

Funded
by the European Union
and the Council of Europe



COUNCIL OF EUROPE



Implemented
by the Council of Europe

Zajednički projekat Evropske unije i Saveta Evrope
Jačanje kapaciteta policije i pravosuđa za borbu protiv korupcije u Srbiji (PACS)
www.coe.int/pacs

Tehnički dokument

PROCENA RIZIKA OD NEPROFESIONALNOG PONAŠANJA I KORUPCIJE U SUDSTVU I TUŽILAŠTVU U SRBIJI

Pripremili

*James Hamilton, Jose Igreja Matos i Quentin Reed (eksperti Saveta Evrope) i
Lado Laličić i Milica Đunić (Sekretarijat Saveta Evrope)*

April 2014.

Sadržaj

UVOD I REZIME.....	4
1. METODOLOGIJA	11
1.1 Plan rada.....	11
1.2 Cilj.....	12
2. SUDSTVO I TUŽILAŠTVO U SRBIJI: POSTOJEĆE STANJE	13
2.1 Struktura i osnovne odlike	13
2.2 Aktuelne strategije reformi	14
2.2.1 Strategija reforme pravosuđa.....	14
2.2.2 Strategija borbe protiv korupcije	15
2.2.3 Uloga Agencije za borbu protiv korupcije.....	15
3. PONAŠANJE SUDIJA I TUŽILACA	16
3.1 Zvanični podaci	16
3.2 Podaci dobijeni iz istraživanja javnog mnjenja	17
3.3 Podaci dobijeni iz razgovora.....	18
4. PITANJA I FAKTORI RIZIKA.....	19
4.1 Imenovanja i upravljanje.....	19
4.1.1 Izbor sudija i članova Visokog saveta sudstva	19
4.1.2 Izbor tužilaca i članova Državnog veća tužilaca	20
4.1.3 Ključne upravne funkcije VSS-a i DVT-a	21
4.1.4 Izbor 2009. godine	21
4.1.5 Uloga Pravosudne akademije.....	22
4.1.6 Problemi/rizici	23
4.1.7 Kontrola budžeta	27
4.1.8 Predlozi za upravljanje.....	27
4.2 Resursi.....	29
4.3 Pravna sigurnost i ujednačenost.....	30
4.3.1 Menjanje zakona	31
4.3.2 Neujednačena sudska praksa.....	31
4.4 Organizacija rada.....	33
4.4.1 Specijalizacija	33
4.4.2 Raspodela predmeta u sudovima i tužilaštvima.....	34
4.4.3 Prikupljanje dokaza	35
4.4.4 Status pomoćnog osoblja.....	36
4.4.5 Odeljenja za borbu protiv korupcije / nadzor i praćenje visokorizičnih predmeta	36

4.4.6 Sudski veštaci.....	37
4.5 Reforme krivičnog postupka	38
4.5.1 Sporazum o priznanju krivice i načelo oportuniteta	40
4.5.2 Kontrola nad istragama: odnos između javnog tužilaštva i policije	41
4.5.3 Obuka	41
4.6 Mehanizmi za procenu rezultata rada	43
4.7 Planovi integriteta	46
4.8 Sukob interesa i normativni okvir za standarde/etiku	48
4.9 Sankcije i disciplinski postupci	49
4.9.1 Prijavljivanje imovine i prihoda.....	50
ZAKLJUČNE NAPOMENE	51

UVOD I REZIME

U ovoj studiji izneta je opšta procena kapaciteta sudstva i tužilaštva u Srbiji za uspostavljanje i održanje integriteta i profesionalnog ponašanja, a identifikovani su i činioци zbog kojih bi se mogao pojaviti ili povećati rizik od neprofesionalnog ponašanja u sudstvu i tužilaštvu. Primarni fokus ocene rizika nije na korupciji, već na širem dijapazonu problema, od kojih jedan može biti korupcija. Za potrebe ove studije, neprofesionalno ponašanje je definisano kao svako ponašanje koje može poremetiti valjano obavljanje funkcija sudstva i tužilaštva. Ovo obuhvata (a) korupciju, (b) neprofesionalno ponašanje ili nesavestan rad koji ne obuhvata korupciju, kao i (c) ponašanje koje je posledica neovlašćenih spoljnih pritisaka ili percepcija o takvim pritiscima. U prvom odeljku biće detaljnije obrazloženi opseg studije i metodologija koja je u njoj primenjena.

Treba ukazati na tri ključne tačke kada je reč o opsegu i oceni rizika:

- Ocena rizika prvenstveno je usredsređena na krivične sudove i tužilaštva, dok je mnogo manje informacija prikupljeno o parničnim, trgovinskim i upravnim sudovima ili sudovima za prekršaje. Međutim, mnoga pitanja koja su u ovoj studiji dotaknuta verovatno će se u podjednakoј meri ili na sličan način primenjivati i na druge ogranke sudstva i tužilaštva. Krivični sudovi i tužilaštva ne moraju nužno predstavljati jedinu „metu“ za lica koja nastoje da korumpiraju pravosudni sistem, a posledice neprofesionalnog ponašanja sudstva ili tužilaštva mogu biti izuzetno teške i u parničnoj ili trgovinskoј oblasti, isto onoliko koliko i u krivičnoј oblasti.
- Ovu procenu bi trebalo tumačiti zajedno sa izveštajem PACS-a „Analiza rizika u cilju procene regulatornih i organizacionih prepreka efikasnim krivičnim istragama i postupcima u krivičnim delima korupcije“ (ECCU-PACS SERBIA-TP9-2014). Korupcija i drugi vidovi neprofesionalnog ponašanja u sudstvu i tužilaštvu trebalo bi da budu sagledani u kontekstu celokupnog procesa sprovođenja zakona: tužilaštvo i policija su tesno međusobno povezani u istrazi krivičnog dela, a problemi u vezi s neprofesionalnim ponašanjem u policiji su, u celini gledano, isto onoliko važni koliko su takvi problemi važni i kada se pojave u tužilaštvu i sudovima.
- U meri u kojoj se ova ocena rizika bavi korupcijom, njen cilj nije da ustanovi koliko su efikasni sudstvo i tužilaštvo u rešavanju slučajeva korupcije koji su im povereni u sklopu njihovih profesionalnih dužnosti i odgovornosti, već da se proceni njihova delotvornost u sprečavanju i suzbijanju takvog ponašanja u vlastitim redovima.

Sledeći nalazi su ključni u pogledu procene rizika:

- Prema istraživanjima, nivo percepcije javnosti o neprofesionalnom ponašanju u sudstvu, a posebno neprofesionalnom ponašanju koje je povezano sa korupcijom veoma je visok. Međutim, takva istraživanja javnog mnjenja ne bi trebalo tumačiti kao pokazatelj stvarnog nivoa korupcije. Istraživanja stvarnih iskustava građana u pogledu korupcije u sudstvu dala su veoma različite rezultate, pa nije moguće doneti jasne zaključke. Mnogi ispitanici u istraživanjima sprovedenim tokom rada na ovoj studiji

tvrdili su da **korupcija među sudijama i tužiocima nije nužno onoliko rasprostranjena koliko bi se to moglo zaključiti na osnovu percepcije javnosti.**

- Mnogi formalni okviri koji predstavljaju osnov profesionalnog ponašanja u Srbiji (na primer etički kodeksi) sasvim su odgovarajući, ali je svest o njihovom postojanju u nekim slučajevima ograničena. Međutim, **institucionalni okvir za upravljanje u sudstvu i tužilaštvu je takav da postoji prostor za političke uticaje na imenovanja i unapređenja u obe profesije, a dodatni problem je to što imenovanja podležu periodičnoj obnovi, pa se time stvara ozbiljna pretnja nezavisnosti odnosno samostalnosti i nepristrasnosti obe struke.** Ti činioци stvaraju rizik od neželjenog uticaja na ponašanje tužilaca i sudija, bilo neposredno, bilo u obliku preventivnog opreza u rešavanju predmeta koji se mogu ticati određenih interesa političara ili onih čije interese političari žele da zaštite.
- Posle nezakonitog *de facto* razrešenja sudija i tužilaca 2009. godine, Visoki savet sudstva (VSS) i Državno veće tužilaca (DVT) izabrani su 2011. bez učešća značajnog dela sudija i tužilaca. **Usled toga, mnogi percipiraju VSS i DVT kao tela kojima nedostaju legitimnost ili kredibilitet, pa su ona stoga slaba i nedelotvorna i malo je verovatno da će valjano obavljati svoje ključne funkcije.** Konkretno, malo je verovatno da tela koja ne uživaju dovoljno visok stepen poštovanja mogu biti delotvorni predvodnici borbe za uspostavljanje visokih pravosudnih standarda ili imati neophodan kredibilitet za obavljanje neke druge značajne regulatorne funkcije, uključujući tu ključne funkcije vrednovanja rezultata rada i vođenja disciplinskih postupaka. Postoji snažan utisak da ta situacija u celini doprinosi opštem osećaju nedovoljno dobrog stanja (*malaise*) u tim dvema profesijama.
- Osnivanje **Pravosudne akademije**, kao jedinog kanala putem koga neko može postati sudija ili tužilac, predstavlja pokušaj, vredan pohvale, da se ograniči uticaj kronizma (stranačkih veza) i klijentelizma (prijateljskih veza) u postupku imenovanja. Međutim, to što ne postoji prelazno rešenje koje bi omogućilo licima koja su dugo radila kao sudijski ili tužilački pomoćnici da postanu sudije ili tužiocima, a da pritom ne moraju da završe kompletan nastavni program Pravosudne akademije, može demoralisati mnoge zaposlene i podstaknuti vredne i talentovane ljude da napuste sudstvo i tužilaštvo.
- Sudstvo i, naročito, tužilaštvo trpe posledice akutnog **nedostatka** resursa, tehničke i organizacione opremljenosti ili, u najboljem slučaju, neravnomerno raspodeljenih resursa, što je problem koji postavlja prepreke sudijama i tužiocima za njihovo valjano obavljanje funkcije.
- Stupanje na snagu novog **Zakonika o krivičnom postupku (ZKP)** za sva tužilaštva 1. oktobra 2013, donelo je radikalne promene kada je reč o tužilačkim ovlašćenjima i o organizaciji rada sudova, što može **stvoriti rizike od neprofesionalnog ponašanja.** Mnogi sagovornici su se složili da za promene koje su uvedene nije bilo dovoljno priprema i obuke, niti su bili dodeljeni neophodni resursi.

Objedinjene **preporuke** na osnovu ove ocene rizika su sledeće:

1. Saglasno cilju 1.1.1.3 Nacionalne strategije reforme pravosuđa (NSRP), ustavnim amandmanima bi trebalo isključiti ulogu Narodne skupštine u izboru sudija (uključujući i izbor predsednika sudova), tužilaca i (u skladu sa detaljnijim komentarima koji slede, a koji se odnose na evropske standarde u ovim oblastima) Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca. Budući da VSS i DVT imaju ulogu u izboru i napredovanju sudija i tužilaca, način izbora ovih tela treba da bude u skladu sa evropskim standardima i preporukama, kao i sa mišljenjima relevantnih evropskih tela.¹ U tim evropskim instrumentima jasno se stavlja do znanja sledeće: većinu ili znatan deo članova pravosudnih saveta treba da biraju same sudije i tužioci; među izabranim članovima treba da budu i predstavnici civilnog društva i pravničke struke, koje mogu birati pravnici i civilno društvo; ni pod kakvim okolnostima u pravosudnim savetima ne treba da budu aktivni političari; eventualna uloga parlamenta treba da se svodi samo na izbor onih članova koji nisu sudije i taj izbor treba da se obavlja kvalifikovanom većinom da bi se izbegla politizacija; pravosudni saveti treba sami da biraju svoje predsednike. Potom, ti reformisani pravosudni saveti treba da vrše izbor sudija i tužilaca.
2. U skladu sa strateškom smernicom 1.4.1 NSRP, a posebno u skladu s merom 1.4.1.3, treba utvrditi jasna pravila i procedure za imenovanje predsednika sudova i javnih tužilaca kako bi se sprečilo da na tim položajima isuviše dugo budu vršioci dužnosti. To konkretno znači da treba odrediti maksimalni vremenski period u kojem se funkcija predsednika nekog suda ili javnog tužioca može obavljati u svojsstvu vršioca dužnosti, tako da on ne bude duži od vremenskog perioda određenog za imenovanje.
3. Kao privremena mera, pored onih koje su predviđene u NSRP-u, radi ponovnog uspostavljanja legitimnosti Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca i vraćanja poverenja u njih, članovi postojećih sastava tih tela bi trebalo da se povuku, kako bi se sprovedli izbori za VSS i DVT na kojima mogu učestvovati sve sadašnje sudije i tužioci.
4. VSS i DVT treba da budu uspostavljeni kao ključna tela za identifikovanje i rešavanje problema sudstva i tužilaštva; za posredovanje u komunikaciji između sudija/tužilaca i drugih institucija, sa posebnom pažnjom na odgovarajući način komunikacije sa izvršnom i zakonodavnom vlašću, kao i sa javnošću i medijima i za obe-

¹To su pre svega: Evropska povelja o Zakonu za sudije, usvojena u Strazburu u julu 1998. (DAJ/DOC(98)23); Preporuka (2010)12 Komiteta ministara Saveta Evrope o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornosti; Mišljenje br. 1 (2001) Konsultativnog saveta evropskih sudija (CCJE) o standardima koji se tiču nezavisnosti pravosuđa i nepremestivosti sudija; Mišljenje br. (2007) 10 CCJE o pravosudnom savetu u službi društva; tu su i preporuke Venecijanske komisije, pre svega njen „Izveštaj o imenovanjima sudija CDL-AD(2007)028 od 16–17. marta 2007, Izveštaj o nezavisnosti pravosudnog sistema Prvi deo: Nezavisnost sudija”, CDL-AD(2010)004 od 12–13. marta 2010; kao i „Izveštaj o evropskim standardima koji se tiču nezavisnosti pravosudnog sistema: Drugi deo – Tužilaštvo CDL-AD(2010)040.

zbeđenje odgovornosti u odnosu na javnost, a u skladu sa zaštitom nezavisnosti i samostalnosti sudija i tužilaca. Mere koje treba preduzeti da bi se ovo postiglo obuhvataju: uspostavljanje/uvođenje veb stranice sa potpunim pristupom odlukama VSS/DVT i njihovim aktivnostima, pritužbama građana (ili bar statističkim podacima o njima), istraživanjima i analizama; organizovanje najavljenih poseta VSS/DVT sudovima/tužilaštvima; uspostavljanje jasnih mehanizama putem kojih sudije/tužioci mogu stupiti u kontakt sa savetom/većem i u formalnom i u neformalnom smislu; organizovanje godišnje konferencije koja bi se usredsredila na neko posebno važno pitanje; formulacija i objavljivanje smernica i kodeksa ponašanja; učešće u obrazovanju javnosti i uvođenje predstavnika za štampu i osoblja za komunikaciju s medijima, bilo generalno, bilo u vezi sa konkretnim predmetima.

5. Izmene i dopune zakona ili ustavni amandmani, na osnovu kojih će se Pravosudna akademija uspostaviti kao jedini put za stupanje na funkciju sudije ili tužioca, treba da sadrže i prelazne odredbe na osnovu kojih će sudijski i tužilački pomoćnici koji ispunjavaju određene kriterijume (na primer dužina staža, godine života itd.) moći da budu kandidati za sudije ili tužioce ako polože završne ispite na Pravosudnoj akademiji, a da prethodno ne moraju da pohađaju celokupnu obuku.
6. Sudstvo i tužilaštvo treba da imaju zasebne budžete kojima će upravljati reformisani VSS, odnosno DVT. Uz poštovanje prava Vlade da donosi konačne odluke o budžetu, budžet za sudstvo i tužilaštvo treba da bude utvrđen na osnovu detaljnih predloga (koji će obuhvatiti tekuće troškove i kapitalna ulaganja) koje će podneti VSS i DVT. Ako Vlada ne prihvati te predloge ili ako ih menja, sve odluke bi trebalo da budu praćene jasnim i javnim pismenim obrazloženjem.
7. Da bi se omogućilo da VSS i DVT obavljaju budžetske i druge administrativne zadatke, svako od ova dva tela treba da zaposli višeg administratora (u suštini, on će obavljati funkciju generalnog direktora) koji će odgovarati Savetu, odnosno Veću, kao i druga lica sa potrebnim veštinama i znanjem, uključujući računovodstvo i informacionu tehnologiju.
8. Preporučuje se da se dalje razrade obaveze koje su navedene u NSRP-u, u pogledu potreba sudova i tužilaštava za resursima, pre svega da bi se opredelila adekvatna sredstva iz budžeta, kako bi se obezbedilo da naročito tužioci imaju odgovarajući prostor i opremu neophodnu da bi mogli valjano obavljati istražnu ulogu koja im je poverena novim Zakonikom o krivičnom postupku. Treba uložiti veće napore da bi se rešio problem neusklađenosti između potreba i resursa, koji postoji danas jer su sudovi u Beogradu i većim gradovima pretrpani poslom i nemaju dovoljno zaposlenih, dok u isto vreme neki sudovi u unutrašnjosti imaju mali broj predmeta u radu. Trebalo bi razmotriti mogućnost korišćenja finansijskih podsticaja kako bi se sudije ubedile da dobrovoljno pristanu na premeštaj u područja u kojima postoji veća potreba.
9. Vlasti treba da razmotre mogućnost promene zakonodavnog postupka (tj. postupka u kojem se inicira donošenje novog zakonskog propisa i izrađuje nacrt zakona) u tom smislu da se, pre izrade nacrta, izmena i dopuna zakona treba sprovesti analiza efekata propisa, procena stvarne potrebe za izmenama o kojima je reč (u pore-

đenju sa boljim sprovođenjem postojećih zakona), kao i analiza uticaja tih izmena i dopuna na druge zakonske odredbe.

10. Pojam „obaveznog precedenta” nije deo srpskog pravnog poretka i mnogi srpski pravници bi se usprotivili njegovom uvođenju. Mada zbog toga može izgledati da nije moguće uspostaviti mehanizam koji obezbeđuje obavezna tumačenja sudske prakse, trebalo bi ipak uvesti mehanizam kojim bi Vrhovni kasacioni sud mogao da iznosi mišljenja o spornim pravnim pitanjima koja bi, čak iako nisu formalno obavezujuća, uživala veliki autoritet kao mišljenja najvišeg suda u Srbiji. Posebno bi bilo korisno ako bi se omogućila dodatna žalba na redovne odluke Vrhovnom kasacionom sudu, bar u onim slučajevima u kojima sudska praksa apelacionog suda nije konzistentna. Da bi se sprečilo da Vrhovni kasacioni sud bude pretrpan predmetima, samom Vrhovnom sudu moglo bi se dati ovlašćenje da odlučuje da li će rešavati po nekoj žalbi, primenjujući test na osnovu koga će se utvrditi da li je reč o predmetu koji se tiče nekog važnog ili prethodno nerazjašnjenog pravnog pitanja. Drugi mogući mehanizam za uspostavljanje ujednačenije primene zakona moglo bi da bude uvođenje sistema prethodnih presuda o pravnim pitanjima koje bi donosili niži sudovi, nalik sistemu prethodnih presuda Suda pravde Evropske unije.
11. Strateški cilj 2.8 NSRP-a, a pre svega formiranje centralne baze sudskih odluka trebalo bi formulisati/razraditi kao prioritetni cilj, umesto da se on uopšteno označi kao „dugoročni”. Pored toga, Vrhovni kasacioni sud bi trebalo da ustanovi sistem podnošenja pravnih izveštaja, na osnovu koga bi se redovno dostavljali sažeci značajnih predmeta.
12. Pravilnik o upravi u javnim tužilaštvima trebalo bi izmeniti i dopuniti tako da se detaljno razjasni pod kakvim okolnostima javni tužioci mogu odstupiti od standardnog postupka za raspodelu predmeta u svome tužilaštvu – čime bi se otklonila sveobuhvatna kategorija „drugih razloga”.
13. Trebalo bi doneti potrebne izmene i dopune zakona i obezbediti dovoljno sredstava u budžetu kako bi tužilaštva i sudovi mogli da uvedu kao standardnu proceduru elektronsko snimanje uzimanja iskaza od svedoka ili osumnjičenih i snimanje sudskih postupaka.
14. Izmene i dopune ZKP-a trebalo bi da sadrže i odredbe koje bi obezbedile da se specijalne istražne tehnike (posebne dokazne radnje) mogu koristiti za veći broj krivičnih dela u vezi s korupcijom, posebno obuhvatajući ona dela koja sadrže element neprofesionalnog ponašanja sudija ili tužilaca.
15. Trebalo bi preduzeti privremene mere koje bi omogućile da se određeni administrativni i tehnički zadaci prebace na tehničko/pomoćno osoblje i sudijske pomoćnike.
16. Trebalo bi preduzeti mere koje bi obezbedile da tehničko/pomoćno osoblje i sudijski pomoćnici budu zaposleni na osnovi (ugovoru) koja je u skladu sa njihovim obavezama i odgovornostima.

