



Република Србија  
ВЛАДА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ  
САВЕТ ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ  
72 број: 021-00-3296/2016  
Датум: 22.03.2016. године  
Ул. Немањина 11  
Београд

## **ИЗВЕШТАЈ О СТАЊУ У ПРАВОСУЂУ**

## 1. УВОД

Владавина права и правосуђе су уско повезане области које обухватају реформу правосуђа, сузбијање корупције и заштити основних људских права.

Све ове области су регулисане Националном стратегијом за борбу против корупције (у даљем тексту: Стратегија) која предвиђа доношење акционих планова у циљу тумачења саме Стратегије и ажурирања одредби Стратегије по областима и у одређеним роковима. Од како је усвојена Стратегија 2013. године доносе се акциони планови, исти се мењају, допуњују, рокови се померају и још увек немамо коначно усвојене обавезујуће акционе планове у свим областима које је регулисала Стратегија. Очигледно да са имплементацијом Стратегије има проблема, на које је Савет за борбу против корупције (у даљем тексту: Савет) указао кроз извршавање својих обавеза регулисаних Стратегијом. Наиме, према одредбама Стратегије, Савет је превентивни орган, који је дужан да прати спровођење борбе против корупције у оквиру државних органа и организација, да о томе прибавља податке од контакт тачака по министарствима и другим установама, да те појаве анализира и да о налазима обавештава Владу достављајући и своје предлоге за отклањање проблема у спровођењу Стратегије, односно у борби против корупције. Савет је благовремено од обвезника по Стратегији тражио релевантне податке, али их углавном није добијао односно добијао је одговоре да обвезници нису у могућности да поступе по затеву Савета јер више немају контакт тачке због смањења броја запослених и забране запошљавања, или да немају материјална средства намењена за те намене (између осталог простор), или да је Стратегија без детаљних акционих планова нејасна и непримењива, као и да су рокови одређени Стратегијом прекратки.

Од свих институција са којима је Савет сарађивао у борби против корупције у складу са Стратегијом, веома добра сарадња је остварена са Агенцијом за борбу против корупције, како у покушају стављања примедби на коруптивне одредбе у законима, тако и у односу на конкретне појаве у раду Савета и наведене агенције.

Све наведене области спадају под преговарачка поглавља 23 и 24 са Европском унијом, за која је став Владе да их треба што пре отворити ради што бржег поступка придруживања Савет је добио обавештење да је основан нови орган за борбу против корупције - Савет за спровођење Акционог плана за Поглавље 23 који је састављен од 10 чланова од којих је 8 запослено у Министарству правде. С обзиром да Савет сматра да је у примени Стратегије и усвајања акционих планова управо највише подбацило Министарство правде, то постоји озбиљна бојазан да ће ово бити само још један орган који ће служити да се представи озбиљност борбе против корупције у складу са Стратегијом, али и свеобухватност реформи правосуђа које уствари нема. Савет сматра да оснивање нових тела не значи да недостају тела у борби против корупције јер су постојећа регулаторна тела веома одговорно приступила раду у складу са повереним дужностима из Стратегије. Међутим, та борба није могућа ако се у исту не укључе сви обвезници по Стратегији. Чињенице да код већине обвезника више нема ни контакт тачака, да су обавезе контакт тачака пренете на државне секретаре који не показују никакву иницијативу у борби против корупције, да акциони планови нису завршени, да се стално померају рокови, указују да Министарство правде које је носилац посла у односу на Стратегију и акционе планове, не схвата значај реформе правосуђа, сузбијања корупције и заштите основних људских права.

## **2. ПРАВОСУЂЕ**

Свака држава је дужна да организује свој правни систем тако да омогући да свако има право приступа независним и непристрасним правосудним институцијама организованим на основу закона. Владавина права и демократија захтева уређење правосудних институција тако да се учини равноправна доступност правде свим грађанима, оснивањем независних и самосталних правосудних институција, које су обезбеђене материјално и са довољним бројем носилаца правосудних функција, способних да у разумном року доносе квалитетне одлуке као основ извршења, односно основ за остваривање појединачних права грађана.

### **2.1. Приступ правосудним институцијама и број носилаца правосудних институција**

Приступ правосудним институцијама подразумева територијалну, функционалну и материјалну равноправну доступност правосудних институција свим грађанима.

#### ***2.1.1. Територијална доступност правосудних институција и број носилаца правосудних функција***

##### ***а. Територијална доступност правосудних институција***

Територијална доступност правосудних институција подразумева да сваки грађанин има право да на најлакши, најкраћи и најповољнији начин остварује право и правду у правосудним институцијама најближим његовом месту становања. То право се омогућава правилним оснивањем и радом правосудних институција односно мрежом судова и тужилаштва.

Територијална доступност, односно мрежа судова, мора се одређивати према објективним мерилима, до којих се долази анализом следећих елемената:

- удаљеност правосудних институција од места становања,
- број становника који покрива надлежност једног суда,
- број предмета из надлежности правосудних институција у одређеном временском периоду,
- привредна и друга развијеност подручја које покривају правосудне институције,
- традиција постојања правосудних институција, јер смо традиционално друштво у коме још увек није заживела медијација као начин решавања спорова, па је постојање мреже правосудних институција значајно за свеукупан живот одређених средина. Према томе, територијална доступност правосудних институција мора да буде заснована на свим горе наведеним објективним елементима како би се омогућила приближно подједнака доступност правосудних институција за све грађане, без привилегија за одређене територије и одређене грађане.

Пре реформе из 2009. године није урађена објективна анализа ни једног од горе наведених елемената и мрежа правосудних институција углавном је зависила од снаге и

партијске припадности људи из локалне управе, који су били тако политички моћни да су одређивали мрежу судова без обзира на горе наведене елементе који су морали бити основ код одређивања мреже правосудних институција. Законом о „мрежи судова“ из 2008. године укинута су многи судови тако да је број од 138 општинских судова, колико их је било пре реформе, сведен на 34 основна суда са приближно истом надлежношћу.

Одмах након реформе 2013. године констатовано је да је неодрживо мали број од 34 основна суда, због чега је дошло је до измене закона којим је повећан број основних судова на 67, међутим одговор на питање колико нам је судова односно правосудних институција потребно није дат, јер ни до данас није урађена анализа према објективним мерилима, којим би се једино могло доћи до равномерне територијалне доступности правде за све грађане.

О потреби ове анализе говоре подаци да је на почетку реформе из 2009. године било укупно 1.318.059 нерешених предмета, да је на крају 2014. године било 2.849.360 нерешених предмета, а на крају 2015. године 2.837.468 предмета, што значи да реформа није дала резултате јер правосуђе није учињено ефикаснијим, нити су новом мрежом судова смањени трошкови остваривања правде како у односу на грађане који су имали много веће трошкове доласка до правосудних институција, тако ни у односу на државу јер је држава плаћала повећане трошкове путовања судија до места пружања правосудних услуга. У односу на ове трошкове ни једна Влада није извршила анализу тако да је остало непознато колико је државу коштала реформа мреже правосуђа из 2009. године.

Промена закона у односу на мрежу судова, који је мењан па накнадно доношен изнова, без обзира што је број судова повећан, није дала одговор да ли је број судова велики или мали, јер је мрежа судова успостављена опет без икакве анализе горе наведених елемената.

Да број судова и тужилаштва не омогућава равномерну доступност правосудних институција упућује број делегираних надлежности који је према допису Врховног касационог суда бр. II Су-17 261/15 од 12.10.2015. године износио 6.888 за период од 01.01.2014. године до 12.10.2015. године.

Број делегираних предмета не мора обавезно да значи да су делегације вршене само због неравномерне доступности правди, него може да представља могућност намештања предмета у циљу корупције, јер без обзира што су услови за делегацију одређени законом, проблем је што се закони не примењују. Савет је имао веома лоше искуство са делегирањем предмета, нарочито код стечаја, где је било очигледно да се делегирање врши због захтева извршне власти. Савет је обрадио у реферату стечаја Сартида (један од предмета 24 приватизације) делегацију са Привредног суда у Пожаревцу који је био један од најажурних стечајних судова, на Привредни суд Београд који је био један од најнеажурнијих судова у стечајним поступцима. Делегација је извршена само због тога да би предмет добио судија по жељи извршне власти, јер су министри и други људи из тадашње власти били заинтересовани за циљану продају одређеном купцу без спровођења законског поступка. Савет је поднео иницијативу за покретање кривичног поступка у односу на судију и друге учеснике у овој трансакцији у 2005. години, међутим, поступак стечаја још увек траје, а формални кривични поступак није ни отпочео већ се предмет налази у предистражној фази. Ово јасно указује да правосудне институције нису независне и самосталне због чега Савет сматра да сет правосудних закона мора бити заснован на јасним елементима и мерилима који неће омогућавати да извршна власт преко председника судова намешта предмете у делегацији, без поштовања начела „природног судије“.

Према томе, да би се омогућила равномерна доступност правде потребно је уредити мрежу правосудних институција на основу објективних мерила, без потребе за делегирањем, или делегирање свести на најмању меру како би се избегао утицај извршне власти на правосуђе.

*б. Број носилаца правосудних функција*

Број носилаца правосудних функција такође веома озбиљно утичу на доступност правде, јер постоје институције где је мали број носилаца правосудних функција, а велики број предмета и институција са великим бројем носилаца правосудних функција и малим бројем предмета значи да држава није обезбедила равномерну доступност правде за своје грађане.

Исто као што мрежа правосудних институција није утврђена на основу објективних мерила исто тако ни број носилаца правосудних функција није утврђен на основу објективних мерила. Због тога имамо веома често изјаве које долазе из правосуђа да недостају судије, заменици тужилаца и да је то разлог велике неажурности (око 2,9 милиона нерешених судских предмета). Никада из правосудних институција нису дати подаци да ли постоје носиоци правосудних функција који не раде онолико колико је могуће и колико се од њих очекује и да ли је и то разлог енормног броја нерешених предмета.

