

*Dr Ana Knežević Bojović **
*Doc. dr Mario Reljanović ***

REFORMA PRAVOSUĐA

1. UVOD

Pitanje reforme pravosudnog sistema u Srbiji aktuelno je duže vreme, od demokratskih promena 2000. i početka funkcionisanja demokratske vlasti na tadašnjem republičkom nivou, 2001. godine. Ideal efikasnog i stručnog pravosuđa, koje bi moglo da odgovori velikim izazovima nagomilanih predmeta i ostavi iza sebe zaostavštinu devedesetih godina prošlog veka, kada su se za pravosuđe vezivale različite politički motivisane odluke i sudijska funkcija potpuno instrumentalizovala, bio je vodilja na početku reforme. Napori koji su preduzimani nisu, međutim, davali nikakve efektivne rezultate, a primena novih zakonskih rešenja je odlagana. Lustracija nije sprovedena, a pravosuđe je bilo opterećeno novim skandalima i očigledno nepovoljnom slikom u medijima i javnosti. Konačno, donošenjem novog Ustava 2006. godine, kao i Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava Republike Srbije¹ postavljeni su novi normativni i vremenski okviri za rešavanje mnogih aktuelnih pitanja u ovoj oblasti. Ti isti akti su, međutim, otvorili i prva sporenja oko načina na koji se mogu realizovati, kao i očuvanja nezavisnosti sudijske funkcije i odvojenosti sudske od uticaja izvršne vlasti. Sprovedena je „reforma pravosuđa“, koja je rezultirala mnogim izuzetno negativnim posledicama po funkcionisanje pravosuđa u Srbiji. Ovaj rad se bavi samo nekim od aspekata reforme i efektima koje je ona proizvela, naročito sa gledišta sniženja postojećeg standarda zaštite ljudskih prava, bezvoljnosti tvoraca reforme da se određeni problemi zaista reše, potpunog urušavanja ugleda sudstva, kao i pokušaja partizacije pravosuđa.

„Reforma“ se sastojala iz tri komponente: stvaranja nove mreže sudova, sprovođenja opšteg izbora sudija i tužilaca i izmena i dopuna velikog broja pravosudnih zakona. Čitav proces reforme izvršen je u veoma kratkom roku i bez detaljne i kvalitetne analize problema sa kojima se srpsko pravosuđe suočavalo, što je neophodna pretpostavka bilo koje ozbiljne i delotvorne reforme pravosudnog sistema.

Najpre je predstavljena nova mreža sudova. Broj sudova, njihova imena i nadležnost su izmenjeni. Shodno tome, promenjeni su i broj i nazivi javnih tužilaštava. Osnovni cilj ovakvih mera bio je, čini se, dvostruk. Sa jedne strane, manji broj sudova i tužilaštava pretpostavljao je i manje troškove, dakle dobilo bi se jeftinije pravosuđe; sa druge strane, nova mreža sudova bila je podloga za sledeći

* Naučni saradnik Instituta za uporedno pravo, Beograd.

** Docent na Pravnom fakultetu Univerziteta Union, Beograd.

1 Ustavni zakon za sprovođenje Ustava Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 98/2006.

korak – „opšti izbor“, kako je zvanično najavljeno, sudija i tužilaca za teritoriju cele Republike Srbije.

Ovaj izbor sproveden 2009. godine i za sudije i za tužioce imao je pogubne posledice. Nisu postojali jasni kriterijumi izbora, nije se obraćala pažnja na kvalitet rada sudija i tužilaca, ceo postupak izveden je netransparentno i protivno svakoj logici i standardima. Skandali koji su u narednom periodu povezivani sa ovim postupkom, (koji u vreme pisanja ovog rada još nije završen) kao što su pribavljanje informacija od Bezbednosno-informativne agencije prilikom utvrđivanja „podobnosti“ za izbor, izbor osoba koje su bile politički angažovane ili na drugi način bliske vladajućoj političkoj koaliciji, kao i potonje neustavne izmene zakona, kojima se ustavna žalba konvertovala u prigovor (o svim ovim detaljima biće reči u kasnijem tekstu) – definitivno su još više udaljili Srbiju od pregovora za članstvo u Evropskoj uniji, a samom pravosuđu naneli još jedan težak udarac.

Konačno, uporedo sa sprovođenjem „opšteg izbora“ sudija i tužilaca, pristupilo se izmenama postojećih i donošenju niza novih zakona koji na direktan ili indirektan način imaju veze sa funkcionisanjem pravosuđa i pristupom pravdi. Iako je postojala realna potreba za izmenama, odnosno donošenjem novih akata u različitim oblastima, usvojena rešenja (ili njihova kasnija implementacija) nikako se ne mogu pohvaliti, i čini se da još više otežavaju i inače težak položaj ne samo poslenika u pravosuđu, već naročito građana koji se pred pravosuđem pojavljuju kao stranke.

U svom Analitičkom izveštaju², Evropska komisija ispravno je primetila da izvršna vlast i dalje ima nedopustivo veliki uticaj na izbor sudija, ali se čini da je njena ocena sprovedenih promena u odnosu na mrežu sudova i nove procesne propise previše optimistična i da se suviše oslanja na izjave Ministarstva pravde, a premalo na praktične rezultate i ocene stručne javnosti. Što se tiče postupka preispitivanja odluka prvih sastava Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca, ocena Komisije nedopustivo je blaga, čak se usuđujemo reći i netačna – što će biti detaljno argumentovano u tekstu. Utisak je da je Komisija analitički izveštaj pisala rukovođena prevashodno prethodno donetom političkom odlukom, svesno minimizujući probleme koji postoje u načinu na koji se reforma pravosuđa sprovodi u Srbiji. Istina je da će se sva ova pitanja ponovo detaljno razmatrati jednom kada otpočnu pregovori o pristupanju EU. Ipak, važno je da do tada, nezavisno od ocene Komisije, Srbija temeljno preispita svoje ciljeve u reformi pravosuđa i dosadašnji učinak sprovedenih mera, te da izvrši neophodne izmene kako bi u dogledno vreme odista imala nezavisno, nepristrasno, funkcionalno i sposobno pravosuđe, kadro da se izbori sa izazovima koje za pravosudni sistem nosi pristupanje Evropskoj uniji.

Sva navedena pitanja biće u daljem tekstu razmatrana sa nekoliko aspekata (pristup pravdi, efikasnost pravosuđa, preispitivanje reizbora sudija i tužilaca, novodoneti zakoni i novi pravni instituti), uz neminovan zaključak o nezavisno-

2 Analitički izveštaj koji prati Saopštenje Komisije upućeno Evropskom Parlamentu i Savetu, Com(2011) 668, V. http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/misljenje_kandidatura/izvestaj_o_napretku_2011.pdf, 29.08.2012.

sti sudstva u Srbiji danas, kao i (neizvesnoj) budućnosti i radu na ispravljanju grešaka i otklanjanju posledica bahate reforme prethodne Vlade Srbije.

2. DOSTUPNOST PRAVDI

Dostupnost građana pravdi jedan je od osnovnih postulata funkcionisanja demokratskog društva i vladavine prava. Dostupnost pravdi znači da svaki građanin može da zaštiti i odbrani svoje interese pred nezavisnim sudom. Ona je i *formalna* i *faktička* kategorija – kombinacija pravne garancije na dostupnost pravdi i realnih mogućnosti za ostvarivanje iste. Društvo sudija Srbije dostupnost pravdi posmatra kroz nekoliko elemenata dostupnosti: fizičku, finansijsku, pravnu i vremensku, kao i kroz element nezavisnog i nepristrasnog sudije i tužioca.³

Nova mreža sudova stvara mnoge probleme koji mogu da utiču na ostvarivanje ovog esencijalnog prava svakog pojedinca. Naime, prema odredbama Zakona o sedištimama i područjima sudova i javnih tužilaštava⁴ umesto 138 opštinskih sudova koji su funkcionisali na teritoriji Srbije do 2009. godine, ostala su 34 osnovna suda i čak 103 tzv. „sudske jedinice“, koje se mahom nalaze u onim mestima u kojima su bili sudovi. Broj viših sudova, koji su uglavnom preuzeli nadležnosti nekadašnjih okružnih sudova, takođe je smanjen sa 30 na 26. Trgovinski sudovi smanjeni su sa 18 na 16, a Viši trgovinski sud je promenio naziv u Privredni apelacioni sud. Kao novine javljaju se Upravni sud sa nadležnošću za celu teritoriju Srbije, 45 prekršajnih sudova, kao i četiri apelaciona suda, koji su bili predviđeni još 2001, ali su počeli da rade tek 2010. godine. Broj tužilaštva smanjen je sa 109 opštinskih na 34 osnovna i sa 30 okružnih na 26 viših, uz četiri apelaciona i dva specijalna – za ratne zločine i organizovani kriminal.

Kao što je pomenuto, ove promene učinjene su u cilju smanjenja sudske administracije i ukupnih troškova pravosuđa. Dve činjenice na koje se, međutim, mora ukazati oduzimaju ovakvom rešenju legitimnost. Najpre, troškovi pravosuđa ostali su na istom nivou, a možda su se i povećali u periodu od 2009. do 2012. godine zbog nepravilno i krajnje nelegitimno izvedenog procesa reizbora (opšteg izbora) sudija i tužilaca, za kojim je došao i postupak preispitivanja prvostepenih odluka, a za sve to vreme (ili bar veći deo vremena) najveći broj neizabranih sudija i tužilaca primao je naknadu zarade. Finansijski gledano, oni su vođeni kao deo pravosudnog ili nekog drugog budžeta. U pitanju je gotovo 1000 neizabranih sudija i tužilaca, tako da je svaka priča o smanjenju troškova smanjenjem poslenika u pravosuđu deplasirana. Sa druge strane, stvoreni su centri pravosudne aktivnosti – 34 sedišta osnovnih sudova. Promene, tj. ukidanja sudova u pojedinim gradovima i opštinama, nisu izvedena planski. Tako su pojedina mesta u kojima ima realne potrebe za postojanjem pravosudnih organa ostala bez istih. Nije se vodilo računa o putnoj infrastrukturi onih koji bi sada morali da putuju nekoliko desetina kilometara do suda, kao ni o strukturi

3 *Jednaki pred sudom i zakonom: država vs. građanin*, Društvo sudija Srbije, 2012, <http://www.sudije.rs/>, 01.09.2012, 1.

4 Zakona o sedištimama i područjima sudova i javnih tužilaštava, *Sl. glasnik RS*, br. 116/2008.

i kretanju broja predmeta sudova koji su postojali do 2009. godine. Demografski, socijalni i privredni aspekti uklanjanja sudova iz pojedinih opština takođe nisu uzeti u obzir; nije se obraćala pažnja čak ni na putnu infrastrukturu i povezanost mesta, odnosno na vreme koje je potrebno da bi se došlo do najbližeg suda. Ovime je građanin prinuđen da tražeći zaštitu svojih prava i interesa snosi daleko veće troškove nego 2009. godine. Država je jednostavno prevalila rashode sa tereta budžeta, na teret pojedinca. Nije teško zamisliti da je za pojedince značajno opterećenje plaćanje putnih troškova, kao i odustajanje od tužbe zbog faktičke nemogućnosti da se pojavljuju više puta pred sudom u mestima udaljenim više desetina kilometara.

Društvo sudija Srbije navodi i primere koji slikovito pojašnjavaju „nove uslove“ za pristup pravdi, koji dovode do uskraćivanja zaštite prava građana zbog finansijskih nemogućnosti da se pravosudni sistem pokrene u njihovu zaštitu:

„Nova sudska mreža urađena je, navodno, radi ubrzanja postupaka, pojedinstvenja sistema, razbijanja koruptivne mreže (okrivljeni, stranke, branilac, policajac, tužilac, sudija) uz poštovanje načela slučajnog sudije i ravnomernog opterećenja svih sudova i sudija. Bilo je najavljivano da će predmeti biti nasumce dodeljivani svakom sudiji u osnovnom sudu i da će, ne građani, već sudije putovati do sudskih jedinica, tj. građana.

Međutim, od ovih ciljeva potpuno se odustalo u pogledu *krivičnih* predmeta jer se svi krivični predmeti sude u sedištim osnovnih sudova (svi koji ne žive u sedištu suda – putuju: sudije, radnici, branioci, svedoci, okrivljeni). U pogledu *građanskih* predmeta (parničnih, ostavinskih, vanparničnih) situacija je različita: svaki predsednik suda ovlašćen je Sudskim poslovníkom da godišnjim rasporedom sam organizuje suđenja u sudskim jedinicama na području „svog“ suda. Tako u nekim sudovima (Požega, Čačak, Užice, Požarevac, Smederevo, Bor, i drugi) sudije sa sudskim osobljem „putuju“ u sudske jedinice, dok su u drugim v. f. predsednika odredili da samo neke, a ne sve sudije rade u sudskim jedinicama (najčešće one koje u tim jedinicama i žive). U Osnovnom sudu u Novom Sadu čak u 6 od 10 sudskih jedinica (Bač, Beočin, Bački Petrovac, Žabalj, Titel i Srbobran) raspoređen je samo po jedan sudija (koji dobija sve građanske predmete iz te sudske jedinice, pa ne može biti govora da postoji sistem slučajnog sudije). ... Sudske takse su povećane za 50 odsto 2009. godine i veće su nego u mnogim evropskim državama, posebno kada se porede prosečne plate i kada se ima u vidu činjenica da je u Srbiji ¼ ljudi nezaposlena. Najniža sudska taksa za vrednost predmeta spora od 10.000 dinara je 1.900 dinara, i plaća se za tužbu, presudu, žalbu i drugostepenu presudu. Dakle, za vrednost predmeta spora od 10.000 dinara treba platiti 7.600 dinara takse. Pred privrednim sudom za ovaj iznos predmeta spora taksa je 3.900 dinara. Najviša sudska taksa za jednu radnju je 97.500 dinara (u privrednim sporovima 390.000 dinara). Isključenje materijalne istine kroz pravilo o teretu dokazivanja i formalno izjednačavanje stranaka i u krivičnom i u parničnom postupku *onemogućava pristup pravdi siromašnjima*. Oni koji su finansijski moćniji moći će da obezbeđuju kvalitetnije dokaze (privatne istražitelje, veštake).“⁵

5 *Ibid*, 1 i 3.

