

## ETIČKA I FINANSIJSKA DIMENZIJA SUDSKE SAMOUPRAVE – PRIKAZ TENDENCIJA U SRBIJI

**Apstrakt:** *Pravosudni saveti su tela koja štite nezavisnost i pravosudnog sistema i pojedinačnih sudija, istovremeno garantujući efikasnost i kvalitet sudstva. Pojedini autori poslednjih godina pitanje tela sudske samouprave posmatraju šire, tako da ne obuhvataju samo pravosudne savete, već i druga tela u okviru sudskog sistema koja ispunjavaju sledeće uslove, dok drugi autori za potpunije sagledavanje šireg spektra nadležnosti tela sudske samouprave predlažu klasifikaciju na osam različitih dimenzija sudske samouprave. U radu autorka posvećuje pažnju aspektima etičke i finansijske dimenzije sudijske samouprave. Kroz kritičko sagledavanje pitanja od značaja za sudijsku etiku i tela koje se stara o poštovanju i primeni etičkih pravila, te pripremu budžeta Visokog saveta sudstva i budžeta za rad sudova, autorka ukazuje na dostignuća u ovim oblastima ostvarenim pre usvajanja novog seta pravosudnih zakona 2023. godine, te na nedostatke i propuste novog zakonskog okvira.*

**Ključne reči:** *pravosudni savet, savet, etika, budžet, sudsko samoupravljanje, Srbija, reforma, pravosuđe.*

### 1. UVODNE NAPOMENE

Pravosudni saveti su tela koja štite nezavisnost i pravosudnog sistema i pojedinačnih sudija, istovremeno garantujući efikasnost i kvalitet sudstva.<sup>2</sup> U Evropi ne postoji jedinstveni model ili tip pravosudnih saveta – upravo suprotno, način na koji su oni organizovani u velikoj meri zavisi od pravne tradicije svake konkretne države, kao i istorijskih i političkih okolnosti koje su dovele do njihovog formiranja. Svakako najznačajnija tipologija pravosudnih saveta jeste ona koju je ponudio Vermans 2003. godine, prema kojoj se pravi razlika između

<sup>1</sup> Viša naučna saradnica. Institut za uporedno pravo; e-mail: a.bojovic@iup.rs

<sup>2</sup> Konsultativno veće evropskih sudija, Mišljenje br. 10. Savet sudstva u službi društva; Konsultativno veće evropskih sudija, Mišljenje br. 24. Razvoj pravosudnih saveta i njihova uloga u nezavisnom i nepristrasnom sudstvu, stavovi 19. i 25.

tzv. Severnoevropskih i Južnoevropskih pravosudnih saveta. Južnoevropski saveti, prema ovoj tipologiji, imaju značajne uloge u vezi sa očuvanjem nezavisnosti pravosuđa, odnosno imaju ključne funkcije u vezi sa imenovanjem i karijerom sudija, kao i disciplinskom odgovornošću sudija, te obukom sudija. Severnoevropski pravosudni saveti, sa druge strane, usmereni su na upravljanje pravosudnom organizacijom, što podrazumeva nadzor nad pravosudnom upravom, upravljanje brojem predmeta, budžetiranje i slično. Nešto drugačiju tipologiju, kako ističe Stanić (Stanić, 2022, 21), nude Bobek i Kosar (Bobek, Kosar, 2013, 9), a između pet ponuđenih modela kao relevantan za Srbiju, izdvaja se model sudskog saveta u kome je to nezavisni organ, pozicioniran između sudske i izvršne vlasti, koji ima značajne nadležnosti u vezi sa karijerom sudija, ali i upravljanjem sudovima i budžetiranjem. Pojedini autori (Kosar, 2018, 1567-1612) poslednjih godina pitanje tela sudske samouprave (*judicial self-governance*) posmatraju šire, tako da ne obuhvataju samo pravosudne savete, već i sva druga tela, u okviru sudskog sistema, koja ispunjavaju sledeće uslove: a) u njihovom sastavu se nalazi najmanje jedan sudija, b) telu je zakonom poverena nadležnost da i) odlučuje o pitanjima sudske uprave i/ili karijere sudija i/ili ii) telo ima savetodavnu nadležnost u odnosu na tela koja odlučuju o navedenim pitanjima. U okviru prve tipologije, pravosudni saveti u Srbiji su istorijski formirani prema tzv. Južnoevropskom modelu (Rakić Vodinelić et al., 2003), ali su preuzeli sve veći spektar nadležnosti – to proširenje nadležnosti naročito je vidljivo u najnovijim reformskim zahvatima u zakonodavstvu Srbije. Na primer, Zakonom o Visokom savetu sudstva iz 2023. godine (Sl. glasnik RS, broj 10/2023) jasno se normira nadležnost ovog saveta u pripremi svog budžeta ali i budžeta neophodnog za tekuće rashode sudova, osim rashoda za sudsko osoblje, što je pitanje normirano Zakonom o uređenju sudova (Sl. glasnik RS, broj 10/2023). U tom kontekstu, za potpunije sagledavanje šireg spektra nadležnosti tela sudske samouprave može se iskoristiti i najnovija klasifikacija na osam različitih dimenzija sudske samouprave koju predlažu Šipulova i drugi autori (Šipulova et. al., 2023, 22-42) a koje obuhvataju regulatornu dimenziju, kadrovsku (ličnu), upravnu, finansijsku, obrazovnu, informativnu, digitalnu i etičku dimenziju sudijske samouprave. U ovom radu pažnja će biti posvećena pojedinim aspektima etičke i finansijske dimenzije sudijske samouprave. Konkretno, u radu će se kritički sagledati pitanja od značaja za sudijsku etiku i tela koje se stara o poštovanju i primeni etičkih pravila, te pripremu budžeta Visokog saveta sudstva i budžeta za rad sudova.

## 2. SUDIJSKA ETIKA KAO DIMENZIJA SUDSKE SAMOUPRAVE U SRBIJI

Pitanja sudijske etike i standarda ponašanja nosilaca sudijske funkcije predmet su nemalog broja međunarodnih instrumenata mekog prava. Među njima se nesumnjivo ističu Bangalorski principi sudijskog ponašanja,<sup>3</sup> usvojeni pod okriljem Ujedinjenih nacija (Mirić, 2013, 327-342). U dokumentima usvojenim pod okriljem Saveta Evrope, takođe, su formulisani važni standardi etičkog postupanja sudija. Među njima se izdvajaju Preporuka CM/REC (2010)12 Komiteta ministara državama članicama o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornost iz 2010. godine,<sup>4</sup> Mišljenje broj 3 Konsultativnog veća evropskih sudija (KVES), upućeno Komitetu ministara Saveta Evrope, o principima i pravilima profesionalnog ponašanja sudija, a posebno etike, nespojivog ponašanja i nepristrasnosti. Među ključnim standardima formulisanim u ovim dokumentima, za potrebe ovog rada, važni su oni prema kojima načela profesionalnog ponašanja sudija treba da usvoje same sudije, načela profesionalnog ponašanja sudija treba da budu odvojena od sistema disciplinske odgovornosti, i poželjno je da postoji jedno ili više tela kojima se sudije mogu obratiti radi dobijanja saveta u vezi sa problemima povezanim sa sudijskom etikom. Značaj podrške od strane kolega (tzv. *peer to peer support*), kroz institucionalizovani sistem savetovanja, ističe se<sup>5</sup> kao važan profesionalni alat, kojim se pomaže sudijama da budu proaktivne u blagovremenom i primerenom rešavanju etičkih dilema čime se ujedno jača sudijska nezavisnost.