17. Izmenama i dopunama Zakona o sudskim veštacima i, ako je potrebno, propisa o njegovoj primeni trebalo bi utvrditi jasne kriterijume za imenovanje i plaćanje naknade veštacima i standarde ponašanja sudskih veštaka, kao i to da se imenovanja objavljuju i budu dostupna javnosti.
18. Po stupanju na snagu novog ZKP-a , trebalo bi uspostaviti mehanizme za kontrolu nad diskrecionim pravima tužilaca da bi se napravila ravnoteža između prava odbrane i tužilaštva i smanjio rizik od proizvoljnih odluka tužilaca ili rizik od zloupotreba. To bi trebalo da obuhvati: i) mehanizam kojim sudije mogu zatražiti od tužioca da preispita svoje odluke, kao što su odluke o nepokretanju postupka ili o odustajanju od optužbe, u procesu koji izričito uključuje više tužilaštvo, ii) dovoljno detaljna pravila dokaznog postupka i iii) interne smernice o ponašanju i kanalima preko kojih je moguće davati određene savete (vidi Preporuku br. 32).
19. Član 77. ZKP-a trebalo bi izmeniti tako da se pravo na besplatnu odbranu obezbedi svakom licu koje ne može da plati branioca, a tereti se za delo za koje je zaprećena kazna zatvora.
20. Kada je reč o zaključivanju sporazuma o priznanju krivice, treba pronaći mehanizam koji će obezbediti da načela izricanja kazne budu jasna. Da bi podstakli priznanje krivice u što ranijoj fazi postupka, sudovi bi trebalo da u ovakvim slučajevima izriču blaže kazne nego što se očekuje da će biti izrečene, posle sprovođenja celog suđenja, možda uz smanjenje od jedne četvrtine ili jedne trećine. Ipak, sud ne treba da prihvati priznanje krivice ukoliko nije uveren da optuženi/a razume svoja prava i mogućnosti te da je dobio/la pravni savet, kao i da su dokazi, vezani za pomenuti sporazum o priznanju, održivi. Apelacionom sudu može biti povereno da utvrdi određena opšta načela u vezi sa izricanjem presuda uz obavezu sudija u postupku da daju odgovarajući značaj tim načelima. Alternativno, moglo bi se osnovati savetodavno telo za presuđivanje u ovim slučajevima koje bi obavljalo taj zadatak.
21. Trebalo bi doneti i pismene smernice za tužioce o primeni načela oportuniteta. Ove smernice treba jasno da odrede raspon diskrecije tužilaštva, principe koje treba primenjivati u praksi i stepen u kome odluke u kojima se primenjuje princip oportuniteta treba da budu evidentirane ili odobrene od strane višeg tužioca.²
22. Tužiocima i sudijama treba obezbediti znatno više obuke o njihovoj ulozi i dužnostima saglasno novom ZKP-u da bi se omogućilo da oni budu potpuno opremljeni i obučeni da obavljaju svoju funkciju na način koji je primeren akuzatornom sistemu, koji je nedavno uveo svojevrsan „dodatak” u postojeću pravnu tradiciju. Posebno bi u obuci za tužioce valjalo naglasiti da oni sada imaju obavezu da se staraju o pravima okrivljenih u akuzatornom postupku u kome više nema onakvog sudskog nadzora kakav je ranije postojao.

² U skladu sa informacijom koja je naknadno dobijena od strane javnih tužilaca iz Novog Sada, smernice već postoje, te se ova preporuka smatra ispunjenom.

23. Zahtevi ZKP-a u smislu potrebnih resursa trebalo bi da budu jedan od ključnih podataka za utvrđivanje budžetskih zahteva za sudstvo i tužilaštvo (vidi Preporuku br. 8).
24. Kriterijumi za ocenu rezultata rada sudija i tužilaca trebalo bi da budu konsenzualno utvrđeni, tj. kroz opsežne konsultacije sa onima čiji će rad biti ocenjivan, kao i s drugim pripadnicima pravne struke. Ti kriterijumi ne treba da sadrže indikatore koji zavise od bilo kakvih drugih činilaca, već samo od rezultata rada sudija ili tužilaca, sem ako nije reč o činocima koji se mogu lako uzeti u obzir i kontrolisati u postupku ocene.
25. U pogledu preporuka sadržanih u Odeljku 1, suštinski je značajno da se uspostavi puna nezavisnost VSS-a i DVT-a, da bi oni mogli obavljati ulogu apelacionog organa u vrednovanju rezultata rada.
26. Odgovore odnosno obrazloženja na loše ocene dobijene u postupku vrednovanja rada trebalo bi davati zasebno za svaki pojedinačni slučaj i oni ne bi trebalo automatski da dovedu do razrešenja nosioca pravosudne funkcije. Posledice osrednjih ili slabih rezultata rada trebalo bi proširiti kako bi se omogućila ili zahtevala, na primer, obavezna obuka kao prva mera na kojoj bi se unapredile potrebne veštine ili popunile praznine u znanju. Treba ponovo razmotriti niz kvantitativnih kriterijuma za ocenjivanje, naročito brojanje slučajeva u radu bez ikakvog uvažavanja kompleksnosti tih slučajeva, meru ocenjivanja uspešnih žalbi i „ocene uspešnosti“ tužilaca. Ako se takva merenja vrše, rezultati treba da se posmatraju samo kao indikativni, a ne kao odlučujući faktori problema, ukoliko nema detaljnije analize o njima.
27. Postupci za vrednovanje rada sudija i tužilaca trebalo bi da obuhvate i mogućnost da oni daju povratne informacije tokom tih postupaka, kao i da se uspostavi mehanizam za ulaganje žalbi, koji bi bio deo disciplinskog mehanizma sa daljim pravom žalbe sudu, kada postoji proceduralni i pravni osnov za žalbu.
28. Ne bi trebalo svakoj pojedinačnoj instituciji u sektoru staviti u zadatak da donosi planove integriteta, već samo onima koje imaju važnu koordinacionu ulogu. Kada je reč o sudijama, to treba da bude samo VSS ili VSS zajedno s Vrhovnim kasacionim sudom; kada je reč o tužilaštvu, to treba da bude DVT zajedno s Republičkim javnim tužilaštvom (RJT), s obzirom na važnu ulogu koju RJT već ima u nadzoru nad primenom mehanizama borbe protiv korupcije u tužilaštvu.
29. Trebalo bi promeniti obrazac planova integriteta da bi oni bili u manjoj meri striktni, a posebno bi valjalo dati smernice konkretnim institucijama, kao i okvir o tome kako razmišljati o konkretnim problemima u vlastitim institucijama, umesto da se unapred utvrđuju pitanja koja treba rešiti ili propisuju mere koje treba preduzeti da bi se postiglo rešenje. Pored toga, trebalo bi izmeniti smernice kako planovi integriteta ne bi bili usko usredsređeni samo na „sprečavanje korupcije i borbu protiv nje“ već da budu šire orijentisani ka jačanju integriteta i uspostavljanju dobrog ponašanja - sektorska politika borbe protiv korupcije u užem smislu tu predstavlja samo jedan činilac.

30. Institucije treba da budu u obavezi da ažuriraju planove integriteta ili u redovnijim intervalima³ ili kao odgovor na novonastale okolnosti. Na primer, to može biti stupanje na snagu novog ZKP-a.
31. VSS i DVT bi trebalo da učine dostupnim i aktivnije promovišu pravila i standarde ponašanja za sudije i tužioce, kao što su pravila i standardi koji se nalaze u etičkim kodeksima, dok bi nastavni plan i program Pravosudne akademije trebalo revidirati u tom smislu da sadrži i etiku i standarde ponašanja kao nezaobilaznu komponentu stalne obuke sudija i tužilaca.
32. Obuka takođe treba da obuhvati interne smernice i mehanizme za davanje saveta tužiocima o odgovarajućem ponašanju u određenim situacijama, na njihov zahtev, kroz primere iz prakse i stvarnog života, kao što su scenariji koji sadrže etičke dileme i pokušaje nedozvoljenog uticaja. Obuka bi takođe trebalo da obuhvati i advokate i zastupnike odbrane da bi se podstakle zajedničke vrednosti u novom sistemu krivičnog postupka.
33. Saglasno cilju 3.1.2.4 Akcionog plana za borbu protiv korupcije, potrebno je doneti neophodne izmene zakona i preduzeti institucionalne korake da bi se obezbedilo da Agencija za borbu protiv korupcije ima pristup ostalim javnim bazama podataka o imovini i prihodima državnih funkcionera.

1. METODOLOGIJA

1.1 Plan rada

Analiza rizika je započeta u maju 2013. godine kada je pripremljen Metodološki vodič analize rizika⁴. Ovaj dokument daje opšti okvir u vezi sa identifikacijom, analizom i procenom ključnih rizika koji su povezani sa postojanjem korupcije. Pored ovoga, Plan rada koji razrađuje korake i vremenski okvir za implementaciju analize rizika, predviđa tri različite faze koje treba preduzeti u okviru ove aktivnosti:

Faza 1 – pregled i prikupljanje relevantne literature, pravnog okvira i prethodno sprovedenih istraživanja;

Faza 2 – dve posete relevantnim institucijama i razgovori sa njihovim predstavnicima (*tokom ove faze ekspertska grupa se sastala sa predstavnicima: Visokog saveta sudstva,*

³ Mada se u članu 19 Smernica za izradu i sprovođenje planova integriteta navodi da rukovodilac institucije može da zahteva pripremu plana pre/tokom ovih intervala i kada on/a proceni da je narušen integritet institucije, to ostaje samo kao opciono/diskreciono pravo.

⁴ <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/PACS-Serbia/Technical%20Paper/TP1%202013%20PACS%20RA%20Methodology%20Serb.pdf>

Državnog veća tužilaca, Vrhovnog kasacionog suda, apelacionih i viših sudova i tužilaštava u Beogradu, Novom Sadu, Nišu i Kragujevcu; Advokatske komore; Agencije za borbu protiv korupcije; Saveta za borbu protiv korupcije; Pravosudne akademije; NVO sektora; i međunarodnih organizacija)

Faza 3 - je bila posvećena finalnoj oceni analize, pripremi izveštaja i distribuciji izveštaja relevantnim partnerima.

1.2 Cilj

Cilj ove studije je identifikovanje činilaca u okviru sudstva i tužilaštva u Srbiji koji bi mogli ugroziti nepristrasno, odgovorno i efikasno obavljanje javne funkcije. Ti činioци su oni koji povećavaju verovatnoću da sudije i tužιοci (kao i drugi funkcioneri/osoblje, ako je to od značaja) učestvuju u dve vrste neprofesionalnog ponašanja:

i) Ponašanje na način koji služi njihovim ličnim interesima, a ne interesima javnosti. To može obuhvatiti:

- Razne vrste korupcije, a pre svega:
 - o traženje ili primanje mita u zamenu za donošenje odluka ili uzdržavanje od donošenja odluka ili postupaka na određen način tokom obavljanja službene dužnosti, kao što je davanje prioriteta nekim pitanjima,
 - o kronizam – podsticanje i zastupanje interesa povezanih lica, kao što su prijatelji, susedi, poslovni partneri ili politički saveznici, bilo tokom donošenja sudskih odluka, bilo u upravljanju ljudskim resursima,
 - o nepotizam – zalaganje za interese članova porodice, bilo prilikom donošenja sudskih odluka, bilo u upravljanju ljudskim resursima,
 - o donošenje odluka uz očekivanje sticanja lične koristi, dobijanja prednosti, ili izvlačenje koristi od pojedinca ili grupe, čak i gde nije uključeno direktno podmićivanje,
 - o postupanje u određenom slučaju uprkos postojanju sukoba interesa.
- Ostale oblike neprofesionalnog ponašanja ili ponašanja koje nije nužno povezano s korupcijom, kao što je
 - o nepravično ili neravnopravno postupanje prema građanima/klijentima,
 - o dopuštanje da pristrasnost ili predrasuda utiču na odluku
 - o nepoštovanje utvrđenih procedura / nepoštovanje zakonskih zahteva,
 - o prekomerni formalizam / preterano insistiranje na proceduri,
 - o insubordinacija, opstrukcionizam,
 - o nestručnost,
 - o grubo ili nepristojno ponašanje.

ii) Ponašanje na način koji predstavlja reakciju na spoljne pritiske ili pretpostavljene pritiske na instituciju da ne obavlja svoju ulogu u javnom interesu (kao što je donošenje određenih odluka ili uzdržavanje od donošenja određenih odluka, ili sprovođenje istraga na određen način). Takvi pritisci obuhvataju:

- politički pritisak,
- iznudu - obezbeđivanje povoljnog tretmana od sudija ili tužilaca pretnjama.

Razne vrste neprofesionalnog ponašanja mogu se preklapati. Na primer, uobičajena strategija koju koriste pripadnici organizovanih kriminalnih grupa jeste davanje „ponuda koje se ne mogu odbiti” (*throffers*), tj. nuđenje policijskim ili pravosudnim zvaničnicima izvesnih koristi ako postupaju na određen način, u kombinaciji s pretnjom da će pretrpeti štetne posledice ako tako ne budu postupili.

Ova studija polazi od toga da je za sudstvo i tužilaštvo, da bi delotvorno obavljali svoju javnu funkciju, potrebno da imaju na raspolaganju širok dijapazon institucionalnih mehanizama koji su postavljeni tako da spreče neprofesionalno ponašanje (preventivni mehanizmi), odnosno da se bave rešavanjem takvog ponašanja tamo gde do njega dođe (mehanizmi ublažavanja):

- Preventivni mehanizmi obuhvataju sistem upravljanja koji osigurava nezavisnost i profesionalnost sudija i tužilaca, pravično i na zaslugama zasnovano zapošljavanje/imenovanje, obezbeđivanje dovoljnih resursa, kreiranje radnih procedura koje na minimum svode rizik od neprofesionalnog ponašanja, širenje i primenu mera i procedura koje jačaju etičko ponašanje i štite sudije/tužioce od nedoličnih ponuda itd.;
- Mehanizmi ublažavanja obuhvataju žalbene mehanizme, delotvorne disciplinske postupke, srazmerne kazne u slučajevima neprofesionalnog ponašanja itd.

Ako ne postoje gore pomenuti mehanizmi, može se očekivati da se pojave institucionalni rizici, čak i u situacijama gde nepostojanje jednog takvog mehanizma nema nužno za posledicu neprofesionalno ponašanje. Pored činilaca koji mogu neposredno ohrabriti ili omogućiti neprofesionalno ponašanje kakvo je gore opisano, u ovom dokumentu se takođe ukazuje na činioce koji bi mogli indirektno da povećaju verovatnoću neprofesionalnog ponašanja. To su, na primer, mere ili sektorske politike koje doprinose opštoj destabilizaciji, demoralizaciji, nestručnosti ili drugim nepoželjnim pojavama.

2. SUDSTVO I TUŽILAŠTVO U SRBIJI: POSTOJEĆE STANJE

2.1 Struktura i osnovne odlike

Od demokratskih promena u Srbiji i smene predsednika Slobodana Miloševića 2000. godine, zakonski i institucionalni okvir delovanja sudstva i tužilaštva pretrpeo je krupne promene. Ustavom Srbije iz 2006. godine i zakonima koji su zatim usvojeni uspostavljena je nova mreža sudova i tužilaštava, novi okvir upravljanja i imenovanja za sudije i tužioce, uz promene osnovnih procesnih zakona.

Sudovi u Srbiji vertikalno se dele na osnovne sudove, više sudove, apelacione sudove i Vrhovni kasacioni sud. Horizontalna podela je podela na redovne sudove, krivične sudove, upravne sudove i privredne sudove. Postoje četiri apelaciona suda za žalbe-

ni postupak, sa izuzetkom privrednih sudova za koje postoji samo jedan apelacioni sud. Pored toga, o velikom broju blažih prestupa odlučuje zaseban sistem prekršajnih sudova i Viši prekršajni sud. Sistem tužilaštava u velikoj meri odražava strukturu sistema krivičnih sudova, tako da po jedno tužilaštvo odgovara svakom krivičnom sudu. Svaki sud ima predsednika suda i ostale sudije, dok svako javno tužilaštvo ima javnog tužioca koji je na čelu tog tužilaštva i zamenike javnog tužioca.

Godine 2013. bilo je oko 2.100 sudija, što je manje nego 2006, kada ih je bilo 2.400. Osnovni sudovi su Zakonom iz 2008. godine spojeni u sudske jedinice, a zatim su 2013. godine donete izmene i dopune istog Zakona, koje su za posledicu imale novu reformu sudske mreže, počev od januara 2014. godine, kada su ponovo uvedeni mnogi niži sudovi. Broj sudskih jedinica je sa 103 pao na 14, dok je u isto vreme udvostručen broj osnovnih sudova na 66, uz 58 osnovnih tužilaštava (postoji nekoliko javnih tužilaštava koja pokrivaju po dva suda). Bitno je reći da je u isto vreme broj sudijskih funkcija povećan na 3.089.

Pored standardne mreže sudova/tužilaštava, 2002. godine formirano je i posebno Tužilaštvo za organizovani kriminal (TOK) (pored još jednog tužilaštva posebne nadležnosti - Tužilaštva za ratne zločine). TOK je odgovoran za gonjenje učinilaca krivičnih dela organizovanog kriminala i drugih teških krivičnih dela, uključujući zloupotrebu položaja, podmićivanje i trgovinu uticajem kod izabраних funkcionera i funkcionera koje je imenovala ili postavila Narodna skupština, Vlada, Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca; samim tim, to obuhvata i sve članove VSS-a i DVT-a i sve sudije i tužioce. Što se tiče odgovarajuće sudske nadležnosti, za ove slučajeve je nadležno Posebno odeljenje Višeg suda u Beogradu. Tužilaštvo za organizovani kriminal je bolje snabdeveno resursima od drugih tužilaštava, oni koji u njemu rade imaju veće plate i postoji dovoljan broj tužilaca i pomoćnog osoblja, odgovarajući prostor i audio-vizuelna oprema za snimanje svih postupaka.

2.2 Aktuelne strategije reformi

Kada je reč o pravosudnom sistemu, važna su dva glavna strateška dokumenta: Nacionalna strategija reforme pravosuđa za period 2013–2018 i Nacionalna strategija borbe protiv korupcije za period 2013–2018. Svaku od tih strategija prati detaljni akcioni plan.

2.2.1 Strategija reforme pravosuđa

Narodna skupština je u julu 2013. godine usvojila sveobuhvatnu Nacionalnu strategiju reforme pravosuđa za period 2013–2018 (u daljem tekstu: Strategija reforme pravosuđa). Ta strategija se temelji na pet ključnih načela - nezavisnost, nepristrasnost i kvalitet pravde, stručnost, odgovornost i efikasnost - i na sledećih šest prioriteta:

- Reintegracija u pravosudni sistem sudija i javnih tužilaca koji su vraćeni na funkciju na osnovu odluke Ustavnog suda i preispitivanje pravosudne mreže;
- Rešavanje zaostalih predmeta - broj zaostalih predmeta prema stanju u decembru 2013, po podacima Ministarstva pravde, iznosio je tri miliona;

- Rešavanje predmeta u razumnim rokovima;
- Unapređenje statusa Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca i normativno regulisanje odgovornosti ta dva tela;
- Ujednačavanje sudske prakse;
- Uspostavljanje jedinstvenog sistema elektronskog pravosuđa.

2.2.2 Strategija borbe protiv korupcije

Nacionalna strategija borbe protiv korupcije za period 2013–2018 sadrži odeljak o pravosuđu. Kada je reč o sektorskoj politici koja se primenjuje radi sprečavanja neprofesionalnog ponašanja u pravosuđu i hvatanja u koštac s takvim pojavama, relevantni su sledeći ciljevi:

- Obezbediti punu nezavisnost, odnosno samostalnost i transparentnost pravosuđa u budžetskim ovlašćenjima (3.4.1);
- Obezbediti da proces izbora, napredovanja i odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija bude zasnovan na jasnim, objektivnim, transparentnim i unapred utvrđenim kriterijumima (3.4.2);
- Ojačati mehanizme za prevenciju sukoba interesa u pravosudnim profesijama (3.4.7);
- Obezbediti adekvatne resurse u javnim tužilaštvima i sudovima za postupanje u slučajevima korupcije (jačanje kapaciteta) (3.4.8);
- Regulirati rad sudskih veštaka (u odeljku u kome se opisuje stanje u pravosuđu, takođe se ukazuje na problem zakonom neregulisanog rada sudskih veštaka).

Strategija i akcioni plan pominju se do kraja ove studije, a vezano za sve teme gde to može biti relevantno. Pored Strategije i Akcionog plana, na čiju ulogu i važnost ćemo ukazati i u drugim delovima ove studije, postoje i druge reformske mere koje su uvedene ili koje su u procesu uvođenja. Reč je o sledećim merama:

- Novi Zakonik o krivičnom postupku, koji je stupio na snagu u januaru 2012. godine za Tužilaštvo za ratne zločine i Tužilaštvo za organizovani kriminal, a potom, 1. oktobra 2013. godine i za sva ostala tužilaštva;
- Novi sistemi za vrednovanje rada tužilaca i sudija;
- Novi mehanizmi i procedure za vođenje disciplinskog postupka protiv tužilaca i sudija.

2.2.3 Uloga Agencije za borbu protiv korupcije

Pored mehanizama koji postoje za podsticanje dobrog ponašanja i sprečavanja neprofesionalnog ponašanja i zloupotreba u sudstvu i tužilaštvu, Zakonom o Agenciji za

borbu protiv korupcije uspostavljen je, za državne funkcionere opšti okvir za sprečavanje korupcije i njeno otklanjanje, a definicija državnih funkcionera u ovom zakonu obuhvata i sve sudije i tužioce. Zakonom je osnovana Agencija za borbu protiv korupcije, koja u svojoj nadležnosti ima obavljanje četiri glavne funkcije relevantne za sprečavanje i otkrivanje korupcije među tužiocima i sudijama. Konkretnije, Agencija:

- Daje smernice za izradu planova integriteta u javnom i privatnom sektoru i nadzire njihovu primenu;
- Utvrđuje pravila o sukobu interesa i rešava po obaveštenjima državnih funkcionera o sukobima;
- Prima prijave i vodi registar imovine i prihoda državnih funkcionera;
- Rešava po pritužbama pravnih i fizičkih lica.