Савет не улази у то да ли се намерно избегава утврђивање објективних мерила за број потребних носилаца правосудних функција по свим институцијама које су одређене мрежом правосудних институција, али сматра да је то неопходно јер овако неуређени односи штете правосуђу, избори нових носилаца правосудних функција се систематски врше према непознатим мерилима, због чега и долази до тако велике разлике између учинка страних и наших судија и тужилаца. Наиме, када се сагледа укупан број судија код нас, произилази да је код нас највећи број судија у Европи према броју становника, што може бити један од објективних елемената за утврђивање броја потребних носилаца правосудних функција (подаци Фонда за подршку сектора правосуђа). Ако смо могли да утврдимо мерила за оцену рада судија и тужилаца, резултате рада по врстама предмета, поштовање рокова за доношење и израду одлука, квалитет првостепених одлука, квалитет одлука поводом изјављених правних лекова и друге активности судија и тужилаца, онда нема разлога да се на објективан начин не утврди укупан број потребних носилаца правосудних функција који ће се поштовати приликом сагледавања укупних резултата рада правосудне институције, али и приликом избора носилаца правосудних функција. Позитиван пример из региона чији пример се може следити је Црна Гора која је одредила не само потребни број судија и тужилаца по институцијама, већ и број осталих запослених у суду, на основу потреба рада.<sup>1</sup> Високи савет судства (у даљем тексту: ВСС) је дао број потребних судија, али није дао конкретна мерила на основу којих је донео такву одлуку.

Поражавајући је и податак да је од 3.092 предвиђена судијска места у Србији упражњено чак 312 судијских места, од чега у основним судовима недостаје чак 196 судијских места.<sup>2</sup> Ако је основана тврдња да немамо довољан број носилаца правосудних функција, онда није јасно како се могу повлачити изабране судије и тужиоци на рад у Министарство правде, о чему је Савет писао и у прошлом реферату о правосуђу из 2014.

<sup>1</sup>Правилник о оријентационим мјерилима за одређивање потребног броја судија и осталих запослених у суду ("Службени лист ЦГ", бр. 76/2008,46/2011, 49/2011 и 60/2013).

<sup>2</sup>Стање на дан 20.08.2015. године (допис Високог савета судства бр. 7-00-1100/2015-01 од 21.08.2015. године)

године. О овом питању Савет је детаљно писао не само због повлачења судија и тужилаца на рад у Министарство правде, иако су судови и тужилаштва неажурни, него и са аспекта сукоба интереса између обављања рада у органима правосуђа који припадају правосудној власти и обављања рада у Министарству које припада извршној власти, на штету правосудне власти.

Правосуђе бележи смањење броја нових предмета (према подацима наведеног Фонда број предмета је опао за једну трећину у периоду од 2010. до 2013. године, између осталог и због смањења судске надлежности у предметима извршења и оснивања система јавног бележничтва), али бележи се и слабији учинак у поређењу са земљама чланицама ЕУ. Наиме, након повратка неизабраних судија око 600 у 2013. години, број нових предмета по судији био је око 350, а у то време европски просек је био око 840 нових предмета, према подацима ЦЕПЕЈ.

С обзиром да је у раду скоро око 2,9 милиона нерешених предмета, без обзира што је након повратка судија порастао број судија, Савет је покушао да анализира због чега постоји толика разлика између учинка наших и страних судија и Савет је дошао до закључка да је на то утицало:

- велики утицај извршне власти на рад правосуђа што утиче на понашање судија која нису у складу са судијским кодексом;
- дуго трајање транзиције која се дешава у свим областима нашег друштва;
- тешка економска ситуација и велико сиромаштво, што онемогућава могућност стручног заступања, а познато је да у западним земљама скоро сваки грађанин има свог адвоката;
- велики број старих предмета из времена ратова, санкција, бомбардовања, када су судови и тужилаштва били ограничени уз свом раду;
- лоши законски прописи који су тешко примењиви;
- непостојање делотворне Правосудне академија способне да пружи континуирану обуку од стране стручњака за одређене области;
- непостојање добре судске праксе;
- нетранспарентност у раду;
- лоше и неделотворне статистичке евиденције;
- проблем пратећих служби, нпр. Поште (неделотворно достављање), установе за вештачења (неделотворна вештачења), вештаци без адекватне сертификације и едукације (недовољно стручна вештачења) итд;
- паралисање правосуђа кроз штрајк адвоката због увођења јавног бележничтва на начин на који се ускраћује адекватно пружање правне помоћи.

Сви ови разлози су сигурно довели до заостајања учинка наших судија и тужилаца у односу на стране судије и тужиоце, међутим, Савет није могао да изврши анализу из које би могло да се утврди колико је који од горе наведених разлога утицао на ефикасност рада судија и тужилаца, јер се код нас не води ефикасна статистика из које би се то могло утврдити.

#### *ц. Правосудна администрација*

Перцепција је у правосуђу да је број правосудних службеника недовољан и неадекватан због чега судије и тужиоци не могу да се усредсреде на посао за који су плаћени, као и да се рад администрације недовољно цени што се види по преоптерећености

у раду, али и у ниским платама. За такву перцепцију Савет нема доказе, јер нико није направио анализу колико је потребно администрације, односно нису утврђена мерила на основу којих би се одредио реалан број потребних запослених радника у односу на број предмета, односно обим рада и број носилаца правосудних функција. Не само да то није учињено на основу реалних мерила, него није урађено ни са аспекта да ли је број административних радника у правосудним институцијама већи, мањи или је у складу са Законом о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору, и ако је у складу са овим законом да ли би правосудну администрацију требало издвојити из општих норми због специфичног посла који се обавља у правосуђу. У међувремену се изменама систематизација у правосудним институцијама укидају дактило бирои што смањује ефикасност рада тих институција. Додатни је проблем и што исти посао раде и државни службеници и намештеници иако је разлика у плати велика, што смањује мотивисаност за рад записничара и рефераната, а самим тим и ефикасност у раду. Евидентно је да проблем са бројем запослених постоји, међутим скоро да се на том плану ништа није урадило иако је то једна од примедби у односу на реформу правосуђа из прошлих реферата. Савет сматра да администрација не може да отежава и успорава рад у правосуђу, и да, док се не направи анализа, број треба попуњавати када се евидентира недостатак, односно да се обезбеди запошљавање стручних лица која су потребна ради ефикасног функционисања правосуђа. Реалан број административног особља мора да се анализом утврди јер ми нисмо богата земља да се на основу броја партијских другова, којима се мора наћи место у правосудним институцијама, одређује број потребних како носилаца правосудних функција тако и помоћног судског и тужилачког особља. Нарочито нисмо довољно богати да имамо споро, неефикасно и неажурно правосуђе. Стога се у правосуђу мора успоставити ред у односу на број запослених не само носилаца правосудних функција него и административних радника али тако да тај број мора бити утврђен не у корист смањења трошкова него у корист доступности правде у разумном року.

Све горе речено би омогућило да правосудне институције имају равномеран број носилаца функција као и осталих запослених што би довело до приближно равномерне доступности правди, односно не бисмо имали преоптерећене институције које имају толики велики прилив да је немогуће да грађани остваре правду у разумном року нпр. Врховни касациони суд у коме су судије ове године остварили прилив од око 1.100 предмета по судији, а на другој страни имамо судове који се боре са малим бројем предмета. Неравномерна оптерећеност носилаца правосудних функција и администрације негативно утиче на равномерну доступност правде грађана.

## **2.2. Функционална доступност правди**

Иако Влада тврди да је у односу на придруживање ЕУ најважније да се отворе поглавља 23 и 24 (борба против корупције, владавина права, правосуђе, основна људска права, правда слобода и сигурности), ни једна Влада никада није урадила анализу стања правосуђа у Србији из које би се упоређивањем видело у ком стању се сада правосуђе налази након наводних реформи правосуђа, односно да ли реформе иду у правом смеру.

Перцепција коју је Савет стицао према броју иницијатива (усмених, писмених и анонимних) достављених Савету указује да је стање у правосуђу веома лоше и то не само

због суђења у неразумном року него и због енормног броја закона који се веома често мењају, који не прате живот, а које судије морају да примењују.

Експерти Светске банке су урадили „Функционалну анализу правосуђа“ у 2014 години, на коју Савет има много примедби, јер је иста дата више са аспекта праксе других земаља без сагледавања особености нашег система односно занемарујући да смо ми земља са скоро најнижим националним дохотком по становнику у Европи, да је значајан број радно способног становништва незапослен, да је велики број становништва функционално необразован, што све упућује на много веће проблеме у владавини права као и у остваривању права пред правосудним установама. Неки делови извештаја су потпуно неприхватљиви из разлога што Светска банка правосуђе сагледава као врсту привредног друштва, (чак и по терминима „понуда потражња“, „прекомерна радна снага“, „управљање учинком“, „услуге продуктивност“ итд) које треба да послује профитабилно са аспекта трошкова и скоро у свим деловима извештаја највише се посвећује пажња уштедама у трошковима правосудног система.

Савет сматра да су трошкови правосудног система озбиљан део, али наш проблем са владавином права и правосуђем је много озбиљнији и он почиње већ од тога како се донесе закони, како се и да ли се имплементирају, да ли имамо правни оквир који обезбеђују независан и самосталан правосудни систем, какав је финансијски положај носилаца правосудних функција и судова уопште.

Због тога ће Савет покушати да изврши своју анализу функционалне доступности права и правде како би се сагледало да ли је дошло и у којим областима до напретка у току ове две године јер ће ово бити четврти извештај достављен Влади у односу на питања која је Савет обрађивао у претходним извештајима (извештаји бр. 07-00-3124/2012 од 24.04.2012. године, бр. 700-00-3178/2014 од 17.04.2014. године и бр. 700-00-15645/2014 од 04.12.2014. године)

Функционална доступност права и правде не значи само остваривање правде у правосудним институцијама, него значи остваривање правде у свим сегментима живота у управи, у образовању, у здравству, у култури итд, међутим Савет неће обухватити све ове области него ће се само задржати на правосуђу.

### ***2.2.1. Устав и тужилаштво***

Према Уставу тужиоци су самостални али не и независни. Тужиоци су увођењем тужилачке истраге добили део раније судске надлежности (истрага), и то са широм аутономијом поступања него што је то постојало у ранијем судском истражном поступку. Али уз судијску надлежност им није дата независност, која је предуслов омогућавања квалитетног и законитог рада. Чињеница је да је у овом моменту према начину избора и унутрашњој организацији тужилаштво зависно од извршене власти, и да само декларативна самосталност тужилаца не обезбеђује довољне гаранције ни тужиоцима, нити окривљенима. Како јавни тужилац није независан, уз постојање практично војне хијерархије тужилаштва (Републички јавни тужилац има могућност да практично води све истраге), Савет сматра да се тиме крше права окривљених. И стандарди Европског суда за људска права у Стразбуру показују да једно лице не може бити орган гоњења и орган који обавља део судијске функције, без озбиљних гаранција којим се штите права окривљених.



