

INSTITUT ZA UPOREDNO PRAVO
MONOGRAFIJA 204

Dr Ana Knežević Bojović

ETIČKA DIMENZIJA SUDSKE SAMOUPRAVE U SRBIJI

Beograd, 2025

ETIČKA DIMENZIJA SUDSKE SAMOUPRAVE U SRBIJI



**INSTITUT ZA UPOREDNO PRAVO
MONOGRAFIJA 204**

Dr Ana Knežević Bojović

**ETIČKA DIMENZIJA
SUDSKE SAMOUPRAVE U SRBIJI**

Beograd, 2025

Dr Ana Knežević Bojović
ETIČKA DIMENZIJA SUDSKE SAMOUPRAVE U SRBIJI

Monografija 204

Izdavač

Institut za uporedno pravo, Terazije 41, Beograd

Za izdavača

Prof. dr Jelena Čeranić Perišić, direktor

Recenzenti

Dr Miloš Stanić

viši naučni saradnik, Institut za uporedno pravo

Dr Marina Matić Bošković

viša naučna saradnica, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja

Dr Marko Novaković

viši naučni saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu

Tehnička priprema

Branimir Trošić

Štampa

Birograf Comp d.o.o., Beograd

Tiraž

70 primeraka

ISBN 978-86-82582-31-1

DOI: https://doi.org/10.56461/M204_25AKB

Ovaj rad je nastao kao rezultat istraživanja u okviru projekta „Prilagođavanje pravnog okvira društvenim i tehnološkim promenama sa posebnim osvrtom na regulisanje veštačke inteligencije” koji u 2025. godini sprovodi Institut za uporedno pravo uz finansijsku podršku Ministarstva nauke, tehnološkog razvoja i inovacija (evidencioni broj: 451-03-136/2025-03/200049 od 4. 2. 2025).

© Institut za uporedno pravo, 2025. Sva prava zadržana. Nijedan deo ove knjige ne može biti reprodukovano, presnimavano ili prenošeno bilo kojim sredstvom – elektronskim, mehaničkim, kopiranjem, snimanjem, ili na bilo koji drugi način bez prethodne saglasnosti autora i izdavača.

SADRŽAJ

I. Uvodne napomene	1
II. Etička dimenzija sudske samouprave	8
III. Međunarodni standardi koji se odnose na sudijsku etiku	12
IV. Etička dimenzija sudske samouprave u Srbiji.	19
1. Ukratko o nezavisnosti sudske vlasti i sudskoj samoupravi u Srbiji u 21. veku	19
1.1. Posebno o modelu pravosudnog saveta kao tela sudske samouprave u Srbiji.	24
2. Metodološki pristup analizi etičke dimenzije sudske samouprave u Srbiji	27
3. Postojanje i izrada kodeksa ponašanja sudija	31
3.1. Uređivanje standarda ponašanja sudija u periodu od 2008. do 2023. godine	31
3.1.1. Kratak osvrt na sadržinu Etičkog kodeksa sudija.	33
3.2. Uređivanje standarda ponašanja sudija sudija od 2023. godine	36
3.3. Etički kodeks članova Visokog saveta sudstva	39
4. Telo nadležno za tumačenje kodeksa	40
4.1. Etički odbor u zakonodavstvu Srbije do 2021. godine	41
4.2. Etički odbor u propisima od 2021. godine do 2023. godine	44
4.2.1. Sastav Etičkog odbora	46
4.2.2. Nadležnosti Etičkog odbora i postupak pred Etičkim odborom	47
4.2.3. Pravilnik o radu Etičkog odbora iz 2022. godine	50
4.3. Etički odbor u normativnom okviru nakon stupanja na snagu zakona donetih 2023. godine	53
4.3.1. Sastav, način izbora i razrešenje članova Etičkog odbora	53
4.3.2. Nadležnost Etičkog odbora	56
4.3.3. Poverljivo savetovanje	58
4.3.4. Postupak pred Etičkim odborom i odluke Etičkog odbora	59
5. Nespojivost sudijske funkcije sa drugim aktivnostima i funkcijama	60
5.1. Nespojivost sudijske funkcije sa drugim službama, poslovima i postupcima u regulatornom okviru do 2022. godine	61
5.2. Nespojivost sudijske funkcije sa drugim službama, poslovima i postupcima u regulatornom okviru nakon 2022. godine	67
6. Sloboda izražavanja sudija i komunikacija sa medijima, objašnjavanje i komentarisanje odluka	71
V. Umesto zaključnih razmatranja: kvantitativna ocena etičke dimenzije sudske samouprave u Srbiji ...	75

Literatura	.81
Knjige	.81
Radovi u časopisima i zbornicima radova	.82
Studije i analize	.87
Pravni izvori	.88
<i>Dokumenti međunarodnih i nadnacionalnih organizacija</i>	88
<i>Dokumenti javne politike, zakoni i podzakonski akti</i>	89
<i>Sudska i upravna praksa</i>	91
<i>Odluke Visokog saveta sudstva, zapisnici sa sednica</i> <i>Visokog saveta sudstva, mišljenja Etičkog odbora</i> <i>i izveštaji Izborne komisije Visokog saveta sudstva</i>	92
Ostalo	.94

I. Uvodne napomene

Pitanje nezavisnosti sudske vlasti i sudske samouprave kao važne odrednice te vlasti tokom poslednjih decenija zaokuplja pažnju pravnika, kako teoretičara, tako i praktičara.¹ Nezavisnost sudske vlasti jedan je od ključnih elemenata vladavine prava² i okosnica demokratskog društva. Njeno afirmisanje, kao i ponovno afirmisanje nakon tektonskih društvenih promena koje je sa sobom doneo pad Berlinskog zida, nije jednostavan postupak, niti mu se može pristupiti po principu gotovih rešenja, pa čak ni rešenja koja se lako mogu preneti iz jednog sistema u drugi (transplantirati). U tom smislu, na pitanje koje postavlja Rakić Vodinelić³ u pogledu toga da li postoji formula dobrog pravosuđa ne postoji jedan i nedvosmislen odgovor.

¹ Na ovom mestu nije moguće dati sveobuhvatan pregled korpusa naučnih radova posvećenih ovoj temi, te će se stoga samo uputiti na značajne naučne radove koji neće biti ekstenzivno korišćeni dalje u radu: T. Bunjevac, „The Rise of Judicial Self-Governance in the New Millennium“, *Melbourne University Law Review*, Vol. 44, 3/2020, 812-862; P. Castillo-Ortiz, *Judicial Governance and Democracy in Europe*, Springer, Cham, 2023; M. Bobek, D. Kosař, „Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe“, *German Law Journal*, Vol. 15, 7/2014, 1257-1292; S. Spác, K. Šipulová, M. Urbániková, „Capturing the Judiciary from Inside: The story of Judicial Self-Governance in Slovakia“, *German Law Journal*, Vol. 19, 7/2018, 1741-1768; N. Garoupa, T. Ginsburg, „Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence“, *American Journal of Comparative Law*, Vol. 57, 1/2009, 103-134; A.T. Pérez, „Judicial Self-Government and Judicial Independence: The Political Capture of the General Council of the Judiciary in Spain“, *German Law Journal*, Vol. 19, 7/2018, 1769-1800; D. Preshova, I. Damjanovski, Z. Nechev, „The Effectiveness of the ‘European Model’ of Judicial Independence in the Western Balkans: Judicial Councils as a Solution or a New Cause of Concern for Judicial Reforms“, *CLEER Paper series 2017/1*, https://www.asser.nl/media/3475/cleer17-1_web.pdf, 2. 10. 2024; P. Castillo-Ortiz, „The politics of implementation of the judicial council model in Europe“, *European Political Science Review*, Vol. 11, 4/2019, 503-520; C. Dallara, D. Piana, *Networking the Rule of Law: How Change Agents Reshape Judicial Governance in the EU*, Routledge, London-New York, 2015; D. Kosař, *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016.

² B.Z. Tamanaha, „The History and Elements of the Rule of Law“, *Singapore Journal of Legal Studies*, 2012, 232-247; B.Z. Tamanaha, *On the Rule of Law - History, Politics, Theory*, Cambridge University Press, Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, São Paulo, 2004, 124-126. J. Møller, and S.-E. Skaaning, „Systematizing Thin and Thick Rule of Law Definitions“, in: *The Rule of Law* (eds. J. Møller, S.-E. Skaaning), Palgrave Macmillan, London, 2014, 13-27.

³ V. Rakić Vodinelić, A. Knežević Bojović, M. Reljanović, *Reforma pravosuđa u Srbiji 2008-2012*, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu; Javno preduzeće Službeni glasnik, Beograd, 2012, 15.

Ovom prilikom nećemo se upuštati u dublja ispitivanja pojma sudske vlasti⁴ i njegove nezavisnosti, ali ćemo ukazati na njegovo određenje te na određenje pojma sudske samouprave.

U monografiji će se pojam sudske vlasti koristiti oslanjajući se na određenje koje daje Rakić Vodinelić, koja sudsku vlast smatra „pravozaštitnom delatnošću koju vrši država preko svog specijalizovanog organa, a koja se sastoji u kreativnoj primeni opšteg pravnog pravila na pojedinačan slučaj i rezultira odlukom (judikatom) čiju sprovodljivost obezbeđuje država“.⁵

Ovo shvatanje dopunićemo i određenjem koje nudi Dajović, prema kome sudsku vlast u organskom smislu čine sudovi, i u funkcionalnom smislu, njihova glavna delatnost je presuđivanje.⁶

Ova teorijska određenja dodatno se moraju kontekstualizovati pojmom nezavisnog suda, kako je on izgrađen u jurisprudenciji Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu: ESLJP)⁷ kao i u standardima koje u tom pogledu odnedavno uspostavlja i Sud pravde Evropske unije (u daljem tekstu: SPEU).⁸ Kako Kosarž (Kosař) i Vince (Vince) ispravno ističu⁹ sudska ocena nezavisnosti konkretnog nacionalnog sudskog sistema se oslanja na ispunjenosti standarda pravičnog suđenja i delotvornog pravnog sredstva, što zauzvrat vodi i osnaživanju sudija, ali i pozivanju na standarde formulisane kroz meko pravo.

⁴ Temeljan pregled različitih definicija sudske vlasti, sadržine sudske vlasti, te teorijskog opredeljenja pojma nezavisnosti sudstva daje Dabetić u svojoj doktorskoj disertaciji: V. Dabetić, *Izazovi konsolidacije sudstva kao nezavisne grane vlasti u Srbiji na početku 21. veka*, doktorska disertacija Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2023, 28-50.

⁵ V. Rakić Vodinelić, *Pravosudno organizaciono pravo*, Drugo izmenjeno i dopunjeno izdanje, Pravni fakultet Univerziteta Union, Službeni glasnik, Beograd, 2012, 44.

⁶ G. Dajović, „Mogućnost regulativne funkcije sudske vlasti“, *Anali pravnog fakulteta u Beogradu*, Vol. 70, 1/2022, 236. Dajović u navedenom radu, pak, ukazuje da nisu sudovi jedini koji vrše adjudikativnu funkciju, i zagovara stanovište da sudovi ne samo da mogu, već i da treba da vrše i regulativnu funkciju.

⁷ Za detaljan pregled sudske prakse ESLJP vid. Press Unit European Court of Human Rights, Factsheet – Independence of the justice system, https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/FS_Independence_justice_ENG, 28. 1. 2025. Deo sudske prakse dostupan je i na srpskom jeziku u: *Odabrana sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava i Suda pravde Evropske unije* (prir. Institut za uporedno pravo), Savet Evrope, Beograd, 2020.

⁸ Za koristan pregled sudske prakse SPEU vid. R. Manko, European Parliament Briefing ECJ caselaw on judicial independence, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/753955/EPRS_BRI\(2023\)753955_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/753955/EPRS_BRI(2023)753955_EN.pdf), 4. 2. 2025. Takođe vid. *Odabrana sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava i Suda pravde Evropske unije* (prir. Institut za uporedno pravo), Savet Evrope, Beograd, 2020.

⁹ D. Kosař, A. Vincze, „European Standards of Judicial Governance: From Soft Law Standards to Hard Law“, *Journal für Rechtspolitik*, Vol. 30, 4/2022, 491-501.

Kao što primećuje Kandić¹⁰, pitanje nezavisnosti sudske vlasti važno je sagledati i u svetlu činjenice da se sudovi bave tumačenjem i primenom normi koje su doneli drugi organi, a koji su u isto vreme zaduženi za konstituisanje i uređivanje same sudske vlasti i u određenoj meri i stvaranju uslova za rad sudija. U odnosu na pitanje nezavisnosti sudske vlasti, za potrebe ove monografije oslonićemo se na funkcionalni karakter nezavisnosti, koji se u domaćoj pravnoj teoriji sagledava pre svega kao nepostojanje političkih i drugih uticaja na sud i sudije, a koje je formulisano kao najviša ustavna vrednost i potom materijalizovana kroz druga pravna načela.¹¹ Ujedno, prihvaćemo i stanovište koje iznosi Gisbert (*Gisbert*)¹² da je nezavisnost ključna odlika sudijske funkcije.

U pogledu oblika sudske nezavisnosti, pod pojmom nezavisnosti podrazumevamo oba oblika sudske nezavisnosti prepoznata u široko prihvaćenoj podeli na institucionalnu nezavisnost (nezavisnost suda kao institucije) i personalnu nezavisnost sudija (nezavisnost sudije kao pojedinca). U pogledu ključnih standarda koji su neophodni kako bi se obezbedila i institucionalna i personalna nezavisnost sudija, te sloboda od neprimerenih uticaja, prihvatamo one koje je u svom Izveštaju o nezavisnosti pravosudnog sistema Deo I – nezavisnost sudija, iznela Venecijanska komisija.¹³

Konačno, u pogledu sudske uprave oslanjamo se na određenje koje u domaćoj pravnoj nauci daje Rakić Vodinelić¹⁴ koja pod sudskom upravom podrazumeva skup nadležnosti, odluka i radnji ovlašćenih subjekata, van suđenja u konkretnim pravnim stvarima, čiji je cilj da pripreme, organizuju i sprovedu vođenje sudskih postupaka i odlučivanje u konkretnim pravnim stvarima u određenom sudu. Istovremeno, ukazujemo i značaj određenja sudske uprave (*judicial governance*) koje daju Šipulova i saradnici (Šipulová *et al.*)¹⁵ prema kome sudska uprava predstavlja strukturirani model društvene koordinacije koji stvara i primenjuje skup institucija, pravila i prakse, koji su obavezujući i kojima se reguliše način na koji sudska grana vlasti vrši svoje funkcije. Takvo određenje oslanja se na ono koje je ponudio

¹⁰ T. Kandić, *Sudska vlast u ustavnom i zakonodavnom razvoju Republike Srbije*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2012, 62.

¹¹ V. Petrov, M. Stanković, *Ustavno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2020, 321-322.

¹² R. Bustos Gisbert, „Judicial Independence in European Constitutional Law“, *European Constitutional Law Review*, 4/2022, 591.

¹³ Evropska komisija za demokratiju putem prava, Studija br. 494/2008 Izveštaj o nezavisnosti pravosudnog sistema, Deo I: nezavisnost sudija, CDL-AD(2010)004.

¹⁴ V. Rakić Vodinelić (2012), 187.

¹⁵ K. Šipulová *et al.* „Judicial Self-Governance Index: Towards better understanding of the role of judges in governing the judiciary“, *Regulation. & Governance*, Vol. 17, 1/2023, 26.

Kastiljo Ortiz (*Castillo Ortiz*), prema kome se sudska uprava sastoji od funkcija i uloga koje utiču na sudski sistem, a uključuju i regrutovanje sudija, disciplinsku odgovornost sudija, upravljanje sudovima, njihovo finansiranje, te obezbeđivanje njihove nezavisnosti i efikasnosti.¹⁶ Istovremeno, nalazimo korisnim i određene sudske uprave koje sadrže ELI – Mt. Scopus Standardi sudske nezavisnosti (u daljem tekstu ELI Standardi), koji pod sudskom upravom podrazumevaju pravila, prakse i procese kojima se upravlja radom sudova i kontroliše taj rad.¹⁷ Smatramo važnim i ono na šta se ovom dokumentu ukazuje - da se sudskom upravom uspostavlja struktura odgovornosti za regulisanje sudova, a da je njena svrha da jemči dobro funkcionisanje nezavisnog, nepristrasnog i delotvornog sistema pravde u demokratskoj državi. Sudska samouprava, smatraju Šipulova i saradnici, pokazuje stepen u kom sudije i sudovi učestvuju u sudskoj upravi.¹⁸ Prihvatajući ovakvo određenje sudske samouprave, nalazimo da je korisno da se ono dopuni određenjem koje daje Kosarž¹⁹ a prema kome se „telom sudske samouprave“ smatra svako telo u okviru sudskog sistema koje ispunjava sledeće uslove: a) u njegovom sastavu se nalazi najmanje jedan sudija, b) telu je zakonom poverena nadležnost da a) odlučuje o pitanjima sudske uprave i/ili karijere sudija i/ili b) telo ima savetodavnu nadležnost u odnosu na tela koja odlučuju o navedenim pitanjima.

Evropski standardi koji se odnose na sudsku samoupravu gradili su se kroz rad Konsultativnog veća Evropskih sudija (KVES), savetodavnog tela Saveta Evrope (SE) i mišljenja koje ono usvaja.²⁰ Njihov autoritet dodatno je potkrepljen sastavom ovog tela: KVES je telo sačinjeno isključivo od sudija. Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija) kao savetodavno telo SE, takođe uspostavlja i tumači standarde koji se odnose na različite aspekte

¹⁶ P. Castillo Ortiz (2023), 2.

¹⁷ European Law Institute, ELI - Mt. Scopus Standards of Judicial Independence, komentar uz standard 13. https://www.europeanlawinstitute.eu/fileadmin/user_upload/p_eli/Publications/ELI-Mount_Scopus_European_Standards_of_Judicial_Independence.pdf, 7. 3. 2025. Radi se o unapređenoj verziji Mount Scopus Standarda nezavisnosti sudstva koji su 2008. godine razvijeni pod okriljem Međunarodnog udruženja za sudsku nezavisnost i svetski mir (*International Association of Judicial Independence and World Peace*), a potom i konsolidovani 2018. godine.

¹⁸ K. Šipulová *et al.* (2023), 26.

¹⁹ D. Kosarž, „Beyond Judicial Councils: Forms, Rationales and Impact of Judicial Self-Governance in Europe“, *German Law Journal*, Vol. 19, 7/2018, 1571.

²⁰ Sva mišljenja koje usvaja KVES dostupna na engleskom jeziku i još nekim jezicima država članica SE na internet stranici ovog tela (<https://www.coe.int/en/web/ccje/ccje-opinions-and-magna-carta>, 2. 2.2025.). Prevod na srpski jezik svih mišljenja KVES usvojenih do 2020. godine dostupan je u: *Mišljenja Konsultativnog veća evropskih sudija i Magna Carta sudija* (prir. Institut za uporedno pravo), Savet Evrope, Beograd, 2020.

sudske samouprave u svojim izveštajima i pojedinačnim mišljenjima.²¹ U paralelnom procesu, na standarde koji se odnose na nezavisnost sudske vlasti značajno je uticala i praksa Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP) i Suda pravde EU (SPEU).²² Evropska unija (EU) je kroz svoj mehanizam spoljašnjeg uslovljavanja²³ imala odlučujuću ulogu u promovisanju modela sudskog saveta kao

²¹ Sumarno o ulozi Venecijanske komisije i njenom doprinosu o pojmovnom određenju vladavine prava i nezavisnosti sudske vlasti, vid. u: M. Kolaković Bojović, B. Petković, *Položaj pravosuđa u Srbiji - između vladavine prava i samovlašća*, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2020, 41-43. Kompilacija dokumenata Venecijanske komisije od značaja za pravosuđe priređena je u: *Odabrani dokumenti Venecijanske komisije i Komiteta ministara Saveta Evrope* (prir. Institut za uporedno pravo), Savet Evrope, Beograd, 2020.

²² Praksa oba suda obuhvatila je pitanja kao što su prakse imenovanja ili izbora sudija na nacionalnom nivou (EKLJP, *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland*, No. 26374/18, presuda od 1. decembra 202. godine, [VV], stavovi 253-295) ali i pravila i praksi disciplinskog postupka u odnosu sa sudije (SPEU, *Spojeni predmeti C-585/18, C-624/18 and C-625/18, A. K. and Others v. Sąd Najwyższy, CP v. Sąd Najwyższy, and DO v. Sąd Najwyższy*, presuda od 19. novembra 2019. godine, ECLI:EU:C:2019:982). U okviru EU nezavisnost sudske vlasti, kako spoljašnja, tako i unutrašnja, te pitanja pristupa sudu i efikasnosti suda sagledavaju se kroz različite mehanizme. Tako se, na primer, u EU Pregledu stanja u oblasti pravosuđa (*EU Justice Scoreboard*) i godišnjem Izveštaju o vladavini prava (*Rule of Law Report*) analiziraju i mere nezavisnost sudske vlasti, ali i njena efikasnost. U okviru mehanizma propisanog članom 7. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ C 202/1; prečišćena verzija Ugovora o funkcionisanju Evropske unije na srpskom jeziku dostupna je na: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/ugovor_eu.pdf, 22. 3. 2025.) i nove Uredbe o uslovljavanju (*Conditionality Regulation* - Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget, OJ L 433I) dodatno se podstiče značaj nezavisnosti sudske vlasti. Za više vid. A. Knežević Bojović, V. Ćorić, „Challenges of Rule of Law Conditionality in EU Accession“, *Bratislava Law Review*, Vol. 7, 1/2023, 51-52.

²³ O spoljašnjem uslovljavaju i uopšte uticaju Evropske unije na promene u oblasti vladavine prava vid: F. Schimmelfennig, U. Sedelmeier, „Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe“ *Journal of European Public Policy*, vol. 11, 4/2004, 661-679; F. Schimmelfennig, S. Engert, H. Knobel, *International Socialization in Europe: European Organizations, Political Conditionality and Democratic Change*. Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2006; M. Vlajković, „Rule of Law – EU’s Common Constitutional “Denominator” and a Crucial Membership Condition on the Changed and Evolutionary Role of the Rule of Law Value in the EU Context“, *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series*, vol. 4, 4/2020 235-257; L. Pech, „The EU as a global rule of law promoter: the consistency and effectiveness challenges“, *Asia Europe Journal*, vol. 14, 1/2016, 7-24; D. Smilov, „EU Enlargement and the Constitutional Principle of Judicial Independence“, in: *Spreading Democracy and the Rule of Law? The Impact of EU Enlargement on the Rule of Law, Democracy and Constitutionalism in Post-Communist Legal Orders* (eds. W. Sadurski, A. Czarnota, M. Krygier), Springer, Dordrecht, 2006, 313-334; A. Knežević Bojović, V. Ćorić, A. Višekruna, „Spoljašnje uslovljavanje Evropske unije i regulatorni odgovori Srbije“, *Srpska politička misao*, Vol. 65, 3/2019, 233-253.

optimalnog tela sudske samouprave, odnosno, kao najboljeg rešenja za operacionalizaciju sudske samouprave.²⁴ Ovaj model je u okviru procesa pristupanja EU usvojen u najvećem broju država srednje i istočne Evrope.²⁵ Ipak, naučna literatura obiluje primerima koji pokazuju ograničenja pravosudnih saveta u unapređenju nezavisnosti sudske vlasti.²⁶

Pomenuti uticaj spoljašnjeg uslovljavanja EU dodatno je ojačan u odnosu na države koje su trenutno u procesu pridruživanja EU. Pravosuđe i osnovna prava su okosnica metodologije pristupanja Evropskoj uniji, što znači da Evropska komisija stalno prati i postojeće stanje i napredak u ovim oblastima.²⁷ Od 2024. godine, Izveštaj o vladavini prava, mehanizam EU kroz koji se prati stanje u ovoj oblasti i formulišu preporuke za unapređenje, obuhvata, uz države članice EU, i države kandidate za pristupanje.²⁸ Stoga je stepen do koga država koja je kandidat za pristupanje EU u svoje zakonodavstvo unese i primenjuje standarde koji se odnose na sudsku samoupravu neposredno povezan i sa njenim napretkom u procesu pristupanja.

Nezavisno od toga da li su podsticaji za jačanje sudske nezavisnosti sudske samouprave primarno unutrašnji ili spoljašnji, način na koji je ona sprovedena

²⁴ D. Kosař (2016), 4.

²⁵ Model sudskog saveta je takođe široko primenjen u državama Južne Amerike. Videti: L. Hamner, Do Judicial Councils Further Judicial Reform? Lessons from Latin America, *Carnegie Endowment for International Peace, Working Paper No. 28*, 2002, 2, https://carnegie-production-assets.s3.amazonaws.com/static/files/files__wp28.pdf, 12. 2. 2025; A. Pozas-Loyo, J. Ríos-Figueroa, „Enacting Constitutionalism: The Origins of Independent Judicial Institutions in Latin America“, *Comparative Politics*, Vol. 42, 3/2010, 293–311.

²⁶ S. Spáč, K. Šipulová, M. Urbániková(2018); M. Urbániková, K. Šipulová „Failed Expectations: Does the Establishment of Judicial Councils Enhance Confidence in Courts?, *German Law Journal*, Vol. 19, 7/2018, 2105–2136; M. Bobek, D. Kosař (2014); P. Castillo-Ortiz,(2023).

²⁷ O novoj metodologiji proširenja: J. Čeranić Perišić, „Bliža integracija zemalja Zapadnog Balkana sa Evropskom unijom na osnovu nove metodologije proširenja EU“, *Srpska politička misao*, Vol. 69, 3/2020, 153–177; J. Čeranić Perišić, „Prospects for Integration in the Western Balkans“, in: *Current Challenges of European Integration* (eds. A. Kellerhals, T. Baumgartner), EIZ Publishing, Zurich, 2020, 95-113. O ulozi Evropske komisije u reformisanju sudske vlasti u Srbiji vid.: T. Marinković, *Judicial Culture and Role of Judges in Developing the Law in Serbia, IDSCS Research Chapter No. 22/2021*, https://www.cepris.org/wp-content/uploads/2022/02/Judicial-Culture_Tanasije-Marinkovic.pdf, 5. 2. 2025. O ulozi EU na obuku sudija i tužilaca vid. O. Purić, A. Knežević Bojović, „Kreiranje obrazovne politike u pravosuđu Srbije i uticaj Evropske unije“, *Politička revija*, 4/2016, 75-92.

²⁸ Ovo predstavlja pozitivan korak ka usklađenosti unutrašnjeg i spoljašnjeg uslovljavanja EU u oblasti vladavine prava. Za više o izazovima uslovljavanja u oblasti vladavine prava videti A. Knežević Bojović, V. Ćorić (2023a) i A. Knežević Bojović, V. Ćorić, „Vladavina prava – načelni izazovi i presek stanja u Srbiji na odabranim primerima iz oblasti pravosuđa“, u: *65 godina od Rimskih ugovora: Evropska unija i perspektive evropskih integracija Srbije* (ur. J. Čeranić Perišić, V. Đurić, A. Višekruna), Institut za uporedno pravo, Beograd, 2023, 51-72.

u praksi predmet je dodatnih istraživanja. Zanimljivu teorijsku postavku o regulisanju sudija, koja se zasniva na uporednopravnom pregledu različitih modela sudske samouprave nude Devlin i Dodek²⁹, predlažući u tom kontekstu regulatornu piramidu koja se sastoji od četiri meta-elementa (vrednosti, procesi, resursi i rezultati). Oni potom identifikuju višestruke varijable uključene u regulisanje sudija i ističu njihovu međusobnu povezanost i međuzavisnost.³⁰ Drugi autori posvetili su se klasifikovanju i merenju sudske samouprave, pre svega kroz identifikovanje uloge samih sudija u sudskoj samoupravi i posledično, stepena njihovog uticaja na donošenje odluka od značaja za rad sudija i sudova.³¹ Trenutno najrazvijeniji model u tom pogledu daju Šipulova i saradnici (Šipulová *et al*)³², koji sudsku samoupravu sagledavaju kroz osam dimenzija, a to su: regulatorna, kadrovska (lična), upravna, finansijska, obrazovna, informativna, digitalna i etička dimenzija sudijske samouprave. Navedena klasifikacija obuhvata širok spektar pitanja od značaja za rad sudske vlasti, koja su po pravilu u nadležnosti jedne od tri grane vlasti, ili u odnosu na koje postoji podeljena nadležnost između dve ili više grana vlasti. Klasifikacija je u funkciji izrade Indeksa sudske samouprave, putem koga se identifikuje mera u kojoj sudije, odnosno tela sudske samouprave, donose odluke o navedenim nadležnostima. Metodologija koju Šipulova i saradnici koriste za izradu Indeksa sudske samouprave predstavljaće okosnicu metodološkog pristupa u ovoj monografiji.

²⁹ R. Devlin, A. Dodek, „Regulating Judges: Challenges, Controversies and Choices”, in: *Regulating Judges Beyond Independence and Accountability*, (eds. R. Devlin, A. Dodek), Edward Elgar, Cheltenham, 2016, 1–30.

³⁰ *Ibid.*, 29.

³¹ Na primer, vid.:L. P. Feld, S. Voigt, „Economic growth and judicial independence: cross-country evidence using a new set of indicators“, *European Journal of Political Economy*, vol 19, 3/2003, 497–527; P. Castillo-Ortiz (2019); S. Smithey, J. Ishiyama, „Judicious Choices: Designing Courts in Post-Communist Politics“, *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 33, 2/2000, 163–182; B. Hayo, S. Voigt, „Mapping constitutionally safeguarded judicial independence – A global survey“, *Journal of Empirical Legal Studies*, Vol. 11, 1/2014, 159–195; L. Akutsu, T. de Aquino Guimarães, „Governança Judicial: Proposta de Modelo Teórico-Metodológico“, *Revista de Administração Pública*, Vol. 49, 4/2015, 937–958; D. Kosar (2018).

³² K. Šipulová, *et al.* (2023).

II. Etička dimenzija sudske samouprave

Na prvom mestu, potrebno je učiniti određene napomene u pogledu sudijske etike, odnosno standarda ponašanja sudija. Sudijska etika uži je pojam od pravne etike, pod kojom Vranjanac podrazumeva skup ponašanja pripadnika pravne profesije koja se primenjuju u obavljanju aktivnosti pravnika.³³ Norme sudijske etike odnose se na ponašanje sudija kako u vršenju njihovih funkcije, tako i u njihovom svakodnevnom životu, dakle van sudnice, gde ponašanje sudije može imati uticaj i na ugled celog sudstva.³⁴ Pojedini autori pitanje standarda sudijskog ponašanja i sudijske etike stavljaju i u širi kontekst sudijske kulture. Bel (Bell) definiše sudijsku kulturu kao „odlike kojima se oblikuje način na koji se obavlja i vrednuje sudijska funkcija u nekom pravnom sistemu.”³⁵ Mak (Mak) i saradnici idu korak dalje od ove definicije, uspostavljajući tripartitnu strukturu sudijske kulture. Prema njihovom stanovištu, prvu od tri dimenzije predstavlja etička dimenzija, koja podrazumeva profesionalne vrednosti i standarde za obavljanje sudijske funkcije³⁶, dok su druga i treća dimenzija pravna i institucionalna dimenzija.

Najveći broj autora koji se upustio u nešto detaljnije ispitivanje pitanja sudijske etike te nastanka kodeksa sudijske etike u evropskim državama ukazuje na to da su ona došla u fokus kako teoretičara tako i praktičara usled potrebe da se uspostavi jasniji odnos između nezavisnosti suda, sa jedne strane, i odgovornosti suda i sudija, sa druge strane.³⁷ Slično tome, etički kodeksi ili kodeksi ponašanja sudija određuju se kao pravila kojima sudije treba da se rukovode

³³ D. Vranjanac „Pojam pravne etike“, u: *Pravna etika* (prir. Z. Ivošević), Pravni fakultet Univerziteta Union, Beograd, 2006, 6.

³⁴ E. Mak „A code of judicial ethics as a signpost and a beacon: on virtuous judgecraft and Dutch climate litigation“, *Legal Ethics*, Vol. 26, 1/2023, 100.

³⁵ J. Bell, *Judiciaries within Europe: A Comparative Review*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.

³⁶ E. Mak, N. Graaf, E. Jackson, „The Framework for Judicial Cooperation in the European Union: Unpacking the Ethical, Legal and Institutional Dimensions of ‘judicial Culture’“, *Utrecht Journal of International and European Law*, Vol. 34, 1/2018, 31-32. O kulturi nezavisnosti sudske vlasti vid. S. Shetreet, „Creating a Culture of Judicial Independence: The Practical Challenge and the Conceptual and Constitutional Infrastructure“, in: *The Culture of Judicial Independence Conceptual Foundations and Practical Challenges* (eds. S. Shetreet, C. Forsyth), Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston, 2012, 17-67.

³⁷ E. Mak, „Researching Judicial Ethical Codes, Or: How to Eat a Mille-feuille?“, *International Journal for Court Administration*, vol. 9, 3/2018, 56; G. Di Federico, „Judicial Accountability and Conduct: An Overview“, in: *Judicial Independence in Transition* (ed. A.

kako bi se smanjili mogući uticaji na njihovu nepristrasnost.³⁸ Takođe se zahtevi koje građani imaju od sudija u modernom društvu, uključujući i jasno i nedvosmisleno poštovanje načela jednakosti, te ljudskih prava, pominju kao važni faktori koji su doprineli razvoju sudijske etike.³⁹

Pojedini autori etičke norme vide i kao samu suštinu sudijske profesije – kao okosnicu statusa i reputacije sudija.⁴⁰ U tom pogledu važan je doprinos koji daje Gargallo izlažući svoju paradigmu dobrog sudije,⁴¹ u kojoj istovremeno ističe značaj sudijske etike i njenog iskaza kroz odgovarajuće kodekse, ali i uspostavljajući svoje određenje sudijskih veština prevashodno kroz pozivanje na sudijske vrline, koje su podudarne ili bliske načelima sudijske etike. Gargallo istovremeno ukazuje i na značaj internalizacije ovih vrednosti. U pogledu toga šta se smatra etičkim kodeksom, ili kodeksom profesionalnog ponašanja sveobuhvatno određenje daje Brejki (*Breakey*)⁴² pozivajući se na Švarca (*Schwartz*)⁴³ prema kome su ovi kodeksi svi javno dostupni preskriptivni instrumenti kojima se proklamuju moralna načela i vrednosti koja se potom primenjuju u praksi, sa ciljem da se pruže etički osnovi za proces donošenja odluka u praksi stručnjaka -pojedinaца. Nešto jednostavnije ali posredno određenje nude Mak i saradnici⁴⁴ koji kodekse posmatraju kao izraz profesionalnih standarda, pri čemu standardi sudijske profesije predstavljaju minimum normi za valjano odlučivanje u sudskim predmetima. Oni nadalje ukazuju da su ovi standardi blisko povezani i sa idejom sudijskih veština (*judgecraft*), sa čime smo saglasni, a odnedavno se vezuju i za koncept otvorenog pravosuđa, koji

Seibert-Fohr), Springer, 2012, 88; C. G. Geyh, „The Architecture of Judicial Ethics“, *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 169, 8/2021, 2351-2399.

³⁸ Na primer; G. Scaccia, „L'etica della funzione giudiziaria Fra teoria dell'interpretazione e separazione dei poteri“, *Quaderni costituzionali*, 2/2023, 460.

³⁹ E. J. Maitrepierre, Ethics, deontology, discipline of judges and prosecutors in France, *Resource material series* No. 80, 258, https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS_No80/No80_29VE_Maitrepierre.pdf, 29. 1. 2025; M. Šimonis, „The role of judicial ethics in court administration: From setting the objectives to practical implementation“, *Baltic Journal of Law and Politics*, Vol. 10, 1/2017, 93.

⁴⁰ J. Hamilton, Q. Reed, L. Laličić, Etika, integritet i prevencija korupcije u pravosuđu, Savet Evrope, 2015, 13, <https://rm.coe.int/training-manual-ethics-integritycorruption-prevention-in-the-judicial/16807823af>, 22. 2. 2025. Više o reputaciji sudija u: N. Garoupa, T. Ginsbourg, *Judicial Reputation – A Comparative Theory*, University of Chicago Press, 2015.

⁴¹ I. S. Gargallo, *El paradigma del buen juez*, Tirant Editorial, 2022.

⁴² H. Breakey, „Harnessing Multidimensional Legitimacy for Codes of Ethics: A Staged Approach“, *Journal of Business Ethics*, Vol. 170, 2019, 360.

⁴³ M. S. Schwartz, „Universal moral values for corporate codes of ethics“, *Journal of Business Ethics*, Vol. 59, 2005, 27–44.