Sve navedene nadležnosti Agencije, odnosno mehanizmi koje ona ima na raspolaganju, razmotreni su u posebnim odeljcima ovog izveštaja.

3. PONAŠANJE SUDIJA I TUŽILACA

U ovom odeljku ukratko su navedeni podaci o pojavama neprofesionalnog ponašanja među sudijama i tužiocima. Treba naglasiti da merenje ili procenjivanje stvarnog ponašanja nije bio glavni cilj ove studije. Informacije koje su ovde predočene eksperti tumače kao neprecizne i samo indikativne, pa im stoga treba pristupati sa oprezom.

3.1 Zvanični podaci

Postoje samo veoma ograničeni zvanični podaci o neprofesionalnom ponašanju među sudijama i tužiocima, u smislu pokazatelja koji bi poticali iz disciplinskih ili krivičnih postupaka. Prema informacijama koje je dostavilo Tužilaštvo za organizovani kriminal, a prema stanju u novembru 2013. godine, ono je od svog osnivanja vodilo postupak protiv sedam sudija, od kojih je za troje izrečena pravosnažna osuđujuća presuda s kaznom zatvora u trajanju od tri do šest godina i konfiskacija nezakonito stečene dobiti. Pored toga, Tužilaštvo za organizovani kriminal je od 2012. godine, iniciralo postupke protiv jednog broja visokih funkcionera ili bivših državnih funkcionera, uključujući tri bivša ministra, aktuelnog direktora nacionalnog preduzeća za puteve, bivše direktore državne Agencije za privatizaciju i Republičkog zavoda za zdravstveno osiguranje, bivšeg zamenika generalnog sekretara Vlade i 11 bivših službenika/direktora Nacionalne železnice.

Tek odnedavno su u celosti uspostavljeni disciplinski mehanizmi i procedure za rešavanje problema neprofesionalnog ponašanja (vidi odeljke 4.8–4.9), pa je još suviše rano da se koriste podaci zasnovani na njihovom funkcionisanju. Međutim, sama mogućnost disciplinskih kazni za tužioce već je postojala. Prema podacima iz Republičkog javnog tužilaštva, tokom petogodišnjeg perioda koji je završen 2013. godine, godišnje je

u proseku „manje od dvoje ili troje tužilaca” razrešavano dužnosti usled nestručnosti ili neprofesionalnog ponašanja u odlučivanju, s tim što je bilo godina kada nijedan tužilac nije bio razrešen dužnosti.

3.2 Podaci dobijeni iz istraživanja javnog mnjenja

Kada je reč o problemima stvarnog neprofesionalnog ponašanja sudija i tužilaca, istraživanja ukazuju na to da su: i) percepcije o neprofesionalnom ponašanju veoma zastupljene, ali da je ii) znatno manje stvarno iskustvo takvog ponašanja, iako i stvarni nivo takvog ponašanja daje razlog za zabrinutost.

Što se tiče percepcija, većina raspoloživih podataka usredsređena je na korupciju. Prema anketi koju je UNODC⁵ (Kancelarija Ujedinjenih nacija za borbu protiv droge i kriminala) sproveo 2010, oko 52 posto ispitanika veruje da je podmićivanje uobičajeno u sudovima, dok njih 48 posto veruje da to važi i za Republičko javno tužilaštvo. Prema anketi koju je sproveo UNDP i CESID (iz decembra 2012. godine⁶), 64, odnosno 63 posto ispitanika smatralo je da su sudovi i tužilaštva korumpirani; te brojčane podatke premašili su samo rezultati za političke stranke (72 posto) i zdravstvo (69 posto), a percepcije su relativno stabilne od 2009. godine.

Tokom radnih misija/poseta eksperata, opšta pritužba sudija i tužilaca odnosila se na netačnost anketa u kojima se istražuju percepcije korupcije u sudstvu i tužilaštvu. Eksperti su saglasni s tom zabrinutošću - percepcije korupcije u celini moraju se uzimati s velikim oprezom iz razloga koji su opsežno objašnjeni, a neki od tih razloga mogu biti posebno relevantni kada je reč o sudstvu i tužilaštvu. Na primer, činjenica da samo mali postotak stanovništva stvarno dolazi u kontakt sa sudovima ili tužiocima, zatim uticaj koji ishodi konkretnih slučajeva mogu imati na percepciju korupcije (bez obzira na to da li je tu bilo ili nije bilo korupcije) itd.

Iz tog razloga može se smatrati da istraživanja stvarnog iskustva treba tretirati kao istraživanja znatno veće vrednosti. Glavni primeri takvih istraživanja u Srbiji su sledeći:

- Prema već pomenutom istraživanju UNDP-a, oko osam posto stanovništva dalo je mito u prethodnih 12 meseci; od još 2,5 posto zatraženo je da dâ mito, ali su oni to odbili, dok tri posto stanovništva ima nekog člana porodice koji je dao mito. Od onih koji su dali mito, dva do tri posto je dalo mito sudiji ili tužiocu, u poređenju sa 55

⁵ https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Serbia_corruption_report_web.pdf

⁶ http://www.rs.undp.org/content/dam/serbia/Publications%20and%20reports/English/UNDP_SRB_Corruption_Benchmarking_Survey_February_2013.pdf

posto onih koji su dali mito doktoru, 39 posto policajcu i četiri posto cariniku. Među građanima koji su odbili da daju mito, njih 10 posto je odbilo da dâ mito sudiji ili tužiocu.

- Prema istraživanju Globalni barometar korupcije, koje je 2013. sprovela organizacija *Transparency International (TI)*, od 24 posto ispitanika koji su dolazili u kontakt sa sudstvom u poslednjih 12 meseci, njih 18 posto je prijavilo da je dalo mito, što je znatno više nego 2010, kada je zabeleženo 13 posto i osam posto koliko je zabeleženo 2009. godine. Ti brojevi su viši nego u susednim zemljama: u bivšoj jugoslovenskoj Republici Makedoniji i Bosni i Hercegovini bilo je 16 posto onih koji su dali mito, dok ih je u Hrvatskoj bilo tri posto. Onih koji su dali mito policiji bilo je 16 posto, u poređenju sa 18 posto 2007, devet posto 2009. i 15 posto 2010. godine (u potonjem slučaju to odgovara udelu od oko četiri posto stanovništva).

Rezultati navedenih istraživanja toliko se razlikuju da nije moguće doneti pouzdan zaključak u vezi sa obimom stvarnog neprofesionalnog ponašanja i teških povreda radne dužnosti sudija i tužilaca.

3.3 Podaci dobijeni iz razgovora

Odgovori sagovornika u razgovorima tokom radnih misija/poseta eskperata, koji nisu bili iz reda sudija ili tužilaca mogu se objektivno sažeti na sledeći način, kao mišljenja koja su oni izrazili:

- Klasična korupcija u smislu podmićivanja verovatno nije široko rasprostranjen problem u sudovima ili tužilaštvu. Verovatnije je da je, na primer, nestručnost - bilo lična, bilo institucionalna, kao posledica nedostatka kapaciteta, resursa ili specijalizacije - šire rasprostranjen problem;
- Međutim, zbog nedovoljne nezavisnosti, ponašanje i sudija i tužilaca može biti osetljivo na politički uticaj. Konkretno: široko je sugerisano da će se sudije i tužiocu, posle izbornog postupka u 2010. godini, verovatno uzdržavati od posebno aktivnog angažovanja u slučajevima koji privlače veliku pažnju javnosti i koji utiču ili koji bi mogli da utiču na interese političara, imajući u vidu sve ono što se dešavalo vezano za pomenuti reizbor. Drugim rečima, osetan je uticaj koji je ovaj reizbor imao na stabilnost sudske vlasti i izazivanje nesigurnosti kod sudija u vezi sa stalnošću njihove funkcije. Sem toga, domaća stručna javnost i neki relevantni izveštaji međunarodnih organizacija ukazuju da je postupak imenovanja i napredovanja u Srbiji još uvek podložan političkom uticaju.

Zanimljivo je ukazati i na to da je percepcija stvarnog ili potencijalnog političkog pritiska/uticaja podjednako snažna i kada je reč o sudijama i kada je reč o tužiocima. Uprkos činjenici da je nezavisnost sudija, kako se čini, nešto bolje obezbeđena u institucionalnom smislu nego samostalnost tužilaca, sudije su češće i snažnije no tužiocu iznosili svoju zabrinutost zbog takvog uticaja (vidi odeljak 4.1).

Takođe, veoma je važno ukazati na to da su neke oblasti verovatno ranjivije od drugih na različite oblike neprofesionalnog ponašanja. Iako donošenje jasnih zaključaka

o prisustvu korupcije ili drugih vidova neprofesionalnog ponašanja među različitim vrstama sudova prevazilazi kapacitet ove procene, očekivano je da istrage teških dela privrednog kriminala mogu izložiti tužioce i sudije većim koruptivnim pritiscima (uključujući politički pritisak) nego u drugim krivičnim predmetima. Tužilaštvo za organizovani kriminal je u stručnoj javnosti bilo izloženo izvesnim kritikama zbog toga što nije ranije pokrenulo određeni broj predmeta pomenutih u odeljku 3.1. Kada je reč o sudovima, prekršajni sudovi koji presuđuju u širokom spektru relativno blažih prestupa (uključujući, na primer, saobraćajne prekršaje) i izriču i ubiru veliku većinu novčanih kazni mogu biti relativno ranjivi na sitnu korupciju u takvim predmetima.

4. PITANJA I FAKTORI RIZIKA

U ovom odeljku opisana su glavna pitanja obuhvaćena ovom studijom radi procene integriteta sudstva i tužilaštva i njihovog otpora neprofesionalnom ponašanju i identifikovani su konkretni činioci koji mogu dovesti do pojave neprofesionalnog ponašanja ili povećati tu verovatnoću.

4.1 Imenovanja i upravljanje

4.1.1 Izbor sudija i članova Visokog saveta sudstva

Prema Zakonu o sudijama, Narodna skupština bira sudiju koji se prvi put postavlja na tu funkciju, među kandidatima koje je predložio Visoki savet sudstva, kao najviši organ sudske uprave. Pošto tim sudijama prođe trogodišnji probni period, VSS ih bira na stalnu sudijsku funkciju: VSS mora izabrati sudiju ako je on ocenjen ocenom „izuzetno uspešno obavlja sudijsku funkciju”, a sudija koji je ocenjen ocenom „ne zadovoljava” ne može biti izabran na stalnu sudijsku funkciju; osim navedenog, nisu utvrđeni nikakvi drugi kriterijumi za imenovanje na stalnu funkciju. Narodna skupština takođe bira predsednika svakog suda na četiri godine s mogućnošću da mu se obnovi mandat, na predlog VSS-a, koji predlaže jednog ili više kandidata. Kada istekne mandat predsednika suda, sud koji je tom sudu neposredno nadređen određuje sudiju istog tog suda kao vršioca dužnosti predsednika do imenovanja novog predsednika.

Pošto bude imenovan na stalnu sudijsku funkciju, sudija može biti razrešen ako je osuđen za krivično delo na безусловnu kaznu zatvora od najmanje šest meseci ili za „kažnjivo delo koje ga čini nedostojnim sudijske funkcije” zbog nestručnosti, što znači da je njegovo vršenje sudijske funkcije ocenjeno ocenom „ne zadovoljava”, kao i ako je počinio teški disciplinski prekršaj.

VSS ima 11 članova:

- Tri člana po položaju – ministra pravde, predsednika odbora Narodne skupštine nadležnog za pravosuđe i predsednika Vrhovnog kasacionog suda;
- Šest sudija koji su izborni članovi;
- Dva izborna „ugledna i istaknuta pravnika s najmanje 15 godina iskustva u struci, od kojih je jedan advokat, a drugi profesor pravnog fakulteta”.

Mandat izbornih članova traje pet godina i oni ne mogu biti uzastopno izabrani. Od izbornih članova među sudijama, po jedan se bira iz sledećih sudova: Vrhovnog kasacionog suda, Privrednog apelacionog suda i Upravnog suda; apelacionih sudova; viših i privrednih sudova; osnovnih sudova; prekršajnih sudova i Višeg prekršajnog suda; sudova s teritorije autonomnih pokrajina.

Za sudije:

- Kandidate predlažu sednice svih sudija relevantnih sudova (tj. osnovni sudovi mogu predložiti kandidata iz osnovnih sudova na teritoriji na kojoj sudija obavlja svoju funkciju), a biraju ih sve sudije s liste predloženih kandidata na izborima koje organizuje izborna komisija koju formira VSS. Sve sudije mogu da glasaju za kandidata vrste, odnosno stepena suda u kojem vrše sudijsku funkciju.
- Na osnovu rezultata izbora, VSS predlaže Narodnoj skupštini za svako mesto jednog kandidata s najvećim brojem glasova ili nekoliko kandidata ako je više od jednog predloženog kandidata dobilo jednak broj glasova. Narodna skupština potom bira kandidate za svako mesto ili bira između kandidata ako je predloženo više od jednog kandidata.

Sličan/analogni postupak postoji i za izbor dva ugledna pravnika – kandidate predlaže Advokatska komora i zajednička sednica dekana pravnih fakulteta u Republici Srbiji.

Važno je naglasiti da je Zakonom o sudijama predviđen (kao prelazna odredba) nešto drugačiji izborni postupak za prvi izbor članova VSS, koji je trebalo da bude sproveden u roku od 90 dana od dana stupanja Zakona na snagu u decembru 2008. godine. Postupak izbora bio je isti, ali Visoki savet sudstva nije bio u obavezi da imenuje kandidate koje su predložile sudije, već samo da uzme u obzir njihovu kandidaturu. Takav postupak je omogućio Visokom savetu sudstva (tada: *Visokom savetu pravosuđa*) da imenuje kandidate po svojoj volji i nisu utvrđeni kriterijumi na temelju kojih bi kandidati bili birani.

4.1.2 Izbor tužilaca i članova Državnog veća tužilaca

Republičkog javnog tužioca i sve ostale javne tužioce bira Narodna skupština na šest godina, a taj mandat Narodna skupština može obnoviti. Državno veće tužilaca (DVT) predlaže kandidate Vladi, koja može dodati i sopstvene kandidate pre no što Narodna skupština sprovede izbor. Zamenici javnih tužilaca biraju se na isti način na trogodišnji period probnog rada, posle čega stupaju na stalnu tužilačku funkciju. Kada istekne mandat javnog tužioca, Republički javni tužilac imenuje vršioca dužnosti do izbora novog tužioca, i to najduže na godinu dana, iako to imenovanje može biti obnovljeno. Vršioca dužnosti Republičkog javnog tužioca bira DVT.

Mandat članova DVT-a sličan je mandatu članova VSS-a – pet godina uz nemogućnost uzastopnog ponovnog izbora. Sastav DVT-a analogan je sastavu VS-a. Postoje tri člana po položaju: Republički javni tužilac - najviši javni tužilac u Republici - ministar pravde i predsednik odbora nadležan za pravosuđe Narodne skupštine. Tu su još šest javnih tužilaca ili zamenika javnih tužilaca i dva ugledna i istaknuta pravnika. Postupak

izbora DVT-a analogan je postupku izbora sastava VSS-a. DVT predlaže kandidate Narodnoj skupštini. I tu su primenjivane prelazne odredbe na osnovu kojih je Visoki savet pravosuđa (pre donošenja novih zakona nije postojao ekvivalent DVT-u) predlagao kandidate Narodnoj skupštini uzimajući u obzir predložene kandidate koje su birali tužioci, ali bez obaveze da uvaži taj predlog.

4.1.3 Ključne upravne funkcije VSS-a i DVT-a

Pored uloge koju imaju u predlaganju, izboru, razrešenju i premeštaju/ upućivanju sudija, ključne uloge VSS-a i DVT-a, bitne za uspostavljanje dobrog ponašanja sudija i tužilaca, prikazane su u tabeli 1.

Tabela 1: Odabrane funkcije Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca.

Visoki savet sudstva	Državno veće tužilaca
<ul style="list-style-type: none"> • Odlučuje o premeštaju, upućivanju i prigovoru o udaljenju sudija; • Odlučuje o nespojivosti vršenja drugih usluga i poslova sa sudijskom funkcijom; • Odlučuje u postupku vrednovanja rada sudija i predsednika suda; • Određuje sastav, trajanje i prestanak mandata članova disciplinskih organa, imenuje članove disciplinskih organa i uređuje način rada i odlučivanja u disciplinskim organima; • Odlučuje o pravnim lekovima u disciplinskom postupku; • Donosi Etički kodeks; • Predlaže obim i strukturu budžetskih sredstava neophodnih za rad sudova za tekuće rashode i vrši nadzor nad njihovim trošenjem, u skladu sa zakonom; • Odlučuje o postojanju uslova za naknadu štete zbog nezakonitog i nepravilnog rada sudije; 	<ul style="list-style-type: none"> • Predlaže obim i strukturu budžetskih sredstava neophodnih za rad javnih tužilaštava za tekuće rashode i vrši nadzor nad njihovim trošenjem, u skladu sa zakonom; • Utvrđuje koje su druge funkcije, poslovi ili privatni interesi u suprotnosti s dostojanstvom i samostalnošću javnog tužilaštva; • Donosi Etički kodeks; • Imenuje i razrešava disciplinskog tužioca i njegove zamenike i članove Disciplinske komisije i njihove zamenike; • Donosi odluke o pravnim lekovima u disciplinskom postupku; • Donosi Pravilnik o merilima za vrednovanje rada javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca; • Donosi odluku o pravnom leku protiv odluke o vrednovanju rada javnog tužioca i zamenika javnog tužioca;

4.1.4 Izbor 2009. godine

Na osnovu Zakona o sudijama i Zakona o javnom tužilaštvu, Zakona o Visokom savetu sudstva i Državnom veću tužilaca, iz 2008. godine, a posle izbora prvog VSS-a i DVT-a 2009. na osnovu prelaznih odredaba pomenutih u odeljku 4.1.1, sproveden je izbor svih sudija i tužilaca. Svi sudijski i tužilački položaji oglašeni su u julu 2009, da bi u decembru 2009. VSS izabrao 1.528 sudija iz redova stalnih nosilaca sudijske funkcije i 886 sudija koji su prvi put stupili na sudijsku funkciju. Ukupno 837 sudija koji su dotad obavljali sudijsku funkciju nisu izabrani, tj. oni su bili praktično razrešeni. U isto vreme, izabrano je 68 javnih tužilaca, reizabrano je 416 zamenika javnih tužilaca i 88 kandidata

za zamenika predloženo je Narodnoj skupštini.⁷ Oko 200 dotadašnjih nosilaca tužilačke funkcije/funkcije zamenika javnog tužioca nije bilo reizabrano, prema podacima Udruženja tužilaca Srbije. Potom su 2011. godine izabrani stalni sastavi VSS-a i DVT-a bez učešća sudija i tužilaca koji prethodno nisu bili izabrani.

Ishod izbornog postupka izazvao je proteste sudija i tužilaca koji nisu bili izabrani. U postupku revizije odluke o izboru sudija koju je VSS sproveo 2011, odnosno revizije odluke o izboru tužilaca koju je DVT sproveo 2012. godine, prihvaćeni su prigovori manjeg broja podnosilaca. Mnogi među preostalim sudijama i tužiocima neposredno su se žalbom obratili Ustavnom sudu, koji je te njihove žalbe usvojio. Sud je, međutim, doneo odluku da sudije i tužioci koji nisu bili na funkciji u vreme izbora članova novog sastava Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca nisu imali pravo da se kandiduju na tim izborima, budući da u tom trenutku nisu bili na sudijskoj, odnosno tužilačkoj funkciji.

4.1.5 Uloga Pravosudne akademije

U velikoj reformi sistema pripreme i obuke sudija i tužilaca 2010. godine osnovana je Pravosudna akademija. Pravosudna akademija organizuje osnovnu dvogodišnju obuku za sudije i tužioce, a cilj 1.4.2 NSRP-a obuhvata „uspostavljanje Pravosudne akademije kao obaveznog uslova za prvi izbor nosilaca pravosudnih funkcija (sudija i tužilaca)”. Zakon o Pravosudnoj akademiji (donet 2009) u svom članu 40. propisuje da VSS/DVT mogu Narodnoj skupštini, kao kandidate za izbor sudije ili zamenika javnog tužioca, predložiti samo lica koja su prethodno završila dvogodišnju početnu obuku u Pravosudnoj akademiji. Pored toga, Akademija organizuje i sprovodi i stalnu obuku pa je, na primer, odigrala ključnu ulogu u pripremi sudija i tužilaca za primenu novog Zakonika o krivičnom postupku, koji je od oktobra 2013. stupio na snagu za sve sudove. Sistem Pravosudne akademije predstavlja korak kojim se odmaklo od starog sistema, u kome je za sudiju ili tužioca mogao biti izabran svaki pravnik koji je položio pravosudni ispit i imao odgovarajući broj godina iskustva u struci. Tipičan put koji je vodio do mesta nosioca sudijske ili tužilačke funkcije podrazumevao je sticanje iskustva u svojstvu sudijskog ili tužilačkog pomoćnika. Međutim, u februaru 2014. godine Ustavni sud je proglasio da su stavovi 8, 9. i 11. člana 40. neustavni (vidi odeljak 4.1.6).