Независност тужилаца је уставна категорија, па је ради омогућавања независности тужилаца у раду потребно изменити Устав.

### **2.2.2. Закони**

У нашој земљи није тешко донети законе, јер између Владе, као извршне власти и скупштине, као законодавне власти постоји потпуно партијско једноумље, тако да се скоро никада није десило да се не усвоје закони предложени од Владе или неког посланика из владајућих странака.

Стручна јавност нема утицаја на квалитет закона, јер се у 80% случајева закони доносе по хитном поступку без јавне стручне расправе, а на шта је Савет указивао у више својих реферата.

Савет је више пута безуспешно покушавао да достави примедбе на нацрте закона, међутим због хитног поступка то једноставно није било могуће. Временски период од дана објављивања текста закона на сајту Скупштине па до дана усвајања закона је веома кратак, а некада траје само један дан. Када се Савет и уклапао у тај кратак временски период и давао своје примедбе на нацрте закона, те примедбе углавном нису ни разматране нити усвајане, односно Савет никада није добио обавештење да ли су примедбе разматране.

Сваки закон у свом основу треба да одражава намеру да се у друштву нешто промени, поправи, али да то не буде компликовано, неразумљиво просечном грађанину, јер закони морају да прате живот наших грађана, да прате дух времена код нас и да га осликавају. Закони не могу да предвиђају живот, али не могу ни превише да заостају за животом, јер онда долази до раскорака који представља необликовано време у коме судија нема законско регулисање и мора прибећи правди коју сам процењује, што ствара неуједначеност у судској пракси.

Имамо веома лоше законе који се веома тешко примењују, али који се веома често мењају. Савет је направио анализу само сета правосудних закона и процесних закона и утврдио је да је у току пет година Закон о јавном тужилаштву десет пута измењен, Закон о судијама имао је дванаест измена, Закон о уређењу судова измењен је осам пута, Закон о правосудној академији имао је две измене, Закон о Високом савету судства и Закон о Државном већу тужилаца имали су три измене, Закон о извршењу и обезбеђењу имао је четири измене, Закон о парничном поступку мењан је три пута док је Закон о кривичном поступку имао пет измена.

Овако честе измене основних, „кровних закона“, јасно упућују да су на законима радили недовољно стручни или неискусни људи, који не знају да ускладе законе са животом, а на шта упућује и све чешће тражење аутентичних тумачења, као и мишљења која се у стучној јавности траже. Савет је уочио да се често оснивају *ad hoc* комисије за израду нацрта закона састављене од лица која нису стручна за одређену област. Резултат таквог начина доношења закона су: нејасни, непрецизни, непотпуни, неуставни закони, закони који су супротни другим системским законима. Овакви закони често се мењају јер не могу били делотворно примењени. Такви закони доводе до константне реформе која нарочито штети правосуђу.

Тачно је да се предлагачи закона често позивају да су на предлоге законе добили позитивна мишљења од стране међународне заједнице, међутим та мишљења могу да се односе само на усклађеност са стандардима ЕУ, али не значи да ЕУ познаје наше услове

живота и наше проблеме, и да ако је дала позитивно мишљење то значи да смо добили законе који регулишу наш живот, водећи рачуна о нашим особеностима.

Давањем позитивних мишљења међународна заједница је до сада показала много нестручности и непознавања наших особености тако су дата многа мишљења са којима се није слагала наша стручна јавност, нарочито у односу на правосудне законе у реформи, из чега произилази да се Влада, код доношења закона који су веома често неквалитетни, заклања иза мишљења међународне заједнице, иако се веома често ради о преписаним законима који не осликавају нашу реалност.

Много је преписаних закона који стварају проблеме правосуђу, али и друштву, јер истим није поштован степен развоја демократије, образовања, сиромаштва односно наших особености, које морају бити уграђене у наше прописе.

Пренормираност или ненормираност, непостојање система и анализа разлога доношења прописа и последица које они треба да произведу, коруптивне одредбе које су у многоме довеле до оваквог стања у привреди и у раслојавања у друштву, указују да је веома често код нас циљ доношења прописа само доношење, а не доношење квалитетних прописа чија је имплементација могућа. Многи закони се доносе по хитном поступку са одложеном применом тако да се неки закони пре почетка примене мењају неколико пута. Ово упућује да су законодавна и извршна власт заинтересовани само да се закони донесу, али не и да ли могу делотворно да се примене. То се вероватно ради да би се показало ЕУ како одговорно и савесно спроводимо реформу и да би добили похвали за доношење реформских закона па чак и онда када закони нису ни усвојени. Најновији такав случај је Закон о систему плата запослених у јавном сектору чији предлог је Влада усвојила и за то добила похвалу од ММФ-а, иако закон још увек није усвојен у Народној скупштини.<sup>3</sup>

### ***2.2.3. Примери законских одредби које ускраћују остварење правде***

Закон о прекршајима ускраћује права прекршајно кажњених лица тако што се свим прекршајно кажњеним онемогућава остварење других права, и то издавање дозвола и уверења, регистрација возила, регистрација фирме итд, ако нису платили новчану казну или трошкове прекршајног поступка, што у смислу члана 336 наведеног закона представља додатну санкцију за све оне који не плате новчану казну и трошкове поступка. Санкција чак није ни конкретна, нити је изричито формулисана законом, већ је наведена оријентационо, као *exempli causa* што је у супротности са принципом да нема кажњавања без изричито прописане санкције (*nulla poena sine lege*). Посебно се истиче као проблем што у односу на ову санкцију није прописан никакав пратећи жалбени поступак, што значи да за ову санкцију није предвиђена двостепеност, нити се омогућава вођење судског поступка.

Изменом Закона о кривичном поступку оштећенима је онемогућен приступ суду у случајевима када тужилаштво одбије да поступа по кривичној пријави, односно није омогућено оштећеним да преузму поступак гоњења ако то тужилаштво одбије. Изузетак је када је оптужница поднета, јер је у том случају дозвољено преузимање гоњења од стране оштећеног ако тужилаштво одустане.

У члану 228 Кривичног законика фактички је предвиђен дужнички затвор. Споран је став 1 који каже да свако ко користи дебитну платну картицу за коју нема покриће или

---

<sup>33</sup> „Верхејен: Светска банка похвалила доношење Закона о платама“ Политика од 26.02.2016. године <http://www.politika.rs/scc/clanak/349989/Verhejen-Svetska-banka-pohvalila-donosenje-Zakona-o-platama>

користи кредитну картицу за коју не обезбеђује покриће у уговореном року, и ако на тај начин прибави корист преко 10.000 динара, може бити кажњен казном затвора до три године. Суштински проблем је што се нигде не спомиње намера да се злоупотреби картица или чек. Оваква формулација је у супротности са чланом 1 Протокола 4 Европске конвенције о људским правима. Међутим, и када би у формулацију кривичног дела била укључена и описана намера, за овим кривичним делом не би било потребе јер је радња обухваћена кривичним делом превара. Оваквом формулацијом се неоправдано стављају у привилегован положај банке као повериоци у односу на све остале повериоце из уговорних односа. Савет поздравља намеру да се овај члан у целости брише.<sup>4</sup>

Странке у кривичном поступку више нису равноправне и окривљени који нема браниоца има много мању шансу у борби са тужиоцем који на располагању има стручњаке и цели државни апарат. Како је доказивање истине у потупности измештено на странке, Савет сматра, да пошто је држава заинтересована за кривични поступак и истину, онда је дужност државе да обезбеди адекватну бесплатну правну помоћ оним грађанима којима је неопходна.

Тужилачка истрага није дала очекиване резултате. Овде Савет неће поново писати оно што је већ обрађено у реферату из 2014. године у вези тужилачке истраге, међутим Савет сматра да након протеча времена примене тужилачке истраге, правосуђе мора да изврши анализу учинка тужилачке истраге и да одговори да ли је тужилачка истрага примерена сиромаштву наших грађана који нису у стању да плате квалитетне браниоце и и да ли су код таквог стања право и правда доступни свим нашим грађанима.

Законом о јавним предузећима је онемогућена двостепеност тако да се продужава неговање партократије код избора директора јавних предузећа. Наиме, комисија која предлаже кандидате за избор директора јавних предузећа је овлашћена да неблаговремене, непотпуне, нејасне и неразумљиве пријаве одбаци (члан 37). Против такве одлуке не може се изјавити жалба. Ако нема могућности двостепености и вођења управног поступка и управног спора, ко гарантује да ће та комисија стварно одбацити само неблаговремене, непотпуне и нејасне и неразумљиве пријаве. Неблаговременост и непотпуност је лакше ценити (рок и датум документа), међутим ко ће ценити то шта је за комисију нејасно и неразумљиво, и да ли је одбацивање извршено само у циљу отварања могућности избора унапред предвиђеног кандидата, што је код нас уобичајено јер су јавна предузећа највећи извор средстава владајућих странака.

Многи закони су коруптивни, јер дају много моћи малом кругу лица. То је нарочито уочено код закона којима је регулисано располагање државном имовином. Највећу моћ располагања државном имовином у приватизацији дата је Влади и члановима Владе, који одлучују о методу и начину приватизације, располагању државном имовином непосредним договорима, контроли извршења уговора, а све ово без икакве делотворне контроле и обавезне транспарентности, тако да грађани ни не знају како и која имовина се отуђује, под којим уговорним условима и какве последице ће произвести такви уговори по пореске обвезнике. Сви уговори о располагању државном имовином су тајна јер када се објави један уговор остаје под велом тајности безброј других уговора и документације која чини саставни део уговора. Код тајности уговора је веома битно да ли се тајношћу скрива праће новца, незаконитост уговорних одредби или штетност уговора у циљу корупције (Београд на води, Ер Србија, Фијат, Железара, низ уговора о отуђењу пољопривредног земљишта итд.).

<sup>4</sup> <http://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>

#### **2.2.4. Имплементација закона**

Правосуђе интересује квалитет прописа јер од јасноће и прецизности прописа зависи и квалитетно тумачење права и ефикасно доношење одлука. Посебно су битни закони који регулишу рад правосуђа, а њима се не посвећује адекватна пажња, не омогућавају се јавне расправе и не обраћа се пажња на мишљења стручњака.

Веома често закони буду измењени више пута чак и пре почетка опште примене. Дobar пример је Законик о кривичном поступку који је мењан четири пута пре почетка опште примене. Наглашавамо и да је 2006. године донет Законик о кривичном поступку који никада није почео да се примењује, а који је након доношења у два наврата мењан и на крају је стављен ван снаге.