Konačno, valja imati u vidu i činjenicu da je teza o manjem broju sudova i sudija da bi se smanjili troškovi funkcionisanja, potpuno ugušena na terenu, čudnim i necelishodnim rešenjima. „Sudske zgrade mnogih opštinskih sudova, savremene, nedavno renovirane i dobro opremljene, zvrje skoro prazne (Gornji Milanovac, Guča, Ivanjica, Žagubica, Vrnjačka Banja, Beočin, Bela Crkva, Žabari, npr.). Za sudije, tužioce i osoblje su troškovi i veći. Na primer, od 47 sudija u kragujevačkoj apelaciji samo je 14 iz Kragujevca, dok svi ostali putuju. I svakom od njih valja isplatiti, osim plate, i naknadu za odvojeni život u visini od 40 odsto od plate, naknadu za rentiranje stana, kao i troškove za vozača, benzin i službeni automobil, za prevoz do kuće i posle do posla dva puta nedeljno.“⁶

Osim navedenih nedostataka, valjalo bi ukazati i na neke novine koje su nastale donošenjem novih zakona, ili nedonošenjem zakona za kojima postoji realna potreba. Iako će oni biti predmet razmatranja u daljem tekstu, na dostupnost pravdi direktno utiču odredba novog Zakona o parničnom postupku⁷ (u daljem tekstu: ZPP), kao i nedostatak zakona o pružanju besplatne pravne pomoći. Kada je reč o novom ZPP-u, članom 85. predviđeno je da stranka mora isključivo lično ili preko advokata da preduzima radnje u postupku. Samo je pravnim licima ostavljena mogućnost da ih zastupa diplomirani pravnik sa položenim pravosudnim ispitom, stalno zaposlen u tom pravnom licu. Ovime se troškovi stranke dalje uvećavaju, veoma često bez ikakve potrebe. Zakon ne pravi razliku između različitih vrsta sporova, pa nije nerealno da u sporovima male vrednosti advokatska tarifa višestruko prevaziđe vrednost spora. Posmatrano u kontekstu dostupnosti pravde, lice iz nekog grada u kojem „ne funkcioniše“ sudska jedinica, povodom zaštite svojih prava, moraće da plaća putne troškove do grada u kojem se nalazi nadležni osnovni sud, ili punomoćnika iz tog grada, ili će imati oba troška. Nerealno je očekivati da ovakvo rešenje nije umanjilo dostignuti stepen ljudskih prava, odnosno uskratilo pristup pravdi određenim kategorijama građana (ne ograničava se, ali se podrazumeva da su oni socijalno najugroženiji građani ovime zapravo stavljeni u još gori položaj). Zvanično objašnjenje da će se time povećati efikasnost sudova i pojačati dostojanstvo suda, suviše su iracionalni da bi se njima uopšte bavili.

Sa druge strane, najugroženiji građani mogu da računaju na besplatnu pravnu pomoć, koju trenutno pružaju uglavnom nevladine organizacije, pravne klinike i pojedine lokalne samouprave (kao i pojedine političke partije i sindikati, za svoje članstvo). Besplatna pravna pomoć nužno je potrebna i ne predstavlja izuzetak ni u jednom razvijenom društvu. U Srbiji se, međutim, već duži niz godina okleva sa donošenjem zakonskog akta koji bi regulisao ovu važnu pravnu oblast. Deregulisana, ona je često predmet različitih zloupotreba. Ministarstvo pravde u prethodnom sazivu sačinilo je Nacrt zakona o pravnoj pomoći. Iako zasnovan na progresivnim načelima i funkcionalno postavljen sa stanovišta korisnika, ovaj nacrt imao je veliku manu jer je, kada je reč o tzv. „sekundarnoj pravnoj pomoći“, davao praktičan monopol advokatskim udruženjima. Ova udruženja, koja dugi niz godina nisu pridavala nikakvu pažnju, niti pokaziva-

6 *Ibid.*, 2.

7 Zakon o parničnom postupku, *Sl. glasnik RS*, br. 72/2011.

la interesovanje za pružanje besplatne pravne pomoći, očigledno su uticala na stvaranje monopola, koji se ne može realno objasniti, a može vrlo lako dovesti do zloupotreba besplatne pravne pomoći i nerealnog opterećenja budžeta, dok istovremeno kvalitet zastupanja stranaka pred sudovima opada. Sudbina Nacrta nakon izbora nove Vlade Srbije neizvesna je i pitanje je da li će ikada u analiziranom obliku biti poslat ovom organu na razmatranje.⁸

3. EFIKASNOST SUDOVA

Osnovna ideja povećanja efikasnosti sudstva bila je, logično, da manji broj sudija rešava veći broj predmeta, a predmeta u sudovima u Srbiji već duži niz godina ima izuzetno mnogo i opterećenje po pojedinačnom sudiji u nekim trenucima iznosi gotovo nerealnih nekoliko hiljada. To naravno utiče na dužinu trajanja postupka, pa je Srbija do sada već više desetina puta bila kriva pred Evropskim sudom za ljudska prava za kršenje prava na suđenje u razumnom roku propisanim članom 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.⁹ Činjenica je da i u predmetima koji su po svojoj prirodi hitni (npr. radni sporovi), presuda može da se čeka i po nekoliko godina, što prava građana čini nezaštićenim, a potencijalne kršioce praktično osnažuje u nezakonitom delovanju.¹⁰

Iako su izmene u pravosuđu, pre svega u organizaciji i broju sudova, bile najavljivane kao osnova za uspostavljanje daleko efikasnijeg rada sudija, to se nije dogodilo. Pretpostavka da će za četvrtinu manji broj sudija moći efikasnije da obavlja poslove i reši veći apsolutni broj predmeta, nije delovala logično ni pre uspostavljanja nove mreže. Cilj je pre svega trebalo da bude ravnomernije opterećenje sudova (pa i samih sudija) na osnovu čega bi svi oni radili na ispunjenju optimalne radne norme (koja zavisi od materije u kojoj sudija radi) i ne bi se događalo da postoje tzv. „mali sudovi“ u kojima sudije nikako ne mogu da ispune normu zbog slabog priliva predmeta, dok u većini sudova sudije dobijaju višestruko više predmeta nego što je realno da reše u toku jednog meseca, pa ostvaruju i preko 200 odsto predviđene norme a broj predmeta se i dalje povećava. Za povećanje efikasnosti sudova bilo je ključno uravnotežavanje priliva pred-

8 Sa druge strane, postoje nacrti Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći koje je uradio nevladin sektor, a koji mogu predstavljati odličnu osnovu za budući zakonski tekst. V. S. Gajin, *Pravna pomoć*, Centar za unapređivanje pravnih studija, Beograd, 2007, <http://cups.rs/wp-content/uploads/2010/03/Pravna-pomoc.pdf>, 01.09.2012.

9 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, *Sl. list SCG – Međunarodni ugovori*, br. 9/2003, 5/2005 i 7/2005 – ispr.

10 Postoje i mišljenja da se ovaj problem posmatra sa pogrešnog aspekta dužine trajanja postupka: „Sve je podređeno rešavanju predmeta a ne problema. ... Međutim, iz izveštaja zastupnika Srbije proizlazi da se struktura utvrđenih povreda u do sada razmatranim predmetima odnosi na dužinu postupka 26 odsto, povredu prava na pravično suđenje u 20 odsto predmeta, dok se u 54 odsto slučajeva radi o povredama ostalih prava. Dakle, u ¾ predmeta, u velikoj većini njih, dakle, do povrede je došlo zbog problema sa kvalitetom pravne zaštite, odnosno zbog stručnosti i zbog uslova u kojima sudije rade (prvenstveno preopterećenost) i to je osnovno pitanje koje treba popravljati. Kada se to reši, samim tim će se u velikoj meri rešiti i suđenje u optimalnom roku. V. *Jednaki pred sudom i zakonom: država vs. građanin*, 4.

meta, odnosno ravnomernije angažovanje i onih sudija koje (bez lične krivice) do tada nisu imale veliki broj predmeta u radu.

Ovo se, međutim, nije ostvarilo. Kako se navodi u pomenutom izveštaju Društva sudija Srbije, broj predmeta po sudiji je povećan, a opterećenje je i dalje izuzetno nesrazmerno (u tekstu se koristi termin „raspon u broju predmeta“, što predstavlja količnik najmanjeg i najvećeg opterećenja sudija predstavljen kroz broj dodeljenih predmeta). „Broj predmeta po sudiji naročito je povećan u istrazi i krivici – po dva, tri, negde i po 50 puta, što je posebno veliki problem jer su upravo to predmeti u kojima dolazi do zastarevanja krivičnog gonjenja. I tužilaca je manje iako im se prenosi tužilačka istraga. Zato je neravnomerna opterećenost sudija i sudova enormno uvećana. Tako je krajem 2010. godine raspon u broju predmeta po sudiji bio u:

- osnovnim sudovima:
 - 74 puta u istrazi (812 u Beogradu, 11 u Prijepolju)¹¹;
 - skoro 5 puta u krivici (482 u Novom Pazaru, 109 u Kikindi); i
 - 9 puta u parnici (811 u Prijepolju, 93 u Prokuplju);
- višim sudovima:
 - 47 puta u istrazi (95 u Sremskoj Mitrovici, 2 u Negotinu);
 - 30 puta u krivici (121 u Beogradu, 4 u Pirotu);
 - 205 puta u parnici (205 u Beogradu, po 1 u Negotinu, Pirotu, Prokuplju); i
 - čak 1742 puta u žalbenoj građanskoj materiji (1742 u Beogradu, nijedan u Valjevu, Negotinu i Pančevu, 1 u Somboru, 2 u Kruševcu);
- apelacijama:
 - 4 puta u žalbenoj krivičnoj materiji (167 u Novom Sadu, 42 u Kragujevcu); i
 - 8 puta u žalbenoj građanskoj materiji (176 u Beogradu, 22 u Kragujevcu).

U godišnjem izveštaju za 2010. godinu nema podataka o broju predmeta u radu po sudiji u privrednim sudovima. Kada se, međutim, uporedi broj primljenih predmeta po sudiji u raznim materijama, vidi se da su i tu sudije različito opterećene. Tako je raspon predmeta primljenih po sudiji:

- 3 puta u parnici (48 u Kragujevcu i 16 u Zrenjaninu);
- 12 puta u izvršenjima (1209 u Novom Sadu i 99 u Pančevu); i
- 5 puta u stečajevima (25 u Subotici, 5 u Užicu).¹²

Iz navedene analize primećuje se da je osnovni cilj reforme, kada je reč o efikasnosti, izveden krajnje neuspešno. Sasvim je irelevantno šta su razlozi tome

11 U zagradama se nalaze sudovi u kojima su sudijama dodeljeni najveći i najmanji broj predmeta u određenim materijama.

12 *Ibid*, 1–2.

– loše procene i analize, odsustvo istih ili proizvoljno prekrajanje mreže sudova. Ono što je izvesno jeste činjenica da će se ovakvi trendovi nastaviti i da će opterećeni sudovi biti sve više pod pritiskom novoprimitljenih predmeta, odnosno da će opterećenje po sudiji prelaziti na mesečnom nivou njegovu višemesečnu normu. Ne treba zaboraviti ni činjenicu da se veliki značaj posvećuje rešavanju zaoostalnih, tzv. „starih predmeta“, i da se uspeh na tom polju uglavnom izražava kroz kvantitativne pokazatelje: apsolutni broj rešenih predmeta, procenat ispunjenosti norme i sl. Pri tome se zanemaruje kvalitet rada sudija, što je jako opasno, jer je sasvim evidentno da sudije koje rade na starim predmetima (uz istovremeni konstantni priliv novih) imaju granicu fizičkog savladavanja priliva predmeta, preko koje ne mogu da pređu a da ne dođu u situaciju da suviše malo vremena posvećuju pojedinačnom predmetu i samim tim rizikuju da naprave nenamerne greške u korist jedne, a na štetu druge strane. Ovo u krajnjem slučaju donosi veći broj žalbi i veće opterećenje drugostepenih sudova, a isti mogu presudu ukinuti i predmet vratiti prvostepenom sudu, što u krajnjem ishodu samo znači dvostruko opterećenje prvostepenog sudije istim predmetom. Dakle, sistemska rešenja kao rezultat daleko kvalitetnije i dublje analize su jedini način na koji efikasnost pravosuđa može da se unapredi, a da se pri tome ne umanjí kvalitet rada sudija koji nužno dovodi do umanjenja pravne sigurnosti i poverenja u sudove i doprinosi dodatnom uvećanju broja predmeta.

