда суд *може*, али не мора такве доказе сам извести. У питању је груби нонсенс.

Сам законодавац, не само да као правило уводи страначко извођење доказа, већ суд начелно битно ограничава, да и онда када он сам изводи одређене доказе које странке нису предложиле, то чини само када је потребно отклонити противречности или нејасноће у доказима који су изведени, а не и ради утврђивања других чињеница, односно покушаја бољег разјашњења предмета кривичног поступка, или у крајњој линији, у циљу трагања за истином. Ово је кључна одредба Законика о кривичном поступку, којом се практично, крајње лимитира активна улога суда на главном претресу. Ова одредба на један малиган начин тешко „инфицира” и „трује” цео текст Законика о кривичном поступку из 2011. године, а нарочито, доказни поступак на главном претресу. Тиме се такође, потпуно девалвира формално постојећа могућност *побијања*

*пресуде жалбом због погрешно или непотпуно утврђеног чињеничног стања, јер како странка може нападати чињенично стање*, када је с једне стране, у првој линији, баш она одговорна за његово утврђивање, пошто је доказивање примарно у рукама самих странака, док с друге стране, суд уопште и нема дужност, не само утврђивања истине, већ чак ни тежње да се истини макар приближи. Зар се странка може жалити због сопствене доказне неактивности?

#### **Противуставни карактер одредби новог Законика које промовишу доказну пасивност суда и започињање кривичног гоњења без судске контроле**

Према одредби члана 32 став 1 Устава Републике Србије (*право на правично суђење*), *свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и оптужбама против њега.*

Дакле, уставно је право грађанина, тј. окривљеног против којег се води кривични поступак да суд **расправи** о основаности сумње, односно о оптужби против њега, а

не да се о томе **пред судом расправља**, као што је то у основи решено у новом Законику о кривичном поступку Србије. Стога су **неуставне** све кључне одредбе овог Законика којима је конструисан стриктно адверзијални кривични поступак, односно доказивање примарно пренесено на странке, а суд максимално искључен из њега.

У Европској конвенцији се инсистира на **расправи пред судом**, што се практично своди на промовисање начела доказне непосредности, које се може испољити у два основна облика, зависно од законских решења конкретне државе: 1) адверзијално – када доказе пред судом изводе странке, односно други субјекти који имају то право или 2) са доминантном улогом суда, који тада сам непосредно изводи доказе.

У оба случаја постоји *расправа пред судом*, а наравно, могуће су и одређене *комбинације*, као што је то и иначе, случај у многим упоредно-правним системима, као када на пример, доказе изводе странке, али се суду даје могућности, па и дужност онда када је то потребно ради утврђивања истине, да и сам изведе потребне доказе, потпуно независно од евентуалне страначке иницијативе.

Дакле, релевантна одредба ЕКЉП, која се тиче основног елемента права на правично суђење, је битно другачија него

претходно наведена и цитирана одредба Устава Србије (члан 32 став 1). За разлику од Европске конвенције која допушта и адверзијални тип доказног поступка на главном претресу, Устав Србије стриктно уређује *доминантно расправљање предмета поступка од стране суда, а не странака*. То значи да у нашем кривичном поступку, а у складу са чланом 32 став 1 Устава Србије, доказе треба примарно да изводи суд, а не странке пред судом.

Претходно објашњена неуставност се односи на стриктно адверзијалну конструкцију главног претреса, уз максимално лимитирање доказне улоге суда, који тако супротно одредби члана 32 став 1 Устава Србије, нема прилику да расправи о оптужби, али се чини да је противуставна и концепција истраге у новом Законику о кривичном поступку.

Наиме, истрага је сада јавно-тужилачка, те се покреће наредбом, али без могућности да суд у одређеном функционалном облику (то би у контексту новог ЗКП-а, мога бити судија за претходни поступак), одлучи о *основаности сумње* која је била разлог за покретање кривичног поступка, а одредбом члана 32 став 1 Устава Републике Србије, се између осталог *сваком* гарантује да суд *расправи* и о *основаности сумње која је била разлог за покретање поступка*. Ово је посебно упадљиво

у контексту нове законске регулативе која се односи на формално одређивање тренутка како започињања кривичног поступка, тако и отпочињања кривичног гоњења, што не само да се утврђује на погрешан начин, већ се што је веома чудно и тешко се може логички објаснити, разликују моменат када започиње кривичног гоњење, од тренутка када почиње кривични поступак.

Према члану 6 став 1 Европске конвенције о људским правима и основним слободама *свако, током одлучивања о његовим грађанским правима и обавезама или о кривичној оптужби против њега, има право на правичну и јавну расправу у разумном року пред независним и непристрасним судом, образованим на основу закона*.

### **Покушај „поправке” новог ЗКП-а, садашње стање и шта даље?**

Нови Законик о кривичном поступку Србије је осим тешких концептуалних промашаја и претходно објашњених противуставних одредби, препун и другим мањих или већих грешака. На пример, сада није могуће донети одбијајућу пресуду, а да се истовремено не учини апсолутно битна повреда одредаба кривичног поступка, што додуше у пракси неће бити претерано значајно, јер се ту, по логици ствари, нико од тигулара права на жалбу, неће жалити, али то не значи да такво решење није

бесмислено. Према члану 438 став 1 тачка 1 новог Законика о кривичном поступку, апсолутно битна повреда одредаба кривичног поступка постоји и ако је *наступила застарелост кривичног гоњења или је гоњење искључено услед амнестије или помиловања, или је ствар већ правноснажно пресуђена, или постоје друге околности које трајно искључују кривично гоњење.*

Ради се о невероватној грешци. Наиме, реч је о разлогу за доношење одбијајуће пресуде, а не о апсолутно битној повреди одредаба кривичног поступка. По начину формулације одредбе члана 438 став 1 тачка 1 ЗКП/2011, *сваки пут када би суд донео одбијајућу пресуду, због постојања трајне сметње за кривично гоњење (застарелост, амнестија итд.), он би тиме аутоматски начинио апсолутно битну повреду одредаба кривичног поступка.*

У важећем Законнику о кривичном поступку, тј. ЗКП-у из 2001. године (а тако је код нас било деценијама), та повреда исправно је формулисана у оквиру повреда кривичног закона. То значи да повреда постоји ако је кривични закон повређен у погледу питању да ли има околности које искључују кривично гоњење, а нарочито да ли је наступила застарелост кривичног гоњења или је

гоњење искључено услед амнестије или помиловања, или је ствар већ правноснажно пресуђена. Таква формулација је једино логична, јер тада повреда може постојати у *два смера*, било да је суд, на пример, погрешно констатовао постојање застарелости, односно друге трајне сметње за кривично гоњење (попут, обухваћености дела амнестијом, помиловањем итд.), било да је обрнуто, суд пресудио у погледу кривичног дела које је већ застарело, односно у погледу којег постоји друга трајна сметња за кривично гоњење.