⁴⁴ E. Mak, N. Graaf, E. Jackson (2018), 32.

dobija na značaju i u kontinentalnim pravnim sistemima.⁴⁵ Slikovito je ukazati na preambulu Iberoameričkog Modela Kodeksa sudijske etike u kojoj se kodeks sagledava kao objašnjenje uslova za vršenje sudijske funkcije, komplementaran formalnim uslovima, te instrument kroz koji se ovi formalni uslovi produbljuju, odbacuje prosečnost, i jasno formuliše cilj da se dobije najbolji mogući sudija za dato društvo.⁴⁶ Gej (*Geyh*) smatra da kodeksi sudskog ponašanja promovisu nezavisnost sudstva kao inherentno dobro, dok istovremeno ukazuju na to kako sudije ne treba da se ponašaju, uspostavljajući tako mehanizme odgovornosti.⁴⁷

Kodeksi ponašanja, uključujući i etičke kodekse sudija, načelno se smatraju instrumentom profesionalne samoregulacije.⁴⁸ Iako pojedini autori stoje na stanovištu da je uputnije da postojanje etičkih kodeksa bude propisano zakonom⁴⁹, čini se da ono unekoliko „obojeno“ praksom koju identifikuje Mak – da je obavezujuća priroda etičkih kodeksa primetna u državama u kojima vladavina prava nije dovoljno čvrsto integrisana u sudsku kulturu.⁵⁰ Istovremeno, relevantni međunarodni standardi nalažu da etičke kodekse razvijaju same sudije, u širokom konsultativnom procesu.⁵¹ Sa druge strane, intervencije zakonodavca u domene sudske samouprave vide se neretko kao lak način da se pokaže usklađenost domaćeg pravnog sistema sa relevantnim evropskim i međunarodnim standardima.⁵²

Uloga etičkih kodeksa u pravnoj teoriji se takođe različito sagledava. Za sada najkompletniju konceptualizaciju funkcija etičkih kodeksa u Evropi nudi Mak⁵³, razlikujući:

⁴⁵ P. Jogleux, *Open Justice in the Digital Age*, Springer, Cham, 2024, 21-49. Videti, na primer, D. Petković, Uloga i osobine sudije u otvorenom pravosuđu, <https://www.otvorenpravosudja.rs teme/ostalo/uloga-i-osobine-sudije-u-otvorenom-pravosuđu>, 18. 2. 2025. Bliska veza između osobina sudija i vrednosti koje oni u svom radu treba da ispolje u domaćoj nauci prepoznata je i pre pet decenija – vid. M. Aćimović, „Psihološke osobine sudije i novi ustav“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Nišu*, 14/1974, 143-152.

⁴⁶ Código Iberoamericano de Ética Judicial, Reformado 12 abril de 2014 en la XVII Reunión Plenaria de la Cumbre Judicial Iberoamericana, Santiago, Chile.

⁴⁷ C.G. Geyh (2021), 2353.

⁴⁸ H. Breakey (2019).

⁴⁹ M. Šimonis (2017), 119.

⁵⁰ E. Mak (2018), 60.

⁵¹ Vid. u ovoj publikaciji „Međunarodni standardi koji se odnose na sudijsku etiku“

⁵² K. Šipulová *et al.* (2023), 35-36; A. Knežević Bojović, V. Ćorić, Matijević, M. V., „Individual judge at the heart of the rule of law – judicial ethics and integrity in the laws of Serbia and Montenegro“, in: *Bratislava legal forum 2023: State as a protector and violator of individual rights*, Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, Bratislava, 2023, 241-276.

⁵³ E. Mak (2018), 60.

- Motivacionu funkciju, gde se etički kodeksi vide kao podsticaj sudijama da bolje obavljaju svoju funkciju na osnovu konkretnih pravila dobrog ponašanja
- Funkciju uspostavljanja odgovornosti, gde se etički kodeksi vide u kontekstu transparentnih disciplinskih postupaka,
- Edukativnu funkciju, gde se etički kodeksi vide kao polazna tačka za obuke novih sudija
- Inovativnu funkciju, gde se etički kodeksi vide kao prostor za prilagođavanje novim potrebama društva

U kontekstu ove monografije, sudska etika biće shvaćena kao skup profesionalnih vrednosti i standarda za obavljanje sudijske funkcije, dok će se pod etičkim kodeksom ili kodeksom profesionalnog ponašanja sudija smatrati izraz ovih vrednosti u obliku norme, koja može ali ne mora biti pravno obavezujuća, i čiji je cilj ukazivanje na poželjno ponašanje i vrednosti koje neguje dobar sudija.

III. Međunarodni standardi koji se odnose na sudijsku etiku

Tokom poslednjih decenija, različita nadnacionalna tela, na globalnom i regionalnom nivou, bavila su se pitanjem nezavisnosti sudske vlasti, nezavisnošću sudija, te standardima ponašanja kojima treba da se rukovode sudije, ili sudijskom etikom. Kroz njihov rad formulisani su međunarodni standardi mekog prava, koji, bez obzira na svoju pravno neobavezujuću prirodu, imaju veliki značaj za države članice Saveta Evrope, članice Evropske unije, kao i države koje su kandidati za pristupanje Evropskoj uniji, kroz ranije pomenuti mehanizam spoljašnjeg uslovljavanja. Značaj mekog prava, kako onog koje kreiraju organi Evropske unije, tako i onog koje kreiraju tela Saveta Evrope, te pozivanje na njih u praksi evropskih sudova – Suda pravde Evropske unije i Evropskog suda za ljudska prava, predmet su i brojnih teorijskih rasprava.⁵⁴ Štaviše, u pravno-političkoj teoriji se ukazuje na značaj standarda u razvijanju i promovisanju onoga što se smatra legitimnim, idealnim tipom pravosudnog sistema, u kome se vidi jasna podela između sudske i druge dve grane vlasti, ali i mehanizmi kojima se ograničavaju diskreciona ovlašćenja aktera u samom pravosudnom sistemu.⁵⁵ Otuda se značaj usklađenosti nacionalnih propisa i prakse sa odgovarajućim međunarodnim standardima ne sme zanemariti.

⁵⁴ Kosarž i Vince čak tvrde da Sud pravde Evropske unije i Evropski sud za ljudska prava u svojoj praksi izvore mekog prava koriste kao tvrdo pravo. Vid. D. Kosař, A. Vincze (2022). Za više o ovom pitanju takođe vid.: B. Cappellina *et al.*, „Ever more soft law? A dataset to compare binding and non-binding EU law across policy areas and over time (2004–2019)“, *European Union Politics*, Vol. 23, 4/2022, 741–757. Za više o ulozi mekog prava u državama članicama Evropske unije vid. M. Eliantonio, E. Korkea-ah, O. Stefan (eds), *EU Soft Law in Member States: Theoretical Findings and Empirical Evidence*, Hart Publishing, Oxford, 2021. Takođe vid.: D. Guinard „A propos du soft law en droit de l’Union Européenne : analyses théorique et pratique“, *Revue de L’Union Européenne*, 573/2013, 609–617; S. Saurugger, F. Terpan, „Normative transformations in the European Union: on hardening and softening law“, *West European Politics*, Vol. 44, 1/2020, 1–20; A. Zhelyazkova, M. Haverland, R. Joosen, „Legislating softly: The effect of preference heterogeneity on the share of EU soft-law instruments over time“, *European Union Politics*, Vol. 24, 3/2023, 447–469.

⁵⁵ D. Piana, Reshaping Governance through Standards. Lessons from the European Policy of Rule of Law promotion, https://www.researchgate.net/publication/237733938_Reshaping_Governance_through_Standards_Lessons_from_the_European_Policy_of_Rule_of_Law_promotion, 20. 2. 2025.

Prvi dokument koji sadrži načela upućena državama članicama u cilju obezbeđivanja nezavisnog sudstva i jednakog prava na pravično i javno suđenje jesu Osnovna načela nezavisnosti sudstva⁵⁶ (u daljem tekstu: Osnovna načela). Iako se načela sadržana u ovom dokumentu ne mogu smatrati etičkim standardima, on je značajan jer se u njemu postavlja osnov za usvajanje Bangalorskih principa sudijskog ponašanja (u daljem tekstu: Bangalorski principi).⁵⁷ Osim toga, u Osnovnim načelima se jasno ukazuje na to da lica koja vrše sudijsku funkciju treba da budu lica od integriteta.

Bangalorski principi su usvojeni posle dugog procesa izrade nacрта i konsultacija među predsednicima vrhovnih sudova i drugim nosiocima visokih sudijskih funkcija iz mnogobrojnih zemalja, kako onih s tradicijom precedentnog prava, tako i onih s tradicijom kontinentalnog prava.⁵⁸ Cilj ovih principa jeste da se njima postavi okvir za uspostavljanje standarda profesionalnog postupanja sudija. Istovremeno, kako se u njihovoj preambuli ističe, oni treba da posluže tome da pomognu predstavnicima izvršne i zakonodavne vlasti, kao i opštoj javnosti, da bolje razumeju ulogu sudija, i predstavljaju standard u odnosu na koji se funkcionisanje sudstva može procenjivati. Bangalorski principi su formulisani kroz šest proklamovanih vrednosti: nezavisnost, nepristrasnost, integritet, primerenost, jednakost i sposobnost i revnost, tj. marljivost, kao i kroz pravila o njihovoj primeni, odnosno konkretizovane smernice za ponašanje sudija. Svaki od navedenih principa ima svoju definiciju, kao i obrazloženje za njegovu primenu. Valjanu primenu Bangalorskih principa podržava i Komentar Bangalorskih principa,⁵⁹ koji je čuven po jednostavnosti i jasnoći objašnjenja svakog principa.⁶⁰ Za razliku od Osnovnih načela, koja su upućena državama, Bangalorski principi su usmereni na pripadnike profesije, odnosno teže tome da obezbede nezavisnost i nepristrasnost u primeni prava. Na nacionalnim sudskim sistemima je da ove principe usvoje i

⁵⁶ Basic Principles on the Independence of the Judiciary, Adopted by the Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders held at Milan from 26 August to 6 September 1985 and endorsed by General Assembly resolutions 40/32 of 29 November 1985 and 40/146 of 13 December 1985.

⁵⁷ The Bangalore Principles of Judicial Conduct, ECOSOC 2006/23.

⁵⁸ UNODC, Commentary on the Bangalore Principles of Judicial Conduct, 2007, 3-10, https://www.unodc.org/res/ji/import/international_standards/commentary_on_the_bangalore_principles_of_judicial_conduct/bangalore_principles_english.pdf, 28. 1. 2025.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ J. Hamilton, Q. Reed, L. Lalić, Obuka sudija i tužilaca republike Srbije u oblasti etike i prevencije i otkrivanja korupcije: Ocena stanja i preporuke, Savet Evrope, 2015, 10, <https://www.pars.rs/public/Dokumenti/Publikacije/1147/Etika-i-prevencija-i-otkrivanje-korupcije-ocena-stanja-i-preporuke.pdf>, 12. 2. 2025.

po potrebi prilagode sopstvenim potrebama. Upravo to predstavlja njihov važan doprinos: u njima se ukazuje na to da pravosuđe nije pasivan akter u pogledu obezbeđivanja nezavisnosti, nepristrasnosti i delotvornosti pravosudnog sistema, već da mora aktivno doprinositi uspostavljanju i održavanju odgovarajućih standarda profesionalnog ponašanja sudija.⁶¹

Jednako važni dokumenti koji sadrže standarde etičkog postupanja sudija, formulisani su na nivou Saveta Evrope.

Ključni dokument koji je u celosti posvećen pitanju profesionalnog ponašanja sudija jeste 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.⁶² Među najvažnijim standardima postavljenim u ovom Mišljenju mogu se izdvojiti sledeći:

- Sudije treba da se rukovode načelima profesionalnog ponašanja u svojim aktivnostima.
- Načela predstavljaju uputstva za sudije kako da postupaju, a naročito im pomažu da se suoče sa izazovima u pogledu njihove nepristrasnosti i nezavisnosti.
- Načela profesionalnog ponašanja sudija treba da usvoje same sudije i ona treba da budu odvojena od sistema disciplinske odgovornosti.
- Poželjno je da postoji telo (jedno ili više) kojem se sudije mogu obratiti radi dobijanja saveta u vezi sa problemima povezanim sa sudijskom etikom.⁶³

Preporuka 12 Komiteta ministara državama članicama o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornosti iz 2010. godine.⁶⁴ U Preporuci se, na samom početku, ukazuje na to da bi u svojim aktivnostima sudije trebalo da se rukovode etičkim načelima; pri tom, ova načela ne uključuju samo obaveze koje se mogu sankcionisati disciplinskim merama, već pružaju smernice sudijama o tome kako da se ponašaju.⁶⁵ Dalje se preporučuje da ta načela budu utvrđena u kodeksima sudijske etike, koji bi trebalo da javnosti uliju poverenje u sudije i pravosuđe. Potom se ukazuje na to da bi sudije trebalo da imaju vodeću ulogu u razvoju

⁶¹ G. Mayne, „Judicial integrity: the accountability gap and the Bangalore Principles”, *Global Corruption Report*, 2007, 40-48.

⁶² Tekst ovog mišljenja na srpskom jeziku dostupan je na: <https://rm.coe.int/ccje-opinion-no-3-serbian/1680a1ca6f>, 10. 3. 2025.

⁶³ Stav 49. Mišljenja

⁶⁴ Recommendation CM/Rec(2010)12 on judges: independence, efficiency and responsibilities.

⁶⁵ Stav 72 Preporuke.

takvih kodeksa.⁶⁶ Stoga, u Preporuci se dodatno učvršćuje stav da je sudijska etika, pre svega, pitanje obezbeđivanja odgovornosti i jačanja integriteta unutar sudijske profesije. Na kraju, Preporukom se ukazuje da bi u okviru pravosuđa trebalo da postoji telo kojem sudije mogu da se obrate za savet u vezi sa etičkim pitanjima.⁶⁷

Magna karta sudija⁶⁸, dokument koji je 2010. godine takođe izradilo Konsultativno veće evropskih sudija, ukazuje na to da postupci sudija treba da budu vođeni deontološkim principima, koji se razlikuju od disciplinskih pravila, a treba da ih izrade same sudije.⁶⁹

U formulisanju evropskih standarda koji se odnose na sudijsku etiku važnu ulogu je odigrala i Evropska mreža pravosudnih saveta (*European Network of Councils for the Judiciary*, u daljem tekstu: ENCJ), koja okuplja nezavisna pravosudna tela u državama članicama Evropske unije. Ova organizacija je u periodu od 2009. do 2010. godine izradila Izveštaj o sudskoj etici⁷⁰ koji je kasnije potvrđen Londonskom deklaracijom.⁷¹ Sam Izveštaj, zapravo, predstavlja zbirku deontoloških pravila. Podeljen je u dva dela: u prvom su formulisane, i potom razrađene vrednosti kao odgovor na pitanje „šta društvo i građani očekuju od sudije”, a u drugom delu su formulisane i razrađene sudijske vrline, shvaćene kao kvaliteti koje sudija treba da ima, a koji, iako nisu specifični samo za sudije, jesu od ključnog značaja da bi se obezbedilo da svako ima pravo na sudiju. Vrednosti na koje se poziva u Izveštaju gotovo su identične principima i načelima sadržanim u dokumentima Saveta Evrope i Bangalorskim principima.

Doprinos razvoju sudijske etike, naročito u pogledu usvajanja etičkih kodeksa i uspostavljanja tela kojima se sudije mogu obratiti radi dobijanja saveta u vezi sa etičkim pitanjima vidljiv je i u praksi Grupe država za borbu protiv korupcije (u daljem tekstu: GREKO), kroz četvrti krug evaluacije: Sprečavanje korupcije u odnosu na narodne poslanike, sudije i tužioce.⁷² Naročito je zanimljivo to što su u pojedine države uspostavljale navedena tela čak i kada to nije bila izričita preporuka GREKO.⁷³

⁶⁶ Stav 73 Preporuke.

⁶⁷ Stav 74 Preporuke.

⁶⁸ Magna Carta for Judges – Fundamental Principles November 2010.

⁶⁹ *Ibid.*, Načelo 18.

⁷⁰ Judicial Ethics Report 2009-2010.

⁷¹ London Declaration on Judicial Ethics, usvojena na Generalnoj skupštini ENCJ, 2-4. 6. 2010, London. Deklaracija zapravo predstavlja poziv organima ENCJ da dele Izveštaj i članovima ENCJ da aktivno promovišu njegovu sadržinu na nacionalnom i evropskom nivou.

⁷² Svi izveštaji dostupni su na internet stranici GREKO: <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/round-4>, 7. 3. 2025. godine.

⁷³ A. Knežević Bojović, M. V Matijević, M. Glintić, „International Standards on Judicial Ethics and the Pitfalls of Cursory Legal Transplantation“, *Balkan Yearbook of European and*

Osim dokumenata koji se neposredno bave pitanjima sudijske etike, na nivou Saveta Evrope postoje još dva važna izvora standarda u pogledu osnovnih načela koja se odnose na rad sudija: sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu: ESLJP) i mišljenja i preporuke Venecijanske komisije. Praksa ESLJP formulisana je u odnosu na član 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima kojim se garantuje pravo na pravično suđenje, i odnosi se na standard „nezavisnog i nepristrasnog suda” (iako se radi o dve različite karakteristike, ESLJP ih u svojoj praksi uglavnom sagledava zajedno). Budući da se radi o izuzetno obimnoj praksi na koju se delimično već ukazalo ranije⁷⁴ ovom prilikom nećemo se detaljnije upuštati u njeno analiziranje, već ćemo samo podsetiti da ona predstavlja važan doprinos formulisanoj onoga što se smatra nezavisnim i nepristrasnim sudom. Smatramo da je važno ukazati da prema stanovištu ESLJP „ne postoji apsolutno nepropusna granica između subjektivne i objektivne nepristrasnosti zato što ponašanje sudije može biti takvo da kod spoljnog posmatrača izazove objektivno nepoverenje u njegovu nepristrasnost (objektivni test), već i može ići čak dotle da se otvori i pitanje ličnog uverenja tog sudije (subjektivni test)” (*Ramos Nunes de Carvalho e Sá protiv Portugalije*, predstavke br. 55391/13, 57728/13 i 74041/13, presuda [VV] od 6. novembra 2018. godine, stav 145).⁷⁵ Sudska praksa ESLJP, dakle, jasno ukazuje na značaj ponašanja sudija u skladu sa osnovnim etičkim principima.

Pitanje nepristrasnosti suda sagledava se i kroz dokument koji je predstavio Institut za evropsko pravo (*European Law Institute*, u daljem tekstu: ELI) - ELI Standardi. Osim što su usvojeni pod okriljem organizacije koja okuplja veliki broj pravnih stručnjaka i institucija, među kojima su i brojni fakulteti, instituti, kao i sudski organi, ELI Standardi su značajni jer predstavljaju pokušaj sistematizacije postojećih standarda koji se odnose na sudsku nezavisnost uz njihovu dodatnu kontekstualizaciju.⁷⁶ U okviru ELI standarda pitanju etike, odnosno standarda profesionalnog ponašanja sudija, posvećena je posebna pažnja. Kao prvi važan standard izdvaja se onaj koji se odnosi na postojanje standarda pona-

International Law, Springer, 2021, 163-184.

⁷⁴ Vid. supra fn. 7.

⁷⁵ Navedeno prema: ESLJP, Vodič za član 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava *Pravo na pravično suđenje (građanskopravni aspekt)*, Ažurirano do 31. avgusta 2019, stav 235, https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_6_civil_srp, 3. 3. 2025.

⁷⁶ U Aneksu ELI Standarda navedeni su svi izvori koji su korišćeni prilikom formulisanoj teksta i komentara svakog od standarda. O razvijanju ELI standarda vid. S. Shetreet, „The Significance of Developing International and European Standards of Judicial Independence, the ELI Mount Scopus Project”, in: *Judicial Independence: Cornerstone of Democracy* (eds. S. Shetreet, H. Chodosh), Brill, 2024, 251-312.

šanja sudije, a koje usvajaju, revidiraju i o čijoj primeni se staraju same sudije, i u odnosu na koje postoji odgovarajuće savetodavno telo.⁷⁷ U ELI standardima ukazuje se i na sadržinu ovih standarda, kroz ukazivanje na osnovne etičke standarde ponašanja sudija.⁷⁸ Na samom kraju, u ELI standardima se kao naročito važno pitanje pojavljuje sloboda izražavanja sudija, i neophodnost uspostavljanja ravnoteže između ove slobode i staranja o nezavisnosti i nepristrasnosti suda, pa i o sprečavanju sumnje u takvu nezavisnost i nepristrasnost.⁷⁹

Standardi o kojima je bilo reči u prethodnim pasusima, kako oni formulisani u dokumentima donetim pod okriljem Ujedinjenih nacija i Saveta Evrope, tako i oni formulisani u sudskoj praksi ESLJP, svoj izraz takođe nalaze i u mišljenjima Venecijanske komisije, kako onim opštim, tako i onim koja se odnose na konkretne akte pojedinih država. Iako se i u ovom slučaju radi o dokumentima koji nisu pravno obavezujući, njihov značaj proizlazi iz činjenice da se radi o telu koje daje pravna mišljenja u oblasti javnog prava, na izričit zahtev neke države ili evropskog tela. Mišljenja Venecijanske komisije prepoznata su kao jedan od izvora u odnosu na pitanja sudijske etike u ELI Standardima.

Poslednjih godina počelo se sa formulisanjem i standarda ponašanja pravosudnih saveta, usled njihove važne uloge u sudskoj samoupravi. KVES je u svom Mišljenju broj 24⁸⁰ istaklo da pravosudni saveti moraju razviti standarde profesionalnog i etičkog ponašanja za svoje članove, kao i postupke za utvrđivanje tih povreda.⁸¹ ENCJ je prošle godine pokušala da dodatno ojača odgovornost saveta, usvajajući Model kodeksa ponašanja članova pravosudnih saveta.⁸² ENCJ u preambuli dokumenta ukazuje da pravila ponašanja, odnosno, etičke norme, koje su primenjive na sudije i druge pravnike koji mogu biti članovi pravosudnih saveta jednostavno nisu dovoljna kako bi predstavljala adekvatne smernice za etičko ponašanje članova saveta, upravo zbog prirode ovlašćenja koje pravosudni saveti imaju. ENCJ ističe da kodeks ponašanja za članove saveta treba da sadrži smernice, najbolje prakse i načela, dok istovremeno daje na znanje

⁷⁷ Standard

⁷⁸ Standard 31.

⁷⁹ Standard 32.

⁸⁰ KVES Mišljenje 24 (2021): Razvoj pravosudnih saveta i njihova uloga u nezavisnom i nepristrasnom sudstvu.

⁸¹ Stavovi 16. i 17.

⁸² ENCJ Working Group, Report on Codes of Conduct for Members of Councils for the Judiciary, Adopted 9 June 2023, <https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/GA%20Ljubljana/ENCJ%20Working%20group%20report%20on%20Codes%20of%20Conduct%20for%20Members%20of%20Councils%20for%20the%20Judiciary%20adopted%20pdf.pdf>, 4. 3. 2025.

javnosti kakve standarde ponašanja da očekuje od članova pravosudnih saveta, čime se jača poverenje javnosti u sudsku vlast. Iako preporučuje uspostavljanje tela koje bi pružalo savete u pogledu etičkih pitanja članovima saveta, ili, alternativno, ispitivanje mogućnosti da tela koja već pružaju podršku sudijama u pogledu etičkih dilema imaju istu ulogu i u odnosu na članove saveta, ENCJ ostaje prilično oprezna u tom pogledu.

IV. Etička dimenzija sudske samouprave u Srbiji

1. Ukratko o nezavisnosti sudske vlasti i sudskoj samoupravi u Srbiji u 21. veku

Osnovni postulati nezavisnosti sudske vlasti i etičnog sudijskog ponašanja u Srbiji pronalaze se još u odredbama Dušanovog zakonika. Članovima 171 i 172 ovog normativnog akta usvojenog u 14. veku sudijama se nalaže da sude u skladu sa zakonom i po pravdi, i nezavisno od volje vladara:

171. O zakonu: Još zapovedi carstvo mi: Ako piše pismo carstvo mi, ili iz srdžbe, ili iz ljubavi, ili iz milosti za nekoga, a to pismo razara zakonik, nije po pravdi i po zakonu, kako piše zakonik, sudije tome pismu da ne veruju, nego da sude i vrše kako je po pravdi.

172. O sudijama: Sve sudije da sude po zakoniku, pravo, kako piše u zakoniku, a da ne sude po strahu od carstva mi.

Ove odredbe Dušanovog zakonika navele su pojedine autore da taj pravni akt svrstaju među dokumente kojima su stvarani uslovi za kasniji razvoj ljudskih prava⁸³ dok drugi ukazuju da one u potpunosti odgovaraju Aristotelovom modelu univerzalne pravde.⁸⁴ Ovom prilikom nećemo ulaziti detaljnije u razvoj načela nezavisnosti sudske vlasti u Srbiji tokom gotovo sedam vekova od usvajanja Dušanovog zakonika. Umesto toga, daćemo kratak osvrt na njen razvoj početkom 21. veka.

Ostvarivanje načela nezavisnosti sudske vlasti u Srbiji naročito je aktuelizovano nakon pada režima Slobodana Miloševića 2000. godine. Ovom prilikom nećemo se upuštati u detaljnije ispitivanje temeljnih reformi sprovedenih tokom prethodnih gotovo dvadeset pet godina usmerenih na obezbeđivanje

⁸³ Tako, V. Dimitrijević *et al.* *Ljudska prava*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 1997, 35. nav. prema: I. Joksić, „Dušanov zakonik - socijalni kontekst i pravna nasleđa“, *Nacionalni interes*, vol. 24, 3/2015, 189-207, fn. 25. Ipak, Batričević ukazuje na to da su Radojičić i Čorović stajali na stanovištu da su ove odredbe Dušanovog zakonika pravni transplant preuzeti iz vizantijskog prava. Vid. A. Batričević *Legal Transplants and the Code of Serbian Tsar Stephan Dushan: A comparative Study*, 38, http://awf.ius.bg.ac.rs/dushans_code.pdf, 23. 1. 2025.

⁸⁴ I. Joksić (2015).

de iure i *de facto* nezavisne sudske vlasti, ali ćemo istaći ključne tačke ovog procesa, kao i njegove ograničene domete.⁸⁵ Naime, u navedenom periodu, koji su karakterisale česte promene zakona i dve ustavne reforme, željeni doprinos nezavisnosti sudske vlasti i jačanju sudske samouprave nije uvek ostvaren. Marinković⁸⁶ podseća da je važnu ulogu u razvijanju ideje osnivanja nezavisnog tela sudske samouprave, to jest, sudskog saveta sličnog onom koji postoji u Francuskoj zagovarao Miodrag Jovičić, te da su potom ovo Jovičićevo stano-
vište preuzeli mnogi pravni teoretičari i praktičari, uključujući i zakonodavca, i počeli sa njegovim sprovođenjem u delo ubrzo nakon pada režima Slobodana Miloševića. Rakić Vodinelić⁸⁷ ukazuje da je Društvo sudija Srbije, kroz društveni ugled i autoritet svojih članova, imalo snažan moralni i politički uticaj na uobličavanje ovog tela.

Tako je već 2001. godine usvojen niz zakona kojima je značajno reformisan ceo sektor pravosuđa (Zakon o sudijama, Zakon o visokom savetu pravosuđa, Zakon o uređenju sudova, Zakon o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava).⁸⁸ Osim što je izmena trebalo da probije „usko grlo“ prvostepene sudske nadležnosti i doprinese ujednačavanju sudske prakse,⁸⁹ svakako najznačajnija promena jeste uspostavljanje prvog sudskog saveta, koji je već tada prepoznat kao telo sudske samouprave.⁹⁰ Ovaj Savet, ipak, imao je ograničene nadležnosti, usled tada važećeg ustavnog okvira iz 1990. godine.⁹¹ Navedena reforma, ipak, imala je ograničeni domet, i praćena je prvo odlaganjima primene zakona kojima se uspostavljala nova pravosudna mreža, kao i ponovnim izmenama i dopunama pravosudnih zakona.⁹² Za dodatne garancije zaštite prava građana i jačanje nezavisnosti sudske vlasti od velikog značaja bio je prijem Srbije u

⁸⁵ Važan doprinos sagledavanju različitih normativnih okvira kojima se uspostavljala sudska vlast i regulisalo njeno funkcionisanje daje Kandić u T. Kandić (2012).

⁸⁶ T. Marinković (2021).

⁸⁷ V. Rakić Vodinelić (2012), 50.

⁸⁸ Zakon o sudijama, *Službeni glasnik RS*, br. 63/01, 42/02, 17/03, 27/03, 29/04, 35/04, 44/04, 61/05, 101/05, 46/06; 21/09; Zakon o Visokom savetu pravosuđa, *Službeni glasnik RS*, br. 63/01, 42/02, 39/03, 41/03, 44/04 i 61/05, 116/08; Zakon o uređenju sudova, *Službeni glasnik RS* br. 63/01, 42/02, 27/03, 130/03, 29/04, 101/05, 46/06, 116/08; Zakon o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava, *Službeni glasnik RS*, br. 3/01.

⁸⁹ V. Rakić Vodinelić, A. Knežević Bojović, M. Reljanović (2012), 33.

⁹⁰ O pravosudnim savetima u Srbiji vid.: V. Rakić Vodinelić *et al.* *Pravosudni saveti*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2003 i M. Stanić, *Sudski saveti – sastav i nadležnosti širom Evrope*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2022.

⁹¹ V. Rakić Vodinelić, A. Knežević Bojović, M. Reljanović (2012), 34-35.

⁹² T. Kandić (2012), 159-177.

Savet Evrope i ratifikacija Evropske konvencije o ljudskim pravima.⁹³ Godine 2006. usvojen je novi Ustav Srbije, čime je označen i formalni diskontinuitet sa režimom Slobodana Miloševića.⁹⁴ Ovom ustavnom reformom pravosudni saveti – Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca – postali su ustavne kategorije, i temeljno je izmenjena pravosudna mreža, što je za posledicu imalo i otežan pristup sudu.⁹⁵ Ni nova ustavna rešenja nisu bila zadovoljavajuća, te su bila predmet kritike pravnih teoretičara, ali i profesionalnih udruženja sudija i drugih nevladinih organizacija.⁹⁶ Kao najproblematičnija tačka ove reforme izdvaja se rđavo sproveden re(izbor) sudija i tužilaca koji su već bili izabrani na stalne sudijske funkcije, u netransparentnom i nezakonitom postupku,⁹⁷ a čiji epilog je 2012. godine bio vraćanje svih prethodno neizabranih sudija i tužilaca na funkcije.⁹⁸ Sa normativnog stanovišta, navedena pravosudna reforma bila je samo delimično uspešna u jačanju nezavisnosti pravosuđa, a čak i sa

⁹³ Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, izmenjene u skladu sa Protokolom broj 11, Protokola uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Protokola broj 4 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda kojim se obezbeđuju izvesna prava i slobode koji nisu uključeni u Konvenciju i Prvi Protokol uz nju, Protokola broj 6 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda o ukidanju smrtne kazne, Protokola broj 7 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Protokola broj 12 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i Protokola broj 13 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda o ukidanju smrtne kazne u svim okolnostima, *Službeni list SCG - Međunarodni ugovori*, br. 9/2003-16.

⁹⁴ A. Knežević Bojović, *Continuity and discontinuity in Serbian legislation and practice: selected aspects*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2018. Jasminka Hasanbegović, pak stoji na stanovištu da se zapravo radilo o ustavu kontinuiteta sa svojim pravnim prethodnikom, J. Hasanbegović, „Može li promena ustava da promeni srpsko pravosuđe naprednije?“, u: *Pravno-političke rasprave o pravosuđu* (ur. M. Jovanović), CEPRIS, Beograd, 2022, 7-16.

⁹⁵ A. Knežević Bojović, M. Reljanović, „Reforma pravosuđa“, u: *Usklađivanje prava Republike Srbije sa pravnim tekovinama EU: prioriteti, problemi, perspektive* (ur. A. Rabrenović, J. Čeranić), Institut za uporedno pravo, Beograd, 2012, 89-118.

⁹⁶ Na primer: M. Radojević, „Sudska vlast u novom Ustavu Srbije“, *Politička revija*, Vol. 6, 1/2007, 39-54; Z. Tomić, „U susret novom Ustavu – pravosuđe, dan posle“, *Branič – časopis Advokatske komore Srbije*, Vol. 118, 2/2006, 67-72.

⁹⁷ D. Simović, „Constitutionalization of the Judicial Council in North Macedonia and Serbia – Can We Learn from Each Other“, *Strani pravni život*, Vol. 67, 4/2023, 633; V. Rakić Vodinelić, A. Knežević Bojović, M. Reljanović (2012). Odredbe na osnovu kojih je sprovedena zamena sudijskog kadra u Srbiji, pored Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava, sadržane su uglavnom u dva zakonska akta: Zakonu o Visokom savetu sudstva, *Službeni glasnik RS*, br. 116/08, 101/10 i 88/11 i u Zakonu o sudijama, *Službeni glasnik RS*, br. 116/08, 58/09 – odluka Ustavnog suda i 101/10. Sam postupak sproveden je na osnovu odluke koja je već prilikom usvajanja bila predmet kritike od strane Venecijanske komisije: Venice Commission Opinion No. 528 / 2009 of 15 June 2009, CDL-AD(2009)023.

⁹⁸ Ustavni sud Srbije, odluka br. VIIIU-364/2011.

tog stanovišta je trpela stalne kritike kako u pravnoj nauci,⁹⁹ tako i u od strane Venecijanske komisije¹⁰⁰ i Evropske unije. Sa praktičnog stanovišta, ova reforma je ocenjena kao neposredni napad na nezavisnost sudstva.¹⁰¹

Ovi stalni unutrašnji i spoljni pritisci već tokom 2013. godine su doveli do toga da Srbija u okviru procesa pridruživanja Evropskoj uniji¹⁰² preuzme obavezu promene ustavnog okvira kojim se reguliše pravosuđe, u cilju njegove depolitizacije. Tokom 2017. i 2018. godine predstavnici izvršne vlasti, tačnije Ministarstva pravde, na javnu raspravu su ponudili tekst ustavnih amandmana. Žučne diskusije tokom javne rasprave pokazale su duboke podele i divergentne pristupe reformi između predstavnika izvršne vlasti, sa jedne strane, i značajnog dela naučne zajednice, predstavnika sudijskih i tužilačkih udruženja i civilnog društva, sa druge strane.¹⁰³ Otuda se od navedenog teksta i odustalo i proces temeljnog reformisanja ustavnog okvira za pravosuđe ponovo je započeo 2021. godine.¹⁰⁴ Obeležen većom transparentnošću, ovaj proces za rezultat je

⁹⁹ V. Dabetić, „Normative Endangerment of Institutional Independence of Judiciary in Contemporary Serbia“, *Yearbook Human Rights Protection - From Unlawfulness to Legality*, 1/2018, 373–387; A. Nikolić, „Prilog raspravi o (ne)zavisnosti sudstva u Republici Srbiji“, *Hereticus*, 3-4/2021, 118-129; Đ. Marković, „Nezavisnost sudstva u Republici Srbiji – predlozi za promenu ustavnog okvira za izbor sudija i prestanak sudijske funkcije“, *Srpska politička misao*, Vol. 58, specijalno izdanje 2017, 206-207; I. Pejić, „Konstitucionalizacija sudske nezavisnosti: uporedno i iskustvo Srbije“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Nišu*, 68/2017, 157–174. O spornom prvom sastavu Visokog saveta sudstva vid. Izdvojeno mišljenje O. Vučić, sudije Ustavnog suda Srbije, u predmetu VIIIU-413/2012, i u predmetu VIIIU-402/2012.

¹⁰⁰ Već prilikom usvajanja Ustava Srbije Venecijanska komisija je stala na stanovište da je „uticaj parlamenta na pravosuđe očigledno prekomeran“. Vid. Venice Commission, Opinion on the Constitution of Serbia No. 405/2006, CDL-AD(2007)004.

¹⁰¹ D. Simović, „Institucionalna jemstva sudijske (ne)zavisnosti u Republici Srbiji“, u: *Sudije u pravnom sistemu: izbor sudija u Srbiji i zemljama regiona* (ur. E. Šarčević, V. Petrov), Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, 2013,

¹⁰² Aktivnosti 1.1.2. do 1.1.6. Akcionog plana za pregovaranje Poglavlja 23, usvojenog na sednici Vlade Srbije 27. aprila 2016. godine. Vid. M. Kolaković Bojović, B. Petković (2020), 86-90.

¹⁰³ V. Petrov, „Constitutional Reform of the Judiciary in Serbia and EU Integration“, *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series*, 2/2018, 2-3.

¹⁰⁴ Radna grupa za izradu akta o promeni Ustava Republike Srbije formirana je odlukom Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo Narodne skupštine Republike Srbije broj 02-1169/21 od 23. juna 2021. godine. Radnu grupu činili su: Jelena Žarić Kovačević, narodna poslanica i i predsednica Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo kao predsedavajuća Radne grupe, dr Vladan Petrov, redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, sudija Ustavnog Suda Republike Srbije i član Venecijanske komisije za Srbiju; Branko Marinković, zamenik generalnog sekretara Narodne skupštine; Jovan Ćosić, pomoćnik ministra pravde, Darko Radojičić, pomoćnik direktora Republičkog sekretarijata

imao tekst ustavnih amandmana koji je početkom 2022. godine potvrđen na republičkom referendumu.¹⁰⁵ Za ustavnim amandmanima usledilo je i usvajanje paketa reformskih zakona koji se odnose na pravosuđe, koji su usvojeni početkom 2023. godine.¹⁰⁶ Ključne novine ovog reformskog zahvata usmerene su ka formalnoj depolitizaciji postupka izbora sudija, uz istovremeni otklon od značajnih političkih uticaja na izbor članova Visokog saveta sudstva ali i predsednika sudova.¹⁰⁷ Ipak, i potencijal ustavnih amandmana da odista doprinesu depolitizaciji kritikovan je ubrzo po njihovom usvajanju, naročito u pogledu sastava i načina izbora članova Visokog saveta sudstva.¹⁰⁸ Savet je tokom 2024. godine usvojio niz podzakonskih akata kojima su operacionalizovana nova zakonska rešenja.

Za potrebe ove monografije važno je osvrnuti se i na način na koji je u navedenim reformskim zahvatima uspostavljan i menjan model pravosudnog saveta u Srbiji.

za zakonodavstvo; Vladimir Vinš, viši savetnik u Ministarstvu pravde; prof. dr Srđan Đorđević, redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Kragujevcu; dr Miloš Stanić, naučni saradnik u Institutu za uporedno pravo; dr Miroslav Đorđević, naučni saradnik u Institutu za uporedno pravo; Dragana Boljević, sudija Apelacionog suda u Beogradu, počasni predsednik Društva sudija Srbije i Dr Goran Ilić, zamenik Republičkog javnog tužioca i član Predsedništva Udruženja tužilaca, svi kao članovi grupe, i dr Radoje Cerović, sekretar Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo, kao sekretar Radne grupe.