4. PREISPITIVANJE IZVRŠENOG REIZBORA SUDIJA I TUŽILACA

Nakon usvajanja novog Ustava 2006. godine, usvojen je niz zakona¹³ kojima su stvorene pretpostavke za početak temeljne reforme pravosudnog sistema u Srbiji. Izabrani su prvi sazivi Državnog veća tužilaca (u daljem tekstu: DVT) i Visokog saveta sudstva (u daljem tekstu: VSS). U decembru 2009. godine, nakon objavljenog konkursa u julu iste godine, obavljen je tzv. „opšti izbor sudija i tužilaca“. Odluke su objavljene 16. (VSS) i 17. decembra (DVT). Sastojale su se jedino iz spiskova izabranih sudija, odnosno nosilaca javnotužilačkih funkcija (javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca). Nekoliko dana kasnije VSS je objavio i listu neizabranih sudija, onih koji prema njegovoj proceni nisu ispunjavali uslove za izbor na sudijsku funkciju. Nijedna od ovih grupnih odluka nije bila obrazložena, dakle nije postojalo navođenje razloga, činjenica i dokaza u odnosu na svakog izabranog i neizabranog kandidata, zašto se baš on/ona našao na listi izabranih, odnosno neizabranih.

Ovako sprovedenim „opštim izborom“ narušena je stalnost sudijske funkcije, kao jedno od njenih osnovnih obeležja – otprilike jedna četvrtina sudija ostala je bez posla. Nezavisnost sudstva bila je takođe ugrožena jer se nije moglo

13 Zakon o sudijama, *Sl. glasnik RS*, br. 116/2008, 58/2009, 104/2009, 101/2010; Zakon o Visokom savetu sudstva, *Sl. glasnik RS*, br. 116/2008, 101/2010; Zakon o organizaciji sudova, *Sl. glasnik RS*, br. 116/2008, 104/2009, 101/2010; Zakon o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava, *Sl. glasnik RS*, br. 116/2008; Zakon o Državnom veću tužilaca, *Sl. glasnik RS*, br. 116/2008; Zakon o javnom tužilaštvu, *Sl. glasnik RS*, br. 116/2008, 101/10.

videti na osnovu kojih parametara su pojedinci izabrani i da li su pri tome poštovani zakonski ili neki drugi kriterijumi. Neizabrane sudije i tužioci podneli su ustavne žalbe i žalbe Ustavnom sudu na odluke od 16. (17) i 25. decembra 2009. godine. Ustavni sud je u pilot-odluci u slučaju Saveljić¹⁴, po ustavnoj žalbi neizabrane sudije, usvojio žalbu i naredio da VSS i DVT donesu pojedinačne, obrazložene odluke za svakog neizabranog kandidata. Od oko 1000 slučajeva (837 sudija i 162 tužilaca), VSS je doneo oko 600 odluka; DVT takođe nije usvojio odluke u nekoliko desetina slučajeva. Postupajući po uložnim žalbama Ustavnom sudu, Ustavni sud je doneo pilot-odluku u slučaju Tasić¹⁵ kojom je usvojio žalbu i odredio osnovne parametre za *preispitivanje* slučajeva neizabranih sudija.

Tada, međutim, druge dve grane vlasti ponovo preuzimaju kontrolu nad „reformom“, i izmenama Zakona iz decembra 2010. godine *konvertuju* žalbe Ustavnom sudu neizabranih sudija i tužilaca u *prigovore*, određujući DVT i VSS kao nadležne za njihovo razmatranje. U aprilu 2011. godine su i VSS i DVT dobili nove, tzv. „stalne sastave“, u skladu sa relevantnim zakonima. U maju iste godine objavljena su Pravila VSS-a i Pravilnik DVT-a o postupku preispitivanja.¹⁶ Činjenica da o pravnom leku odlučuje isti organ koji je doneo odluku u prvom stepenu pravdana je drugačijim personalnim sastavom tih organa, iako su tzv. mesta po funkciji pripadala istim ljudima (ministarka pravde, predsednik skupštinskog Odbora za pravosuđe i predsednica Vrhovnog kasacionog suda, koja je bila i predsednica VSS-a, odnosno republički javni tužilac u DVT-u – takođe po funkciji automatski predsednica tog organa).

Procedura preispitivanja inicijalnih odluka VSS-a počela je u junu, a DVT-a u julu 2011. VSS je u skladu sa Pravilima osnovao dve komisije (činile su ih po troje sudija koji su bili članovi VSS-a) pred kojima su se vodili razgovori sa neizabranim sudijama; DVT je protivno Pravilniku koji je predviđao da se postupak vodi pred DVT-om u punom sastavu, osnovao dva posebna radna tela isključivo od javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, članova DVT-a. Njihov zadatak bio je da na osnovu inicijalnih odluka (ako ih je bilo), razgovora sa neizabranim sudijama ili tužiocima i podataka koji su bili dostupni prvim sastavima VSS-a i DVT-a, preispitaju sve okolnosti i činjenice, i prosude da li je prvi sastav odlučio u skladu sa važećim kriterijumima i doneo objektivnu i na dokazima zasnovanu odluku o neizboru. DVT je završio postupak preispitivanja i donošenje drugostepenih odluka u novembru 2011, dok je VSS to učinio u maju 2012. godine. I Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca usvojili su manje od 15 odsto prigovora, tako da je neizabranim nosiocima sudijskih i tužilačkih funkcija ostalo da upotrebe poslednji pravni lek koji im je omogućen izmenama zakona – žalbu Ustavnom sudu – čime se posle više od godinu i po dana postupak ponovo na-

14 Slučaj VIIIU-102/2010, odluka je objavljena u *Sl. glasniku RS*, br. 34/2010.

15 Slučaj VIIIU-189/2010, odluka je objavljena u *Sl. glasniku RS*, br. 27/2011.

16 Visoki savet sudstva doneo je 23. maja Pravila za primenu odluke o utvrđivanju kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti i za postupak preispitivanja odluka prvog sastava Visokog saveta sudstva o prestanku sudijske dužnosti (u daljem tekstu: Pravila), a DVT je 25. maja doneo Pravilnik o postupku preispitivanja odluka prvog sastava Državnog veća tužilaca i primeni kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti (u daljem tekstu: Pravilnik).

šao pred istom instancom na kojoj se nalazio pre pomenutih (neustavnih) intervencija iz decembra 2010. godine.

4.1. *Preispitivanje inicijalnih odluka državnog veća tužilaca*

Ovaj postupak otpočeo je kontroverzno jer je doneta odluka da se razgovor sa neizabranim nosiocima javnotužilačkih funkcija obavlja pred tzv. „radnim telima“ DVT-a, što je bilo direktno kršenje Pravilnika o preispitivanju¹⁷. Članom 3. Pravilnika predviđeno je da se saslušanja neizabranih nosilaca javnotužilačkih funkcija odvijaju pred punim sastavom DVT-a. Uprkos uložnim prigovorima da je nejasno o kakvim se telima radi, DVT je odgovorio da su ova tela sačinjena prema članu 12. Poslovnika o radu DVT-a¹⁸. Međutim, prema pomenutom članu DVT može da osniva *ad hoc* radna tela sačinjena od četiri člana. Radna tela oformljena za preispitivanje odluka prvog saziva imala su tri člana i prema tome nisu odgovarala formulaciji iz Poslovnika. Sva tri člana tako oformljenih „radnih tela“ bila su javni tužioci ili zamenici javnog tužioca; jedan je imao funkciju predsednika radnog tela a u svakom pojedinačnom slučaju jedan od članova bio je izvestilac koji je predstavljao slučaj i stanje u spisima.

Razgovori sa neizabranim nosiocima javnotužilačkih funkcija (u daljem tekstu: prigovarači) vođeni su prema jedinstvenom mehanizmu. Za svakog prigovarača određivan je izvestilac – jedan od članova „radnog tela“ – koji je u najkraćim crtama izlagao „stanje spisa u predmetu“, zapravo čitao sažetak prvobitne pojedinačne odluke (ukoliko je postojala), kao i rezultate rada. Ono što je ipak karakteristično jeste „evolucija“ ovako zamišljenih ročišta – već nakon nekoliko dana svog rada, „radna tela“ počela su da odlažu ročišta radi dopune rezultata rada iz matičnih javnih tužilaštava prigovarača. Ovi izveštaji uglavnom su se svodili na traženje negativnih aspekata rada prigovarača, čitani su do detalja na ročištima a kasnije su u obrazloženim drugostepenim odlukama zauzimali po pravilu ključno mesto. Oni su, međutim, imali dvostruku manu, zbog koje uopšte nisu smeli da budu upotrebljeni u postupku. Najpre, podaci u njima bili su neprecizni, u mnogim slučajevima i netačni. Prigovarači su stavljali čitav niz zamerki i prigovora na tako pribavljene izveštaje – počev od ukazivanja na formalne greške (izveštaji nisu imali naslov i zaglavlje, potpis, datum i pečat pa je veoma iznenađujuće da su mogli biti prihvaćeni kao dokaz) do suštinskih zamerki koje su se odnosile na njihovu netačnu ili zlonamerno prikazanu sadržinu, kao i na logičke nonsense. Očigledne nelogičnosti po pravilu su bile znak da predsednik „radnog tela“ zatraži ispravku izveštaja od strane tužilaštva koje ga je sačinilo, ali ni na koji način nisu uticale na vrednovanje izveštaja u celini kao validnog dokaza u kojem su svi neosporeni podaci – apsolutno istiniti. Dokazom se u upravnom postupku, prema članovima 149. i 154. ZUP-a smatra, između ostalog, javna isprava koja se definiše kao isprava koju je u propisanom obliku izdao

17 Pravilnik koji je donet kao osnova za postupak preispitivanja prvostepenih odluka DVT-a, rađen je uz asistenciju Delegacije Evropske unije i Kancelarije OEBS-a u Srbiji. Njegove odredbe se, međutim, nisu uvek poštovala ili su postojala krajnje iznenađujuća tumačenja istih.

18 Čl. 12, st. 1 i 2 Poslovnika o radu Državnog veća tužilaca, *Sl. glasnik RS*, br. 55/09.

državni organ u granicama svoje nadležnosti, preduzeće ili druga organizacija u okviru zakonom poverenog javnog ovlašćenja (javna isprava), uz napomenu da takva isprava može biti prilagođena elektronskoj obradi podataka. U praksi su se, međutim, koristili dokumenti koji su slati elektronskom poštom u izvornim fajlovima (nisu bili skenirani) pa samim tim nisu mogli imati ni potpis ni pečat. Ono što zabrinjava jeste da se ovakvim dokumentima u potpunosti davala zvanična snaga javne isprave, iako nisu imali čak ni zaglavlje, naziv organa koji ih je izdao, datum, ni druge elemente pomoću kojih bi se uopšte moglo utvrditi da li potiču od relevantnog organa i da li odgovaraju istini. Sa druge strane, izveštaji su se naročito fokusirali na tzv. „ažurnost u postupanju“, koja uopšte nije bila predviđena kao kriterijum prilikom izbora 2009. godine, niti se nalazila u Pravilniku iz 2012. godine. Ni odluke prvog saziva DVT-a takođe nisu pominjale ažurnost. To nije predstavljalo smetnju DVT-u da veći broj negativnih odluka zasnuje upravo na neažurnosti kao odlučujućem dokazu u postupku.

Izvestilac bi, nakon čitanja svih rezultata, konstatovao da nema mesta primeni skraćenog postupka koji je bio predviđen članom 14. Pravilnika, prema kojem je DVT mogao bez rasprave da donese pozitivnu odluku onda kada je bilo sasvim izvesno da u spisima predmeta ne postoji ništa što bi moglo opravdati negativnu odluku prvog saziva. Iako je ovakvih slučajeva bilo bar nekoliko desetina (oko 25 odsto), član 14. primenjen je samo u jednom slučaju, i to na način i pod okolnostima koje nisu razjašnjene, tako da se realno može sumnjati da je i takva primena bila motivisana ispunjenošću uslova iz Pravilnika.

Nakon završetka izlaganja izvestioca, predsednik „radnog tela“ davao je reč prigovaraču. Njegovo izlaganje najčešće se svodilo na monolog koji prisutni članovi DVT-a nisu pratili sa velikom pažnjom, osim ukoliko se radilo o slučajevima kada ni u dodatnim izveštajima nije bilo ničega što bi se moglo zameriti radu prigovarača. Tada su članovi „radnih tela“ po pravilu postajali jako neprijatni i zalazili u bizarne detalje postupanja prigovarača u vezi sa pojedinim predmetima, pa je ceo razgovor daleko više ličio na ispitivanje okrivljenog nego na razmenu argumenata sa kolegama. Ponašanje članova „radnih tela“ u potpunosti je prebacivalo teret dokazivanja u svakom pojedinačnom slučaju¹⁹ na prigovarača, koji se izjašnjavao o činjenicama iz prvostepene odluke, kao i o novim okolnostima koje je DVT, protivno Pravilniku, pribavio a da pri tome izvestilac nije ni na koji način ukazao na dokaze koji će se razmatrati prilikom odlučivanja, niti koje dokumente će DVT uopšte uzeti u razmatranje, i sl. Prigovarač se izjašnjavao a da nije ni znao o čemu se izjašnjava, odnosno koje su to okolnosti koje mu se stavljaju na teret. Sa druge strane, „radna tela“ iznosila su isključivo negativne činjenice u vezi sa radom prigovarača, selektivno birajući dostupnu statistiku i izveštaje, i jasno pokazujući pristrasnost i neobjektivnost postupanja.