Свесно бројних аномалија новог Законика о кривичном поступку, Министарство правде Републике Србије је 31. августа 2012. године формирало Радну групу са задатком да изради Нацрт Закона о изменама и допунама ЗКП-а. Иако би можда било целисходније да се тако лош Законик стави потпуно ван снаге, Министарство је вероватно сматрало да је рационалније, али са становишта државе и „озбиљније”, да се он само битно модификује.

Министар правде Републике Србије је више пута, као на пример, на саветовању Српског удружења за кривичноправну теорију и праксу на Златибору у септембру 2012. године, у надахнутом говору лепо објашњавао да је нови ЗКП лош, те се посебно заложиио за „враћање” начела истине у наш кривичнопроцесни

систем, јачање улоге суда у доказивању, као и за отклањање других бројних грешака у новом Законнику. О овоме су редовно извештавала и средства јавног информисања.

Радна група у чијем су саставу били истакнути стручњаци из праксе и четири професора са четири најважнија државна правна факултета је крајем прошле године након изузетно напорног рада израдила радну верзију Нацрта, која је потом, након спроведене јавне расправе, крајем 2012. године представљена јавности. Нацрта Закона о изменама и допунама ЗКП-а са више од 200 чланова се месецима налазио на сајту Министарства правде. Овај Нацрт је увео изузетно обимне измене, што је било оправдано веома лошим текстом Законика о кривичном поступку из 2011. године, а Министар правде се на последњој јавној расправи о радној верзији тог Нацрта, веома похвално изразио о том тексту. Нацрт је такође послат на експертизе Комисији Савета Европе, ОЕБС-у, као и Венецијанској комисији и колико је аутору овог текста познато, добијена су позитивна експертска мишљења. Коначно, Нацрт Закона о изменама и допунама ЗКП-а је према рутинској процедури послат на мишљење и другим министарствима, што је у ствари, значило, да је само питање релативно кратког времена, када би он требало да се у својој изворној верзији,

дакле оној која је била предмет релевантних експертиза, нађе пред посланицима у Народној скупштини Републике Србије.

Међутим, на велико изненађење стручне јавности, у марту ове године су у Народној скупштини Републике Србије усвојене *сасвим мале измене* *Законика о кривичном поступку*, које се свODE на следеће:

- 1) отклоњен је противуставни лимит у погледу „способности” браниоца (везано за адвокатски стаж), да брани у кривичном поступку,
- 2) омогућено је да приправници за релативно лакша кривична дела замене браниоце у кривичном поступку,
- 3) проширена је могућност да се посебне доказне радње спроводе за још нека кривична дела, што је било потребно због недавних измена Кривичног законика, те
- 4) поново је уведена у ЗКП одредба о одређивању притвора након изрицања првостепене пресуде, јер су сличне одредбе одувек постојале у нашем кривичном процесном законодавству, а оне су грубом грешком изостављене у *Законику о кривичном поступку* из 2011. године, што је у пракси посебних одељења Вишег суда у Београду која за сада уз тужилаштва посебне надлежности, једини

примењују нови ЗКП, да притвор у стадијуму изрицања првостепене пресуде, одређују **без икаквог законског основа, само уз позивање на „ранију судску праксу”**, што се у Србији није дешавало од 1945/46. године, те свакако представља, не само својеврсни „*уникум*” у српској правној историји, већ и поприличну бруку за наш правни систем.

#### **Уместо закључка једно питање – шта да се ради?**

Није сасвим јасно шта ће се даље дешавати са новим *Закоником о кривичном поступку* Србије, али је неколико чињеница неспорно:

Нови ЗКП је препун веома озбиљних грешака и иако углавном у њему нема баш таквих омашки које потпуно онемогућавају његову примену, тешко да ће она, ако он потпуно заживи, бити и иоле успешна. Нажалост, много је извесније да ће примена новог *Законика* бити у пракси нужно скопчана са изузетно великим проблемима, а врло је вероватно да ће бити далеко неуспешнија него што је то сада случај.

Концепт јавно-тужилачке истраге сам по себи није споран, али је велико питање, а нарочито с обзиром на велике слабости одредби којима је он разрађен у новом *Законику*, како ће тај концепт заживети широм Србије, када и ако дође до комплетне примене

новог *Законика*. Тужилаштва посебне надлежности која за сада једина примењују нови ЗКП нису релевантан узор из много разлога, од којих су најзначајнији следећи разлози:

- а) Разумљиво је да људи по правилу, тешко признају сопствене грешке, па је тако једном делу носилаца јавно-тужилачких функција у тужилаштвима посебне надлежности који су учествовали у изради текста из којег је произишао нови ЗКП, без обзира на висок ниво професионализма, искуство, лично поштење и сл., сада веома тешко да прихвате да тај нови *Законик* обилује грешкама и да многе његове одредбе не само да не допринесе ефикаснијем и бољем кривичном поступку, већ имају потпуно супротан ефекат;
- б) Није реално очекивати да они који сада воде јавно-тужилачку истрагу проговоре сасвим реално о неким озбиљним проблемима са којим се суочавају захваљујући многим неадекватним или чак веома лошим решењима новог *Законика*, јер би се то, према код нас уобичајеном резонувању, могло тумачити као „знак слабости” и својеврсне „неспремности” за преузимање одговорности за прикупљање доказа потребних за оптужење и уопште, активнију улогу

јавног тужиоца у кривичном поступку;

- в) Тужилаштва посебне надлежности су неупоредиво технички опремљенија, па и кадровски спремнија, него већина осталих тужилаштва у Републици Србији и веома је неизвесно како ће из тих разлога, а нарочито с обзиром да је евидентно да није довољно урађено на припреми (пре свега у погледу техничке опремљености, те смештајних капацитета), да широм Србије заживи јавно-тужилачка истрага, тај концепт истраге функционисати на нивоу целе земље. То значи да би у ствари, „узорак” морала да буду јавна тужилаштва у Србији која су најлошије „опремљена”, а не она која се углавном сматрају својеврсном „елитом”, јер би и овде морала важити здрава логика која је слична оцени снаге „ланца”. Наиме, **„ланац је јак онолико колико је јака његова најслабија, а не најјача карика”**.