¹⁰⁵ Republička izborna komisija, Izveštaj o ukupnim rezultatima republičkog referenduma radi potvrđivanja Akta o promeni Ustava Republike Srbije, utvrđen na sednici Republičke izborne komisije održanoj 4. februara 2022. godine; Narodna skupština Republike Srbije, Odluka o proglašenju Ustavnog zakona za sprovođenje Akta o promeni Ustava Republike Srbije, koju je usvojila Narodna skupština Republike Srbije na Desetoj posebnoj sednici u Dvanaestom sazivu, održanoj 9. februara 2022. godine.

¹⁰⁶ Zakon o Visokom savetu sudstva (u daljem tekstu: ZOVSS 2023), *Službeni glasnik RS*, br. 10/2023, Zakon o sudijama (u daljem tekstu: ZOS2023) *Službeni glasnik RS*, br. 10/2023, Zakon o uređenju sudova, *Službeni glasnik RS*, br. 10/2023, Zakon o Visokom savetu tužilaštva *Službeni glasnik RS*, br. 10/2023 i Zakon o javnom tužilaštvu *Službeni glasnik RS*, br. 10/2023.

¹⁰⁷ M. Stanić, M. Đorđević, „Pregled reforme ustavnog i zakonskog okvira pravosuđa 2021–2023“, u: *Na putu ka evropskom pravosuđu -Svedočanstvo o ustavnoj i zakonskoj reformi pravosuđa 2021 – 2023* (ur. M. Stanić, M. Đorđević, B. Nikolić), Savet Evrope, Beograd, 2023, 8 – 21; J. Ćirić, M. Đorđević, „Jedan pogled na ustavne romene u oblasti pravosuđa u Srbiji“, u: *Vaninstitucionalne mere, pojednostavljene forme postupanja i drugi krivičnopravni instrumenti reakcije na kriminalitet i pozitivno kazneno zakonodavstvo (ispunjena očekivanja ili ne?)* (ur. V. Turanjanin, D. Čvorović), Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, LXI redovno godišnje savetovanje Udruženja, Zlatibor-Beograd, 2022, 73–83.

¹⁰⁸ T. Marinković, „Ustavnopravni položaj sudstva i javnog tužilaštva u Republici Srbiji“, u: *Na putu ka evropskom pravosuđu - Svedočanstvo o ustavnoj i zakonskoj reformi pravosuđa 2021 – 2023* (ur. M. Stanić, M. Đorđević, B. Nikolić), Savet Evrope, Beograd, 2023, 52–54.

1.1. Posebno o modelu pravosudnog saveta kao tela sudske samouprave u Srbiji

Rakić Vodinelić pravosudni savet određuje kao ustavnog i zakonskog predstavnika sudske vlasti.¹⁰⁹ 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 (*Voermans*) 2003. godine, prema kojoj se pravi razlika između tzv. severnoevropskih i južnoevropskih pravosudnih saveta.¹¹⁰ 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. Bobek (*Bobek*) i Kosarž¹¹¹ ukazuju pre svega na postojanje pet različitih modela sudske uprave, koji uključuju i model sudskog saveta (oni ga prevashodno nazivaju Evropskim modelom), te model ministarstva nadležnog za pravosuđe, model pravosudnog servisa, hibridni model i socijalistički model.¹¹² Shodno tome, Bobek i Kosarž se ne bave razlikama u nadležnostima i sastavima sudskih saveta, već ispituju njihov učinak na vrednosti i odlike sudskih sistema koje je trebalo da budu unapređene uspostavljanjem sudskih saveta.¹¹³ Navedeni pokušaji tipologije mogu se dopuniti iskazanim stanovištem pojedinih autora da su sudski saveti upravni organi pravosuđa.¹¹⁴ Nešto precizniju analizu nudi Marinković¹¹⁵ navodeći da je Visoki savet sudstva upravni organ kada odlučuje o imenovanju, napredovanju i premeštaju sudija, sudski kada utvrđuje disciplinsku odgovornost sudija i izriče odgovarajuće sankcije, a politički kada štiti sudije od

¹⁰⁹ V. Rakić Vodinelić (2012).

¹¹⁰ W. Voermans „Councils for the judiciary in Europe: trends and models“, in: *The Spanish Constitution in the European Constitutional Context* (ed. F.F. Segado), Dykinson, Madrid, 2003, 2133-2144.

¹¹¹ M. Bobek, D. Kosarž (2014), 9.

¹¹² M. Stanić (2022), 21.

¹¹³ I nalaze da ova očekivanja mahom nisu ispunjena. M. Bobek, D. Kosarž (2014).

¹¹⁴ D. Preshova, I. Damjanovski, Z. Nechev, The effectiveness of the ‘European Model’ of judicial independence in the Western Balkans: Judicial councils as a solution or a new cause of concern for judicial reforms, CLEER Paper Series, 1/2017, 16, https://www.asser.nl/media/3475/cleer17-1_web.pdf, 12. 2. 2025.

¹¹⁵ T. Marinković (2022), 8.

neprimerenog uticaja u strogo političkoj areni, kao i kada utvrđuje potreban broj sudija i sudija porotnika; on otuda izvodi zaključak da je uloga sudskih saveta ne samo da obezbede nezavisnost sudstva, već i dobro funkcionisanje sudske vlasti. Marinković¹¹⁶ dalje slikovito prikazuje sudski savet kao branu sudske od izvršne i zakonodavne vlasti, ali istovremeno i kao most prema njima. Ipak, brojni autori su ukazali i na ograničeni doprinos sudskih saveta u ostvarenju ove uloge.¹¹⁷ U pogledu pravne prirode pravosudnih saveta, nedavno je izneto i stanovište koje smatramo valjano utemeljenim, a to je da su pravosudni saveti zapravo institucije četvrte grane vlasti, odnosno institucije čiji legitimitet ne zavisi od klasične tri grane vlasti, ali koje imaju nadležnost da regulišu sudsku granu vlasti, odnosno pravosuđe.¹¹⁸ U literaturi se takođe ukazuje da pravosudni saveti nisu jedini akteri od značaja za ostvarivanje sudske samouprave, već da su to i predsednici sudova, kao i neposredno same sudije.¹¹⁹

Pravosudni saveti u Srbiji su istorijski formirani prema tzv. Južnoevropskom modelu¹²⁰ ali je tokom vremena spektar njihovih nadležnosti značajno proširen. U odnosu na Visoki savet sudstva, proširenje nadležnosti u pravcu preuzimanja odgovornosti za razvijanje dela budžeta za rad sudova planirano je da se uspostavi od 1. januara 2011. godine, i to Zakonom o uređenju sudova. Nizom amandmana na ovaj zakon prenošenje budžetskih nadležnosti na Visoki savet sudstva više puta je produžavano¹²¹, sve dok konačno Ustavni sud Srbije, odlučujući o zahtevu za ocenu ustavnosti navedenih odredbi, nije našao da su one neustavne.¹²² Otuda je

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ S. Spáč, K. Šipulová, M. Urbániková (2018); M. Urbániková, K. Šipulová (2018); M. Bobek, D. Kosař (2014), P. Castillo-Ortiz (2023).

¹¹⁸ D. Kosař, K. Šipulová, O. Kadlec, „The Case for Judicial Councils as Fourth-Branch Institutions, *European Constitutional Law Review*, Vol. 20, 1/2024, 83.

¹¹⁹ D. Kosař, K. Šipulová, „Politics of judicial governance“, in: *Research Handbook on the Politics of Constitutional Law* (eds. M. Tushnet, D. Kochenov), Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2023, 270; E. Mathieu, K. Verhoest, J. Matthys, „Measuring Multi-Level Regulatory Governance: Organizational Proliferation, Coordination and Concentration of Influence“, *Regulation & Governance*, vol. 11, 3/2016, 252–268; J. Jordana, D. Sancho, „Regulatory Designs, Institutional Constellations and the Study of the Regulatory State“, in: *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance* (eds J. Jordana, D. Levi-Faur), Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2020, 296–320.

¹²⁰ V. Rakić Vodinelić *et al.* (2003).

¹²¹ V. Petrović Škero, Visoki savet sudstva – zaštitnik nezavisnosti sudova i sudija u Republici Srbiji?, CEPRIS, Beograd, 2022, 3, https://www.cepris.org/wp-content/uploads/2022/01/Vida-oped_5SRB.pdf, 16. 2. 2025.

¹²² Ustavni sud Srbije, Odluka br. Iuz-34/2016 od 25. 10. 2018. godine. Ustavni sud je stao na stanovište da navedene odredbe „po svojoj sadržini nemaju karakter prelaznih odredaba

proširenje nadležnosti Visokog saveta sudstva u pogledu budžeta sprovedeno tek nakon usvajanja seta pravosudnih zakona 2023. godine (budući da su nadležnosti koje su pobrojane u članu 150. Ustava¹²³ kao nadležnosti Visokog saveta sudstva ograničene na one koje se pre svega odnose na izbor, položaj i karijeru sudija). Shodno tome, tek od usvajanja seta pravosudnih zakona 2023. godine Visoki savet sudstva Srbije dobija nadležnosti koje obuhvataju ne samo budžetske, već i one koje se odnose i na pravosudnu upravu¹²⁴ kao i deo nadležnosti koji se odnosi na upravljanje kadrovskim, finansijskim i materijalnim resursima suda, čime se odstupa od južnoevropskog modela pravosudnog saveta te zapravo dolazi do spajanja južnoevropskog i severnoevropskog modela.¹²⁵

Iako se na stalne promene regulatornog okvira koji se odnosi na pravosuđe u Srbiji može gledati kao na pokušaje unapređenja sudske nezavisnost i jačanje sudske samouprave, rukovođene kako spoljašnjim uslovljavanjem EU, tako i unutrašnjim zahtevima,¹²⁶ ne može se poreći da je njihov domašaj i dalje ograničen.¹²⁷

kakav im daje zakonodavac, već da je Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o uređenju sudova stvorena tzv. "nevidljiva norma" kojom su izmenjene ili ukinute pojedine nadležnosti Ministarstva, iako te nadležnosti Ministarstva nisu promenjene u samom Zakon o uređenju sudova. S obzirom na to da u pravnom poretku i dalje egzistiraju nadležnosti Ministarstva predviđene odgovarajućim odredbama Zakona o uređenju sudova, Ustavni sud nalazi da ne postoji zakonski osnov za njihovo preuzimanje ili ukidanje, jer prelazne odredbe svakog opšteg pravnog akta moraju imati uporište u njegovim materijalnim odredbama, što je u ovom konkretnom slučaju izostalo.“

¹²³ Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 98/2006-03, 115/2021-3, 16/22-3.

¹²⁴ Videti član 73 Zakona o uređenju sudova iz 2023. godine.

¹²⁵ Vid. član 17, stav 1, alineja 23 ZOVSS2023.

¹²⁶ D. Bajić, S. Marić, EU's Benchmarking within Chapters 23 and 24 in Accession Negotiation with Serbia, Effects and Challenges, European Fund for the Balkans, 2018, <https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2023/01/Benchmarking-in-Serbia-1-1.pdf>, 4. 3. 2025.

¹²⁷ V. Dabetić (2023). U pogledu izazova u vezi sa ulogom pravosudnog saveta u očuvanju nezavisnosti sudske vlasti vid. G. Franco Ferrari, „Judicial Self- governing Bodies Instruments of Independence or Path to Ossification“, in: *Judicial Independence: Cornerstone of Democracy* (ed. S. Shetreet, H. Chodosh), Brill, 2024, 274-296. M. Novak „Challenges to Judicial Structural Independence in Slovenia“, in: *Judicial Independence: Cornerstone of Democracy* (ed. S. Shetreet, H. Chodosh), Brill, 2024, 297-307.

2. Metodološki pristup analizi etičke dimenzije sudske samouprave u Srbiji

Pitanje sudijske etike u Srbiji do sada nije bilo predmet sistematskog naučnog istraživanja. Ono se nekada sagledava kao samo jedan od aspekata pravne etike,¹²⁸ kroz šira uporednopravna razmatranja standarda u pogledu sudijske etike¹²⁹ a nekada kroz praktične domete etičkih kodeksa za sudije u Srbiji.¹³⁰ Sveobuhvatniji pogled na pitanje sudijske etike daje Milinković, koji ispituje teorijska stanovišta i međunarodne standarde sudijskog ponašanja, a potom i analizira i stanje u Bosni i Hercegovini.¹³¹ Temeljan presek aktuelnog stanja prava i prakse u Srbiji zaključno sa 2020. godinom nude Milutinović i Knežević Bojović, fokusirajući se, pre svega, na formulisanje praktičnih preporuka za unapređenje.¹³² Za potrebe ove monografije polazna tačka metodološkog pristupa biće stanovište prema kome se sudska samouprava sagledava kroz svojih osam različitih dimenzija, kao što predlažu Šipulova i saradnici.¹³³ Za svaku dimenziju Šipulova i saradnici razvili su skup indikatora (ukupno šezdeset indikatora), i za svaki indikator se dodeljuju bodovi na petostepenoj skali od 0 do 1, zavisno od mere u kojoj sudije mogu da odlučuju o navedenoj nadležnosti. Na osnovu dobijenih rezultata, izračunava se Indeks sudske samouprave (u daljem tekstu: Indeks).

Prilikom bodovanja Šipulova i saradnici uzimaju u obzir samo *de iure* nadležnosti – drugim rečima, ne ulazi se u način na koji se ove nadležnosti ostvaruju u praksi. Kao što ističu Knežević Bojović i Ćorić¹³⁴ sam indeks je

¹²⁸ Z. Ivošević, „Etika sudija“, u: *Pravna etika* (prir. Z. Ivošević), Pravni fakultet Univerziteta Union, Beograd, 2006, 30-43.

¹²⁹ Tako, na primer: M. Novaković, „Mišljenje broj 3 KVES i etički kodeksi: kako izgleda idealni sudija“ u: *Međunarodna naučna konferencija Pravni principi u savremenom pravu*, Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, Niš, 2024, 547-571; S. Sremčev Ilić, „Sudijska etika – srpski, evropski i međunarodni standardi“, *Strani pravni život*, 1/2015, 275-290; R. Mirić, „Banalorski principi - doprinos razvoju sudijske etike“, *Strani pravni život*, 3/ 2013, 327-342.

¹³⁰ Na primer, M. Gajinov, „Uloga i značaj Saveta za etička pitanja Društva sudija Srbije i standardi sudijske etike“, *Pravo: teorija i praksa*, 3-4/2009, 11-24; S. Sremčev, „Kodeks sudijske etike kao autonomni izvor radnog prava“, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2012, seminarski rad.

¹³¹ I. Milinković, *Ogledi iz pravne etike I. Sudijska etika*, Pravni fakultet Univerziteta u Banja Luci, 2021.

¹³² A. Knežević Bojović, Lj. Milutinović, *Sudijska etika u Srbiji - analiza pravnog okvira i preporuke za unapređenje*, GIZ, Beograd, 2020.

¹³³ K. Šipulova et al. (2023),

¹³⁴ A. Knežević Bojović, V. Ćorić, „Judicial Self-governance in Serbia: Challenges to and Results of a Quantitative Approach“, *Pravni zapisi*, Vol. 25, 2/2024, 360.

načelno razvijen kao vrednosno neutralan – njime se ne zagovara usklađivanje nacionalnih propisa i međunarodnih standarda, niti da sudije treba da imaju sve nadležnosti pobrojane u okviru indeksa. Ipak, Knežević Bojović i Ćorić stoje na stanovištu da Indeks ipak implicitno favorizuje pristup prema kome sudije imaju ovlašćenje odlučivanja u vezi sa navedenim nadležnostima. Knežević Bojović i Ćorić su, primenjujući metodologiju koju su predložili Šipulova i saradnici pokazale da je u Srbiji načelno prisutan prilično visok stepen sudske samouprave. Ipak, puno razumevanje načina na koji je bilo koja od dimenzija sudske samouprave ne samo regulisana, već i šta su njene praktične posledice, zahteva detaljniju analizu. U ovoj monografiji fokus će biti na analizi etičke dimenzije sudske samouprave – načinu i meri njene ostvarenosti u Srbiji u periodu od 2010. godine do kraja 2024. godine, uz određena odstupanja i prilagođavanja obuhvata analize.

U tom pogledu, na prvom mestu je važno ukazati na to šta su indikatori koje su za potrebe Indeksa sudijske samouprave Šipulova i saradnici razvili radi merenja etičke dimenzije sudske samouprave. U pitanju su sledeći indikatori:

1. Izrada kodeksa ponašanja. U okviru ovog indikatora ispituje se u kojoj meri sudije, u skladu sa zakonom, učestvuju u izradi etičkog kodeksa.
2. Tumačenje kodeksa ponašanja (na primer, savetovanje sudija o tome kako da se ponašaju putem dežurnih telefonskih službi). Na primer, u Sjedinjenim Američkim Državama je uobičajeno postajanje takvih dežurnih telefonskih službi
3. Davanje ovlašćenja sudijama da komuniciraju sa medijima. U okviru ovog indikatora ispituje se da li i u kom kapacitetu sudije mogu da komuniciraju sa medijima. Ovaj indikator je od naročitog značaja za one pravne sisteme u kojima ne postoji etički kodeks.
4. Objašnjavanje odluka. U ovom indikatoru se ispituje ko ima ovlašćenje da objašnjava odluke nakon što se donesu. Ovaj indikator je od naročitog značaja za one pravne sisteme u kojima ne postoji etički kodeks.
5. Nespojivost sudijske funkcije sa nastavnom delatnošću. U okviru ovog indikatora ispituje se ko odlučuje o tome da li sudije mogu da učestvuju u nastavnoj delatnosti.
6. Nespojivost sudijske funkcije sa članstvom u političkoj stranci
7. Nespojivost sudijske funkcije sa drugom političkom aktivnošću
8. Nespojivost sudijske funkcije sa obavljanjem privredne delatnosti. U okviru ovog indikatora ispituje se ko odlučuje o tome da li je sa sudijskom funkcijom spojiva privredna delatnost ili aktivnost sudije.

Indikatori su razvijeni su kako bi se došlo do ključnih odgovora u vezi sa normativnim okvirom koji se odnosi na standarde ponašanja sudija u najvećem broju država, odnosno, kako bi bili univerzalno primenjivi. Usled toga, većina njih (osim prva dva), kao što i sami autori naglašavaju, važni su naročito za one države u kojima nisu usvojeni etički kodeksi ponašanja sudija.

Navedenim indikatorima mogu se uputiti i određene kritike. Kao prvo, oni ne obuhvataju celokupan spektar pitanja od značaja za sudijsku etiku na koji se nailazi u relevantnim međunarodnim izvorima mekog prava. Na primer, u njima se ne sagledava pitanje odnosa između etičke i disciplinske odgovornosti, koje je veoma osetljivo, i na čijem jasnom razgraničenju se insistira u dokumentima mekog prava. Nadalje, pitanje slobode izražavanja sudija u kontekstu Indeksa čini se, ograničeno je na komunikaciju sudija sa medijima i komentarisane sudske odluke nakon što su one donete, iako je iz sudske prakse evropskih nadnacionalnih sudova poznato da zaštićena sloboda izražavanja sudija seže dalje od puke komunikacije sa medijima.¹³⁵ Istovremeno, u indikatorima se ne sagledava prisustvo sudija na društvenim mrežama kao posebno pitanje, iako je ono od rastuće važnosti u savremenom društvu. U indikatorima se takođe ne sagledava obuka sudija o etičkim pitanjima – razlog za to svakako leži u činjenici da su, prema metodologiji Indeksa, pitanja u vezi sa obukom sudija svrstana u obrazovnu dimenziju sudske samouprave, te nije bilo celishodno ovo pitanje posebno ispitivati, iako je ono prepoznato kao zaseban međunarodni standard. Konačno, u indikatorima nije posebno prepoznato pitanje postojanja etičkog kodeksa za članove pravosudnog saveta, što je, kao što smo videli, takođe međunarodni standard. Još jedno ograničenje metodološkog pristupa koji primenjuju Šipulova i saradnici sastoji se u tome da se njime ispituje samo regulatorni okvir, dok izostaje analiza praktičnog ostvarivanja navedenih nadležnosti.

Imajući sve navedeno u vidu, kvalitativna analiza u ovoj monografiji biće strukturisana tako da obuhvati ključna pitanja navedena u indikatorima, uz određena prilagođavanja, odnosno, grupisanja, koja odgovaraju na lokalni regulatorni kontekst. Kvalitativna analiza takođe će otići dalje od regulatornog okvira, te će, tamo gde postoji, analizirati način na koji je normativni okvir sproveden u praksi. Osim toga, u analizi će kontekstualno biti sagledana i usklađenost regulatornog okvira i prakse u Srbiji sa međunarodnim standardima, a po potrebi i kontekstualno sagledane pojedine uporedne prakse.

¹³⁵ ESLJP, *Baka v Hungary*, predstavka br. 20261/12, presuda od 23. juna 2016. godine, stavovi 140-171.

Smatramo da je ilustrativno da se navedena kvalitativna analiza na samom kraju zaokruži i kvantitativnom ocenom etičke dimenzije sudske samouprave u Srbiji, koja će imati ulogu zaključnih razmatranja.

Rukovodeći se odabranim metodološkim okvirom, izlaganje u okviru dela monografije biće strukturisano u skladu sa indikatorima etičke dimenzije sudske samouprave, pri čemu će se pravni okvir i praksa izlagati hronološki, kako bi se lakše identifikovale promene i tendencije u razvoju normi i njihovoj primeni. Radi konciznosti, pitanja nespojivosti sudijske funkcije, sa drugim aktivnostima i funkcijama koji su obuhvaćena indikatorima 5, 6, 7 i 8 biće analizirana zajedno. Slično tome, indikatori 3 i 4, koji se odnose na komunikaciju sudija sa medijima i objašnjavanje odluka ispitaće se zajedno, u okviru jedne celine, zajedno sa načelnim pitanjem slobode izražavanja sudija. Iako obuhvaćeno indikatorima 3 i 4, pitanje slobode izražavanja biće izneto na samom kraju kvalitativne analize, budući da je jedino na koje nisu značajno uticale promene pravnog okvira u posmatranom periodu, i s obzirom na to da smatramo da je celishodno prethodno se upoznati sa pravilima koja se odnose na pitanja nespojivosti sudijske funkcije sa drugim funkcijama i aktivnostima, uključujući i one koje se odnose na aktivnosti sudija u profesionalnim udruženjima, jer se u Srbiji neretko sloboda izražavanja sudija i nespojivost njihove funkcije sa drugim aktivnostima dovode u neposrednu vezu. Posledično, analiza će biti strukturisana na sledeći način:

1. Postojanje i izrada kodeksa ponašanja (indikator 1).
2. Telo nadležno za tumačenje kodeksa ponašanja (indikator 2). U okviru ove celine biće analiziran ne samo sastav i način izbora tela, već i osnovne karakteristike postupka pred ovim telom
3. Nespojivost sudijske funkcije sa drugim aktivnostima i funkcijama (indikatori 5, 6, 7 i 8).
4. Sloboda izražavanja sudija i komunikacija sa medijima, objašnjavanje i komentarisane odluke (indikatori 3 i 4).

Osim tekstova Ustava, zakona i podzakonskih akata, u analizi će se ukazivati i na relevantne odredbe etičkog kodeksa koji je obavezujući za sve sudije u Srbiji, a kontekstualno će se ukazivati i na odluke tela nadležnih za tumačenje ovog kodeksa.

3. Postojanje i izrada kodeksa ponašanja sudija

3.1. Uređivanje standarda ponašanja sudija u periodu od 2008. do 2023. godine

Pitanje sudijske etike u Srbiji nije ni na koji način bilo uređeno zakonom sve do usvajanja Zakona o sudijama 2008. godine (u daljem tekstu: ZOS2008).¹³⁶ Do tada, najvažniji doprinos razvoju sudijske etike dat je kroz aktivnost Društva sudija Srbije, profesionalnog udruženja sudija, koje je još 1998. godine usvojilo Kodeks sudijske etike u formi kanona i principa¹³⁷ a potom, rukovodeći se Bangalorskim principima, i izmenjene Standarde sudijske etike¹³⁸ koji su i dalje na snazi za članove Društva sudija Srbije.

ZOS2008 usvojen je u sklopu šireg seta pravosudnih reformi, kojima je prethodila izmena Ustava iz 2006. godine.¹³⁹ Njime je tada po prvi put zakonodavac izričito predvideo postojanje etičkog kodeksa, odnosno kodeksa ponašanja koga se sudije imaju pridržavati. Samo zakonsko regulisanje pitanja postojanja sudijske etike u tom trenutku nije smatrano spornim, već poželjnim, budući da se njime obuhvat obaveze pridržavanja etičkih normi širio na sve sudije u Srbiji. Preciznije, članom 3. ovog zakona tada je propisano da su sudije dužne da se u svakoj prilici pridržavaju Etičkog kodeksa, koji donosi Visoki savet sudstva. Osim što je ZOS2008 usvajanje Etičkog kodeksa za sudije povereno Visokom savetu sudstva (u daljem tekstu: Savet), ova njegova nadležnost potvrđena je i u Zakonu o Visokom savetu sudstva (u daljem tekstu: ZOVSS2008).¹⁴⁰ Ovako određena nadležnost za usvajanje kodeksa je čini se, utemeljena u činjenici da je funkcija Saveta, prema tada važećem Ustavu Srbije, bila da garantuje nezavisnost i samostalnost sudova i sudija.¹⁴¹ Ipak, već tada je Venecijanska komisija, u svom mišljenju na nacrt Zakona

¹³⁶ *Službeni 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.

¹³⁷ Z. Ivošević, „Esej o svojstvima sudije, slobodi nezavisnog i smislu pravednog suđenja“, *Pravni zapisi* 1/2016, 56.

¹³⁸ M. Gajinov (2009).

¹³⁹ Kao što je ukratko opisano u delu ove monografije pod nazivom „Ukratko o nezavisnosti sudske vlasti i sudskoj samoupravi u Srbiji u 21. veku“.

¹⁴⁰ Zakon o Visokom savetu sudstva, *Službeni glasnik RS*, br. 116/2008-21, 101/2010-5, 88/2011-66, 106/2015-62, 76/2021-3.

¹⁴¹ Član 153, Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 98/2006-3.

o sudijama i Zakona o uređenju sudova¹⁴² ukazala na neophodnost toga da sve sudije, preko svojih udruženja, treba da budu konsultovane u njegovom razvijanju, kako bi se olakšalo poštovanje usvojenih normi etičkog kodeksa.

U slučaju Saveta kao tela nadležnog za usvajanje Etičkog kodeksa, može se postaviti pitanje da li je on odista telo za koje se može, u skladu sa tada važećom regulativom, uzeti da je ispunilo standard prema kome su načela sudijskog ponašanja usvojile same sudije? Prema tada važećim propisima¹⁴³ u sastav Saveta ulazilo je sedam sudija (jedan član po funkciji je predsednik Vrhovnog kasacionog suda, dok su ostali članovi iz reda sudija izabrani članovi) od ukupno 11 članova Saveta. Kako većinu članova Saveta čine sudije, sa jedne strane, moglo bi se braniti stanovište da navedena zakonska norma nije u suprotnosti sa međunarodnim standardima. Sa druge strane, podsećamo da je KVES u svom mišljenju broj 3, stav 48, alineja ii) ukazalo na to da je pravila profesionalnog ponašanja sudija potrebno usvojiti u širokom konsultativnom procesu, u procesu samoregulacije. U istom mišljenju KVES je iznelo stanovište da se radi o samoregulatornim standardima kojima se sudije stavljaju u odnos odgovornosti prema građanima.¹⁴⁴ Otuda je i sama zakonska norma kojom se propisuje postojanje Etičkog kodeksa kao i tela nadležnog za njegovo usvajanje primer svojevrsnog zadiranja zakonodavca u domen sudske samouprave.

Treći deo ZOS2008 koji se odnosio na sudijsku etiku jeste onaj kojim je bila regulisana disciplinska odgovornost sudija. Članom 89 ZOS2008 disciplinski prekršaj je bio definisan kao „nesavesno vršenje sudijske funkcije ili ponašanje nedostojno sudijske funkcije, koji je propisan ovim zakonom”, a članom 90 stav 1 alineja 18 ZOS2008, kao jedan od disciplinskih prekršaja bilo je propisano „kršenje odredaba Etičkog kodeksa u većoj meri”. Već samo normativno uspostavljanje veze između etičke i disciplinske odgovornosti na samoj je granici usklađenosti, odnosno neusklađenosti sa relevantnim međunarodnim standardima.¹⁴⁵ Ovakvo stanovište proizilazi pre svega iz Mišljenja KVES, u kome se, kao što je ranije istaknuto, ukazuje da su standardi etičkog ponašanja različiti

¹⁴² Venice Commission, Opinion on the Draft Laws on Judges and the Organisation of Courts of the Republic of Serbia no. 464/2007, CDL-AD(2008)007-e, stav 14.

¹⁴³ ZOVSS 2008.

¹⁴⁴ KVES, Mišljenje broj 3 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, stav 45.

¹⁴⁵ Suprotno stanovište iznosi Milinković, koji smatra da je propisivanje disciplinskih sankcija za slučaj povrede odredaba etičkog kodeksa jedan od načina da se obezbedi snažniji uticaj ovih odredbi na nosioce sudijske funkcije. I. Milinković (2021) 22, fusnota 59.

od zakonskih i disciplinskih pravila¹⁴⁶ te da pravila ponašanja sudija treba da budu odvojena od disciplinskog sistema.¹⁴⁷ KVES je nadalje istaklo da je „nepravilno povezivati kršenja odgovarajućih profesionalnih standarda sa prekršajima koji mogu za posledicu imati disciplinske sankcije“¹⁴⁸ ali ipak prepoznalo da „to ne znači da kršenje profesionalnih standarda navedenih u ovom mišljenju nije od značaja, ukoliko se smatra da je prekršaj takve prirode da opravdava i zahteva disciplinsku sankciju“.¹⁴⁹

U svojoj praksi disciplinski organi Saveta su pokušali da izgrade standard u vezi sa „kršenjem odredbi Etičkog kodeksa u većoj meri“, uglavnom ga vezujući za činjenicu da je do kršenja došlo u javnosti, pred većim brojem lica i da je time narušen ugled suda.¹⁵⁰

Etički kodeks sudija u Srbiji usvojen je 2010. godine i i dalje je na snazi uz neznatne izmene.¹⁵¹ Preciznije, nakon usvajanja, njegov tekst menjan je samo jedanput, i to kako bi se dodatno preciziralo da se radi o Etičkom kodeksu sudija.

3.1.1. Kratak osvrt na sadržinu Etičkog kodeksa sudija

Iako se indikatorima razvijenim za potrebe Indeksa ne ispituje sama sadržina etičkih kodeksa ili kodeksa ponašanja sudija, ona ipak jeste predmet instrumenata mekog prava. Stoga smatramo da je na ovom mestu važno ukazati na usklađenost sadržine Etičkog kodeksa i standarda postavljenih u ovim instrumentima.

Odredbe Etičkog kodeksa očevidno su inspirisane Standardima sudijske etike Društva sudija Srbije, a ujedno su u značajnoj meri usklađene sa Bangalorskim principima. Etički kodeks sudija sastoji se od sedam principa, koji su razrađeni u nekoliko stavova, a potom i kroz formulaciju pravila o njihovoj primeni. To su:

¹⁴⁶ 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, stav 45.

¹⁴⁷ *Ibid.* stav 50, alineja iii).

¹⁴⁸ *Ibid.* stav 60.

¹⁴⁹ *Ibid.* stav 61.

¹⁵⁰ A. Knežević Bojović, *Disciplinska odgovornost sudija u Srbiji – ažurirani pregled pravno okvira i prakse*, GIZ, Beograd, 2020; T. Papić, *Pravo i praksa disciplinske odgovornosti sudija u Srbiji*, OEBS Misija u Srbiji, 2016; S. Spasojević, *Disciplinska odgovornost sudija u Republici Srbiji u regulativi i praksi: prikaz zakonskih rešenja, najčešćih razloga odgovornosti i okolnosti koje su dovele do povećanog broja procesuiranja disciplinskih prekršaja*, Fondacija Centar za javno pravo, 2015, https://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Smilja_Spasojevic1.pdf, 12. 3. 2025.

¹⁵¹ Etički kodeks sudija, *Službeni glasnik RS*, br. 96/2010.

nezavisnost, nepristranost, stručnost i odgovornost, dostojanstvenost, posvećenost, sloboda udruživanja i odanost principima Etičkog kodeksa sudija.

1. **Nezavisnost.** Nezavisnost je u Etičkom kodeksu formulisana i kao spoljašnja nezavisnost (sudija je u vršenju sudijske funkcije nezavisan od spoljašnjih uticaja, zakonodavne i izvršne vlasti, medija, političkih stranaka, stranaka u postupku) i kao unutrašnja nezavisnost (sudija je slobodan u zastupanju svog shvatanja, nije dužan da ikome, pa ni drugim sudijama i predsedniku suda, objašnjava svoja pravna shvatanja). Primena ovog principa, prema Etičkom kodeksu, dodatno ukazuje na to da sudija treba da promovise visoke standarde sudijskog ponašanja i brani nezavisnost suda od političkih pritisaka.

Koncept nezavisnosti u Etičkom kodeksu blizak je onom sadržanom u Bangalorskim principima, s tim što je dodatno naglašen značaj odbrane nezavisnosti suda od političkih pritisaka. U primeni ovog principa je izostala odrednica kojom se ukazuje da sudija ne samo da treba da bude nezavistan, već i da razumnom posmatraču mora delovati da sudija nema neprimerene veze i nije pod neprimerenim uticajem izvršne ili zakonodavne vlasti. Na ovom mestu zanimljivo je ukazati da ELI Standardi ne prepoznaju princip nezavisnosti kao ključni etički standard koji postavljaju sudije.¹⁵² U Izveštaju o sudijskoj etici, sa druge strane, nezavisnost se stavlja u kontekst prava svakog građanina na sudstvo koje je nezavisno od izvršne i zakonodavne vlasti, i koje je uspostavljeno tako da štiti prava i slobode građana u širem kontekstu vladavine prava.¹⁵³

2. **Nepriistrasnost.** Način na koji je koncipiran princip nepristrasnosti u Etičkom kodeksu takođe je blizak njegovom određenju u Bangalorskim principima. Princip nepristrasnosti je stavljen pre svega u funkciju nepristrasnog vođenja postupka i poštovanja prava stranaka u postupku, koje uključuju i pravično suđenje i suđenje u razumnom roku. Primena ovog standarda u Etičkom kodeksu obuhvata i pravila o komentarisanoj sudskih postupaka od strane sudije, kao što je to učinjeno u Bangalorskim principima. U pogledu komentarisanoj sudskih postupaka u Etičkom kodeksu izostaje podsticaj sudijama da koriste slobodu izražavanja u odbrani pravosudnih ustanova, ili osnovnih ljudskih prava ili vladavine prava, kako se to čini u Komentar Bangalorskih principa¹⁵⁴ i ELI Standardima,¹⁵⁵ iako se učešće sudije u javnim raspravama koje se odnose na pravo, pravni sistem i funkcionisanje sudstva dozvoljava u okviru principa Posvećenost u Etičkom kodeksu.

¹⁵² ELI Standardi, standard 31.

¹⁵³ ENCJ (2009-2010), The values Independence.

¹⁵⁴ UNODC (2007), stav 65, str. 62.

¹⁵⁵ ELI Standardi, standard 32.

3. Stručnost i odgovornost. U ovom principu i pravilima o njegovoj primeni ukazuje se na pravo i obavezu sudije da usavršava svoje teorijsko i praktično znanje, kao i svoje veštine, kroz stalnu obuku. Osim toga, primena ovog principa ističe dužnost sudije da poštuje rokove u toku postupka i razrađuju se standardi u pogledu komunikacije sa kolegama i učesnicima u postupku. Na kraju, ponavlja se dužnost sudije da čuva poverljivost informacija koje sazna u toku postupka.

Kao i prethodni, i ovaj princip je u velikoj meri inspirisan Bangalorskim principima, pre svega principom koji je nazvan „sposobnost i revnost” – budući da u Bangalorskim principima stručnost i odgovornost ne postoje kao poseban etički princip.

Osim što jasno afirmiše pravo sudija na odgovarajuću obuku o trošku Republike Srbije, Etički kodeks zaista i ne ide mnogo dalje ka formulisanju onoga šta ta teorijska i praktična znanja i veštine podrazumevaju. Milutinović i Knežević Bojović¹⁵⁶ predložile su stoga da se primena principa stručnosti dodatno obogati traženjem dalje inspiracije u Bangalorskim principima, kao i Izveštaju o sudijskoj etici, u kojima standard sudijske stručnosti podrazumeva i da sudija redovno unapređuje i svoje lične kvalitete neophodne za pravilno obavljanje sudijske funkcije, da unapređuje znanja koja su potrebna ne samo za suđenje već i za funkcionisanje suda, te da se redovno obaveštava o promenama u međunarodnom pravu i standardima zaštite ljudskih prava.

4. Dostojanstvenost. U okviru ovog principa se jasno ukazuje na to da je sudija dužan da se pridržava visokih standarda ponašanja, ne samo u obavljanju sudijske funkcije, već i u privatnom životu. Nadalje, u pravilima o primeni ovog principa se ukazuje na načine na koje sudija mora da izbegava sukob interesa, kako stvarni, tako i percipirani. Naročito se ističe da sudija mora da se uzdržava od svakog postupka kojim se stvara utisak postojanja korupcije u sudu.

5. Posvećenost. Ovim principom se utvrđuje dužnost sudija ne samo da ulože svoj trud i znanje u ostvarivanje najboljih rezultata u vršenju sudijske funkcije, već i dužnost sudija da obavljaju i druge poslove koji su od važnosti za podizanje ugleda sudija i unapređenje rada suda. U okviru razrade pravila o primeni ovog principa Etičkim kodeksom je ukazano da sudija može obavljati aktivnosti koje nisu povezane sa obavljanjem sudijske funkcije, kao što su pisanje, predavanje i učestvovanje u javnim raspravama koje se odnose na pravo, pravni sistem i funkcionisanje sudstva, naučni, literarni i umetnički rad i članstvo u vladinim radnim telima. Nadalje, ističe se da naknada koju sudija može primiti za takve aktivnosti ne sme ostavljati utisak vršenja uticaja na sudije.