4.1.6 Problemi/rizici

i) Imenovanja

Pravila o imenovanjima i sastavu sudija i tužilaca i njihovih rukovodećih organa (VSS i DVT) nisu u skladu sa idejom potpuno samostalnog pravosuđa. Posebno treba istaći sledeće:

⁷ <http://www.pressonline.rs/info/politika/92199/izabrano-416-zamenika-javnih-tuzilaca-a-88-predlozeno.html>

- Narodna skupština ima važnu ulogu u imenovanju VSS-a i DVT-a, uključujući izbor šest članova koji su sudije/tužioci, kao i dva člana iz reda pravnika. Iako Skupština ne kontroliše formalno sastav VSS-a, odnosno DVT-a (zato što kandidate iz redova sudija/tužilaca za članstvo u tim telima biraju same sudije/tužioci), u razgovorima, pre svega sa sudijama, ukazano je na to da oni percipiraju VSS kao telo koje je podložno političkom uticaju. Čini se da je namera koja leži u osnovi sistema to da sudije kandiduju samo po jednog kandidata za svako upražnjeno mesto, iako zakon tako ne utvrđuje. Čak i ako je to praksa, Narodna skupština ima pravo veta na svakog predloženo-kandidata, što je odredba koju je Venecijanska komisija kritikovala u svome Mišljenju o Nacrtu zakona 2008. (CDL-AD(2008)006). Iako Narodna skupština nikada nije iskoristila to pravo veta, jasan je potencijal za opstrukciju kandidata. Na tu percepciju su očigledno uticali događaji oko izbora tužilaca i sudija 2009. godine, sprovedeni na osnovu izuzetnih jednokratnih odredaba Zakona o VSS-u i DVT-u. Bez obzira na to da li je to opravdano ili nije u smislu budućeg pritiska ili uticaja na VSS, jasno je da postoji rizik da bi to moglo dovesti do „uzdržanosti” sudija u predmetima u koje su uključeni poslanici ili njihovi politički saveznici.
- Redovne (stalne) sudije imaju veoma tesnu većinu u VSS-u, baš kao i tužioci u DVT-u - reč je o šest od 11 članova, ili o sedam ako se uključi i predsednik Vrhovnog kasacionog suda (u DVT-u to je Republički javni tužilac). Budući da kvorum u oba tela iznosi šest članova, to znači da ako dvoje sudija/tužilaca nisu prisutni, onda sudije/tužioce mogu nadglasati ostali članovi i, teorijski gledano, ta tela mogu doneti odluke uz prisustvo samo jednog sudije (ili tužioca) i predsednika Vrhovnog kasacionog suda. Sem toga, zastupljenost sudova je takva da preteže u korist viših sudova, u kojima radi manje sudija. Takođe, može se izneti argument da je sistem tako postavljen da ide u korist sudijama čije je sedište u Beogradu (vidi Mišljenje Venecijanske komisije CDL-AD(2008)006 stavovi 43–46. i 70–73).
- Sistem u skladu s kojim Narodna skupština bira javne tužioce na šestogodišnji mandat nosi sa sobom veliki rizik za umanjeno samostalnosti tužilaca. Na primer, teško je zamisliti da će tužilac postupati u predmetu u koji su umešani poslanici ili njihovi politički saveznici (uključujući članove Vlade, političke darodavce itd.), a da pritom neće imati na umu činjenicu da je reč o istom telu koje će odlučivati o njegovom reizboru. Taj rizik je dodatno pojačan činjenicom da ne postoji ograničenje da kandidati za izbor tužioca budu samo oni koje predlaže DVT – Vlada i sama može istaći svoje kandidate, ako želi. Iako zamenici tužioca postaju nosioci stalnih tužilačkih funkcija posle početnog trogodišnjeg probnog perioda, njihova funkcija kao tužioca vremen-ski ograničena. Ograničeno imenovanje na šest godina inkompatibilno je sa stavom 5d. Preporuke Rec(2000)19 Komiteta ministara Saveta Evrope o ulozi javnog tužilaštva u sistemu krivičnog pravosuđa kojim se preporučuje da javni tužioci imaju trajni mandat (iako, nasuprot sudijama, to ne mora nužno biti na određenom položaju ili funkciji) i odgovarajući propisani uzrast za penzionisanje. Venecijanska komisija je preporučila da ostali tužioci, sem republičkog javnog tužioca (vrhovnog tužioca) budu imenovani do kraja radnog veka, primećujući da „imenovanje sa ograničenim

mandatom uz mogućnost reizbora nosi sa sobom opasnost da tužilac svoje odluke neće temeljiti na zakonu, već na ideji da treba da zadovolji one koji će odlučivati o njegovom budućem reizboru” (CDL-AD[2010]004 stav 50). U ostalim preporukama i mišljenjima relevantnih međunarodnih organizacija bliže se razrađuju te teze.⁸

- Postupak po kome se sudije biraju na stalnu funkciju pošto im istekne trogodišnji probni period neposredno je povezan sa vrednovanjem rada sudija. U Zakonu o sudijama utvrđeno je da VSS bira sudije na stalnu funkciju, i u članu 52. navodi se da sudija koji je tokom trogodišnjeg mandata ocenjen ocenom „izuzetno uspešno obavlja sudijsku funkciju” mora biti obavezno izabran na stalnu funkciju, dok oni koji su ocenjeni ocenom „ne zadovoljava” ne mogu biti izabrani na stalnu funkciju. Nije precizirano da li se biraju sudije čija se ocena nalazi negde između dveju pomenutih ocena.⁹ Stepenn integriteta s kojim taj sistem funkcioniše stoga će po definiciji zavisiti od funkcionisanja sistema ocenjivanja rezultata koje sudije postignu u obavljanju sudijske funkcije (vidi odeljak 4.6).
- To što Narodna skupština bira predsednike sudova na četvorogodišnji mandat takođe je rizik koji može uticati na umanjenje sudijske nezavisnosti.
- Činjenica da položaj predsednika sudova i javnih tužilaca (tj. onih koji su na čelu tužilaštava) može biti održavan u stanju „privremenosti” u neograničenom periodu predstavlja i veliki rizik od korupcije i neprihvatljivo mešanje u nezavisnost sudija i tužilaca zato što na taj način više sudije i tužioci mogu zavisiti od donosilaca političkih odluka. Od 2009. do oktobra 2013. godine predsednici većine viših sudova (Vrhovnog kasacionog suda, tri od četiri apelaciona suda, Upravnog suda, Privrednog apelacionog suda i Višeg prekršajnog suda) bili su u „VD stanju”, što su mnoge sudije percipirale kao taktiku za održavanje rukovodstva tih sudova u stanju neizvesnosti – što ne deluje kao neracionalna pretpostavka, s obzirom na nedavna nezakonita rešenja sudija i tužilaca. Sličan problem „VD statusa” postojao je i za tužioce.
- U celini gledano, zbog izbora 2009. godine i kontroverzi koje su nastale, ozbiljno je umanjena legitimnost i VSS-a i DVT-a u njihovom sadašnjem sastavu. Jedan broj sudija je posebno ukazao na opšti strah od novog „reizbora”, a opšti utisak je da je struka ozbiljno demoralisana tim iskustvom. Kao što je već naglašeno u prethodnom pododjeljku, ključna tema ove procene jeste to što iako postoje mnogi formalni, pravni i institucionalni okviri koji su zadovoljavajući, nedostatak legitimnosti VSS-a i DVT-a utiče na primereno obavljanje njihovih uloga.

⁸ Vidi, pre svega, Preporuku Komiteta ministara Saveta Rec (2012)11 o ulozi javnih tužilaca van krivično-pravnog sistema, Mišljenje br. 12 (2009) Konsultativnog saveta evropskih sudija i Mišljenje br. 4(2009) Konsultativnog saveta evropskih tužilaca (CCPE) o odnosu između sudija i tužilaca u demokratskom društvu.

⁹ Venecijanska komisija je takođe u svome mišljenju iz 2009. godine (CDL-AD(2009)023 kritikovala očigledan zahtev (da bi izbor bio siguran) da sudija bude ocenjen kao neko ko „izuzetno uspešno” obavlja funkciju.

Nacionalna strategija reforme pravosuđa jasno priznaje da postoje problemi u sadašnjim postupcima imenovanja. Akcioni plan SRP-a sadrži kao jedan od ključnih ciljeva (1.1.1.3) pripremu ustavnih amandmana „u pravcu isključenja Narodne skupštine iz izbora predsjednika sudova, sudija, javnih tužilaca/zamenika javnih tužilaca, kao i članova Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca” zajedno s „promenom sastava Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca u pravcu isključenja predstavnika zakonodavne i izvršne vlasti iz članstva u tim telima”. Pored toga, cilj 1.1.1.4 predviđa prelazne mere za jačanje nezavisnosti pre no što budu doneti ti ustavni amandmani, a posebno izmene i dopune zakona koje će omogućiti da VSS i DVT mogu prilikom izbora sudija, zamenika tužilaca i članova VSS-a i DVT-a predložiti Narodnoj skupštini samo jednog kandidata za svaki taj položaj. Pored toga, predsjednici sudova mogli bi se birati samo na jedan mandat, verovatno pod pretpostavkom da će se na taj način izbeći rizik da predsjednici sudova čine usluge političarima kako bi time povećali svoje izgleda za reizbor.

ii) Legitimnost i upravljanje

Kao što se moglo videti u odeljku 4.1.3, VSS i DVT su odgovorni za obavljanje osnovnih funkcija koje jačaju integritet, profesionalno ponašanje i poboljšavaju rezultate rada u sudstvu i tužilaštvu, između ostalog utvrđuju pravila na osnovu kojih se odlučuje o tome koje su druge službe i poslovi nespojivi s funkcijom nosioca pravosudne funkcije, donose etičke kodekse, imenuju disciplinske organe i donose odluke o žalbama u disciplinskom postupku, utvrđuju pravila o merilima za vrednovanje rada nosilaca pravosudnih funkcija što, saglasno zakonima, predstavlja kriterijume za napredovanje u karijeri, odnosno za pokretanje disciplinskog postupka i predlažu budžete (za tekuću potrošnju) za rad sudova i tužilaštava. VSS je odgovoran i za vrednovanje rada predsjednika sudova.

Iako ova studija ne služi tome da komentariše konkretan sastav institucija, kao što su VSS i DVT, gotovo sve sudije i tužioci s kojima se razgovaralo očigledno su smatrali da tim telima nedostaje legitimitet. Ovde se ne radi o personalnim odlikama ili konkretnim članovima VSS-a i DVT-a, već o legitimnosti izbora u kojem nisu mogle da učestvuju sudije i tužioci koji nisu bili izabrani, ali su kasnije vraćeni na funkciju.

Pored toga, sudije su iznele važne razloge za zabrinutost u vezi s načinom na koji VSS obavlja svoju ulogu, kao mehanizam koji treba da uvede profesionalno ponašanje među sudijama ili kao neko ko brani interese sudstva. Na primer, po rečima istaknutih pravnika, Visokom savetu sudstva su upućene 144 pritužbe zbog navodnih zloupotreba i neprofesionalnog ponašanja sudija, ali nijedan sudija nije kažnjen. Što se tiče druge navedene uloge, posebno su starije sudije ukazale na slučaj kada je sudiji Višeg suda u Beogradu navodno pretio advokat, a u ime predsjednika jednog skupštinskog Odbora zahtevajući da klijent tog predsjednika Odbora bude pušten iz pritvora. Viši sud je dostavio pritužbu Visokom savetu sudstva, Narodnoj skupštini i Ministarstvu pravde, a po rečima sudija s kojima su vođeni razgovori, nijedna od pomenutih institucija nikada nije odgovorila na pritužbu.

iii) Uloga Pravosudne akademije

Novi zahtev da svi koji se prvi put biraju za nosioce pravosudnih funkcija moraju imati završenu Pravosudnu akademiju uveden je da bi se osigurala profesionalna kvalifikacija sudija i tužilaca, kao i da bi se povećao integritet imenovanja, pošto je prethodni sistem, prema mnogim navodima, bio ranjiv u tom smislu što su sudije/tužioci promovisali kandidate na osnovu ličnih ili drugih sklonosti, a ne na osnovu profesionalne sposobnosti. Međutim, to što se brzo prešlo na novi sistem i što nije bilo nikakvih prelaznih aranžmana otvara brojna pitanja i važne razloge za zabrinutost:

- Više od 1.700 sudijskih i tužilačkih pomoćnika (ili saradnika - pošto se ta dva izraza u Srbiji naizmenično koriste) kvalifikovani su pravnicima i od ogromnog su značaja za funkcionisanje sudova i tužilaštava. Na primer, u Zakoniku o krivičnom postupku izričito se navodi da tužilački saradnik može preduzimati radnje u postupku u ime javnog tužioca za krivična dela za koja je propisana kazna zatvora do pet godina (do osam godina ako te radnje u postupku obavlja viši tužilački saradnik). Pomoćnici pišu nacрте tužilačkih odluka i sudskih presuda, pored toga što neposredno pomažu u obavljanju svih ostalih sudijskih i tužilačkih funkcija (na primer kada je reč o ispitivanju svedoka). Mnogi saradnici već čitav niz godina imaju zvanje pomoćnika (čak deset i više godina) očekujući da će im taj rad omogućiti da u nekom trenutku bude razmotrena mogućnost njihovog imenovanja za prvi izbor sudije ili zamenika tužioca. Sagovornici su primetili da tužilaštva i sudovi posebne nadležnosti - uključujući Tužilaštvo za organizovani kriminal - pokazuju tendenciju da pomoćnici, odnosno saradnici koji u njima rade imaju duže iskustvo.
- Promena i prelazak na novi sistem izazvali su veliko nezadovoljstvo među pomoćnicima. Nova pravila utvrđuju da svaki kandidat za sudiju ili tužioca prethodno mora pohađati i završiti dvogodišnju početnu obuku na Pravosudnoj akademiji. Iako su polaznici Pravosudne akademije dobijaju 70 posto sudijske ili tužilačke plate tokom pohađanja nastave, što je više od plate koju dobija sudijski, odnosno tužilački pomoćnik. Ti novi zahtevi za pomoćnike ipak deluju nepovoljno. Da bi mogli pohađati obuku na Akademiji, od njih se zahteva da daju otkaz na posao pomoćnika. To znači da se od njih traži da preuzmu rizik - koliko god da ta mogućnost izgleda daleko - da na kraju ostanu bez posla ako se sve ne bude odvijalo u željenom pravcu. To je posebno teško za pomoćnike koji žive van Beograda, koji su stariji ili imaju porodične obaveze.
- Navedeni problemi su stvorili ozbiljan rizik za funkcionisanje sudstva i tužilaštva. Među pomoćnicima očigledno postoji široko rasprostranjen osećaj da su iznevereni, a i same sudije i tužioci kojima oni pomažu u radu podržavaju ih u toj njihovoj zabrinutosti. Bez obzira na značaj same promene za uspostavljanje jasne procedure i kriterijuma za izbor budućih sudija i tužilaca, u ovom trenutku to bi potencijalno moglo negativno uticati na radnu etiku saradnika koji nisu završili akademiju, pa samim tim i na rezultate njihovog rada i standarde ponašanja. Takođe, postoji rizik da će veliki broj kvalitetnih saradnika napustiti sudstvo i tužilaštvo i pokušati da gradi dalju pravničku karijeru u privatnom sektoru.

U februaru 2014. godine Ustavni sud je doneo odluku da su nove odredbe neustavne i da: i) zahtevi za izbor na pravosudnu funkciju treba da budu utvrđeni zakonima

kojima se sistematski rešavaju ta pitanja, tj. Zakonom o sudijama i Zakonom o javnom tužilaštvu, a ne zakonom kojim se osniva institucija za obuku, kao i da se ii) odredbama Zakona o Pravosudnoj akademiji ograničavaju ovlašćenja VSS-a i DVT-a koja su utvrđena Ustavom – konkretno, njihovo ovlašćenje da nezavisno imenuju kandidate za prvi izbor na sudijsku ili tužilačku funkciju. Po svemu sudeći, svakom pokušaju da se ponovo uvede taj zahtev moraće da prethode ustavni amandmani.

4.1.7 Kontrola budžeta

Sudovi mogu biti stvarno nezavisni samo ako raspolažu zasebnim budžetom kojim upravlja organ koji ne zavisi od izvršne vlasti, niti od zakonodavne vlasti, što je i naglašeno u Mišljenju br. 10. Konsultativnog Saveta Evropskih Sudija (CCJE, Strazbur, 23. novembar 2007). Dodatno pitanje na koje je ukazao izvestan broj sudija tiče se moguće političke kontrole budžetskih opredeljivanja za sudstvo i tužilaštvo. Ministarstvo pravde predlaže ukupan obim budžeta i raspored budžeta namenjenog sudovima. Sem toga, prema Zakonu o javnom tužilaštvu i Zakonu o organizaciji sudova, VSS i DVT predlažu obim i strukturu budžetskih sredstva neophodnih za tekuće rashode. Međutim, oni nemaju nikakvu ulogu u predlaganju i komentarisanju budžeta za kapitalne troškove (kao što su ulaganja u infrastrukturnu opremu u sudovima).

Strateški cilj 2. NSPR-a jeste „puna nezavisnost i transparentnost pravosuđa u budžetskim ovlašćenjima”. Čitav niz mera predviđenih Strategijom podrazumeva bliže učešće VSS-a i DVT-a u pripremi budžeta, jačanju kapaciteta VSS-a i DVT-a, što sve rezultira srednjoročnom merom da „VSS i DVT u punoj meri preuzimaju budžetska ovlašćenja” (mera 1.2.3.1). To bi značilo da VSS i DVT prikupljaju pojedinačne predloge budžeta od sudova i javnih tužilaštava i „pripremaju predlog budžeta pravosuđa”.

4.1.8 Predlozi za upravljanje

Na osnovu pitanja razmotrenih u ovom odeljku, iznosimo sledeće preporuke:

1. Saglasno cilju 1.1.1.3 NSRP-a, ustavnim amandmanima bi trebalo isključiti bilo kakvu ulogu Narodne skupštine u izboru sudija (uključujući i izbor predsednika sudova), tužilaca i zamenika javnih tužilaca, Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca. Budući da VSS i DVT imaju ulogu u izboru i napredovanju u karijeri sudija i tužilaca, metod izbora tih saveta treba da bude u skladu sa evropskim standardima i preporukama, kao i s mišljenjima relevantnih i autoritativnih evropskih organa.¹⁰ U tim instrumentima jasno se stavlja do znanja sledeće: većinu činilaca ili

¹⁰ To su pre svega sledeći dokumenti: Evropska povelja o zakonu za sudije usvojena u Strazburu u julu 1998. (DAJ/DOC(98)23); Preporuka (2010)12 Komiteta ministara Saveta Evrope o sudijama: Nezavisnost, efikasnost i odgovornost; Mišljenje br. 1 (2001) Konsultativnog saveta evropskih sudija (CCEJ) o standardima u vezi s nezavisnošću sudstva i nepremestivošću sudija; Mišljenje br. 10 (2007) CCJE o savetu sudstva o pravosudnom savetu u službi društva; kao i preporuke Venecijanske komisije, pre svega njen „Izveštaj o imenovanjima sudija CDL-AD(2007)028 od 16-17. marta 2007, Izveštaj o nezavisnosti sudskog sis-

znatan deo članova pravosudnih saveta treba da biraju same sudije; tu treba da budu i predstavnici civilnog društva i pravničke struke, koje mogu birati advokati i sami predstavnici civilnog društva; ni pod kakvim okolnostima u savetima ne treba da budu aktivni političari; uloga parlamenta treba eventualno da se svodi na izbor članova koji nisu sudije, i to kvalifikovanom većinom da bi se izbegla politizacija; pravosudni saveti treba sami da biraju svoje predsednike. Ti reformisani saveti treba potom da izaberu tužioce i sudije.

2. U skladu sa strateškom smernicom 1.4.1 NSRP-a, a posebno u skladu s merom 1.4.1.3, treba utvrditi jasna pravila i postupak za izbor predsednika sudova i javnih tužilaca da bi se stalo na put mogućnosti da na tim položajima veoma dugo budu vršioци dužnosti. To konkretno znači da treba uvesti maksimalni rok u kojem se funkcija predsednika nekog suda ili javnog tužioca može obavljati u svojstvu vršioца dužnosti.
3. Kao privremena mera, pored onih koje su predviđene u NSRP-u, za ponovno uspostavljanje legitimnosti Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca, trebalo bi da se članovi postojećih sastava tih tela povuku s funkcije, kako bi omogućili održavanje izbora na kojima bi mogli da učestvuju svi koji su sada na sudijskim i tužilačkim funkcijama.
4. VSS i DVT treba da budu istinski mehanizmi za identifikovanje i rešavanje problema s kojima se suočavaju sudstvo i tužilaštvo, za posredovanje u komunikaciji između sudija/tužilaca i javnosti/medija i za obezbeđivanje odgovornosti u odnosu na javnost. Mere koje treba preduzeti da bi se to postiglo obuhvataju: uspostavljanje veb-stranice na kojoj bi se objavljivale odluke VSS/DVT, opis njihovih aktivnosti, građanske pritužbe (ili bar statistički podaci o njima), istraživanja i analize itd; organizovanje najavljenih poseta VSS/USD sudovima/tužilaštvima; jasne mehanizme kojima sudije/tužioци mogu stupiti u kontakt sa savetom/većem i u formalnom i u neformalnom smislu; druge aktivnosti kao što je organizovanje godišnje konferencije koja bi se usredsredila na neko posebno važno pitanje, kao i uvođenje predstavnika za štampu i osoblja za komunikaciju s medijima - u celini ili u konkretnim predmetima.
5. Prilikom donošenja izmena ili dopuna zakona ili ustavnih amandmana na osnovu kojih se Pravosudna akademija proglašava za jedini put koji vodi ka stupanju na dužnost nosioca pravosudne funkcije, treba doneti i prelazne odredbe na osnovu kojih bi, u prelaznom periodu, sudijski i tužilački pomoćnici koji ispunjavaju određene kriterijume (na primer, dužinu staža) mogli biti kandidati za sudiju ili tužioca ako polože ispit na Pravosudnoj akademiji, a da prethodno ne moraju pohađati celokupnu obuku.

tema prvi deo: Nezavisnost sudija“ CDL-AD(2010)004 od 12-13. marta 2010 i „Izveštaj o evropskim standardima u pogledu nezavisnosti pravosudnog sistema: drugi deo - tužilaštvo“ CDL-AD(2010)040.