Na ročištima podnosilaca prigovora koji nisu imali pojedinačnu odluku, ceo postupak bio je besmislen jer podnosioci prigovora nisu mogli da se fokusiraju na ono što im se stavljalo na teret kao loš radni rezultat. S obzirom na to da se cela aktivnost izvestioca iscrpljivala u čitanju novopribavljenih izveštaja, u

19 Protivno čl. 3, st. 6 Pravilnika.

kojima se – pod pretpostavkom da su bili tačni – nije posebno navodilo šta bi zapravo bio loš radni rezultat, prebacivanje tereta dokazivanja je u potpunosti oduzimalo bilo kakav smisao održavanju razgovora sa prigovaračem. Oni su različito reagovali u takvim situacijama, a „radna tela“ su po pravilu imala potpuno pasivan stav bez ikakvog usmeravanja izlaganja prigovarača na ono što su smatrala relevantnim.

Trebalo bi napomenuti i druge elemente koji su značajni za sagledavanje procesnog položaja prigovarača – kao što su npr. izjave da će se sve što prigovarač ne pobije smatrati utvrđenom istinom, bez obzira na čemu se zasnivaju podaci o kojima se prigovarač nije izjasnio, kao i da su prigovarači sami morali da vrše uvid u pojedinačne spise brojnih krivičnih predmeta kako bi ispravili netačne izveštaje. Sve ovo, pod „pretnjom“ predsednika „radnih tela“ da će svaki neproveren podatak biti utvrđen kao materijalna istina, dovelo je prigovarače u veoma težak položaj u postupku, koji nikako ne može da se smatra pravičnim i kojim su se teško kršili kako pravo na pravičan postupak, tako i pretpostavka ispunjenosti kriterijuma iz Pravilnika.²⁰

Nakon izjašnjavanja prigovarača, predsednik „radnog tela“ zaključivao je ročišta, uz napomenu da će ga DVT obavestiti o odluci kada ista bude doneta.

„Radna tela“ DVT-a nisu uspela u ostvarivanju svojih zadataka i ciljeva, koji su se pre svega sastojali u razjašnjavanju okolnosti i činjenica na osnovu kojih je doneta prvostepena odluka. Na osnovu sprovedenog postupka, može se sa sigurnošću tvrditi da je jedini cilj njegove realizacije bio da se opravda prvostepena odluka, a tamo gde to nije bilo moguće ili takva odluka nije ni doneta, da se pronađu i predstave podaci o radu prigovarača, koji bi mogli opravdati buduću negativnu odluku i odbijanje prigovora. Pri tome je gotovo obesmišljeno bilo kakvo pozivanje na standarde pravičnog suđenja (postupka) – Pravilnik je tako često i temeljno kršen, i to po pravilu na štetu neizabranih tužilaca i zamenika tužilaca, da nije moguće uopšte govoriti o postupku u kojem su ravnopravno učestvovalе obe strane. „Radna tela“ sprovela su postupak po istražnim pravilima, pretpostavljajući „krivicu“ (tj. neispunjenost kriterijuma za izbor) prigovarača, na kojem je bio potpuni teret dokazivanja suprotnog. Pored toga, uvođenjem novog kriterijuma ažurnosti, koji je postao centralna tačka oko koje se u većini slučajeva vodila rasprava, obesmišljeni su i svi drugi rezultati rada, kao i mišljenja nadređenog tužioca i kolega tužilaca svakog od prigovarača.

Postupak preispitivanja nastavljao se na opštoj sednici DVT-a, na kojoj su donošene drugostepene odluke. Diskutabilno je da li se može govoriti o DVT-u kao nezavisnom, a posebno nepristrasnom telu, u postupku u kojem je drugostepeni organ identičan prvostepenom. Iako su u periodu između donošenja odluke u prvom i drugom stepenu izvršene izvesne personalne promene u DVT-u, one ne mogu da budu dovoljna garancija da će se ova tela ponašati kao nepristrasna i da će biti omogućena osnovna svrha drugostepenog preispitivanja neke odluke – da o predmetu odlučuje organ koji ga može sagledati na objektivna način, neopterećen okolnostima koje bi mogle da utiču na razumevanje činjenica na kojima

20 Čl. 3, st. 5 Pravilnika.

će se drugostepena odluka zasnivati. Čak i ako bi se prihvatila mogućnost da tzv. „stari (stalni) članovi“ DVT-a ne glasaju (što ne može da se potvrdi s obzirom na to da je većina sednica bila zatvorena za opštu javnost, a i sednice na kojima je prisustvo posmatrača EU i OEBS-a bilo dozvoljeno bile su zatvorene u delu koji se odnosio na većanje i glasanje), samo njihovo prisustvo i moguće učešće u raspravi, u potpunosti obesmišljava princip nepristrasnosti u odlučivanju, što je zaključak do kojeg je došao i Ustavni sud u odluci od 18. jula 2012.

Sednice DVT-a na kojima se odlučivalo o prigovorima sastojale su se od „javnog“ dela koji je bio otvoren za posmatrače Evropske unije, OEBS-a i Udruženja tužilaca, i neavnog dela u kojem se glasalo. Izvestioci bi dali veoma kratke osvrtne na predmete koji su bili na dnevnom redu, nakon čega je DVT pristupao glasanju. Izlaganja izvestilaca svodila su se na prepričavanje rezultata rada i prvostepene odluke, ukoliko bi postojala; ponekad bi izvestioci izložili i informacije koje nisu mogle da se čuju na ročištu i o kojima prigovarači nisu mogli da se izjasne. Kao što se može zaključiti, ovakva izlaganja bila su krajnje tendenciozna. Diskusija, ukoliko je nje uopšte bilo, svodila se na pojašnjenje nekih irelevantnih detalja iz izlaganja izvestioca. Sasvim je jasno da članovi DVT-a nisu mogli na osnovu kratkog referisanja izveštača da procene da li se radi o slučaju u kojem bi valjalo usvojiti ili ne usvojiti prigovor. Princip na osnovu kojeg su članovi DVT-a glasali ostao je nejasan. To upućuje na mogućnost da se o pojedinim predmetima raspravljalo i nakon formalnog završetka rasprave – dakle u delu za većanje i glasanje, kada su posmatrači morali da napuste sednicu. Druga mogućnost jeste da su članovi DVT-a pre same sednice primali informacije o pojedinim predmetima i na osnovu njih određivali kako će glasati, dok je sednica služila samo kao ispunjenje forme.

Kada je reč o odlukama koje je DVT objavio u postupku preispitivanja, može se konstatovati da one „pate“ od istih nedostataka koje su uočene i u prvostepenim odlukama, i da predstavljaju samo ispunjenje forme kako bi se udovoljilo standardu da svaki prigovarač mora dobiti pojedinačnu obrazloženu odluku. Osnovni utisak prilikom analize odluka – pozitivnih kao i negativnih – jeste da su obrazloženja pisana da bi se uskladila sa dispozitivom, a ne obrnuto. Parcijalna statistika, uvođenje novih i nedostatak bilo kakvih dokaza koji bi potkrepili tvrdnje iz odluke – samo su neki od važnih nedostataka koji su uočeni u ovim odlukama. U mnogim odlukama su jednostavno zanemareni iskazi i dokazi prigovarača – kada bi ih čitao neko ko nije znao kako se postupak odigrao, nikada ne bi saznao da je ročište sa prigovaračem održano. Sa druge strane, neformalni izveštaji matičnih tužilaštava, koji su kako je već rečeno bili lišeni bilo kakve zvanične forme na osnovu koje bi imali dokaznu snagu i bili smatrani validnim dokazima, posmatrani su kao odlučujući kad god su sadržali negativne aspekte rada prigovarača, najčešće povezane sa ažurnošću u radu. Kada bi se sistematično sagledali, nedostaci u odlukama mogli bi da se podele na četiri vrste:

- *Povrede u vezi sa dokazima kojima su odluke potkrepljenje.* Ovo se pre svega odnosi na formalne i faktičke nedostatke upotrebljenih dokumenata i kvazidokumenata; na ocenu dokaza i zanemarivanju onih koje su dostavili prigovarači; na nedostatak bilo kakvih dokaza (u odluci stoji samo

konstatacija koja ničim nije potkrepljena); na pribavljanje dokaza koji sasvim sigurno nisu mogli biti dostupni 2009. godine, niti su postojali, pa nisu mogli biti ni predmet odlučivanja prvog sastava DVT-a (samim tim ni postupka preispitivanja); konačno, odnosi se i na pribavljanje dokaza nakon zatvaranja ročišta na način koji je onemogućavao prigovaraču da zna da oni postoje i da se o njima izjasni. Sve ove povrede sasvim su dovoljne da se velika većina donetih odluka preinači.

- *Uvođenje kriterijuma ažurnosti*, iako ažurnost nije bila predviđena ni 2009. prilikom inicijalnog odlučivanja, niti Pravilnikom iz 2011. godine. Ona nigde nije definisana, niti *kvantitativno određena*, što je zloupotrebjeno u mnogim odlukama u kojima su prigovarači nekonzistentno proglašavani „izrazito neažurnim“.
- *Selektivna upotreba člana 14. Pravilnika*. Kao što će se kasnije i pokazati u odluci Ustavnog suda iz jula 2012. godine, institut skraćenog postupka iz člana 14. jednostavno je zanemaren od strane DVT-a u toku postupka preispitivanja, iako je mogao da bude primenjen u nekoliko desetina slučajeva. Jedina njegova primena bila je u slučaju u kojem se može smatrati opravdanom, ali nije dovoljno objašnjeno u samoj odluci zašto je primenjen samo u jednom slučaju, a nije u mnogim drugim, u kojima je praktično postojalo isto činjenično stanje.
- *Primedbe i zapažanja iz izveštaja o instruktivnim pregledima i mišljenje višeg tužioca kao bitan ili jedini osnov za odbijajuću odluku*. U jednom broju odluka, obrazloženje se zasniva isključivo na mišljenjima republičkog javnog tužioca ili na izveštajima o instruktivnim pregledima koje je Republičko javno tužilaštvo sprovodilo. Zanemaruju se sve ostale okolnosti, mišljenja i rezultati rada, koji su u tim slučajevima po pravilu bili pozitivni. Ostaje potpuno nejasno kako je to moguće, posebno kada se radi o izveštajima koji su pisani *za celo tužilaštvo u pitanju*, a ne samo za pojedinačnog tužioca, ili kada je mišljenje republičkog javnog tužioca u suprotnosti sa mišljenjem kolegijuma Republičkog javnog tužilaštva, kao i kolegijuma matičnog javnog tužilaštva prigovarača. Iz ovakvih obrazloženja odluka može se izvući zaključak da je za gubitak javnotužilačke funkcije bilo dovoljno da republički javni tužilac dâ paušalne i ničim potkrepljene utiske o radu nosioca javnotužilačke funkcije – što je opasan precedan koji daleko prevazilazi postojeći odnos subordinacije u javnom tužilaštvu u Srbiji.

Kada se postupak preispitivanja inicijalnih odluka DVT-a posmatra kao celina – dakle, kada se daje zajednička ocena ročišta (razgovora sa prigovaračima), odlučivanja DVT-a i analize odluka DVT-a, može se zaključiti da je on sproveden ispod svakog kriterijuma profesionalizma, nezavisnosti i stručnosti, kao i da je garantovano pravo na pravično suđenje (pravičan postupak) temeljno, uporno i potpuno pogaženo postupanjima tzv. „radnih tela“, a potom i DVT-a u celini. Ovaj postupak samo je iznova otkrio izuzetan uticaj izvršne vlasti na rad DVT-a, kao i potpuno odsustvo moralnih kvaliteta članova DVT-a, svesti o važnosti njihove funkcije i odgovornosti za posledice koje proističu iz njihovog postupanja.

4.2. Preispitivanje inicijalnih odluka Viskog saveta sudstva

Postupak pred Visokim savetom sudstva nije se odvijao uz poštovanje zakona, pravila ni standarda pravičnog suđenja. Ovakve ocene stručna javnost iznosila je tokom gotovo čitavog trajanja postupka, ali je njihova ključna institucionalna potvrda usledila tek nakon dve vrste akata koje su doneli državni organi:

1. Mišljenja koje je u decembru 2011. godine izneo zaštitnik građana u vezi sa pitanjem kvoruma u Visokom savetu sudstva;²¹ i
2. Odluka koje je u julu 2012. godine doneo Ustavni sud Srbije postupajući po žalbama koje su uložile neizabrane sudije protiv odluka koje je Visoki savet sudstva doneo u postupku revizije.²²

U vezi sa postupkom preispitivanja odluka prvog sastava VSS-a neophodno je napraviti razgraničenje između dve ključne faze postupka – postupka koji se odvijao pred Komisijama VSS-a i postupka odlučivanja o prigovorima, koji se odvijao pred punim sastavom VSS-a.