¹⁵⁶ A. Knežević Bojović, Lj. Milutinović (2020), 26.

Pravila o primeni principa posvećenosti gotovo su istovetna sadržini principa primerenosti u Bangalorskim principima.

6. **Sloboda udruživanja.** Ovim principom se jasno ukazuje na to da sudija može biti član strukovnog udruženja ili drugih organizacija i može učestvovati u njihovom radu. Iz pravila o primeni ovog principa zaključuje se da se radi o strukovnim udruženjima koja zastupaju interese sudija i štite nezavisnost i položaj sudijske funkcije. Sloboda udruživanja sudija proklamovana je Osnovnim načelima (Načela 8 i 9) i Bangalorskim principima.¹⁵⁷ Ipak, ni jedan ni drugi dokument, kao ni Komentar Bangalorskih principa, ne ukazuju na neko ograničenje u pogledu cilja ili misije udruženja u kojima mogu učestvovati sudije; štaviše, Bangalorski principi takođe ne ukazuju na potrebu da svaka politička aktivnost sudije treba da bude *a priori* zabranjena, iako ukazuju da stranačka politička aktivnost sudije treba da prestane danom stupanja na sudijsku funkciju.¹⁵⁸ Čini se da je formulacija ovog principa, pre svega, proizvod jednog konkretnog istorijskog trenutka i da je usmerena na potvrđivanje prava sudija na udruživanje u ona udruženja koja se prevashodno bave položajem i nezavisnošću sudija i unapređenjem ugleda sudijske profesije.

7. **Odanost principima Etičkog kodeksa** još jednom ukazuje na to da sudija treba da bude odan principima ovog Etičkog kodeksa i u ličnom životu, da podstiče i druge sudije da ih poštuju. Nadalje, ukazuje se na to da sudija ima ne samo pravo, već i dužnost da ukaže nadležnim organima na ponašanje sudija koje je u suprotnosti sa Etičkim kodeksom. Na kraju, ukazuje se na to da je kršenje odredbi Etičkog kodeksa u većoj meri disciplinski prekršaj.

3.2. Uređivanje standarda ponašanja sudija sudija od 2023. godine

Kao što je napomenuto u uvodnom delu ove monografije, nakon ustavnih amandmana iz 2022. godine, tokom 2023. godine usvojen je i novi set pravosudnih zakona.

Intervencija zakonodavca u Zakon o sudijama obuhvatila je i pitanje Etičkog kodeksa sudija, kao i postojanje disciplinskog prekršaja vezanog za kršenje odredaba Etičkog kodeksa u većoj meri. Kao i prethodni ZOS, i Zakon o sudijama iz 2023. godine (u daljem tekstu: ZOS2023) izričito propisuje postojanje Etičkog

¹⁵⁷ Načelo 4 stav 6. U primeni principa primerenosti iz Bangalorskih principa se navodi da sudija može osnovati ili pristupiti udruženju sudija ili učestvovati u drugim organizacijama koje zastupaju interese sudija. Takođe se navodi da sudija ima pravo na slobodu govora, mišljenja, udruživanja i okupljanja, ali u korišćenju ovih prava sudija uvek mora da se ponaša tako da očuva dignitet sudijske funkcije i nezavisnost i nepristrasnost sudstva.

¹⁵⁸ Stav 65, komentar u odnosu na vrednost Nepristrasnost, stav 2.2. primene ove vrednosti.

kodeksa, koga su sudije dužne da se pridržavaju u svakoj prilici.¹⁵⁹ Isto kao i prethodni zakon, ZOS2023 predviđa da Etički kodeks donosi Savet. Ipak, zakonodavac se u ovom slučaju opredelio da ode dalje, te da izričito propiše i etičke principe vršenja sudijske funkcije. Ovakav normativni iskorak, bez presedana u regionu¹⁶⁰ predstavlja neopravdano zadiranje u domen sudijske samouprave i samoregulacije.¹⁶¹ Slično postupanje primećeno je i u nekim drugim evropskim državama, i u pravnoj nauci se objašnjava, između ostalog, namerom predstavnika zakonodavne i izvršne vlasti da lako pokažu usklađenost sa relevantnim standardima.¹⁶² U slučaju Srbije, kao jedan od razloga zbog kojih je zakonodavac uopšte i razmotrio mogućnost ovakvog regulisanja etičkih principa vršenja sudijske funkcije mogao bi se tražiti u sastavu radne grupe za izradu radne verzije ZOS2023¹⁶³, u kojoj su se nalazile i bivša i tada aktuelna predsednica Društva sudija Srbije, udruženja koje je i postavilo osnove regulisanja sudijske etike u Srbiji – moguće je da je upravo stoga percepcija u pogledu neopravdanog zadiranja u regulisanje sudijske etike bila unekoliko ublažena. Bez obzira na to da li je ovo bio slučaj ili ne, nesumnjivo je da se u konačnici radi o normama koje su suviše sa stanovišta međunarodnih standarda u ovoj oblasti.

Etički principi vršenja sudijske funkcije propisani ZOS2023 su nezavisnost, nepristrasnost, odgovornost i dostojanstvenost. Zakonodavac je dalje predvideo

¹⁵⁹ Član 4, stavovi 4 i 5.

¹⁶⁰ Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, *Službeni list CG*, br. 11/2015, 28/2015, 42/2018, 60/2024 predviđa da Etički kodeks sudija donosi Konferencija sudija (čl. 9 ovog zakona) i ne daje nikakve dalje naznake u pogledu sadržine ovog kodeksa. U Severnoj Makedoniji, Kodeks sudijske etike usvojilo je strukovno udruženje sudija, a on se primenjuje na sve sudije, bez obzira na to da li su oni članovi udruženja ili nisu. Vid. Dž. Saiti *et al.* Pravna analiza standardi i principi na sudskata etika (Правна анализа стандарди и принципи на судската етика), https://sudiskaetika.mk/assets/dok/pravna_analiza.pdf, 12. 2. 2025. i GRECO, Fourth evaluation round Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors Compliance report “The Former Yugoslav Republic of Macedonia”, GrecoRC4(2016)8, 9. Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik BiH*, br. 25/04, 93/05, 48/07, 15/08, 63/23, 9/24, 50/24, u članu 17, stav 1, alineja 29 predviđa nadležnost ovog tela da objavljuje etičke kodekse sudija i tužilaca, i ne ulazi u sadržinu etičkih kodeksa. Visoko sudsko i tužilačko vijeće to je i učinilo, objavivši Etički kodeks 2005. godine. GRECO, Fourth evaluation round Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors Evaluation report Bosnia and Herzegovina, Greco Eval IV Rep (2015) 2E, stav 107.

¹⁶¹ A. Knežević Bojović, V. Čorić, M.V. Matijević (2023).

¹⁶² K. Šipulová *et al.* (2023), 14.

¹⁶³ Ministarstvo pravde, Rešenje o osnivanju Radne grupe za izradu radnog teksta Zakona o uređenju sudova, radnog teksta Zakona o sudijama i radnog teksta Zakona o Visokom savetu sudstva, br. 119-01-53/2022-01 od 15. 4. 2022. godine.

da Visoki savet sudstva donosi Etički kodeks kojim se bliže uređuju etički principi vršenja sudijske funkcije. U tom pogledu nije ostavljen prostor za uvođenje drugih, dodatnih principa, već samo za detaljnije uređenje onih koje je opredelio zakonodavac. Ovakvo normiranje izvesno nije u skladu sa relevantnim evropskim standardima. Nadalje, četiri navedena etička principa vršenja sudijske funkcije razlikuju se od onih koji su propisani Etičkim kodeksom sudija, i ne sadrže sve principe iz ključnog međunarodnog instrumenta mekog prava – Bangalorskih principa, te je utoliko i zakonodavno rešenje manjkavo.

Zanimljivo je, međutim, da usvajanje ZOS2023 i posledično sužavanje obuhvata etičkih principa sudijskog ponašanja, do trenutka pisanja ove monografije nije dovelo ni do kakvih intervencija u Etički kodeks sudija Srbije, iako se njime propisani principi razlikuju od onih predviđenih navedenim zakonom. Razlozi za ovakav pristup Saveta mogli bi se tražiti u sledećem. Kao prvo, Etički kodeks sudija je, kao što je istaknuto, u značajnoj meri usklađen sa Bangalorskim principima i kao takav, predstavlja sasvim solidan tekst kodeksa profesionalnog ponašanja. Kao drugo, iz razloga koji će biti obrađeni nešto kasnije u tekstu¹⁶⁴ dodatne smernice i pojašnjenja u pogledu njegove pravilne primene počele su da razvijaju tek nešto više od godinu dana pre usvajanja ZOS2023, a negovanje kulture i prakse etičkog ponašanja i razrešenja etičkih dilema bilo je važnije no formalno usklađivanje Etičkog kodeksa sudija Srbije sa zakonodavnim rešenjem. Kao treće, u periodu nakon usvajanja seta novih pravosudnih Zakona, Savet je obavezan na usvajanje podzakonskih akata iz svoje nadležnosti u roku od godinu dana od konstituisanja Saveta.¹⁶⁵ Prema analizi koje je za potrebe Saveta izvršio Institut za uporedno pravo, mapirano je više od četrdeset akata za čije usvajanje je nadležan Visoki savet sudstva (uz mogućnost da se u nekim od podzakonskih akata obuhvati više nadležnosti, te da se broj ovih akata shodno tome i smanji).¹⁶⁶ Imajući u vidu relativno kratak rok i veoma obiman posao sa kojim se suočio Visoki savet sudstva¹⁶⁷, opravdano se može pretpostaviti da intervenisanje u Etički kodeks sudija Srbije nije predstavljalo prioritet. Ipak, i dalje postoji mogućnost da će se Savet opredeliti da nastavi sa razvijanjem Etičkog kodeksa u narednom periodu.

¹⁶⁴ Vid. deo monografije pod nazivom „Telo nadležno za tumačenje kodeksa“.

¹⁶⁵ ZOS 2023, čl. 112, stav 1, ZOVSS 2023, član 68, stav 1. Zakon o uređenju sudova, *Službeni glasnik RS*, br. 10/2023, član 94, stav 1.

¹⁶⁶ A. Knežević Bojović, V. Ćorić, Mapiranje podzakonskih akata u nadležnosti Visokog saveta sudstva, prihvaćeno kao studija i analiza javne politike (M123) na Naučnom veću Instituta za uporedno pravo održanom 5. 12. 2023. godine.

¹⁶⁷ Koji je do navedenog roka usvojio ukupno 16 podzakonskih akata.

3.3. Etički kodeks članova Visokog saveta sudstva

Ideja o tome da i pravosudni saveti, kao tela koja se smatraju značajnim sa stanovišta sudske nezavisnosti i sudske samouprave, treba da imaju svoje kodekse ponašanja, odnosno etičke kodekse, relativno je nova. Iz te perspektive, naročito je zanimljivo to što je Savet još 2016. godine usvojio Etički kodeks za svoje članove (u daljem tekstu: Etički kodeks članova Saveta).¹⁶⁸ Iako se ne radi o pitanju koje je obuhvaćeno indikatorima etičke dimenzije Indeksa, nalazimo da je korisno na ovom mestu napraviti kratak osvrt na ovaj kodeks.

Usvajanje kodeksa kojim se postavljaju standardi ponašanja članova Saveta nije bilo izričito predviđeno ZOVS2008, te je činjenica da je usvojen utoliko neobičnija. Ono se može posmatrati i kao iskazivanje namere Saveta da se dodatno afirmiše kao telo koje čuva nezavisnost sudske vlasti i koje postupuje u skladu sa najvišim profesionalnim standardima.

Da li je celishodno to što, osim Etičkog kodeksa sudija, postoji i Etički kodeks članova Saveta?

Knežević Bojović i Milutinović¹⁶⁹ nude ubedljivu argumentaciju u prilog postojanja ovog kodeksa, zasnovanu pre svega na potrebi da se uspostave jasna pravila ponašanja ali i postave očekivanja javnosti u odnosu na članove ovog tela sa značajnijim ovlašćenjima, a pre svega, u pogledu njegovih članova koji nisu sudije. Još jedan argument koje one iznose jeste potreba jačanja poverenja u sudstvo.¹⁷⁰ Ipak, istovremeno je neophodno ukazati na činjenicu da Etički kodeks članova Saveta nije imao nikakvu praktičnu primenu, niti praktične posledice. Samo njegovo postojanje stoga mora se oceniti kao deklarativna posvećenost ideji odgovornosti članova Saveta sudstva pravničkoj i opštoj javnosti za postupanje u skladu sa etičkim načelima. Prilikom donošenja novog seta pravosudnih zakona nakon ustavnih reformi iz 2022. godine, pitanje etičkih normi za članove Saveta ostalo je izvan domašaja zakonodavca. Ovo iznenađuje iz dva razloga. Kao prvo, u vreme rada na navedenom tekstu zakona, KVES je već jasno formulisalo standard da sudski saveti moraju razviti standarde profesionalnog i etičkog ponašanja za svoje članove, kao i postupke za utvrđivanje tih povreda.¹⁷¹ Imajući u vidu široke

¹⁶⁸ Etički kodeks članova Visokog saveta sudstva, *Službeni glasnik RS*, br. 26/2016. Sa stanovišta uporedne prakse, poseban kodeks etike samo za članove sudskog saveta nije učestala pojava. Vid. A. Knežević Bojović, Lj. Milutinović (2020), 33.

¹⁶⁹ A. Knežević Bojović, Lj. Milutinović (2020), 34.

¹⁷⁰ Vid. H. Glomazić, B. Knežić, „Mediji i (ne) poverenje u pravosuđe“, *Međunarodni naučni tematski skup Pravosuđe i mediji*, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2017, 227-237.

¹⁷¹ KVES, Mišljenje broj 24 Konsultativnog veća evropskih sudija (KVES) Razvoj pravosudnih saveta i njihova uloga u nezavisnom i nepristrasnom sudstvu, stavovi 16 i 17.

zahvate zakonodavca u pitanja sudijske etike, iznenađuje što se zakonodavac nije opredelio da predvidi postojanje Etičkog kodeksa za članove Saveta. Kao drugo, ZOVSS2023 vrlo ekstenzivno reguliše pitanje dostojnosti kao uslova za izbor člana Saveta iz reda istaknutih pravnika.¹⁷² Prema odredbama ovog zakona „dostojnost podrazumeva moralne osobine koje član Saveta treba da poseduje i ponašanje u skladu sa tim osobinama. Moralne osobine su: poštenje, savesnost, pravičnost, dostojanstvenost, istrajnost i uzornost, a ponašanje u skladu sa tim osobinama podrazumeva čuvanje ugleda Saveta i sudstva u vršenju funkcije i izvan nje, svest o društvenoj odgovornosti, očuvanje samostalnosti, nepristrasnosti, integriteta i dostojanstva u vršenju funkcije i izvan nje i staranje o očuvanju poverenja u rad i autoritet Saveta i sudstva u javnosti“. Stoga se može zaključiti da je zakonodavac na posredan način ZOVSS2023 uneo određene moralne, etičke kategorije, što bi se, slično kao i u odnosu na sudije, moglo smatrati neopravdanim zadiranjem u samostalnost i nezavisnost ovog tela, ali se opredelio da dalje normiranje i razvoj etičkih principa prepusti postojanju ili nepostojanju volje članova Saveta u tom pogledu.

Navedeno nedosledno intervenisanje zakonodavca u principe etičkog ponašanja članova Saveta dodatno iznenađuje ako se uzme u obzir činjenica da je Etički kodeks članova Saveta ne samo usvojen, već i naknadno nije stavljen van snage.

4. Telo nadležno za tumačenje kodeksa

Kao što je ranije istaknuto, osim što je postojanje tela nadležnog za tumačenje etičkog kodeksa postavljeno kao jedan od indikatora za merenje stepena sudske samouprave, ono je, pre svega, važan međunarodni standard. U dokumentima mekog prava ne ulazi se detaljnije u razradu u pogledu sastava ovakvog tela, niti tačnog obima njegovih nadležnosti – u tom pogledu uvažavaju se različite tradicije i prakse pojedinih pravosudnih sistema. Ni Šipulova i saradnici ne ulaze u previše detalja u pogledu toga koja tela će uzeti u obzir prilikom ocene da li je ovaj indikator ispunjen ili nije. U odnosu na Srbiju, zanimljivo je ukazati da su, kako kroz razvoj zakonodavnog okvira i kroz praksu Saveta, uspostavljena dva komplementarna tela nadležna za tumačenje etičkog kodeksa.

¹⁷² Član 44, stav 2 ZOVSS 2023.

4.1. Etički odbor u zakonodavstvu Srbije do 2021. godine

Kao i pogledu etičkog kodeksa, tako je i u pogledu uspostavljanja tela nadležnog za njegovo tumačenje u Srbiji, Društvo sudija Srbije učinilo prve korake u tom pravcu. Na samom početku, Statutom Društva sudija Srbije bio je uspostavljen Sud časti, koji je izmenama i dopunama Statuta rekonfigurisan u Savet za etička pitanja¹⁷³ kao savetodavno telo. Funkcija Saveta za etička pitanja bila je uspostavljena tako da ovaj stalni organ Društva sudija Srbije daje mišljenja u vezi sa primenom Standarda sudijske etike, a sam postupak davanja mišljenja može pokrenuti svako.

Sa druge strane, uspostavljanje tela čija bi uloga bila da doprinese razvijanju etičkih standarda ponašanja sudija, kao i da pruža savetodavnu podršku u pogledu primene Etičkog kodeksa koji je obavezujući za sve sudije, nije nešto što je srpski zakonodavac prepoznao kao potrebno prilikom usvajanja ZOS2008 i ZOVSS2008. Podsetimo, već tada su bili formulisani međunarodni standardi kojima se ukazivalo na potrebu postojanja ovakvog tela.¹⁷⁴

Ipak, ako se pažljivije pročitaju odredbe ZOS2008, u njima se može videti da su određene nadležnosti koje se odnose na pitanja koja su obuhvaćena etičkim normama ipak uređene ovim aktom.

Kao prvo, o tome koji su postupci oprečni dostojanstvu i nezavisnosti sudije i štetni po ugled suda, na osnovu Etičkog kodeksa, odlučivao je Savet.¹⁷⁵ Kao drugo, u odnosu na zakonom propisan disciplinski prekršaj „kršenje odredaba Etičkog kodeksa u većoj meri“¹⁷⁶ odluke o tome da li je Etički kodeks uopšte prekršen, a potom i je li prekršen u većoj meri, donosili su disciplinski organi Saveta i sam Savet.¹⁷⁷

Prvi podsticaj načelno usmeren ka uspostavljanju tela koja bi pratilo sprovođenje etičkih kodeksa za sudije i tužioce došao je u okviru procesa pregovora o pristupanju Srbije Evropskoj uniji.¹⁷⁸ Naime, u Izveštaju o skriningu Srbija

¹⁷³ Vid. M. Gajinov (2009).

¹⁷⁴ KVES, 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.

¹⁷⁵ Član 30, stavovi 3 i 4 ZOS 2008.

¹⁷⁶ Ovaj disciplinski prekršaj bio je propisan članom 90, stav 1, alineja 18 ZOS 2008.

¹⁷⁷ Detaljnije pogledati odredbe članova 93-98 ZOS 2008.

¹⁷⁸ Podsetimo, ovaj proces se, prema dominantnom pravno-politikološkom shvatanju, sprovodi uz primenu politike spoljašnjeg uslovljavanja, dok je sama metodologija procesa pridruživanja u periodu od 2011. do 2020. godine bila takva da se prvo otvaraju pregovori u vezi sa osnovnim pitanjima – pravosuđem i osnovnim pravima (Poglavlje 23) te Pravda, sloboda i bezbednost (Poglavlje 24). O metodologiji procesa pridruživanja do 2020. godine

Poglavlje 23 Pravosuđe i osnovna prava¹⁷⁹ kao jedna od preporuka istaknuta je potreba za efektivnim praćenjem poštovanja etičkog kodeksa i sprovođenje dodatnih aktivnosti vezanih za evaluaciju i obuku sudija i javnih tužilaca u oblasti etike. Već sledeće godine, nešto jasniji zahtev došao je od GREKO, koja je u svom prvom izveštaju u okviru IV kruga evaluacije ukazala da je od ključnog značaja da sudije imaju pristup poverljivom savetovanju o etičkim pitanjima u okviru pravosuđa.¹⁸⁰ GREKO je, imajući u vidu nizak nivo poverenja sudija u tadašnji sastav Saveta, njegovu posvećenost očuvanju nezavisnosti sudske vlasti i otpornost na spoljne pritiske, predložila mogućnost imenovanja posebnih savetnika na nivou apelacionih sudova.¹⁸¹

Posledično, osnivanje Etičkog odbora Visokog saveta sudstva kao stalnog radnog tela predviđeno je kao aktivnost 1.2.2.8 u Akcionom planu za Poglavlje 23.¹⁸² Pod uticajem spoljašnjeg uslovljavanja pre nego vođen jasnom namerom usmerenom na jačanje standarda etičkog ponašanja među sudijama, Savet je izmenama Poslovnika o radu Visokog saveta sudstva iz 2016.godine predvideo osnivanje Etičkog odbora, kao radnog tela.¹⁸³ U tu svrhu u Poslovnik o radu Visokog saveta sudstva unet je član 17a, koji je formulisan prilično lakonski i glasio je:

„Etički odbor je radno telo Saveta, čiji sastav i rad uređuje Savet posebnim aktom.“

Jedan od bitnih nedostataka ovako svedenog normiranja Etičkog odbora Saveta u Poslovniku o radu Saveta jeste nemogućnost da se ovo telo uredi kao stalno radno telo Saveta, jer bi to zahtevalo intervenisanje u ZOVSS2008. Naime, stalna radna tela izričito su bila pobrojana u članu 16 Zakona o Visokom savetu sudstva¹⁸⁴, dok su videti u A. Knežević Bojović, „New EU enlargement strategy and country progress reports – a motor for change ?“ *Strani pravni život*, 4/2015, 67-78 , a posle 2020. vidi supra fn. 28.

¹⁷⁹ <https://www.mpravde.gov.rs/files/Izvestaj%20o%20skriningu%20-%20tekst%20na%20srpskom%20jeziku%201.pdf>

¹⁸⁰ GRECO, Fourth evaluation round Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors Evaluation report Serbia, Greco Eval IV Rep (2014) 8E, stav 131.

¹⁸¹ *Ibid.*

¹⁸² Akcioni plan za pregovaranje Poglavlja 23 usvojen na sednici Vlade Srbije 27. aprila 2016. godine.

¹⁸³ Navedene izmene i dopune Poslovnika o radu Visokog saveta sudstva, *Službeni glasnik RS*, br. 29/2013, 4/2016, 91/2016, 24/2017, 7/2018, 69/2018 objavljene su u *Službenom glasniku RS*, br. 4/2016.

¹⁸⁴ To su sledeća radna tela: Komisija za vrednovanje rada sudija i predsednika sudova, Izborna komisija, disciplinski organi i radno telo za odlučivanje o prigovoru na rešenje o oceni sudijskog pomoćnika. Rad ovih komisija - radnih tela se uređuje pravilnikom o njihovom radu.

povremena radna tela zakonom bila uređena kao ona koja Savet obrazuje za razmatranje i obavljanje pojedinih poslova iz svoje nadležnosti, i to kao komisije, stručni timovi ili radne grupe. Sam Etički odbor obrazovan je odlukom¹⁸⁵ kojom je bio propisan sastav odbora (troje sudija iz reda izbornih članova Saveta, i njegovi zadaci, formulisani prilično neodređeno, kao praćenje poštovanja odredbi Etičkog kodeksa za sudije i Etičkog kodeksa članova Saveta, sprovođenje aktivnosti u vezi sa obukom sudija iz oblasti etike. Poseban zadatak Odbora odnosio se na analizu i po potrebi predlaganje izmena i dopuna Etičkog kodeksa kako bi se precizirale odredbe u vezi sa disciplinskom odgovornošću sudija zbog nepoštovanja odredbi Etičkog kodeksa.

Naredni značajan korak u vezi sa Etičkim odborom predstavlja usvajanje Poslovnika o radu, koje je usledilo gotovo dve i po godine nakon njegovog obrazovanja.¹⁸⁶ Važno je ukazati da u međuvremenu Etički odbor nije ni mogao da radi, jer nisu postojala pravila o njegovom radu i postupku, što ukazuje na nedostatak odlučne namere da Savet doprinese razvoju etičkih standarda u postupanju sudija.

Usvajanjem Poslovnika o radu Etičkog odbora Saveta prestala je funkcija članovima prvobitnog sastava. Savet nije izabrao članove Etičkog odbora u skladu sa navedenim Poslovnikom, te je i ovaj podzakonski akt ostao samo slovo na papiru. Ipak, napomenimo da je bilo propisano da Etički odbor ima 5 članova¹⁸⁷, i da su Poslovnikom bile propisane sveobuhvatne nadležnosti ovog tela. Tačnije, članom 3 je bilo predviđeno da Etički odbor prati poštovanja Etičkog kodeksa za sudije i Etičkog kodeksa članova Visokog saveta sudstva, predlaganje izmena ova dva akta, aktivnosti u vezi sa obukom iz oblasti etike i, kao posebno važno, davanje načelnih 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 Saveta. U nadležnost Etičkog odbora stavljeno je i donošenje pisanih uputstava i praktičnih smernica o etičkim pitanjima, a po potrebi i obavljanje poverljivih savetovanja sa podnosiocem inicijative. Bilo je propisano da Etički odbor postupa ili po sopstvenoj inicijativi, ili po inicijativi nosioca sudijske funkcije, inicijativi Saveta ili inicijativi člana Saveta. Na ovaj način svako pitanje etičnosti sudijskog ponašanja stavljeno je u delokrug isključivo Saveta i pripadnika same sudijske profesije, bez mogućnosti da oni koji redovno dolaze u kontakt sa sudijama – zaposleni u pravosuđu, tužioci, advokati i građani – učestvuju u sagledavanju etičnosti

¹⁸⁵ Odluka Visokog saveta sudstva br. 119-05-142/2016-01.

¹⁸⁶ Poslovnik o radu Etičkog odbora Visokog saveta sudstva, *Službeni glasnik RS*, br. 69/2018.

¹⁸⁷ Član 2.

postupaka sudija. Ovom prilikom nećemo ulaziti u detaljnije analize procesnih pravila koja su bila propisana Poslovníkom o radu Etičkog kodeksa Saveta, ali ćemo ukazati da su i ona pokazivala određene manjkavosti i nedorečenosti.¹⁸⁸

4.2. Etički odbor u propisima od 2021. godine do 2023. godine

Navedena pitanja primene Etičkog kodeksa i rada Etičkog odbora nisu ostala van domašaja kritike Saveta Evrope i EU. U svom Drugom izveštaju o usklađenosti u odnosu na Srbiju¹⁸⁹ GREKO je istakla da „nema novih informacija koje bi ukazale na to da Etički odbor VSS zaista sprovodi mandat koji mu je poveren u pogledu poverljivog savetovanja o sudijskoj etici“. GREKO je stoga zaključio da je preporuka koja se odnosi na sudijsku etiku iz 2015. godine samo delimično sprovedena.¹⁹⁰ EU je u svom izveštaju za 2020. godinu konstatovala da je u toku revizija normativnog okvira koji se odnosi na etičke standarde ponašanja za sudije, naglašavajući i potrebu za preciznijim normiranjem toga koje povrede etičkog kodeksa predstavljaju disciplinski prekršaj.¹⁹¹

Aktivnosti u pogledu revidiranja Etičkog kodeksa na koje u svojim Izveštaju o Srbiji iz 2020. godine ukazuje Evropska komisija, a kasnije ih precizira u svom Izveštaju za 2021. godinu¹⁹² obuhvatale su temeljnu analizu pravnog okvira koji se odnosi na sudijsku etiku¹⁹³ te uporednu analizu i formulisanje preporuka u pogledu uspostavljanja mehanizma za poverljivo savetovanje o etičkim pitanjima na osnovu najboljih uporednih praksi.¹⁹⁴ Obe analize sprovedene su uz donatorsku podršku, a preporuke su predstavljene članovima Saveta.

Paralelno sa ovim aktivnostima, Savet dobio je svoj novi sastav krajem 2020. i početkom 2021. godine,¹⁹⁵ izborom novih članova iz reda sudija. Stupanje na

¹⁸⁸ A. Knežević Bojović, Lj. Milutinović (2020), 36-40.

¹⁸⁹ GRECO, Fourth evaluation round Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors Second compliance Report Serbia GrecoRC4(2020)12, stav 45.

¹⁹⁰ *Ibid.*, stav 46.

¹⁹¹ European Commission, Commission staff working document Serbia 2020 Report, SWD(2020) 352 final, 21.

¹⁹² European Commission, Commission staff working document Serbia 2021 Report-SWD(2021) 288 final, 21.

¹⁹³ A. Knežević Bojović, Lj. Milutinović (2020). Projekat EU za Srbiju “Podrška Visokom savetu sudstva“ u okviru koga je analiza sprovedena finansirala je Evropska unija, a sprovedla Nemačka organizacija za međunarodnu saradnju (GIZ).

¹⁹⁴ J.M.D.M. Cardoso, Institut za uporedno pravo, M. Dokmanović, *Final Report with Recommendations for a System of Confidential Counselling for Judges and Prosecutors on Ethical Matters*, 2021.

¹⁹⁵ Izborna komisija Visokog saveta sudstva, Rezultati glasanja za izborne članove Visokog saveta sudstva iz reda sudija, 2020, <https://vss.sud.rs/api/documents/preview/Statistika%20i%20>

dužnost novog, četvrtog sastava Saveta donelo je sa sobom i novi odnos prema pitanju primene standarda sudijske etike. Deo razloga za to može se tražiti i u činjenici da su se među novim članovima ovog tela našle i predsednica Društva sudija Srbije i bivša članica prvog sastava Saveta za etička pitanja Društva sudija Srbije.

Tokom 2021. i 2022. godine izvršene su značajne promene pre svega, sa ciljem unapređenja zakonskog i podzakonskog uređenja sastava, nadležnosti i načina rada Etičkog odbora.

Te promene dovele su i do pozitivne ocene GREKO u Drugom prelaznom izveštaju o usklađenosti sa preporukama GREKO.¹⁹⁶ O kakvim normativnim i praktičnim novinama se radi?

ZOS2008 i ZOVSS2008 su izmenjeni kako bi se Etički odbor propisao kao stalno radno telo Saveta, te propisala obaveza Etičkog odbora da o svom radu dostavlja izveštaj o svom radu i primeni Etičkog kodeksa.¹⁹⁷ Na taj način i formalno se pristupilo ispunjavanju aktivnosti 1.2.2.5. Revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23. Pogledajmo ove izmene i dopune nešto detaljnije.

Intervencija u ZOVSS2008 bile su ograničene na to da se u član 15 stav 1, kojim se propisuju stalna radna tela Visokog saveta sudstva, unese i Etički odbor. Intervencija u ZOS2008 bila je nešto sadržajnija. Svakako najvažnija promena došla je iz činjenice da je u članu 30. nadležnost za odlučivanje o tome koji su postupci oprečni dostojanstvu i nezavisnosti sudije i štetni po ugled suda, na osnovu Etičkog kodeksa, poverena Etičkom odboru, kao stalnom radnom telu Saveta. Podsetimo, do tada je ovu nadležnost imao Savet. Ubrzo nakon navedenih izmena i dopuna zakona, usvojen je i Pravilnik o radu Etičkog odbora Visokog saveta sudstva¹⁹⁸, koji je potom još jednom dopunjen.¹⁹⁹ Odredbama ovog Pravilnika učinjeno je nekoliko značajnih iskoraka u pogledu sastava i načina rada Etičkog odbora.

%20rezultati%20izbora%202020.pdf, 12. 2. 2025. i <https://vss.sud.rs/vss-clan/gordana-veljovic>

¹⁹⁶ GRECO, Fourth evaluation round Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors Second interim compliance Report Serbia GrecoRC4(2022)6.

¹⁹⁷ Član 2. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o sudijama, *Službeni glasnik RS*, br. 76/2021, član 1. Zakona o dopuni Zakona o Visokom savetu sudstva, *Službeni glasnik RS*, br. 76/2021.

¹⁹⁸ Pravilnik o radu Etičkog odbora Visokog saveta sudstva, *Službeni glasnik RS*, br. 89/2021.

¹⁹⁹ Odluka o dopuni Pravilnika o radu Etičkog odbora Visokog saveta sudstva, *Službeni glasnik RS*, br. 118/2021.

4.2.1. Sastav Etičkog odbora

Kao prvo, članom 11 je prethodno propisani broj članova Etičkog odbora povećan sa pet na sedam. Potom je, u skladu sa nekim uporednim praksama²⁰⁰, 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 svakodnevnice „politike“ suda mogu da nosiocima sudijskih funkcija pruže savetodavnu podršku u vezi sa etičkim pitanjima.

Pravilnikom su, za razliku od ranije normativnog rešenja, 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, koja nisu disciplinski kažnjavana i koja nisu prekršila Etički kodeks sudija. U trenutku usvajanja Pravilnika, drugi i treći uslov su zapravo bili podudarni, budući da se bilo kakav podatak o kršenju Etičkog kodeksa sudija mogao vezati samo za izvršenje disciplinskog prekršaja „kršenje odredaba Etičkog kodeksa u većoj meri“, s obzirom na to da nije ni postojalo odnosno nije bilo operativno telo koje bi pratilo sprovođenje Etičkog kodeksa sudija. Ipak, ova norma se može opravdati sa stanovišta buduće primene kodeksa, to jest, kao uslov čija će se ispunjenost moći ispitivati u budućnosti. Mandat članova Etičkog odbora propisan je u trajanju od tri godine. Predviđeno je bilo, dakle, da ovaj mandat traje kraće nego mandat članova disciplinskih organa Saveta, ali nije poznata argumentacija kojom se Savet rukovodio u ovoj odluci.

Pravilnikom je predviđeno je da se članovi Etičkog odbora imenuju na osnovu javnog poziva koji raspisuje Savet. Na ovaj način postupak izbora članova učinjen je transparentnijim, a sudije pozvane da aktivno doprinesu poštovanju etičkih normi. Javni poziv je objavljen u septembru 2021. godine, a odluka o imenovanju članova Etičkog odbora doneta je 14. oktobra 2021. godine. U Etički odbor imenovano je četvoro nosilaca sudijske funkcije i troje sudija u penziji.²⁰¹

²⁰⁰ J.M.D.M. Cardoso, Institut za uporedno pravo, M. Dokmanović (2021), 25-27.

²⁰¹ Zapisnik sa dvadeset prve redovne sednice Visokog saveta sudstva od 14. oktobra 2021. godine <https://vss.sud.rs/api/documents/preview/Записника%20са%2014.10.2021.%20године.pdf>, 12. 4. 2024. Za članove Etičkog odbora imenovani su: Persida Jovanović sudija Apelacionog suda u Beogradu u penziji; Slobodan Gazivoda sudija Vrhovnog suda Srbije u penziji; 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.

Budući da je ova verzija Pravilnika o radu Etičkog odbora bila na snazi tek nešto duže od devet meseci, na ovom mestu nećemo ulaziti u previše detaljnu analizu njegovih odredbi. Ipak, ukazaćemo na osnovne nadležnosti koje su Etičkom odboru poverene i način na koji su one regulisane.

4.2.2. Nadležnosti Etičkog odbora i postupak pred Etičkim odborom

Pravilnikom je bilo propisano da Etički odbor prati poštovanje i primenu dva kodeksa: Etičkog kodeksa sudija i Etičkog kodeksa članova Saveta, kao i da predlaže pokretanje postupka za njihove izmene. Okosnicu nadležnosti Etičkog odbora, činile su sledeće nadležnosti:

- Davanje načelnih mišljenja o tome da li je određeno ponašanje nosioca sudijske funkcije u skladu sa Etičkim kodeksom sudija, odnosno da li je ponašanje člana Saveta u skladu sa Etičkim kodeksom članova Visokog saveta sudstva;
- Usvajanje smernica kojima se bliže tumače odredbe Etičkog kodeksa sudija i Etičkog kodeksa članova Visokog saveta sudstva radi prevencije njihovog kršenja;
- Rad poverljivog savetnika i
- Preduzimanje aktivnosti u vezi sa edukacijom sudija i članova Saveta, odnosno pripremom programa obuke iz oblasti etike sudija

Važna odlika postupka pred Etičkim odborom je to da je on predviđen kao zatvoren za javnost. Ipak, ostavljena je mogućnost da se, na izričiti zahtev sudije ili predsednika suda, odnosno člana VSS, postupak ili deo postupka otvore za javnost.

Sam postupak pred Etičkim odborom prevashodno je usmeren na to da Etički odbor da načelno mišljenje 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 članova Saveta. Pravilnikom je, ipak, bilo propisano da načelno mišljenje ne sadrži ime sudije čije je ponašanje ocenjeno usklađenim ili neusklađenim sa Etičkim kodeksom.

Pravilnikom je uređeno i pitanje poverljivog savetovanja. Ono 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 integritet²⁰², a vodio je ispunjavanju Preporuke VII iz Četvrtog kruga evaluacije GREKO. Na svojoj prvoj, konstitutivnoj sednici, održanoj 15. oktobra 2021. godine, za poverljivog savetnika izabran je Slobodan Gazivoda, sudija u penziji.²⁰³ Ubrzo potom, objavljeni su i kontakt podaci koje sudije mogu koristiti kako bi se obratile poverljivom savetniku.

Prikazana rešenja predstavljala su značajan korak ka afirmaciji značaja pitanja sudijske etike u Srbiji, kao i afirmaciji uloge sudija u odlučivanju o etičkoj dimenziji sudske samouprave. 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.