6. Sudstvo i tužilaštvo treba da imaju odvojene budžete kojima će upravljati reformisani VSS, odnosno DVT. Uz poštovanje prava Vlade da donosi konačne budžetske odluke, budžeti za sudstvo i tužilaštvo treba da budu utvrđeni na osnovu detaljnih predloga koje podnose VSS i DVT (što obuhvata i tekuće i kapitalne troškove). U slučajevima kada Vlada ne prihvati ili menja te predloge, njene odluke treba da budu praćene jasnim pismenim obrazloženjem koje će biti dostupno javnosti.
7. Da bi se omogućilo da VSS i DVT obavljaju budžetske i druge upravne zadatke, svaki od njih treba da uposli višeg administratora (u suštini je to generalni direktor) koji odgovara savetu, odnosno veću, kao i odgovarajuće stručno osoblje za računovodstvo i informacionu tehnologiju.

4.2 Resursi

Pored pitanja kontrole nad budžetima, žalba koju su svi sagovornici tokom misija eksperata dosledno iznosili odnosila se na nedostatak resursa, posebno u tužilaštvu. Ukratko rečeno, postoji ozbiljna zabrinutost kada je reč o ljudskim, fizičkim i tehničkim resursima. Kao tipičan primer možemo navesti slučaj jednog višeg tužilaštva gde četiri tužioca dele istu prostoriju u kojoj bi trebalo da obavljaju rad za kancelarijskim stolom i da ispituju svedoke. To je praćeno i nedostatkom opreme za snimanje, čime se usporava postupak prikupljanja dokaza i vođenja sudskog postupka (vidi odeljak 4.3). Primer nedovoljnih ljudskih resursa je Novi Pazar, gde na 12 sudija krivičara dolazi šest zamenika javnog tužioca.

Sve te brige dodatno su pojačane uvođenjem novog Zakonika o krivičnom postupku (bliže objašnjeno u odeljku 4.5), kojim se tužiocima poveravaju novi zadaci, pa se tako odgovornost za vođenje krivične istrage sada prebacuje na njih. Tužioci tvrde da je novi sistem uveden bez prethodnog obezbeđenja dodatnih resursa usled čega je tužiocima od integriteta otežano valjano obavljanje posla. Tu tvrdnju je teško proveriti; budžet za osnovna tužilaštva (koji iznosi otprilike polovinu ukupnog budžeta tužilaštva) uvećan je tokom 2013. za 20 posto, dok je budžet viših tužilaštava (oko četvrtine ukupnog budžetskog iznosa) povećan za 26 posto, iako su druga tužilaštva dobila samo neznatno povećanje, dok je budžet apelacionih tužilaštava čak donekle i smanjen. Ipak, u razgovorima koji su vođeni s tužiocima, ukazano je na to da resursi očigledno nisu dovoljni. Funkcioneri Ministarstva pravde izjavili su da je glavni problem u vezi s primenom novog ZKP-a upravo nedostatak resursa, kako novca, tako i prostora. Tužioci su ukazali da davanje novih nadležnosti tužiocima istovremeno znači da će im za svaki pojedinačni predmet biti potrebno dvostruko više vremena. Pri tome nije povećan broj tužilaca radi rešavanja tih dodatnih zadataka.

Kada je reč o sudovima, više sudije su istakle da je broj sudova i sudija smanjen za oko 700 posle izbora 2009, u vreme kada su oni već imali toliko posla da su radili punim kapacitetom. Sudije viših sudova su ukazale na uslove rada kao na jednu od ključnih prepreka koja ih onemogućuje da valjano funkcionišu. Ipak, vraćanje na posao 700-800 sudija 2012. godine, a posebno odluka da se bitno poveća broj sudija na osnovu reorganizacije počev od 1. januara 2014. (vidi odeljak 2.1) mogli bi mnogo značiti za rešavanje tog problema. Sem toga, budžet sudstva se od 2010. svake godine povećava u iznosu koji znatno premašuje inflaciju.

Ključno pitanje u vezi sa resursima tiče se raspodele predmeta među sudovima. Jedan od razloga koji su navođeni za reformu mreže sudova od 1. januara 2014. jeste postizanje racionalnije raspodele rada među sudijama. Pre toga je raspodela posla među sudijama bila u najmanju ruku veoma neravnomerna. U jednom višem sudu van Beograda tvrdilo se da je broj sudija otprilike upola manji od onog koliki bi trebalo da bude, a pre nego što je uspostavljena nova mreža, bilo je procenjeno da 60-70 posto svih predmeta u zemlji stiže u Apelacioni sud u Beogradu. Iako je prirodno da veliki broj žalbenih predmeta bude koncentrisan u prestonici, to je u svakom slučaju ogromno opterećenje poslom za 74 sudije, koliko ih je u tom sudu bilo prema stanju u novembru 2013. S druge strane, iz odgovora sudija u Posebnom odeljenju za organizovani kriminal Višeg suda u Beogradu, stiže se utisak da to odeljenje ima „taman onoliko sudija koliko je potrebno”.

Ključno opterećenje resursa nastaje usled neefikasne prirode sudskog i tužilačkog postupka, posebno kada je reč o iskazima koji se daju tužiocu ili sudiji (i pred sudom i u tužilaštvu uzimaju se iskazi svedoka, osumnjičenih i okrivljenih) i te iskaze kuca pomoćno osoblje (vidi odeljak 4.4.3). Ako bi se ova praksa pojednostavila kroz obezbeđenje snimanja ovakvih iskaza (vidi preporuku za 4.4.3), postojeći broj sudija/tužilaca možda bi mogao biti dovoljan; jasan sud o tome ipak bi se morao doneti pošto se te mere preduzmu.

NSRP ne sadrži obavezu da se poveća finansiranje sudstva ili tužilaštva iako mere za prenos budžetske kontrole sadrže i aktivnost „izrada studije realnih potreba pravosuđa” (mera 1.2.1.1). Pored toga, strateška smernica 5.1.6 usmerena je ka razvoju infrastrukturnog investicionog planiranja koje će biti u skladu sa prioritetima u oblasti sudstva odnosno tužilaštva, a predlozi za investiranje će se podnositi VSS-u i DVT-u .

Preporuke

8. Snažno se preporučuje da se dalje razrade obaveze iznete u NSRP-u u pogledu utvrđivanja potreba sudova i tužilaštava za resursima, pre svega radi opredeljivanja adekvatnih sredstava iz budžeta kako bi se obezbedilo da posebno tužioci raspolažu odgovarajućim prostorom i opremom za propisno obavljanje uloge u istrazi koja im je poverena novim Zakonikom o krivičnom postupku. Treba uložiti više napora da bi se otklonio postojeći nesklad između potreba i resursa, jer je sada stanje takvo da su sudovi u Beogradu i većim gradovima pretrpani predmetima i nemaju dovoljan broj zaposlenih, dok neki sudovi u unutrašnjosti imaju mali broj predmeta. Valjalo bi razmotriti mogućnost korišćenja finansijskih podsticaja da bi se sudije motivisale da prihvate premeštaj.

4.3 Pravna sigurnost i ujednačenost

Opšti činilac na koji su sagovornici u više navrata ukazivali kao na faktor koji umanjuje delotvorno funkcionisanje sudstva i tužilaštva jeste to što se neprestano menjaju zakoni, kako u opštem smislu, tako i konkretno oni zakoni koji uređuju rad sudstva i tužilaštva, kao i što različiti sudovi i tužilaštva neujednačeno rešavaju predmete, a sve to zajedno dovodi do pravne nesigurnosti.

4.3.1 Menjanje zakona

U celini gledano, pravnici kritikuju tendenciju menjanja zakona, bez prethodnog obezbeđenja kompatibilnosti tih izmena sa ostalim postojećim pravnim odredbama, kao i to što se ne uspostavlja uvek podzakonski okvir za sprovođenje zakona. U meri u kojoj su takve kritike tačne, ta pojava predstavlja opšti rizik od pojave korupcije. Kolizije između pravnih odredaba teže da dovedu do prekomernih diskrecionih ovlašćenja funkcionera zaduženih za sprovođenje zakona, kao i sudija u presuđivanju sporova oko tih zakonskih odredaba. Posledica kolizija je takođe pravna kultura u kojoj sudija može da opravda i jednu i drugu, potpuno suprotnu odluku u nekom predmetu. Isto tako, zbog stalnih izmena zakona stvara se nesigurnost u pogledu onoga šta je zapravo zakonito, i to ne samo u široj javnosti već i među pravnicima. Nasuprot tome, kada je reč o pravnoj sigurnosti, smatra se da bi mogla da utiče na umanjene korupcije u pravosuđu jer postojanje pravne sigurnosti bitno otežava prikrivanje koruptivne odluke.

Posebno je kritikovana tendencija da se često menjaju osnovne pravne odredbe kojima se uređuje rad sudstva i tužilaštva. Kao što je istaknuto u odeljku 2.1, izmene i dopune zakona dovele su do velikih promena u mreži sudova (što takođe utiče i na mrežu tužilaštava) 2009. godine, a te promene su bitno izmenjene i u velikoj meri vraćene na staro 2013. godine. Zbog „reformisanja prethodne reforme”, kako se taj postupak kritički u javnosti označava, smanjen je osećaj stabilnosti/stalnosti posla među sudijama i tužiocima. Na primer, tužioci su izrazili zabrinutost da će zbog nedavne reforme biti potreban novi izbor zamenika javnih tužilaca na mnogim mestima. S druge strane, sama NSRP predstavlja nameru da se obezbedi koordinisani i u izvesnom smislu konačni plan reforme pravosudnog sistema.

Dodatni problem jeste to što je svakodnevna predvidljivost zakona umanjena velikom raznovrsnošću načina na koji različiti sudovi postupaju u sličnim predmetima. Na primer, pravnici koji se bave privrednim pravom ukazali su na to da je u privrednim sporovima nemoguće pouzdano predvideti kako će sudija odlučiti u nekom predmetu budući da različiti sudovi veoma različito rešavaju u sličnim predmetima. Čini se da postoje dva razloga te neujednačenosti: nepostojanje mehanizama za obezbeđenje ujednačenosti sudske prakse i činjenica da sudske odluke i sudska praksa nisu dostupni u dovoljnoj meri ni sudijama ni javnosti.

4.3.2 Neujednačena sudska praksa

U Srbiji ne postoji mehanizam kojim bi se obezbedila ujednačenost sudske prakse. Vrhovni kasacioni sud je najviša sudska instanca, što znači da je to sud koji je neposredno iznad Apelacionog privrednog suda, Višeg prekršajnog suda, Upravnog suda i apelacionih sudova, ali se ipak samo na mali broj odluka koje su doneli ti niži sudovi može uložiti žalba Vrhovnom kasacionom sudu. On odlučuje o vanrednim pravnim lekovima izjavljenim na odluke sudova Republike Srbije (na primer, zahtevi da se obnovi krivični postupak zato što je utvrđeno da je odlučujući dokaz bio falsifikovan), kao i u drugim stvarima određenim zakonom (Zakon o sudovima, član 30). Međutim, čak i u takvim slučajevima njegove odluke, mada su obavezujuće za stranke, nisu obavezujuće za druge sudove, čak ni ako ponovo iskrsne istovetno pravno pitanje. Kada je reč o redovnim sudskim odlukama, najviša instanca je apelacioni sud, a postoje četiri takva suda. Njihove odluke, međutim, nisu ujednačene.

Prema členu 31. Zakona o uređenju sudova, Vrhovni kasacioni sud „utvrđuje načelne pravne stavove radi jedinstvene sudske primene prava”. Međutim, čini se da Vrhovni kasacioni sud u stvarnosti tu funkciju ne obavlja. U vreme ekspertskih poseta, vođene su diskusije o uspostavljanju mehanizma koji bi obezbedio jednoobraznost sudske prakse. Opšta je namera da se u te svrhe osnuje „sertifikaciona komisija”, iako tek treba da se razjasni gde bi ona bila tačno locirana, kakav bi bio njen sastav i koji bi bio njen delokrug. U Akcionom planu za sprovođenje NSRP-a predviđeno je „uspostavljanje sertifikacionog tela (komisije) u okviru Vrhovnog kasacionog suda” (mera 2.7.7.1) koje bi bilo „zaduženo za sertifikaciju presuda čime bi se ustanovila sudska praksa” (mera 2.7.1.3). Međutim, različiti sagovornici su na različite načine tumačili zvanične namere u vezi sa:

- Sastavom te komisije - Jedan predlog predviđa da ta komisija bude sastavljena od sudija zajedno s funkcionerima koji ne rade u pravosuđu, već su profesori prava i advokati, iako je većina sagovornika bila ubeđena da se od tog predloga odustalo i da će u sastavu te komisije biti samo sudije. Ako bi odluke te komisije bile obavezujuće, članstvo lica koje nisu sudije u toj komisiji predstavljalo bi nedopustivu povredu sudijske nezavisnosti - prema evropskim i međunarodnim načelima. Štaviše, sama komisija bi trebalo da bude konstituisana, na neki način po uzoru na sud. Ipak, u tom slučaju postavlja se pitanje šta je smisao uspostavljanja komisije koja bi bila konstituisana po uzoru na sud, umesto da bude omogućeno Vrhovnom kasacionom sudu da vrši tu funkciju? Međutim, još nije jasno da li će u sastav te komisije ući i sudije iz drugih sudova, a ne samo oni koji sude u Vrhovnom kasacionom sudu. Ako je ta komisija *de facto* u mogućnosti da utvrdi pravilno tumačenje zakona (onako kao što to čini Vrhovni sud u zemljama precedentnog prava), onda bi uključivanje u njen sastav sudija iz nižih sudova bilo nelogično i kontroverzno.
- Tačnom funkcijom te komisije - Kada je o tom pitanju reč, među sagovornicima je bilo još više nejasnoća. Neki od njih govorili su da će ta komisija samo parafirati ili na neki drugi način potvrditi odluke Apelacionog suda koje treba smatrati primerima dobre prakse, dok su funkcioneri Ministarstva pravde insistirali da će ta komisija samo identifikovati ona pitanja iz sudske prakse u pogledu kojih su različiti apelacioni sudovi imali nekonzistentne pristupe, što će predstavljati inicijativu za te sudove da na svojim redovnim sastancima razreše te razlike.

Eksperti su naročito zabrinuti zbog predloga da se toj komisiji, a ne nekom sudu, poveri da utvrđuje konzistentnu sudsku praksu. U većini jurisdikcija u kojima postoji takva funkcija, nju obavlja najviša sudska instanca u sudskom sistemu. Ako bi se ta funkcija prenela nekoj komisiji koja nije sud, pojavio bi se rizik od umanjenja uloge sudova, što bi, sa svoje strane, nanelo štetu nezavisnosti pravosuđa. Što je još gore, postoji i mogućnost da se ta komisija ne složi s nekom odlukom Vrhovnog kasacionog suda i da je u praksi poništi.

Drugu prepreku konzistentnosti predstavlja činjenica da sudske odluke nisu sistematski na raspolaganju ni sudijama ni advokatima, niti široj javnosti. Trenutno su neke sudske odluke dostupne onlajn na veb-sajtu Vrhovnog kasacionog suda. Međutim, ne postoji jedinstven metod klasifikovanja odluka zbog čega sudije moraju da potroše mnogo vremena da bi pronašle odluke. Ne postoji sistem pristupa odlukama koji bi mogla da koristi javnost ili pravnička struka, zbog pitanja zaštite podataka/privatnosti. Strateški cilj 2.8 NSRP-a glasi „obezbeđenje pristupa javnosti bazama pravnih propisa,

sudskoj praksi i sudskim evidencijama i postupcima”, dok indikatori strateškog cilja obuhvataju uspostavljanje centralne baze sudske prakse i propisa koja će biti svima dostupna i besplatna. To je utvrđeno kao „dugoročni” cilj.

Preporuke:

9. Vlasti treba da razmotre mogućnost odgovarajuće promene zakonodavnog postupka (to jest, postupka iniciranja i izrade nacрта zakona) u smislu da se pre izrade nacrtu izmena i dopuna zakona mora sprovesti analiza efekata propisa, uključujući procenu stvarne potrebe za izmenama o kojima je reč (u poređenju s boljim sprovođenjem već postojećih zakona), kao i analiza uticaja tih izmena i dopuna na druge zakonske odredbe i analiza potrebe za njihovim sprovođenjem.
10. Pojam „obaveznog precedenta” nije deo srpskog pravnog poretka i mnogi srpski pravници bi se snažno usprotivili njegovom uvođenju. Iako to pokazuje da nije moguće uspostaviti mehanizam koji jemči obavezna tumačenja sudske prakse, trebalo bi uvesti mehanizam kroz koji bi Vrhovni kasacioni sud mogao da iznosi mišljenja o spornim pravnim pitanjima, a ta mišljenja bi, čak i ako nisu formalno obavezujuća, uživala veliki autoritet kao mišljenja najvišeg suda u Srbiji. Posebno bi bilo korisno ako bi se omogućila dodatna žalba na redovne odluke Vrhovnom sudu, bar u onim slučajevima u kojima sudska praksa apelacionog suda nije konzistentna. Da bi se sprečilo da Vrhovni sud bude pretrpan predmetima, mogao bi se ovlastiti da sam odlučuje da li će rešavati po nekoj žalbi, primenjujući pritom test na osnovu koga će se utvrditi da li je reč o predmetu koji se tiče nekog važnog pravnog pitanja. Drugi mogući mehanizam za pružanje pomoći kako bi se obezbedila ujednačenja primena zakona bilo bi uvođenje sistema prethodnih presuda o pravnim pitanjima koje bi donosili niži sudovi - nalik sistemu prethodnih presuda Suda pravde Evropske unije.
11. Strateški cilj 2.8 NSRP, a pre svega uspostavljanje centralne baze sudskih odluka valjalo bi formulisati/razraditi kao prioritetni cilj, umesto da se on uopšteno označi kao „dugoročni”. Pored toga, Vrhovni kasacioni sud bi trebalo da ustanovi sistem podnošenja izveštaja na osnovu koga bi se redovno dostavljali sažeci značajnih predmeta.

4.4 Organizacija rada

Kada je reč o organizaciji rada u tužilaštvima i sudovima, obuhvaćena su sledeća opšta pitanja.

4.4.1 Specijalizacija

Što se tiče sposobnosti tužilaštava i sudova da sprovode krivični postupak u osetljivim i zahtevnim predmetima koji obuhvataju korupciju i privredni kriminal, potrebno je uspostaviti kontinuiranu specijalizaciju sudija i tužilaca. Dobar primer predstavlja Tužilaštvo za organizovani kriminal (vidi odeljak 2.1), koje se bavi predmetima u koje su umešani funkcioneri visokog ranga. Međutim, čak ni u tom slučaju nije u potpunosti jasno u kojoj su meri specijalizovana posebna odeljenja za organizovani kriminal pri Višem i Apelacionom sudu u Beogradu, s kojima je Tužilaštvo za organizovani kriminal u nepo-

srednoj profesionalnoj vezi; iako postoji zahtev da sudije u tim odeljenjima imaju određeni broj godina iskustva, u studiji *Transparency International* uočeno je da nema jasnih kriterijuma, kao na primer potrebna obuka, dok o tome koje će sudije biti angažovane u posebnim odeljenjima odlučuju predsednici sudova ili VSS-a bez ikakvih posebnih kriterijuma na kojima bi počivale takve odluke. Pored toga, u toj studiji se primećuje da svi sudovi opšte nadležnosti mogu rešavati u predmetima iz oblasti korupcije (tj. to su osnovni, viši i apelacioni sudovi). (TI 2012, 13).

U redovnoj mreži tužilaštava i sudova takođe postoji specijalizacija tužilaca. Na osnovu Obaveznog uputstva A br 194/10 od 26.03.2010 godine, a u skladu sa novom mrežom sudova, formirana su odeljenja za borbu protiv korupcije u svim apelacionim i višim javnim tužilaštvima. Iako se prema podacima Republičkog javnog tužilaštva tužiocima posebno obučavaju za navedenu oblast, ipak se čini da postoji nedostatak kontinuirane obuke i kapaciteta za postupanje u ovim slučajevima, čime se povećava rizik da sudije i tužiocima koji su na tim predmetima angažovani neće biti u stanju da efikasno postupaju. Takođe, zbog činjenice da nemaju nikakav specijalni status, ti tužiocima i sudije takođe mogu biti još ranjiviji na nedolične uticaje u takvim predmetima, iako postoje specijalne procedure za postupanje u predmetima iz oblasti korupcije koje obezbeđuju bolji hijerarhijski nadzor (vidi odeljak 4.4.5).