Стога би можда било добро да се подаци о реалној ефикасности нове јавно-тужилачке истраге, прикупе од садашњих судија за претходни поступак у посебном одељењу Вишег суда у Београду, које су до скоро биле истражне судије. Већ постоје сада неке јасне „индиције” (на пример, о томе је **јавно** било речи и на неким саветовањима и округлим

столовима), да не само да нова концепција није у пракси дала боље резултате, већ и да је далеко *већи број заменика јавног тужиоца у односу на број некадашњих истражних судија*, сада парадоксално *спровео знатно мањи број истрага* у приближно истом временском периоду.

Када је реч о судијама, треба имати у виду да многим судијама можда донекле и „прија” теза која се претежно пласира у обукама за примену новог Законика о кривичном поступку, а по којој тај нови Законик сада суд битно релаксира, јер терет доказивања оптужбе стриктно пребацује на тужиоца, те уопште, извођење доказа примарно поверава странкама. **Суд се тобож неће упуштати у „доказну арену”**, све ће то бити препуштено странкама, а онда ће „на крају представе”, суд само оценити која је странка била успешнија, тј. да ли је тужилац успео да докаже оптужбу.

Погрешно је да неке судије тако, тј. у стилу – **„бриго моја – пређи на другога”**, доживљавају нови ЗКП, не само због тога што је то изузетно крупан и радикалан прекид са нашом вишедеценијском традицијом и уобичајеном свешћу о правој улози судије у кривичном поступку, већ и стога што то једноставно **није ни истинито, нити логично**. Па *ко одговара за кривичну пресуду?* Суд наравно. Како суд може имати *право*

*кажњавања*, односно кривичног санкционисања, ако је био доказно пасиван?

Како судија може имати *моралне снаге* да потпише пресуду засновану на чињеницама утврђеним чисто или примарно страначки изведеним доказима уз мање више, потпуно доказно пасивни суд?

Коначно, па *и сада постоји жалба због погрешно или непотпуно утврђеног чињеничног стања*, што значи да судија „ризикује” на пример, укидање пресуде из тога разлога, а сам није имао никакву дужност да уопште и утврђује чињенично стање, тако што би по својој иницијативи извео потребне доказе.

Последњих година дана спроводи се **обука за примену новог Законика**, али је велико питање да ли је и поред свих напора и најбоље воље, само таквим активностима учињено довољно. И раније се код нас већ дешавало да се целокупна припрема за нови закон или бар њен „лавовски део”, сведе само на какву такву обуку. Треба ипак рећи да се добро зна како по правилу (част изузецима), изгледа обука која се своди на предавања експерата, уз углавном пасивне учеснике, а треба имати у виду и да велики број носилаца правосудних функција чак ни такву обуку није прошао, јер се радило о људима који претходно нису „прошли” општи избор, односно реизбор, па су накнадно „враћени” у правосудни систем.

Конечно, код нас је већ уобичајено да се сматра да је у припреми за неки нови и битно другачији закон у односу на ранија законска решења, најважнија обука, или је можда такву врсту припреме најлакше реализовати... Наравно да обука, иако није неважна, никако не представља најважнији елемент припреме за неки радикално другачији закон у односу на ранија искуства, као што је то сада случај са новим ЗКП-ом, јер у крајњој линији, судије и јавни тужиоци, као и адвокати, могу и сами, тј. без посредника, па и без „шарених” power point презентација, да читају закон и упознају се са новим решењима. Додуше, није спорно да је једноставније систематско упознавање са новим законским решењима путем организоване обуке, али не може бити спорно да је од саме обуке далеко важније имати техничка средства, зграде, друге ресурсе, а ту нажалост, за сада није много учињено.

Критика је увек добра и корисна када је **добронамерна** и *што је таква критика оштрија, то боље. Када неко озбиљно греши, њему услугу не чини онај ко се прави да грешку не види, већ онај који му на грешку укаже.* То важи и за критику било ког закона, па и Законика о кривичном поступку. Критика коју аутор овог текста упућује последњих година, а исто важи и за друге професоре кривичног процесног права у Србији (као што су Војислав Ђурђић,

Станко Бејатовић, Татјана Лукић, али и други), као и за истакнуте стручњаке из праксе, где се посебно истиче др Горан Илић, заменик Републичког јавног тужиоца и Председник Удружења јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије,<sup>1</sup> је **крајње добронамерна** и *мотивисана једино жељом да наша отаџбина и њен правни систем буду што је могуће бољи и успешнији.*

Као што сви лако увиђају да није крив дечак из поучне приче, који је коначно изговорио – „**цар је го**”, тако не треба да буде тешко ни да се кривци за евидентне проблеме које је већ начинио и које ће вероватно (када и ако његова примена заживи), проузроковати нови ЗКП, не траже у онима који тај лош Законик критикују, већ у онима који га или некритички и у ствари, без јаким аргумената хвале, или просто не желећи да се можда „некоме замере” или тежећи да избегну ризик потенцијалног пребацавања некакве „неспособности да се прилагоде модерним одредбама”, једноставно прећуткују да се ради о изузетно лошим одредбама.

1 Аутор овог текста и др Горан Илић су до сада написали већ две књиге посвећене критици новог Законика о кривичном поступку Србије из 2011. године (*Нови ЗКП Србије – корак напред, два корака назад и Нови ЗКП Србије – како је пропала реформа*), а како сада стоје ствари, можда ће ускоро бити приморани да се опет лате пера...

Конечно, велика је штета што последње промене ЗКП-а нису обухватиле бар још неке одредбе. На пример, нејасно је зашто је остављена могућност да се „**листинзи**” **телефонских разговора могу прибављати без судске одлуке**, када је већ сада формално потврђено (приликом оцене уставности сличних одредби у законима о БИА и ВБА), да се ради о **противуставним одредбама**, а при чему је још увек „свеже” *негативно искуство* које се тиче прибављања таквих података (листинга), те **лоцирање телефонских позива** од стране полиције и без икакве судске контроле у односу чак и на *највише државне функционере* – Председника Србије и Првог потпредседника Владе Србије и Министра одбране.

*И шта сад.* Није сасвим јасно зашто још увек није битно промењен нови Законик о кривичном поступку.

Могуће је да просто није било довољно времена за битније промене, предвиђене Законом о изменама и допунама ЗКП-а, па су сада реализоване само неке за које је оцењено да су ургентне, а остале остављене за будуће време. Тако нешто не би било идеално, јер не треба заборавити да је Нацрт Закона о изменама и допунама, иако свакако, сам по себи, не нека савршена „нормативна хармонија” и реално сведен на покушај да се једним **„разумним компромисом спаси, што се спасти може”**





у веома лошем тексту новог ЗКП-а, од стране релевантне стручне јавности у Србији, без дилеме оцењен као текст који може *битно поправити квалитет новог Законика о кривичном поступку*, а пре свега, отклонити најкрупније концепцијске аномалије и противуставне одредбе.