### 2.1. ETIČKI KODEKS SUDIJA I ČLANOVA VISOKOG SAVETA SUDSTVA

Do usvajanja Zakona o sudijama 2008. godine<sup>6</sup> u Srbiji nije bilo predviđeno postojanje etičkih normi koje bi bile obavezujuće za sve nosioce sudijske

---

<sup>3</sup> The Bangalore Draft Code of Judicial Conduct 2001 adopted by the Judicial Group on Strengthening Judicial Integrity, as revised at the Round Table Meeting of Chief Justices held at the Peace Palace, The Hague, November 25-26, 2002

<sup>4</sup> Usvojena od strane Komiteta ministara 17. novembra 2010. na 1098. sastanku zamenika ministara

<sup>5</sup> Mrčela, M., *Application of a Code of Conduct for Judges*, (<https://www.unodc.org/dohadeclaration/en/news/2020/01/application-of-a-code-of-conduct-for-judges.html>, 30.8.2023.)

<sup>6</sup> *Sl. glasnik RS*, br. 116/2008, 58/2009 (Odluka Ustavnog suda), 104/2009, 101/2010, 8/2012 (Odluka Ustavnog suda), 121/2012, 124/2012 (Odluka Ustavnog suda), 101/2013, 111/2014 (Odluka Ustavnog suda), 117/2014, 40/2015, 63/2015 (Odluka Ustavnog suda), 106/2015, 63/2016 (Odluka Ustavnog suda), 47/2017, 76/2021.

funkcije.<sup>7</sup> Članom 3. ovog zakona tada je propisano da su sudije dužne da se u svakoj prilici pridržavaju Etičkog kodeksa, koji donosi Visoki savet sudstva. Nadležnost Visokog saveta sudstva (u daljem tekstu: Savet) da donosi Etički kodeks potvrđena je i u Zakonu o Visokom savetu sudstva.<sup>8</sup> Ovako određena nadležnost za usvajanje kodeksa može se smatrati opravdanom ako se uzme u obzir činjenica da je logički opravdana, budući da je Savet organ čija je funkcija, u skladu sa tada važećom ustavnom normom, bila da obezbeđuje i garantuje nezavisnost i samostalnost sudova i sudija Ustav Republike Srbije član 153. stav 1. (Sl. glasnik RS, broj 98/06). Ova funkcija Saveta u skladu je i sa etičkom dimenzijom sudijskog samoupravljanja izloženom u uvodnom delu ovog rada. Ipak, da li je navedena nadležnost Saveta, u trenutku kada je usvojena, bila u skladu sa relevantnim međunarodnim standardima, koji ukazuju na to da je potrebno da načela sudijskog ponašanja usvoje same sudije? Načelno bi se moglo reći da jeste. Naime, kada su 2008. godine usvojeni tekstovi Zakona o sudijama i Zakona o Visokom savetu sudstva, Savet je činilo 11 članova, od kojih su 7 bili sudije – šest izabranih od strane svojih kolega, kao i predsednik Vrhovnog kasacionog suda, kao član Saveta po funkciji (član 153. stav 2-4. Ustava Republike Srbije). Otuda, telo koje je nadležno za donošenje Etičkog kodeksa u svom sastavu ima većinu sudija.

Sam Etički kodeks usvojen je 2010. godine (Sl. glasnik RS, broj 96/2010) a njegova sadržina je u velikoj meri bila inspirisana Standardima sudijske etike Društva sudija Srbije. Etički kodeks u značajnoj je meri usklađen sa Bangalorskim principima (Knežević Bojović, Milutinović, 2020). Nakon usvajanja, njegov tekst menjan je samo jedanput, i to kako bi se dodatno preciziralo da se radi o Etičkom kodeksu sudija (Sl. glasnik RS, broj 90/2021).

Osim Etičkog kodeksa, koji je obavezujući za sve sudije u Srbiji, Savet je usvojio Etički kodeks za svoje članove. Ovaj kodeks usvojen je 2016. godine, dakle, šest godina nakon usvajanja Etičkog kodeksa za sudije, i to nakon izbora trećeg sastava Saveta (Sl. glasnik RS, broj 26/2016). Usvajanje Etičkog kodeksa Saveta, koje nije izričito predviđeno Zakonom o Visokom savetu sudstva, može se posmatrati i kao iskazivanje namere ovog tela da se dodatno afirmiše kao telo koje čuva nezavisnost sudske vlasti i koje postupa u skladu sa najvišim profesionalnim standardima. Postojanje posebnog etičkog kodeksa koji se

<sup>7</sup> Važno je istaći da su sudije koje su bile članovi Društva sudija Srbije bile vezane odredbama Standarda sudijske etike koje je usvojilo ovo profesionalno udruženje.

<sup>8</sup> Član 13. Zakona o Visokom savetu sudstva, *Sl. glasnik RS* broj 116/2008, 101/2010, 88/2011, 106/2015, 76/2021.

primenjuje i na nosioce sudijskih funkcija, i na članove sudskog saveta koji ne dolaze iz reda sudija, preporučuje i Konsultativno veće evropskih sudija.<sup>9</sup>

Pitanje nadležnosti za donošenje Etičkog kodeksa sudija u setu pravosudnih zakona usvojenim početkom 2023. godine nije izmenjeno u odnosu na ranije prikazano rešenje. Ipak, novi Zakon o sudijama u svom članu 4. nešto detaljnije reguliše etičke principe vršenja sudijske funkcije. Za razliku od prethodnog zakona, novi Zakon o sudijama izričito navodi ove principe: nezavisnost, nepristrasnost, odgovornost i dostojanstvenost. Ovi principi nisu identični onima koje sadrži trenutno važeći Etički kodeks sudija, te se može očekivati da će i ovaj kodeks u budućnosti biti revidiran. Nadalje, članom 4. stavom 5. je precizirano da Visoki savet sudstva donosi Etički kodeks kojim se bliže uređuju etički principi vršenja sudijske funkcije. Zakonom o Visokom savetu sudstva ova nadležnost Saveta potvrđena je u odredbi člana 17. stav 1. tačka 17. Kao ni prethodni Zakon o Visokom savetu sudstva, ni novi zakon ne propisuje obavezu Saveta da usvoji poseban etički kodeks ili kodeks profesionalnog ponašanja za svoje članove. Istovremeno je potrebno istaći da ne postoje zakonske prepreke da Savet ovakav kodeks usvoji, nastavljajući sa svojom prethodnom dobrom praksom.

Načelno, može se zaključiti da su i prethodne i nove zakonske norme, koje se odnose na postojanje i usvajanje etičkog kodeksa, usklađene sa odgovorajućim međunarodnim standardima. Ovo je naročito značajno u svetlu činjenice da je praksa evropskih država u ovom pogledu veoma raznolika, te da u mnogim od njih ne postoje etički kodeksi ili kodeksi profesionalnog ponašanja koji su obavezujući za sve sudije u toj državi.<sup>10</sup>

## 2.2. ETIČKI ODBOR I POVERLJIVO SAVETOVANJE U VEZI SA ETIČKIM PITANJIMA PRE USVAJANJA NOVOG SETA PRAVOSUDNIH ZAKONA

Kao što je navedeno ranije, u međunarodnim standardima se navodi da je potrebno da postoji telo kojem sudije mogu da se obrate kako bi dobile podršku u pravilnoj primeni etičkog kodeksa, odnosno kodeksa profesionalnog

<sup>9</sup> Konsultativno veće evropskih sudija, Mišljenje 24 Razvoj pravosudnih saveta i njihova uloga u nezavisnom i nepristrasnom sudstvu, CCJE(2021)11, stav 17.