Pravilnikom je bila regulisana i situacija koja se do tada nije pojavljivala u praksi – a to je odnos između disciplinskog postupka koji se vodi povodom disciplinskog prekršaja „kršenje odredaba Etičkog kodeksa u većoj meri“ i postupka koji se vodi pred Etičkim odborom. Rešenje za koje se opredelio Savet jeste uspostavljanje neke vrste funkcionalne saradnje između disciplinskog tužioca i Etičkog odbora. Preciznije, u situacijama kada Etički odbor, prilikom ispitivanja inicijative za utvrđivanje kršenja Etičkog kodeksa sudija, nađe da se u radnjama ili ponašanju sudije ili predsednika suda stiču obeležja ovog disciplinskog prekršaja, Etički odbor zastaje sa svojim postupkom i predmet prosleđuje disciplinskom tužiocu. Ako disciplinski tužilac ipak ne pokrene disciplinski postupak, on je dužan da o tome bez odlaganja obavesti Etički odbor, koji onda nastavlja sa svojim započetim postupkom. Slično tome, bilo je predviđeno da, ukoliko disciplinski tužilac Saveta pokrene disciplinski postupak protiv sudije ili predsednika suda na kojeg se odnosi inicijativa za utvrđivanje kršenja Etičkog kodeksa, o tome bez odlaganja obaveštava Etički odbor.

Ono što je propušteno da se detaljnije uredi Pravilnikom jeste postupak u kome Etički odbor odlučuje o tome koji su postupci oprečni dostojanstvu i nezavisnosti sudije i štetni po ugled suda, i stoga nespojivi sa sudijskom funkcijom. Možda bi se moglo reći da je ova pravna praznina mogla da se popuni primenom odredbi o davanju načelnih mišljenja bar što se tiče primene procesnih odredbi, *mutatis mutandis*.

Iako su navedene novine u vezi sa osnivanjem, imenovanjem članova i radom Etičkog odbora predstavljale značajan iskorak u odnosu na prethodna normativna

²⁰² Sodni svet, <http://www.sodni-svet.si/#/kei/keiProjektMenu>, 20. 8. 2023.

²⁰³ Visoki savet sudstva, <https://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/Прва%20конститутивна%20седница%20Етичког%20одбора%20ВСС%2015.10.2021.%20године.pdf>, 31. 8. 2023.

rešenja, utisak je ipak da je pristup tome šta je uloga Etičkog odbora ostao takav da je ona i dalje shvatana u kontekstu mehanizma sankcionisanja a ne podsticanja na etično ponašanje. Ovakvoj tvrdnji u prilog ide činjenica da je Pravilnikom bilo propisano da se inicijativa ne može podneti po isteku dve godine od preduzete radnje ili ponašanja na koje se ona odnosi. Isti rok zastarelosti je bio propisan i za pokretanje disciplinskog postupka, sa obrazloženjem da sudija ne može biti dugo u neizvesnosti u pogledu svoje disciplinske odgovornosti. Još jedna okolnost koja ide u prilog tvrdnji da je pitanje etičke odgovornosti u pravilniku shvaćeno donekle represivno, odnosno inkvizitivno, jeste i to što je njime propisano da inicijativa sadrži i „dokaze iz kojih proizlazi osnovanost inicijative“.²⁰⁴

Rad Etičkog odbora i poverljivog savetnika tokom 2021. i 2022. godine svedoči o spremnosti novoimenovanih članova ovog tela da aktivno doprinesu unapređenju poštovanja etičkih standarda među sudijama u Srbiji. Ujedno, on predstavlja i značajan doprinos razvoju etičke dimenzije sudske samouprave. U čemu se ovaj doprinos oslikava?

Kao prvo, tokom 2022. godine, pod okriljem projekta „Podrška Visokom savetu sudstva“ održano je pet debata o sudijskoj etici, u kojima su učestvovali članovi Etičkog odbora Visokog saveta sudstva, članovi Visokog saveta sudstva, članovi disciplinskih organa VSS i drugi pravni stručnjaci.²⁰⁵ Kroz ovu seriju debata, sprovedenih u hibridnom formatu (usled epidemije COVID-19), sudije su imale priliku da se upoznaju sa međunarodnim standardima, novinama u domaćem normativnom okviru u odnosu na sudijsku etiku, ali i sa samim članovima Etičkog odbora. Ovakav proaktivni pristup je po svemu sudeći i doprineo tome da sudije počnu da obraćaju kako Etičkom odboru, tako i poverljivom savetniku. Na inicijativu Etičkog odbora Visokog saveta sudstva održan je zajednički sastanak ovog tela sa Etičkim odborom Državnog veća tužilaca i Komisije za etiku Narodne skupštine Republike Srbije, sa ciljem razmene iskustava.²⁰⁶

Tokom 2022. godine, Etički odbor je doneo dvanaest načelnih mišljenja koja su objavljena na internet stranici Visokog saveta sudstva.²⁰⁷ Istovremeno, iz

²⁰⁴ Član 31, stav 1, alineja 3.

²⁰⁵ Projekat podrške Visokom savetu sudstva, <https://www.euzatebe.rs/rs/vesti/uspesno-odrzane-dve-debate-o-etici-sudija>, 4. 3. 2025 i <https://www.euzatebe.rs/rs/vesti/uspesno-zavrshena-serija-debata-o-etici-sudija>, 4. 3. 2025.

²⁰⁶ Etički odbor Visokog saveta sudstva <https://vss.sud.rs/api/documents/download/CAOPIIITEHE%20cactanak%20etичких%20oдбopa.pdf>, 12. 3. 2025.

²⁰⁷ Etički odbor Visokog saveta sudstva, Načelna mišljenja 1-10/2022, <https://vss.sud.rs/api/documents/preview/HAЧEЛHA%20MИШЛEЊA%20EТИЧКОГ%20OДБOPА%20BCC%201-10-22.pdf>, 14. 3. 2025. i Etički odbor Visokog saveta sudstva, Načelna mišljenja

izveštaja o radu Etičkog odbora za 2022. godinu se vidi da je poverljivi savetnik dao svoja mišljenja povodom šesnaest zahteva tokom 2022. godine.²⁰⁸ Poređenja radi, poverljivi savetnik je u Sloveniji za dve godine mandata dao svoja mišljenja o ukupno 3 zahteva.²⁰⁹ Utisak je da su sudije pokazale jasnu potrebu za različitim vrstama savetovanja o etičkim pitanjima, i da su Etički odbor i njegov poverljivi savetnik uspeali da sa sudijama razviju odnos poverenja.

4.2.3. Pravilnik o radu Etičkog odbora iz 2022. godine

Već u junu 2022. godine, usvojen je novi Pravilnik o radu Etičkog odbora.²¹⁰ Do ove promene došlo je na inicijativu samog Etičkog odbora.²¹¹ Novim Pravilnikom su mnogo detaljnije uređeni uslovi i postupak imenovanja članova Etičkog odbora, i, još značajnije, unapređene su norme koje se odnose na postupak pred Etičkim odborom.

U pogledu imenovanja članova Etičkog odbora, zadržan je pristup da se za članove Etičkog odbora raspisuje javni poziv. Zadržani su i uslovi da kandidati moraju imati najmanje petnaest godina iskustva u vršenju sudijske funkcije i da se ne sme raditi o sudijama koje su disciplinski kažnjene. Uslov u pogledu toga da se radi o sudiji koji nije prekršio odredbe Etičkog kodeksa sa pravom je brisan, jer se radi o činjenici koja Savetu ne može biti poznata. Pravilnikom²¹² je precizirano da Savet formira tročlanu Komisiju za sprovođenje postupka, u koju ulaze članovi Saveta iz reda sudija. Osim ispitivanja urednosti prijave, predviđeno je i da komisija obavi razgovor sa kandidatima te formira listu kandidata koji ispunjavaju uslove za imenovanje. Savet potom većinom glasova imenuje kandidate sa liste.²¹³

11-12/2022, https://vss.sud.rs/api/documents/download/НАЧЕЛНА%20МИШЉЕЊА%20ЕТИЧКОГ%20ОДБОРА%206p.%2011-12_22.pdf, 14. 3. 2025.

²⁰⁸ Etički odbor Visokog saveta sudstva, Izveštaj o radu Etičkog odbora Visokog save-
ta sudstva za 2022. godinu, <https://vss.sud.rs/api/documents/download/ИЗВЕШТАЈ%20О%20РАДУ%20ЕТИЧКОГ%20ОДБОРА%20ВИСОКОГ%20САВЕТА%20СУДСТВА%20ЗА%202022.%20ГОДИНУ.pdf>, 6. 2. 2024.

²⁰⁹ 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.

²¹⁰ Pravilnik o radu Etičkog odbora Visokog saveta sudstva, *Službeni glasnik RS*, br. 68/2022.

²¹¹ Etički odbor Visokog saveta sudstva, Izveštaj o radu Etičkog odbora za 2022. godinu

²¹² Član 18 Pravilnika.

²¹³ Član 19 Pravilnika.

U pogledu postupka pred Savetom, on je uređen mnogo detaljnije nego ranije, pri čemu je pristup prema načinu na koji Etički odbor treba da obavlja svoju nadležnost značajno promenjen. Pravilnikom je propisano Etički odbor postupa i donosi odluke po inicijalnim aktima ili na sopstvenu inicijativu.²¹⁴

Važno opredeljenje iskazano je u članu 40. ovog Pravilnika, gde se naglašava da Etički odbor nije istražni organ i nema istražna ovlašćenja, te da, shodno tome, ne utvrđuje činjenice i ne proverava činjenične navode iz inicijalnih akata. Ovakvo normiranje odista i pomera fokus rada Etičkog odbora iz domena organa koji odlučuje o tome da li je neki pojedinac prekršio odredbe Etičkog kodeksa u domen davanja načelnog mišljenja o tome da su neka ponašanja i postupci suprotni Etičkom kodeksu ili ne. O tome svedoči i treći stav člana 40 u kome se ističe da čak i ako je u inicijativi za načelno mišljenje naveden konkretni događaj i ponašanje konkretnog sudije Etički odbor ne utvrđuje istinitost ovakvih navoda, već razmatra da li bi takvo ponašanje sudija u načelu bilo u skladu sa Etičkim kodeksom. Istovremeno, postupak je postavljen kao poverljiv, i zatvoren za javnost, pri čemu je omogućeno da, izuzetno, Etički odbor pozove i drugo lice, koja bi moglo da doprinese raspravi o konkretnom pitanju, da prisustvuje sednici Etičkog odbora. Ova norma donekle reflektuje jedno stanovište da u radu tela koja sudijama pružaju savete u vezi sa etikom mogu učestovati ne samo sudije, već i univerzitetski profesori prava i etike, kao drugi stručnjaci.²¹⁵

U Pravilniku je napravljena razlika između inicijalnih akata kojima se od Etičkog odbora traži načelno mišljenje o tome da li bi određeno ponašanje sudije bilo u skladu sa Etičkim kodeksom²¹⁶ i inicijalnih akata kojima se od Etičkog odbora traži da utvrdi da li su neki postupci oprečni dostojanstvu i nezavisnosti sudije i štetni po ugled suda, na osnovu Etičkog kodeksa sudija. U ovom drugom slučaju radi se o postupku propisanom članom 30. Zakona o sudijama, o kome će biti nešto više reči kasnije u tekstu, u okviru analize propisa u vezi sa indikatorom koji se odnosi na nespojivost sudijske funkcije sa drugim funkcijama, aktivnostima i poslovima.

Pravilnikom je maksimalno proširena kategorija lica koja mogu podneti inicijalni akt kojim se od Etičkog odbora traži načelno mišljenje – predviđeno je da ga može podneti svako, čak i anonimno, i ne navodeći ime sudije na koga se inicijativa odnosi. Na ovaj način postupak kojim se inicira donošenje načelnog mišljenja sasvim je lišen formalnosti i u potpunosti depersonalizovan. Ključni sadržaj inicijative jeste opis ponašanja sudije i okolnosti u kojima je ono ispoljeno.

²¹⁴ Član 28. Pravilnika.

²¹⁵ J.M.D.M. Cardoso, Institut za uporedno pravo, M. Dokmanović (2021), 33.

²¹⁶ Član 34 Pravilnika.

Suprotno tome, predlog kojim se od Etičkog odbora traži da utvrdi da li su neki postupci sudije takve prirode da su nespojivi sa sudijskom funkcijom postavljen je formalno, sa ograničenim kategorijama lica koja imaju aktivnu procesnu legitimaciju. Tačnije, ovakav predlog Etičkom odboru mogu uputiti samo predsednik suda, Visoki savet sudstva i disciplinski organi Saveta.²¹⁷ U ovom slučaju, predlog sadrži opis postupka sudije, razloge iz kojih podnosilac smatra da su ti postupci oprečni dostojanstvu i nezavisnosti sudije i štetni po ugled suda, te ime, prezime i funkciju podnosioca predloga. Ni u ovom slučaju se ne zahteva da inicijalni akt sadrži lične podatke sudije u odnosu na čije postupanje se predlog podnosi.

Načelna mišljenja Etičkog odbora sadrže apstraktni opis situacije i ponašanja sudije, mišljenje da li bi takvo ponašanje bilo u skladu sa Etičkim kodeksom, te navođenje principa i pravila Etičkog kodeksa koji se odnose na ponašanje sudije u navedenoj situaciji. Ovo mišljenje se dostavlja podnosiocu inicijative i objavljuje na internet stranici Saveta. Slično tome, povodom predloga o tome da se utvrdi da je neko postupanje oprečno dostojanstvu i nezavisnosti sudije, te štetno po ugled suda, Etički odbor donosi odluku. Ova odluka sadrži opis postupka sudije naveden u predlogu, konstataciju da li je takav postupak oprečan dostojanstvu i nezavisnosti sudije i štetan po ugled suda, te principe ili pravila Etičkog kodeksa na osnovu kojih je doneta odluka. Čak i ako je u inicijalnom aktu naveden identitet sudije naveden u predlogu, odluka ne sadrži lične podatke sudije, kao ni druge podatke iz kojih bi se mogao utvrditi njegov identitet. Odluka se dostavlja podnosiocu predloga i objavljuje na internet prezentaciji Saveta.

Pravilnikom je takođe ukazano da Etički odbor može, na sopstvenu inicijativu, donositi kako načelna mišljenja, tako i smernice.²¹⁸ Smernicama Etički odbor zapravo ukazuje sudijama na način na koji bi trebalo da se ponašaju u određenim situacijama. Postojanje ovakvih smernica takođe je jedna preporuka GREKO iz 2015. godine.

Konačno, pravilnikom iz 2022. godine pitanje poverljivog savetovanja uređeno je na veoma sličan način kao i ranije, s tim što je ukazano da mišljenje poverljivog savetnika nije obavezujuće ni za sudiju koji je savetovanje tražio niti za Etički odbor. 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.²¹⁹

²¹⁷ Član 35, stav 1.

²¹⁸ Član 46.

²¹⁹ Vid. supra fn. 209.

Interesantno je primetiti da Pravilnikom iz 2022. godine nije regulisano postupanje Etičkog odbora u vezi sa disciplinskim prekršajem „kršenje odredaba Etičkog kodeksa u većoj meri“, osim utoliko što je propisano da poverljivi savetnik neće dati svoje mišljenje u pogledu pitanja o kojima se vodi postupak pred Etičkim odborom ili disciplinskim organima.

Postupajući po odredbama ovog Pravilnika tokom 2022. ali i tokom 2023. godine, Etički odbor je usvojio 8 načelnih mišljenja.

4.3. Etički odbor u normativnom okviru nakon stupanja na snagu zakona donetih 2023. godine

ZOS2023 i ZOVSS2023 doneli su ponovo izmene u odnosu na regulisanje Etičkog odbora i njegovih nadležnosti. Nažalost, ove izmene u pojedinim aspektima predstavljaju korak nazad u odnosu na rešenja razvijana od 2021. godine.

ZOVSS2023²²⁰ propisuje da je Etički odbor radno telo Visokog saveta sudstva. U ovom zakonu, za razliku od prethodnog, ne pravi se više razlika između stalnih i povremenih radnih tela Saveta. Umesto toga, u zakonu s su u članu 19, stav 1 Zakona, izričito pobrojana određena a među njima i Etički odbor,²²¹ dok je stavom 4 istog člana propisano da Savet može da obrazuje i druga radna tela radi razmatranja pojedinog pitanja iz svoje nadležnosti.

Za razliku od prethodnog zakonskog rešenja, ZOVS2023. godine su nešto detaljnije uređeni i sastav i nadležnost Etičkog odbora, dok je bliže uređenje mnogih pitanja ostavljeno odgovarajućem aktu Saveta.²²² Ipak, kao što će se videti iz analize koja sledi, došlo je do nemale normativne neusklađenosti između odredbi ZOVSS2023 i Pravilnika o radu Etičkog odbora iz 2022. godine. Zbog toga, krajem 2023. godine, usvojen je novi Pravilnik o radu Etičkog odbora Visokog saveta sudstva.²²³

4.3.1. Sastav, način izbora i razrešenje članova Etičkog odbora

U pogledu sastava, ZOVSS2023 propisuje da Etički odbor čini pet članova i to iz reda sudija, dok članovi Saveta ne mogu biti članovi Etičkog odbora.

²²⁰ Član 19, stav 1.

²²¹ Osim Etičkog odbora, ta radna tela su: Komisija za vrednovanje rada sudije i predsednika suda, Izborna komisija, Komisija za praćenje pravilne raspodele predmeta, Budžetska komisija i disciplinski organi.

²²² U skladu sa odredbom člana 19, stav 4 Zakona o VSS2023, obrazovanje, sastav i način rada radnog tela bliže se uređuju aktom Saveta

²²³ Pravilnik o radu Etičkog odbora Visokog saveta sudstva, *Službeni glasnik RS*, br. 116/2023.

Izričitim propisivanjem da samo sudije mogu biti izabrane za članove Etičkog odbora zakonodavac je intervenisao u prethodno usvojeno korisno rešenje, prema kome članovi ovog tela mogu biti i sudije u penziji, i suzio polje odlučivanja sudija u ovoj dimenziji sudske samouprave. Ova intervencija značila je i da je mandat tri člana Etičkog odbora uspostavljenog krajem 2021. godine doveden u pitanje. Utisak je da je zakonodavac zanemario dosadašnje normativne i praktične napore Saveta u ovom pogledu, kao i doprinose članova Etičkog odbora iz redova sudija u penziji razvoju sudijske etike. Podsetimo, osim što je Etički odbor za poverljivog savetnika izabrao sudiju u penziji, i predsednik Etičkog odbora je u trenutku usvajanja navedenog zakona takođe bio sudija u penziji.²²⁴ Navedena situacija prevaziđena je na prilično neuobičajen način.

Etički odbor je tokom prvih deset meseci po usvajanju novih zakona funkcionisao prema odredbama starog pravilnika kojim se uređuje njegov rad. Potom je u novousvojenom Pravilniku o radu Etičkog odbora u članu 28 propisano da članovi Etičkog odbora Saveta iz reda sudija u penziji, nastavljaju da vrše svoje funkcije, do isteka vremena na koje su birani. Ciljano tumačenje člana 28. pravilnika jasno pokazuje da se radi o intenciji Saveta da nadomesti propust zakonodavca i da zadrži onaj sastav Etičkog odbora koji je odista značajno doprineo afirmaciji sudijske etike. Iako se ovakvo tumačenje može smatrati celishodnim, jednako se mora prihvatiti stanovište da je njegova pravna valjanost upitna.

Novim Pravilnikom detaljnije su uređeni i uslovi i postupak imenovanja članova Etičkog odbora. U tom pogledu, iz prethodnog Pravilnika je zadržan uslov da se radi o sudiji koji je obavljao sudijsku funkciju najmanje petnaest godina.²²⁵ Drugi i treći uslov su unekoliko preinačeni. Tako se od kandidata za člana Etičkog odbora zahteva da protiv njega ili nje nije podnet predlog Disciplinskog tužioca za vođenje disciplinskog postupka (u prethodnom pravilniku zahtev je bio da sudija nije disciplinski kažnjavao. Evidentno je da Savet pokušao da obezbedi to da se za članove Etičkog odbora mogu imenovati samo ona lica koja su ostala van domena osnovane sumnje da su izvršila disciplinski prekršaj. Treći uslov je formulisan ne kao negativan uslov – da nije utvrđeno da je sudija prekršio odredbe Etičkog kodeksa - već kao pozitivan – da sudija svojim ugledom i ponašanjem u profesionalnom i privatnom životu afirmiše etičke principe vršenja sudijske funkcije.

²²⁴ Prva konstitutivna sednica Etičkog odbora Visokog saveta sudstva održana 15. oktobra 2021. godine /<https://vss.sud.rs/api/documents/preview/Прва%20конститутивна%20седница%20Етичког%20одбора%20ВСС%2015.10.2021.%20године.pdf>, 20. 1. 2025.

²²⁵ Član 12, stav 1.

Kao i u prethodnim pravilnicima, predviđeno je da Savet objavljuje javni poziv za imenovanje članova Etičkog odbora. Mandat članova Etičkog odbora produžen je sa tri na pet godina, što odgovara dužini trajanja mandata disciplinskih organa Saveta.²²⁶

Pravilnikom je detaljno regulisan i prestanak funkcije člana Etičkog odbora. Ova funkcija može prestati istekom mandata, na lični zahtev, prestankom sudijske funkcije, izborom za člana Saveta i razrešenjem sa funkcije. U pogledu razrešenja funkcije člana Etičkog odbora, razlozi za razrešenje propisani članom 18. su sledeći:

- kada član svoju funkciju člana Etičkog odbora ne vrši u skladu sa zakonom, aktom Saveta, Poslovníkom o radu Etičkog odbora ili je vrši nesavesno;
- kada mu je konačnom odlukom izrečena disciplinska mera;
- kada je pravosnažno osuđen za krivično delo ili prekršaj koji ga čini nedostojnim za vršenje funkcije člana Etičkog odbora;
- kada je izabran na drugu funkciju koja je nespojiva sa funkcijom člana Etičkog odbora.

Savet je 10. oktobra 2024. godine doneo odluku o prestanku funkcije svih članova Etičkog odbora imenovanih 2021. godine zbog isteka mandata.²²⁷ Savet je prethodno objavio i javni poziv sudijama da podnesu prijave za imenovanje na funkciju člana Etičkog odbora. Savet je 10. oktobra imenovao tri nova člana Etičkog odbora²²⁸ a potom naknadno imenovao još dva člana ovog tela.²²⁹

Tokom 2024. godine, do prestanka mandata prethodnog sastava Etičkog odbora, ovo telo usvojilo je sedam (7) načelnih mišljenja, i u duhu napora usmerenih na unapređenje svesti sudija, ali i šire javnosti, o pitanjima sudijske etike, izradilo Brošuru o sudijskoj etici, u kojoj se objašnjavaju međunarodni standardi, domaći pravni okvir i praksa u vezi sa sudijskom etikom.²³⁰

²²⁶ Pravilnik o postupku za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudija i predsednika sudova, *Službeni glasnik RS*, br. 24/2024.

²²⁷ Odluka Visokog saveta sudstva br. 110-05-717/2024-01.

²²⁸ To su: Jelena Dragović Janjić, sudija Višeg suda u Beogradu, Snežana Marjanović, sudija Višeg suda u Beogradu i Dragana Marčetić, sudija Apelacionog suda u Beogradu. One su imenovane odlukom 119-05-718/2024-01.

²²⁹ To su: Svetlana Ilić, sudija Apelacionog suda u Kragujevcu i Snežana Nikolić Garotić, sudija Višeg suda u Beogradu. One su imenovane odlukom 119-05-1124/2024-01 od 26. decembra 2024. godine.

²³⁰ Brošura je dostupna na podstranici Etičkog odbora na internet stranici Visokog saveta sudstva, <https://vss.sud.rs/api/documents/preview/Брошюра%20о%20судийској%20етици%20ВСС.pdf>, 22. 1. 2025.

4.3.2. Nadležnost Etičkog odbora

Dve nadležnosti Etičkog odbora u odnosu na sudije propisane su ZOS2023. Prva nadležnost je ona koja je postojala i u prethodnom zakonu - 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.²³¹ Druga je nova nadležnost, koja je povezana sa disciplinskom odgovornošću sudija. Naime, prethodno postojeći, donekle kontroverzni, disciplinski prekršaj "kršenje odredaba Etičkog kodeksa u većoj meri" promenjen je tako da sada glasi "kršenje odredbe Etičkog kodeksa u većoj meri koje je utvrđeno od strane Etičkog odbora". Na ovaj način zakonodavac je pokušao da uspostavi jasnu i nedvosmislenu vezu između disciplinske i etičke odgovornosti sudija. Podsetimo, međunarodni standardi nalažu da se disciplinska i etička odgovornost sudija razdvoje, odnosno prihvataju mogućnost da samo najteže povrede standarda profesionalnog ponašanja budu disciplinski sankcionisane. Dakle, za razliku od ranijih rešenja, prema kojima je Etički odbor u potpunosti bio izuzet od donošenja bilo kakve odluke u pogledu izvršenja ovog disciplinskog prekršaja, sada je zakonodavac njemu poverio da ovu odluku donese i time *de facto* odlučuje i o disciplinskoj odgovornosti. Zakonodavac je na prilično lakonski način regulisao ulogu Etičkog odbora u odlučivanju o postojanju ovog disciplinskog prekršaja. To je učinio samo propisavši rok od 90 dana od podnošenja zahteva za utvrđivanje kršenja za donošenje ove odluke.²³² 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 utvrđivanje kršenja u kontekstu disciplinskog postupka. Iako bi se moglo tvrditi da ovo pitanje ne treba da bude regulisano zakonom, već podzakonskim aktom Saveta²³³, čini se da bi upravo imajući u vidu opredeljenje zakonodavca da odluke Etičkog odbora uvede u tok disciplinskog postupka, bilo celishodnije da su neka od ovih pitanja regulisana zakonom.

U pogledu nadležnosti Etičkog odbora u ZOVSS2023, ona je propisana na vrlo načelan način – Etički odbor se stara o poštovanju i primeni Etičkog kodeksa.²³⁴ Zanimljivo je primetiti da je zakonodavac Etičkom odboru Saveta

²³¹ Član 31 ZOS2023.

²³² Član 97, stav 5 ZOS2023.

²³³ A. Knežević Bojović, „Etička i finansijska dimenzija sudske samouprave – prikaz tendencija u Srbiji“, *Pravni život*, 1/2024, 5-94.

²³⁴ Član 24, stav 2.

poverio i jednu važnu nadležnost u pogledu članova Visokog saveta sudstva - da odlučuje koja je funkcija, posao ili privatni interes protivan dostojanstvu i nezavisnosti člana Saveta i šteti ugledu Saveta.²³⁵ Postojanje ovakve funkcije, posla ili privatnog interesa može (ali ne mora) dovesti do odluke o pokretanju postupka za odlučivanje o prestanku funkcije člana Saveta usled toga što je postao nedostojan za vršenje funkcije člana Saveta.²³⁶

Utisak je da je Savet prilikom usvajanja Pravilnika o radu Etičkog odbora iz 2023. godine pokušao da sistematičnije reguliše nadležnosti Etičkog odbora te da uvaži ono što je do tada bilo učinjeno na afirmisanju Etičkog odbora kao savetodavnog a ne kontrolnog tela.

Pravilnikom iz 2023. godine su nadležnosti Etičkog odbora stoga propisane na veoma sličan način kao u onom iz 2022. godine, uz uvažavanje normativnih izmena. Osim navedenih nadležnosti propisanih zakonima, Pravilnikom je propisano da Etički odbor još i:

- predlaže Savetu pokretanje postupka za izmene i dopune Etičkog kodeksa, Pravilnika o radu Etičkog odbora i drugih akata Saveta u vezi sa Etičkim kodeksom;
- daje načelna mišljenja o tome da li je određeno ponašanje sudije u skladu sa Etičkim kodeksom;
- donosi smernice za ponašanje sudija u skladu sa Etičkim kodeksom;
- imenuje jednog ili više poverljivih savetnika;
- preduzima aktivnosti u vezi sa edukacijom sudija i članova Saveta, odnosno pripremom programa obuke iz oblasti sudijske etike i učestvuje i prati realizaciju ovih obuka;
- usvaja poslovnik o svom radu; i
- obavlja druge poslove određene zakonom i aktom Saveta.²³⁷

Nadležnost Etičkog odbora da usvaja poslovnik o svom radu pokazuje se u ovom normativnom okviru kao nadležnost od nemalog značaja. Čini se da je sada pristup Saveta u normiranju rada Etičkog odbora bio takav da se u Pravilniku postave samo ključni elementi od značaja za uređenje postupka, dok se preostala procesna pravila uređuju Poslovnikom o radu Etičkog odbora.²³⁸

²³⁵ Član 15, stav 4 ZOVSS2023.

²³⁶ Članovi 54–56 ZOVSS2023.

²³⁷ Član 4, 1 Pravilnika.

²³⁸ Član 23. Pravilnika iz 2023. godine. Poslovnik o radu Etičkog odbora Visokog saveta sudstva usvojen je, u skladu sa ovim Pravilnikom, na sednici ovog tela održanoj 15. marta

4.3.3. Poverljivo savetovanje

Ni ZOS2023 ni ZOVSS2023 nisu normirali institut poverljivog savetovanja ni poverljivog savetnika, uprkos tome što se pokazalo da za njegovim radom postoji jasna potreba. Ovaj previd zakonodavca dodatno je vidljiv kada se uzme u obzir činjenica da je ZOVSS jasno predviđeno postojanje člana Saveta iz reda sudija za postupanje u slučaju neprimerenog uticaja na rad sudije i suda²³⁹ – tela koje je takođe uvedeno prvo kroz izmene i dopune Poslovnika o radu Visokog saveta sudstva od 2021. godine²⁴⁰ i koje je takođe odgovor na nalaze i preporuku iz Četvrtog kruga evaluacije GREKO.²⁴¹ Pravilnikom iz 2023. godine ipak ovaj propust je ispravljen – imenovanje poverljivih savetnika propisano je kao jedna od nadležnosti Etičkog odbora. Na ovaj način je dodatno ojačana uloga sudija u odlučivanju o ovom važnom pitanju sudske samouprave.

Mehanizam poverljivog savetovanja je opredeljen u članu 22 Pravilnika, propisivanjem da se sudija obraća poverljivom savetniku radi dobijanja saveta ili u cilju razjašnjenja u vezi sa primenom Etičkog kodeksa. Sam postupak poverljivog savetovanja uređen je Poslovníkom o radu Etičkog odbora.²⁴² Svrha poverljivog savetovanja određena je kao dobijanje saveta ili razjašnjenja u vezi sa primenom Etičkog kodeksa. Zahtev za poverljivo savetovanje ne može se podneti anonimno. Naime, Poslovníkom je propisano da ovaj zahtev sadrži, između ostalog, ime i prezime sudije i sud u kome on obavlja funkciju, poverljivi savetnik dužan je da identitet podnosioca, kao i druge podatke u vezi sa poverljivim savetovanjem čuva kao tajnu. Zahtev takođe sadrži i opis činjeničnog stanja i nedoumicu u vezi sa primenom Etičkog kodeksa, a može se podneti pismeno, usmeno (putem telefona), ili elektronskim putem. Poslovníkom je predviđeno da poverljivi savetnik i podnosilac zahteva mogu međusobno da komuniciraju lično, telefonskim putem ili preko elektronske pošte, u skladu sa međusobnim dogovorom. Poverljivi savetnik svoje mišljenje sudiji treba da da u kratkom roku – od tri dana od kada je zahtev postavljen, s tim što se ovaj rok može iz opravdanih razloga produžiti. Iz ovih odredbi je jasna intencija Etičkog odbora da poverljivo savetovanje ima ulogu sličnu dežurnim linijama, kakve postoje u Sjedinjenim Američkim Državama ali i nekim drugim pravosudnim

2024. godine, <https://vss.sud.rs/api/documents/download/Пословник%20о%20раду%20Етичког%20одбора%20Високог%20савета%20судства.pdf>, 10. 3. 2023.

²³⁹ Član 19, stav 2 ZOVSS2023.

²⁴⁰ Odluka o izmenama i dopunama Poslovnika o radu Visokog saveta sudstva, *Sl.glasnik RS*, br. 38/2021.

²⁴¹ Stav 99.

²⁴² Poslovník o radu Etičkog odbora Visokog saveta sudstva iz 2024, članovi 43-48.

sistemima.²⁴³ U ovom Poslovniku je ponovo istaknuta neobavezujuća priroda poverljivog savetovanja – prilikom davanja mišljenja napominje se daredi o ličnom stavu poverljivog savetnika, kojim podnosilac zahteva nije vezan.

4.3.4. Postupak pred Etičkim odborom i odluke Etičkog odbora

U Poslovniku iz 2023. godine zadržano je pravilo da Etički odbor postupa i donosi odluke po inicijalnim aktima ili na sopstvenu inicijativu.²⁴⁴ Kao i u prethodnom, i u ovom Pravilniku je istaknuto da Etički odbor nije istražni organ i nema istražna ovlašćenja, te da, shodno tome, ne utvrđuje činjenice i ne proverava činjenične navode iz inicijalnih akata.²⁴⁵

Što se samih inicijalnih akata tiče, to su:

- inicijativa za davanje načelnog mišljenja,
- zahtev za odlučivanje o nespojivosti sudijske funkcije sa drugom funkcijom, poslom ili privatnim interesom
- zahtev za odlučivanje o nespojivosti funkcije člana Saveta sa drugom funkcijom, poslom ili privatnim interesom
- zahtev Disciplinskog tužioca za načelno mišljenje o tome da li određeno ponašanje sudije predstavlja kršenje odredbe Etičkog kodeksa u znatnoj meri.

U članu 23. Poslovnika jasno je istaknuto, u odnosu na svaki od inicijalnih akata, da Etički odbor donosi odluku u vezi sa ponašanjem sudije onako kako je ono opisano u zahtevu, dakle, bez ispitivanja i utvrđivanja činjenica. Sednice na kojima Etički odbor odlučuje su zatvorene za javnost, ali je zadržano opravdano rešenje da njima, osim članova Etičkog odbora, mogu prisustvovati lica iz Administrativne kancelarije Saveta, te druga lica koja bi mogla da doprinesu raspravu o predmetu koji je na dnevnom redu.²⁴⁶ Etički odbor donosi odluke većinom od ukupnog broja članova.²⁴⁷

Najvažnija novina u Poslovniku, u odnosu na prethodno važeći, jeste nešto detaljnije uređenje načina na koji Etički odbor odlučuje po zahtevima Disciplinskog tužioca. Preciznije, propisano je da po ovakvom inicijalnom aktu Etički odbor daje obrazloženo načelno mišljenje o tome da li ponašanje sudije opisano u zahtevu predstavlja kršenje odredbe Etičkog kodeksa sudija u znatnoj meri. Standard „znatne mere“, prema Poslovniku, Etički odbor ceni tako što uzima

²⁴³ Na primer, Francuska. Vid. J.M.D.M. Cardoso, Institut za uporedno pravo, M. Dokmanović (2021), 16.

²⁴⁴ Član 8. Pravilnika.

²⁴⁵ Član 23 Pravilnika.

²⁴⁶ Član 4.

²⁴⁷ Član 18.

u obzir „okolnosti u kojima je takvo ponašanje ispoljeno, kao što su vremenski period (na primer, duži vremenski period), način na koji je ispoljeno (na primer u službenom dokumentu, presudi, javnoj ispravi), svojstvo lica prema kome je ispoljeno (na primer, stranka u postupku, predsednik suda, drugi sudija, građani, službena lica), brojnost lica prema kojima ili pred kojima je ispoljeno, mesto u kome je učinjeno (javno mesto, sudnica, prostorije državnog organa). Na ovaj način Poslovníkom su date dodatne smernice ne samo Etičkom odboru, već i sudijama, u pogledu tumačenja standarda „znatne mere“, koje se delimično preklapaju sa dosadašnjom praksom disciplinskih organa Saveta u pogledu tumačenja standarda „u većoj meri“ iz disciplinskog prekršaja „kršenje odredaba Etičkog kodeksa u većoj meri“. Podsetimo, u praksi disciplinskih organa ovaj standard je uglavnom tumačen tako da podrazumeva da je do kršenja odredaba Etičkog kodeksa došlo u javnosti ili pred većim brojem lica, kao i da je ponašanje sudije stvorilo utisak o postojanju korupcije u sudu ili privilegovanog položaja pojedinih lica, te da je narušilo ugled sudstva u javnosti.²⁴⁸ Imajući u vidu kritike koje su upućene nedovoljno i nedosledno razvijenoj praksi disciplinskih organa²⁴⁹ moraju se pozdraviti napori usmereni na jasniju izgradnju standarda „u znatnoj meri“.

5. Nespojivost sudijske funkcije sa drugim aktivnostima i funkcijama

Nespojivost sudijske funkcije sa drugim funkcijama i poslovima, te i postupcima sudija, važno je jemstvo nezavisnosti sudske vlasti, a naročito umanjenja mogućnosti uticaja na nju. Nenadić²⁵⁰ ističe da „princip nespojivosti javnih funkcija spada među osnovne principe organizacije i funkcionisanja savremenih društava“ dok Milić²⁵¹ slikovito ukazuje da je „inkompatibilitet javnih funkcija predvorje sukoba interesa“. Nespojivost sudijske funkcije, dakle, podrazumeva nemogućnost istovremenog obavljanja sudijske i druge javne funkcije, odnosno, bilo koje profesionalne delatnosti, službe ili posla.²⁵²

²⁴⁸ A. Knežević Bojović (2020), 34.

²⁴⁹ A. Knežević Bojović (2020), 34-35; T. Papić (2016), 29-30.

²⁵⁰ B. Nenadić, „Nespojivost sudijske funkcije“, *Pravo - teorija i praksa*, 7-8/2002, 27.

²⁵¹ D. Milić, *O nespojivosti funkcija i sukobu interesa*, Inovacioni centar Fakulteta Bezbednosti, Beograd, 2016, navedeno prema: J. Trkulja, „Nespojivost funkcija i sukob interesa“, *Hereticus*, br. 3-4/2017, 224.