Закони, чак и такви какви су, се веома често не примењују, а о чему је Савет скретао пажњу у сваком досадашњем реферату. Код имплементације је нарочито уочено да државни органи не примењују законске одредбе, да законе веома често мењају да би их уподобили одређеном купцу државне имовине, да се императивне норме тумаче као диспозитивне, да се предузимају све радње само да би се одређеним субјектима омогућио привилегован положај. О свему овоме Савет је скретао пажњу и својим извештајима где је детаљно обрађивао кршења закона у циљу корупције, што је нарочито уочено у поступцима приватизације.

### **2.3. Материјална доступност правди (правна помоћ и приступ суду)**

#### **2.3.1. Правна помоћ и приступ суду**

Дуго најављивани системски закон који се бави бесплатном правном помоћи још увек није донесен, а актуелни нацрт закона предвиђа много шири круг пружалаца бесплатне правне помоћи него што је предвиђен Уставом. Уместо неуставног проширивања круга пружалаца бесплатне правне помоћи потребно омогућити што ширем кругу људи да добију квалитетну правну помоћ коју не могу сами себи да приуште. Закон се није довољно позабавио квалитетом пружања правне помоћи, будући да није предвиђен обавезан правосудни испит нити одређено радно искуство за пружаоца бесплатне правне помоћи. Правна помоћ се тренутно спроводи од стране јединица локалне самоуправе преко непотпуних служби које покривају свега око једне трећине територије Србије. Али ни тамо где службе постоје, већина грађана није упозната са постојањем услуга бесплатне правне помоћи. Једна позитивна промена је примена обавезне одбране од стране адвоката свих окривљених у кривичним поступцима где је прописана казна затвора од 8 година или тежа казна (раније је било 10 година). Међутим та једна промена није довољна да се оствари потпун приступ правди.

Право на приступ суду зависи и од висине судских такси. И пракса Европског суда за људска права говори о обавези државе да уреди право на приступ суду тако да се ускладе потребе и ресурси заједнице и појединца, али да то уређење не сме бити на штету суштине самог права, нити сме бити у супротности с другим правима прописаним Конвенцијом. Трошкови судских такси у Србији су изузетно високи када се упореде са просечном зарадом. Висину трошкова поступка можемо упоредити са суседном Хрватском, где је

практично идентична цена одбране али приступ суду кошта мање иако је просечна нето зарада у односу на Србију већа за 43%.

### ***2.3.2. Финансијски капацитети правосудних институција***

У претходним рефератима Савет је много писао о правосудном буџету чије је успостављање дуго одлагано.

Савет је приметно два суштинска проблема у вези правосудних буџета: 1) не одваја се довољно средстава у буџету Републике Србије и 2) нису у потпуности пренесене буџетске надлежности на ВСС и Државно веће тужилаца (ДВТ).

Због ограниченог буџета ДВТ је ограничило извршење исплате средстава тужилаштвима на име приправности и прековремених часова на врло специфичан начин.<sup>5</sup> Наиме, средства додељена буџетом нису повећавана а како поједине тужилачке радње не трпе одлагање и потребно је да постоји стално доступан тужилац и административни радник, уведено је рестриктивно тумачење појма дежурство тако што се поједине радње које дефакто потпадају под дежурство третирају као приправност. ДВТ врши корекцију свих достављених захтева за трансфер средстава, како би се буџет уклопио у дозвољени лимит. Министарство правде, обзиром да је надлежно за плате администрације, је врло рестриктивно определило средства за плате државних службенике. Дакле, Република Србија не обезбеђује ни минимум средстава за рад тужилаштва већ одређује финансијске лимите и тражи од тужилаштва да се у те лимите уклопе, без обзира на чињеницу да се не смањује пропорционално обим посла. Поједина тужилаштва обрачунавају пун износ, али не исплаћују исти јер им нису трансферисана средства. Због наведеног се може очекивати велики број појединачних тужби против Републике Србије.

Правосуђе још увек нема свој буџет потпуно одвојен од буџета извршне власти па се не може говорити о независности, самосталности и равноправности судске власти у односу на извршну и законодавно, односно о самосталности тужилаштва. Да би се омогућило независно правосуђе исто мора да има одвојени буџет за рад судова као и одвојени буџет за рад тужилаштва. Не само одвојене алокације средстава већ потпуну аутономију у располагању средствима мора бити пренета како на ВСС за буџет намењен судској власти тако и на ДВТ за буџет намењен раду тужилаштва. Неопходно је да наведени органи преузму потпуну одговорност како за планирање тако и за трошење алоцираних средстава а на држави је да обезбеди неопходана средства за ефикасан рад правосуђа.

Судови и тужилаштва више немају своје рачуне, већ се од 2016. године финансије воде преко једног консолидованог буџетског рачуна. Иако на први поглед се тиме спречава могућност да дође до блокаде рачуна правосудних институција, која се јако често дешавала, заправо се додатно онемогућава било каква аутономија у располагању средствима. Такође, увођењем једног консолидованог буџетског рачуна није дошло до значајнијег побољшања материјалне независности, јер је правосудним институцијама и даље на располагању недовољан износ новчаних средстава. Према сазнањима Савета, правосудним институцијама је потребно и до три пута више средстава да би тренутни систем правилно функционисао. Подаци о блокадама рачуна правосудних институција су најбољи показатељ материјалне оспособљености правосуђа. На пример, на дан 19.11.2015. године рачуни 26

<sup>5</sup>Допис ДВТ свим тужилаштвима Р-2 бр 30/15 од 17.04.2015. године

судова су били у блокади. У периоду од три године пре наведеног датума рачуни 116 од укупно 158 судова су били у блокади, а укупан број дана који су сви судови провели у блокади је 8718. Током наведеног периода је и Високи савет судства провео у блокади 784 дана, односно преко 70% времена. Рачун је и на дан 19.11.2015. године био блокиран 70 дана због дуга у износу од 50 милиона динара.<sup>6</sup> Укупна дуговања судова (без ВСС) за прву половину 2015. године износила су скоро 840 милиона динара. Разлога за блокаду било је доста. Судови су раније остваривали значајан део прихода од таксе за оверу за радње које су сада у надлежности јавних бележника и од чега свега 30% иде у буџет намењен правосуђу.<sup>7</sup> Због проширења опсега кривичних дела за које је прописана обавезна одбрана, знатно је увећан и број службених одбрана. Поред дуговања на има службених одбрана судови неблаговремено исплаћују дугове судским вештацима. Неблаговременим исплаћивањем судови и тужилаштва генеришу велике и растуће доцње.<sup>8</sup> Ситуација код блокада рачуна тужилаштва је била знатно боља него код судова, али је и даље поражавајућа. Наиме, 17 од 90 тужилаштва је било блокирано у периоду од 19.11.2012. до 19.11.2015. године са укупним бројем од 543 дана у блокади.<sup>9</sup> Међутим, мањи број тужилаштва и дана у блокади не значи да они немају дугове. Више јавно тужилаштво у Београду је закључно са јулом 2015. године дуговало 124.970.825 динара адвокатима, вештацима, институту за судску медицину, агенцијама, преводиоцима, МУП-у итд. Високи савет судства предлаже део буџета за рад судова за текуће расходе, осим расхода за судско особље и одржавање опреме и објеката, као и расподелу ових средстава. Високи савет судства је надлежан и да врши надзор над финансијским и материјалним пословањем судова.<sup>10</sup> Када је реч о споменутим рачунима у блокади ВСС је навео<sup>11</sup> да је на подрачуне судова трансферисало средства онда када им се судови обрате, односно у складу са захтевима за принудну наплату и са расположивом квотом за дате намене. Како се повећање буџета за правосуђе не може реално очекивати у скоријој будућности, потребно је уложити и труд да се ефикасно искористе расположива средства кроз реформу управљања финансијама од стране правосудних институција. Судови и тужилаштва недовољно квалитетно врше финансијско планирање.

Савет констатује да није дошло до измена Закона о уређењу судова и Закона о јавном тужилаштву којим би се све надлежности везане за правосудну управу, а где спада и управљање делом правосудног буџета које су у надлежности Министарства правде, одмах пренеле на ВСС односно на ДВТ. Преузимање од стране ВСС је поново померено, и то за 01. јануар 2017. године. Преузимање од стране ДВТ није ни предвиђено. Савет је и раније скретао пажњу да су плате носилаца правосудних функција неадекватне<sup>12</sup>, а сада је стање погоршано смањивањем износа који тужиоци и судије примају. У додатно неповољнијем положају су тужиоци којима је повећан обим радњи које обављају са почетком опште

<sup>6</sup>Подаци са сајта Народне банке Србије, секција „Претраживање дужника у принудној наплати“  
[http://www.nbs.rs/rir\\_pn/pn\\_rir.html.jsp?type=pn&lang=SER\\_CIR&konverzija=no](http://www.nbs.rs/rir_pn/pn_rir.html.jsp?type=pn&lang=SER_CIR&konverzija=no)

<sup>7</sup>О умањење прихода од такси као проблему Савет се бавио у Допуни другог извештаја о реформи правосуђа 050-72 бр. 700-00-15645/2014 ид 04.12.2014. године.

<sup>8</sup>Функционална анализа правосуђа у Србији – Мултидонаторски поверенички фонд за подршку сектору правосуђа у Србији – Извештај бр. 94014-YF од октобра 2014. године

<sup>9</sup>Подаци са сајта Народне банке Србије, секција „Претраживање дужника у принудној наплати“  
[http://www.nbs.rs/rir\\_pn/pn\\_rir.html.jsp?type=pn&lang=SER\\_CIR&konverzija=no](http://www.nbs.rs/rir_pn/pn_rir.html.jsp?type=pn&lang=SER_CIR&konverzija=no)

<sup>10</sup>Члан 70 Закона о уређењу судова

<sup>11</sup> <http://goo.gl/W3tuaa>

<sup>12</sup>Извештај Савета о реформи правосуђа 27 бр. 700-00-3178/2014 од 17.04.2014. године

примене садашњег Законика о кривичном поступку. Законом<sup>13</sup> је прописана материјална независност носилаца правосудних функција и сигурности њихових породица. Плате треба да буду једна од гаранција независности судија и да обезбеде самосталност тужилаца. Лоше су плаћени и државни службеници у судовима и тужилаштвима, а и даље је велики број приправника који волонтирају. Нажалост, још увек није укинута пракса „рада на прекиду“ када су стручни сарадници и администрација ангажовани на основу уговора о стручном усавршавању и раде без примања, у страху да по истеку тог уговора неће бити поново ангажовани на одређено време.