Naime, Pravilima postupka²³ propisano je da će se postupak preispitivanja odluka odvijati pred Komisijama sačinjenim od članova Visokog saveta sudstva iz reda sudija. Komisije su bile zadužene za ono što je trebalo da bude okosnica postupka – ispitivanje spisa predmeta, za šta je bio zadužen izvestilac, održavanje ročišta na kojima se obavlja razgovor sa podnosiocem prigovora i omogućava mu se da podnese svoje dokaze, te donošenje odluke o tom predmetu. Ovim se okončava ona faza postupka koja se odvija isključivo pred članovima VSS-a koji su izabrani iz reda sudija. Namera je očigledno bila da se najvažniji deo postupka poveri onim članovima VSS-a koji, osim što imaju najviše znanja o primeni kriterijuma za izbor sudija i realnosti obavljanja sudijskog poziva, nisu učestvovali u donošenju odluka prilikom opšteg izbora sprovedenog 2009. godine. Time se istovremeno obezbeđuje poštovanje evropskog standarda²⁴ da o karijeri sudije odlučuje telo čiju najmanje jednu polovinu čine njegove kolege, sudije.

Odluka koju Komisija donese iznosi se potom pred Visoki savet sudstva u punom sastavu, koji donosi konačnu odluku o usvajanju ili odbijanju prigovora neizabranog sudije. Visoki savet sudstva može da odluči da je potrebno da se dodatno ispitaju neka pitanja i da predmet vrati na dopunski postupak Komisiji. Postupak pred punim sastavom Visokog saveta sudstva može se posmatrati kao druga faza postupka.

Prva faza postupka, ona koja se odvijala pred Komisijama VSS-a, mogla bi da se oceni kao faza koja je u većoj meri sprovedena uz poštovanje standarda

21 Mišljenje od 11.01.2012.

22 Odluka u predmetu VIIIY-534/2011, na sednici održanoj 11. jula 2012. i odluke u predmetima VIIIY-364/2011, VIIIY-570/2011 i VIIIY-727/2011 na sednici održanoj 18. jula 2012.

23 Čl. 8–10 Pravila.

24 Izraženog u čl. 1.3. Evropske povelje o statutu za sudije, *European Charter on the statute for judges* DAJ/DOC (98) 23, <http://www.judicialcouncil.gov.az/Law/echarte.pdf>, 01.09.2012.

u vezi sa pravičnim postupkom. Ipak, i tu je moguće ukazati na određene nedostatke:

- tokom ročišta teret dokazivanja bio je prebačen na podnosioca prigovora. Naime, u skladu sa Pravilima, jedan od članova Komisije imao je ulogu izvestioca. Na ročištu je izvestilac trebalo da ukratko prikaže stanje predmeta i ukaže na glavna sporna pitanja o kojima će se na ročištu raspravljati. Izvestioci su, međutim, po pravilu, postupali tako što su ukratko izveštavali o podnosiocu prigovora, toku predmeta, čitali delove obrazloženja inicijalne odluke (ako je takve odluke bilo) a potom i zvanične statističke rezultate o radu podnosioca prigovora. Potom bi se od podnosioca tražilo da se o svemu što je čuo izjasni. Jasno je da je ovakvom praksom teret dokazivanja *de facto* bio prebačen na podnosioca prigovora – umesto da VSS ispituje osnovanost razloga prvog sastava da podnosica ne izabere. S obzirom na to da je za podnosice, prema Pravilima, važila pretpostavka da ispunjavaju kriterijume za izbor, podnosilac bi se našao u situaciji u kojoj je morao da dokazuje da ove kriterijume odista i ispunjava, da se, figurativno rečeno, „brani“. Situacija je bivala naročito apsurdna u onim slučajevima u kojima nisu postojale pojedinačne obrazložene odluke. Da je teret dokazivanja u celokupnom postupku zapravo bio na podnosiocima prigovora, a ne na VSS-u pokazala je i potonja analiza obrazloženih odluka – u preko stotinu izričito je navedeno da je prilikom odlučivanja VSS pošao od sumnje u to da podnosilac prigovora ispunjava kriterijume za izbor, a da je sumnja zasnovana na odluci prvog sastava VSS-a;
- sednice Komisija koje su se održavale pre ročišta, kao ni one nakon ročišta, a na kojima je trebalo da se usvoji odluka o prigovoru, suprotno Pravilima²⁵, nisu bile otvorene za javnost, bez ikakvog obrazloženja. Takva praksa uzrokovala je sumnje u transparentnost postupka;
- nije poznato da li su i u kom obliku Komisije donosile odluke o prigovorima. Ovo pitanje naročito je značajno u svetlu transparentnosti ili, tačnije rečeno, nedostatka transparentnosti i nepoštovanja standarda pravičnog postupka tokom revizije. Naime, kako je već objašnjeno, sam postupak pred Visokim savetom sudstva, kao i pred Državnim većem tužilaca, jedinstven je zakonodavni iskorak iz redovnih postupaka, a organi koji su ga primenjivali klasifikovali su ga kao upravni postupak *sui generis*. Otuda je na sva pitanja koja nisu izričito propisana Pravilima potrebno primeniti odredbe Zakona o opštem upravnom postupku. Problem u vezi sa odlukama Komisije javio se kada je, postupajući po zaključku poverenika za informacije od javnog značaja²⁶, Visoki savet sudstva izdao obaveštenje u kome je izložen stav da, budući da članom 25. Pravila nije predviđeno da se odluka Komisije dostavlja u pisanoj formi, Komisije Visokog saveta sudstva to nisu ni činile, već su svoje predloge izvestioci usmeno obrazlagali na sednicama VSS-a. Razlog iz kog je uopšte tražen zvaničan

25 Čl. 31 Pravila.

26 Zaključak broj 07-00-00036/2012-03 od 24.01.2012.

stav VSS-a o odlukama Komisija leži u činjenici da je u toku preispitivanja pojedinačnih odluka prvog saziva VSS-a, takođe na osnovu odluka poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, izvestan broj prigovarača došao do zvaničnog odgovora da je odluka Komisije bila pozitivna, ali da je ipak usvojena negativna odluka. Da bi se tako nešto dogodilo, zapravo da bi matematički bilo moguće – pod oborivom pretpostavkom da članovi VSS-a iz prvog saziva ne glasaju – članovi Komisija morali su da izmene svoje mišljenje na samoj sednici. S obzirom na to da ni u jednom slučaju nisu pronađene nove okolnosti koje bi ukazivale na izmenu mišljenja članova Komisija (a i da su pronađene, to bi bio povod da se ročište ponovo zakaže, a ne da se izmeni odluka Komisije), postavilo se pitanje kako i zašto su članovi Komisija menjali svoje stavove. Vođeno zaključkom da je možda posredi uticaj stalnih članova VSS-a na članove iz reda sudija, Društvo sudija Srbije zatražilo je sve odluke – predloge Komisija VSS-u, i dobilo zvaničan odgovor da tih pisanih odluka nema. Indikativno je da i u samom odgovoru Visoki savet sudstva odluku Komisije naziva „predlogom“, iako ona to nije, niti prema odredbama Pravila, niti prema Zakonu o upravnom postupku, iako se može tvrditi da ona u logičkom smislu predstavlja predlog za odluku Visokog saveta sudstva. Radi se, zapravo, o zasebnom rešenju koje se mora obrazložiti u pisanom obliku i kao takva odluka mora da se dostavi Visokom savetu sudstva.²⁷ Ovakva praksa rada Komisija i Visokog saveta sudstva ne samo što je predstavljala kršenje člana 25. Pravila, kao i kršenje Zakona o opštem upravnom postupku, već jasno pokazuje da su ročišta pred Komisijama, koja predstavljaju najkorektniji deo postupka, ne samo relativizovana već u potpunosti zanemarena. Ako odluke Komisija odista nisu donošene u pisanom obliku i nisu sadržale obrazloženje, to znači da nema nikakvog pisanog traga o analizi spisa predmeta, dokaza iznetih na ročištu, većanju članova Komisije. To takođe znači da je moguće da je odluka koja se donese pred punim sastavom Visokog saveta sudstva utemeljena ne na savesnoj oceni dokaza iznetih na ročištu, o kojima je podnosilac prigovora imao priliku da se izjasni, već i na drugim činjenicama, dokazima, pa čak i slobodnim ocenama. Mora se istaći da su u prilog ovakvom tumačenju postupanja Komisije i Visokog saveta sudstva išle u najmanju ruku neobične okolnosti u vezi sa radom Visokog saveta sudstva, o kojima će biti reči dalje u tekstu.

Činjenicu da su se ročišta pred Komisijama odvijala uz najveći stepen poštovanja pravila pravičnog postupka (u poređenju sa drugim delovima postupka) ipak ne treba razumeti kao pozitivnu ocenu ovog dela postupka. Osim toga, kako je već istaknuto, pojedinačne odluke koje je doneo Visoki savet sudstva, a naročito njihova obrazloženja, pokazala su da je ovaj deo postupka bio od zane-marljivo malog uticaja na donošenje konačne odluke u postupku preispitivanja.

27 Budući da ne postoje okolnosti koje bi omogućile donošenje usmenog rešenja (čl. 204 Zakona o opštem upravnom postupku), nije moguće u smislu čl. 203 ZUP-a doneti rešenje koje se sastoji samo od dispozitiva.

Utisak je da su ročišta održavana samo kako bi se zadovoljila forma, dok je istinsko odlučivanje o prigovorima u potpunosti ostalo u nadležnosti punog sastava Visokog saveta sudstva, čija su četiri člana, podsetimo, učestvovala i u donošenju prvobitnih odluka.

Druga faza postupka preispitivanja obuhvata sednice Visokog saveta sudstva i odluke koje se na njemu donose. Sednice Visokog saveta sudstva nisu bile otvorene za javnost sve do 8. marta 2012. godine, kada je na internet stranici VSS-a objavljeno obaveštenje da sednicama mogu da prisustvuju posmatrači Evropske unije i OEBS-a. Osim ovog obaveštenja, ne postoji nijedan podatak o rešenju na osnovu kog je takvo selektivno prisustvo javnosti bilo dozvoljeno. Odluka nipošto nije utemeljena na odredbama Pravila, niti Poslovnika o radu Visokog saveta sudstva.²⁸ Otuda se mora smatrati da su i ove sednice VSS-a zapravo bile nejavne, a da je jednostranom i pravno neutemeljenom odlukom dozvoljeno prisustvo pojedinih predstavnika stručne javnosti.

Zbog čega je bilo važno da javnost prisustvuje sednicama VSS-a?

Očigledan odgovor na ovo pitanje jeste – da bi se otklonile sve sumnje u rad ovog tela, izražene nakon odluka koje je doneo njegov privremeni sastav krajem 2009. godine. Ovo je naročito važno ako se ima u vidu činjenica da su čak četiri člana VSS-a učestvovala u donošenju tih odluka, te da standard pravičnog suđenja u smislu člana 6. Konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda nalaže da se ovi članovi izuzmu iz postupka – što je bio i razlog da se Pravilima najveći deo postupka prenese u nadležnost Komisija sačinjenih od novih članova. Poslovník Visokog saveta sudstva promenjen²⁹ je kako bi se omogućilo da sednicama prisustvuje javnost, što uključuje i podnosioca prigovora. Ipak, kako se pokazalo u praksi, VSS nije bio spreman da poštuje duh propisa koje je usvojio, i tokom većeg dela postupka sednice su bile zatvorene za javnost. Osim toga, već posle dva meseca od početka postupka uočeno je da se broj pozitivnih odluka – dakle odluka kojima se prigovor usvaja – bitno smanjuje, a da za to nije postojalo valjano utemeljenje, s obzirom na dokaze koji postoje u spisima predmeta i s obzirom na one koji su izneti na ročištu. Otuda su se javile dodatne sumnje u to da članovi VSS-a iz redova sudija trpe nedozvoljene pritiske. Potom je usledilo nemalo iznenađenje – jedan od članova Visokog saveta sudstva iz redova sudija, Blagoje Jakšić, uhapšen je 23. septembra zbog krivičnog dela Zloupotreba službenog položaja.³⁰ Indikativno je to da je, kako se može videti iz

28 Poslovník o radu Visokog saveta sudstva, *Sl. glasnik RS*, br. 43/2009.

29 Izmenama Poslovnika od 24. marta 2011, a u skladu sa čl. 14, st. 1 Zakona o VSS-u, VSS je u čl. 5 uvrstio odredbu da VSS može da odlučuje u javnoj sednici, na predlog predsednika ili člana VSS-a. Na osnovu izmenjenog čl. 24 Poslovnika, sednica može biti javna samo u jednom delu, a odluka o tome donosi se na početku sednice. Novi čl. 5a razrađuje odredbe čl. 5 i čak dopušta prisustvo akreditovanim predstavnicima sredstava javnog informisanja. Ovako je u potpunosti omogućena transparentnost rada VSS-a a da se ne povredi tajnost većanja i glasanja o prigovorima, ukoliko za to postoji volja samih članova.

30 Blagoje Jakšić je i dalje član VSS-a i ne može da se razreši doprinosivosti presude u krivičnom postupku (naravno, samo ukoliko ona bude osuđujuća), ali mu je, na osnovu Izmena Zakona o Visokom savetu sudstva, funkcija u ovom telu suspendovana. V. čl. 9a Zakona o visokom savetu sudstva.