²⁵² B. Nenadić (2002), 27.

5.1. Nespojivost sudijske funkcije sa drugim službama, poslovima i postupcima u regulatornom okviru do 2022. godine

Pitanje nespojivosti sudijske funkcije sa drugim službama, poslovima i postupcima u Ustavu Srbije iz 2006. godine²⁵³ regulisana je na prilično lakonski način. Tačnije, članom 152. je propisana samo izričita zabrana političkog delovanja sudija. Istim članom je dalje propisano da se zakonom uređuje koje su druge funkcije, poslovi ili privatni interesi nespojivi sa sudijskom funkcijom.

Jedan od zakona kojim je ovo pitanje bilo uređeno jeste ZOS2008. Članom 30. ovog zakona propisano je da sudija ne može biti na funkcijama u organima koji donose propise i organima izvršne vlasti, javnim službama i organima pokrajinske autonomije i jedinica lokalne samouprave. Dodatno je predviđeno da sudija ne može biti član političke stranke, niti politički delovati na drugi način, baviti se bilo kojim javnim ili privatnim plaćenim poslom, niti pružati pravne usluge ni davati pravne savete uz naknadu. Izuzetak od toga predstavlja mogućnost da sudija bude član organa upravljanja institucije nadležne za obuku u pravosuđu, ali i to može biti samo na osnovu odluke Saveta. Prema propisima koji su u to vreme, kao i u vreme pisanja ove monografije, bili na snazi, ova institucija je Pravosudna akademija²⁵⁴, a njeni organi upravljanja su Upravni odbor i direktor. U sastav Upravnog odbora, prema odredbama zakona, ulaze četiri člana koje imenuje Savet, iz reda sudija. Načelno, zakon ne zabranjuje da i direktor Pravosudne akademije bude imenovan iz reda sudija, ali se to do sada u praksi nije dogodilo.²⁵⁵

ZOS2008 dalje je propisano da su sa sudijskom funkcijom nespojive i druge službe, poslovi i postupci koji su oprečni dostojanstvu i nezavisnosti sudije ili štete ugledu suda. Odlučivanje o tome koji su postupci oprečni dostojanstvu i nezavisnosti sudije i štetni po ugled suda, na osnovu Etičkog kodeksa, bilo je povereno samom Savetu.²⁵⁶

Zakonom su propisane ne samo zabrane, već i dozvole. Tako je predviđeno da sudija može van radnog vremena, da se bez posebnog odobrenja bavi

²⁵³ Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 98/2006.

²⁵⁴ Zakon o Pravosudnoj akademiji, *Službeni glasnik RS*, br. 104/2009, 32/2014 - odluka US i 106/2015.

²⁵⁵ Od 2010. godine, na funkciji direktora Pravosudne akademije je Nenad Vujić. (Odluka o imenovanju direktora Pravosudne akademije, *Službeni glasnik RS*, br. 61/2015; Odluka o imenovanju direktora Pravosudne akademije *Službeni glasnik RS*, br. 93/2020, <https://www.pars.rs/sr-lat/o-akademiji/re%C4%8D-direktora>, 18. 1. 2025.). Ipak, od 16. aprila 2025. godine Nenadu Vujiću je prestala funkcija direktora Pravosudne akademije, izborom na funkciju ministra pravde (Odluka o izboru Vlade, *Službeni glasnik RS*, br. 35/2025).

²⁵⁶ Član 30, stav 4 ZOS2008.

nastavnom i naučnom delatnošću, uz naknadu. Zakonodavac nije precizno definisao prirodu ove nastavne delatnosti- da li ona obuhvata samo visoko obrazovanje, ili i druge oblike formalnog i neformalnog obrazovanja. Navedenom normom izašlo se u susret redovnoj praksi prema kojoj su sudije bile povremeni predavači ne samo na osnovnim i poslediplomskim studijama, već i na obukama organizovanim na komercijalnoj osnovi (na primer, pripremna nastava za polaganje pravosudnog ispita) ili kao predavači u obukama koje se organizuju uz donatorsku podršku.

Osim toga, propisano je da, u slučajevima određenim zakonom, sudija može, u toku radnog vremena, da obavlja nastavnu i naučnu delatnost u instituciji nadležnoj za obuku u pravosuđu. Zakon o Pravosudnoj akademiji poznaje kategorije mentora i predavača – dok mentori mogu biti samo sudije i javni tužioci, predavači mogu biti i pripadnici drugih profesija.²⁵⁷ Posledično, uloga mentora i predavača u Pravosudnoj akademiji nije bila nespojiva sa sudijskom funkcijom.

Konačno, zakonodavac je predvideo da sudija može u toku radnog vremena, po odobrenju predsednika suda, da učestvuje u radu stručnih tela obrazovanih u skladu sa posebnim propisima i radnih grupa za izradu zakona i drugih akata.

Kao što se može videti, u kontekstu ZOS2008, pitanje nespojivosti u najvećem delu regulisao je zakonodavac, dok je uloga tela sudske samouprave bila da odlučuje o onim situacijama koje nisu očigledno nespojive sa sudijskom funkcijom, ili suprotno, o onim situacijama za koje zakonodavac nije procenio da postoji očigledan javni interes da sudija obavlja neku funkciju ili delatnost, i to sa osloncem na odredbe Etičkog kodeksa.

U pogledu normi Etičkog kodeksa u vezi sa nespojivošću, kako je ona određena ZOS2008, pronalazimo ih u okviru više principa. Tačke 2.6. i 2.7. primene principa Nepristrasnost propisuju da sudija mora da izbegava učešće u političkim aktivnostima, koje mogu da ugroze utisak nepristrasnosti, ali i dozvoljavaju da sudija učestvuje u građanskim, dobrotvornim i verskim aktivnostima, pod uslovom da se te aktivnosti ne odražavaju negativno na obavljanje sudijske funkcije. Tačka 4.1. primene principa Dostojanstvenost propisuje da sudija mora da se uzdržava od nedoličnih postupaka, kao i od postupaka koji mogu narušiti poverenje javnosti u sud. Tačkom 5.2. primene principa Posvećenost ukazuje se da sudija može obavljati aktivnosti koje nisu povezane sa obavljanjem sudijske funkcije, ukoliko one ne utiču na obavljanje sudijske funkcije. U ovoj tački te aktivnosti pobrojane su *exempli causa*: pisanje, predavanje i učešće u

²⁵⁷ Članovi 19. i 20. Zakona o Pravosudnoj akademiji.

javnim raspravama koje se odnose na pravo, pravni sistem i funkcionisanje sudstva; članstvo u vladinim radnim telima i učešće u naučnom, literarnom i umetničkom radu. Dodatno, tačkom 5.3. primene istog principa ukazuje se da sudija može primati naknadu za vansudijske aktivnosti, ukoliko takva naknada ne ostavlja utisak vršenja uticaja na sudiju u obavljanju sudijske funkcije, s tim što visina naknade ne sme preći iznos koje bi drugo lice, koje nije sudija, primilo za slične aktivnosti.

Postupak u vezi sa odlučivanjem o pitanju nespojivosti bio je uređen tako da je sudija bio dužan da pismeno obavesti Savet o svakoj službi ili poslu za koje postoji mogućnost da su nespojivi sa sudijskom funkcijom. Ukoliko bi se našlo da su neke službe ili poslovi nespojivi sa sudijskom funkcijom, o tome je Savet obavestavao predsednika suda. Predsednik suda je imao i dužnost podnošenja disciplinske prijave čim sazna da sudija vrši službu ili posao ili čini postupke za koje postoji mogućnost da su nespojivi sa njegovom funkcijom.²⁵⁸ Ova obaveza je u neposrednoj vezi sa disciplinskim prekršajem koji je bio propisan članom 90 stav 1 alineja 14 ZOS2008 - obavljanje aktivnosti koje su zakonom određene kao nespojive sa sudijskom funkcijom. Ova norma se ne čini dovoljno preciznom, budući da zakon sadrži i izričite zabrane u pogledu nespojivosti, ali i odredbu blanketnog karaktera, kojom se upućuje ne samo na zakon o sudijama, već, kao što će se videti, i na zakon kojim su regulisana pitanja od značaja za sprečavanje korupcije, te na odluke tela sudske samouprave u pogledu toga da li su neka funkcija ili delatnost spojivi sa sudijskom funkcijom ili ne. Prema dostupnim podacima, do 2020. godine je vođen samo jedan postupak²⁵⁹ u vezi sa ovim disciplinskim prekršajem, i tom prilikom je utvrđena disciplinska odgovornost sudije.

Drugi zakon koji je regulisao pitanje nespojivosti sudijske i ostalih funkcija jeste Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije²⁶⁰. Sudije su bile obuhvaćene pojmom javnog funkcionera iz ovog zakona i shodno tome, imali iste obaveze koje se odnose na sukob interesa, zabranu vršenja druge javne funkcije i obavljanje drugog posla ili delatnosti kao i ostali javni funkcioneri.²⁶¹ Kao opšte pravilo,

²⁵⁸ Član 31 Zakona.

²⁵⁹ T. Papić (2016), 22.

²⁶⁰ *Službeni glasnik RS*, br. 97/2008, 53/2010, 53/2010, 66/2011 (Odluka Ustavnog suda), 67/2013 (Odluka Ustavnog suda), 112/2013, 8/2015 (Odluka Ustavnog suda), 88/2019.

²⁶¹ Na ovom mestu je potrebno napomenuti da se antikorupcijskim propisima sudije nisu uvek smatrale javnim funkcionerima. Tako je, na primer, Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije, *Službeni glasnik RS*, br. 43/04, 97/08 bilo izričito propisano (član 2, stav 2) da se sukob interesa pri vršenju funkcija sudija Ustavnog suda, sudija, sudija za prekršaje, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca uređuje posebnim zakonima. Ovo rešenje trpeo je kritike, npr. M. Radojević, „Sprečavanje sukoba interesa“, *Puls*, jul-avgust 2004, 13-17.

ovaj zakon je predviđao da funkcioner može da vrši samo jednu javnu funkciju, osim ako je zakonom i drugim propisom obavezan da vrši više javnih funkcija, i uz to je dozvoljavao mogućnost da na osnovu saglasnosti Agencije funkcioner vrši još jednu javnu funkciju.²⁶² To znači da bi u kontekstu antikorupcijskog zakonodavstva, pod određenim uslovima, sudija mogao ili morao vršiti i drugu javnu funkciju, što je u suprotnosti sa odredbama zakona kojima je bio regulisan položaj sudija, te bi se ovde moralo primeniti pravilo *lex specialis derogat legi generali*.

Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije bio je predviđen i izuzetak od zabrane obavljanja više javnih funkcija, budući da je Agencija mogla da se saglasi sa time da funkcioner vrši i drugu javnu funkciju. U to, ovim Zakonom krug poslova koje javni funkcioner može da vrši bez prethodne saglasnosti Agencije bio je postavljen šire nego što je to slučaj sa Zakonom o sudijama, te je osim naučnoistraživačkog rada i nastavnog rada, obuhvatao i kulturno-umetničku, humanitarnu i sportsku delatnost, ako se time ne ugrožava nepristrasno vršenje i ugled javne funkcije. Agencija je bila ovlašćena da utvrdi da li se obavljanjem takvog posla, odnosno delatnosti, ugrožava nepristrasno vršenje ili ugled javne funkcije, odnosno da li to predstavlja sukob interesa i da odredi rok u kome je funkcioner dužan da prestane sa obavljanjem tog posla. U ovom slučaju čini se da bi ispravno tumačenje normi dva zakona bilo takvo da se sudija bez obraćanja telu sudske samouprave i telu Agencije za sprečavanje korupcije može baviti samo nastavnim radom i naučnom delatnošću, dok bi za angažovanje u ostalim delatnostima morao dobiti saglasnost Saveta. U ostalim slučajevima, čini se, morao bi podneti prijavu Saveta ali i tražiti saglasnost Agencije za borbu protiv korupcije.

Ono što ostaje nejasno, i nerazvijeno u praksi Visokog saveta sudstva, jeste pitanje kako bi se postupilo u situacijama da Savet i Agencija za sprečavanje korupcije imaju različita stanovišta u pogledu nespojivosti neke funkcije ili delanosti sa sudijskom funkcijom, u nezavisno donetim odlukama.

U okviru ove monografije nećemo se dalje baviti odnosom između normi ZOS2008 i zakona kojima se reguliše sprečavanje korupcije budući da to prevazilazi domete naše analize, već ćemo se posvetiti nešto detaljnijoj analizi

Podeljene nadležnosti u vezi sa nespojivošću sudijske funkcije sa drugim funkcijama prepoznaje i GREKO u svojoj četvrtom krugu evaluacije, ali se njome detaljnije ne bavi, već upućuje na svoju prethodno izrečenu preporuku usmerenu na uspostavljanje poverljivog save-tovanja o etici za sudije. Vid. GRECO, Fourth evaluation round Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors Evaluation report Serbia, Greco-EvalIVRep (2014)8E, stavovi 144-155.

²⁶² Član 28, stav 2.

primene člana 30. ZOS2008 i nadležnosti tela sudske samouprave da odlučuje o nespojivosti sudijske funkcije sa drugim funkcijama i poslovima.

U pravnoj nauci, kao i u stručnoj pravničkoj javnosti, nadležnost Saveta da odlučuje o nespojivosti nije bila predmet detaljnijeg ispitivanja, već pre samo konstatovanja postojanja te nadležnosti.²⁶³ Iz kratkog pregleda javno dostupnih odluka Visokog saveta sudstva donetih u vreme kada je na snazi bio ovaj zakon²⁶⁴ vidi se da se uglavnom radi o depersonalizovanim odlukama, odnosno, u samoj odluci se ne pominje ime sudije koji se obratio Savetu sa zahtevom za davanje mišljenja. Ipak, iz pojedinih zapisnika sa sednica na kojima su odluke donete se mogu videti imena, funkcije i razlozi zbog kojih su sudije tražile mišljenje, kao i njihova obrazloženja, dok su u drugima anonimizirana imena sudija koji su zahteve podnosili, a jasno je i detaljno navedena argumentacija članova Saveta koja je prethodila donetoj odluci. U pojedinim zapisnicima vidljiva je samo odluka Saveta. Ono što se ne može zaključiti iz javno dostupnih zapisnika i zaključaka jeste da li su zahtevi podneti pre nego što je neki sudija preduzeo predmetnu radnju ili počeo da vrši potencijalno nespojivi posao ili funkciju ili nakon što ju je već neko vreme obavljao. Istovremeno, ono što je evidentno iz javno dostupnih zapisnika sa sednica Saveta i zaključaka Saveta jeste da se prilikom odlučivanja o nespojivosti, po pravilu, Savet nije pozivao na odredbe Etičkog kodeksa, ali se iz zapisnika vidi da su se pojedini članovi tokom diskusije u vezi sa podnetim zahtevom ponekad, osim na odredbe ZOS2008, na opšti način pozivali na Etički kodeks.²⁶⁵ U tom smislu, iako je praksa odlučivanja Saveta o navedenom pitanju u

²⁶³ S. Beljanski, „Položaj suda i sudija u predstojećim promenama Ustava“, *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, Vol. 89, 3-4/2017, 190-203.

²⁶⁴ Videti, na primer, Zaključak 6 sa šeste redovne sednice stalnog sastava Visokog saveta sudstva održane 7. marta 2018. godine, <https://vss.sud.rs/api/documents/preview/Zakljucci%20sa%206.%20sednice.pdf>, 6. 2. 2025; Zaključci 6 i 7 sa sedme redovne sednice stalnog sastava Visokog saveta sudstva održane 20. marta 2018. godine, <https://vss.sud.rs/api/documents/preview/zakljucci.pdf>, 6. 2. 2025; Zaključak 8 sa sedme redovne sednice stalnog sastava Visokog saveta sudstva održane 5. marta 2019. godine, <https://vss.sud.rs/api/documents/preview/Закључци%20са%207.%20седнице%20Високог%20савета%20судства.pdf>, 6. 2. 2025.; Zaključak 9 sa dvadeset četvrte redovne sednice Visokog saveta sudstva održane 22. oktobra 2019. godine, <https://vss.sud.rs/api/documents/preview/Закључци%20са%2024.%20седнице%20Високог%20савета%20судства.pdf>, 6. 2. 2025; Zapisnik sa sedamnaeste redovne sednice stalnog sastava Visokog saveta sudstva održane 11. decembra 2020. godine, 42, <https://vss.sud.rs/api/documents/preview/Записник%20са%2017.%20седнице%20ВСС%20од%2011.12.2020.%20године.pdf>, 6. 2. 2025.

²⁶⁵ Na primer, u diskusiji nakon koje je doneta odluka o tome da posao instruktora joge nije nespojiv sa sudijskom funkcijom, koja je doneta na dvanaestoj redovnoj sednici stalnog sastava Visokog saveta sudstva održane 8. septembra 2020. godine, <https://vss.sud.rs/api/documents/preview/Закључци%20са%2012.%20седнице%20ВСС%20од%2008.09.2020.%20године.pdf>, 6. 2. 2025.

navedenom periodu bila relativno bogata, njen uticaj na izgradnju prakse primene Etičkog kodeksa ili tumačenja odredaba Etičkog kodeksa je zanemarljiv. Ipak, kao zanimljive primere odlučivanja Saveta o nespojivosti možemo izdvojiti sledeće²⁶⁶:

- nije nespojivo sa sudijskom funkcijom obavljanje poslova predsednika Upravnog i izvršnog odbora Udruženja pravnika u privredi²⁶⁷
- nije nespojivo sa sudijskom funkcijom obavljanje posla predsednika i zamenika predsednika Komisije za vođenje postupka i donošenje rešenja po zahtevu za vraćanje zemljišta kao ni obavljanje funkcije člana Saveta za bezbednost opštine M.²⁶⁸
- nespojiv je sa sudijskom funkcijom posao arbitra stalnog Arbitražnog suda Fudbalskog saveza Srbije²⁶⁹
- nije nespojivo sa sudijskom funkcijom obavljanje funkcije predsednika Disciplinske komisije Fudbalskog saveza Srbije²⁷⁰
- nije nespojivo sa sudijskom funkcijom Članstvo u Komisiji za pravna pitanja Fudbalskog saveza Srbije²⁷¹
- nespojiv je sa sudijskom funkcijom posao sudije Suda časti pri Privrednoj komori Srbije, kao predsednika prvostepenih veća, zamenika predsednika i članovi drugostepenih veća, za koji posao dobijaju naknadu²⁷²

rs/api/documents/preview/ЗАПИСНИК%20СА%20ДВАНАЕСТЕ%20СЕДНИЦЕ%2008.09.2020.pdf, 6. 2. 2025.

²⁶⁶ Sveobuhvatniji pregled prakse Saveta u vezi sa pitanjem nespojivosti do 2018. godine dostupan je na podstranici Etičkog odbora na internet stranici Visokog saveta sudstva: <https://vss.sud.rs/api/documents/preview/Одлука%20о%20спојивости%20послова%20са%20судијском%20функцијом%202018.pdf>, 28. 1. 2025.

²⁶⁷ Zapisnik sa prve redovne sednice stalnog sastava Visokog saveta sudstva održane 3. februara 2015. godine, <https://vss.sud.rs/api/documents/preview/SednicaVSS-03-02-2015-zapisnik.pdf>, 7. 2. 2025.

²⁶⁸ Zapisnik sa sedme redovne sednice stalnog sastava Visokog saveta sudstva održane 15. marta 2016. godine, <https://vss.sud.rs/api/documents/preview/Zapisnik%20sa%20sednice%20VSSa%20od%2015.03.2016..pdf>, 7. 2. 2025.

²⁶⁹ Zapisnik sa prve redovne sednice stalnog sastava Visokog saveta sudstva održane 18. januara 2017. godine : <https://vss.sud.rs/api/documents/preview/Записник%20за%20сајт%20са%20прве%20седнице%2018%2001%202017.pdf>, 7. 2. 2025.

²⁷⁰ Zapisnik sa šeste redovne sednice stalnog sastava Visokog saveta sudstva održane 7. marta 2018. godine, <https://vss.sud.rs/api/documents/preview/Zapisnik-%20šesta%20sednica%202018.%20za%20sajt.pdf>, 8. 2. 2025.

²⁷¹ Zapisnik sa devetnaeste redovne sednice stalnog sastava Visokog saveta sudstva održane 27. avgusta 2019. godine, <https://vss.sud.rs/api/documents/preview/19.%20седница%20за%20сајт.pdf>, 8. 2. 2025.

²⁷² Zapisnik sa treće redovne sednice stalnog sastava Visokog saveta sudstva održane 14. februara 2017. godine, <https://vss.sud.rs/api/documents/preview/Zapisnik-III%20sednica.pdf>, 10. 2. 2025.

- nije nespojiv sa sudijskom funkcijom posao sportskog instruktora joge²⁷³
- nespojiv je sa sudijskom funkcijom posao člana Komisije za sprovođenje javnog konkursa za popunjavanje (postavljanje) radnog mesta-zamenika načelnika Opštinske uprava, opštine I.²⁷⁴
- nespojivo je sa sudijskom funkcijom obavljanje funkcije predsednika Sindikalne organizacije Osnovnog suda u Kruševcu i članstvo Glavnog odbora Sindikata organizacija pravosudnih organa Srbije²⁷⁵
- Učešće na kvizu „TV slagalica“ nije oprečno sa dostojanstvom i nezavisnošću sudije i ugledom suda.²⁷⁶

5.2. Nespojivost sudijske funkcije sa drugim službama, poslovima i postupcima u regulatornom okviru nakon 2022. godine

Pitanje nespojivosti sudijske funkcije sa drugim javnim funkcijama, službama, poslovima i postupcima nešto je drugačije regulisano ZOS2023 nego što je to do tada bio slučaj. U pogledu intervencija u tekst Ustava Srbije, one nisu bile velikog obima. Članom 148. Ustava propisano je da se zakonom uređuje koje su funkcije, poslovi ili privatni interesi nespojivi sa funkcijom sudije i sudije porotnika, te da je zabranjeno političko delovanje sudija. Ovo je gotovo identična formulacija kao i ona iz Ustava iz 2006. godine.

ZOS2023 precizirano je da sudija ne može biti na funkciji u drugom organu Republike Srbije, organu autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave, gradske opštine ili javnoj službi, javnim preduzećima i drugim pravnim licima čiji je osnivač ili član Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave ili gradska opština, član političke stranke, niti politički delovati na drugi način, baviti se javnim ili privatnim plaćenim poslom, niti pružati pravnu uslugu ili davati pravni savet uz naknadu.²⁷⁷ Kao i ranije, izuzetak u tom pogledu predstavlja mogućnost da sudija bude član Upravnog odbora i Programskog saveta Pravosudne akademije, u skladu sa zakonom koji uređuje

²⁷³ Vid. supra fn. 265,

²⁷⁴ Zapisnik sa četrnaeste redovne sednice Visokog saveta sudstva održane 4. jula 2017. godine, [https://vss.sud.rs/api/documents/preview/ЗАПИСНИК%20МАРКИРАН%2004%2007%202017%20\(2\).pdf](https://vss.sud.rs/api/documents/preview/ЗАПИСНИК%20МАРКИРАН%2004%2007%202017%20(2).pdf), 13. 2. 2025.

²⁷⁵ Zapisnik sa šeste redovne sednice stalnog sastava Visokog saveta sudstva održane 7. marta 2018. godine, <https://vss.sud.rs/api/documents/preview/Zapisnik-šesta%20sednica%202018.%20za%20sajt.pdf>, 8. 2. 2025.

²⁷⁶ Zapisnik sa pete redovne sednice stalnog sastava Visokog saveta sudstva održane 27. februara 2018. godine, dostupno na: <https://vss.sud.rs/api/documents/preview/zapisnik%205.%20sednica%20za%20sajt.pdf>, 13. 2. 2025.

²⁷⁷ Član 31.

Pravosudnu akademiju, što je ovoga puta propisano neposredno, a ne pozivanjem na funkciju u telu nadležnom za obrazovanje sudija.

Zakonom je nadalje propisano da su sa sudijskom funkcijom nespojivi i druga funkcija, posao ili privatni interes koji su suprotni dostojanstvu, odnosno narušavaju ugled i nezavisnost sudije. Odlučivanje o tome koja funkcija, posao ili privatni interes su u suprotnosti sa dostojanstvom i nezavisnosti sudije i štetni po ugled sudijske funkcije, na osnovu Etičkog kodeksa, povereno je Etičkom odboru.

Krug delatnosti kojima je sudiji dozvoljeno da se bavi bez posebnog odobrenja proširen je u odnosu na prethodne zakonske norme. Sada je izričito propisano da sudija može, van radnog vremena i bez posebnog odobrenja da se bavi nastavnom, naučnom i umetničkom delatnošću i da bude član tela za proveru stručnosti, uz naknadu. Pretpostavka je da se pod telima za proveru stručnosti pre svega podrazumevaju ispitni odbori za polaganje pravosudnog ispita i ispita za javnog izvršitelja, odnosno komisije za polaganje javnobeležničkog ispita, u koje se, prema odgovarajućim podzakonskim aktima²⁷⁸, ili po pravilu, imenuju i sudije. Što se tiče obavljanja nastavne i naučne delatnosti, ona je sudijama dozvoljena i u toku radnog vremena, pod uslovom da se odvija u Pravosudnoj akademiji, i da se radi o slučajevima određenim zakonom.

Konačno, ZOS2023 je propisano da sudija može u toku radnog vremena, po odobrenju predsednika suda, da učestvuje u radu stručnog tela obrazovanog u skladu sa posebnim propisom i radne grupe za izradu zakona i drugog akta. Ovim pravilom se izlazi u susret uobičajenoj praksi imenovanja sudija u radna tela za izradu dokumenata javnih politika ili praćenje njihovog sprovođenja. Iz formulacije navedenog stava nije jasno da li sudija u ovom slučaju ima pravo na naknadu za to svoje angažovanje ili ne.

Kao što se može videti, i ZOS2023 godine pitanje nespojivosti sudijske funkcije sa političkim, ali i drugim aktivnostima u važnim aspektima reguliše neposredno, dok je deo nadležnosti za odlučivanje o ovom pitanju poveren Etičkom odboru, iako je ključna nadležnost poverena Savetu, koji se može smatrati telom sudijske samouprave.

Sudija ima dužnost obaveštavanja Saveta o postojanju druge funkcije, posla ili privatnog interesa za koje postoji mogućnost da su nespojive sa sudijskom funkcijom.²⁷⁹ Novina u zakonu jeste da je i svako drugo lice može Savetu

²⁷⁸ Pravilnik o ispitima za javnog izvršitelja, *Službeni glasnik RS*, br. 58/2016, član 2, stav 3: „U svaki ispitni odbor imenuje se jedan sudija koji je specijalizovan za postupanje u izvršnim predmetima, jedan javni izvršitelj, na predlog Komore javnih izvršitelja (u daljem tekstu: Komora) i jedan predstavnik ministarstva nadležnog za pravosuđe (u daljem tekstu: Ministarstvo).“

²⁷⁹ Član 33 ZOS2023.

podneti obaveštenje o tome. Ako se utvrdi postojanje nespojivosti, o tome Savet obaveštava sudiju, predsednika suda ali i predsednika neposredno višeg suda. ZOS2023 nije propisana obaveza predsednika suda da pokrene disciplinski postupak u tom slučaju. U pogledu disciplinske odgovornosti, biće disciplinskog prekršaja ZOS2023. godine je prošireno i bolje formulisano nego što je to ranije bio slučaj. Disciplinski prekršaj je i ovog puta blanketnog karaktera, a propisan je kao obavljanje druge funkcije, posla ili privatnog interesa koji su nespojivi sa sudijskom funkcijom.

Kako je do sada postupao Savet odlučujući o nespojivosti prema odredbama ZOS2023? Prema javno dostupnim zapisnicima sa sednica Saveta, ni u jednom slučaju kada je odlučivao o spojivosti sudijske funkcije sa drugim funkcijama, poslovima ili interesima, Savet nije podneo Etičkom odboru zahtev za donošenje odluke o tome da li su određena funkcija, posao ili privatni interes protivni dostojanstvu i nezavisnošću sudije ili štetni po ugled sudijske funkcije. Zanimljivo je, međutim, da je u jednom slučaju Savet odlučio da se Agenciji za sprečavanje korupcije uputi dopis sa zahtevom sudije na mišljenje da li postoji sukob interesa budući da je sudija postupala kao zamenik predsednika Komisije za sprovođenje komasacije.²⁸⁰ U pogledu odluka koje je Savet donosio, one su veoma slične prethodnoj praksi. Tako je, na primer, Savet odlučio da:

- nije nespojivo sa sudijskom funkcijom obavljanje funkcije direktora liga mladih kategorija i komesara za delegiranje sudija Fudbalskog saveza Šumadijskog okruga²⁸¹
- nije nespojivo sa sudijskom funkcijom imenovanje sudije za člana Upravnog odbora gradskog fudbalskog kluba²⁸²
- nije nespojivo sa sudijskom funkcijom obavljanje funkcije disciplinskog sudije Stonoteniskog saveza Srbije²⁸³

²⁸⁰ Zapisnik sa Treće redovne sednice Visokog saveta sudstva održane 22. februara 2024. godine, <https://vss.sud.rs/api/documents/preview/Зaписник%20са%203.%20редовне%20седнице%20ВСС%20од%2022.02.2024.%20године.pdf>, 12. 3. 2025.

²⁸¹ Zapisnik sa šesnaeste redovne sednice Visokog saveta sudstva, održane 10. oktobra 2024. godine, https://vss.sud.rs/api/documents/preview/zapisnik_sa_16_redovne_sednice_vss_od_10102024_godine_19_03_2025_10_20_34.pdf, 20. 3. 2025.

²⁸² Zapisnik sa sedamnaeste redovne sednice Visokog saveta sudstva održane 24. oktobra 2024. godine, https://vss.sud.rs/api/documents/preview/zapisnik_sa_17_redovne_sednice_vss_od_24102024_godine_17_03_2025_12_07_18.pdf, 20. 3. 2025.

²⁸³ Zapisnik sa šeste redovne sednice Visokog saveta sudstva održane 4. aprila 2024. godine, <https://vss.sud.rs/api/documents/preview/Зaписник%20са%20Шесте%20редовне%20седнице%20ВСС%20од%2004.04.2024.%20године.pdf>, 20. 3. 2025.

- nije nespojivo sa sudijskom funkcijom članstvo u Upravnom odboru Udruženja pravnika Srbije²⁸⁴
- nije nespojiv sa sudijskom funkcijom posao člana Saveta poslodavaca Pravnog fakulteta u Nišu²⁸⁵
- nespojivo je sa sudijskom funkcijom obavljanje posla stalnog sudskog prevodioca i zakonskog zastupnika Folkorno-umetničkog društva.²⁸⁶

Slično kao i prethodnom regulatornom okviru, sudije su obuhvaćene pojmom javnih funkcionera i Zakonom o sprečavanju korupcije²⁸⁷, kojim je zamenjen prethodni Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, što je izričito prepoznato i u članu 33 Zakona o sudijama. Posledično, odredbe Zakona o sprečavanju korupcije kojima se reguliše pitanje nespojivosti javnih funkcija primenjuju se i na sudije. One su gotovo su identične prethodnim, te ih na ovom mestu nećemo ponavljati. Ono što je zanimljivo jeste da je u ovom zakonu učinjen pokušaj da se uspostavi nešto jasniji odnos između Zakona o sprečavanju korupcije kao opšteg zakona, i drugih propisa, kojima se takođe reguliše pitanje nespojivosti. Ovo je vidljivo iz dve norme. Prva je odredba člana 46 stav 3, kojim je propisano da Agencija može, na zahtev javnog funkcionera, dati saglasnost i za obavljanje drugih poslova ili delatnosti, a ne samo onih koje su zakonom propisane kao dozvoljene. Uz zahtev Agenciji za sprečavanje korupcije javni funkcioner dostavlja i pozitivno mišljenje organa koji ga je izabrao, postavio ili imenovao na javnu funkciju. U slučaju sudija, a od 2022. godine i predsednika sudova, to je Savet. U praksi bi primena ovog pravila mogla dovesti do situacije da Savet stoji na stanovištu da sudija može obavljati neku funkciju ili delatnost, a Agencija za sprečavanje korupcije može odobrenje uskratiti. Druga norma o kojoj je reč jeste ona kojom se ukazuje da drugim zakonom ili propisom mogu da budu propisani i drugi poslovi ili delatnosti koje javni funkcioner ne može

²⁸⁴ Zapisnik sa jedanaeste redovne sednice Visokog saveta sudstva održane 12. oktobra 2023. godine, https://vss.sud.rs/api/documents/preview/ЗАПИСНИК%20СА%2011.%20СЕДНИЦЕ%20ВСС%20ОД%2012.10.23.%20ГОДИНЕ_0.pdf, 8. 3. 2025.

²⁸⁵ Zapisnik sa osme redovne sednice Visokog saveta sudstva održane 7. septembra 2023. godine, https://vss.sud.rs/api/documents/preview/ЗАПИСНИК%20СА%20ОСМЕ%20РЕДОВНЕ%20СЕДНИЦЕ%20ОД%2007.09.2023.%20ГОДИНЕ_0.pdf, 8. 3. 2025.

²⁸⁶ Zapisnik sa prve redovne sednice Visokog saveta sudstva održane 18. januara 2024. godine, <https://vss.sud.rs/api/documents/preview/Записник%20са%201.%20редовне%20седнице%20ВСС%20од%2018.01.2024.%20године.pdf>, 20. 3. 2025.

²⁸⁷ Zakon o sprečavanju korupcije, *Službeni glasnik RS*, br. 35/2019, 88/2019, 11/2021 (autentično tumačenje), 94/2021, 14/2022. U tom pogledu naročito je važno Autentično tumačenje odredbe člana 2. stav 1. tačka 3) Zakona o sprečavanju korupcije, *Službeni glasnik RS*, br. 35/19 i 88/19.

da obavlja za vreme vršenja javne funkcije. Na ovaj način zakonodavac je prepoznao da se sektorskim propisima, kakav je ZOS2023, mogu postaviti stroža pravila o nespojivosti za lica na određenim funkcijama.

Iz navedene kratke analize vidljivo je da u zakonodavnom okviru nakon 2022. godine nije značajno izmenila uloga tela sudske samouprave u pogledu odlučivanja o nespojivosti sudijske funkcije sa drugim funkcijama, poslovima ili interesima.

6. Sloboda izražavanja sudija i komunikacija sa medijima, objašnjavanje i komentarisanje odluka

Pitanje slobode izražavanja sudija tokom poslednjih godina naročito je dobilo na značaju nakon presude u predmetu Baka protiv Mađarske, a taj značaj za same sudije potvrđen je i usvajanjem Mišljenja broj. 25 Konsultativnog veća evropskih sudija o slobodi izražavanja sudija.²⁸⁸ U normativnom okviru Srbije ono se u posmatranom periodu razvijalo tako da je samo delimično usklađeno sa relevantnim evropskim standardima, a uloga tela sudske samouprave u odnosu na ovu slobodu, ali i komunikaciju sa medijima, u propisima je postavljena više kao represivna nego savetodavna.

Sloboda izražavanja sudija nije uopšte bila detaljnije uređena Ustavom Srbije iz 2006. godine, a to se nije promenilo ni sa amandmanima na Ustav usvojenim 2022. godine. Ipak, u pogledu slobode izražavanja važno je ukazati na odredbu člana 46 Ustava, kojom se jemči sloboda mišljenja i izražavanja. Drugim stavom ovog člana propisana su ograničenja ove slobode, koja se mogu propisati zakonom, ako je to neophodno, između ostalog, radi čuvanja autoriteta i nepristrasnosti suda.

ZOS2008 pitanje slobode izražavanja sudija takođe nije detaljno uređivao, osim u delu koji se odnosi na disciplinsku odgovornost sudija. Tako je članom 90 stav 1 alineja 13, propisivao disciplinski prekršaj „davanje komentara o sudskim odlukama, postupcima ili predmetima u sredstvima javnog informisanja na način suprotan zakonu i Sudskom poslovniku“. Budući da zakonom, kao što je već rečeno, ovo pitanje nije bilo preciznije uređeno, moralo bi se zaključiti da je u ovoj normi blankentnog karaktera zakonodavac pre svega upućivao na zabranu nedozvoljenog uticaja na sudiju kroz komentarisanje sudskih odluka i postupaka, bilo od strane drugog sudije ili predsednika suda, bilo od strane

²⁸⁸ KVES, Mišljenje KVES-a br. 25 (2022) o slobodi izražavanja sudija.

predstavnik neke od druge dve grane vlasti. Sudskim poslovnikom uređeno je obaveštavanje javnosti o radu sudova.²⁸⁹ Njime je propisana dužnost predsednika suda, sudija i sudskog osoblja da pre svega medijima obezbede odgovarajući pristup informacijama u vezi sa postupcima koji se vode u sudu, vodeći računa o interesima postupka, privatnosti, kao i bezbednosti učesnika u postupku. Neposredna komunikacija sa medijima ovim aktom je poverena predsedniku suda, ili licu zaduženom za informisanje javnosti (portparolu suda), koji će, po pravilu, biti sudija, ili posebnoj sudskoj službi. Iz navedenih odredbi zaključuje se da je zakonodavac stao na prilično konzervativno stanovište, prema kome se postupajućem sudiji ne daje nikakva uloga u komunikaciji sa medijima, već se očekuje da sudija sa javnošću komunicira kroz svoju odluku. Ni Zakon ni Sudski poslovnik ne prepoznaju ulogu sudije u objašnjavanju donetih odluka široj javnosti, kao ni u izražavanju mišljenja u pogledu izmena propisa koji se odnose na organizaciju i funkcionisanje sudske vlasti.