## **2.4. Независност судија и самосталност тужилаца**

Перцепција је да правосуђе није независно и та перцепција је погоршана у односу на 2009. годину (налаз Светске банке). Нарочито забрињава податак што 25% судија, 33% тужилаца, и око 60% адвоката имају утисак да судије и тужиоци нису независни односно самостални. Забринутост произилази из чињенице да управо људи који раде у правосуђу сматрају да у правосуђу није остварен основни стандард и начело да свако има право на правично суђење од стране независног правосуђа. Перцепција грађана о независности правосуђа по истраживању перцепције садржине поглавља 23 и 24 које је обавио “Ипсос” је још више поражавајућа – преко 80% грађана не верује да је правосуђе у Србији независно од политике и других интересних групација. Савет сматра да је требало спровести анкету и код политичара, јер би било веома интересантно видети какву перцепцију у односу на питање независности имају политичари.

### ***2.4.1. Утицај извршне власти на независност и самосталност правосуђа***

Савет је у свим својим рефератима о правосуђу скретао пажњу на кршење презумције невиности од стране чланова Владе, и о проблемима које тужиоци и судије имају због таквог понашања. Савет је тражио да се престане са праксом да прво политичари у медијима говоре о кривичним делима одређених лица, па да се онда појављује министар унутрашњих послова који саопштава да су та лица ухапшена и да се тек потом у причу укључује тужилаштво.

Такво понашање политичара је настављено. Влада није прихватила примедбу Савета да се престане са кршењем претпоставке невиности од стране премијера и других политичара, због чега је Савет и даље наставио да прати иступање чланова Владе у медијима како би се утврдило да ли је кршење претпоставке невиности мање него раније. Савет је пратио изјаве политичара и утврдио је да су утицај политичара на правосуђе и кршење претпоставке невиности настављено у истој мери као и раније. Највише се издвајају следећи примери:

#### ***а. Примери утицаја политичара на правосуђе***

Примери утицаја политичара на правосуђе су када премијер назива Мирослава Мишковића криминалцем, када Драгослава Космајца назива највећим нарко дилером иако

<sup>13</sup>Члан 4 Закона о судијама и члан 50 Закона о јавном тужилаштву

још није ни започео кривични поступак; говори о људима који ће се хапсити као опасни криминалци; о Синиши Малом који није ни за шта крив, није био власник станова нити је куповао станове у Бугарској, да је његов потпис „фалсификат“ ослобађајући га од сваке кривице и одговорности; о хеликоптеру када за пад каже да нико није крив, односно да није било кривице у поступку министара ни генерала чиме их унапред ескулипира од сваке одговорности. Савет је пратио изјаве политичара и нашао је да политичари коментаришу предмете у којима поступа правосуђе, премијер најављује жестоке акције, министар унутрашњих послова оцењује доказе као веома снажне, квалификују се дела као злоупотребе, полиграфска тестирања се представљају као најбитнији доказ истражних органа. Савет на овом месту не може набројати све случајеве, јер их има превише.<sup>14</sup>

Када се утврди постојање таквог понашања политичара поставља се питање да ли судије и тужиоци могу да остану потпуно по страни од таквих прича које представљају *suí generis* захтеве политичара да се поступак против именованих лица води, јер их политичари називају и виде као криминалце, пљачкаше, нарко дилере. Свака таква изјава представља упуство и упозорење шта и како тужиоци и судије морају да раде да би задовољили оне из извршне власти од којих им зависи егзистенција. На састанку који је организован од стране ОЕБС и недељника „Време“ дана 12.11.2015. године судије су јавно изнеле да су уплашене јер и судије су људи који морају да воде рачуна о својој егзистенцији и егзистенцији своје породице. Не улазећи у то да ли је судијама и тужиоцима дозвољен страх за своју егзистенцију (питање које није за Савет), Савет жели да потврди да су судије и тужиоци застрашени и да потврди оно што је најгоре а то је да за страх постоје реални разлози. ВСС и ДВТ као највиши органи правосудне власти не баве се заштитом судија и тужилаца од евентуалних притисака политичара, нити се баве омогућавањем мирног и неометаног рада без икаквих притисака на било који начин. Правосуђе нема орган који ће ефикасно, као највиши орган правосудне власти да од извршне власти захтева да се судијама и тужиоцима омогући миран и неометан рад без икаквих притисака на било који начин. Савет не може наводити све примере који представљају застрашивања *suí generis* али ће кроз неке примере обрадити на који начин политичари утичу на рад правосуђа и како се судије застрашују у свом раду.

#### *б. Случај судије Вучинића*

Пре него што је дошло до хапшења и било каквог поступка против господина Мишковића у јавности је премијер говорио о његовим кривичним делима стварајући утисак да је то неспорно и утврђено.

Након тога је дошло до хапшења, притвора, оптужнице, обезбеђења јемства полагањем високог новчаног износа, као и до одузимања пасоша и суђења.

<sup>14</sup> <http://arhiva.alo.rs/vesti/aktuelno/vucic-naredio-udar-na-kosmajca/58927> ; <http://rs.n1info.com/a98512/Vesti/Istraga-o-Dragslavu-kosmajcu.html> ; <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/534974/Nikolic-preti-tuziocu--Razmisli-sta-kopas> ; <http://informer.rs/vesti/politika/2574/VUCIC-KOSMAJAC-JE-ZA-MENE-i-dalje-najveci-narko-diler-u-Srbiji> ; [https://www.youtube.com/watch?v=YT0VNW\\_-tc](https://www.youtube.com/watch?v=YT0VNW_-tc) ; <http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/546647/Vucic-Sigurno-je-bilo-tehnickih-propusta-pri-padu-helikoptera> ; <http://www.alo.rs/ako-mali-ima-24-stana-u-bugarskoj-ne-moze-da-bude-gradonacelnik/13880> ; <http://rs.n1info.com/a102048/Vesti/Vucic-o-Sinisi-Malom-i-stanovima-u-Bugarskoj.html> ; <http://mondo.rs/a840716/Info/Srbija/Vucic-Laz-da-Mali-ima-stanove-u-Bugarskoj.html> ; дневник ТВ Н1 од 04.12.2015. године; дневник РТС од 05.12.2015. године; дневник Н1 од 08.12.2015. године; вести ТВ Прва од 10.12.2015. године; вести ТВ Б92 од 26.12.2015. године; вести ТВ Прва од 26.12.2015. године; дневник РТС од 26.12.2015. године; вести ТВ Б92 од 25.10.2015. године; вести ТВ Прва од 12.10.2015. године, и др.



Тзв. Специјални суд за организовани криминал је посебно одељење Вишег суда који је уско специјализован за тешка кривична дела, где су бирани судије који су дуги низ година стицале искуство у кривичној материји и који су се својим радом доказали као квалитетне судије. Предмет је добио судија Вучинић, који је до тада важио за веома искусног и квалитетног судију због чега је и постављен за председника посебног одељења (тзв. председника Специјалног суда). На захтев господина Мишковића, који је послован човек, судија му је вратио пасош да би у року од три дана окривљени обавио посао везан за иностранство.

Тада почињу проблеми судије Вучинића. Позива га вршилац функције председника суда гдин Степановић и захтева да повуче одлуку о враћању пасоша. Судија Вучинић одбија да то уради иако му се прети да ће га сменити са места председника одељења и да ће га вратити на редовне кривичне предмете у Палату правде.

Судија се обраћа ВСС-у са захтевом да се испита притисак и претња коју трпи од в.ф. председника суда уз нуђење СМС порука из којих се види притисак који трпи. Пошто настаје медијска хајка на судију и пошто председник суда не жели да упозна јавност да је судија независно сам одлучио о враћању пасоша, што је његово законито право, и да је окривљени Мишковић вратио пасош у остављеном року ту истину, јавности саопштава сам судија Вучинић. Због иступања у штампи без његове дозволе, в.ф.председника суда покреће дисциплински поступак против судије Вучинића.

Оно што нарочито забрињава је што ВСС уместо да утврди на основу свих расположивих доказа да ли је било кршења независности судије (зашто би судија пријављивао притисак кога није било, зашто се нису узеле СМС поруке које су биле доступне, зашто се није узео у обзир притисак који се врши од стране политичара кроз кршење презумције невиности окривљених, у овом случају окривљеног Мишковића, зашто поступак у ствари није ни вођен), ВСС доноси одлуку да није било притисака на рад судије.

Првостепену одлуку из дисциплинског поступка у којој је утврђено да није било кршења дисциплине од стране судије Вучинића, ВСС преиначава и оглашава га кривим.

Резултат свега је: - да је судија Вучинић избачен из „Специјалног суда“; - да је као члан већа или као председник већа промењен у свим тешким кривичним предметима где је дошао нови судија и због чега суђење мора почети из почетка; - одузета му је плата која је већа за рад у „Специјалном суду“; - враћен је у Палату правде да ради редовне кривичне предмете; - и на крају је разрешен функције судије на његов захтев, јер је степен малтретирања био неиздржив и није му се сагледавао крај.

Адвокатура је добила квалитетног стручњака, а правосуђе је изгубило стручног, храброг и поштеног судију.

Савет сматра да овоме не треба дати никакав коментар, осим да је јасно да судије имају разлога да се плаше за свој положај и за егзистенцију породице.

### *в.   Случајеви господина Андреја Вучића*

Веома су интересантни случајеви господина Вучића, премијеровог брата. Премијеров брат је у 2010. години уписан у регистар привредних друштава као оснивач фирме „Asomacum“. Од оснивања 2010. године, фирма је била активна. Тек 2014. године, скоро 4 године након оснивања фирме, господин Вучић је покренуо поступак за утврђивање ништавости извршеног уписа фирме „Asomacum“ тврдећи да је иста основана са његовом фалсификованом личном картом. Савет неће улазити у мериторно одлучивање у вези

ништавости уписа након 4 године од извршеног уписа, него ће само обрадити како је председник суда изузео поступајућу судију која је по начелу „природног судије“ добила предмет у рад. Након годину дана од започетог поступка, господин Вучић је тражио изузеће судије због одуговлачења у суђењу. Председник суда је по хитном поступку изузео судију због „одуговлачења“, иако то није разлог због кога се може изузети судија у смислу Закона о парничном поступку, што значи да је председник суда донео противзаконито решење о изузећу. Када се има у виду да је током 2014. и 2015. године у Привредном суду у Београду примљено укупно 131 захтев за изузеће и да је усвојено свега 5 захтева онда је јасно да је председник суда противзаконито донео решење да би предмет добио послушан судија. За цело време премијер је у медијима, а посланици владајуће партије су на скуштини говорили да је фирма „Asomacum“ регистрована са фалсификованом личном картом господина Вучића. Кршење независности рада судија од стране извршне власти и председника суда је евидентно.