<sup>10</sup> Detaljni podaci dostupni su u izveštajima Grupe država protiv korupcije (GRECO) u okviru četvrtog kruga evaluacije pod naslovom „Sprečavanje korupcije u odnosu na narodne poslanike, sudije i tužioce“, koji su dostupni na adresi: <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/round-4>, 22.8.2023.

ponašanja.<sup>11</sup> U Srbiji, pitanje tela koje bi pratilo sprovođenje Etičkog kodeksa ili imalo savetodavnu ulogu u odnosu na poštovanje etičkog kodeksa nije bilo izričito regulisano zakonom sve do 2021. godine. Ipak, sledeći preporuku iz Izveštaja o evaluaciji za Srbiju, gde je istaknuto da je od ključnog značaja da sudije imaju pristup poverljivom savetovanju o etičkim pitanjima u okviru pravosuđa,<sup>12</sup> Savet je izmenama svog Poslovnika o radu 2016. godine predvideo osnivanje Etičkog odbora kao povremenog radnog tela Saveta.<sup>13</sup> Tada novi član 17a, bio je formulisan prilično lakonski i propisivao samo da je Etički odbor radno telo Saveta, čiji sastav i rad Savet uređuje posebnim aktom. Etički odbor obrazovan je Odlukom Saveta broj 119-05-142/2016-01, i u njegov sastav ušlo je troje sudija iz reda izbornih članova Saveta. Istom odlukom utvrđeni su i zadaci Etičkog odbora, koji su, *inter alia*, uključivali i praćenje poštovanja odredbi Etičkog kodeksa za sudije, te praćenje poštovanja odredaba Etičkog kodeksa za članove Visokog saveta sudstva. Naredni značajan korak u vezi sa Etičkim odborom Saveta predstavlja usvajanje Poslovnika o radu Etičkog odbora Visokog saveta sudstva (Sl. glasnik RS, broj 69/2018.), koji je usledio gotovo dve i po godine nakon uspostavljanja ovog tela. Etički odbor je i ovim Poslovníkom određen kao povremeno radno telo Saveta. Njime je takođe određeno da Etički odbor ima 5 članova, koje imenuje Savet na period od četiri godine. Kao nedostatak ovog normativnog rešenja može se izdvojiti nepostojanje bilo kakvih dodatnih uslova za imenovanje članova, čak ni onih koji bi se odnosili na integritet i ugled budućih članova. Poslovníkom iz 2018. godine nadležnost Etičkog odobra propisana je nešto detaljnije, i na tragu relevantnih međunarodnih standarda. Između ostalog, njime je propisana nadležnost Etičkog odbora da daje načelna mišljenja o tome da li je određeno ponašanje nosioca sudijske funkcije u skladu sa Etičkim kodeksom za sudije, odnosno da li je ponašanje člana Saveta u skladu sa Etičkim kodeksom članova Visokog saveta sudstva, kao i da donosi pisana uputstva i praktične smernice o

<sup>11</sup> Ako pogledamo stanje u državama članicama Saveta Evrope i u zemljama Severne i Južne Amerike, možemo konstatovati da postoje različita rešenja u vezi sa istom temom – poverljivim savetovanjem o etici za sudije i tužioce. U nekim državama savetovanje neposredno pruža odgovarajući pravosudni savet, dok u drugima postoje nezavisni etički odbori ili komisije kojima se poverava savetodavni zadatak, dok u trećim zemljama postoje izabrane sudije kao savetnici pri svim sudovima ili pak samo pri nekim sudovima. Vidi: Cardoso, J.M.D.M., Institut za uporedno pravo, Dokmanović, M. 2021, *Završni izveštaj sa preporukama za sistem poverljivog savetovanja sudija i tužilaca o etičkim pitanjima* (<https://rm.coe.int/hf9-confidential-counselling-srp/1680a35902>, 25.8.2023.)

<sup>12</sup> Izveštaj o evaluaciji Srbija, usvojen od strane GRECO na 68. Plenarnom zasjedanju (Strazbur, 15-19. jun 2015. god.), Greco Eval IV Rep (2014) 8E, stav 131.

<sup>13</sup> Te izmene i dopune Poslovnika o radu Visokog saveta sudstva (Sl. glasnik RS, broj 29/2013, 4/2016, 91/2016, 24/2017, 7/2018, 69/2018) objavljene su u Sl. glasniku RS broj 4/2016 od 22. januara 2016. godine.

etičkim pitanjima, a po potrebi obavlja poverljiva savetovanja sa podnosiocem inicijative. Naime, istovremeno je bilo predviđeno da Etički odbor postupa ili po sopstvenoj inicijativi ili na osnovu inicijative za davanje mišljenja koju podnese sudija, Savet ili član Saveta. Sam postupak podnošenja inicijative nije bio uređen kao poverljiv. Ovom normativnom rešenju upućene su određene kritike (Knežević Bojović, Milutinović, 2020.). Potom su tokom 2021. godine i izrađene konkretne preporuke usmerene na uspostavljanje sistema poverljivog savetovanja za sudije, na osnovu najboljih uporednih praksi, naročito u kontekstu ispunjavanja preporuke koju je još 2015. godine formulisao GRECO (Cardoso, 2021). Ove preporuke predstavljene su članovima Visokog saveta sudstva.

Potom su tokom 2021. i 2022. godine izvršene i značajne promene, pre svega, radi unapređenja zakonskog i podzakonskog uređenja sastava, nadležnosti i načina rada Etičkog odbora.

Kao prvo, Zakon o sudijama i Zakon o Visokom savetu sudstva su izmenjeni kako bi se Etički odbor propisao kao stalno radno telo Saveta (Član 2. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o sudijama, Sl. glasnik RS broj 76/2021, član 1. Zakona o dopuni Zakona o Visokom savetu sudstva, Sl. glasnik RS broj 76/2021.). Detaljnije je ovaj Etički odbor regulisan odredbama Pravilnika o radu Etičkog odbora, usvojenim 2021. godine (Pravilnik o radu Etičkog odbora Visokog saveta sudstva, Sl. glasnik RS broj 89/2021). Odredbama ovog pravilnika učinjeno je nekoliko značajnih iskoraka u pogledu sastava i načina rada Etičkog odbora.

Kao prvo, članom 11. je povećan broj članova Etičkog odbora sa pet na sedam, i u skladu sa nekim uporednim praksama, predviđeno da član Etičkog odbora može biti i sudija u penziji. Na ovaj način omogućeno je da i sudije koje uživaju ugled svojih kolega, a koje su izdvojene iz svakodnevne „politike“ suda mogu da nosiocima sudijskih funkcija pruže savetodavnu podršku u vezi sa etičkim pitanjima. Kao drugo, Pravilnikom su propisani uslovi za imenovanje članova Etičkog odbora, kao i postupak imenovanja članova. Konkretno, propisano je da se za člana odbora mogu imenovati sudije koje su obavljale tu funkciju najmanje petnaest godina, koji nisu disciplinski kažnjavani i koji nisu prekršili Etički kodeks sudija. Predviđeno je da se članovi Etičkog odbora imenuju na osnovu javnog poziva koji raspisuje Savet. Na ovaj način postupka izbora članova učinjen je transparentnijim, a sudije pozvane da aktivno doprinesu poštovanju etičkih normi. Kao treće, Pravilnikom je uređeno pitanje poverljivog savetovanja. Naime, postupka davanja načelnih mišljenja o tome da li je neko ponašanje sudije u skladu sa Etičkim kodeksom sudija, odnosno da li je ponašanje člana Saveta u skladu sa Etičkim kodeksom Visokog saveta sudstva, uređen je kao postupak koji je načelno zatvoren za javnost. Njegov ishod je načelno mišljenje, koje ne sadrži ime sudije čije je ponašanje ocenjeno usklađenim ili neusklađenim sa Etičkim kodeksom, ali koje se javno

objavljuje. Sa druge strane, poverljivo savetovanje je uređeno kao postupak koji se odvija između sudije i poverljivog savetnika, a odnosi se na primenu etičkih principa i pravila ponašanja utvrđenih odgovarajućim etičkim kodeksima, i to u konkretnim pojedinačnim situacijama. Poverljive savetnike, jednog ili više, imenuje Etički odbor među svojim članovima. Svoje mišljenje poverljivi savetnik daje neposredno sudiji, i dužan je da čuva identitet podnosioca zahteva. Međutim, mišljenje poverljivog savetnika nije obavezujuće ni za Savet, niti za Etički odbor ili disciplinske organe Saveta. Ovako regulisan institut poverljivog savetnika inspirisan je praksom slovenačkog savetnika za etiku i integritet.<sup>14</sup> Na osnovu novih normativnih rešenja, tokom 2021. godine, Savet je imenovao Etički odbor<sup>15</sup> u čiji sastav je ušlo četvoro nosilaca sudijske funkcije i troje sudija u penziji. Na svojoj prvoj, konstitutivnoj sednici, održanoj 15. oktobra 2021. godine, za predsednika Etičkog odbora i za poverljivog savetnika izabrani su dvojica sudija u penziji.<sup>16</sup> Ubrzo potom, objavljeni su i kontakt podaci koje sudije mogu koristiti kako bi se obratile poverljivom savetniku.