U tom kontekstu, moglo bi se zaključiti da je bićem disciplinskog prekršaja davanja komentara o odlukama, postupcima ili predmetima u sredstvima javnog informisanja, obuhvaćena situacija u kojoj sudija koji nije predsednik suda niti portparol suda komentariše neku sudsku odluku u sredstvima javnog informisanja, ili kada predsednik suda ili portparol objave zaštićene podatke – što svakako predstavlja i prekršaj u skladu sa propisima kojima se štite tajni podaci ili podaci o ličnosti. Ipak, informacije o jednom od predmeta u kome je razmatrana odgovornost za navedeni disciplinski prekršaj, prema navodima Papić²⁹⁰, svedoče da su disciplinski organi Saveta tumačili biće ovog disciplinskog prekršaja mnogo šire.²⁹¹ Papić ukazuje da je u ovom postupku Savet naveo da je sudija trebalo da „pokaže viši stepen tolerancije na [...] novinske natpise [koji su se ticali njegovog odlučivanja o zahtevu okrivljenog da mu se privremeno vrati pasoš], te da se uzdrži od komentarisanja istih, jer je on nosilac javne funkcije i kao takav njegov rad je izložen kritici javnosti [...]“. Iz ovog citata se može zaključiti da se disciplinski organi Saveta nisu zadržali na strogo formalnom tumačenju zakonske norme, te sudiji nije stavljena na teret činjenica da je komentarisao odluku koju je sam doneo, već da je ukazano da sudija podleže

²⁸⁹ Sudski poslovnik, *Službeni glasnik RS*, br. 110/2009, 70/2011, 19/2012, 89/2013, 96/2015, 104/2015, 113/2015, 39/2016, 56/2016, 77/2016, 16/2018, 78/2018, 43/2019, 93/2019, 18/2022, članovi 57-61.

²⁹⁰ T. Papić (2016), 34.

²⁹¹ Radi se o predmetu koji je imao značajnu medijsku pokrivenost – o slučaju sudije Vladimira Vučinića. Nešto više o ovom predmetu dostupno je u: A. Knežević Bojović (2018), 22-23.

širim granicama prihvatljive kritike. Papić sa pravom kritikuje navedeno stano-
vište Saveta ukazujući da je neprimereno primenio tzv. doktrinu javne ličnosti,
stajući na stanovište da je sudija zbog same činjenice da je javni funkcioner,
ujedno i javna ličnost. Zanimljivo je primetiti da se Visoki savet sudstva u nave-
denom predmetu nije pozivao na tada postojeću praksu Evropskog suda za
ljudska prava u pogledu slobode izražavanja sudija u smislu člana 10. Evropske
konvencije o ljudskim pravima iako se sudija u postupku pozivao upravo na
svoju slobodu izražavanja zajemčenu ovim članom.²⁹²

Utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije usled davanja izjava medijima
u navedenom slučaju za posledicu je imalo to da je sudija u pitanju podneo
ostavku na svoju sudijsku funkciju, dok je u sudskom postupku koji je sudija
pokrenuo protiv odluke disciplinskih organa Saveta predmet vraćen na ponovno
odlučivanje Savetu. Nakon toga Savet je svoju prvobitnu odluku preinačio, i
odbacio predlog za vođenje disciplinskog postupka, zadržavši se, međutim, na
formalnim razlozima za odbacivanje – na činjenici da je sudiji u pitanju prestala
sudijska funkcija.²⁹³ U ovom slučaju moglo bi se reći da je disciplinski postupak
imao tzv. zastrašujuće dejstvo (*chilling effect*) na sudiju.

Ni usvajanjem novog Ustava i seta pravosudnih zakona normativni okvir u
pogledu slobode izražavanja sudija nije unapređen – štaviše, materijalno pravno
nije uopšte izmenjen. Davanje komentara o sudskim odlukama, postupcima
ili predmetima u sredstvima javnog informisanja na način suprotan zakonu i
Sudskom poslovniku i dalje je jedan od propisanih disciplinskih prekršaja.²⁹⁴
Budući da u trenutku pisanja ove monografije još uvek nije usvojen novi Sudski
poslovnik, i odredbe o licima koja su određena za komunikaciju sa medijima
u sudu ostale su iste. Prema javno dostupnim izveštajima o radu disciplinskih
organa Visokog saveta sudstva, osim navedenog, nije pokrenut više nijedan
postupak u vezi sa ovim disciplinskim prekršajem.

²⁹² Na primer, Visoki savet sudstva se mogao pozvati na presudu ESLJP u predmetu *Morice v. France*, predstavka br. 29369/10, presuda od 23. aprila 2015. godine u čijem stavu 128 se ukazuje na to da sudija prilikom komentarisanja sudskih odluka treba da pokaže udrža-
nost. Slično tome, u predmetu ESLJP *Lavents v. France*, predstavka br. 58442/00, presuda od
28. novembra 2002. godine, stav 118, ESLJP je ukazao na to da sudija treba da pokaže uzdr-
žanost i ne koristi medije čak ni u odgovor na provokacije u vezi sa predmetom u kome po-
stupa ili je postupao.

²⁹³ ZapisniksaPetnaesteredovnesedniceVisokogsavetasudstvaodržane15.avgusta2017.godi-
ne, br. 06-00-22/2017-01, <https://vss.sud.rs/api/documents/preview/ZAPISNIK%20SA%2015%20SEDNICE%20VSS%20MARKIRAN.pdf>, 3. 3. 2025.

²⁹⁴ ZOS2023, član 97, stav 1, alineja 12.

Što se tiče Etičkog kodeksa, u njemu je, kao što je istaknuto ranije, pitanje slobode izražavanja sudija sagledano pre svega kroz zahtev sudiji da bude uzdržan nego da bude hrabar.

Ovakvo stanovište u određenoj meri podržano je i dosadašnjom, iako veoma ograničenom, praksom Etičkog odbora u pogledu slobode izražavanja sudija. Etički odbor je naime u svom mišljenju broj 1/2022²⁹⁵ zauzeo stanovište da „davanje izjave sredstvima javnog informisanja, u kojoj pominje i objašnjava samo jedan od po zakonu mogućih ishoda sudskog postupka u kome postupuje, predstavlja ponašanje sudije koje nije u skladu sa Etičkim kodeksom sudija“.

²⁹⁵ Etički odbor, Mišljenja 1-10/2022.

V. Umesto zaključnih razmatranja: kvantitativna ocena etičke dimenzije sudske samouprave u Srbiji

Pitanje kvantitativne ocene etičke dimenzije sudske samouprave u Srbiji zapravo je pitanje toga u kojoj meri sudije učestvuju u donošenju odluka u vezi sa etičkim pitanjima. Kako bi se do ove ocene došlo, korišćićemo indikatore metode koje su za potrebe izrade Indeksa sudske samouprave u odnosu na etičku dimenziju razvili Šipulova i saradnici.²⁹⁶ Već ranije je napomenuto da su, takođe primenjujući navedenu metodologiju, Knežević Bojović i Ćorić²⁹⁷ izradile Indeks sudske samouprave u Srbiji za period od 2003. do 2023. godine. Za potrebe ove monografije, rukovodićemo se pristupom koje su primenile Knežević Bojović i Ćorić, a takođe predložili Kosarž and Šipulová²⁹⁸ prema kome će se izračunati vrednosti Indeksa samo za etičku dimenziju sudske samouprave.

Ovaj Indeks obuhvatiće stanje zakonodavstva u Srbiji u periodu od 1.1. 2010. do 1.1. 2025. godine, u trogodišnjim intervalima. Za početnu godinu izabrana je 2010. godina zbog toga što od te godine počeo da se primenjuje Zakon o sudijama, kojim je propisano obavezno postojanje etičkog kodeksa koga treba da se pridržavaju sve sudije u Srbiji. Merenjem će biti obuhvaćen period od 1. januara 2010. godine do 1. januara 2025. godine, a stanje zakonodavstva biće posmatrano u trogodišnjim intervalima, i sagledavano prema propisima koji su bili na snazi 1. januara date godine.

Tabela 1. *Skala bodovanja*

U kojoj meri sudije odlučuju o navedenoj nadležnosti?	Vrednost
Sudije odlučuju	1
Odlučuju sudije ili oni koji nisu sudije (nezavisno jedni od drugih)	0.75
Sudije pregovaraju sa onima koji nisu sudije (i jedni i drugi imaju mogućnost veta)	0.5
Sudije daju svoje mišljenje	0.25
Sudije ne odlučuju	0

Izvor: Šipulová K. i saradnici 2023, Appendix, str. 6, Table A.1., prevod autorke

²⁹⁶ K. Šipulova *et al.* (2023).

²⁹⁷ A. Knežević Bojović, V. Ćorić (2024), 358.

²⁹⁸ D. Kosarž, K. Šipulová (2023), 266.

Podsetimo, za etičku dimenziju sudske samouprave Šipulova i saradnici razvili su osam indikatora. Za potrebe merenja sudske samouprave, za svaki indikator se dodeljuju bodovi na petostepenoj skali od 0 do 1, zavisno od mere u kojoj sudije mogu da odlučuju o navedenoj nadležnosti. Bodovanje se vrši u skladu sa skalom prikazanom u tabeli 1.

Prilikom merenja primenićemo model C koji predlažu Šipulova i saradnici²⁹⁹, gde se neće koristiti podrazumevane vrednosti u slučajevima da nekih indikatora nema ili ih nije moguće primeniti (na primer, kada neko pitanje uopšte nije regulisano). Umesto toga, koristićemo sledeću formulu:

$$De = \frac{q_i + (...) + q_n}{n_{De}},$$

gde se $q_i + (...) + q_n$ odnosi na zbir vrednosti svih indikatora za etičku dimenziju sudske samouprave De , a n_{De} se odnosi na ukupan broj indikatora za dimenziju De ali bez onih indikatora za koje se našlo da su nepostojeći ili neprimenjivi.

Prilikom bodovanja pojedinih indikatora, naišli smo i na određene izazove, te je potrebno nešto detaljnije objasniti kako su oni prevaziđeni, odnosno kakvi su stavovi zauzeti.

Kao što se moglo videti iz kvalitativne analize u prethodnom poglavlju, pojedina pitanja koja predstavljaju indikatore za merenje etičke dimenzije sudske samouprave regulisana su neposredno zakonom, ili i ustavom i zakonom. Radi se pitanjima nespojivosti sudijske funkcije sa članstvom u političkoj stranci ili drugom političkom aktivnošću, kao i sa nastavnim aktivnostima. Na prvi pogled moglo bi se činiti da je u tom slučaju za takav indikator moguće dodeliti samo vrednost „0“, odnosno „sudije ne odlučuju“. Ali, ako bi se to učinilo, zanemarila bi se značajna odredba koja postoji u svim verzijama Zakona o sudijama od 2008. godine, a to je da sudija ima pravo da uzme učešće u donošenju odluka od značaja za rad sudova i za određivanje i raspoređivanje sredstava za funkcionisanje sudova,³⁰⁰ odnosno, da učestvuje u donošenju odluke od značaja za rad suda. Uz to, Poslovnik Vlade³⁰¹ nalaže da se o nacrtu zakona i predlogu uredbe, odluke, Fiskalne strategije, strategije razvoja, deklaracije i zaključka, pribavi mišljenje državnog organa sa čijim delokrugom rada je povezano pitanje na koje se akt odnosi; to je takođe rutinska praksa u odnosu na sudove i Savet. Otuda smo stali na stanovište da, budući da su

²⁹⁹ K. Šipulová *et al.* (2023), Appendix, 8.

³⁰⁰ Član 8. i dalje ZOS2008, član 9. ZOS2023.

³⁰¹ Poslovnik Vlade, *Službeni glasnik RS*, br. 61/2006 (prečišćen tekst), 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013, 76/2014, 8/2019 (drugi propisi).

pitanja obuhvaćena indikatorima neposredno povezana sa zakonima kojima se uređuje položaj sudija, i da sudije imaju pravo da se o ovim pitanjima izjasne, navedeni indikatori ne mogu bodovati sa „0“, već smo ih bodovali sa „0,25“, uvažavajući činjenicu da sudije o navedenim normama mogu dati svoje mišljenje.

Drugi izazov odnosio se na indikator kojim se meri učešće sudija u odlučivanju u vezi sa sa time ko komunicira sa medijima i ko je nadležan da pruži objašnjenje u vezi sa već usvojenim sudskim odlukama. U odnosu na komunikaciju sa medijima, kao jedini dovoljno precizan izvor prava javlja se Sudski poslovnik, u kome se, kao što je u analizi napomenuto, ukazuje da sa medijima komunicira ili predsednik suda, ili lice zaduženo za komunikaciju sa medijima, ili za to posebno formirana služba u sudu. Na ovaj način, Sudski poslovnik je u nemaloj meri ograničio mogućnost da sudije neposredno komuniciraju sa medijima. Uloga sudija u usvajanju Sudskog poslovnika se menjala tokom godina u periodu od 2010. do 2025. godine. Prema Zakonu o uređenju sudova³⁰², koji je, sa izmenama i dopunama, bio na snazi i primenjivan od 2010. godine do 10. maja 2023. godine, nadležnost za usvajanje Sudskog poslovnika bila je poverena ministru nadležnom za pravosuđe, uz prethodno pribavljeno mišljenje predsednika Vrhovnog kasacionog suda. Posledično, uloga sudija u usvajanju Sudskog poslovnika mogla bi se bodovati sa 0, 25. Nakon stupanja na snagu i početka primene Zakona o uređenju sudova iz 2023. godine, na snazi je pravilo prema kome Sudski poslovnik zajednički donose ministar nadležan za pravosuđe i Visoki savet sudstva, kao telo sudske samouprave. U ovom slučaju, uloga sudija u donošenju relevantne odluke se boduje sa 0,5. Problem je, međutim, u činjenici da Sudski poslovnik nije menjan nakon usvajanja novog seta pravosudnih zakona, te su na snazi i dalje rešenja doneta primenom prethodnog zakona, za čije usvajanje je traženo samo mišljenje predsednika najvišeg suda u državi, a koje nije podrazumevalo podelu nadležnosti između izvršnog organa i organa sudske samouprave. Stoga je za 2025. godinu ova nadležnost bodovana sa 0,25. U odnosu na pitanje odlučivanja o tome da li sudija može komunicirati sa medijima sagledali smo i činjenicu da je Etičkim kodeksom sudija Srbije propisano da je sudija dužan da se uzdrži od davanja bilo kakvih obaveštenja ili komentara u medijima o konkretnim predmetima koji bi mogli da utiču na ishod postupka, ali smo ovu normu shvatili pre svega kao pravilo koje utiče na očuvanje poverenja u ishod sudskog postupka, a ne kao nalog sudiji da se uzdržava od bilo kakvog komentara u vezi sa postupcima koji su u toku, ili koji

³⁰² *Službeni glasnik RS*, br. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011, 78/2011 (drugi zakon), 101/2011, 101/2013, 40/2015 (drugi zakon), 106/2015, 13/2016, 108/2016, 113/2017, 65/2018 (Odluka Ustavnog suda), 87/2018, 88/2018 (Odluka Ustavnog suda), član 74, stav 2.

su okončani, ili o drugim pitanjima koja su od značaja za funkcionisanje suda. Otuda je ovaj indikator bodovan pre svega oslanjanjem na odredbe zakona i Sudskog poslovnika.

U pogledu mogućnosti sudija da objašnjavaju već donete sudske odluke, sagledali smo kako odredbe Sudskog poslovnika, koje su ograničenog dometa, tako i odredbe o disciplinskoj odgovornosti sudija, gde tela sudske samouprave odlučuju o tome da li je svojim izjavama, objašnjenjima i komentarima sudija povredio odredbe zakona ili Sudskog poslovnika ili ne, te smo zauzeli stanovište da ulogu sudija u odlučivanju o ovom pitanju treba bodovati sa 0,5. Slično tome, u pogledu odlučivanja o nespojivosti sudijske funkcije sa privrednom delatnošću uzeli smo u obzir i učešće sudija u usvajanju ustava i zakona (0,25) ali i nadležnosti koje su zakonom poverene Savetu ili Etičkom odboru, kao telima sudske samouprave (0,5). U tom pogledu uzeli smo u obzir i činjenicu da su sudije istovremeno i javni funkcioneri, na koje se takođe primenjuju odredbe antikorupcijskih zakona, ali smo zbog jasno propisanih nadležnosti Saveta u tom pogledu zadržali stav da ovaj indikator bude konačnom ishodu bodovan sa 0,5.

Tabela 2: Bodovanje indikatora etičke dimenzije sudske samouprave u Srbiji

	2010.	2013.	2016.	2019.	2022.	2025.
Izrada kodeksa ponašanja	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Tumačenje kodeksa ponašanja	N/A	N/A	N/A	1	1	1
Davanje ovlašćenja sudijama da komuniciraju sa medijima	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25
Objašnjavanje odluka	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Nespojivost sudijske funkcije sa nastavnom delatnošću	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25
Nespojivost sudijske funkcije sa članstvom u političkoj stranci	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25
Nespojivost sudijske funkcije sa drugom političkom aktivnošću	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25
Nespojivost sudijske funkcije sa obavljanjem privredne delatnosti	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Ukupni rezultat primenom modela C (zaokružen na treću decimalu)	0,357	0,357	0,357	0,438	0,438	0,438

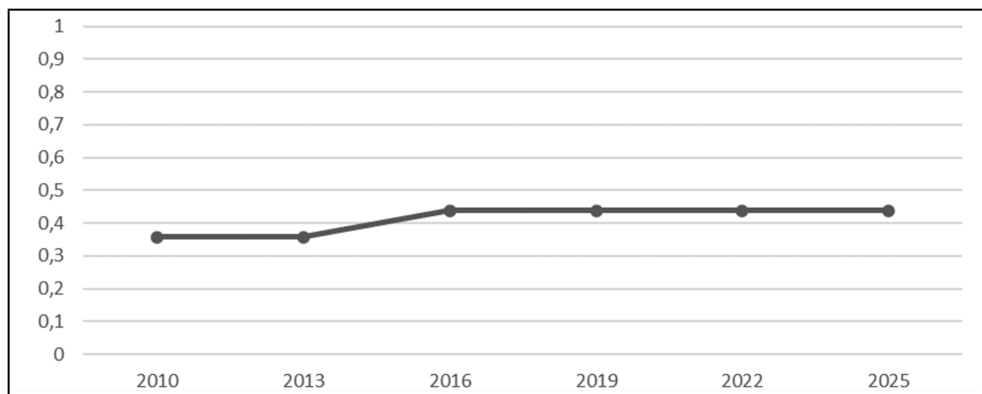
Izvor: Bodovanje autorke

Navedeni pristup bodovanju indikatora etičke dimenzije sudske samouprave unekoliko se razlikuje od onoga koji su primenile Knežević Bojović i Ćorić³⁰³ u dva aspekta. Kao prvo, način bodovanja pojedinih indikatora predstavlja unapređenje njihovog prvobitnog stanovišta u pogledu toga da li je neki

³⁰³ A. Knežević Bojović, V. Ćorić (2024).

indikator primenjiv ili ne i kako ga treba bodovati, jer se u novom bodovanju stanje zakonodavstva sagledava na sveobuhvatniji način. Kao drugo, bodovanje u ovoj monografiji izvršeno je s obzirom na stanje zakonodavstva 1. januara svake date godine, dok su Knežević Bojović i Ćorić sagledavale stanje zakonodavstva na dan 31. decembra date godine. Otuda će i razlike u pogledu konačnih rezultata etičke dimenzije sudske samouprave biti različite.

Kao što se može videti iz tabele 2, izmene pravosudnih zakona i odgovarajućih podzakonskih akata nisu imale preveliki uticaj na umanjenje ili uvećanje indeksa sudske samouprave. Na povećanje vrednosti uticalo je pre svega uspostavljanje Etičkog odbora kao tela nadležnog da sudijama pruža podršku u tumačenju etičkih normi, i od tada su vrednosti Indeksa u domenu etičke dimenzije sudske samouprave prilično stabilne, bez obzira na promene normativnog okvira.



Grafikon 1. *Grafički prikaz vrednosti Etičke dimenzije sudske samouprave u Srbiji periodu od 2010. do 2025. godine*

Rezultati merenja etičke dimenzije sudske samouprave u Srbiji relativno su niski i pokazuju značajan upliv zakonodavca. Razlozi za ovako nizak rezultat leže u samom izboru indikatora koje su sačinili Šipulova i saradnici, i to na dva načina. Kao prvo, prilikom izbora indikatora etičke dimenzije sudske samouprave išlo se za identifikovanjem ključnih etičkih standarda, kao što su pitanja nespojivosti sudijske funkcije sa političkom funkcijom, nastavnom delatnošću, privrednom aktivnošću, nezavisno od toga da li osim zakona, postoje i odgovarajući etički kodeksi ili ne. Po pravilu, neki od ovih indikatora, ne samo u Srbiji, već i u uporednoj praksi, odnose se na pitanja koja su regulisana ustavom ili zakonom, te je uloga sudija u odlučivanju u vezi sa njima mala. Kao drugo, iz sagledavanja etičke dimenzije sudske samouprave izostala su određena pitanja

koja su ili već obuhvaćena nekom drugom dimenzijom sudske samouprave, kao što je obuka sudija u vezi sa etičkim pitanjima, ili nisu uopšte obuhvaćena indikatorima, kao što je postojanje etičkog kodeksa za članove sudskog saveta ili tela sa sličnim ovlašćenjima. Uvođenje dodatnih, razrađenijih indikatora za etičku dimenziju sudske samouprave možda bi doprinelo nešto višem bodovanju ove dimenzije u Srbiji.

Međutim, kao što je istaknuto, kvantitativna analiza ograničena na *de iure* nadležnosti sama po sebi ne može doneti uverljive zaključke u pogledu stepena sudijske samouprave. Ono što je pokazala kvalitativna analiza, u kojoj su sagledani kako normativni okvir, tako i praksa u odnosu na sudijsku etiku u Srbiji, pokazuju težnju za unapređenjem sudijske kulture u oblasti sudijske etike. Istovremeno, razvoj regulatornog okvira u tom pogledu, kao što je istaknuto, sadrži i određene ograničavajuće faktore, pre svega, kroz zadiranje zakonodavca u pitanja koja bi, prema relevantnim međunarodnim standardima, trebalo da budu domen sudske samouprave, te se i rezultati praktičnih napora, naročito u predstojećem periodu, moraju sagledati u svetlu ovih ograničenja. Na novoizabranom sastavu Etičkog odbora je da dodatno ojača poverenje sudija i doprinese poštovanju standarda profesionalnog ponašanja sudija, kako prilikom vršenja sudijske funkcije, tako i u svakodnevnom životu.

Literatura

Knjige

1. Bell, J. *Judiciaries within Europe: A Comparative Review*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.
2. Castillo-Ortiz, P. *Judicial Governance and Democracy in Europe*, Springer, Cham, 2023. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-20190-5>
3. Dallara, C., Piana, D. *Networking the Rule of Law: How Change Agents Reshape Judicial Governance in the EU*, Routledge, London–New York, 2015. <https://doi.org/10.4324/9781315597812>
4. Eliantonio, M. Korkea-ah, E., Stefan O. (eds.), *EU Soft Law in Member States: Theoretical Findings and Empirical Evidence*, Hart Publishing, Oxford, 2021. <https://doi.org/10.5040/9781509932061>
5. Gargallo, I. S., *El paradigma del buen juez*, Tirant Editorial, 2022.
6. Garoupa, N., Ginsbourg, T. *Judicial Reputation – A Comparative Theory*, University of Chicago Press, 2015. <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226290621.001.0001>
7. Jouglex, P. *Open Justice in the Digital Age: The Relationship Between Justice and Media in Europe*, Springer, Cham, 2024. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-61436-1>
8. Knežević Bojović, A. *Continuity and discontinuity in Serbian legislation and practice: selected aspects*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2018.
9. Kolaković Bojović, M., Petković, B. *Položaj pravosuđa u Srbiji - između vladavine prava i samovlašća*, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2020.
10. Kosař, D. *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316282519>
11. Milinković, I. *Ogledi iz pravne etike I. Sudijska etika*, Pravni fakultet Univerziteta u Banja Luci, 2021
12. Petrov, V., Stanković, M. *Ustavno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2020.
13. Rakić Vodinelić, V. *Pravosudno organizaciono pravo*, Drugo izmenjeno i dopunjeno izdanje, Pravni fakultet Univerziteta Union, Službeni glasnik, Beograd, 2012.
14. Rakić Vodinelić V. et. al. *Pravosudni saveti*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2003.
15. Rakić Vodinelić, V., Knežević Bojović, A., Reljanović, M. *Reforma pravosuđa u Srbiji 2008-2012*, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu; Javno preduzeće Službeni glasnik, Beograd, 2012.
16. Schimmelfenig, F., Engert, S., Knobel, H. *International Socialization in Europe: European Organizations, Political Conditionality and Democratic Change*. Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2006.
17. Stanić, M. *Sudski saveti – sastav i nadležnosti širom Evrope*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2022. https://doi.org/10.56461/M184_22MS
18. Tamanaha, B. Z. *On the Rule of Law - History, Politics, Theory*. Cambridge University Press, Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, São Paulo, 2004.
19. Trkulja, J., „Nespojivost funkcija i sukob interesa“, *Hereticus*, 3-4/2017, 224-228.

Radovi u časopisima i zbornicima radova

1. Aćimović, M. „Psihološke osobine sudije i novi ustav“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Nišu*, 14/1974, 143-152.
2. Akutsu, L., de Aquino Guimarães, T. „Governança Judicial: Proposta De Modelo Teórico-Metodológico“, *Revista de Administração Pública*, Vol. 49, 4/2015, 937-958. <https://doi.org/10.1590/0034-7612116774>
3. Beljanski, S. „Položaj suda i sudija u predstojećim promenama Ustava“, *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, Vol. 89, 3-4/2017, 190-203. <https://doi.org/10.5937/gakv1704190B>
4. Bobek, M., Kosař, D. „Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe“, *German Law Journal*, Vol. 15, 7/2014, 1257-1292. <https://doi.org/10.1017/S2071832200019362>
5. Breakey, H. „Harnessing Multidimensional Legitimacy for Codes of Ethics: A Staged Approach“, *Journal of Business Ethics*, Vol. 170, 2019, 359-373. <https://doi.org/10.1007/s10551-019-04270-0>
6. Bunjevac, T. „The Rise of Judicial Self-Governance in the New Millennium“, *Melbourne University Law Review*, Vol. 44, 3/2021, 812-862.
7. Bustos Gisbert, R. „Judicial Independence in European Constitutional Law“, *European Constitutional Law Review*, 4/2022, 591-620. <https://doi.org/10.1017/S1574019622000347>
8. Cappellina B. et al., „Ever more soft law? A dataset to compare binding and non-binding EU law across policy areas and over time (2004-2019)“, *European Union Politics*, Vol. 23, 4/2022, 741-757. <https://doi.org/10.1177/14651165221111985>
9. Castillo-Ortiz, P. „The politics of implementation of the judicial council model in Europe“, *European Political Science Review*, Vol. 11, 4/2019, 503-520. <https://doi.org/10.1017/S1755773919000298>
10. Čeranić Perišić, J. „Bliža integracija zemalja Zapadnog Balkana sa Evropskom unijom na osnovu nove metodologije proširenja EU“, *Srpska politička misao*, Vol. 69, 3/2020, 153-177. <https://doi.org/10.22182/spm.6932020.7>
11. Čeranić Perišić, J. „Prospects for Integration in the Western Balkans“, in: *Current Challenges of European Integration* (eds. A. Kellerhals, T. Baumgartner), EIZ Publishing, Zurich, 2020, 95-113.
12. Ćirić, J., Đorđević, M. „Jedan pogled na ustavne romene u oblasti pravosuđa u Srbiji“, u: *Vaninstitucionalne mere, pojednostavljene forme postupanja i drugi krivičnopravni instrumenti reakcije na kriminalitet i pozitivno kazneno zakonodavstvo (ispunjena očekivanja ili ne?)* (ur. V. Turanjanin, D. Čvorović), Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, LXI redovno godišnje savetovanje Udruženja, Zlatibor-Beograd, 2022, 73-83.
13. Dabetić, V. „Normative Endangerment of Institutional Independence of Judiciary in Contemporary Serbia“, *Yearbook Human Rights Protection - From Unlawfulness to Legality*, 1/2018, 373-387.
14. Dajović, G. „Mogućnost regulativne funkcije sudske vlasti“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, Vol. 70, 1/2022, 223-281. https://doi.org/10.51204/Anali_PFBU_22204A
15. Devlin, R., Dodek, A. „Regulating Judges: Challenges, Controversies and Choices, in: *Regulating Judges Beyond Independence and Accountability* (eds. R. Devlin, A. Dodek), Edward Elgar, Cheltenham, 2016, 1-30. <https://doi.org/10.4337/9781786430793.00007>
16. Di Federico, G. „Judicial Accountability and Conduct: An Overview“, in: *Judicial Independence in Transition* (ed. A. Seibert-Fohr), Springer, Berlin-Heidelberg, 2012, 87-118. https://doi.org/10.1007/978-3-642-28299-7_3

17. Feld, L. P., Voigt, S. „Economic growth and judicial independence: cross-country evidence using a new set of indicators“, *European Journal of Political Economy*, Vol. 19, 3/2003, 497–527. [https://doi.org/10.1016/S0176-2680\(03\)00017-X](https://doi.org/10.1016/S0176-2680(03)00017-X)
18. Ferrari, G. F. „Judicial Self- governing Bodies Instruments of Independence or Path to Ossification“, in: *Judicial Independence: Cornerstone of Democracy* (eds. S. Shetreet, H. Chodosh), Brill, 2024, 274-296. https://doi.org/10.1163/9789004535091_020
19. Gajinov, M. „Uloga i značaj Saveta za etička pitanja Društva sudija Srbije i standardi sudijske etike“, *Pravo: teorija i praksa*, 3-4/2009, 11-24.
20. Garoupa, N., Ginsburg, T. „Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence“, *American Journal of Comparative Law*, Vol. 57, 1/2009, 103–134. <https://doi.org/10.5131/ajcl.2008.0004>
21. Geyh, C. G. „The Architecture of Judicial Ethics“, *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 169, 8/2021, 2351-2399.
22. Glomazić, H., Knežić, B. „Mediji i (ne) poverenje u pravosuđe“, u: *Međunarodni naučni tematski skup Pravosuđe i mediji*, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2017, 227-237.
23. Guinard D. „A propos du soft law en droit de l’Union Européenne : analyses théorique et pratique“, *Revue de L’Union Européenne*, 573/2013, 609–617.
24. Hasanbegović, J. „Može li promena ustava da promeni srpsko pravosuđe nabolje?“, u: *Pravno-političke rasprave o pravosuđu* (ur. M. Jovanović), CEPRIS, Beograd, 2022, 7-16.
25. Hayo, B., Voigt, S. „Mapping constitutionally safeguarded judicial independence – A global survey“, *Journal of Empirical Legal Studies*, Vol. 11, 1/2014, 159–195. <https://doi.org/10.1111/jels.12038>
26. Ivošević, Z. „Etika sudija“, u: *Pravna etika* (prir. Z. Ivošević), Pravni fakultet Univerziteta Union, Beograd, 2006, 30-43.
27. Ivošević, Z. „Esej o svojstvima sudije, slobodi nezavisnog i smislu pravednog suđenja“, *Pravni zapisi*, 1/2016, 55-67. <https://doi.org/10.5937/pravzap0-11032>
28. Jordana, J., Sancho, D. „Regulatory Designs, Institutional Constellations and the Study of the Regulatory State“, in: *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance* (eds J. Jordana, D. Levi-Faur), Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2004, 296–320. <https://doi.org/10.4337/9781845420673.00023>
29. Knežević Bojović, A. „New EU enlargement strategy and country progress reports – a motor for change ?“, *Strani pravni život*, 4/2015, 67-78.
30. Knežević Bojović, A. „Etička i finansijska dimenzija sudske samouprave – prikaz tendencija u Srbiji“, *Pravni život*, 1/2024, 5-94.
31. Knežević Bojović, A., Ćorić, V. „Challenges of Rule of Law Conditionality in EU Accession“, *Bratislava Law Review*, Vol. 7, 1/2023, 41-62. <https://doi.org/10.46282/blr.2023.7.1.327>
32. Knežević Bojović, A., Ćorić, V. „Judicial Self-governance in Serbia: Challenges to and Results of a Quantitative Approach“, *Pravni zapisi*, Vol. 25, 2/2024, 352-393. <https://doi.org/10.5937/pravzap15-54236>
33. Knežević Bojović, A., Ćorić, V. „Vladavina prava – načelni izazovi i presek stanja u Srbiji na odabranim primerima iz oblasti pravosuđa“. u: *65 godina od Rimskih ugovora: Evropska unija i perspektive evropskih integracija Srbije* (ur. J. Ćeranić Perišić, V. Đurić, A. Višekruna), Institut za uporedno pravo, Beograd, 2023, 51-72. https://doi.org/10.56461/ZR_22.65godRU.K1_KBC
34. Knežević Bojović, A., Ćorić, V., Matijević, M. V. „Individual judge at the heart of the rule of law – judicial ethics and integrity in the laws of Serbia and Montenegro“, in: *Bratislava legal*

- forum 2023: State as a protector and violator of individual rights*, Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, Bratislava, 2023, 241–276.
35. Knežević Bojović, A., Čorić, V., Višekruna, A. „Spoljašnje uslovljavanje Evropske unije i regulatorni odgovori Srbije“, *Srpska politička misao*, Vol. 65, 3/2019, 233–253. <https://doi.org/10.22182/spm.6532019.10>
 36. Knežević Bojović, A., Matijević, V. M., Glintić, M. „International Standards on Judicial Ethics and the Pitfalls of Cursory Legal Transplantation“, *Balkan Yearbook of European and International Law*, Springer, 2021, 163–184. https://doi.org/10.1007/978-3-030-97431-2_8
 37. Knežević Bojović, A., Reljanović, M. „Reforma pravosuđa“. u: *Usklađivanje prava Republike Srbije sa pravnim tekovinama EU: prioriteti, problemi, perspektive* (ur. A. Rabrenović, J. Čeranić), Institut za uporedno pravo, Beograd, 2012, 89–118.
 38. Kosař, D. „Beyond Judicial Councils: Forms, Rationales and Impact of Judicial Self-Governance in Europe“, *German Law Journal*, Vol. 19, 7/2018, 1567–1612. <https://doi.org/10.1017/S2071832200023178>
 39. Kosař, D., Vincze, A. „European Standards of Judicial Governance: From Soft Law Standards to Hard Law“, *Journal für Rechtspolitik*, Vol. 30, 4/2022, 491–501. <https://doi.org/10.33196/jrp202204049101>
 40. Kosař, D., Šipulová, K. „Politics of judicial governance“, in: *Research Handbook on the Politics of Constitutional Law* (eds. M. Tushnet, D. Kochenov), Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2023, 262–285. <https://doi.org/10.4337/9781839101649.00024>
 41. Kosař, D., Šipulová, K., Kadlec, O. „The Case for Judicial Councils as Fourth-Branch Institutions“, *European Constitutional Law Review*, Vol. 20, 1/2024, 82–119. <https://doi.org/10.1017/S1574019624000038>
 42. Mak, E. „Researching Judicial Ethical Codes, Or: How to Eat a Mille-feuille?“, *International Journal for Court Administration*, Vol. 9, 3/2018, 55–65. <https://doi.org/10.18352/ijca.277>
 43. Mak, E. „A code of judicial ethics as a signpost and a beacon: on virtuous judgecraft and Dutch climate litigation“, *Legal Ethics*, Vol. 26, 1/2023, 97–125. <https://doi.org/10.1080/1460728x.2023.2235182>
 44. Mak, E., Graaf, N., Jackson, E. “The Framework for Judicial Cooperation in the European Union: Unpacking the Ethical, Legal and Institutional Dimensions of ‘judicial Culture’”, *Utrecht Journal of International and European Law*, Vol. 34, 1/2018, 24–44. <https://doi.org/10.5334/ujiel.452>
 45. Marinković, T. „Ustavnopravni položaj sudstva i javnog tužilaštva u Republici Srbiji“, u: *Na putu ka evropskom pravosuđu - Svedočanstvo o ustavnoj i zakonskoj reformi pravosuđa 2021 – 2023* (ur. M. Stanić, M. Đorđević, B. Nikolić), Savet Evrope, Beograd, 2023.
 46. Marković, Đ. „Nezavisnost sudstva u Republici Srbiji – predlozi za promenu ustavnog okvira za izbor sudija i prestanak sudijske funkcije“, *Srpska politička misao*, Vol. 58, specijalno izdanje, 2017, 201–227, <https://doi.org/10.22182/spm.specijal2017.11>
 47. Mathieu, E., Verhoest, K., Matthys, J. „Measuring Multi-Level Regulatory Governance: Organizational Proliferation, Coordination and Concentration of Influence“, *Regulation & Governance*, Vol. 11, 3/2016, 252–268. <https://doi.org/10.1111/rego.12127>
 48. Mirić, R. „Bangalorski principi - doprinos razvoju sudijske etike“, *Strani pravni život*, 3/2013, 327–342.
 49. Møller, J., Skaaning, S.-E. „Systematizing Thin and Thick Rule of Law Definitions“, in: *The Rule of Law* (eds. J. Møller, S.-E. Skaaning), Palgrave Macmillan, London, 2014, 13–27. https://doi.org/10.1057/9781137320612_2

50. Nenadić, B. „Nespojivost sudijske funkcije“, *Pravo - teorija i praksa*, 7-8/2002, 27-51.
51. Novak M. „Challenges to Judicial Structural Independence in Slovenia“. in: *Judicial Independence: Cornerstone of Democracy* (eds. S. Shetreet, H. Chodosh), Brill, 2024, 297-307. https://doi.org/10.1163/9789004535091_021
52. Novaković, M., „Mišljenje broj 3 KVES i etički kodeksi: kako izgleda idealni sudija“, u: *Međunarodna naučna konferencija Pravni principi u savremenom pravu*, Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, Niš, 2024, 547-558.
53. Pech, L. „The EU as a global rule of law promoter: the consistency and effectiveness challenges“, *Asia Europe Journal*, Vol. 14, 1/2016, 7–24. <https://doi.org/10.1007/s10308-015-0432-z>
54. Pejić, I. „Konstitucionalizacija sudske nezavisnosti: uporedno i iskustvo Srbije“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Nišu*, 68/2017, 157–174.
55. Pérez, T. „Judicial Self-Government and Judicial Independence: The Political Capture of the General Council of the Judiciary in Spain“, *German Law Journal*, Vol. 19, 7/2018, 1769–1800. <https://doi.org/10.1017/S2071832200023233>
56. Petrov, V. „Constitutional Reform of the Judiciary in Serbia and EU Integration“, *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series*, 2/2018, 1-9. <https://doi.org/10.25234/eclic/7096>
57. Pozas-Loyo, A., Ríos-Figueroa, J. „Enacting Constitutionalism: The Origins of Independent Judicial Institutions in Latin America“, *Comparative Politics*, Vol. 42, 3/2010, 293–311. <https://doi.org/10.5129/001041510X12911363509710>
58. Purić, O., Knežević Bojović, A. „Kreiranje obrazovne politike u pravosuđu Srbije i uticaj Evropske unije“, *Politička revija*, 4/2016, 75-92. <https://doi.org/10.22182/pr.5042016.5>
59. Radojević, M. „Sprečavanje sukoba interesa“, *Puls*, jul-avgust 2004, 13-17.
60. Radojević, M. „Sudska vlast u novom Ustavu Srbije“, *Politička revija*, Vol. 6, 1/2007, 39-54.
61. Saurugger, S., Terpan, F. „Normative transformations in the European Union: on hardening and softening law“, *West European Politics*, Vol. 44, 1/2020, 1–20. <https://doi.org/10.1080/01402382.2020.1762440>
62. Scaccia, G. „L'etica della funzione giudiziaria Fra teoria dell'interpretazione e separazione dei poteri“, *Quaderni costituzionali*, 2/2023, 459-490.
63. Schimmelfennig, F., Sedelmeier, U. „Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe“, *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, 4/2004, 661–679. <https://doi.org/10.1080/1350176042000248089>
64. Shetreet, S. „Creating a Culture of Judicial Independence: The Practical Challenge and the Conceptual and Constitutional Infrastructure“, in: *The Culture of Judicial Independence Conceptual Foundations and Practical Challenges*, (eds. S. Shetreet, C. Forsyth), Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston, 2012, 17-67. https://doi.org/10.1163/9789004215856_003
65. Shetreet, S. „The Significance of Developing International and European Standards of Judicial Independence, the ELI Mount Scopus Project“, in: *Judicial Independence: Cornerstone of Democracy* (ed. S. Shetreet, H. Chodosh), Brill, 2024, 251-253. https://doi.org/10.1163/9789004535091_018
66. Schwartz, M. S. „Universal moral values for corporate codes of ethics“, *Journal of Business Ethics*, Vol. 59, 2005, 27–44. <https://doi.org/10.1007/s10551-005-3403-2>
67. Simović, D. „Institucionalna jemstva sudijske (ne)zavisnosti u Republici Srbiji.“ u: *Sudije u pravnom sistemu: izbor sudija u Srbiji i zemljama regiona* (ur. E. Šarčević, V. Petrov), Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, 85-113.