Zapisnika sa sednice VSS-a održane 16. avgusta 2011,³¹ sudija Jakšić protestovao zbog pritisaka koji se vrše na njega kao člana VSS-a, i sa tim upoznao ostale članove VSS-a iz redova sudija. Dva meseca kasnije, 23. novembra 2011. godine, drugi član VSS-a iz redova sudija, Milimir Lukić, podneo je ostavku, navodeći da to čini jer se na sednicama Saveta krše odredbe Poslovnika o radu VSS-a, zapisnici se ne dostavljaju redovno, dok članovi Komisija različito glasaju na sednicama Saveta u odnosu na glasanje na sednicama Komisija; Visoki savet sudstva ne može da obezbedi nezavisnost članova Saveta dok Ministarstvo pravde svojim aktivnostima zadire u njegove nadležnosti.³² Nakon ove ostavke postalo je očevidno da članovi Visokog saveta sudstva trpe nedozvoljene pritiske, i moglo je opravdano da se postavi pitanje legitimnosti odluka koje je doneo. Opravdano je, takođe, moglo da se sumnja da glavni razlog što javnosti nije dozvoljen pristup sednicama VSS-a leži upravo u činjenici da su predstavnici drugih grana vlasti, što znači i oni članovi VSS-a koje je trebalo izuzeti od odlučivanja, zapravo imali najveći uticaj na usvajanje ili odbijanje prigovora.

Ostavka sudije Lukića otvorila je još jedno pitanje – pitanje postojanja kvoruma za odlučivanje u Visokom savetu sudstva, koje je dodatno komplikovala činjenica da je izborni član iz redova profesora pravnih fakulteta u sukobu interesa, na osnovu odluke Agencije za borbu protiv korupcije.³³ Preovlađujući stav stručne javnosti bio je da je ovakav sastav nelegitiman, ako ne i nelegalan³⁴ – što je ocena koju je u mišljenju³⁵, iznetom na zahtev Društva sudija Srbije, dao i zaštitnik građana. On je izneo da je suština postojanja VSS-a kao institucije da sudije same odlučuju o statusu svojih kolega i na taj način brane i održavaju nezavisnost i samostalnost, tj. integritet svoje profesije. Imajući ovu činjenicu u vidu, VSS krši Ustav Republike Srbije, koji izričito predviđa učešće šest izbornih članova iz redova sudija, što se ponavlja i u Zakonu o VSS-u, pa je svaka odluka doneta nakon ostavke sudije Lukića (uhapšeni sudija Jakšić je i dalje član VSS-a jer ne postoje uslovi za njegovo razrešenje) – *neustavna i nezakonita*. Ubrzo na-

31 Zapisnici sa sednica VSS-a proglašeni su informacijom od javnog značaja na osnovu više rešenja poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (npr. 07-00-02594/2011-03 od 30.11.2011, 07-00-003319/2012-03 od 01.03.2012. godine, itd.).

32 Zapisnik sa XXI redovne sednice VSS-a (delovodni broj 06-00-49/2011-01), 3-4.

33 Odluka je doneta 9. 12. 2010. Kada je ovo pitanje stavljeno na dnevni red Narodne skupštine Srbije, godinu dana kasnije, Narodna skupština odbila je da potvrdi odluku i profesor Dimitrijević nastavio je da obavlja svoju funkciju člana VSS-a. Smatramo, ipak, da ovakvo postupanje Narodne skupštine može da ima posledice po samu konstataciju postojanja sukoba interesa, i smatramo da je učešće profesora Dimitrijevića u radu VSS-a nelegitimno.

34 U odnosu na odluku donete nakon hapšenja sudije Jakšića 24.09.2011, kada je VSS radio sa petoro izabranih sudija (ukupno šestoro sudija, računajući i predsednicu), četvoro članova koji su odlučivali u prvom stepenu (troje članova po položaju i predstavnik advokata) i jednim članom kome je funkcija prestala po sili zakona, mora se zauzeti stav da su *nelegitimne* jer VSS nije imao potrebnu većinu od šest glasova za bilo kakvo odlučivanje. Jedini načini da se obezbedi šest glasova jeste glasanje člana kome je prestala funkcija po sili zakona – čime su takve odluke *nezakonite*, ili glasanjem nekog od članova koji su odlučivali i u prvom stepenu – što ih čini *nelegitimnim* i obesmišljava dvostepenost postupka i pravo na pravično suđenje, koji su garantovani Ustavom i potvrđeni članom 2 Pravila.

35 Mišljenje od 11.01.2012.

kon što je ovo mišljenje objavljeno, raspisani su i sudijski izbori, da bi se izabrao novi član VSS-a, koji će zameniti sudiju Lukića. Izbori su održani 19. januara, a 27. februara Narodna skupština izabrala je novog člana VSS-a, sudiju Miroaljuba Tomića. Uprkos ovoj personalnoj promeni, mora se konstatovati da problemi u vezi sa kvorumom, kao i problemi u vezi sa legitimnošću odlučivanja, nisu razrešeni, budući da je pun legitimitet za odlučivanje i dalje imalo samo petoro članova VSS-a iz redova sudija.

Imajući u vidu pritiske stručne javnosti kao i Delegacije Evropske unije u Srbiji da se postupak preispitivanja učini transparentnijim, od 8. marta 2012. godine, kako je već istaknuto, na sednicama VSS-a bilo je dozvoljeno prisustvo posmatrača Delegacije, OEBS-a i strukovnih udruženja, ali ne i podnosilaca prigovora, predstavnika medija ili opšte javnosti.³⁶ Osim što je pravno neutemeljeno, ovo rešenje VSS-a još jednom svedoči o tome da je Visoki savet sudstva u postupku preispitivanja poštovao formu, a ne suštinu postupka.

U analizi postupka preispitivanja posebna pažnja mora se posvetiti odlukama, na šta je ukazao i Direktor za proširenje.³⁷

Prve ocene osnovanosti (opravdanosti) dispozitiva odluke u svakom pojedinačnom predmetu pokazale su visok procenat neusklađenosti između iskaza datih na ročištima i predstavljenih i izvedenih dokaza. Nakon analize obrazloženih odluka, taj broj povećao se na 329 od ukupno 554 odluke, ili 60 odsto odluka o kojima su autori mogli da donesu sud na osnovu podataka kojima su raspolagali. Ovo svakako svedoči o tome da je Visoki savet sudstva odluke temeljio na nedоследnom, širokom a nekada i pogrešnom tumačenju Pravila koje je sam usvojio, te da su obrazloženja nepotpuna utoliko što se u njima podaci prikazuju selektivno. Opšti je utisak da su, kao i u slučaju Državnog veća tužilaca, obrazloženja pojedinačnih odluka pisana da bi se opravdala odluka doneta na sednici Visokog saveta sudstva.

Valja istaći i to da je kvalitet odluka Visokog saveta sudstva ipak bolji od kvaliteta odluka Državnog veća tužilaca, najviše zato što su u njima po pravilu predstavljeni navodi podnosilaca prigovora iz prethodnih pravnih lekova (ustavne žalbe, žalbe Ustavnom sudu), predočeni su iskazi sa ročišta i podneti dokazi podnosilaca prigovora, te data ocena ovih dokaza. Tehnički nedostaci su nešto ređi nego u odlukama DVT-a, ali i ovde ima slučajeva pisanja u pogrešnom rodu, te grešaka u navođenju datuma održavanja ročišta.

Sa druge strane, ponovimo, opšti je utisak da su obrazloženja, naročito u odbijajućim odlukama, pisana da bi se opravdala već doneta odluka, nasuprot, čini se, nužnoj praksi da se svi dokazi prethodno savesno ispituju i ocene. Otuđa i odluke Visokog saveta sudstva sadrže brojne materijalnopravne nedostatke, koji se mogu sistematizovati, uz napomenu da, kao i u slučaju odluka Državnog veća tužilaca, pojedine odluke sadrže više vrsta povreda, na sledeći način:

36 <http://www.vss.sud.rs/obavestjenje-14-03-2012.pdf>, 01.09.2012.

37 http://www.danas.rs/danasrs/politika/brisel_ozbiljno_zabrinut_zbog_reforme_pravosudja.56.html?news_id=234993, 01.09.2012.

a) *Selektivna upotreba statističkih podataka i izvođenje zaključaka iz njih*

Da bi se u ovom postupku donela valjana odluka, neophodno je da se statistički podaci prikupe i analiziraju u celosti, te sagleda celokupan rad sudije. U svojim obrazloženim odlukama Visoki savet sudstva to izričito ponavlja. Otud je nejasno zbog čega brojne obrazložene odluke sadrže nepotpuno prikazane statističke podatke. Statistički podaci iz izveštaja o radu sudova po pravilu su prikazani po godinama i po materijama, i retki su primeri kada je neki od podataka predstavljen i na trogodišnjem nivou. Problem je, zapravo, u tome što je praksa predstavljanja rezultata rada sudija isključivo po godinama i po materijama podložnija negativnom tumačenju rezultata i izvođenju zaključka o nestručnosti i/ili neosposobljenosti sudije.

Visoki savet sudstva takođe je nedosledno tumačio pravilo da sudije moraju da ispunjavaju kriterijume, te da istovremeno rezultati njihovog rada ne smeju da odstupaju od proseka suda. U pojedinim odlukama VSS izričito navodi da su proseci suda/oddeljenja „korektiv“ koji se uzima u obzir kada postoje odstupanja u odnosu na normu; sa druge strane, jedan broj odluka zasnovan je upravo na odstupanjima od proseka suda, čak i kada je kriterijum ispunjen. U nekim odlukama proseci suda nisu ni ispitani, niti je navedeno da je VSS, na primer, razmotrio mogućnost primene pravila o malom broju ukinutih odluka, propisanog Merilima, ili da je, u slučaju da sudija nije rešio dovoljan broj predmeta, ispitao prosek suda i priliv predmeta u sud. Otuda se mora uzeti da VSS ili nije potpuno utvrdio činjenično stanje, ili pogrešno primenjuje pravo.

b) *Nepostojanje kriterijuma u pogledu toga šta se smatra grubim odstupanjem i propuštanje primene alternativnih kriterijuma koji bi mogli da budu povoljniji za podnosioca*

Jedan od ključnih problema u vezi sa obrazloženim odlukama Visokog saveća sudstva leži u činjenici da ovo telo ne daje čak ni naznake u vezi sa time šta će se smatrati grubim odstupanjem od merila i/ili proseka suda, dok istovremeno temelji nemali broj odluka upravo na tome što je pretpostavka stručnosti i/ili osposobljenosti oborena dokazima o grubim odstupanjima od merila ili proseka suda. Ako se i uzme da savesna i sveobuhvatna ocena dokaza u svakom pojedinačnom predmetu isključuje postavljanje čvrstih standarda, ostaje i dalje nejasno zbog čega je Visoki savet sudstva u nekim predmetima isti procenat odstupanja uzimao kao grubo odstupanje i stoga obarao pretpostavku stručnosti ili osposobljenosti, dok je u drugim isti taj procenat sagledavao zajedno sa ostalim rezultatima rada podnosioca prigovora i donosio usvajajuću odluku.

c) *Nepoštovanje prepostavke da sudija ispunjava kriterijume stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti*

U brojnim obrazloženim odlukama Visoki savet sudstva izričito navodi da je prilikom odlučivanja „pošao od postojanja sumnje u ispunjenost kriterijuma stručnosti i osposobljenosti na osnovu odluke prvog sastava Visokog saveća sudstva“. Ovakva polazna tačka za celokupan postupak preispitivanja odluka prvog

sastava VSS-a vidljiva je i u obrazloženjima drugih odluka, u kojima VSS iznosi dokaze ili izvodi zaključke koji su suprotni onima izraženim u odluci prvog sastava Visokog saveta sudstva, te utvrđuje da pretpostavke stručnosti ili osposobljenosti nisu oborene. Praksa Komisija Visokog saveta sudstva na ročištima u vezi sa prebacivanjem tereta dokazivanja na podnosioc prigovora dodatno je potvrđena i opšti je utisak da je ona postojala u svim predmetima. Naročito je, međutim, problematično to što je utisak da je ovakva praksa postojala, izričito ili prećutno, i u slučajevima kada prvi sastav VSS-a nije dostavio ni pojedinačnu obrazloženu odluku, niti je u odgovoru na pravne lekove uložene pred Ustavnim sudom dostavio individualizovane razloge za neizbor podnosioca prigovora.

d) *Široko tumačenje kriterijuma dostojnosti*

U vezi sa kriterijumom dostojnosti izdvajaju se dve vrste povreda. Prva se odnosi na činjenicu da je Visoki savet sudstva neretko određene elemente kriterijuma osposobljenosti (izrada odluka, rešavanje starih predmeta) tumačio kao nesavesno postupanje i na osnovu toga utvrđivao da je podnosilac prigovora nesavestan, te stoga i nedostojan. Obrazloženja neretko sadrže i iskaz da bi protiv podnosioca zbog takvog postupanja mogao da se pokrene disciplinski postupak, te da bi to bio razlog za izricanje ozbiljnih disciplinskih mera. Činjenica da postupak nije pokrenut, dakle, u potpunosti se zanemaruje. Druga vrsta povreda odnosi se na sve vrste činjenica koje VSS razmatra u okviru dostojnosti. Na primer, činjenica da su brat i otac podnosioca prigovora vlasnici ugostiteljskog objekta; činjenica da su u postupku okrivljeni angažovali kao zastupnika snaju podnosioca prigovora, nakon čega je on tražio svoje izuzeće; činjenica da je jedan od optuženih u postupku koji se vodio pred Posebnim većem za organizovani kriminal naveo ime podnosioca prigovora kao sudije sa kojim je tzv. „Zemunski klan“ saradivao, iako u vezi sa time nije pokrenut postupak protiv podnosioca prigovora, i slično.