Из горе наведених случајева јасно произилази да су председници судова извршитељи онога што политичари говоре. Када неко ко представља извршну власт даје овакве изјаве којима грађани верују, поставља се питање како судија може да ради, да изводи доказе који не одговарају изјавама политичара, и да суди на основу тих доказа. Проблем нису само представници извршне власти појединачно, него чак и посланици на скуштинским седницама говоре о криминалцима, крађама, пљачкама. У демократским друштвима извршење кривичних дела се пријављује полицији и тужилаштву, а потом се води кривични поступак од стране правосуђа.

Поред таквог понашања Савет се пита да ли у нашој земљи треба да постоји суд и тужилаштво ако имамо извршну и законодавну власт, која тужи, води поступак, изводи доказе, цени их и пресуђује. Све док се извршна власт према правосуђу понаша са омаловажавањем, ниподоштавањем, застрашивањем, правосуђе ће бити зависно, уплашено, неажурно. Савет поново тражи да представници извршне власти престану да суде на улицама и да омогуће правосуђу да неометано ради свој посао у складу са Уставом и законима.

#### *д. Одговорност носилаца правосудних функција*

Етички кодекс судија је усвојен али не постоји ефикасан механизам надзора његовог поштовања. Етички кодекс остаје празно слово на папиру ако се не подигне јавна свест о прихватљивим и неприхватљивим понашањима судија. Јавна свест није само свест судија него и свест јавности која мора да има могућност да се изјасни о прихватљивим и неприхватљивим понашањима судија.

Судије и тужиоци не могу бити позвани на одговорност за изражено мишљење, а судије и за гласање приликом доношења одлуке, осим ако се ради о кривичном делу кршења закона од стране судије или тужиоца. Кривична одговорност носилаца правосудних функција предвиђена је за доношење незаконитих аката и за друго кршење закона при обављању функције у намери да другом прибави какву корист или нанесе штету, и запређена је казна и до 12 година затвора. Међутим, Савету није познато да је неки судија или тужилац икада гоњен за извршење овог дела. Проблем се може наћи и у формулацији кривичног дела која подразумева доказивање намере за прибављање користи или наносење штете, а што је веома тешко доказиво када је у питању овако специфичан круг субјеката кривичног дела.

Сви носиоци правосудних функција, без изузетка морају бити гоњени и кажњени за извршени дисциплински прекршај. Позитиван помак представља нпр. разрешење судије Апелационог суда у Београду због неоправданог одуговлачења судског поступка због ког је дошло до застаре предмета против познатог осуђиваног криминалца. Дисциплински органи би требали да раде ефикасније и да представљају филтер правосуђа од некавалитетног кадра. Али дисциплински поступак се не сме злоупотребљавати, што је такође примећено.

Интересантан је случај судије који је донео решење о рехабилитацији Александра Карађорђевића и исто урадио те поклонио рехабилитованом као рођендански поклон на прослави у Белом двору<sup>15</sup>. Судијском приправнику који је на друштвеној мрежи овакав чин назвао недостојним председник суда је раскинуо уговор о волонтирању. О повреди начела непристрасности и упуштању судије у непримерене односе са странкама (што су дисциплински прекршаји<sup>16</sup>) није било речи па је тако изостала дисциплинска пријава председника суда. Поново је пропуштено да се одржи поверење у независност и непристрасност судија и судова.

#### ***2.4.2. Председници судова као продужена рука извршне власти***

Суд мора да има председника суда, а по изузетку се у ванредним околностима бира вршилац функције и то најдуже на шест месеци. Ипак, шест судова у Србији је у септембру 2015. године имало вршиоца функције председника и то дуже од шест месеци.<sup>17</sup> Савет је раније објашњавао незахвалан положај вршиоца функције председника суда и његову изложеност утицају других грана власти. Похвално је што је број вршилаца функције председника судова значајно смањен, али Савет наглашава да је и садашње стање неприхватљиво.

Савет примећује да председници судова поступају у складу са вољом извршне власти. Статус вршиоца функције председника у ком су многи садашњи председници судова држани вишеструко дуже од законског рока је оставио своје последице. На функције су бирани подобни кандидати који су морали да докажу своју лојалност. Као један од показатеља, поред споменутих случајева пропуштања да се одржи поверење у независност и непристрасност судова и судија, може се узети и горенаведено изузеће због сумње у непристрасност поступајуће судије у предмету који се води по тужби брата председника Владе.

#### ***2.4.3. Уставни суд***

Уставом није довољно опредељено да ли је Уставни суд самосталан и независан орган који штити уставност и законитост и људска и мањинска права и слободе.

---

<sup>15</sup> <http://www.politika.rs/scc/clanak/334007/Otkaz-u-sudu-zbog-poklona-na-Belom-dvoru>

<sup>16</sup> Члан 90 Закона о судијама

<sup>17</sup> Виши суд у Врању, почев од 05.02.2013. године; Виши суд у Прокупљу, почев од 24.12.2014. године; Основни суд у Прокупљу, почев од 01.01.2014. године; Виши суд у Панчеву, почев од 23.03.2015. године; Основни суд у Панчеву, почев од 23.03.2015. године, Прекршајни суд у Неготину почев од 08.08.2014. године (допис Високог савета судства бр. 7-00-1100/2015-01 од 21.08.2015. године)

Надлежност је постављена веома озбиљно и широко, али доступност правди која се очекује од овог суда је потпуно недовољна.

Уставни суд је према последњим јавно објављеним подацима у 2013. години у раду имао укупно 24.791 предмет, од чега су 96% предмети уставних жалби, док су свега нешто више од 4% (1.036 предмета, који обухватају и 45 предмета по жалбама неизабраних судија, јавних тужилаца и њихових заменика) били предмети из осталих надлежности Уставног суда. У 2013. години суд је у раду имао укупно 839 предмета у којима је тражена оцена уставности закона, односно оцена уставности и законитости других општих аката, од којих је 517 предмета пренето из ранијих година, а 322 предмета су формирана у току 2013. године. Од наведеног укупног броја предмета који су били у раду решено је 383, а остало је нерешено 456 предмета.

Са толиким бројем предмета у раду и са свега 15 судија практично није ни могуће очекивати од Уставног суда да ради ажурно и ефикасно.

Међутим, већи проблем од неажурности је проблем несамосталности и зависности овог суда од власти. У Уставу је изричито предвиђено да је овај суд самосталан и независан, међутим начин избора судија не обезбеђује ни самосталност ни независност, јер 10 судија бирају Скупштина и Председник републике, а пошто смо ми још увек партијска држава јасно је да 10 судија бирају партије на власти односно власт. Само 5 судија бира Врховни касациони суд на предлог ВСС и ДВТ, те је очигледна зависност положаја судија Уставног суда од власти.

Кроз конкретне случајеве Савет ће да укаже на зависност у одлучивању Уставног суда:

- а. Измена Закона о судијама и Закона о јавном тужилаштву је одузета Уставом одређену надлежност Уставног суда да одлучује по жалбама судија који нису реизабрани у реформи. Уместо да сам покрене поступак оцене уставности одредби о промени надлежности, Уставни суд је прихватио одузимање надлежности и жалбе доставио ВСС и ДВТ, на који начин је учествовао заједно са извршном власти у одузимању права судијама и тужиоцима на приступ правди.
- б. ВСС и ДВТ су без промене Устава и закона забранили рад правосудних институција на Косову и Метохији. Уставни суд није нашао за потребно да заштити уставност и законитост односно да заштити владавину права што Савет сматра да је директна повреда надлежности Уставног суда односно повреда владавине права.
- в. Поступак за оцену уставности и законитости појединих закона траје веома дуго (две-три године). Између осталих, поступак за оцену уставности одредби Закона о планирању и изградњи (2009) које се односе на конверзију права коришћења у право својине без накнаде у корист купаца приватизованих субјеката трајао је три године и решен је 2013. године. Тако дуго трајање поступка у овој области значи да у ствари нема приступа правди.
- г. Уставни суд не обезбеђује поштовање својих одлука, иако је дужан да њихово извршење контролише. Пример за то је и споменута спорна конверзија права коришћења у право својине, која је поново уведена новим законом. Уставни суд није спречио примену таквог закона нити се упустио у оцену његове уставности.
- д. Код одузимање пензија, Уставни суд је непрофесионално одлучио да се не упушта у меритум несагласности са Уставом Закона о привременом уређивању начина исплате пензија, и донео је процесну одлуку којом је утврђено непостојање процесних претпоставки за мериторно одлучивање и оцену уставности Закона. У свим медијима је

пренета вест да је оцењено да је закон сагласан са Уставом, али исто је и даље отворено питање због чега је Савет поднео иницијативу за оцену уставности.

- ђ. Уставни суд је у потпуности поступио по подуци министра правде приликом одлучивања о сагласности са Уставом Бриселског споразума када је нашао да се ради о политичком, а не о правном акту, иако се ради о акту који је у потпуности супротан Уставу.
- е. На проглашење многих спорних законских одредби као неуставних се дуго чека, иако стручна јавност често веома гласно критикује лоша законска решења и поднеси иницијативе за оцену уставности. Уставни суд је укинуо као противне Уставу одредбе Закона о Правосудној академији, Закона о судијама и Закона о јавном тужилаштву које се односе на предност у избору свршених полазника Правосудне академије у односу на све остале кандидате за судије и заменике јавних тужилаштава. Иако је у оваква одлука похвална, на њу се чекало годинама. Проглашене су неуставним одредбе које се односе на обавезивање ВСС и ДВТ да изврше избор судија и јавних тужилаца на сталну функцију, али са закашњењем од више од једне и по године. Поражавајуће је што је у образложењу већина судија прихватила тај чин законодавне власти, али и извршне као предлагача закона, као акт спашавања правосуђа. У страху од заузимања проактивнијег приступа заштити уставности, Уставни суд је пристао да оправдава противуставно поступање као нужно ради одржања постојећег система.

Ово значи да извршна власт не поштује одлуке Уставног суда, врши политички притисак на његов рад, те предлозима закона које скупштина аутоматски усваја одузима надлежност од Уставног суда када је реч о жалбама неизабраних судија и тужилаца. Када се томе додају чињенице да предмети трају по више година, јасно је да правда која се очекује од Устаног суда није доступна.