68. Simović, D. „Constitutionalization of the Judicial Council in North Macedonia and Serbia – Can We Learn from Each Other“, *Strani pravni život*, Vol. 67, 4/2023, 623–642. https://doi.org/10.56461/SPZ_23403KJ
69. Smithey, S., Ishiyama, J. „Judicious Choices: Designing Courts in Post-Communist Politics“, *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 33, 2/2000, 163–182. [https://doi.org/10.1016/S0967-067X\(00\)00002-7](https://doi.org/10.1016/S0967-067X(00)00002-7)
70. Smilov, D. „EU Enlargement and the Constitutional Principle of Judicial Independence“. in: *Spreading Democracy and the Rule of Law? The Impact of EU Enlargement on the Rule of Law, Democracy and Constitutionalism in Post-Communist Legal Orders* (eds. W. Sadurski, A. Czarnota, M. Krygier), Springer, Dordrecht, 2006, 313–334. https://doi.org/10.1007/1-4020-3842-9_15
71. Spác, S., Šipulová, K., Urbániková, M. „Capturing the Judiciary from Inside: The story of Judicial Self-Governance in Slovakia“, *German Law Journal*, Vol. 19, 7/2018, 1741–1768. <https://doi.org/10.1017/S2071832200023221>
72. Sremčev Ilić, S. „Sudijska etika – srpski, evropski i međunarodni standardi“, *Strani pravni život*, 1/2015, 275–290.
73. Stanić, M., Đorđević, M. „Pregled reforme ustavnog i zakonskog okvira pravosuđa 2021–2023“, u: *Na putu ka evropskom pravosuđu -Svedočanstvo o ustavnoj i zakonskoj reformi pravosuđa 2021 – 2023* (ur. M. Stanić, M. Đorđević, B. Nikolić), Savet Evrope, Beograd, 2023, 8–21.
74. Šimonis, M. „The role of judicial ethics in court administration: From setting the objectives to practical implementation“, *Baltic Journal of Law and Politics*, Vol. 10, 1/2017, 90–123. <https://doi.org/10.1515/bjlp-2017-0004>
75. Šipulová, K. *et al.* „Judicial Self-Governance Index: Towards better understanding of the role of judges in governing the judiciary“, *Regulation & Governance*, Vol. 17, 1/2023, 22–42. <https://doi.org/10.1111/rego.12453>
76. Tamanaha, B.Z. „The History and Elements of the Rule of Law“, *Singapore Journal of Legal Studies*, 2012, 232–247.
77. Tomić, Z. „U susret novom Ustavu – pravosuđe, dan posle“, *Branič – časopis Advokatske komore Srbije*, Vol. 118, 2/2006, 67–72.
78. Urbániková M, Šipulová K. „Failed Expectations: Does the Establishment of Judicial Councils Enhance Confidence in Courts?, *German Law Journal*, Vol. 19, 7/2018, 2105–2136. <https://doi.org/10.1017/S2071832200023348>
79. Vlajković, M. „Rule of law – EU’s common constitutional ‘denominator’ and a crucial membership condition on the changed and evolutionary role of the rule of law value in the EU context“, *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series*, Vol. 4, 4/2020, 235–257. <https://doi.org/10.25234/eclic/11903>
80. Voermans, W. „Councils for the judiciary in Europe: trends and models“, in: *The Spanish Constitution in the European Constitutional Context* (ed. F. F. Segado), Dykinson, Madrid, 2003, 2133–2144.
81. Vranjanac, D. „Pojam pravne etike“, u: *Pravna etika* (prir. Z. Ivošević), Pravni fakultet Univerziteta Union, Beograd, 2006, 6–10.
82. Zhelyazkova, A., Haverland, M. Joosen, R. „Legislating softly: The effect of preference heterogeneity on the share of EU soft-law instruments over time“, *European Union Politics*, Vol. 24, 3/2023, 447–469. <https://doi.org/10.1177/14651165231162510>

Studije i analize

1. Bajić, D., Marić, S. *EU's Benchmarking within Chapters 23 and 24 in Accession Negotiation with Serbia, Effects and Challenges*, European Fund for the Balkans, 2018, <https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2023/01/Benchmarking-in-Serbia-1-1.pdf>, 4. 3. 2025.
2. Batrićević, A. *Legal Transplants and the Code of Serbian Tsar Stephan Dushan: A comparative Study*, http://awf.ius.bg.ac.rs/dushans_code.pdf, 23. 1. 2025.
3. Cardoso, J.M.D.M., Institut za uporedno pravo, Dokmanović, M., Final Report with Recommendations for a System of Confidential Counselling for Judges and Prosecutors on Ethical Matters, 2021.
4. Hammergren, L. „Do Judicial Councils Further Judicial Reform? Lessons from Latin America“, *Carnegie Endowment Working Paper* No. 28, 2002, https://carnegie-production-assets.s3.amazonaws.com/static/files/files__wp28.pdf, 12. 2. 2025.
5. Hamilton, J., Reed, Q., Laličić, L. *Obuka sudija i tužilaca republike srbije u oblasti etike i prevencije i otkrivanja korupcije: Ocena stanja i preporuke*, 2015, <https://www.pars.rs/public/Dokumenti/Publikacije/1147/Etika-i-prevencija-i-otkrivanje-korupcije-ocena-stanja-i-preporuke.pdf>, 12. 2. 2025.
6. Hamilton, J., Reed, Q., Laličić, L. *Etika, integritet i prevencija korupcije u pravosuđu*, Savet Evrope, 2015, <https://rm.coe.int/training-manual-ethics-integritycorruption-prevention-in-the-judiciar/16807823af>, 22. 2. 2025.
7. Knežević Bojović, A., *Disciplinska odgovornost sudija u Srbiji – ažurirani pregled pravno okvira i prakse*, GIZ, Beograd, 2020.
8. Knežević Bojović, A., Milutinović, Lj. *Sudijska etika u Srbiji - analiza pravnog okvira i preporuke za unapređenje*, GIZ, Beograd, 2020.
9. Manko, R. European Parliament Briefing ECJ caselaw on judicial independence, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/753955/EPRS_BRI\(2023\)753955_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/753955/EPRS_BRI(2023)753955_EN.pdf), 4. 2. 2025.
10. Maitrepierre, E. J. Ethics, deontology, discipline of judges and prosecutors in France, *Resource material series* No. 80, https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS_No80/No80_29VE_Maitrepierre.pdf, 29. 1. 2025.
11. Marinković, T. Judicial Culture and Role of Judges in Developing the Law in Serbia, *IDSCS Research Chapter* No. 22/2021, 2021, https://www.cepris.org/wp-content/uploads/2022/02/Judicial-Culture_Tanasije-Marinkovic.pdf, 5. 2. 2025.
12. Mayne, G. „Judicial integrity: the accountability gap and the Bangalore Principles“, *Global Corruption Report*, 2007, 40-48.
13. Papić, T. *Pravo i praksa disciplinske odgovornosti sudija u Srbiji*, OEBS Misija u Srbiji, 2016.
14. Petrović Škero, V. *Visoki savet sudstva – zaštitnik nezavisnosti sudova i sudija u Republici Srbiji?*, CEPRIS, Beograd, 2022, https://www.cepris.org/wp-content/uploads/2022/01/Vida-oped_5SRB.pdf, 16. 2. 2025.
15. Piana, D. Reshaping Governance through Standards. Lessons from the European Policy of Rule of Law promotion, https://www.researchgate.net/publication/237733938_Reshaping_Governance_through_Standards_Lessons_from_the_European_Policy_of_Rule_of_Law_promotion, 20. 2. 2025.
16. Preshova, D., Damjanovski, I., Nechev, Z. The effectiveness of the ‘European Model’ of judicial independence in the Western Balkans: Judicial councils as a solution or a new cause of concern for judicial reforms, *CLEER Paper Series*, 1/2017, https://www.asser.nl/media/3475/cleer17-1_web.pdf, 12. 2. 2025.

17. Spasojević, S. Disciplinska odgovornost sudija u Republici Srbiji u regulativi i praksi: prikaz zakonskih rešenja, najčešćih razloga odgovornosti i okolnosti koje su dovele do povećanog broja procesuiranja disciplinskih prekršaja, Fondacija Centar za javno pravo, 2015, https://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Smilja_Spasojevic1.pdf, 12. 3. 2025.

Pravni izvori

Dokumenti međunarodnih i nadnacionalnih organizacija

1. The Bangalore Principles of Judicial Conduct, ECOSOC 2006/23.
2. Basic Principles on the Independence of the Judiciary, Adopted by the Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders held at Milan from 26 August to 6 September 1985 and endorsed by General Assembly resolutions 40/32 of 29 November 1985 and 40/146 of 13 December 1985
3. Código Iberoamericano de Etica Judicial, Reformado 12 abril de 2014 en la XVII Reunión Plenaria de la Cumbre Judicial Iberoameircana, Santiago, Chile
4. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ C 202/1; Prečišćena verzija Ugovora o funkcionisanju Evropske unije na srpskom jeziku /https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/ugovor_eu.pdf, 22. 3. 2025
5. GRECO, Fourth Evaluation Round / Quatrième Cycle d'Evaluation Evaluation and Compliance Reports/ Rapports d'Evaluation et de Conformité, <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/round-4>
6. GRECO, Fourth evaluation round Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors Compliance report "The Former Yugoslav Republic of Macedonia", GrecoRC4(2016)8.
7. GRECO, Fourth evaluation round Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors Evaluation report Bosnia and Herzegovina, Greco Eval IV Rep (2015) 2E.
8. GRECO, Fourth evaluation round Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors Evaluation report Serbia, GrecoEvalIVRep (2014)8E.
9. GRECO, Fourth evaluation round Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors Second compliance Report Serbia GrecoRC4(2020)12.
10. GRECO, Fourth evaluation round Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors Second interim compliance Report Serbia GrecoRC4(2022)6.
11. ENCJ Working Group, Report on Codes of Conduct for Members of Councils for the Judiciary, Adopted 9 June 2023, <https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/GA%20Ljubljana/ENCJ%20Working%20group%20report%20on%20Codes%20of%20Conduct%20for%20Members%20of%20Councils%20for%20the%20Judiciary%20adopted%20pdf.pdf>, 4. 3. 2025
12. European Commission, Commission staff working document Serbia 2020 Report, SWD(2020) 352 final.
13. European Commission, Commission staff working document Serbia 2021 ReportSWD(2021) 288 final.

14. European Law Institute, ELI - Mt. Scopus Standards of Judicial Independence, https://www.europeanlawinstitute.eu/fileadmin/user_upload/p_eli/Publications/ELI-Mount_Scopus_European_Standards_of_Judicial_Independence.pdf, 7. 3. 2025.
15. Evropska komisija za demokratiju putem prava, Studija br. 494/2008 Izveštaj o nezavisnosti pravosudnog sistema, Deo I: nezavisnost sudija, CDL-AD(2010)004.
16. ENCJ, Judicial Ethics Report 2009-2010.
17. ENJC, London Declaration on Judicial Ethics, approved at the General Assembly of ENCJ, meeting in London on 2-4 June 2010, 2-4. 6. 2010.
18. Consultative Council of European Judges (CCJE), Magna Carta for Judges – Fundamental Principles, Strasbourg, November 2010, CCJE (2010)3 Final.
19. KVES, Mišljenje broj 3 (2022) Konsultativnog veća evropskih sudija (KVES), upućeno Komitetu ministara Saveta Evrope, o principima i pravilima profesionalnog ponašanja sudija, a posebno etike, nespojivog ponašanja i nepristrasnosti.
20. KVES, Mišljenje broj 24 (2021) Konsultativnog veća evropskih sudija (KVES) Razvoj pravosudnih saveta i njihova uloga u nezavisnom i nepristrasnom sudstvu.
21. KVES, Mišljenje KVES-a br. 25 (2022) o slobodi izražavanja sudija.
22. Recommendation CM/Rec(2010)12 on judges: independence, efficiency and responsibilities.
23. Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget, OJ L 433I. <http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2092/oj>
24. Venice Commission, Opinion on the Constitution of Serbia No. 405/2006, CDL-AD(2007)004.
25. Venice Commission, Opinion on the Draft Laws on Judges and the Organisation of Courts of the Republic of Serbia no. 464/2007, CDL-AD(2008)007-e.
26. Venice Commission Opinion on the draft criteria and standards for the election of judges and court presidents of Serbia No. 528/2009, CDL-AD(2009)023.

Dokumenti javne politike, zakoni i podzakonski akti

1. Akcioni plan za pregovaranje Poglavlja 23, usvojen na sednici Vlade Srbije 27. aprila 2016. godine.
2. Autentično tumačenje odredbe člana 2. stav 1. tačka 3) Zakona o sprečavanju korupcije, *Službeni glasnik RS*, br. 35/19 i 88/19.
3. Etički kodeks članova Visokog saveta sudstva, *Službeni glasnik RS*, br. 26/2016.
4. Etički kodeks sudija, *Službeni glasnik RS*, br. 96/2010.
5. Izmene i dopune Poslovnika o radu Visokog saveta sudstva, *Službeni glasnik RS*, br. 4/2016.
6. Odluka o imenovanju direktora Pravosudne akademije, *Službeni glasnik RS*, br. 61/2015.
7. Odluka o imenovanju direktora Pravosudne akademije, *Službeni glasnik RS*, br. 93/2020.
8. Odluka o izmenama i dopunama Poslovnika o radu Visokog saveta sudstva, *Sl. glasnik RS*, br. 38/2021.
9. Odluka o dopuni Pravilnika o radu Etičkog odbora Visokog saveta sudstva, *Službeni glasnik RS*, br. 118/2021.
10. Poslovnik o radu Visokog saveta sudstva, *Službeni glasnik RS*, br. 29/2013, 4/2016, 91/2016, 24/2017, 7/2018, 69/2018.
11. Pravilnik o ispitu za javnog izvršitelja, *Službeni glasnik RS*, br. 58/2016.
12. Poslovnik o radu Etičkog odbora Visokog saveta sudstva, *Službeni glasnik RS*, br. 69/2018.

13. Poslovnik Vlade, *Službeni glasnik RS*, br. 61/2006 (prečišćen tekst), 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013, 76/2014, 8/2019 (drugi propis).
14. Pravilnik o postupku za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudija i predsednika sudova, *Službeni glasnik RS*, br. 24/2024.
15. Pravilnik o radu Etičkog odbora Visokog saveta sudstva, *Službeni glasnik RS*, br. 89/2021.
16. Pravilnik o radu Etičkog odbora Visokog saveta sudstva, *Službeni glasnik RS*, br. 68/2022.
17. Pravilnik o radu Etičkog odbora Visokog saveta sudstva, *Službeni glasnik RS*, br. 116/2023.
18. Sudski poslovnik, *Službeni glasnik RS*, br. 110/2009, 70/2011, 19/2012, 89/2013, 96/2015, 104/2015, 113/2015, 39/2016, 56/2016, 77/2016, 16/2018, 78/2018, 43/2019, 93/2019, 18/2022.
19. Ustav Republike Srbije *Službeni glasnik RS*, br. 98/2006-3.
20. Ustav Republike Srbije *Službeni glasnik RS* br. 98/2006-03, 115/2021-3, 16/22-3.
21. Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, *Službeni glasnik RS*, br. 43/04, 97/08.
22. Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, *Službeni glasnik RS*, br. 97/2008, 53/2010, 53/2010, 66/2011 (Odluka Ustavnog suda), 67/2013 (Odluka Ustavnog suda), 112/2013, 8/2015 (Odluka Ustavnog suda), 88/2019.
23. Zakon o dopuni Zakona o Visokom savetu sudstva, *Službeni glasnik RS*, br. 76/2021.
24. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o sudijama, *Službeni glasnik RS*, br. 76/2021.
25. Zakon o javnom tužilaštvu, *Službeni glasnik RS*, br. 10/2023.
26. Zakon o Pravosudnoj akademiji, *Službeni glasnik RS*, br. 104/2009, 32/2014 - odluka US i 106/2015.
27. Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, izmenjene u skladu sa Protokolom broj 11, Protokola uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Protokola broj 4 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda kojim se obezbeđuju izvesna prava i slobode koji nisu uključeni u Konvenciju i Prvi Protokol uz nju, Protokola broj 6 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda o ukidanju smrtne kazne, Protokola broj 7 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Protokola broj 12 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i Protokola broj 13 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda o ukidanju smrtne kazne u svim okolnostima, *Službeni list SCG - Međunarodni ugovori*, br. 9/2003-16.
28. Zakon o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava, *Službeni glasnik RS*, br. 3/01.
29. Zakon o sprečavanju korupcije, *Službeni glasnik RS*, br. 35/2019, 88/2019, 11/2021 (autentično tumačenje), 94/2021, 14/2022.
30. Zakon o sudijama, *Službeni glasnik RS*, br. 63/01, 42/02, 17/03, 27/03, 29/04, 35/04, 44/04, 61/05, 101/05, 46/06, 21/09.
31. Zakon o sudijama, *Službeni glasnik RS*, br. 116/08, 58/09 – odluka Ustavnog suda i 101/10.
32. Zakon o sudijama, *Službeni 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.
33. Zakon o sudijama, *Službeni glasnik RS*, br. 10/2023.
34. Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, *Službeni list CG*, br. 11/2015, 28/2015, 42/2018, 60/2024.
35. Zakon o uređenju sudova, *Službeni glasnik RS*, br. 63/01, 42/02, 27/03, 130/03, 29/04, 101/05, 46/06, 116/08.
36. Zakon o uređenju sudova, *Službeni glasnik RS*, br. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011, 78/2011 (drugi zakon), 101/2011, 101/2013, 40/2015 (drugi zakon), 106/2015, 13/2016,

- 108/2016, 113/2017, 65/2018 (Odluka Ustavnog suda), 87/2018, 88/2018 (Odluka Ustavnog suda).
37. Zakon o uređenju sudova, *Službeni glasnik RS*, br. 10/2023.
38. Zakon o Visokom savetu pravosuđa, *Službeni glasnik RS*, br. 63/01, 42/02, 39/03, 41/03, 44/04 i 61/05, 116/08.
39. Zakon o Visokom savetu sudstva, *Službeni glasnik RS*, br. 116/08, 101/10 i 88/11.
40. Zakon o Visokom savetu sudstva, *Službeni glasnik RS* br. 116/2008-21, 101/2010-5, 88/2011-66, 106/2015-62, 76/2021-3.
41. Zakon o Visokom savetu sudstva, *Službeni glasnik RS*, br. 10/2023.
42. Zakon o Visokom savetu tužilaštva, *Službeni glasnik RS*, br. 10/2023.
43. Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik BiH*, br. 25/04, 93/05, 48/07, 15/08, 63/23, 9/24, 50/24.

Sudska i upravna praksa

1. ESLJP, *Baka v Hungary*, predstavka br. 20261/12, presuda od 23. juna 2016. godine.
2. ESLJP, *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland*, predstavka br. 26374/18, presuda [VV] od 1. decembra 2020. godine.
3. ESLJP, *Lavents v. France*, predstavka br. 58442/00, presuda od 28. novembra 2002. godine
4. ESLJP, *Morice v. France*, predstavka br. 29369/10, presuda od 23. aprila 2015. godine .
5. ESLJP, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal*, predstavke br. 55391/13, 57728/13 i 74041/13, presuda [VV] od 6. novembra 2018. godine.
6. Izdvojeno mišljenje O. Vučić, sudije Ustavnog suda Srbije, u predmetu VIIIU-413/2012, i u predmetu VIIIU-402/2012.
7. Ministarstvo pravde, Rešenje o osnivanju Radne grupe za izradu radnog teksta Zakona o uređenju sudova, radnog teksta Zakona o sudijama i radnog teksta Zakona o Visokom savetu sudstva, br. 119-01-53/2022-01 od 15.4.2022. godine
8. Narodna skupština Republike Srbije, Odluka o proglašenju Ustavnog zakona za sprovođenje Akta o promeni Ustava Republike Srbije, koju je usvojila Narodna skupština Republike Srbije na Desetoj posebnoj sednici u Dvanaestom sazivu, održanoj 9. februara 2022. godine.
9. Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo Narodne skupštine Republike Srbije, Odluka br. 02 -1169/21 od 23. juna 2021. godine.
10. Odluka o izboru Vlade, *Službeni glasnik RS*, br. 35/2025.
11. Republička izborna komisija, Izveštaj o ukupnim rezultatima republičkog referenduma radi potvrđivanja Akta o promeni Ustava Republike Srbije, utvrđen na sednici Republičke izborne komisije održanoj 4. februara 2022. godine.
12. SPEU, Spojeni predmeti C-585/18, C-624/18 and C-625/18, *A. K. and Others v. Sąd Najwyższy*, *CP v. Sąd Najwyższy*, and *DO v. Sąd Najwyższy*, presuda od 19. novembra 2019. godine, ECLI:EU:C:2019:982.
13. Ustavni sud Srbije, Odluka br. VIIIU-364/2011.
14. Ustavni sud Srbije, Odluka br. Iuz -34/2016.

**Odluke Visokog saveta sudstva, zapisnici sa sednica Visokog saveta
sudstva, mišljenja Etičkog odbora i izveštaji Izborne komisije
Visokog saveta sudstva**

1. Etički odbor Visokog saveta sudstva, Brošura o sudijskoj etici, <https://vss.sud.rs/api/documents/preview/Брошюра%20о%20судијској%20етици%20ВСС.pdf>, 22. 1. 2025.
2. Etički odbor Visokog saveta sudstva, Načelna mišljenja 1-10/2022, <https://vss.sud.rs/api/documents/preview/НАЧЕЛНА%20МИШЉЕЊА%20ЕТИЧКОГ%20ОДБОРА%20ВСС%201-10-22.pdf>, 14. 3. 2025.
3. Etički odbor Visokog saveta sudstva, Načelna mišljenja 11-12/2022 https://vss.sud.rs/api/documents/download/НАЧЕЛНА%20МИШЉЕЊА%20ЕТИЧКОГ%20ОДБОРА%20бр.%2011-12_22.pdf, 14. 3. 2025.
4. Izveštaj o radu Etičkog odbora Visokog saveta sudstva za 2022. godinu, <https://vss.sud.rs/api/documents/download/ИЗВЕШТАЈ%20О%20РАДУ%20ЕТИЧКОГ%20ОДБОРА%20ВИСОКОГ%20САВЕТА%20СУДСТВА%20ЗА%202022.%20ГОДИНУ.pdf>, 6. 2. 2024.
5. Etički odbor Visokog saveta sudstva, Poslovník o radu Etičkog odbora Visokog saveta sudstva, <https://vss.sud.rs/api/documents/download/Пословник%20о%20раду%20Етичког%20одбора%20Високог%20савета%20судства.pdf>, 10. 3. 2023.
6. Etički odbor Visokog Saveta sudstva, <https://vss.sud.rs/api/documents/preview/Прва%20конститутивна%20седница%20Етичког%20одбора%20ВСС%2015.10.2021.%20године.pdf>, 20. 1. 2025.
7. Etički odbor Visokog saveta sudstva, Saopštenje, <https://vss.sud.rs/api/documents/download/Саопштење%20састанак%20етичких%20одбора.pdf>, 12. 3. 2025.
8. Izborna komisija Visokog saveta sudstva, Rezultati glasanja za izborne članove Visokog saveta sudstva iz reda sudija, 2020, <https://vss.sud.rs/api/documents/preview/Statistika%20i%20rezultati%20izbora%202020.pdf>, 12. 2. 2025.
9. Odluka Visokog saveta sudstva br. 119-05-142/2016-01.
10. Odluka Visokog saveta sudstva br. 110-05-717/2024-01.
11. Visoki savet sudstva, <https://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/Прва%20конститутивна%20седница%20Етичког%20одбора%20ВСС%2015.10.2021.%20године.pdf>, 31. 8. 2023.
12. Visoki savet sudstva, <https://vss.sud.rs/api/documents/preview/Одлука%20о%20спојивости%20послова%20са%20судијском%20функцијом%202018.pdf>, 28. 1. 2025.
13. Zaključak 6 sa šeste redovne sednice stalnog sastava Visokog saveta sudstva održane 7. marta 2018. godine, <https://vss.sud.rs/api/documents/preview/Zakljucci%20sa%206.%20sednice.pdf>, 6. 2. 2025.
14. Zaključak 8 sa sedme redovne sednice stalnog sastava Visokog saveta sudstva održane 5. marta 2019. godine, <https://vss.sud.rs/api/documents/preview/Закључци%20са%207.%20седнице%20Високог%20савета%20судства.pdf>, 6. 2. 2025.
15. Zaključak 9 sa dvadeset četvrte redovne sednice Visokog saveta sudstva održane 22. oktobra 2019. godine, <https://vss.sud.rs/api/documents/preview/Закључци%20са%2024.%20седнице%20Високог%20савета%20судства.pdf>, 6. 2. 2025.
16. Zaključci 6 i 7 sa sedme redovne sednice stalnog sastava Visokog saveta sudstva održane 20. marta 2018. godine, <https://vss.sud.rs/api/documents/preview/zakljucci.pdf>, 6. 2. 2025.

17. Zapisnik sa prve redovne sednice stalnog sastava Visokog saveta sudstva održane 3. februara 2015. godine, <https://vss.sud.rs/api/documents/preview/SednicaVSS-03-02-2015-zapisnik.pdf>, 7. 2. 2025.
18. Zapisnik sa sedme redovne sednice stalnog sastava Visokog saveta sudstva održane 15. marta 2016. godine, <https://vss.sud.rs/api/documents/preview/Zapisnik%20sa%20sednice%20VSSa%20od%2015.03.2016..pdf>, 7. 2. 2025.
19. Zapisnik sa prve redovne sednice stalnog sastava Visokog saveta sudstva održane 18. januara 2017. godine, <https://vss.sud.rs/api/documents/preview/Записник%20за%20сајт%20са%20прве%20седнице%2018%2001%202017.pdf>, 7. 2. 2025.
20. Zapisnik sa treće redovne sednice stalnog sastava Visokog saveta sudstva održane 14. februara 2017. godine, <https://vss.sud.rs/api/documents/preview/Zapisnik-III%20sednica.pdf>, 10. 2. 2025.
21. Zapisnik sa četrnaeste redovne sednice Visokog saveta sudstva održane 4. jula 2017. godine, [https://vss.sud.rs/api/documents/preview/ЗАПИСНИК%20МАРКИРАН%2004%2007%202017%20\(2\).pdf](https://vss.sud.rs/api/documents/preview/ЗАПИСНИК%20МАРКИРАН%2004%2007%202017%20(2).pdf), 13. 2. 2025.
22. Zapisnik sa Petnaeste redovne sednice Visokog saveta sudstva održane 15. avgusta 2017. godine, br. 06-00-22/2017-01, <https://vss.sud.rs/api/documents/preview/ZAPISNIK%20SA%2015%20SEDNICE%20VSS%20MARKIRAN.pdf>, 3. 3. 2025.
23. Zapisnik sa pete redovne sednice stalnog sastava Visokog saveta sudstva održane 27. februara 2018. godine, <https://vss.sud.rs/api/documents/preview/zapisnik%205.%20sednica%20za%20sajt.pdf>, 13. 2. 2025.
24. Zapisnik sa šeste redovne sednice stalnog sastava Visokog saveta sudstva održane 7. marta 2018. godine, <https://vss.sud.rs/api/documents/preview/Zapisnik-šesta%20sednica%202018.%20za%20sajt.pdf>, 8. 2. 2025.
25. Zapisnik sa devetnaeste redovne sednice stalnog sastava Visokog saveta sudstva održane 27. avgusta 2019. godine, <https://vss.sud.rs/api/documents/preview/19.%20седница%20за%20сајт.pdf>, 8. 2. 2025.
26. Zapisnik sa sedamnaeste redovne sednice stalnog sastava Visokog saveta sudstva održane 11. decembra 2020. godine, <https://vss.sud.rs/api/documents/preview/Записник%20са%2017.%20седнице%20ВСС%20од%2011.12.2020.%20године.pdf>, 6. 2. 2025.
27. Zapisnik sa dvanaeste redovne sednice stalnog sastava Visokog saveta sudstva održane 8. septembra 2020. godine, <https://vss.sud.rs/api/documents/preview/ЗАПИСНИК%20СА%20ДВАНАЕСТЕ%20СЕДНИЦЕ%2008.09.2020.pdf>, 6. 2. 2025.
28. Zapisnik sa dvadeset prve redovne sednice Visokog saveta sudstva od 14. oktobra 2021. godine, <https://vss.sud.rs/api/documents/preview/Записника%20са%2021.%20седнице%20ВСС%20од%2014.10..2021.%20године.pdf>, 12. 4. 2024.
29. Zapisnik sa osme redovne sednice Visokog saveta sudstva održane 7. septembra 2023. godine, https://vss.sud.rs/api/documents/preview/ЗАПИСНИК%20СА%20ОСМЕ%20РЕДОВНЕ%20СЕДНИЦЕ%20ОД%2007.09.2023.%20ГОДИНЕ_0.pdf, 8. 3. 2025.
30. Zapisnik sa jedanaeste redovne sednice Visokog saveta sudstva održane 12. oktobra 2023. godine, https://vss.sud.rs/api/documents/preview/ЗАПИСНИК%20СА%2011.%20СЕДНИЦЕ%20ВСС%20ОД%2012.10.23.%20ГОДИНЕ_0.pdf, 8. 3. 2025.
31. Zapisnik sa prve redovne sednice Visokog saveta sudstva održane 18. januara 2024. godine, <https://vss.sud.rs/api/documents/preview/Записник%20са%201.%20редовне%20седнице%20ВСС%20од%2018.01.2024.%20године.pdf>, 20. 3. 2025.

32. Zapisnik sa Treće redovne sednice Visokog saveta sudstva održane 22. februara 2024. godine, <https://vss.sud.rs/api/documents/preview/Зaписник%20са%203.%20редовне%20седнице%20ВСС%20од%2022.02.2024.%20године.pdf>, 12. 3. 2025.
33. Zapisnik sa šeste redovne sednice Visokog saveta sudstva, održane 4. aprila 2024. godine, <https://vss.sud.rs/api/documents/preview/Зaписник%20са%20Шесте%20редовне%20седнице%20ВСС%20од%2004.04.2024.%20године.pdf>, 20. 3. 2025.
34. Zapisnik sa šesnaeste redovne sednice Visokog saveta sudstva, održane 10. oktobra 2024. godine, https://vss.sud.rs/api/documents/preview/zapisnik_sa_16_redovne_sednice_vss_od_10102024_godine_19_03_2025_10_20_34.pdf, 20. 3. 2025.
35. Zapisnik sa sedamnaeste redovne sednice Visokog saveta sudstva, održane 24. oktobra 2024. godine, https://vss.sud.rs/api/documents/preview/zapisnik_sa_17_redovne_sednice_vss_od_24102024_godine_17_03_2025_12_07_18.pdf, 20. 3. 2025.

Ostalo

1. Consultative Council of European Judges, Opinions, <https://www.coe.int/en/web/ccje/ccje-opinions-and-magna-carta>, 2. 2. 2025.
2. Dabetić, V. *Izazovi konsolidacije sudstva kao nezavisne grane vlasti u Srbiji na početku 21. veka*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2023.
3. ESLJP, Vodič za član 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava Pravo na pravično suđenje (građanskopravni aspekt), Ažurirano do 31. avgusta 2019, https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_6_civil_srp, 3. 3. 2025.
4. Kandić, T. *Sudska vlast u ustavnom i zakonodavnom razvoju Republike Srbije*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2012.
5. Knežević Bojović, A., Čorić, V. Mapiranje podzakonskih akata u nadležnosti Visokog saveta sudstva, prihvaćeno kao studija i analiza javne politike (M123) na Naučnom veću Instituta za uporedno pravo održanom 5. 12. 2023. godine.
6. *Mišljenja Konsultativnog veća evropskih sudija i Magna Carta sudija* (prir. Institut za uporedno pravo), Savet Evrope, Beograd, 2020.
7. *Odabrani dokumenti Venecijanske komisije i Komiteta ministara Saveta Evrope* (prir. Institut za uporedno pravo), Savet Evrope, Beograd, 2020.
8. *Odabrana sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava i Suda pravde Evropske unije* (prir. Institut za uporedno pravo), Savet Evrope, Beograd, 2020.
9. Petković, D. Uloga i osobine sudije u otvorenom pravosuđu, <https://www.otvorenavrataravosudja.rs teme/ostalo/uloga-i-osobine-sudije-u-otvorenom-pravosuđu>, 18. 2. 2025
10. Pravosudna akademija, <https://www.pars.rs/sr-lat/o-akademiji/re%C4%8D-direktora>, 18. 1. 2025.
11. Press Unit European Court of Human Rights, Factsheet – Independence of the justice system, https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/FS_Independence_justice_ENG, 28. 1. 2025.
12. Projekat podrške Visokom savetu sudstva, Uspešno održane dve debate o etici sudija, <https://www.euzatebe.rs/rs/vesti/uspesno-odrzane-dve-debate-o-etici-sudija>, 4. 3. 2025.
13. Projekat podrške Visokom savetu sudstva, Uspešno završena serija debata o etici sudija, <https://www.euzatebe.rs/rs/vesti/uspesno-zavrshena-serija-debata-o-etici-sudija>, 4. 3. 2025.

14. Saiti Dž. et al. Pravna analiza standardi i principi na sudskata etika (Правна анализа стандарди и принципи на судската етика), https://sudiskaetika.mk/assets/dok/pravna_analiza.pdf
15. Sodni svet, <http://www.sodni-svet.si/#/kei/keiProjektMenu>, 20. 8. 2023.
16. Sremčev, S. Kodeks sudijske etike kao autonomni izvor radnog prava, seminarski rad, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2012 (neobjavljeno)
17. UNODC, Commentary on the Bangalore Principles of Judicial Conduct, 2007, 3-10, https://www.unodc.org/res/ji/import/international_standards/commentary_on_the_bangalore_principles_of_judicial_conduct/bangalore_principles_english.pdf, 28. 1. 2025.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

342.56:341.231(497.11)

347.962.3(497.11)

34.038.04(497.11)

КНЕЖЕВИЋ Бојовић, Ана, 1977-

Етичка димензија судске самоуправе у Србији / Ана Кнежевић Бојовић. - Београд : Институт за упоредно право, 2025 (Београд : Бирограф Комп). - VI, 95 стр. ; 24 cm. - (Монографија ; 204 / Институт за упоредно право)

"...рад је настао као резултат истраживања у оквиру пројекта 'Прилагођавање правног оквира друш-
твеним и технолошким променама са посебним освртом на регулисање вештачке интелигенције'..." -->
колофон. - Тираж 70. - Напомене и библиографске reference уз текст. - Библиографија: стр. 81-95.

ISBN 978-86-82582-31-1

а) Судска власт -- Самоуправа -- Србија б) Судије -- Етика -- Србија в) Правосуђе --
Реформа -- Србија

COBISS.SR-ID 168442889



ISBN 978-86-82582-31-1



9 788682 582311