Opšta je ocena da selektivnost u upotrebi statističkih podataka i široko tumačenje kriterijuma dostojnosti u obrazloženjima navode na zaključak da su obrazložene odluke pisane da bi se opravdali dispozitivni odluka usvojeni na netransparentan način na sednicama Visokog saveta sudstva, gde su stalni i politički uticajni članovi VSS-a vršili pritisak na izabrane članove, naročito na one iz redova sudija. Iako je kvalitet obrazloženih odluka Visokog saveta sudstva bolji od kvaliteta odluka Državnog veća tužilaca, on se i dalje ne može oceniti kao dobar, a brojni propusti u primeni materijalnog prava ostavili su širok prostor za žalbu i dalji postupak pred Ustavnim sudom.

4.3. *Odluke Ustavnog suda*

Postupajući po žalbama neizabranih javnih tužilaca, zamenika javnih tužilaca i sudija čiji su prigovori odbijeni u postupku preispitivanja prvostepenih odluka DVT-a i VSS-a, Ustavni sud Srbije je u odlukama od jula 2012. godine³⁸

38 U odnosu na tužioce i zamenike javnih tužilaca radi se o odluci VIIIY-421/2011, na sednici održanoj 11. jula 2012. U odnosu na sudije, radi se o odlukama u predmetu VIIIY-534/2011,

usvojio sve žalbe i naložio DVT-u i VSS-u da podnose žalbi u roku od 60 dana od prijema odluke izaberu na odgovarajuće funkcije. Zanimljivo je da je obe odluke Ustavni sud obrazložio koristeći istu argumentaciju kao i stručna javnost koja je upozoravala na pogubne nedostatke celog postupka i jasno izraženo odsustvo prava na pravičan postupak. O evidentnosti tih nedostataka govori i činjenica da je Ustavni sud saslušao stranke u manjem procentu slučajeva. Smatrajući da se isti nedostaci simptomatično javljaju u svim posmatranim slučajevima, odluka je doneta primenom analogije. U pitanju su jedna, grupna, obrazložena odluka kojom su obuhvaćeni svi neizabrani tužioci i zamenici javnih tužilaca i četiri odluke o neizabranim sudijama.

Okosnica argumentacije u svim odlukama je istovetna – Ustavni sud je izneo stav da su DVT i VSS imali svojstvo svojevrsnog suda ili tribunala, budući da su neposredno odlučivali o pravima i obavezama neizabranih javnih tužilaca, zamenika javnih tužilaca i sudija, te stoga njihove odluke i postupak u kome se donose podležu zahtevima pravičnog suđenja. To znači da oba tela moraju da ispune standarde prava na pravično suđenje iz člana 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima, uspostavljene u praksi Evropskog suda za ljudska prava – da predstavljaju nezavisan, nepristrasan i zakonom ustanovljen sud koji će u razumnom roku javno raspraviti i odlučiti o pravima i obavezama prigovarača, tj. o osnovanosti sumnje u ispunjenost kriterijuma za izbor na javnotužilačku funkciju. Ustavni sud je potom našao da nijedno telo nije ispunilo standard nepristrasnosti, koja se odražava kroz odsustvo svake predrasude i ličnu neutralnost u radu i odlučivanju. Naime, s obzirom na to da su u drugom (stalnom) sazivu oba tela po prigovorima odlučivali neki od članova koji su se nalazili i u inicijalnom sazivu, i koji su učestvovali u prvostepenom odlučivanju, Ustavni sud konstatuje da to nedvosmisleno utiče na nepristrasnost tih članova. Pravo na pravično suđenje *nespojivo* je sa činjenicom da iste osobe odlučuju u prvom i drugom stepenu. Nijedan od članova koji je učestvovao u radu prvog saziva nije smeo da učestvuje u radu stalnog saziva, pri čemu Ustavni sud pod učestvovanjem smatra i samo prisustvo sednicama, raspravi i odlučivanju, bez obzira na to da li ti članovi u raspravi aktivno učestvuju i da li glasaju.

Ustavni sud je u svojim obrazloženjima ukazao i na neke nedostatke koji postoje u obrazloženjima pojedinačnih odluka DVT-a i VSS-a, na koje je ukazano i u ovom tekstu, i utvrdio da pretpostavka izbornosti podnosilaca žalbi ni u jednom slučaju nije oborena.

I jednom i drugom telu naloženo je da u primeni odluke Ustavnog suda prvo ispitaju da li postoje zakonske pretpostavke za izbor podnosilaca žalbi na odgovarajuće funkcije, kao i donošenje odgovarajućih odluka o broju potrebnih sudija i tužilaca, kako bi se omogućio izbor podnosilaca žalbi na funkcije.

Na ovaj način je proces izbora sudija i tužilaca vraćen gotovo u isto stanje, kao i u stanje pre odluka donetih u decembru 2009. godine. To je, istovremeno, tužno svedočanstvo o neiskrenim namerama sa kojima se stupilo u postupak opšteg

na sednici održanoj 11. jula 2012. i u predmetima VIIIY-364/2011, VIIIY-570/2011 i VIIIY-727/2011 na sednici održanoj 18. jula 2012.

izbora sudija i tužilaca, i temeljnom nedostatku volje da se pravosudni sistem u Srbiji istinski reformiše u skladu sa standardima modernog evropskog pravosuđa.

5. NOVI PROCESNI ZAKONI I INSTITUTI

Jasno je da reforma pravosuđa ne može uspešno da se sprovede ukoliko se zadrži samo na izmenama propisa kojima se reguliše status sudija i tužilaca. Kako je naglašeno još u Nacionalnoj strategiji za reformu pravosuđa iz 2006. godine³⁹, koja je, istini za volju, bila prevashodno usmerena na sudstvo, neophodne su i izmene propisa kojima se regulišu samostalne pravosudne profesije, te i odgovarajuće izmene procesnih zakona. Ministarstvo pravde ujedno je odlučno pristupilo reformi ključnih procesnih zakona – Zakona o krivičnom postupku i Zakonika o krivičnom postupku – sa ciljem da se sudski postupci učine efikasnijim, što bi, barem u teoriji, minimalizovalo probleme koje građani imaju u vezi sa dužinom trajanja postupka pred sudovima u Srbiji (i naknade štete koje Srbija treba da plaća zbog kršenja standarda prava na suđenje u razumnom roku). Kako je to učinjeno i u kojoj meri su nova zakonska rešenja opravdana?

5.1. *Pravosudne profesije*

Svakako najznačajnija novina u pravosudnom sistemu Srbije jeste usvajanje Zakona o javnom beležništvu⁴⁰ i shodno tome, uvođenje instituta javnog beležnika. Ova dugo najavljivana promena⁴¹ nesumnjivo predstavlja korak napred – olakšava pristup pravdi, ubrzava neke postupke, rasterećuje sudove. Sam zakon je dugo i pažljivo pripreman, i usvojena rešenja predstavljaju dobar osnov za buduće praktičare.⁴² Ipak, iako je Zakon usvojen još u maju 2011, još se ne primenjuje. Razlog za to leži u prelaznim i završnim odredbama Zakona, kojima se izričito predviđa da se on primenjuje od 1. septembra 2012. godine. Predviđen je rok od devet meseci od dana stupanja Zakona na snagu za raspisivanje konkursa za izbor javnih beležnika⁴³, te da prvih 100 javnih beležnika bude imenovano u roku od godinu dana od stupanja Zakona na snagu. Propisani rokovi za imenovanje prvih 100 javnih beležnika nisu ispoštovani. Ministarstvo pravde uputilo je poziv kandidatima za polaganje javnobeležničkog ispita 3. aprila 2012. Pismeni deo ispita polagao se 27. maja, a spisak kandidata koji su ispit položili objavljen je na internet stranici Ministarstva 7. juna 2012. godine.⁴⁴ U trenutku pisanja

39 V. <http://www.mpravde.gov.rs/lt/articles/pravosudje/nacionalna-strategija-reforme-pravosudja/>, 01.09.2012.

40 Zakon o javnom beležništvu – ZJB, *Sl. glasnik RS*, br. 31/2011.

41 Nacrt Zakona o javnom beležništvu Vlade Republike Srbije od 18. juna 2004, Model zakona o javnom beležništvu, Knežić– Popović, Vodinelić-Rakić i Palačković-Davić, Beograd, 2002, u daljem tekstu MZJB.

42 Više o konkretnim nadležnostima javnih beležnika V. M. Trgovčević-Prokić, *Ovlašćenja javnog beležnika i organizacija beležništva*, Beograd, 2012.

43 Čl. 178, st. 1 ZJB.

44 <http://www.mpravde.gov.rs/cr/news/vesti/obavestenje-o-ocenjivanju-pismenog-dela-javnobeležnickog-ispita.html>, 01.09.2012.

ovog rada, nijedan javni beležnik još nije bio imenovan, pa je jasno da se nisu stvorili uslovi za osnivanje javnobeležničke komore, kako je predviđeno članom 179. Zakona, kao ni za primenu Zakona o javnom beležništvu. Bilo bi svakako bolje da su rokovi poštovani, jer bi to nesumnjivo rasteretilo sudove i olakšalo pristup pravdi, o čemu je bilo reči ranije u tekstu.⁴⁵

Za razliku od javnih beležnika, privatni izvršitelji, još jedna nova pravosudna profesija predviđena Zakonom o izvršenju i obezbeđenju,⁴⁶ počeli su da rade. Komora izvršitelja osnovana 12. maja 2012, usvojila je svoj statut i izabrala organe. Prvi imenovani privatni izvršitelji položili su zakletvu 31. maja 2012. godine. Uz privatne izvršitelje, i sudski izvršitelji nastavljaju da rade, zadržavajući isključivu nadležnost u vezi sa porodičnim odnosima i vraćanjem zaposlenog na rad. Sam Zakon dobio je prilično povoljne ocene⁴⁷ uz kritike da zakonske odredbe u vezi sa Komorom izvršitelja nisu dovoljno precizne, te da se Zakonom ne jemči dovoljan stepen njene autonomije, već da je pod suviše velikim uticajem Ministarstva pravde.⁴⁸ Praktični rezultati ove institucionalne novine tek treba da se pokažu. Iako je nesumnjivo da i uvođenje privatnih izvršitelja predstavlja koristan korak napred u uspostavljanju delotvornog pravosudnog sistema i poštovanja prava na pravično suđenje, koje uključuje i razumno trajanje izvršenja,⁴⁹ iskustvo sa načinom rada stečajnih upravnika svakako nalaže oprez.

Radnom verzijom Zakona o pravobranilaštvu, dostupnom na internet stranici Ministarstva pravde⁵⁰, pravobranilac se i izričito određuje kao pripadnik pravosudne profesije, a pravobranilaštvo organizuje kao samostalan organ koji obavlja poslove pravne zaštite, kako na republičkom nivou (državno pravobranilaštvo), tako i na nivou autonomnih pokrajina i lokalnih samouprava. Javna rasprava o ovoj radnoj verziji Zakona tek predstoji, ali je nesumnjivo da je neophodno ažurirati postojeći pravni okvir kojim se ovo pitanje reguliše.

5.2. Procesni zakoni

Efikasnost i uopšte poboljšanje načina na koji funkcioniše celokupan pravosudni sistem nije moguće bez izmena procesnih zakona, kao osnovnih instrumenata koje pravosudni organi primenjuju. Otuda donekle iznenađuje što pomenutom Strategijom reforme pravosuđa iz 2006. godine nije predviđen veliki

45 V. deo 2. ovog rada.

46 Zakon o izvršenju i obezbeđenju, *Sl. glasnik RS*, br. 31/2011.

47 <http://www.mpravde.gov.rs/cr/news/vesti/zakon-o-izvršenju-i-obežbedjenju.html>, 01.09.2012.

48 N. Bodiroga, „Izvršitelj“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta*, Novi Sad, vol. 45, 2/2011, 193–220.

49 Počev od presude u predmetu Hornsbi protiv Grčke (*Hornsby v. Greece*), predstavka br. 18357/91, presuda od 19. marta 1997, ECHR 1997-II. Takođe videti i presude u predmetima: *Estima Jorge v. Portugal*, 16/1997/800/1003, presuda od 21. aprila 1998, *Immobiliare Sfi v. Italy*, br. 22774/93, presuda od 28. jula 1999, *Burdov protiv Rusije (Burdov v. Russia)*, br. 59498/00, presuda od 7. maja 2002; *Prodan protiv Moldavije (Prodan v. Moldova)*, br. 49806/99, ECHR 2004-IV (izvodi); *Šarenok protiv Ukrajine (Sharenok v. Ukraine)*, br. 35087/02, presuda od 22. februara 2005; *Okjaj i ostali protiv Turske (Okjay and Others v. Turkey)*, br. 36220/97, presuda od 12. jula 2005. Takođe v. i Preporuku o izvršenju Saveta Evrope, Rec 2003(17).

50 <http://www.mpravde.gov.rs/cr/news/vesti/zakon-o-pravobranilastvu.html>, 01.09.2012.

broj izmena procesnih zakona. Sa druge strane, još od prvih napora usmerenih ka sistemskoj reformi pravosudnog sistema Srbije, od 2002. godine do danas, najznačajniji procesni zakoni – Zakon o parničnom postupku, Zakonik o krivičnom postupku te Zakon o izvršnom postupku i Zakon o stečaju – pretrpeli su brojne izmene, neke od njih ne sasvim opravdane, što je išlo na uštrb pravne sigurnosti.