Prikazana rešenja predstavljala su dakle značajan korak ka afirmaciji značaja pitanja sudijske etike u Srbiji. Njima su jasno uspostavljena dva tela kojima se sudije mogu obratiti u vezi sa razjašnjenjem pitanja o primeni etičkog kodeksa, što predstavlja veoma napredno rešenje na evropskom nivou. U daljem radu, Etički odbor i poverljivi savetnik pokazali su spremnost novoimenovanih članova ovog tela da aktivno doprinesu unapređenju poštovanja etičkih standarda među domaćim sudijama. Ovo je lako vidljivo kako iz Izveštaja o radu Etičkog odbora, tako iz broja objavljenih načelnih mišljenja, te Izveštaja o radu poverljivog savetnika. Tokom 2022. godine, Etički odbor je doneo dvanaest načelnih mišljenja, a tokom 2023. godine šest načelnih mišljenja, koja su sva objavljena na internet stranici VSS.<sup>17</sup> (Istovremeno, iz izveštaja o radu Etičkog odbora za 2022. godinu se vidi da je poverljivi savetnik dao svoja

<sup>14</sup> <http://www.sodni-svet.si/#/kei/keiProjektMenu>, 20.8.2023.

<sup>15</sup> Zapisnik sa sednice Visokog saveta sudstva od 14. oktobra 2021. godine. Za članove Etičkog odbora imenovani su: Persida Jovanović sudija Apelacionog suda u Beogradu u penziji; Slobodan Gazivoda sudija Vrhovnog suda Srbije u penziji; 3) Ivana Marković Radojević sudija Apelacionog suda u Beogradu; Omer Hadžiomerović sudija Apelacionog suda u Beogradu u penziji; Mira Mičić sudija Višeg suda u Užicu; Julijana Mogoš Živković sudija Osnovnog suda u Negotinu i Milena Radivojević sudija Višeg suda u Subotici.

<sup>16</sup> [/https://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/Прва%20конститутивна%20седница%20Етичког%20одбора%20ВСС%2015.10.2021.%20године.pdf](https://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/Прва%20конститутивна%20седница%20Етичког%20одбора%20ВСС%2015.10.2021.%20године.pdf), 31.8.2023.

<sup>17</sup> <https://vss.sud.rs/sr/%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B0-%D1%82%D0%B5%D0%BB%D0%B0/%D0%B5%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%BA%D0%B8-%D0%BE%D0%B4-%D0%B1%D0%BE%D1%80>, 30.8.2023.



mišljenja povodom šesnaest zahteva tokom 2022. godine).<sup>18</sup> Poređenja radi, poverljivi savetnik je u Sloveniji za dve godine mandata dao svoja mišljenja po ukupno 3 zahteva.<sup>19</sup> Utisak je da su sudije pokazale jasnu potrebu za različitim vrstama savetovanja o etičkim pitanjima, i da su Etički odbor i njegov poverljivi savetnik uspeli da sa sudijama razviju odnos poverenja. Istovremeno, tokom 2022. godine, Pravilnik o radu Etičkog odbora još jednom je promenjen (Sl. glasnik RS, broj 68/2022), i to na inicijativu samog Etičkog odbora. Postupak pred Etičkim odborom ovim pravilnikom je uređen na mnogo dosledniji način. Konkretno, članom 34. novog pravilnika propisano je da svako može Etičkom odboru podneti inicijativu za donošenje načelnog mišljenja o tome da li bi određeno ponašanje sudija bilo u skladu sa Etičkim kodeksom. Za razliku od ranijih normativnih rešenja, pravilnikom je propisano da se inicijativa može podneti i anonimno, čime je dodatno uspostavljena poverljiva priroda i ovog postupka. Pravilnikom je jasno propisano da kada Etički odbor postupa u skladu sa tada važećom odredbom člana 30. Zakona o sudijama, odnosno kada treba da odluči koji su postupci oprečni dostojanstvu i nezavisnosti sudije, sam odbor ne utvrđuje istinitost tih navoda, već samo razmatra da li bi takvo ponašanje sudije u načelu bilo u skladu sa Etičkim kodeksom ili ne. Pravilnikom je takođe ukazano da Etički odbor može, na sopstvenu inicijativu, donositi kako načelna mišljenja, tako i smernice (član 46.). Smernicama Etički odbor zapravo ukazuje sudijama na način koji bi trebalo da se ponašaju u određenim situacijama. Postojanje ovakvih smernica takođe je jedna preporuka GRECO iz 2015. godine. Konačno, pravilnikom iz 2022. godine pitanje poverljivog savetovanja uređeno je na veoma sličan način kao i u prethodnom pravilniku, s tim što je ukazano da mišljenje poverljivog savetnika nije obavezujuće ni za sudiju koji je savetovanje tražio. Suštinski, usvojeno je stanovište koje je izneo slovenački bivši Savetnik za etiku i integritet – da poverljivo savetovanje služi sudiji da dobije samo još jedno mišljenje u vezi sa konkretnom etičkom dilemom.

Kao što se iz navedenog izlaganja može videti, u periodu od dve godine učinjeno je mnogo na jasnom profilisanju Etičkog odbora i Poverljivog savetnika

---

<sup>18</sup> Izveštaj o radu Etičkog odbora Visokog saveta sudstva za 2022. godinu, /<https://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/ИЗВЕШТАЈ%20О%20РАДУ%20ЕТИЧКОГ%20ОДБОРА%20ВИСОКОГ%20САВЕТА%20СУДСТВА%20ЗА%202022.%20ГОДИНУ>. pdf, 29.8.2023, str. 3.

<sup>19</sup> Ova informacija je saopštena na radionici u vezi sa poverljivim savetovanjem za sudije i tužioce, organizovanoj pod okriljem Projekta “Jačanje nezavisnosti i odgovornosti pravosuđa” HORIZONTAL FACILITY ZA ZAPADNI BALKAN I TURSKU II, održanoj 24. novembra 2021. godine, u kojoj je učestvovao i prvi slovenački Savetnik za etiku i integritet, sudija u penziji Janez Vlaj. Radionici je u svojstvu konsultantkinje Saveta Evrope prisustovala i autorka, i podatak o broju podnetih zahteva uzet je iz beležaka autorke sa navedene radionice.

kao tela od poverenja i tela koje aktivno pristupa izvršavanju svojih nadležnosti. Istovremeno se može zaključiti da su učinjeni i značajni koraci ka doslednoj primeni relevantnih međunarodnih standarda, te punoj operacionalizaciji etičke dimenzije sudskog samoupravljanja. Otuda se i rešenja koja se odnose na Etički kodeks i Etički odbor, usvojena novim setom pravosudnih zakona, čine kao necelishodan korak unazad. Zbog čega je to slučaj?