Можда се некоме учинило да је штета да се нови ЗКП радикално мења након што су уложена велика средства у обуку правосудних кадрова за његову примену. То није добар разлог, јер та средства, без обзира колика су, нису нажалост, вероватно ни промил штете коју ће Србија и њени грађани претрпети ако се покаже, а што је врло вероватно, да нови ЗКП нимало не доприноси ефикаснијем кривичном поступку, већ напротив, наш кривични поступак чини

компликованијим, скупљим и знатно мање ефикасним.

Могуће је и да се просто схватило да тако велике промене фактички представљају нови Законик, што суштински заиста није добро, јер се онда добија један „хибрид“, за који такође није извесно како би функционисао у пракси.

Ако је тако, онда заиста без оклевања треба започети са израдом потпуно новог Законика о кривичном поступку, који ће, као што је то сада тренд, имати јавно-тужилачку истрагу, али неће потпуно дезавуисати начело истине, нити суд учинити доказно потпуно пасивним, те га претворити у „нему публику“, која треба само да „бодује“ успешност странака у „доказном дуелу“. То може да буде једино порота у неким другим кривичнопроцесним

системима, али не и судија у нашем правном систему.

Ако би се у догледно време приступило изради новог Законика о кривичном поступку, ту би као узор могао послужити (а тако је историјски посматрано, код нас било и раније) и веома модеран нови ЗКП Аустрије.

Аустријска искуства и њихов нови законик би за Србију у упоредно-правном смислу били посебно интересантни јер је и та земља пре неколико година са судске прешла на државно-тужилачку истрагу, али није суд учинила потпуно доказно пасивним, нити је елиминисала начело истине из кривичног поступка, а наравно и „поред тога“, или боље речено – *захваљујући томе*, њихов кривични поступак спада међу најбоље и најефикасније европске кривичне процедуре.

# Временска кап

др ГОРАН ИЛИЋ

председник Удружења тужилаца Србије

Текст преузет из дневног листа

„Данас“, 9. април 2013.

Поводом текста „Промена Устава због судија“

(Данас 2. април 2013)

**Држећи се завета да увек нешто прокоментаришем или додам када спазим текст Александра Рокнића, одлучио сам да срочим додаток на његов чланак објављен у листу Данас 2. 4. 2013. године, под наслов „Промена Устава због судија“.**

Мада аутор поменутог текста тврди да је „ексклузивно“ имао увид у Мишљење Венецијанске комисије о нацртима правосудних законима, ипак, то није баш тако.

Очигледно је да је аутор имао увид у Мишљење о Нацрту закона о судијама, али да није видео Мишљење дато поводом Нацрта закона о јавном тужилаштву усвојено на 94. седници.

Шта то садржи Мишљење Венецијанске комисије (пун назив је Европска комисија за демократију путем права) на Нацрт закона о јавном тужилаштву? Први утисак у погледу садржаја Мишљења јесте да Комисија, донекле, излази из оквира свог мандата и осим мишљења о Нацрту даје и препоруке о томе у ком смеру би требале да иду наредне измене Закона о јавном тужилаштву. Једна од препорука садржана је у тачки 20. Мишљења. Ту се каже да то што Устав Србије не одређује јавно тужилаштво као независан орган само по себи не значи да независност „не може да буде предвиђена Законом“

и да би то било оправдано јер је „општа тенденција увођење независности” у јавно тужилаштво. Дакле, Комисија препоручује да се размотри могућност да се Законом „поправи” уставни положај тужилаштва и да се тужилаштву гарантује независност, премда је Уставом Републике Србије независност искључиво резервисана за судове.

Пажњу заокупљају ставови Комисије у погледу обима предложених измена и могућности изјављивања приговора на издато обавезно упутство надређеног. У погледу опсега измена наводи се да су измене Закона о јавном тужилаштву ограничене по обиму, а у погледу приговора да би требало проширити могућност изјављивања приговора на упутство и увођење тзв. приговора „савести”. Приговор „професионалне савести” практично би значио да тужилац или заменик који прими упутство може да приговори упутству и да буде ослобођен од даљег поступања по њему, не само ако је

упутство незаконито, већ и ако сматра да је супротно његовом професионалном уверењу како би требало решити конкретан предмет.

Венецијанска комисија је и похвалила низ одредаба Нацрта. Одредба, према којој се гарантује право на професионално удруживање и у радно време, ако се тиме не ремети процес рада, оцењена је као разумна и препоручено је да се таква одредба унесе и у Нацрт закона о судијама. За обавезу да се објави ранг-листа кандидата за функцију оцењено је да је „добродошла” и тако редом.

У закључном делу Мишљења доминирају два става. Један је да је текст Нацрта у целини позитиван, а други је да су потребне даље реформе јавног тужилаштва и да Венецијанска комисија позива власти да у том смислу наставе законодавни рад. Позабавићемо се овим другим ставом.

Говорећи о јавном тужиоцу на Првом редовном заседању Савезног већа и већа народа далеке 1945. године опозициони посланик Слободан Јовановић рече за себе да је он „политичар

и привредник, књижевник и уметник, лекар и ветеринар”. Он све зна, он разуме све, све може и хоће... Он је у местима великим и малим, нарочито, малим страх и трепет”. Одавно тужилац не врши општи надзор књижевности, ветерине, није он више „свемоћан орган” као непосредно након Другог светског рата. Није јавни тужилац „ни страх и трепет”, већ државни орган који примењује закон и гони учиниоце кривичних дела.

Међутим, све те промене нису биле праћене променама начина организовања тужилаштва, које као да је заробљено у некој „временској капсули”. Можда је Мишљење Комисије и чињеница да је Министарство правде изразило став да би требало наставити са радом на изменама правосудних закона шанса да се тужилаштво избави из тог заточеништва.

# Сумарна анализа стања у правосуђу

**ДРАГАНА БОЉЕВИЋ**  
председница Друштва судија

**РАДОВАН ЛАЗИЋ**  
председник УО Удружења тужилаца

чланови Радне групе за израду  
Националне стратегије реформе правосуђа

## Сумарна анализа тренутног стања у правосуђу

Последице претходно предузиманих мера ради реформе погубне су за функционисање правосуђа. Уплив извршне власти и недозвољени притисак судско-управне власти на правосуђе неподношљиви су, судије и тужиоци застрашени, мрежа судова нерационална, судови неравномерно оптерећени, трошкови правосуђа превисоки, приступ грађана правди неједнак и отежан, а право на правично суђење угрожено. Правосуђем влада, несигурност, забринутост, оклевање, апатија и дубоки и широко укореењени страх.