4.4.2 Raspodela predmeta u sudovima i tužilaštvima

U sudovima su pravila o raspodeli predmeta veoma strogo formulisana u cilju „raspodele predmeta slučajem” (vidi pre svega članove 24. i 25. Zakona o sudijama i članove 49–56. Sudskog poslovnika). Predmeti se raspoređuju na osnovu rasporeda poslova u sudu. Kada predmet stigne, on dobija oznaku i broj, a potom se na osnovu toga metodom slučajnog određivanja sudije raspoređuje nekom sudiji specijalizovanom za određenu oblast (na primer, za organizovani kriminal). Odstupanja od tog pravila dopuštena su samo ako je sudija bolestan ili dugo odsutan, ili ako je sudiji pravosnažno izrečena disciplinska sankcija zbog disciplinskog prekršaja neopravdanog odugovlačenja postupka.

Kada je reč o tužiocima, pravila o raspodeli predmeta sadržana su u Zakonu o javnom tužilaštvu, kojim se utvrđuje da je javni tužilac odgovoran za organizaciju rada u javnom tužilaštvu, kao i u Pravilniku o upravi u javnim tužilaštvima. Saglasno Pravilniku, predmeti se „po pravilu” dodeljuju prema redosledu prijema, i to tako što se predmet dodeljuje prvom narednom obrađivaču predmeta s liste obrađivača koja je sačinjena po azbučnom redosledu. Međutim, javni tužilac može odstupiti od načina dodeljivanja predmeta predviđenog tim metodom, zbog opterećenosti i sprečenosti pojedinih tužilaca (obrađivača), specijalizacije za određenu oblast „ili ukoliko to opravdavaju drugi razlozi”, mada se mora voditi evidencija o dodeli predmeta (Pravilnik o upravi u javnim tužilaštvima, član 42).

Pravila o raspodeli predmeta sudijama ili tužiocima moraju uspostaviti ravnotežu između zabrinutosti zbog mogućeg nedozvoljenog uticaja, s jedne strane, i potrebe da se obezbedi dovoljna fleksibilnost kako bi se jemčilo da će predmeti biti dodeljeni onim sudijama ili tužiocima koji su najkvalifikovaniji da u njima postupaju, s druge strane. Čini se da pravila o raspodeli predmeta sudijama dobro uspostavljaju tu ravnotežu. Kada je, međutim, reč o tužiocima, činjenica da se dozvoljava da se odstupi od standardnih pravi-

la dodeljivanja predmeta, „kada to opravdavaju drugi razlozi”, omogućuje postojanje izuzetka, što je, očigledno, isuviše nejasno rečeno.

4.4.3 Prikupljanje dokaza

Postoje dva pitanja koja izazivaju najveću zabrinutost kada je reč o snimanju i prikupljanju dokaza. Prvo pitanje odnosi se na opterećenje koje sadašnji metodi prikupljanja i snimanja dokaza predstavljaju za postojeće resurse. Kao što je naglašeno u odeljku 4.2, način na koji tužilaštva i sudovi fizički obrađuju predmete prilično je nepodesan zbog vremena koje tužioci i sudije utroše na obavljanje administrativnih i tehničkih zadataka. Na primer, kada prikupljaju dokaze od svedoka ili osumnjičenih/okrivljenih, uzimanje usmenih dokaza (npr. ispitivanje svedoka) ne snima se u potpunosti. Umesto toga, tužioci i sudije diktiraju u diktafon sažetak iskaza kako su ga oni shvatili.

Dva su glavna problema u vezi s gore opisanim metodom prikupljanja dokaza. Prvo, time se znatno produžava početni postupak i u sudovima drastično produžava žalbeni postupak zato što nema kompletnog snimka početne faze postupka, što može lišiti apelacioni sud bilo kakve opcije osim nalaganja ponovnog kompletnog saslušanja. Na taj način se pre svega znatno uvećava teret koji novi Zakonik o krivičnom postupku stavlja tužiocima (vidi odeljak 4.5). Drugo, čini se da se time otvara mogućnost manipulacije ili „proizvodnje” dokaza, iako su tužioci izjavili da se sporovi oko toga šta je zabeleženo kao dokaz obično rešavaju tokom samog tog postupka. Iskustvo drugih zemalja sugerise da u najmanju ruku postoji verovatnoća da će posledica takvog metoda biti izbijanje sporova oko toga šta je predloženo kao dokaz, kakve su bile okolnosti u kojima su izjave (na primer priznanja) date itd. Nasuprot tome, uvođenje audio-snimka za dokaze (ili bolje, video-snimka) otklanja i rizik od manipulacije i moguće sporove. U Akcionom planu za sprovođenje NSRP-a, kao strateška smernica 5.3.3 (tj. cilj) navedeno je rasterećenje sudija u pogledu administrativno-tehničkih poslova koji im oduzimaju značajan deo vremena i preusmeravanje tih poslova na administrativno-tehničko osoblje i sudijske pomoćnike. Taj cilj je umnogome „srednjoročni”, što znači da mu prethodi formiranje radnih grupa za utvrđivanje zadataka koji treba da budu preneti na administrativno-tehničko osoblje i sudijske pomoćnike, kao i neophodne promene u strukturi zaposlenih, pre no što se pristupi izradi predloga za promenu normativnog okvira/propisa.

Drugo pitanje odnosi se na ovlašćenja policije i tužilaca da koriste specijalne istražne metode odnosno posebne dokazne radnje (SIM, kao što je prislušivanje) da bi prikupili dokaze o krivičnim delima u oblasti korupcije i zloupotrebe položaja. Kao što se ističe u studiji *Transparency International* iz 2012. (TI 2012, 13), takvi metodi se mogu koristiti samo za nekoliko krivičnih dela iz oblasti korupcije (zloupotreba položaja, trgovina uticajem, primanje mita i davanje mita) iako u Krivičnom zakoniku postoji još nekoliko važnih krivičnih dela. Ta ostala krivična dela obuhvataju zloupotrebe u javnim nabavkama, zloupotrebu službenog položaja odgovornog lica i proneveru u službi, ali i dela kojima sudija, javni tužilac ili njegov zamenik krše zakon. U vezi sa ovim bitno je istaći da je Zakonom o izmenama i dopunama Zakonika o krivičnom postupku od 08. aprila 2013. godine uvedena mogućnost da se posebne dokazne radnje mogu koristiti i za krivična dela zloupotreba službenog položaja odgovornog lica i zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom.

Iako je strah od upotrebe SIM-a, prirodan u zemljama u čijoj su istoriji primenjeni metodi tajne policije, ta ograničenja će verovatno naneti ozbiljnu štetu delotvornoj

istraži krivičnih dela zloupotrebe položaja sudija i tužilaca, kao i širok spektar raznih krivičnih dela u celini gledano.

4.4.4 Status pomoćnog osoblja

Neki sagovornici su kao razlog za zabrinutost i mogući rizik naveli činjenicu da su mnogi pripadnici sudskog i tužilačkog osoblja (na primer oko 900 administrativnih službenika u sudovima, uključujući i neke pomoćnike) zaposleni isključivo na osnovu ugovora o privremenom obavljanju poslova. Uprkos prethodno izraženim zabrinutostima, jedan broj važnih zadataka i funkcija obavlja upravo to osoblje: upravljanje budžetskim sredstvima, raspodelu predmeta u sudovima itd. Dugoročni ugovori o radu za pomoćno osoblje važni su ako se želi obezbediti odgovarajuća obuka i dodatno ojačati kvalitet njihovog rada. Pored toga, sudski spisi su veoma osetljivi - u krivičnim predmetima naročito su potrebni poštovanje tajnosti i maksimalna uzdržanost svih lica koja dolaze u kontakt s tim spisima. Zbog navedenih i ostalih razloga, to osoblje bi trebalo valjano integrisati u sistem napredovanja u sudovima i pravosuđu u celini i omogućiti mu specijalizaciju; u mnogim zemljama oni čak imaju poseban status državnih službenika.

4.4.5 Odeljenja za borbu protiv korupcije / nadzor i praćenje visokorizičnih predmeta

Republički javni tužilac je 2007. izdao Obavezno uputstvo koje je izmenjeno i dopunjeno u martu 2010. godine. Tim uputstvom je propisano sledeće:

- Osnivanje Odeljenja za borbu protiv korupcije i sprečavanje pranja novca i to u svakom apelacionom i višem javnom tužilaštvu. Svi javni tužioci moraju odrediti po jednog zamenika javnog tužioca za praćenje stanja u predmetima iz oblasti korupcije i jednog ili više zamenika koji će pratiti predmete iz oblasti sprečavanja pranja novca.
- Viša i osnovna javna tužilaštva moraju voditi posebnu evidenciju (posebno označavanje predmeta u upisniku predmeta) i bez odlaganja obavestiti RJT o krivičnim prijavama za dela iz oblasti korupcije; viša javna tužilaštva to treba da urade i za krivična dela iz oblasti pranja novca. Kada je reč o delima iz oblasti pranja novca, uz obaveštenje treba priložiti i primerak (kopiju) izveštaja o relevantnoj finansijskoj transakciji.
- Odluke o odbacivanju krivičnih prijavi ili o obustavi gonjenja po završetku istrage treba da donese kolegijum.
- Kada se istraga obustavi odlukom tužioca-pojedinca, tu odluku uvek mora preispitati/kontrolisati kolegijum.
- Obavezno uputstvo se završava napomenom da je „Pre donošenja odluke, neophodna aktivna saradnja s drugim organima da bi se obezbedio efikasan postupak”.

Osim toga, sagovornici iz Odeljenja za borbu protiv korupcije Republičkog javnog tužilaštva dodali su da u takvim predmetima odeljenja za borbu protiv korupcije u javnim tužilaštvima preispituju nacрте odluka i ako se ne slažu s njima, vraćaju ih na ponovno razmatranje. Prema podacima RJT-a, od 2007. godine vraćeno je oko 10 posto predmeta, većinom zbog formalnih nedostataka. Od vraćenih predmeta nacрте odluka su izmenjeni u dva-tri posto slučajeva, što znači da je promenjeno ukupno 0,2–0,3 posto

svih odluka. Iako se čini da su te brojčane vrednosti male, RJT je tvrdio da su efekti tog mehanizma prvenstveno preventivni i da se njegova efikasnost stoga ne može meriti brojčanim pokazateljima.

Mada procedure koje su utvrđene Obaveznim uputstvom pružaju, po svemu sudeći, značajna jamstva u smislu hijerarhijskog nadzora nad osetljivim odlukama, ipak u vezi s tim postoje i neka pitanja koja izazivaju zabrinutost. S jedne strane, izraz „krivično delo korupcije” nije definisan, sem što je rečeno da akt obuhvata „dela iz oblasti privrednog kriminala povezana s korupcijom”. Stoga nije jasno da li su predmeti koje treba pratiti samo direktni slučajevi podmićivanja ili obuhvataju i zloupotrebu položaja, proneveru i druge takve protivzakonite radnje.

Takođe treba naglasiti da ovde imaju značaja i pitanja koja se postavljaju u vezi s političkim uticajem na tužilaštvo. Ako su osnovani razlozi za zabrinutost u vezi sa podložnošću tužilaca političkim pritiscima i uticajem koji su izneti u odeljku 4.1, onda mehanizmi hijerarhijske kontrole nad tužilaštvom mogu funkcionisati kao „mač sa dve oštrice”, tj. oni bi se mogli iskoristiti da se pomoću njih obezbedi da predmeti koji se odražavaju na interese političara ili lica za koja političari imaju motiv da ih štite *ne budu* procesuirani onako kako bi trebalo. To još jednom naglašava koliko je važno da sistem imenovanja i upravljanja u tužilaštvu i sudstvu obezbedi da sudije i tužioci budu u dovoljnoj meri zaštićeni od takvih pritisaka.

Eksperti su stekli utisak da se, uprkos tome što postoji Obavezno uputstvo, uloga Odeljenja za borbu protiv korupcije ne tumači na istovetan način u svim javnim tužilaštvima. Dok su pripadnici tog odeljenja u Republičkom javnom tužilaštvu izjavili da se njihovo odeljenje prvenstveno bavi sprečavanjem korupcije unutar institucije, po rečima tužilaca koji rade u jednom drugom odeljenju za borbu protiv korupcije, svrha tih postupaka nije izričito otkrivanje korupcije među tužiocima, već staranje o tome da predmete iz oblasti korupcije valjano i konzistentno procesuiraju različiti tužioci.

Odeljenja za borbu protiv korupcije takođe su dužna da rešavaju po prijavama koje im dostavi Agencija za borbu protiv korupcije, kao i po pritužbama koje stižu na rad sudija i tužilaca. Krivičnim prijavama protiv sudija bavi se nadležno više javno tužilaštvo, a odeljenja za borbu protiv korupcije o rezultatima tih postupaka obavestavaju RJT, koji može proveriti svaki predmet i izdati uputstva tužiocu koji se njime bavi. Prema podacima iz Odeljenja za borbu protiv korupcije jednog višeg javnog tužilaštva, Agencija za borbu protiv korupcije dostavlja mnogobrojne prijave koje se ni na koji način ne obrađuju, a tužioci su implicirali da se na njih troši mnogo vremena.

4.4.6 Sudski veštaci

Sudski veštaci su ključni činilac funkcionalnog sudskog sistema, a njihova ekspertiza često može biti odlučujuća u oblikovanju sudske presude. Od presudnog je značaja da svedočenje veštaka bude zaista nezavisno, objektivno i nepristrasno i da se na taj način percipira u javnosti. Jedan od razloga za zabrinutost koji su u razgovorima tokom ekspertskih poseta isticale sudije u vezi sa veštacima odnosio se na neadekvatnost postojećeg regulatornog okvira za rad veštaka. Na primer, ukazano je na to da veštaci često dostavljaju stručna mišljenja nedovoljnog kvaliteta, pa ih onda sud ponovo angažuje da dovrše posao, čime im, praktično, plaća dva ili više puta za isti posao. Sagovornici iz Ministarstva pravde identifikovali su imenovanje veštaka kao jednu od glavnih korupti-

vnih slabosti u pravosudnom sistemu u Srbiji. Mera 3.5.2.1 Akcionog plana za sprovođenje NSRP-a odnosi se na izradu nacрта izmena i dopuna Zakona o sudskim veštacima - da bi se stavio naročito akcenat na stručnost i osposobljenost sudskih veštaka, kao i na kriterijume za njihovo imenovanje što je, opet, „dugoročna” mera za koju nije određen tačan rok primene.

Preporuke:

12. Trebalo bi izmeniti i dopuniti Pravilnik o upravi u javnim tužilaštvima da bi se precizno i iscrpno razjasnilo koje su to okolnosti u kojima javni tužioci mogu odstupiti od standardnog postupka za dodelu predmeta u svom tužilaštvu, čime bi se uklonila sveobuhvatna kategorija „drugih razloga”.
13. Trebalo bi doneti odgovarajuće izmene i dopune zakona i obezbediti dovoljna budžetska sredstva da bi javna tužilaštva i sudovi mogli da uvedu snimanje prikupljanja dokaza od svedoka ili osumnjičenih i snimanje sudskog postupka kao standardnu proceduru.
14. Izmene i dopune Zakonika o krivičnom postupku trebalo bi da obuhvate i odredbe kojima bi bilo utvrđeno da se specijalne istražne mere mogu koristiti za dovoljno širok dijapazon teških krivičnih dela, uključujući prvenstveno krivična dela iz oblasti korupcije, naročito ona u kojima se radi o zloupotrebi službenog položaja sudija, tužilaca i drugih nosilaca funkcija.
15. Trebalo bi preduzeti privremene mere da bi se neki administrativni i tehnički zadaci mogli preneti na tehničko/pomoćno osoblje i sudijske pomoćnike.
16. Trebalo bi preduzeti mere koje bi omogućile da se pomoćno sudsko osoblje, uključujući sudijske i tužilačke pomoćnike, zapošljava na osnovi ugovora koja je u skladu sa njihovim odgovornostima.
17. Izmenama i dopunama Zakona o sudskim veštacima i, ako je potrebno, propisa o njegovoj primeni, trebalo bi obezbediti jasne kriterijume za imenovanje sudskih veštaka i plaćanje naknade za njihov rad, da ta imenovanja budu javno objavljena i da se utvrde jasni standardi ponašanja sudskih veštaka.

4.5 Reforme krivičnog postupka

Donošenjem novog Zakonika o krivičnom postupku 2011. godine krivični postupak u Srbiji pretrpeo je temeljnu reformu. Zakonik je stupio na snagu za postupke koji spadaju u nadležnost tužilaštava za ratne zločine i za organizovani kriminal od januara 2012, odnosno od 1. oktobra 2013. za sve ostale postupke. Pre stupanja na snagu novog Zakonika, sudije su bile odgovorne za istragu, tako da je njihov zadatak bio da utvrde činjenice i okolnosti predmeta. Prema novom sistemu, ta uloga je prebačena na tužioca, koji usmerava sve aspekte istrage i koji je dužan da podjednako uzme u obzir dokaze koji inkriminišu okrivljenog, kao i one dokaze koji idu u prilog odbrani okrivljenog. Uloga suda jeste da donese presudu na temelju argumenata koje iznesu tužilaštvo i odbrana,

a ne da sam utvrđuje sve činjenice i okolnosti predmeta. Ukratko rečeno, radi se o akuzatornom, tj. adversarijalnom sistemu.

Iako mnogi prihvataju da je postojala potreba da se reformiše prethodni ZKP, pravna struka je uputila mnoštvo kritika na račun novog teksta Zakonika, čak i pre nego što je on donet. Radna grupa Ministarstva pravde usaglasila je oko 250 izmena i dopuna Nacrta zakonika, ali one nisu usvojene u vidu konačnog teksta. Glavne primedbe koje se iznose na novi Zakonik obuhvataju sledeće:

- Novi ZKP daje nova diskreciona ovlašćenja tužilaštvu. Tužilac može otvoriti istragu i voditi je bez znanja osumnjičenog tokom neograničenog vremenskog perioda i može obustaviti istragu ili odlučiti da ne pokreće postupak, a da pri tom ni sud ni viši, njemu nadređeni tužilac nemaju ovlašćenje da izmene tu odluku. Viši zvaničnici Ministarstva sugerisali su da se već u prvom mesecu primene ZKP-a kao problem pojavilo to što sudije ne mogu izmeniti odluku tužilaca o odustajanju od gonjenja. Svi sagovornici, uključujući tužioce, priznali su da proširenje diskrecionih ovlašćenja tužioca, bez mogućnosti kontrole, predstavlja rizik od korupcije.
- Saglasno članu 77. ZKP-a, okrivljenom koji prema svom imovinskom stanju ne može da plati nagradu i troškove branioca, postavlja se na njegov zahtev branilac, ako se krivični postupak vodi za krivično delo za koje se može izreći kazna zatvora duža od tri godine. Čini se da je taj član u neskladu sa članom 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava (EKLJP), prema kome svako ko je optužen za krivično delo ima pravo da pravnu pomoć dobije besplatno ako nema dovoljno sredstava da je plati, „kada interesi pravde to zahtevaju”; interesi pravde se u tom slučaju tumače kao situacija u kojoj je za krivično delo o kome je reč zaprećena kazna zatvora. NSRP za period 2013–2018. (mera 2.5.1.5) predviđa „izmenu i dopunu Zakonika o krivičnom postupku – izmenu člana 77. kojom bi se omogućile veće garancije ostvarivanja prava na pravično suđenje, naročito kada su u pitanju lica koja nemaju dovoljno sredstava da obezbede odbranu”, ali tu nema izričite obaveze da se obezbedi besplatna odbrana licima kojima se na teret stavlja krivično delo za koje je zaprećena moguća kazna zatvora. Dalje, Srbija još nije uspostavila sistem besplatne pravne pomoći koji nalaže Ustav iz 2006. godine; međutim, NSRP predviđa čitav niz mera za ostvarivanje tog cilja (2.5.1), a Nacrt zakona je predmet rasprave od kraja 2013. godine.
- ZKP ne utvrđuje pravila kojima bi se uredilo pitanje dokaza, što je važna komponenta funkcionalnog akuzatornog sistema u kojem istragu vodi tužilac, a ne sudija. Time se povećava verovatnoća da se tužiocima, u sličnim krivičnim predmetima, opredele za nekonzistentne pristupe prikupljanju dokaza, čime se, šire gledano, otvara prostor za koruptivni uticaj na tužioce - ne bi li koristili ili odbacili određene vrste dokaza.

Treba naglasiti da ključna, gore navedena primedba - ona koja se odnosi na to da ne postoji mehanizam za sudsku reviziju tužilačkih odluka - obuhvata složena pitanja tipična za prelazak sa inkvizitornog na akuzatorni pravni sistem. U inkvizitornom sistemu logično je da sudija ima ulogu koja mu omogućuje da pre svega poništi odluku tužioca o odustajanju od gonjenja; u potpuno akuzatornom sistemu (kao što je onaj koji postoji u Ujedinjenom Kraljevstvu ili u Irskoj) samo bi se mali broj pravnik založio za takvu ulogu. Međutim, postavlja se pitanje koje su odredbe poželjne u jednoj zemlji koja je upravo u tranziciji iz jednog u drugi sistem i u kojoj može postojati rizik da tužilačko

ponašanje ne ispunjava sve standarde koji su neophodni u jednom potpuno akuzatornom sistemu. U takvoj situaciji možda bi bilo mudro opredeliti se za srednje rešenje koje bi omogućilo sudijama da zadrže ovlašćenje da u određenoj meri isprave tužilačke odluke (vidi Preporuku br. 19). Važnost takvog rešenja povećava se zabrinutošću koja se iznosi u pogledu nezavisnosti tužioca. Republičko javno tužilaštvo i druga tužilaštva tvrde da su rizici od neprofesionalnog ponašanja tužilaca u važnim predmetima ublaženi specijalnim procedurama predviđenim za istragu/gonjenje u krivičnim delima koja su povezana s korupcijom. Te procedure obezbeđuju, kako izgleda, znatan stepen kontrole nad donošenjem odluka u predmetima iz oblasti korupcije (vidi odeljak 4.4.5), ali bi, kao što je ranije već istaknuto, politički uticaj mogao da pretvori te postupke u sredstvo za obezbeđivanje političke kontrole, umesto da budu sredstvo za obezbeđivanje ispravnog ponašanja.