### 2.3. ETIČKI ODBOR U NOVOM SETU PRAVOSUDNIH ZAKONA

Zakon o Visokom savetu sudstva (član 19.) iz 2023. godine dosledno je zadržao rešenje prema kome je Etički odbor stalno radno telo Visokog saveta sudstva. Ovim zakonom, međutim, broj članova Etičkog odbora smanjen je na broj koji je bio propisan pre usvajanja odgovarajućeg podzakonskog akta iz 2021. godine, tako što propisuje da Etički odbor ima pet članova. Istovremeno, zakonom je izričito propisano da članovi Etičkog odbora dolaze iz reda sudija, što znači da je zakonodavac odustao od usvojenog korisnog rešenja prema kome članovi ovog tela mogu biti i sudije u penziji. Samim tim, mandat tri člana postojećeg sastava Etičkog odbora doveden je u pitanje. Iako je tačno da je Zakonom o Visokom savetu sudstva propisano da on sam bliže uređuje obrazovanje, sastav i način rada svojih radnih tela (član 19. stav 4.), zakonska odredba u pogledu broja članova Etičkog odbora, kao i kategorije lica koja mogu ući u njegov sastav, prilično je jasna i nedvosmislena. Utisak je da je zakonodavac zanemario dosadašnje normativne i praktične napore Saveta u ovom pogledu. Slično tome, ni Zakon o sudijama ni Zakon o Visokom savetu sudstva iz 2023. godine ne normiraju institut poverljivog savetovanja ni poverljivog savetnika, iako se pokazalo da za njegovim radom postoji jasna potreba i uprkos jasnoj preporuci GRECO da potreba za ovakvom vrstom podrške sudijama u Srbiji treba da postoji. Ovaj previd zakonodavca dodatno je vidljiv kada se uzme u obzir činjenica da je Zakonom o visokom savetu sudstva jasno predviđeno postojanje člana Saveta iz reda sudija za postupanje u slučaju neprimerenog uticaja na rad sudije i suda – tela koje je takođe uvedeno prvo kroz izmene i dopune Poslovnika o radu Visokog saveta sudstva od 2021. godine (Odluka o izmenama i dopunama Poslovnika o radu Visokog saveta sudstva, Sl. glasnik RS, broj. 38/2021). Budući da se podzakonski akti propisani ovim zakonom donose u roku od jedne godine, od dana konstituisanja Saveta (član 68. Zakona), odnosno do 10. maja 2024. godine, ostaje da se vidi hoće li Savet u aktu kojim će bliže urediti rad Etičkog odbora zadržati institut poverljivog savetnika, i kako će ga regulisati. Svakako bi bilo bolje da je barem postojanje mehanizma poverljivog savetovanja bilo izričito regulisano novim zakonom. Ovo je naročito važno ako se sagledaju još neke nove nadležnosti koje su novim zakonima

poverene Etičkom odboru, a koje mogu imati potencijalan negativan uticaj na otvorenost sudija da se obrate Etičkom odboru. Naime, nadležnost Etičkog odbora, propisana ranijim članom 30. Zakona o sudijama, je u novom zakonu (član 31.) konkretizovana, te je propisano da Etički odbor odlučuje koja je funkcija, posao ili privatni interes u suprotnosti sa dostojanstvom i nezavisnosti sudije i štetni po ugled sudijske funkcije, na osnovu Etičkog kodeksa. U Zakonu je, takođe, dosadašnji, donekle kontroverzni disciplinski prekršaj “kršenje odredaba Etičkog kodeksa u većoj meri” (član 90. stav 1. alineja 18. Zakona o sudijama, Sl. glasnik RS, broj 116/2008, 58/2009) promenjen tako da sada glasi “kršenje odredbe Etičkog kodeksa u većoj meri koje je utvrđeno od strane Etičkog odbora” (član 97. stav 1. tačka 20.). Na ovaj način zakonodavac je pokušao da uspostavi jasnu i nedvosmislenu vezu između disciplinske i etičke odgovornosti sudija. Podsetimo, međunarodni standardi načelno nalažu da se disciplinska i etička odgovornost sudija razdvoje, odnosno prihvataju mogućnost da samo najteže povrede standarda profesionalnog ponašanja budu disciplinski sankcionisane.<sup>20</sup> Istovremeno, zakonodavac je na prilično lakonski način regulisao ulogu Etičkog odbora u odlučivanju o postojanju ovog disciplinskog prekršaja, tako je što je propisao rok od 90 dana od podnošenja zahteva za utvrđivanje kršenja u kome je Etički odbor dužan da odluči o kršenju odredbe Etičkog kodeksa u znatnoj meri. Zakonom nije jasno propisano ko ima aktivnu legitimaciju za podnošenje ovakvog zahteva, kao ni to da li zahtev može biti podnet nakon što je Etički odbor već prethodno usvojio određeno načelno mišljenje imajući u vidu ponašanje za koje se potom traži uvrđivanje kršenja u kontekstu disciplinskog postupka. Zakonodavac je ujedno propustio i da uredi vrstu odluka koje u okviru svog mandata donosi Etički odbor. Iako bi se moglo tvrditi da ovo pitanje ne treba da bude regulisano zakonom, već podzakonskim aktom Saveta, čini se da bi upravo imajući u vidu opredeljenje zakonodavca da odluke Etičkog odbora uvede u tok disciplinskog postupka, bilo celishodnije da je pitanje i drugih odluka koje Etički odbor usvaja bilo regulisano zakonom, makar samo upućivanjem na vrste ovih odluka. To se moglo učiniti unošenjem u jednu zakonsku normu onih akata koji su izričito pomenuti u verziji Pravilnika o radu Etičkog odbora Visokog saveta sudstva iz 2022. godine. Kako stvari sada stoje, postojeće zakonsko rešenje uspostavlja Etički odbor pre kao neko vrstu jakog kontrolnog, a ne savetodavnog tela. Moglo bi se očekivati da će i sudije imati drugačiji odnos prema Etičkom odboru koji donosi odluke o njihovoj potencijalnoj disciplinskoj odgovornosti nego prema Etičkom odboru koji usvaja samo načelna mišljenja i smernice. Tim pre se čini da će postojati

---

<sup>20</sup> Mišljenje br. 3 Konsultativnog veća evropskih sudija upućeno Komitetu ministara Saveta Evrope o načelima i pravilima profesionalnog ponašanja sudija, a naročito etike, nespojivog ponašanja i nepristrasnosti, KVES (2002) Op. br. 3, stav 45. i 49.

dotatna potreba za poverljivim savetnikom i poverljivim savetovanjem. Ostaje da se vidi da li će, za razliku od zakonodavca, Savet odlučiti da ostavi na snazi postojeće dobre prakse i očuva načinjeni napredak.

### 3. BUDŽET ZA TEKUĆI RAD SUDOVA KAO DIMENZIJA SUDSKE SAMOUPRAVE U SRBIJI

Kako je već istaknuto, budžetska pitanja nisu klasična nadležnost sudskih saveta takozvanog južnoevropskog tipa. Sa druge strane, finansijska dimenzija sudskog samoupravljanja prepoznata je kao jedna od važnih dimenzija koju preuzimaju ili sudski saveti ili druga slična tela. Konsultativno veće evropskih sudija prepoznalo je još 2007. godine finansijske nadležnosti za pregovaranje i upravljanje budžetom koje mogu imati sudski saveti.<sup>21</sup> Venecijanska komisija pak, stoji na stanovištu da bi u budžetskoj materiji savet mogao da ima određeni uticaj na budžetske odluke, bilo pripremanjem nacrtu budžeta ili davanjem komentara na nacrt dostavljen od nadležnog ministarstva (Stanić, 2022, 38). Prakse evropskih država su raznolike – u pojedinim je poveren izvršnoj vlasti, u nekima su pravosudni saveti ili sudovi uključeni u pripremu budžeta, dok su u šest država sudski saveti i sudovi jedine institucije uključene u izradu budžeta za savete i za sudove.<sup>22</sup> U novijoj literaturi ukazuje se i na proces prilagođavanja sudskih budžeta modelima novog javnog menadžmenta, odnosno na budžetiranje prema očekivanom učinku, koje je prepoznato u praksama pojedinih država, kao što su Francuska, Finska i Holandija.<sup>23</sup>

Izrada budžeta za rad sudova i sudskog saveta u Srbiji dugo godina bila je poverena isključivo izvršnoj vlasti, odnosno ministarstvu nadležnom za pravosuđe. Potom je nadležnost podeljena između ovog ministarstva i Saveta, ali uz nedovoljno jasnu podelu budžetske nadležnosti u oblastima kao što su finansiranje održavanja i kapitalne investicije.<sup>24</sup> Podela nadležnosti za budžet potreban za rad sudova zadržana je i u novom setu pravosudnih zakona.