Такво стање проузроковало је више државних органа, међу којима су, због свог састава и улоге коју имају, најодговорнији Високи савет судства (у даљем тексту: ВСС) и Државно веће тужилаца (у даљем тексту: ДВТ). ВСС и ДВТ су тела судске самоуправе којима је Уставом дато у надлежност да сама буду независна и самостална како би могли да гарантују независност судова и судија и самосталност тужилаштва. Уместо да остваре

своје уставне и законске дужности, ВСС и ДВТ спровели су и реизбор и поступак његовог преиспитивања на начин који је прекршио сва правила правне државе

Рад ВСС/ДВТ праћен је и оцењиван у протекле четири године од стране бројних релевантних, домаћих и међународних субјеката. На њихове озбиљне и вишеструке пропусте указивали су бројни домаћи и инострани субјекти, континуирано и у много наврата: стручна јавност, повереник за информације од јавног значаја, заштитник грађана, Европска комисија, Европски парламент Резолуцијом од 29.3.2012, Парламентарна скупштина Савета Европе Резолуцијом од 25.1.2012 и остале европске институције, угледни европски експерти и међународна судијска и тужилачка удружења.

Реизбор судија и тужилаца у којем је преко ноћи, дискреционо и под утицајем политике, разрешена трећина правосудног кадра – преко 1000 судија и тужилаца спровели су ВСС/ДВТ у првом саставу.

Због свих грубих повреда поступка и права који су учинили у свакој радњи коју су предузели и у одлуци коју су донели приликом реизбора, „оцењујући” њихов рад, сам законодавац им је „наредио” (изменом правосудних закона из децембра 2010) да поново преиспитају сваку од више од 6.000 одлука из 2009: о реизбору, нереизбору и предлагању за први избор,

Поступак преиспитивања ових и оваквих одлука спровели су садашњи састави ВСС и ДВТ. Садашњи састави ВСС/ДВТ изабрани су у марту 2011 на изборима у којима је трећини судија/тужилаца било забрањено да гласа за своје представнике у ВСС/ДВТ, као и да се сами кандидују. Заштитник грађана је одлуком из јануара 2012 њихов рад на преиспитивању одлука за нереизабране (разрешене) оценио као нелегалан и нелегитиман, а Уставни суд је поништио све њихове одлуке. ЕУ посматрачи, који су 2011 и 2012 свакодневно посматрали рад ВСС/ДВТ у поступку ревизије реизбора, у недавно објављеној књизи о

реформи правосуђа у Србији оценили су чланове ових тела као нестручне, неспособљене и недостојне. Европски експерти су децембра 2012. године доставили министру правде препоруке за реформске мере, од којих је прва управо избор чланова ВСС/ДВТ.

Иако нису сви чланови ових тела поступали на исти начин и истом упорношћу кршили правне принципе, код свих њих постојала је могућност избора. Неки су избор учинили: јавним оглашавањем против рада тела чији су члан, наставком рада по сопственој савести уз цену тешких последица, или оставком, например. Јасно је ипак, да је претежан број чланова ВСС и ДВТ неповратно изгубио поверење и грађана и колега судија и тужилаца да су у стању да обављају ову важну дужност.

Евидентно је и да ВСС/ДВТ нису управљали одобреним ресурсима на начин којим би изградиле и сада неразвијене капацитете тих тела, као и да недопустиво касне са испуњавањем законских дужности које су им поверене:

- нису искористили сопствене ресурсе (употреба буџетских средстава у годинама када је требало да успоставе своје административне канцеларије и пратећа тела мања је од трећине)
- нису развили сопствене капацитете ради квалитетног и ефикасног управљања повереним системом
- ВСС није омогућио избор председника судова, иако је Законом о судијама прописано да ће избор бити извршен до краја марта 2010
- нису усвојили подзаконске акте о критеријумима и мерилима за вредновање рада судија и председника судова/заменика јавних тужилаца и јавних тужилаца, као и о поступку у коме ће се вредновање спроводити иако је рок за то био крај маја 2009 (Закон о судијама), односно октобар 2009 (Закон о Јавном тужилаштву)
- није извршен избор тела за вредновање рада судија и тужилаца
- ДВТ није изабрао дисциплинске органе

Према томе, осим њих самих, нико нема дилему да је рад ВСС и ДВТ тешко угрозио правосудни систем Србије.

Даље учешће у реформским активностима садашњих представника ВСС/ДВТ, па и представника адвокатури, бацило би сенку на све што се данас ради и пројектује.

Шта-више, инсистирање на даљем учешћу садашњих представника ВСС и ДВТ који су деловали под политичким утицајем изазвало би сумњу да власт жели да преко њих управља правосуђем.

Лош рад досадашњих састава ВСС и ДВТ није, међутим, разлог за укидање ових тела. Неопходно је, и потпуно легитимно, креирати одговарајући правни оквир и без одлагања омогућити нове изборе у правосуђу за чланове ВСС/ДВТ из реда судија/ тужилаца.

Јавна изјава нових власти да до сада предузете мере у реформи правосуђа нису успеле, створила је наду да ће се приступити одлучном отклањању узрока који су до тога довели.

Повратак у систем разрешених судија и тужилаца само је једна у низу мера које је требало ургентно спровести. Мера која је подједнако ургентна јесте утврђивање одговорности или у најмању руку удаљење из ВСС/ДВТ оних који су до таквог стања довели, или такво стање оправдавали одлукама које су све до једне поништене. Правна држава не може се градити са оним ко је упорно и озбиљно кршио принципе правне државе, као што су то чинили чланови претходних састава ВСС/ДВТ.

Удружења судија и тужилаца анализирали су законе о ВСС/ ДВТ, указали на одредбе које је неопходно изменити с обзиром на до тада уочене слабости и проблеме у њиховој примени и доставила су своје предлоге за измену ових закона Министарству још у августу 2012.

Оба удружења обраћала су се више пута Министарству правде како би му указала да је питање свих питања у правосуђу Србије измена садашњих састава ВСС/ ДВТ. Удружење тужилаца обавестило је Министра правде о петицији за утврђивање одговорности чланова ДВТ из реда заменика јавних тужилаца коју је потписало 173 правника и професора, од којих преко 150 носилаца јавнотужилачке функције. Нажалост, до сада одговора на то није било, нити је Министарство препознало неопходност да се измене закони о ВСС/ДВТ.