Ovom prilikom potrebno je da se ukratko ukaže na najkontroverznija rešenja Zakona o parničnom postupku⁵¹ koji se, podsetimo, primenjuje supsidijarno u svim građanskim postupcima, kao i Zakonika o krivičnom postupku. Čini se da je opravdano zaključiti da su oba ova procesna zakona bitno ugrozila pravo stranke na pravično suđenje, dok su istovremeno povećala šanse da se postupak reši administrativno, nekada i bez rešavanja sporne situacije.

Iz opravdane, oštre, ali ne i usamljene kritike Zakona Vesne Rakić Vodine-
lić⁵² moguće je izdvojiti nekoliko zaključaka:

- vremenski okvir za preduzimanje parničnih radnji, koji je zakonom propisan kao obavezan, uz prekluziju za predlaganje i izvođenje dokaza, može dovesti do nepoštovanja prava na pravično suđenje;
- uvođenje pravila da stranku mora da zastupa advokat,⁵³ kao i propisivanje da besplatnu pravnu pomoć mogu da pružaju samo advokati,⁵⁴ nepotrebno je strogo i neopravdano rešenje. Možda se može nagađati da je ova-ko omogućena monopolizacija advokature ustupak koji je Ministarstvo učinilo predstavnicima ove struke, koji su bili nezadovoljni uvođenjem instituta javnog beležnika, smatrajući da im se na taj način oduzima deo posla i zarade. Bilo koji da su razlozi koji leže iza ovakve pravopolitičke odluke, ova rešenja ne mogu se oceniti kao opravdana niti korisna;
- državi kao tuženom dat je povoljniji položaj nego drugim strankama utoliko što je propisan obavezan pokušaj medijacije, čime je narušeno načelo jednakosti stranaka;
- bitno je povećan broj procesnih presuda, što uistinu može da dovede do bržeg rešavanja spora pred sudom, ali ne i nužnog razrešenja spornog pitanja;
- bitno su suženi razlozi za reviziju a vrednost sporova u kojima je revizija dozvoljena je previsoka, što otežava pristup Vrhovnom kasacionom sudu.⁵⁵

Zakonikom o krivičnom postupku⁵⁶ u potpunosti je promenjen položaj javnog tužioca, utoliko što javni tužilac sada vodi istragu umesto suda. Kako je

51 Novi Zakon o parničnom postupku – ZPP, *Sl. glasnik RS*, br. 72/2011.

52 V. Rakić Vodine-
lić, *Zakon o parničnom postupku Srbije 2011*, Pravni zapisi 2/2011, 515–567.

53 Čl. 85 ZPP.

54 Čl. 170 ZPP.

55 Čl. 403 ZPP propisano je da revizija nije dozvoljena u imovinskopравnim sporovima kada vrednost predmeta spora pobijanog dela ne prelazi 100 000 evra u dinarskoj protivvrednosti.

56 Zakon o krivičnom postupku, *Sl. glasnik RS*, br. 72/2011 i 101/2011.

primena Zakonika otpočela samo za određene oblike kriminala 2012. godine, nije moguće dati sveobuhvatnu ocenu načina na koji se Zakonik primenjuje u praksi. Ipak, intenzitet stručne debate koja se razvila još u toku pisanja zakona svedoči o tome da je uvođenje tužilačke istrage izuzetno kontroverzna novina u pravosuđu Srbije.⁵⁷ Načelno, u prilog tužilačkoj istrazi ističe se poboljšanje ukupne efikasnosti krivičnog postupka, tužilac više nema pasivnu, već aktivnu ulogu u istrazi, a ističu se i pozitivna uporednopravna iskustva – kako iz npr. Međunarodnog krivičnog tribunala za bivšu Jugoslaviju, tako i iz pojedinih država. Sa druge strane, iznosi se da je rešenjima Zakonika o krivičnom postupku povređena ravnopravnost stranaka,⁵⁸ na primer time što osumnjičeni nema pravo na podnošenje pravnog leka protiv odluke javnog tužioca o otvaranju istrage. Za pokretanje tužilačke istrage dovoljna je sumnja najnižeg stepena saznanja – osnov sumnje – umesto ranije osnovane sumnje. Uopšte uzev, iako nova zakonska rešenja daju prava okrivljenom i njegovom braniocu da prikupljaju dokaze i vrše uvid u dokaze javnog tužioca, čini se da su opravdane zamerke da ovakav način istrage, u kombinaciji sa nedostatkom valjanog pravnog okvira za pružanje besplatne pravne pomoći ipak pogoduje onim osumnjičenim i okrivljenim koji raspoložu značajnijim finansijskim sredstvima.

Nadalje, moguće je izneti još jednu, nipošto manje važnu, zamerku u vezi sa ulogom tužilaca u krivičnom postupku. Kako je već pokazano u ovoj analizi,⁵⁹ zakonska pravila o izboru tužilaca kao i način na koji je sproveden njihov izbor i reizbor u Srbiji svedoče o neopravdano velikom uticaju izvršne vlasti na izbor tužilaca i dovode njihovu nepristrasnost u opravdanu sumnju.

6. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA – KOLIKO JE UGROŽENA NEZAVISNOST SUDSTVA U SRBIJI?

Nažalost, kako ova analiza pokazuje, uprkos izjavama predstavnika svih grana vlasti o neophodnosti uspostavljanja istinski nezavisnog pravosuđa u najširem smislu, i potrebi da se poverenje građana u sudove i druge pravosudne institucije povрати, zakonodavna rešenja i praksa u Srbiji pokazuju upravo suprotno.

Nesumnjivo je da postojeći zakonodavni okvir ima brojne nedostatke. Praksa je pokazala da postoji nedostatak političke volje, kao i onoga što bi se moglo nazvati pozitivnim naporom pravosuđa da se korisna rešenja, preuzeta iz uporedne prakse, valjano i dosledno sprovedu.

Moguće je u tom smislu tvrditi da ciljevi reforme pravosuđa u Srbiji ne samo da nisu postignuti, već i da se otišlo korak unazad. Osnovano je kao polaznu

57 Argumente u prilog tužilačke istrage zastupa, na primer, S. Bejatović, *Tužilačko-policijski koncept istrage (razlozi normiranja i očekivanja)*, Zbornik radova XLIII redovnog godišnjeg savetovanja Udruženja za krivično pravo i kriminologiju – *Nova rešenja u krivičnom zakonodavstvu i dosadašnja iskustva u njihovoj primeni*, Beograd 2006, 294–303, dok protivargumente zastupa, na primer, M. Grubač, *Nove ustanove i rešenja ZKP Srbije od 26. 09. 2011*, Pravni zapisi 2/2001, 491–495.

58 M. Grubač, 492.

59 V. deo 4.

pretpostavku za postojanje i rad dobrog i efikasnog pravosudnog sistema uzeti nezavisne i nepristrasne sudije. Opšti izbor sudija i tužilaca, sproveden 2009. godine, te postupak revizije odluka donetih tom prilikom, sproveden tokom 2011. i 2012. godine, nesumnjivo je pokazao da izvršna vlast i dalje ima nedopustivo veliki uticaj na sudije, čak i na one koje obavljaju funkcije u najvišim sudskim telima. Načelno, sudije u Srbiji nemaju sistemskih uslova da budu odista nezavisne. Samim tim proklamovanu težnju da se kroz reformu sudstva povrati poverenje građana u pravosuđe, nije moguće ostvariti. Odluke koje je u vezi sa ovim pitanjem doneo Ustavni sud Srbije u julu 2012. godine omogućavaju da se greške u procesu opšteg izbora sudija donekle isprave. Ipak, opravdano se postavlja pitanje zbog čega je uopšte moralo da se prolazi kroz ovaj mukotrpan trogodišnji proces – nije li se ovaj opšti izbor mogao valjano obaviti još prvi put? Poverenje građana u pravosudni sistem ne samo da nije vraćeno, već je dodatno podriiveno.

Brojne zakonodavne intervencije preduzete u procesu reforme pravosuđa usmerene su na povećanje efikasnosti pravosuđa. Iako su pravosudnom sistemu Srbije upućivane opravdane kritike u pogledu njegove sporosti, utisak je da je zakonodavac propustio da uspostavi valjanu ravnotežu između načela efikasnosti postupka, sa jedne strane, i načela dostupnosti pravde i poštovanja ljudskih prava, sa druge strane. Kako je ova analiza pokazala, sudovi u Srbiji danas ne funkcionišu efikasnije nego pre 2009. godine. Građanima pravosuđe nije ništa dostupnije nego ranije, a brojne procesne odredbe usmerene su na što brže rešavanje predmeta pred sudom umesto na razrešavanje spornog pitanja. Novi instituti uvode se u zakonodavstvo ili nedovoljno brzo, kao u slučaju javnih beležnika, ili nedovoljno promišljeno i bez uzimanja u obzir svih konkretnih okolnosti, kao što je to slučaj sa tužilačkom istragom.

Da li je onda potrebna reforma reforme? Po svemu sudeći, nažalost, jeste. Praksa je pokazala da je za valjanu primenu evropskih standarda dobrog pravosuđa potrebno više od samo deklarativne rešenosti da se to učini – potrebni su istinska volja i zajednički napor svih relevantnih činilaca.

Što se tiče procesnih zakona, čini se da je opet potrebno preispitivanje novih rešenja osnovnih procesnih zakona – o parničnom i o krivičnom postupku – i njihovo temeljno usaglašavanje sa standardima pravičnog postupka, kao i sa realnošću sudske prakse u Srbiji. U odnosu na javne beležnike, osim formalnog produženja roka za početak rada ove pravosudne profesije, potrebno je i opštu javnost jasnije i preciznije pripremiti za prenošenje dela nadležnosti iz sudova i organa uprave na javne beležnike.

U vezi sa postupkom izbora sudija, tužilaca i zamenika javnih tužilaca mora se još jednom istaći da je ovaj pokušaj reforme značajno unazadio nezavisnost pravosuđa i uzrokovao nepotrebne troškove, čiji račun još ne može da se svede. Stoga bi valjalo da Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca u što kraćem roku⁶⁰ donesu odluke o izboru sudija i tužilaca na njihove

60 Iako je od Ustavnog suda tražen jedinstven rok za izbor na sudijsku funkciju, V. http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2012&mm=08&dd=22&nav_category=12&nav_id=636768, 01.09.2012.

funkcije. Najavljeno anketiranje sudija kako bi se ispitalo da li žele da se vrate na svoju funkciju⁶¹ u cilju pravljenja što bolje finansijske konstrukcije i slična praksa Državnog veća tužilaca, pravno su potpuno neutemeljene. Bilo kakva izjava neizabranog sudije, tužioca ili zamenika javnog tužioca u tom pogledu nije pravno obavezujuća, a oba tela dužna su da sva lica obuhvaćena odlukom Ustavnog suda koja ispunjavaju Zakonom propisane uslove izaberu na odgovarajuće funkcije, uz konstataciju, tamo gde je potrebno, da su za neka od njih ispunjeni uslovi za starosnu penziju. Svako drugo rešenje predstavljalo bi nedopustivu improvizaciju i ponovno nepoštovanje prava sudija i nosilaca javnotužilačke funkcije.

U odnosu na očekivanja Evropske komisije, koja su od značaja za početak pregovaranja o članstvu u Evropskoj uniji, postupak reforme pravosuđa direktno je povezan sa ostvarivanjem funkcija države na način koji odgovara modernoj, demokratski uređenoj zajednici, sa daleko efikasnijom borbom protiv korupcije i organizovanog kriminala nego što je to do sada bilo, kao i većim i ozbiljnijim garancijama poštovanja osnovnih ljudskih prava i sloboda. Srbija neće moći da otpočne svoj evropski put bez ispunjenja ovih pretpostavki, a u njihovom osnovu nalazi se nezavisno, stručno i efikasno pravosuđe, lišeno političkih i drugih upliva i nedozvoljenih uticaja.

Ana Knezevic Bojovic, PhD

Mario Reljanovic, PhD

JUDICIAL SYSTEM REFORM

Summary

The judicial system reform has been an important issue in Serbia ever since the democratic changes of 2000. The reform was motivated by the desire to achieve the ideal of an efficient and competent judiciary, capable of responding to the challenge of managing the massive backlog of unresolved cases, a judiciary that will depart from the legacy of the authoritarian regime, which was characterised by politically motivated decisions and instrumentalisation of the judicial office. The efforts made have yielded little results, and the implementation of new legislative solutions was postponed. Lustration was not carried out; the judiciary was compromised by new scandals; an unfavourable media image was created.

Following the constitutional change of 2006, a comprehensive judicial system reform was implemented. The reform had three components – setting up the new court and prosecutorial network, which implied changes of the number, names and competence of courts and prosecutor's offices; a general appointment of all judges, prosecutors, and deputy prosecutors; the adoption of a number of statutes directly or indirectly related to the judiciary and access to justice.

61 Saopštenje sa sednice Visokog saveta sudstva od 22. avgusta 2012. godine, V. <http://www.vss.sud.rs/Saopstenja.htm>, 01.09.2012.

The authors investigate the judicial reform process and its practical consequences by analysing several topical issues – access to justice, efficiency of the judiciary, review of the reappointment of judges and prosecutors, changes to legislation and introduction of new legal institutes. They show that the objectives of the judicial reform in Serbia not only remain unaccomplished, but that the reform is a step back in many respects. The authors challenge the plausibility of the new judicial network, heavily criticise the review process conducted with regards to the re-appointment of judges and prosecutors (from first-hand experience) and challenge the viability of some new legislative solutions.

Key words: judicial system reform, access to justice, reappointment of judges and prosecutors, new legislative solutions, Serbia.