#### ***2.4.4. Професионализам носилаца правосудних функција – Правосудна академија***

Професионализам подразумева подизање квалитета правосуђа кроз јачање знања и вештина носилаца правосудних функција односно оних који ће то тек постати. За то јачање потребно је да се испуне два услова и то да постоји независна институција која располаже потребним ресурсима за пружање разноврсних програма обуке и да постоје процене која је одговарајућа и релевантна обука за потребе правосуђа која ће омогућити систематско усавршавање носилаца правосудних функција. Улогу едукације садашњих и будућих судија и тужилаца држава је поверила Правосудној академији која, иако је почела са радом почетком 2010. године, још увек није достигла очекиване циљеве. Организационо устројство Правосудне академије онемогућава суштинску независност те институције, а недостатак квалитетних мерила за избор ментора онемогућава стручан рад, чему је Савет и раније посветио пажњу у Извештају о реформи правосуђа из 2012. године. Правосудна академија је материјално неопремљена, недостају јој просторни и кадровски капацитети, и ослања се на помоћ међународне заједнице и донатора. Буџетска издвајања за Правосудну академију се неадекватно планирају. Савет сматра да Правосудна академија није стручна да планира сама свој рад у односу на стручне обуке и да улога ВСС и ДВТ на том пољу мора бити много озбиљнија него до сада.

## **2.4.5 Побољшање ефикасности рада правосуђа**

### **а. Решавање старих предмета**

Побољшања ефикасности су учињена доношењем програма Врховног касационог суда о решавању старих предмета, јер се кретање старих предмета прати месечно што веома убрзава рад судија на тим предметима. Овај програм и пратећи акти за реализацију мера су већ дали одређене резултате тако да је смањен број старих предмета у раду.

### **б. Закон о заштити права на суђење у разумном року**

Покушај ефикаснијег суђења је учињен и доношењем Закона о заштити права на суђење у разумном року, за што Савет сматра да је добро. Међутим Савет сматра да су неке одредбе овог законом угрозиле независност судија, као и право судија на приступ праву и правди када се расправља о њиховом раду, односно да је начелу ефикасности и заштити права на суђењу у разумном року дата предност у односу на независност судија и самосталност тужилаца.

Овим Законом председници судова добили су неограничена права одлучивања у поступку у коме не учествује судећи судија.

Законом нису јасно одређена мерила на основу којих се врши процена да ли је дошло до кршења права на правично суђење. Ово значи да је остављено председнику суда да сам утврђује та мерила без учешћа судије, односно поступајућег тужиоца. Судија не само да у овом делу поступка не учествује (само даје писани извештај) него када председник одлуком утврди да је извршено кршење права на суђење у разумном року, судија односно тужилац нема право на правни лек иако се ради о његовом раду за који судија или тужилац по закону могу да одговарају за штету, по основу регресне одговорности.

Закон дозвољава хијерархијску подређеност судије у односу на председника суда (противно члану 149 ст. 2 Устава), што је дозвољено код тужилаца и то само унутар тужилачког система, али не и за судије. Председник суда може да наложи судији предузимање мера за убрзање поступка, чак и да даје и рокове за предузимање мера. На овај начин судија није независан, јер мора поступати у поступку који води по налогу председника суда, иако судија може сматрати да су те мере потпуно непотребне у предмету. Поступајући судија нема право да се жали на те мере, али ако не поступи по тим мерама, председник суда може да покрене дисциплински поступак који може да се заврши разрешењем, јер несавесно врши своје обавезе.

Одлука председника суда може да утиче на независност Дисциплинске комисије. Наиме, када председник суда утврди кршење права на суђење у разумном року и када покрене дисциплински поступак, поставља се питање колико то утиче на дисциплинску комисију, односно да ли Дисциплинска комисија има право да контролише мерила која је утврдио председник на основу којих је донета одлука, као и да ли су изречене мере судији за убразање поступка такве да би довеле до убрзања или су мере које је самовољно председник донео иако на основу њих не би дошло до убрзања поступка.

Сва горе наведена питања остала су без решења односно ни по једном питању судији и тужиоцу није омогућен приступ праву, правди и праву двостепености. Оваквим решењем судије и тужиоци су у проблему јер је угрожена њихова независност, односно самосталност, и омогућена самовоља председницима судова јер без икакве контроле могу да доведу и до

њиховог разрешења. Ако се при том има у виду положај председника који су продужена рука извршене власти чији положај председника (избор), рад и егзистенција зависе од власти онда је јасно да закон не даје судији никакву заштиту.

Савет сматра да након годину дана од почетка примене овог закона треба анализирати ефекте примене и проверити да ли је угрожено право судије односно тужиоца на приступ правди, обзиром да се арбитрерним утврђивањем од стране председника суда, без могућности учешћа или правног лека поступајућег судије или тужиоца, постоји велика могућност угрожавања права на двостепеност и погоршавања њиховог положаја пред дисциплинским органима.

#### ***2.4.6. Квалитет рада носилаца правосудних функција***

У односу на претходни реферат када је једна од примедби Савета била недоношење правилника којим ће се вредновати и побољшати квалитет рада носилаца правосудних функција, ови правилници су донети што Савет поздравља.

*а. Правилник о критеријумима, мерилима, поступку и органима за вредновање рада судија и председника судова*

Савет поздравља доношење правилника, али изражава забринутост да се вредновање рада судија не врши на потпун начин јер се не сагледава сва сложеност судијског рада. Критеријуми за вредновање рада су квалитет и квантитет<sup>18</sup>, и нису довољно добро разрађени јер се своде на статистику третирајући све предмете у поступању на једнак начин, без обзира на њихову комплексност. Не узима се у обзир оптерећење судије бројем предмета, иако су разлике у оптерећењу судија у судовима исте стварне али различите месне надлежности често веома значајне. Већа оптерећеност бројем предмета доводи до мање ефикасног окончања предмета. Из правилника није могуће утврдити да ли је адекватна методологија уз помоћ које је одређен број предмета као норма. Приликом оцене се не узимају у обзир други аспекти рада судија – разматрање и доношење одлука којима се не окончава поступак, припреме за седницу одељења на којој се расправља о спорном правном питању, рад са судијским помоћником и приправником, рад у другим већима, рад у својству надзорног судије – за међународну правну помоћ, у одељењу овере докумената, упознавање са новим законима и сл. Занемарено је и могуће оправдано одсуство судије са рада па се и тај временски период узима у обзир приликом вредновања рада. О описаним проблемима Високи савет судства је обавестило и Друштво судија Србије<sup>19</sup> али ставови струковног удружења нису адекватно уважени. Из правилника није јасно да ли се председник суда, који поступа и као судија, оцењује и као судија и као председник суда, или вредновање његовог рада као судије изостаје.

---

<sup>18</sup> Члан 14 Правилника о критеријумима, мерилима, поступку и органима за вредновање рада судија и председника судова

<sup>19</sup> Допис Друштва судија Србије од 07.04.2014. године Високом Савету судства - Примедбе и сугестије у вези са радном верзијом Правилника о критеријумима, мерилима, поступку и органима за вредновање рада судија и председника судова од 27. марта 2014. године

*б. Правилник о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата у поступку предлагања и избора носилаца јавнотужилачке функције*

Приметан је помак у нормирању селекције најбољих кандидата за тужиоце односно заменике тужилаца, али делови правилника заслужују посебну пажњу будући да су коруптивно порозни.

Кандидате оцењује комисија коју образује ДВТ, коју чини пет чланова од којих су три носиоци јавнотужилачке функције, а два стручна лица за које није прецизирано шта се сматра под стручношћу. Ситуација је незнатно блажа при оцени кандидата за Републичког јавног тужиоца јер комисију чине четири носиоца јавнотужилачке функције и једно стручно лице. Не постоје правила која уређују непристрасност чланова комисије, односно онемогућавање сукоба интереса или било коју другу категорију односа који би били основ за изузимање неког од чланова комисије. Проблематично је и бодовање успеха кандидата. Наиме, велики број кандидата који не морају да полажу тест је током ранијег оцењивања добијао највише оцене, па самим тим је и број поена које носе 50. Оцена усменог испита кандидата која носи 20 од укупно 70 бодова, и у условима у којим већина кандидата већ има 50 бодова усмена оцена постаје пресудна. За овај део испита не постоје мерила за оцењивање, већ је битан лични утисак чланова комисије. Додатно питање код избора јавних тужилаца и Републичког јавног тужиоца је како може члан комисије који није јавни тужилац, већ заменик или „стручно лице“ да буде довољно стручан да оцењује способност кандидата за организовање рада тужилаштва и његово познавање послова тужилачке управе?

Савет даље закључује да јавност усменог испита није довољно обезбеђена. Узевши у обзир важност овог дела испита, али и потребу обезбеђења да субјективна оцена не превлада над објективном, сматрамо да би било потребно обезбедити пуну јавност у виду видео и тонског записа са усменог дела испита који би морао бити доступан јавности на интернет презентацији Државног већа тужилаца истог дана, ради пуне транспарентности. Састав комисије и начин бодовања и одвојено имају значајан коруптивни потенцијал, а обједињене представљају могућност пристрасног избора свих носилаца јавнотужилачких функција.

На самом почетку су на привремене ранг листе кандидата уложени бројни приговори који говоре о необјективности чланова комисије. Незавидан је податак да је ДВТ Влади достављао листе кандидата са више од једног кандидата, чиме је извршној власти омогућио да изабере пожељног кандидата којег ће предложити Народној скупштини. Ништа мање похвална је и чињеница да за многа тужилаштва ДВТ није ни доставио листу кандидата. На привременим ранг листама кандидата за избор тужилаца за организовани криминал и за ратне злочине максималан број поена однели су судија и адвокат. Неспорно је да је у складу са прописима могуће да адвокат или судија буду изабрани, што се на послетку и догодило избором адвоката за тужиоца за организовани криминал али збуњује оцена комисије да су кандидати из реда носилаца јавнотужилачке функције мање упознати са начином функционисања тужилаштва од судија или адвоката, и то до те мере да је њихов програм организације и унапређења рада јавног тужилаштва лошије оцењен од програма које су представили адвокат или судија. Наиме, да би се створио квалитетан и остварив план, логични предуслови су упознатост са специфичним начином рада тужилаштва, уређењем, оптерећеношћу предметима и сл. Наведене параметре логично најбоље познају носиоци



јавнотужилачких функција, па се поставља питање да ли је рад комисије непрофесионалан, пристрасан и/или корумпиран? Ако је одговор негативан, онда српско правосуђе има још већи проблем – непостојање способних носилаца јавнотужилачких функција да буду на најодговорнијим тужилачким функцијама.