<sup>21</sup> Konsultativno veće evropskih sudija, Mišljenje br. 10 Savet sudstva u službi društva, stav 75.

<sup>22</sup> CEPEJ, *European judicial systems CEPEJ Evaluation Report, 2022 Evaluation cycle (2020 data)*, str. 28. ([https://www.coe.int/en/web/cepej/special-file-report-european-judicial-systems-cepej-evaluation-report-2022-evaluation-cycle-2020-data?p\\_p\\_id=56\\_INSTANCE\\_Pec933yX8xS5&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_col\\_id=column-4&p\\_p\\_col\\_pos=1&p\\_p\\_col\\_count=2, 30.8.2023](https://www.coe.int/en/web/cepej/special-file-report-european-judicial-systems-cepej-evaluation-report-2022-evaluation-cycle-2020-data?p_p_id=56_INSTANCE_Pec933yX8xS5&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-4&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2, 30.8.2023)).

<sup>23</sup> Viapiana, F. i Fabri, M., 2022, Administration of Justice and Courts' Budget:: An Independence and a Managerial Issue, *Public Sciences & Policies*, 5(1), pp. 53–68. doi: 10.33167/2184-0644.CPP2019.VVN1/pp. 53-68.

<sup>24</sup> Svetska banka, 2014, *Funkcionalna analiza pravosuđa u Srbiji*, str. 247.

Konkretno, članom 87. Zakona o uređenju sudova iz 2023. godine propisano je da Visoki savet sudstva predlaže obim i strukturu budžetskih sredstava neophodnih za tekuće rashode sudova, osim rashoda za sudsko osoblje, i vrši raspodelu ovih sredstava sudovima. Istim članom je nadalje propisano da Ministarstvo nadležno za pravosuđe predlaže obim i strukturu budžetskih sredstava neophodnih za tekuće rashode za sudsko osoblje, održavanje opreme i objekata sudova, rashode za investiciona i kapitalna ulaganja za sudove, uređenje i razvoj pravosudnog informacionog sistema i vrši raspodelu ovih sredstava. Zakonom o Visokom savetu sudstva detaljnije je propisan deo budžetskog procesa u nadležnosti Saveta. Tako je članom 4. ovoga zakona propisano da budžet priprema sekretar Saveta, a potom ga dostavlja novoustanovljenom stalnom radnom telu Saveta – Budžetskoj komisiji. Ova komisija potom utvrđuje predlog budžeta i upućuje ga predsedniku Saveta radi dostavljanja na mišljenje ministarstvu nadležnom za poslove finansija. Zakonom je izričito propisana dužnost ministra nadležnog za poslove finansija da Savetu dostavi obrazloženo mišljenje o predlogu budžeta. Ukoliko ministar ima primedbe na dostavljeni predlog, onda je dužan da organizuje konsultacije sa Predsednikom Saveta i Budžetskom komisijom, radi postizanja saglasnosti. Ako primedbi nema, ili ako se postigne saglasnost, Savet je taj koji utvrđuje konačan predlog budžeta, i taj predlog se bez imena uključuje u nacrt, odnosno predlog zakona o budžetu. Čak i ako se saglasnost ne postigne, konačni predlog Saveta se uključuje u predlog, odnosno nacrt zakona o budžetu, ali pod uslovom da je predlog budžeta Saveta u okviru opredeljenog obima rashoda i izdataka.

Kao što se vidi, Savet je dobio mogućnost da neposredno pregovara sa ministarstvom finansija o svom budžetu kao i o budžetu za tekuće rashode sudova, kao i garanciju da će, ukoliko se ne postigne saglasnost sa Ministarstvom finansija u pogledu iznosa tog budžeta, on svejedno biti predstavljen zakonodavcu u skladu sa konačnom odlukom Saveta. U Savetu je, kako se vidi, formirano i posebno stalno radno telo – čiji sastav još uvek nije poznat, budući da je to pitanje koje treba da bude uređeno aktom Saveta – ali koje bi trebalo da se sistemski i cele godine bavi budžetom, kako njegovom izradom, tako i njegovim izvršenjem.

Sa druge strane, preostali deo budžeta od značaja za rad sudova, tačnije plate zaposlenih u sudovima, sredstva za održavanje opreme i objekata sudova, rashode za investiciona i kapitalna ulaganja za sudove, uređenje i razvoj pravosudnog informacionog sistema, priprema ministarstvo nadležno za pravosuđe, u skladu sa redovnom budžetskom procedurom. Sasvim je jasno da onaj deo budžeta koji je u neposrednoj nadležnosti Saveta, nije dovoljan da obezbedi efikasan rad sudova, niti da omogući iskorak ka programskom

budžetiranju, za koje je metodologija već izrađena u okviru projektne podrške Evropske unije, Visokom savetu sudstva, tokom 2021. godine.<sup>25</sup>

Pitanje koje se nameće na osnovu ovako podeljene nadležnosti između dva navedena tela, naime državnog organa koji jemči nezavisnost sudske vlasti, i Ministarstva pravde kao predstavnika izvršne vlasti, jeste to u kojoj meri će ova dva dela pravosudnog budžeta biti međusobno usklađena, kao i to u kojoj meri će osvojeno jaka pregovaračka pozicija Saveta u budžetskom procesu biti podržana budžetskim procesom ministarstva pravde. Ovo je naročito važno u svetlu činjenice da investiciona i kapitalna ulaganja u sudove i razvoj informacionog sistema u pravosuđu ostaju u nadležnosti Ministarstva pravde. To znači da će, kako bi postigli eventualne postavljene ciljeve, ova dva organa morati blisko da sarađuju prilikom izrade budžeta. Način i oblik ove saradnje nisu jasno uređeni novim zakonima.

Dosadašnja iskustva u razvoju institucija sudske vlasti u Srbiji išla su u pravcu njihovog jasnog razgraničenja od preostale dve grane vlasti. U odnosu na budžetski proces se jasno vidi kako će to razgraničenje morati sistemski, a možda i institucionalno da se prevaziđe. Jedan od načina da se to učini jeste kroz poseban mehanizam koordinacije između pravosudnih organa i organa izvršne vlasti.

### 3.1. MEHANIZMI KOORDINACIJE IZMEĐU IZVRŠNE I SUDSKE VLASTI – UPOREDNI PRIKAZ I MOGUĆNOSTI U SRBIJI

Ovakva praksa, iako možda deluje donekle kontraintuitivno, identifikovana je, u različitim oblicima, u pojedinim evropskim državama, kao što su Španija i Irska, te u kanadskoj provinciji Britanska Kolumbija (Musmuti, 2022). Oblici koordinacionih mehanizama i mehanizama saradnje dve grane vlasti raznovrsni su, ali za potrebe ovog rada su naročito zanimljivi oni koji se odnose na budžetski proces. Oni postoje u Španiji u obliku sektorske konferencije, čiji je zadatak koordinacija upravljanja resursima u pravosuđu kako bi se obezbedilo dobro funkcionisanje pravosuđa (Musmuti, 2022, 11). Važno je istaći da sektorska konferencija u Španiji odgovara na posebne izazove u praktičnom budžetiranju koji proizilaze iz složenog državnog uređenja, odnosno konkretno se, između ostalog, bavi utvrđivanjem objektivnih kriterijuma koji služe kao osnova za teritorijalnu raspodelu budžetskih aproprijacija, kao i njihovom raspodelom na početku finansijske godine (Ibidem). Slično tome, u Britanskoj Kolumbiji zaključen je Memorandum o razumevanju između ministra pravde i državnog

<sup>25</sup> <https://support-to-high-judicial-council.eu/zatebe.rs/rs/vesti/pripremljena-programsko-budzetska-metodologija-za-sudstvo>, 25.8.2023.

pravobranioca Britanske Kolumbije i predsednika vrhovnog suda Britanske Kolumbije. Posebne oblasti obuhvaćene Memorandumom o razumevanju uključuju, između ostalog, obezbeđivanje resursa, budžetiranje i informacione tehnologije (Musmuti, 2022, 25).