Рад у Радној групи и у подгрупи за Независност

Већ на првом састанку Радне групе за израду Националне стратегије реформе правосуђа (у даљем тексту: Радна група) одржаном 24. јануара 2013, удружења судија и тужилаца, писаним путем и усмено, изложила су став о бројним проблемима које треба решити у правосуђу и уверење да је предуслов за успешно решавање тих проблема

стварање правног оквира (доношење закона о ВСС/ДВТ) за избор нових састава ВСС и ДВТ из реда судија и тужилаца и избори за те чланове.

Ставове државног секретара у министарству правде изложене на обе претходне седнице ове Радне групе и на састанку са представницима Друштва судија одржаном 7. фебруара 2013, оба удружења схватила су као израз разумевања проблема са којим се правосуђе Србије суочава коју год активност да планира или да започне – проблемом недостатка легалитета, легитимитета и капацитета ВСС/ДВТ, тела судске самоуправе надлежна да спроведу своје уставне и законске обавезе: да сама буду независна, како би била у стању да штите независност судства и судија и самосталност тужилаштва, као и да адекватно и ефикасно управљају овим системима.

Уважавајући овакав приступ државног секретара, иако само једног од 24 члана Радне групе, оба удружења објаснила су, у заједничком писму од 12. фебруара 2013, да ће учествовати на састанку подгрупе за Независност како би уверили чланове те подгрупе, па и целе Радне групе у

- неопходност да се идентификује проблем – неодговарајући капацитет и легитимитет чланова ВСС и ДВТ из реда судија

и тужилаца да осмисле и спроводе стратешке реформске мере у правосуђу

- неопходност постојања легитимних, легалних, професионалних и високо моралних састава ВСС и ДВТ ради креирања и спровођења Стратегије
- неопходност дефинисања хитних корака ради избора оваквих тела:
- стварање правног оквира за нове изборе за чланове ВСС и ДВТ из реда судија и тужилаца (доношење нових закона о ВСС и ДВТ)
- спровођење избора за чланове ових тела и реда судија и тужилаца.

На подгрупи се разговарало, али се није искристалисао закључа, и о предлогу државног секретара да се у оквиру судова и тужилаштва, расправља о потреби доношења нових законе о ВСС/ДВТ и превремених избора за чланове ВСС/ДВТ из реда судија и заменика јавних тужилаца.

Расправа вођена на састанцима подгрупе за независност (12. и 19. и 20. фебруара) показала је да представници ВСС/ДВТ ни сада не уочавају проблеме на које указују струковна удружења. Представник ВСС изложио је лични став да нема ништа против евентуалних избора за ВСС, сматрајући да његов положај у том телу није компромитован пошто

нико од судија разрешених 2009 није изабран за судију неког од апелационих судова, а његова изборна „база” су управо судије апелационих судова, не осврћући се на рад тела чији је члан. Представник ДВТ изложио је статистичке податке у вези са тужилачким изборима из марта 2011 којима је поткрепио своју тврдњу да су ти избори били и легални и легитимни, а као једини недостатак у раду тог тела навео је неподношење извештаја о раду Народној скупштини.

И поред овога, чланови подгрупе позвани су 20. фебруара 2013 од стране помоћника министра, господина Чедомира Бацковића, да радни текст Националне стратегије реформе правосуђа (у даљем тексту: Стратегија) самостално допуне и у њега унесу анализе, констатације, циљеве и активности које треба предузети у правосуђу, по свом нахођењу.

Истовремено, чланови ове радне подгрупе обавештени су да је радна подгрупа завршила са радом у овој фази и да ће финални састанак Радне групе за израду нацрта Стратегије бити одржан 27. фебруара 2013, пошто се планира да Стратегија буде усвојена у марту 2013, и да ће се након тога приступити раду на изради Акционог плана за њено спровођење, чије се усвајање планира до краја јуна 2013. године.

Метод израде Стратегије – претпоставка за успех реформе

Стратегијом из 2006 било је прописано постојање десеточлане Комисије за спровођење Стратегије. У њој су били представљени Министарство правде, Врховни суд, Републичко тужилаштво, Правосудни центар, Одбор за правосуђе Скупштине, удружења судија и тужилаца, адвокатура, Правни факултет и Министарство финансија, као спона и гарант одрживости спровођења Стратегије у складу са могућностима буџета Републике Србије

Већ априла 2007 године, одмах након политичких избора, Комисија је фактички угашена. Министар правде није је сазивао, а представник Народне скупштине није био одређен. Тадашње Министарство правде изјавило је да одговорност за правосуђе и његово реформисање узима у своје руке. И поред захтева Друштва судија да се ревитализује Комисија, и поред обећања да ће то бити учињено, и поред признања у више наврата и пред различитим саговорницима, да нема капацитете за спровођење Стратегије, ниједно од претходна два Министарства правде нису желела да укључе друге субјекте у пројектовање правосудних мера.

Пошто се претходна Стратегија односила на

период 2006/2011, рад на новој Стратегији започет је у време претходне Владе која није желела да призна недостатке у спровођењу реформских мера, нити је укључила струковна удружења судија и тужилаца у рад на Стратегији. У нацрту те Стратегије ни анализа стања, ни најважнији проблеми, нити обим достизања стратешких начела нису приказани уопште, или нису реално приказани. Нацрт такве Стратегије је оно од чега се почело у изради нацрта Стратегије 2013/2018.

Из садржаја нацрта Стратегије 2013/2018 уочава се да је замишљено да она има шест глава: Опште информације, Спровођење реформе, Преглед досадашњих резултата у реформи, Организација Стратегије, Стандарди резултата рада и Анекси. Радној групи до сада су достављени нацрти ИВ главе – Организација Стратегије, па затим ИИИ главе – Преглед досадашњих резултата у реформи, а затим Акциони планови за свако од стратешких начела (независност, непристрасност и квалитет правде, стручност, одговорност и ефикасност) који су развијени више или мање. Остали делови нацрта Стратегије су тек у припреми.

Радна група за израду Стратегије има 24 члана. Тај број чланова чини Радну групу гломазном. И поред тога, чини

се да су њени капацитети недовољни, с обзиром на састав чланова од којих се знатан део није бавио питањима правосудног система нити стратешким планирањем.

Удружења поздрављају заступљеност Министарства правде на најрепрезентативнијем нивоу: министром правде, који је председник Радне групе, државним секретаром и са четири помоћника. Насупрот томе, ВСС и ДВТ представљени су са по једним од чланова из реда судија и тужилаца, Врховни касациони суд једним судијом и једним вишим саветником, републичко јавно тужилаштво, односно читав тужилачки корпус – тужиоцем за ратне злочине, судијски корпус са по једним судијом из Апелационих судова из Београда и Новог Сада, сви факултети права једним ванредним професором из Новог Сада. Уместо званичних ставова органа и институција које представљају, они у Радној групи излажу сопствене ставове.