Због наведених спорних одредби струковна удружења су поднела иницијативу за оцену уставности и законитости правилника, о чему би Уставни суд у тренутној ситуацији морао да одлучује приоритетно како би се избегло понављање раније учињених грешки.

*в. Правилник о критеријумима и мерилима вредновања рада јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца.*

Савет поздравља и доношење критеријума и мерила вредновања рада носилаца јавнотужилачких функција. Ипак, и нека решења из наведеног правилника треба ставити под знак питања.

Вредновање јавног тужиоца од стране непосредно вишег јавног тужиоца који претходно прибављена мишљење колегијума непосредно вишег јавног тужилаштва је неприкладно обзиром да сви заменици непосредно вишег тужиоца ретко располажу адекватним информацијама о раду нижег тужилаштва. Вредновање рада заменика јавног тужиоца се врши на основу следећих критеријума: ажурност у раду, стручност и успешност у раду и професионалну посвећеност и сарадњу. Ажурност је погрешно стављена на прво место. Најбоља оцена за критеријум ажурности се добија ако се у више од 80% задужених предмета донесе један од многобројних тужилачких аката, међу којима се једнако вреднују наредба о спровођењу истраге, оптужница и рецимо захтев за прикупљање или пружање потребних обавештења. Стручност и успешност у раду се мери бројем правноснажних осуђујућих пресуда донетих по оптужним актима заменика јавног тужиоца. Како успех кривичног поступка не зависи само од оптужног акта већ и од вођења поступка, поставља се питање ко ће бити оцењен када на једном предмету у различитим временским интервалима ради више заменика јавног тужиоца, а што није ретка појава.

Проблематична је и одредба која дозвољава усвајање система вредновања установе у интитуције или организације у коју је упућен заменик тужиоца. За време које се проведе на раду у нпр. Министарству правде, користиће се оцене рада по критеријумима који важе за запослене у Министарству правде.

Ово је само почетак налажења мерила вредновања рада. Савет сматра да надлежни органи временом та мерила морају да допуне решењима која се односе на специфичност када на предмету ради већи број носилаца правосудних функција, како ће се оцењивати учинак тужилаца ако тужиоци нису криви што суд не води успешно поступке итд.

## **2.5. Закључци и препоруке**

1. Владавина права се остварује уређењем система власти које почива на подели власти на три гране власти - извршну, законодавну и судску власт. Односи између наведених грана власти заснивају се на равнотежи и међусобној контроли с тим да је правосудна власт независна од друге две власти. Овакве релације значе да се реформа правосуђа не може извршити, а да се при томе не изврши и реформа друге две гране

власти у оним деловима који битно утичу на рад правосуђа. Такође, због преузимања судских надлежности у домену истраге, тужилаштву је за квалитетан рад неопходно обезбедити институционалну независност.

Основна функција правосуђа, као гране власти, је институционална контрола владавине права, међутим да би се ефикасно и стручно обавила ова функција неопходно је да извршна и законодавна власт успоставе правни оквир који осликава наш живот, степен нашег економског развоја, образовања и морала, односно да ослика стање које треба прописима регулисати или мењати. У једној држави један од најозбиљнијих државних послова је доношење прописа за које је потребно много стручности, знања и искуства како би њихова примена довела до унапређења стања у друштву.

Извршна и законодавна власт доноси законе по хитном поступку у коме нема јавне расправе нити расправе стручне јавности, прописи не осликавају нашу реалност, наше особености због чега се закони мењају чак понекад и више пута у једној години. Због честе промене прописа, грађани имају проблема да сазнају своја права и обавезе, али не само због честих промена него и због тога што држава не чини скоро ништа на транспарентности, консолидацији законских прописа и бесплатној доступности консолидованих прописа. Лоши законски прописи често донети за једнократну употребу (злоупотребу), који се стално мењају не само да онемогућавају сазнање права него утичу на немогућност успостављања ујединачене судске праксе, која по правилу веома олакшава рад судија, али што је још битније ствара правну сигурност у друштву.

Погрешно је што се извршна власт код доношења лоших прописа по хитном поступку заклања иза већине у законодавној власти јер то не значи да ће лоши прописи оживети, да ће моћи да се имплементирају и да ће донети промене које су нам неопходне.

Према томе држава убудуће мора променити праксу доношења прописа по хитном поступку, без јавне и стручне расправе, без учешћа стучњака за одређене области и учешћа цивилног друштва. Закони се морају доносити у редовном поступку уз мишљење стручне јавности, регулаторних тела и цивилног друштва.

2. Реформу правосуђа не може да врши извршна и законодавна власт без активног учешћа правосуђа што се десило у реформи правосуђа из 2009. године.

Потребно је да извршна и судска власт изврше потпуну анализу стања у правосуђу (оно што никада раније није извршено у потпуности) са тачним елементима мреже судова, броја носилаца правосудних функција, броја старих и ново-примљених предмета, остварени квалитет судских одлука, односно да утврде све оне елементе којим ће се убудуће упоређивањем пратити и оцењивати рад сваке правосудне институције као и сваког судије и тужиоца појединачно.

Када се изврши детаљна анализа стања у правосуђу из ње ће се јасно видети каква мрежа судова је потребна, колико нам треба судија и тужилаца према просечном приливу предмета, привредној развијености, броја становника као и према другим елементима који су битни за ефикасну доступност права и правде.

3. Извршна и законодавна власт су дужне: - да извршавају своје обавезе одређене Уставом и законима; - да омогуће правосуђу да независно и самостано обављају

делатност из своје надлежности тако што ће престати да својим изјавама даје упуте против којих лица треба водити поступке гоњења, ко су криминалци, пљачкаши, наркодилери; - процењују валидност и значај одређених доказе који су прибављени од стране полиције; - да престану да крше презумцију невиност; - да престану да ожимају надлежност суда и да утврђују ко је одговоран, а ко није ни за шта одговоран; - да обезбеде потребан пословни простор према утврђеној мрежи судова, реалан и одржив судски буџет (судови и тужилаштва не могу обављати делатност са блокираним рачунима); - да у складу са Уставом обезбеде бесплатну правну помоћ према условима које ће прописати законом;

4. Савет је извршио упоређење препорука из претходних реферата и утврдио је да је дошло до побољшања у решавања старих предмета и да су донети подзаконски акти: Правилник о критеријумима, мерилима, поступку и органима за вредновање рада судија и председника судова, Правилник о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата у поступку предлагања и избора носилаца јавнотужилачке функције, Правилник о критеријумима и мерилима вредновања рада јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, као и Закон о заштити права на суђење у разумном року. Потребно је убудуће контролисати имплементацију наведених прописа, јер је Савет уочио да има пропуста у тим прописима који могу ограничити независност и самосталност носилаца правосудних функција, као и онемогућити судије и тужиоце у доступности права и правде.
5. Ојачати одговорност судија и тужилаца кроз строгу примену свих законских и дисциплинских средстава, у складу са законом и подзаконским прописима.
6. Потребно је установити јасну процедуру јавног реаговања за ВСС и ДВТ у случајевима политичког утицаја на рад судства и јавног тужилаштва.
7. Држава је дужна да изврши детаљну анализу рада Уставног суда, јер из досадашњег рада овог суда није могуће утврдити да ли је Уставни суд правосудна институција или је део извршне власти. Према слову Устава, Уставни суд треба да буде правна институција и последња у низу институција у одлучивању и заштити људских права, као и прва институција у низу која ће реаговати на пропис који је супротан хијерархијски вишем пропису. Међутим, Уставни суд није независна институција пре свега због начина избора судија, јер 10 од 15 судија бирају политичари, а само пет бира правосуђе. Утисак који оставља Уставни суд није утисак независности, већ управо зависности од извршне власти. Према томе, овакав орган између правосудне и извршне власти није орган у коме се може остварити очекивано право и правда.
8. У односу на раније препоруке, Савет је утврдио да је поступљено по веома малом броју препорука. Због значаја ових мера, Савет и даље остаје при датим препорукама и наглашава шта није, а треба да се уради:
  - Није извршено разрешење чланова ВСС и ДВТ, али су промењени изборни чланови на редовним изборима;

- Правосуђе није ојачано кроз укидање чланства по положају у ВСС и ДВТ, па чак ни њиховог права гласа што не подразумева измену Устава;
- Коначан избор чланова ВСС и ДВТ није пребачен са Народне скупштине на носиоце судијских и тужилачких функција;
- Иако је број значајно умањен, још увек постоје вршиоци функција председника судова, и то са дужим трајањем него што закон дозвољава;
- Надлежности правосудне управе нису пренете са Министарства на ВСС и на ДВТ, већ је, напротив, продужен законски рок за пренос надлежности;
- Први избор на функцију судије и заменика јавних тужилаца није пренет са парламента на ВСС и ДВТ, без укидања пробног периода;
- Избор председника судова и јавних тужилаца није пренет на ВСС и ДВТ.
- Државни службеници у правосуђу нису пребачени под ингеренцију ВСС и ДВТ, као посебна категорија „правосудних службеника“;
- Плате радника у правосуђу нису повећане;
- Нису уведене заједничке седнице апелационих судова ради уједначавања судске праксе;
- Доношење Судског пословника није пребачено у надлежност ВСС;
- Није омогућено судијским и тужилачким помоћницима са вишегодишњим искуством да полажу завршни испит на Правосудној академији без накнаде;
- Није обезбеђен транспарентан и непристрасан избор кандидата за почетну обуку на Правосудној академији, али ни квалитетна и општа континуирана едукација судија и тужилаца;
- Није обезбеђена пуна транспарентност у раду ДВТ и ВСС;
- Представници извршне власти се нису уздржали од давања изјава и од других поступака којим се задире у независност судства, као и уопштег утицаја на рад правосуђа.

9. Ради квалитетног приступа правди, нарочито у условима примене кривичног законика који подразумева тужилачку истрагу и одсуство начела материјалне истине, потребно је што пре донети адекватан закон о бесплатној правној помоћи.

Иако велики број препорука подразумева измену Устава, Савет то сматра неопходним за обезбеђивање квалитетног рада правосуђа и потпуног приступа правди.

ПОТПРЕДСЕДНИК САВЕТА

Проф. др Мирослав Милићевић с.р.