Potreba za jasnom i doslednom koordinacijom između Visokog saveta sudstva i Ministarstva pravde prepoznata je i u Srbiji. Na temeljima uporednopravne studije u kojima su predstavljena navedena, ali i druga iskustva uspostavljanja mehanizama saradnje između državnih organa iz različitih grana vlasti, pre svega sudske i izvršne, čak i pre usvajanja seta novih pravosudnih zakona, prepoznata je potreba za institucionalizacijom jednog ovakvog mehanizma. Dakle, u okviru projekta u kome je istraživanje sprovedeno, predstavnici Ministarstva pravde, Saveta ali i tadašnjeg Državnog veća tužilaca prepoznali su potrebu uspostavljanja ovakvog mehanizma, ukazujući na potrebu da on ima svoj jasan zakonski osnov, kao i da bi od ključnog značaja bilo da postoje jasna pravila o obaveznosti odluka koji bi ovaj mehanizam donosio, kao i da se uspostavi jasna dinamika redovnih sastanaka u okviru mehanizma (Knežević Bojović, 2022). Kao teme za saradnju prepoznate su:

- Budžet (uključujući: infrastrukturu, budžet za obuke, naknade štete iz pravosudnog budžeta),
- Ljudski resursi u pravosuđu,
- IKT,
- Javne politike i propisi koji utiču na pravosuđe.

Ipak, novi set pravosudnih zakona sadrži tek naznake mogućnosti da se ovakav mehanizam uspostavi, dok je njegovo institucionalno prepoznavanje u potpunosti izostalo, iako se čini da ova potreba jasno proizilazi iz pomenute podele budžetskih nadležnosti između Saveta i Ministarstva pravde, kao i činjenice da u pitanje funkcionisanja i finansiranja Pravosudne akademije nije intervenisano dok obuke ostaju jedno od ključnih jemstava ne samo kvaliteta pravde, već su i inherentni element nezavisnosti pravosuđa. Mogućnost za naknadno uspostavljanje posebnog mehanizma kroz podzakonske akte može se identifikovati u normi člana 2. Zakona o Visokom savetu sudstva iz 2023. godine, prema kojoj u okviru svoje nadležnosti Savet ostvaruje saradnju sa Visokim savetom tužilaštva, drugim organom Republike Srbije, autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave ili gradske opštine, javnom službom, imaoce javnih ovlašćenja i drugim fizičkim i pravnim licem, pravosudnim savetom druge države i međunarodnom organizacijom. Ostaje da se vidi da li će akti, koje će usvojiti sam Savet, ići u pravcu formalizacije nekih od oblika ove saradnje, ili će ona ostati na *ad hoc* osnovi.

#### 4. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Tokom poslednjih decenija, pravosudni sistem u Srbiji je, čini se, u stanju konstantne reforme. Izmene ustavnog, zakonskog i, shodno tome, institucionalnog okvira, nominalno su bile usmerene na jačanje nezavisnosti sudstva kao treće grane vlasti. Uspostavljanje pravosudnih saveta i jasno definisanje njihovih nadležnosti predstavlja naročito značajan reformski zahvat u tom pogledu. I dok se pitanje položaja sudskog saveta, njegovog sastava i načina izbora njegovih članova, te njegove nadležnosti u pogledu izbora, napredovanja, disciplinske odgovornosti i prestanka funkcije sudija temeljno preispituju i predstavljaju okosnicu normativnih intervencija, neke druge dimenzije rada tela sudske samouprave ne privlače toliko pažnje stručne javnosti, iako su inherentno vezane za postizanje suštinske nezavisnosti sudstva. U radu su prikazane dve takve dimenzije – etička odgovornost sudija i priprema budžeta za rad sudova. Iz kritičke analize može se zaključiti da su oba navedena pitanja u dvema godinama koje su neposredno prethodile ustavnoj i zakonskoj reformi u Srbiji, koja se odnosi na pravosudni sektor, prepoznata kao značajna, te da su kroz aktivnost Visokog saveta sudstva učinjeni značajni naponi da se normativni okvir i praksa usklade sa odgovarajućim evropskim standardima, naročito u oblasti sudijske etike, odnosno da su identifikovani potencijalni problemi i iznađena uporednopravna rešenja za njihovo prevazilaženje, pre svega u odnosu na pitanje izrade delotvornog budžeta za rad sudova u uslovima podeljene nadležnosti za ovo značajno pitanje. Utisak je da se u novom setu pravosudnih zakona, koji su usledili nakon ustavne reforme, na ova dostignuća zaboravilo, odnosno, da su ona ostala u senci nominalno važnijih pitanja. Nažalost, to ujedno znači i da su pojedina dobra rešenja u potpunosti onemogućena zakonskim normama – kao što je, na primer, učešće sudija u penziji u radu Etičkog odbora, dok je istovremeno propušteno da se u zakonu uspostavi jasan pravni osnov za dalju podzakonsku razradu nekih drugih rešenja – kao što je poverljivo savetovanje, odnosno institucionalizacija saradnje između Visokog saveta sudstva i Ministarstva pravde u izradi sudskog budžeta. U periodu koji predstoji do 10. maja 2024. godine, Visoki savet sudstva će imati priliku da kroz svoje podzakonske akte i praksu sačuva neka od navedenih dostignuća, pokazujući tako svoje jasno opredeljenje za punu artikulaciju različitih dimenzija sudske samouprave u funkciji nezavisnosti sudstva.



## LITERATURA

1. Kosař, D., 2018, Beyond Judicial Councils: Forms, Rationales and Impact of Judicial Self-Governance in Europe, *German Law Journal*, 19(7), str. 1567-1612. doi:10.1017/S2071832200023178.
2. Mirić, R., Bangalorski principi – doprinos razvoju sudijske etike, *Strani pravni život*, 3, str. 327-342.
3. Rakić Vodinelić V. et al., 2003, *Pravosudni saveti*, Beograd, Institut za uporedno pravo.
4. Stanić, M., 2022, *Sudski saveti – sastav i nadležnosti širom Evrope*, Beograd, Institut za uporedno pravo.
5. Šipulova K. et al., 2023, Judicial Self-Governance Index: Towards better understanding of the role of judges in governing the judiciary, *Regulation & Governance*, 17, str. 22–42, doi:10.1111/rego.12453.
6. Viapiana, F. i Fabri, M., 2022, Administration of Justice and Courts' Budget: An Independence and a Managerial Issue, *Public Sciences & Policies*, 5(1), pp. 53–68. doi: 10.33167/2184-0644.CPP2019.VVN1/, pp. 53-68.

## Propisi

1. Etički kodeks, *Sl. glasnik RS*, broj 96/2010
2. Etički kodeks članova Visokog saveta sudstva, *Sl. glasnik RS*, broj 26/2016
3. Etički kodeks sudija, *Sl. glasnik RS* broj 90/2021
4. Konsultativno veće evropskih sudija, Mišljenje br. 3 Konsultativnog veća evropskih sudija upućeno Komitetu ministara Saveta Evrope o načelima i pravilima profesionalnog ponašanja sudija, a naročito etike, nespojivog ponašanja i nepristrasnosti, KVES (2002) Op. br. 3
5. Konsultativno veće evropskih sudija, Mišljenje br. 10 Savet sudstva u službi društva
6. Konsultativno veće evropskih sudija, Mišljenje 24 Razvoj pravosudnih saveta i njihova uloga u nezavisnom i nepristrasnom sudstvu, CCJE(2021)11
7. Odluka o izmenama i dopunama Poslovnika o radu Visokog saveta sudstva, *Sl. glasnik RS*, broj 38/2021
8. Preporuka CM/REC (2010)12 Komiteta ministara državama članicama o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornosti, usvojena od strane Komiteta ministara 17. novembra 2010. na 1098. sastanku zamenika ministara
9. Poslovnik o radu Etičkog odbora Visokog saveta sudstva, *Sl. glasnik RS*, broj 69/2018
10. Poslovnik o radu Visokog saveta sudstva, *Sl. glasnik RS*, broj 29/2013, 4/2016, 91/2016, 24/2017, 7/2018, 69/2018
11. Pravilnik o radu Etičkog odbora Visokog saveta sudstva, *Sl. glasnik RS* broj 89/2021.