4.5.1 Sporazum o priznanju krivice i načelo oportuniteta

Jedan od ciljeva ZKP-a jeste pojednostavljenje krivičnog postupka tako što će se proširiti korišćenje instituta sporazuma o priznanju krivice u okviru koga tužilaštvo ili sud smanjuje kaznu koju zahteva tužilac ili je određuje sud za krivično delo u zamenu za saradnju optuženog, kao i načelo oportuniteta, saglasno kome tužilac može odlučiti da ne pokrene krivično gonjenje u nekom predmetu ako smatra da to nije oportuno.

Što se tiče načela oportuniteta, treba ukazati na sledeće: saglasno načelu zakonitosti tužilac mora goniti za svako delo za koje postoje dokazi da ga je optuženi učinio. Saglasno načelu oportuniteta, iako mogu postojati dokazi za učinjeno delo, tužilac ima diskreciono pravo da ne pokreće postupak krivičnog gonjenja onda kada za to ne postoji javni interes. Međutim, načelo oportuniteta se gotovo nikad ne primenjuje u odnosu na teška krivična dela za koja postoji preovlađujući javni interes da se pristupi krivičnom gonjenju. Okolnosti zbog kojih će se u praksi najverovatnije odlučiti da se zbog javnog interesa ne goni neko krivično delo odnose se na blaže prestupe, posebno onda kada je učinilac maloletan ili kada mu je to prvi prekršaj zakona; to važi i u slučajevima kada je učinjeno više krivičnih dela, a tužilac se odluči za reprezentativni uzorak dela zbog kojih će pokrenuti postupak, umesto da goni za svako učinjeno delo; tu su i slučajevi kada nema izgleda da bude izrečena stroga kazna, na primer zbog uzrasta ili zdravstvenog stanja osumnjičenog ili u situaciji kada osumnjičeni možda već izdržava kaznu za slično krivično delo ili delo koje je u vezi s tim delom zbog koga se pribegava načelu oportuniteta; to takođe važi i za slučajeve kod kojih je došlo do dugotrajnog odlaganja postupka, ili ako bi postupak ugrozio svedoka, odnosno odrazio se na njegovo zdravstveno stanje itd.

Načelo oportuniteta primenjuje se u svim zemljama precedentnog prava i u mnogim kontinentalnim jurisdikcijama, uključujući Francusku i Holandiju, i nema ozbiljnih dokaza da su krivični postupci podložniji korupciji u tim zemljama nego u zemljama u kojima se primenjuje isključivo načelo legaliteta. No, i pored toga što sporazum o priznanju krivice i primena načela oportuniteta mogu biti važni mehanizmi za postizanje veće efikasnosti krivičnog postupka, dodatna diskreciona ovlašćenja koja oni pružaju tužiocima u prethodnom postupku mogu delovati kao činoci koji pogoduju riziku od tužilačkih zloupotreba. U slučaju sporazuma o priznanju krivice, sudski nadzor nad celim postupkom trebalo bi da svede taj rizik na minimum. Što se tiče načela oportuniteta, eksperti su obavešteni da se u praksi u Republici Srbiji tužilac obraća svom pretpostavljenom pre nego što primeni načelo oportuniteta. Na taj način je obezbeđen mehani-

zam zaštite od korupcije. Dodatni mehanizam zaštite dobili bismo ako bi se izradile pismene smernice o činiocima koji se mogu ili ne mogu uzeti u obzir prilikom primene načela oportuniteta.

Sporazum o priznanju krivice postaje sve važniji institut u krivičnim postupcima. Tužilaštvo za organizovani kriminal saopštilo je da je zabeleženo veliko povećanje sklopljenih sporazuma o priznanju krivice – sa 3 od 228 istraživanih predmeta 2010. godine na 58 od 150 istraživanih predmeta od januara do oktobra 2013. godine. Uvođenje novog sistema postizanja sporazuma o priznanju krivice treba iz mnogo razloga pozdraviti. Sistem postizanja sporazuma o priznanju krivice koji dobro funkcioniše podstaci će vremenski ranije postizanje takvih sporazuma, čime se smanjuje vreme izdvojeno za svaki pojedinačni predmet, što znači da se postiže štednja sudskih i tužilačkih resursa, a u isto vreme se smanjuje broj zaostalih predmeta u sudovima – i brže se rešavaju, odnosno, omogućava se i brže izricanje pravde svim učesnicima u sistemu. U srpskoj reformi izbegnuti su neki problemi koji se mogu pojaviti u vezi sa sporazumom o priznanju krivice. Postoji sudski nadzor nad sistemom u tom smislu, tako da sudija može odlučiti da ne prihvati sporazum o priznanju krivice ako nije uveren u valjanost argumentacije tužilaštva. Takođe, u srpskom sistemu sudija zadržava kontrolu nad postupkom izricanja kazne.

Međutim, nema mnogo izgleda da će taj sistem dovesti do ranih priznanja krivice, sem ako optuženo lice ne bude videlo izvesnu korist za sebe od toga, u smislu blaže kazne nego što bi je inače dobilo. Eksperti su čuli mnogo dokaza o tome da sistem ne dovodi do onako velikog broja sporazuma o priznanju krivice koliko se pretpostavljalo, zato što tužioci očigledno ne mogu da ponude optuženima bitno blaže kazne nego što bi ih dobili kada ne bi priznali krivicu. To je dodatno komplikovano nemogućnošću da se predvide kazne koje će sudovi izreći (što je, sa svoje strane povezano s nepredvidljivošću sudske prakse, o čemu je bilo govora u odeljku 4.3). Čini se da apelacioni sudovi oklevaju da donesu smernice ili načela za izricanje kazni. NSRP za period 2013–2018. predviđa izmene i dopune ZKP-a u pravcu „osnaživanja uloge javnog tužilaštva da aktivno vrši korekciju kaznene politike (predlaže visine kazni)”.

4.5.2 Kontrola nad istragama: odnos između javnog tužilaštva i policije

Kada je reč o nadzornoj ulozi tužilaštva u istragama, u razgovorima je ukazano na još jedan važan problem: *nepostojanje* ovlašćenja tužilaštva *vis-a-vis* policije, koju tužilaštvo sada neposredno nadzire i usmerava u krivičnim istragama. Iako tužioci mogu da izdaju naređenja policiji, ta naređenja se ne mogu sprovesti u delo zato što policija odgovara direktoru policije i ministru unutrašnjih poslova. Čini se da je to, načelno gledano, u izvesnoj meri disfunkcionalno u sistemu u kome je tužilac odgovoran za istrage, pa se samim tim očekuje da ih on i kontroliše.

4.5.3 Obuka

Pored pitanja koja se odnose na sadržaj samog Zakonika, i sudije i tužioci su izrazili zabrinutost zbog toga što nije bilo dovoljno obuke pre stupanja na snagu novog ZKP-a. Sudije i tužioci sa kojima su obavljani razgovori govorili su o tome da su organizovane jedna do dve obuke, ali nijedan od tih kurseva nije bio zasnovan na konkretnim scenarijima predmeta. Funkcioneri Ministarstva pravde su se takođe složili s tim da nije bilo dovoljno vremena za valjanu obuku sudija i tužilaca. S druge strane, Pravosudna akade-

mija je tvrdila da se veoma mali broj tužilaca pojavio na prvom od dva glavna kursa, jer su očekivali da će biti odložen dan stupanja na snagu ZKP-a.

U zaključku, stavljajući analizu novog ZKP-a u odgovarajući kontekst, možemo reći da je taj zakon pre izmena i dopuna stvorio sistem koji uvodi aspekte akuzatornog sistema, ali da zahteva izvesne dodatne mehanizme zaštite kako bi se osiguralo da taj sistem pravično funkcioniše; posebnu zabrinutost izaziva pitanje jednakosti oružja tužilaštva i odbrane, uz konkretne rizike od zloupotrebe novih ovlašćenja. Pored toga, jedno od ključnih pitanja odnosi se na činjenicu da je ZKP uveo krupan prenos ovlašćenja sa sudstva i policije na tužilaštvo, a da je istovremeno očuvao sistem upravljanja koji ne jemči nezavisnost tužilaca. Treće: taj novi sistem je uveden, a da prethodno nije bila posvećena dovoljna pažnja potrebama tužilaštva za resursima.

Preporuke:

18. Po stupanju na snagu novog Zakonika o krivičnom postupku, trebalo bi uspostaviti mehanizme za kontrolu nad diskrecionim pravima tužilaca da bi se uravnotežila prava odbrane i tužilaštva i smanjila mogućnost za proizvoljne odluke tužilaca ili zloupotrebe. To bi trebalo da obuhvati: i) mehanizam kojim sudije mogu zatražiti od tužioca da preispita svoje odluke, kao što su one o nepokretanju postupka ili o odustajanju od optužbi, u procesu u koji bi eksplicitno bilo uključeno više tužilaštvo; ii) dovoljno detaljna pravila dokaznog postupka; iii) interne smernice o ponašanju i kanalima preko kojih je moguće davati savete (vidi Preporuku br. 32).
19. Član 77. ZKP-a trebalo bi izmeniti tako da se pravo na besplatnu odbranu obezbedi svakom licu koje ne može da plati branioca, a tereti se za delo za koje je zaprećena kazna zatvora.
20. Kada je reč o zaključivanju sporazuma o priznanju krivice, treba pronaći mehanizam koji će obezbediti da postoje načela izricanja kazne i da se od sudova traži, u slučaju ranog priznanja krivice, da izriču blažu kaznu od one koja bi bila izrečena posle kompletnog suđenja - možda uz smanjenje od jedne četvrtine ili jedne trećine visine kazne. Apelacionom sudu može biti povereno u zadatak da utvrdi opšta načela u vezi sa izricanjem presuda, uz obavezu sudija u postupku da pridaju odgovarajući značaj tim načelima. Moglo bi se osnovati i savetodavno telo za izricanje kazni koje bi obavljalo taj zadatak.
21. Trebalo bi doneti i pismene smernice za tužioce o primeni načela oportuniteta (vidi fusnotu broj 2).
22. Tužiocima i sudijama treba obezbediti znatno više obuke o njihovoj ulozi i dužnostima prema novom ZKP-u da bi bili potpuno opremljeni i obučeni da obavljaju svoju funkciju na način primeren akuzatornom sistemu koji je nedavno uveden kao svojevrsan „dodatak” u jednu drugačiju pravnu tradiciju. Posebno bi u obuci za tužioce valjalo naglasiti da oni sada imaju obavezu da se staraju o pravima okrivljenih u akuzatornom postupku zato što više nema onakvog sudskog nadzora kakav je ranije postojao.

23. Zahtevi ZKP-a u smislu resursa trebalo bi da budu jedan od ključnih inputa za utvrđivanje budžetskih zahteva za sudstvo i tužilaštvo (vidi Preporuku br. 6).

4.6 Mehanizmi za procenu rezultata rada

U vreme kada su sprovedene radne misije eksperata za ovu studiju, upravo je bio u toku postupak uspostavljanja okvira novog sistema za vrednovanje rada za sudove i za tužilaštva. Zakon o javnom tužilaštvu predviđa da se rad tužilaca vrednuje jednom u tri godine. Vrednovanje se izražava trima mogućim ocenama: „izuzetno uspešno obavlja javnotužilačku funkciju”, „uspešno obavlja javnotužilačku funkciju” i „ne zadovoljava” (Zakon o javnom tužilaštvu, član 101). Te ocene se mogu koristiti kao osnovi/kriterijumi za izbor, obaveznu obuku i razrešenje (član 99). Zakonom se Državnom veću tužilaca poverava zadatak da utvrdi bliže kriterijume za vrednovanje rada. U novembru 2013. godine završen je Nacrt pravilnika o merilima za vrednovanje rada javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. Kada je reč o sudijama, očekuje se da se izmenama i dopunama Zakona o sudijama utvrdi normativni okvir za vrednovanje rada sudija, verovatno na sličan način kao i u slučaju Zakona o javnom tužilaštvu. VSS je izradio Nacrt pravilnika sličan Pravilniku za tužioce u vreme radnih misija eksperata i u njemu predvideo četiri moguće ocene za sudije: „izuzetno uspešno obavlja sudijsku funkciju”, „uspešno obavlja sudijsku funkciju”, „zadovoljava” i „ne zadovoljava”.

U oba nacrti pravilnika uspostavlja se složen sistem kvantitativnih i kvalitativnih merila za bodovanje na osnovu koga se dolazi do ukupnog broja bodova za sudije i tužioce. Kriterijumi se neznatno razlikuju između različitih kategorija tužilaca i sudija. Primeri koje ćemo navesti trebalo bi da budu u dovoljnoj meri ilustrativni - uzeti su iz merila za sudije u osnovnim, višim i privrednim sudovima, kao i iz merila za zamenike javnih tužilaca:

- Kvantitativna merila za sudije obuhvataju broj predmeta završenih tokom jednog meseca u poređenju s „minimalnom mesečnom normom”. Ukoliko se predmeti broje treba isto tako da se procene njihova težina i kompleksnost. Kvalitativne varijable sudije obuhvataju broj ukinutih odluka u žalbenom postupku. To je suštinski nepoželjno zbog nekompatibilnosti sa nezavisnošću sudije. „Kvalitet izrade sudskih odluka i veština vođenja postupka” imaju činioce kao što su „jasnoća, sažetost i artikulisanost pismenog obrazloženja odluka”, „vreme izrade odluka”, „način vođenja postupka - racionalnost, blagovremenost i davanje prednosti hitnim postupcima i starim predmetima” i „broj otvorenih glavnih rasprava i pretresa pred drugostepenim sudom u odnosu na broj razmatranih odluka”.
- Kada je reč o tužiocima, kvantitativna merila obuhvataju odnos između broja zaduženih predmeta i broja obrađenih predmeta u kojima je zamenik javnog tužioca tokom perioda vrednovanja doneo odluku. Tu nisu uzeti u obzir slučajevi u kojima je pravilan odgovor ostavljanje predmeta otvorenim, što lako može da dovede do brzopletog i samim tim lošeg donošenja odluka.
- Kvalitativni kriterijumi obuhvataju odnos između pravosnažnih osuđujućih presuda i pravosnažnih oslobađajućih presuda u predmetima u kojima je taj tužilac pisao optužnicu (gde se odnos od 80 posto ili više osuđujućih presuda vrednuje kao "zado-

voljavajući" ili kao "uspešan", zavisno od toga koji je prevod korišćen). To je posebno neprikladna mera. Svaki tužilac može da dobije ocenu „uspešnosti“ blizu 100% samo ako ne podiže optužnice za teške slučajeve! Dalje, to predstavlja pritisak na tužioca da traži presude čak i tamo gde dokazi ne garantuju takav ishod - uz jasno kršenje najosnovnijih etičkih načela tužioca. Te mere neće doprineti poboljšanju učinka tužilaca – nagradiće plašljivog tužioca, a kazniti savesnog. Poltroni i oni koji odrađuju svoju satnicu neće imati poteškoće da svoje poene predstavljaju kao postizanje vrhunskih rezultata. Ako se ovi indikatori uopšte imaju u vidu treba da se koriste s velikim oprezom i samo kao indikatori, a ne kao konačna odrednica.

- S pozitivnije tačke gledišta, postoji i treća komponenta ukupne ocene koju čini profesionalna posvećenost i saradnja; jedna od tih potkomponenti vrednuje se pozitivno ako se tužilac „na glavnom pretresu ponaša odgovorno u obrazlaganju tužilačkih akata u predmetima za koje je zadužen prema spisku; njihove odluke su stručno obrazložene, precizne i koherentne, dobro strukturisane i jasne; oni se uspešno prilagođavaju konkretnoj procesnoj situaciji; i pokazuju inicijativu u postupku”.

Vrednovanje vrši neposredno nadređeni viši tužilac (u slučaju tužilaca u tužilaštvima posebne nadležnosti, to je Republički javni tužilac) ili komisija iz više sudske instance. VSS vrednuje rad predsednika sudova. Kada je reč o tužiocima i zamenicama tužilaca, njihov rad može biti predmet vanrednog vrednovanja - na osnovu odluke Državnog veća tužilaca.

Eksperti imaju značajne razloge za zabrinutost u vezi s predloženim sistemom vrednovanja, a neki od tih razloga zasnovani su na evropskim normama i najboljoj praksi:¹¹

- Predložena pravila pokušavaju u velikoj meri da kvantifikuju čak i „kvalitativne” indikatore, a eksperti nisu sigurni da takvi kriterijumi (npr. vreme utrošeno za donošenje odluka), mogu biti smatrani pravičnima ako se ne tumače veoma brižljivo u datom kontekstu, npr. uzimajući u obzir da li je sudija/tužilac imao veći broj teških predmeta nego što je uobičajeno itd. U tom slučaju, bodovanje će verovatno biti izuzetno komplikovan zadatak. U celini gledano, kvantitativni indikatori ne moraju biti tačni indikatori, a kvalitativni indikatori su, što je gotovo neminovno, znatno subjektivniji.

¹¹Pre svega Preporuka br. 1604 (2003) 1 (Uloga javnih tužilaštava u demokratskom društvu u kome postoji vladavina prava) Parlamentarne skupštine Saveta Evrope (PSSE); Preporuka br R (87) 18 (Deklaracija iz Bordo) Komiteta ministara (COM), Preporuka Komiteta ministara COM br. R (94) 12 (o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija), Evropska povelja o zakonu za sudije, usvojena u Strazburu, 8-10. jula 1998, Preporuka komiteta ministara br R (2000)19 (Uloga javnog tužilaštva u sistemu krivičnog pravosuđa), Preporuka br. (2012)11 Komiteta ministara (Uloga javnih tužilaca van krivičnog pravosuđa), Mišljenje br. 3 Konsultativnog saveta evropskih sudija (o načelima i pravilima kojima se reguliše profesionalno ponašanje sudija, naročito etika, nespojivost funkcija i nepristrasnost), Izveštaj Evropske komisije za efikasnost pravosuđa u evropskim pravosudnim sistemima, izdanje za 2012.

- Merila vrednovanja se posebno oslanjaju na statistiku i za sudije i za tužioce u pogledu „uspešnosti” njihovih predmeta. Kada je reč o sudijama, govori se o broju odluka koje su poništene u žalbenom postupku ili o broju optužnica koje su dovele do pravosnažno osuđujućih presuda, u slučaju tužilaca. Kako je naglasio Konsultativni savet evropskih sudija (CCEJ) (Mišljenje br. 6[2004]), „Upotreba stope oborenih odluka kao jedinog ili čak nužno važnog indikatora za ocenu kvaliteta sudske aktivnosti čini se neadekvatnom...”. CCEJ takođe naglašava da vrednovanje kvaliteta odluka u pravosuđu ne treba brkati s vrednovanjem profesionalne sposobnosti svakog pojedinačnog sudije. Iako se ovaj primer odnosi na sudijske odluke, isti argument može se primeniti na upotrebu procenta osuđujućih presuda kao merila za vrednovanje rada sudija.
- Kada je reč o tužiocima, činjenica da vrednovanje služi kao merilo za unapređenje ako ocene glase „uspešno” ili „izuzetno”, odnosno kao osnov za razrešenje ako ocena glasi „nezadovoljavajuće” i činjenica da DVT može da inicira vanredno vrednovanje, mimo uobičajenog trogodišnjeg ciklusa, pruža ozbiljan razlog za zabrinutost u vezi s mogućim uznemiravanjem ili pritiskom s obzirom na brige u vezi sa nezavisnošću koje su već navedene u ovoj studiji. Nekoliko tužilaca je konkretno izrazilo strahovanje da će novi sistem vrednovanja biti korišćen protiv određenih tužilaca, kao i da će to biti dodatno olakšano problemima u sprovođenju novog ZKP-a. Zaista, vrednovanje i tužilaca i sudija moraju sprovoditi nezavisni organi, a to prema sadašnjem stanju stvari u Srbiji nije slučaj, ako je ocena VSS-a i DVT-a izneta u odeljku 4.1 tačna.
- Postojeći normativni okvir (Zakon o javnom tužilaštvu) utvrđuje postupke za ulaganje žalbe na odluku DVT-a o vrednovanju rezultata rada. Međutim, time nije utvrđen nijedan mehanizam koji bi omogućio tužiocima da daju komentare i povratne informacije tokom procesa vrednovanja, niti je predviđen bilo kakav mehanizam za ulaganje žalbe sudu na rezultate vrednovanja, što je protivno međunarodnim preporukama, kao što je Preporuka Komiteta ministara R(2010)12.