Одмах после два пленарна састанка Радне групе, рад је настављен у подгрупама. Оформљено је пет подгрупа за свако од пет стратешких начела. Осим чланова Радне групе у подгрупама је и судија основног суда, три представника Министарства правде, асистент на факултету



Унион, представник Уставног суда, чији статус није означен. Ни у вези са подгрупама није јасно на основу којих критеријума су оне формиране и откуд велика диспропорција у структури и броју њихових чланова.

Тако је у подгрупи за Непристрасност, чак 18 од укупно 24 члана Радне групе, од којих је осам представника Министарства правде, два адвоката, само троје судија и један тужилац, али не и представник ВСС, ДВТ и Друштва судија. У подгрупи за Ефикасност је 14 чланова, од којих је 6 из Министарства правде, двоје судија, при чему нису представљени ни ВСС нити иједно од струковних удружења. Насупрот томе, подгрупе за Независност и Одговорност имају по 6 чланова, а подгрупа за Стручност чак само 4 члана, али ниједан од њих није судија или тужилац. Једини представник Народне скупштине у Радној групи и члан подгрупе за Одговорност ниједном није учествовао у раду ни Радне групе ни подгрупе чији је члан.

Подгрупама су на анализу достављени нацрти акционих планова пре него што је окончан рад на садржини нацрта Стратегије. Подгрупе су одржале два или три састанка, а записници са њихових седница не дају основа за закључак да код њих постоји

капацитет да продукују нацрте стратешких докумената и акционе планове нити да су акциони планови који су представљени као њихови продукти заиста резултат њиховог рада.

И подгрупе и сама Радна група још увек се суочавају, практично на крају рада на нацрту Стратегије, са недостатком одговарајуће анализе стања, идентификације проблема и предлога реформских циљева и активности сваког од субјеката који има надлежности у/за правосуђе.

Стратешки документ је заједничка изјава о темељним друштвеним вредностима које треба да буду достигнуте и активностима које треба да буду предузете у том циљу. Стратешки циљеви и смернице уобличавају правосудни систем на дуг временски период. Како правосудни систем не трпи честе промене, а посебно не заокрете, неопходно је да стратешки циљ и кључна начела у новој Стратегији не буду битно другачија од циља (повратак поверења грађана у правосуђе) и стратешких начела (судски систем који је независан, транспарентан, одговоран и ефикасан) Стратегије из 2006. Ни циљ ни кључна начела претходне Стратегије нису спорна, а нису ни остварена. Шта-више, код најзначајнијег стратешког

начела – независност правосуђа, дошло је до значајне регресије. Стратешке циљеве и начела немогуће је, међутим, дефинисати без анализе стања и идентификације проблема. Посебно није прихватљиво дефинисати стратешке циљеве ако претходно није рашчишћено питање легалитета, кредибилитета и капацитета ВСС/ДВТ, два од три најважнија тела надлежна за Стратегију.

Став оба струковна удружења је да претпоставке за креирање и спровођење стратешких мера – легитимни и кредибилни састави ВСС/ДВТ нису испуњене и да се пре било којих других активности, мора приступити избору нових чланова ових тела из реда судија и тужилаца.

О дефинисању и структурирању кључних начела из нацрта Стратегије 2013/2018: независност, непристрасност и квалитет правде, стручност, одговорност и ефикасност, и сада би се дало разговарати.

Удружења судија и тужилаца нису учествовала у расправи о кључним начелима која је обављена на првом састанку Радне групе 24.1.2013 пошто је Радна група одлучила да се ни не осврне на њихов предлог да се прво расправља о питању које претходи свим осталим питањима – о легитимитету и кредибилитету ВСС/ДВТ и о

изборима за нове чланове ВСС/ДВТ из реда судија и тужилаца.

У погледу кључних начела, удружења ипак указују да нема непристрасности нез независности, па би као једна логичка целина то морало да буде једно стратешко начело, нити има квалитета правде без стручности и ефикасности. У овом последњем случају се поставља питање степена општости три наведена начела, која би сва, или барем стручност и квалитет, могла да буду обједињена квалитетом правде.

Удружења судија и тужилаца сматрају, међутим, да су кључна начела из нацрта Стратегије 2013/2018, која су повезана и захтевом за транспарентношћу у сваком од њих, прихватљив и логични наставак начела претходне Стратегије и да су, уз друге услове, добра основа за пројектовање стратешких активности уз преко потребну стабилност у правосуђу.

Удружења посебно указују да је неопходно да одговорност за нову Стратегију, заједно са Министарством правде, чији су легитимитет и надлежност неспорни, преузму и органи који такође имају одговорност за стање у правосуђу: Високи савет судства, Државно веће тужилаца, Врховно касациони суд, Републичко јавно тужилаштво, Правосудна академија. Они, заједно са Министарством правде, морају

да дефинишу смернице. Успешност стратешких циљева утолико је извеснија уколико се у њихово дефинисање укључи и што шири круг субјеката чији ће рад зависити од тих промена: правни факултети, правобранилаштво, адвокатура, струковна удружења судија и тужилаца.

Израда петогодишње Стратегије јесте друштвени задатак од огромног значаја који захтева одговарајуће време, за разлику од времена које је стајало на располагању Радној групи (24.1/27.2.2013). Стратегија захтева

- логичну и поступну процедуру рада у којој ће се почети од
- објективне и реалне анализе стања у правосуђу, ради
- идентификовање проблема: старих, који нису отклоњени и нових, који су се појавили у међувремену, у спровођењу тзв. реформских мера и
- одређивања реформских активности, у складу са традицијом и могућностима Србије, а сагласних европским стандардима
- заступљеност најважнијих државних органа одговорних за правосуђе на највишем нивоу уз најшире консултовање свих који ће примењивати или на које ће се односити стратешке мере.

У том смислу, удружења су потпуно сагласна са предлозима саветника министра правде Алена Бироа од 18.2.2013,

сматрајући и веома корисним оруђем за израду и Стратегије и Акционог плана за њено спровођење табелу коју је он доставио, урађену на основу Препоруке Комитета Министара ЦМ/Рец(2010)12 државама чланицама о судијама, а која је и у прилогу овог документа.