12. Pravilnik o radu Etičkog odbora Visokog saveta sudstva, *Sl.glasnik RS*, broj 68/2022
13. The Bangalore Draft Code of Judicial Conduct 2001 adopted by the Judicial Group on Strengthening Judicial Integrity, as revised at the Round Table Meeting of Chief Justices held at the Peace Palace, The Hague, November 25-26, 2002
14. Ustav Republike Srbije, *Sl.glasnik RS*, broj 98/06
15. Zakon o dopuni Zakona o Visokom savetu sudstva, *Sl. glasnik RS* broj 76/2021
16. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o sudijama, *Sl.glasnik RS* broj 76/2021
17. Zakon o sudijama, *Sl. glasnik RS*, br. 116/2008, 58/2009 (Odluka Ustavnog suda), 104/2009, 101/2010, 8/2012 (Odluka Ustavnog suda), 121/2012, 124/2012 (Odluka Ustavnog suda), 101/2013, 111/2014 (Odluka Ustavnog suda), 117/2014, 40/2015, 63/2015 (Odluka Ustavnog suda), 106/2015, 63/2016 (Odluka Ustavnog suda), 47/2017, 76/2021
18. Zakon o uređenju sudova, *Sl. glasnik RS*, broj 10/2023
19. Zakon o Visokom savetu sudstva, *Sl. glasnik RS* broj 116/2008, 101/2010, 88/2011, 106/2015, 76/2021.
20. Zakon o Visokom savetu sudstva, *Sl. glasnik RS*, broj 10/2023

### Izvori sa interneta

1. Bobek, M., Kosař, D. *Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe*, Research Paper in Law, 07/2013 ( [http://aei.pitt.edu/47507/1/researchpaper\\_7\\_2013\\_bobek\\_kosar.pdf](http://aei.pitt.edu/47507/1/researchpaper_7_2013_bobek_kosar.pdf), 28.8.2023.)
2. Cardoso, J.M.D.M, Institut za uporedno pravo, Dokmanović, M. 2021, *Završni izveštaj sa preporukama za sistem poverljivog savetovanja sudija i tužilaca o etičkim pitanjima* (<https://rm.coe.int/hf9-confidential-counselling-srp/1680a35902>, 25.8.2023)
3. CEPEJ, *European judicial systems CEPEJ Evaluation Report, 2022 Evaluation cycle (2020 data)*, ([https://www.coe.int/en/web/cepej/special-file-report-european-judicial-systems-cepej-evaluation-report-2022-evaluation-cycle-2020-data-?p\\_p\\_id=56\\_INSTANCE\\_Pec933yX8xS5&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_col\\_id=column-4&p\\_p\\_col\\_pos=1&p\\_p\\_col\\_count=2](https://www.coe.int/en/web/cepej/special-file-report-european-judicial-systems-cepej-evaluation-report-2022-evaluation-cycle-2020-data-?p_p_id=56_INSTANCE_Pec933yX8xS5&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-4&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2), 30.8.2023.)
4. Etički odbor Visokog saveta sudstva, <https://vss.sud.rs/sr/%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B0-%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%BD%D0%B0-%D1%82%D0%B5%D0%BB%D0%B0/%D0%B5%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%BA%D0%B8-%D0%BE%D0%B4%D0%B1%D0%BE%D1%80>, 30.8.2023.

5. Etički odbor Visokog saveta sudstva, *Izveštaj o radu Etičkog odbora Visokog saveta sudstva za 2022. godinu*, /<https://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/ИЗВЕШТАЈ%20О%20РАДУ%20ЕТИЧКОГ%20ОДБОРА%20ВИСОКОГ%20САВЕТА%20СУДСТВА%20ЗА%202022.%20ГОДИНУ.pdf>, , 29.8.2023
6. GRECO, <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/round-4>, 22.8.2023.
7. GRECO, Izveštaj o evaluaciji Srbija, usvojen od strane GRECO na 68. Plenarnom zasjedanju (Strazbur, 15-19. jun 2015. god.), Greco Eval IV Rep (2014) 8E
8. <https://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/Прва%20конститутивна%20седница%20Етичког%20одбора%20ВСС%2015.10.2021.%20године.pdf>, 31.8.2023.
9. <http://www.sodni-svet.si/#/kei/keiProjektMenu>, 20.8.2023.
10. <https://support-to-high-judicial-council.euzatebe.rs/rs/vesti/pripremljena-programsko-budzetska-metodlogija-za-sudstvo>, 25.8.2023.
11. Mrčela, M., *Application of a Code of Conduct for Judges*, (<https://www.unodc.org/dohadecoleration/en/news/2020/01/application-of-a-code-of-conduct-for-judges.html>, 30.8.2023.)

### Ostali izvori

1. Knežević Bojović, A., Milutinović, LJ, 2020, *Sudijska etika u Srbiji – analiza pravnog okvira i preporuke za unapređenje*, izrađena u okviru IPA 2016 Projekta „EU za Srbiju – Podrška Visokom savetu sudstva”
2. Knežević Bojović, A., 2022, *Ključni nalazi istraživanja i preporuke u vezi sa uspostavljanjem i radom mehanizama koordinacije između izvršne i sudske vlasti u Srbiji*, izrađeni u okviru projekta „Jačanje nezavisnosti i odgovornosti pravosuđa u Srbiji“ u sklopu zajedničkog programa EU i Saveta Evrope „Horizontalni instrument za Zapadni Balkan i Tursku – faza II“
3. Musmuti, M. , 2022, *Mehanizmi koordinacije između izvršne i sudske vlasti u državama članicama Saveta Evrope i šire*, studija izrađena u okviru projekta „Jačanje nezavisnosti i odgovornosti pravosuđa u Srbiji“ u sklopu zajedničkog programa EU i Saveta Evrope „Horizontalni instrument za Zapadni Balkan i Tursku – faza II“
4. Svetska banka, 2014, *Funkcionalna analiza pravosuđa u Srbiji*.
5. Zapisnik sa sednice Visokog saveta sudstva od 14. oktobra 2021. godine

## ETHICAL AND FINANCIAL DIMENSION OF JUDICIAL SELF-GOVERNMENT - PRESENTATION OF TRENDS IN SERBIA

Ana Knežević Bojović

### SUMMARY

*Judicial councils are bodies that protect the independence of both the judicial system and individual judges, while guaranteeing the efficiency and quality of the judiciary. In recent years, some authors have looked at the issue of bodies of judicial self-government more broadly, so that they do not include only judicial councils, but also other bodies within the judicial system that meet the following conditions, while other authors, for a more complete overview of the wider spectrum of competences of bodies of judicial self-government, propose a classification into eight different dimensions judicial self-government. In her work, the author pays attention to ethical and financial aspects and dimensions of judicial self-governance. Through a critical review of issues of importance for judicial ethics and the bodies that ensure compliance and application of ethical rules, as well as the preparation of the budget of the High Council of the Judiciary and the budget for the work of the courts, the author points to the achievements in these areas achieved before the adoption of the new set of judicial laws in 2023 , and to the shortcomings and omissions of the new legal framework.*

**Keywords:** *judicial council, council, ethics, budget, judicial self-management, Serbia, reform, judiciary.*