Preporuke:

24. Kriterijumi za vrednovanje rada sudija i tužilaca trebalo bi da budu utvrđeni konsenzualno, tj. kroz opsežne konsultacije sa onima čiji će rad biti ocenjivan, kao i s drugim pripadnicima pravne struke. Ti kriterijumi ne bi trebalo da sadrže indikatore koji zavise od bilo kakvih drugih činilaca, nego samo od rezultata rada sudija, sem ako nije reč o činionicima koji se mogu lako uzeti u obzir i proveravati u postupku vrednovanja.
25. Odražavajući preporuke sadržane u odeljku 1, treba naglasiti da je suštinski značajno uspostavljanje pune nezavisnosti VSS-a i DVT-a ako se želi da oni obavljaju ulogu žalbenog organa u vrednovanju rezultata rada.
26. Odgovore na loše ocene o vrednovanju rada trebalo bi davati zasebno za svaki pojedinačni slučaj i oni ne bi trebalo automatski da vode ka razrešenju. Posledice osrednjih ili slabih rezultata rada trebalo bi proširiti kako bi se omogućila, na primer, obavezna obuka kroz koju bi se stekle potrebne veštine ili popunile praznine u znanju.

27. Postupci za iznošenje ocena vrednovanja tužilaca i sudija trebalo bi da obuhvate i mehanizme kojima bi oni čiji se rad vrednuje imali priliku da tokom postupka daju povratne informacije, kao i jasnu mogućnost da ulože žalbu sudu na ishod vrednovanja.

4.7 Planovi integriteta

Saglasno Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije, svaka javna ustanova dužna je da donese „plan integriteta”, koji sadrži „mere pravne i praktične prirode kojima se sprečavaju i otklanjaju mogućnosti za nastanak i razvoj korupcije”, a pre svega:

- Ocenu izloženosti institucije korupciji;
- Opis procesa rada i načina odlučivanja, utvrđene poslove institucije, naročito one poslove koji predstavljaju izloženost institucije korupciji, pored poslova i delatnosti, odnosno drugih funkcija koje funkcioner ne može istovremeno da obavlja za vreme vršenja javne funkcije, kao i način kontrole poštovanja te zabrane;
- Preventivne mere za smanjenje korupcije.

Agencija za borbu protiv korupcije izdala je smernice za izradu i sprovođenje planova integriteta, koje su specifične za različite oblasti delovanja državne uprave. U celini gledano, modeli imaju šest do sedam oblasti koje su zajedničke svim institucijama, i jednu do dve koje su specifične za svaki sektor. Na primer, kada je reč o pravosuđu, model (plana integriteta) sadrži sedam zajedničkih oblasti (područja koja su uključena za svaku instituciju): upravljanje institucijom, upravljanje finansijama, upravljanje javnim nabavkama, upravljanje dokumentacijom, upravljanje kadrovima, bezbednost i etika i lični integritet. Poslednja navedena oblast se dodatno deli na: sukob interesa, prijem poklona, delotvorno postupanje po prijavama korupcije, etički i profesionalno neprihvatljivih postupaka i zaštita uzbunjivača. Pored toga, kada je reč o pravosuđu, postoji jedna institucionalna specifičnost koja obuhvata „upravljanje predmetima”.

Za sve oblasti rizici se dele na tri dela: „regulativa”, „kadrovi” i „praksa”. Agencija za borbu protiv korupcije distribuirala je upitnike svim sudovima i tužilaštvima (kao i svim drugim javnim institucijama) koji su anonimno u elektronskoj formi podeljeni tužiocima, sudijama i ostalom osoblju. Nezavisno od anonimnog popunjavanja upitnika od strane zaposlenih, odvojena radna grupa ima zadatak da izradi procenu rizika. Na osnovu te procene, odgovora zaposlenih na upitnik, procene relevantnih propisa i razgovora sa zaposlenima, radna grupa izrađuje završnu verziju plana integriteta. Prema navodima Agencije, iz odgovora na pitanja postavljena u upitnicima automatski proističu mere koje bi se mogle preduzeti radi ublažavanja identifikovanog rizika. Institucije imaju obavezu da svake treće godine revidiraju planove integriteta.

Eksperti imaju donekle pomešane stavove kada je reč o planovima integriteta. Mada samu ideju treba pozdraviti, način na koji je ona sprovedena u praksi u Srbiji ne ostavlja utisak funkcionalnosti. Pre svega:

- Nije jasno zašto svaka pojedinačna institucija u određenom sektoru treba da donese plan integriteta, niti je izvesno da je to delotvoran način za kreiranje sektorske politike. Kada je reč o sudstvu i tužilaštvu, to znači da svaki pojedinačni sud, od osnovnog do vrhovnog, donosi zaseban plan integriteta, bez ikakve koordinacije unutar sektora. Činjenica, na primer, da su VSS (i/ili Vrhovni kasacioni sud) i DVT/Republičko javno tužilaštvo) odgovorni za izradu i sprovođenje planova integriteta samo za sebe, a ne za celokupno sudstvo/tužilaštvo, u celini deluje nelogično.
- Model (plana integriteta) koji je Agencija za borbu protiv korupcije napravila za sudstvo i tužilaštvo deluje suviše striktno i detaljno te ostavlja sasvim malo ili nimalo prostora tim institucijama da same identifikuju rizike, pa im samim tim prepušta i sasvim malo inicijative da proaktivno razmišljaju o sprečavanju neprofesionalnog ponašanja i hvatanja u koštac s tim problemom.

U celini gledano, navedeni problemi su, kako izgleda, podstakli sudove i tužilaštva da primene formalistički „indigo” pristup. Sudije i tužioci ili nisu znali da je njihov sud/tužilaštvo već podnelo plan integriteta ili se nisu bavili time smatrajući da je reč o formalnom „administrativnom poduhvatu”. Pored toga, uprkos prvobitnom roku utvrđenom za 31. decembar 2012. godine, koji je potom produžen do 31. marta 2013. godine, prema stanju u decembru 2013. godine još nisu sve institucije dostavile svoje planove integriteta – među one koje to nisu učinile spada, između ostalih, Visoki savet sudstva.

Kada je reč o sadržaju, čini se da postoji izrazit nesklad između rizika identifikovanih u planovima integriteta, s jedne strane, i stvarnih rizika, s druge strane. Na primer, Republičko javno tužilaštvo je prilikom ekspertske posete saopštilo da su „najslabije karike” u tužilačkom sistemu rizici od toga da tužioci ili odustanu od predmeta pre istrage ili da obustave rad na predmetu tokom same istrage. U planu integriteta RJT-a, međutim, to pitanje se uopšte ne pominje, već se on pre može čitati kao nekakav formalni spisak u kome se skoro ni za jedan problem ne konstatuje da postoji. Iako je RJT 2007. godine izdalo Obavezno uputstvo o rešavanju problema rizika u upravljanju predmetima/procesuiranju (vidi odeljak 4.4.5), bilo bi logično da se u planu integriteta rezimira postojeće stanje u pogledu toga koliko je uspešno taj rizik otklonjen i koje će dalje mere biti preduzete, ako će uopšte biti preduzete; u planu integriteta RJT-a to se, međutim, ne navodi. Članovi Vrhovnog saveta sudstva nisu delovali kao lica koja su upoznata sa sadržajem plana integriteta svoje institucije, a u samom njegovom planu nije identifikovan ni jedan jedini rizik u kategoriji upravljanja predmetima.

Preporuke:

28. Ne bi trebalo svakoj pojedinačnoj instituciji u nekom sektoru staviti u zadatak da donosi planove integriteta, već samo onima koje imaju važnu koordinacionu ulogu. Kada je reč o sudijama, to treba da bude samo VSS ili VSS zajedno sa Vrhovnim kasacionim sudom; kada je reč o tužilaštvu, to treba da bude DVT zajedno sa Republičkim javnim tužilaštvom, s obzirom na važnu ulogu koju RJT već ima u nadzoru nad primenom mehanizama borbe protiv korupcije u tužilaštvu.
29. Trebalo bi promeniti ponuđeni model planova integriteta da bi on bio u manjoj meri striktan, a posebno bi valjalo dati smernice konkretnim institucijama, kao i okvir o tome kako treba da razmišljaju o konkretnim problemima u vlastitim insti-

tucijama, umesto da se unapred utvrđuju pitanja koja valja rešiti, pa čak i da se propisuju mere koje treba preduzeti da bi se to rešenje postiglo. Pored toga, trebalo bi izmeniti smernice kako planovi integriteta ne bi bili usko usredsređeni samo na „sprečavanje korupcije i borbu protiv nje”, već šire usmereni ka jačanju integriteta i dobrog ponašanja - sektorska politika borbe protiv korupcije u uskom smislu tu je samo jedan od činilaca.

30. Institucije treba obavezati da ažuriraju planove integriteta ili u redovnijim intervalima¹² ili kao odgovor na novonastale okolnosti – na primer, takva okolnost može biti stupanje na snagu novog Zakonika o krivičnom postupku.

4.8 Sukob interesa i normativni okvir za standarde/etiku

I za sudije i tužioce u Srbiji postoji obimna regulativa doneta radi sprečavanja situacija u kojima bi moglo doći do sukoba interesa. Da bi se obezbedilo da se te situacije, ako ipak iskrsnu, primereno rešavaju i da bi se utvrdili i promovisali standardi ponašanja, u celini uzev, pre svega treba istaći sledeće:

- Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije sukob interesa se standardno definiše kao „situacija u kojoj funkcioner ima privatni interes koji utiče, može da utiče ili izgleda kao da utiče na njegovo postupanje u vršenju javne funkcije odnosno službene dužnosti, na način koji ugrožava javni interes” (član 2). Zakonom je zabranjeno obavljanje raznih drugih poslova, odnosno delatnosti i funkcioneri su obavezni da takve delatnosti prijave Agenciji ako postoji bilo kakva sumnja u pogledu mogućeg sukoba interesa. Agencija može da zatraži od funkcionera da dostavi potrebne podatke i, ako utvrdi da postoji sukob interesa, ona o tome obaveštava funkcionera i organ u kome on vrši javnu funkciju i predlaže mere za otklanjanje sukoba interesa.
- Zakon o sudijama (u članu 30) i Zakon o javnom tužilaštvu (glava 5) sadrže nedvosmisleno zabranu obavljanja drugih funkcija ili delatnosti koje bi mogle ugroziti nepristrasnost, kao i obavezu da se nadređeni obaveste o aktivnostima za koje postoji mogućnost da su nespojive s pravosudnom funkcijom i mogućnost da zahtevaju da budu izuzeti iz postupaka; zakonskim odredbama je takođe utvrđena i obaveza nosilaca pravosudnih funkcija da poštuju profesionalne etičke kodekse.
- Etički kodeks sudija VSS je doneo u decembru 2010. godine, dok je Etički kodeks tužilaca doneo DVT u oktobru 2013. godine. Kodeksi sadrže obimna i sveobuhvatna pravila i podsticaje za ispravno profesionalno ponašanje. Kada je reč o tužiocima, Pravilnik o upravi u javnom tužilaštvu takođe sadrži mnoge iste ili slične odredbe.

¹² Mada se u članu 19 Smernica za izradu i sprovođenje planova integriteta navodi da rukovodilac institucije može da zahteva pripremu plana pre/tokom ovih intervala i kada on/a proceni da je narušen integritet institucije, to ostaje samo kao opciono/diskreciono pravo.

Formalni normativni okvir za obezbeđivanje dobrog profesionalnog ponašanja zadovoljavajući je. Čak bi se moglo tvrditi da ima više nego dovoljno propisa, s obzirom na to da postoje zakoni o sudijama i tužiocima, etički kodeksi i Pravilnik o upravi u javnim tužilaštvima koji se u znatnoj meri preklapaju sa odredbama Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije. Međutim, čini se da Etički kodeks sudija nije u dovoljnoj meri učinjen dostupnim. Sudije u dva različita viša suda nisu, na primer, bile sigurne da li je Etički kodeks uopšte usvojen i odobren. Pored toga, sadržaj oba etička kodeksa u velikoj meri je usmeren ka „preporučivanju” za dobro ponašanje, a nema smernica o tome kako sudije ili tužioci treba da se ponašaju u situacijama kada se nađu na udaru nedoličnih pristupa, pritisaka ili pretnji. Za tužioce postoji odredba (član 4) u Pravilniku o upravi u javnim tužilaštvima kojom je utvrđeno da je javni tužilac „dužan da o svakom uticaju na rad javnog tužilaštva od strane izvršne ili zakonodavne vlasti obavesti Republičkog javnog tužioca”. Međutim, nema nijedne smernice ni za sudije ni za tužioce o tome kako da odgovore na nedolične pristupe ili pritiske ili koji postupak treba da slede prilikom podnošenja prijave o takvim pristupima i pritiscima. Isto tako, ne postoje jasni mehanizmi ni za tužilaštvo ni za sudije u skladu s kojima bi sudije, odnosno tužioci mogli da traže savet o tome kako da se ispravno ponašaju u određenim slučajevima. Pravosudna akademija obezbeđuje petodnevnu obuku iz oblasti etike u okviru početne obuke za buduće nosioce pravosudnih funkcija, ali ne obezbeđuje obuku iz oblasti etike i ponašanja sudija i tužilaca u okviru stalne obuke. Pravosudna akademija je u saradnji sa VSS-om nedavno počela pripremu edukativne komponente o toj temi u sklopu stalne obuke uz učešće disciplinskih tužilaca VSS-a.

Preporuke:

31. VSS i DVT bi trebalo aktivnije da šire i distribuiraju pravila i standarde ponašanja za sudije i tužioce, kao što su pravila i standardi koji se nalaze u etičkim kodeksima, dok bi nastavni plan i program Pravosudne akademije trebalo revidirati u tom smislu da obuhvati i etiku i standarde ponašanja kao nezaobilaznu komponentu stalne obuke sudija i tužilaca.
32. Obuka takođe treba da obuhvati interne smernice i mehanizme za savetovanje (davanje saveta tužiocima o odgovarajućem ponašanju, na njihov zahtev) u tužilaštvima i sudovima kroz primere i iz stvarnog života, kao što su scenariji koji sadrže etičke dileme i pokušaje nedozvoljenog uticaja. Obukom bi takođe trebalo obuhvatiti i advokate da bi se promovisale zajedničke vrednosti u novom sistemu krivičnog postupka.

4.9 Sankcije i disciplinski postupci

Ako sudije i tužioci svojim radom krše zakonske odredbe o delatnostima koje su nespojive sa obavljanjem pravosudne funkcije, upuštaju se u neprimerene odnose sa strankama ili njihovim pravnim zastupnicima u postupku koji vode i u većoj meri krše odredbe etičkog kodeksa, oni time čine disciplinske prekršaje (Zakon o javnom tužilaštvu, član 104; Zakon o sudijama, član 90). Sankcije mogu biti javna opomena, umanjeње plate do 50 odsto u trajanju do jedne godine ili zabrana napredovanja do tri godine. Ako je nekom sudiji tri puta pravosnažno utvrđena odgovornost za disciplinski prekršaj ili ako je „usled izvršenja disciplinskog prekršaja došlo do ozbiljnog poremećaja u vršenju

sudske vlasti ili obavljanja radnih zadataka u sudu ili do teškog narušavanja ugleda i poverenja javnosti u sudstvo, a naročito zastarevanja predmeta zbog nesavesnog rada sudije i ako je nastupila veća šteta u imovini stranke u postupku”, disciplinska komisija pokreće postupak za razrešenje. Zakonom o javnom tužilaštvu takođe su ustanovljene slične kategorije za slične i ponovljene disciplinske prekršaje kao osnov za razrešenje (član 104, 92).

Zakoni navedeni u odeljku 4.1.6, zajedno s Pravilnikom o disciplinskom postupku i disciplinskoj odgovornosti sudija (koji je doneo VSS u septembru 2010), kao i Pravilnik o disciplinskom postupku za tužioce (koji je doneo DVT u julu 2012) utvrđuju jasan normativni okvir za postupanje u disciplinskim prekršajima: tu se pre svega misli na disciplinske tužioce i disciplinske komisije koje su ustanovili i VSS i DVT (za VSS, disciplinski tužilac se imenuje iz redova sudija).

Eksperti smatraju da je zasad isuviše rano da se donese ocena o sprovođenju novog sistema disciplinske odgovornosti. Međutim, kao i kada je reč o drugim pitanjima koja su obuhvaćena ovom studijom, postoje potencijalni razlozi za zabrinutost u pogledu sposobnosti VSS-a i DVT-a da legitimno odigraju ključnu ulogu u sistemu disciplinske odgovornosti, kao što su i razlozi za zabrinutost u vezi sa nezavisnošću sudija i autonomijom tužilaca ovde posebno značajni (vidi odeljak 4.1).

4.1.7 Prijavljivanje imovine i prihoda

Još jedan važan mehanizam za sprečavanje i otkrivanje koruptivnog ponašanja jeste sistem prijavljivanja imovine i prihoda Agenciji za borbu protiv korupcije. Svi tužioci i sudije podnose izveštaj o svojoj imovini i prihodima odmah pošto stupe na javnu funkciju, odnosno pošto im prestane funkcija, a jednom godišnje izveštavaju o svim bitnim promenama do kojih je došlo u odnosu na podatke iz prethodno podnetog izveštaja. Agencija za borbu protiv korupcije može izvršiti proveru (tj. kontrolu tačnosti) podataka iz izveštaja funkcionera. Ukupno uzev, Agencija dobija izveštaje o imovini i prihodima od oko 34.000 državnih funkcionera. U 2013. godini izvršila je proveru 496 izveštaja, a u svom godišnjem planu navela je da će proveriti prijave svih sudija Vrhovnog kasacionog suda i privrednih sudova. U 2013. godini Agencija je pokrenula devet krivičnih postupaka protiv funkcionera zbog toga što nisu podneli prijave o imovini i prihodima ili su dostavili lažne podatke o imovini, na osnovu kojih su (prema stanju u januaru 2014) podignute dve optužnice, istrage se vode u pet predmeta, a tužioci razmatraju još dve prijave. U istom periodu, Agencija za borbu protiv korupcije je podnela 12 prekršajnih prijava protiv funkcionera koji nisu u roku prijavili imovinu, na osnovu čega je (prema stanju u januaru 2014) izrečeno pet rešenja o učinjenom prekršaju, dok je u dva predmeta postupak obustavljen.

Čini se da je za Agenciju za borbu protiv korupcije najveći problem da obezbedi pristup informacijama kojima raspolažu drugi javni organi (kao što su Katastar, Registar motornih vozila itd.), a koje su joj potrebne da bi mogla valjano proveriti izveštaje o imovini funkcionera. Agencija nema automatski pristup tim bazama podataka, iako su s nekoliko drugih institucija zaključeni memorandumi o razumevanju (Poreska uprava, Agencija za poslovne registre, Republički geodetski zavod, Centralni registar, Depo i klijring hartija od vrednosti) u cilju obezbeđenja neposrednog pristupa određenoj vrsti podataka. Pored toga, u toku su pregovori o zaključivanju sličnih memoranduma o razumevanju s Ministarstvom unutrašnjih poslova i Upravom carina.

Preporuka:

33. Saglasno cilju 3.1.2.4 Akcionog plana za borbu protiv korupcije, treba doneti neophodne izmene i dopune zakona i preduzeti institucionalne korake da bi se Agenciji za borbu protiv korupcije obezbedio pristup ostalim javnim bazama podataka o imovini i prihodima državnih funkcionera.

ZAKLJUČNE NAPOMENE

Na osnovu podataka, iskaza i mišljenja koje smo čuli tokom istraživanja u pripremi ove studije ocene rizika, malo je dokaza o koruptivnom ponašanju među tužiocima ili sudijama. Međutim, neprofesionalno ponašanje treba shvatiti u znatno širem smislu kao ponašanje koje: i) nije ograničeno na korupciju, već obuhvata i druge individualne kategorije, uključujući nestručnost i ii) obuhvata ponašanje koje je rezultat pritiska, uključujući politički uticaj. U tom širem shvatanju, zakonske i institucionalne strukture, utvrđena pravila njihove primene i politički kontekst pokazuju velike praznine kako kada je reč o preventivnim mehanizmima, tako i kada je reč o mehanizmima za ublažavanje rizika kako bi se sveli na minimum.

Na prvom mestu treba istaći da, iako mnogi mehanizmi za obezbeđivanje dobrog profesionalnog ponašanja i/ili sprečavanje neprofesionalnog ponašanja jesu adekvatni, njihova valjana primena zahteva legitimno i pouzdano upravljanje u tužilaštvu i sudstvu. Sada su sistemi upravljanja takvi da omogućuju politički pritisak i uticaj i na jednu i na drugu struku, što se najočiglednije vidi u slučaju tužilaca. Postoji izvestan broj manjkavosti u sistemu imenovanja sudija i, naročito tužilaca, kao i u sistemu upravljanja obema strukama, što dovodi do akutnih rizika od političkih pritisaka tokom procesuiranja predmeta, naročito kada je reč o predmetima koji se tiču političara ili lica za koja političari imaju interes da ih štite. Isti sistem upravljanja takođe sprečava dva ključna organa upravljanja (VSS i DVT) da obavljaju svoje ključne funkcije na način koji bi uživao legitimitet i samim tim bio delotvoran. Drugo, postoji i izvestan broj pitanja i činilaca – što se pre svega odnosi na nedostatak resursa, uz uticaj zakonodavnih i institucionalnih promena – koji postavljaju znatne praktične prepreke tužiocima i sudijama koje ih onemogućuju da svoje funkcije obavljaju na optimalan način.

Nacionalna strategija reforme pravosuđa Republike Srbije za period 2013–2018. (i u nešto manjoj meri Nacionalna strategija borbe protiv korupcije za period 2013–2018) sadrži veliki broj ciljeva i mera usmerenih ka rešavanju nekih problema koji su identifikovani u ovoj proceni. Ova ocena sadrži preporuke koje su formulisane u kontekstu tih ciljeva i mera, ali u jednom broju slučajeva idu i korak dalje ili konkretnije formulišu određene mere.