И Оквирни програм Европске комисије за ефикасност правосуђа Савета Европе из 2005 наглашава да се систем мора мењати општим приступом, тако да се консензусом свих кључних субјеката установе ефикасни начини мерења и анализе и нађе равнотежа између средстава која се могу расподелити правосуђу и доброг управљања тим средствима, са једне стране и постављених циљева за правосуђе, са друге стране. Уз то, треба да буде пажљиво успостављена равнотежа између процесних гаранција, које нужно подразумевају постојање рокова који се не могу скратити и потребе за брзом правдом, на основу одређених критеријума примењених на јасан, транспарентан и правичан начин, предочених од самог почетка поступка и, по потреби, уз пристанак супротстављених странака.

Удружења судија и тужилаца већ су у више докумената идентификовала проблеме и мере којима би проблеми могли

да се отклоне, у складу са већ дефинисаним стратешким начелима (погледати између осталог, Коментар е Друштва судија на радне верзије Закона о судијама и Закона о уређењу судова) у погледу:

- Јачања независности ВСС и и самосталности ДВТ и њихових капацитета:
- реформисањем начина избора њихових чланова
- избором председника тих тела међу изборним члановима из реда судија/тужилаца
- успостављањем реалног система њихове одговорности
- представљеношћу струковних удружења судија и тужилаца у тим телима
- Јачања независности, стручности, одговорности и ефикасности судства и јавног тужилаштва путем:
- промене система избора судија и тужилаца
- дефинисања статуса садашњих судијских помоћника и саветника
- промене система обуке судија и тужилаца, како иницијалне, тако и континуиране
- установљавања критеријума за вредновање рада судија и тужилаца уз напуштање култа статистике и погрешно схваћеног појма ефикасности као решавања што већег броја предмета у што краћем времену и уз афирмисање стандарда ефикасности као: доношење квалитетних одлука, у разумном року,

након правичног разматрања свих аспеката ствари, како је и дефинисан Препоруком Комитета Министара ЦМ/Рец(2010)12 државама чланицама о судијама

- установљавања поступка за вредновање рада судија и тужилаца
- избора тела за вредновање рада судија и тужилаца
- установљавања система пондерисања предмета, који ће бити основ квантитативног вредновања рада судија и тужилаца, процене потребног броја судија и тужилаца и њихове равномерне оптерећености
- утврђивања потребног броја судија и тужилаца по судовима и тужилаштвима ради њихове реалне и равномерне оптерећености
- омогућавање реалних услова за бављење струковним активностима у оквиру удружења судија и тужилаца
- увођења новог професионалног занимања у судству („Рецхтспфлегер“)
- увођење управно-судског већа, тела судске управе које би смањило утицај законодавне и извршне власти на судство
- обједињавање свих трошкова за судове, судије и судско особље
- поверавање послова у вези са судским буџетом (предлагање обима и структуре буџетских средстава, њихове расподеле

на судове и надзора над њиховим трошењем) Високом савету судства

- Одређивања тела за праћење примене Стратегије у коме би били представљени субјекти који су за Стратегију одговорни и на које се она непосредно односи. Комисија за спровођење Стратегије, каква је била предвиђена Стратегијом из 2006 била би одговарајуће тело (видети 3.1.). При томе би требало пажљиво утврдити механизме којима би то тело располагало – могућност за интервенцију тог тела у вези са спровођењем Стратегије треба да буде сразмерна одговорности коју би оно имало.

#### **Став Друштва судија и Удружења тужилаца**

Још једном наглашавајући да је неприхватљиво предузимати било коју стратешку меру са садашњим саставима ВСС и ДВТ, оба удружења сматрају сувишним да се о раду ВСС/ДВТ отвара и спроводи расправа унутар судова и тужилаштва. Пре свега, нереално је очекивати да у стању страха и несигурности оваква расправа буде отворена и без зазора. Осим тога, код свих објективно констатованих нерегуларности у раду ових тела, оваква врста расправе могла би да створи утисак у правосуђу и шире да

је усмерена на накнадно одобравање до сада почињених нерегуларности, што је неприхватљиво.

Истовремено, Друштво судија и Удружење тужилаца још једном истичу свој став да је претпоставка, предуслов, за доношење свих стратешких мера у правосуђу:

- 1) усвајање нових закона о ВСС/ДВТ у погледу:
  - најшире представљености судија/тужилаца, у складу са стандардима
  - права струковних удружења да буду представљена у ВСС/ДВТ
  - прописивања својстава која треба да имају чланови ВСС/ДВТ
  - прописивања кампање, као неопходне фазе изборног поступка
  - одржавања таквих избора који омогућавају да изабрани кандидат добије апсолутну, односно значајну већину гласова, ради легитимности избора и
  - избора председника ВСС/ДВТ из реда судија/тужилаца, изборних чланова
  - прецизног прописивања поступка за разрешење чланова ВСС/ДВТ у случају када они функцију члана ВСС/ДВТ врше супротно Уставу и закону

- 2) одмах затим избори за чланове ВСС/ДВТ из реда судија и тужилаца.

У складу са кључним начелом транспарентности, предлажемо да свим члановима Радне групе буду достављени извештаји ТАИЕХ експерата о одвијању рада на Стратегији и њихове сугестије, уколико их има, за унапређење тог рада.

Чињеница да Стратегија није донета није представљала препреку да три правосудна закона (о судијама, уређењу судова и јавном тужилаштву) буду достављена на експертизу Венецијанској комисији. Зато нема разлога због којих и закони о ВСС/ДВТ не би били донети у најскоријем року, независно од Стратегије и упоредо са њом, и због којих не би били одмах затим спроведени избори за представнике ВСС/ДВТ из реда судија и тужилаца.

Због свега тога, док се не спроведу нови избори за ВСС и ДВТ, неприхватљиво је да се са ВСС/ДВТ у садашњим саставима доносе стратешке одлуке (о Стратегији, избору председника судова, вредновању рада судија и тужилаца, њиховом распоређивању). Ако нема сагласности о стратешким реформским одлукама и међусобног поверења оних који их доносе и треба и да их примењују, скоро је извесно да реформа неће бити успешна.

Одлагање да се овај проблем реши учиниће све који могу да га реше одговорним за даљи губитак времена и за дугорочно лоше последице у успостављању кредибилног правосудног система и у одлучној и неселективној борби против организованог криминала и корупције, без чега нема здраве основе економске и сваке друге будућности Србије.



IN MEMORIAM

# Дејан Вујовић

1953—2013.

(заменик Основног јавног тужиоца у Чачку)

Дејан Вујовић је дуги низ година на професионалан начин обављао функцију Општинског јавног тужиоца у Гучи, а затим је изабран за заменика Основног јавног тужиоца у Чачку.

Био је дугогодишњи активан члан  
Удружења тужилаца Србије.

Преминуо је 23. марта 2013. године у 61. години живота.



