

Odeljenje za saradnju

19. avgust 2010. godine

PROJEKAT

“PODRŠKA REFORMI PRAVOSUĐA U SRBIJI U SVETLU STANDARDA SAVETA EVROPE”

ZAVRŠNI IZVEŠTAJ

Autori:

Pierre Cornu, glavni tužilac kantona Nešatel, Švajcarska
i
Virgilius Valancius, sudija Vrhovnog upravnog suda,
profesor na univerzitetu Mykolas Romeris, Litvanija

Na izradi izveštaja saradivali *Wolfgang Tiede* (advokat, Nemačka)
i *Gilles Charbonnier* (pravosudni inspektor, Francuska)

Ovaj dokument odražava stavove autora, a ne nužno stavove Saveta Evrope. Dokument se ne može koristiti kao osnova za bilo kakvo zvanično tumačenje pravnih instrumenata Saveta Evrope, u postupcima protiv vlada zemalja-članica, statutarne organe Saveta Evrope ili bilo kog drugog tela osnovanog prema Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava.

Spisak skraćenica

ADR	Alternativno rešavanje sporova
AVP	Softver za automatsku obradu podataka
BES	Program za reformu stečajnog i izvršnog postupka
BIA	Bezbednosno informativna agencija
CCJE	Konsultativno veće evropskih sudija
CCPE	Konsultativno veće evropskih tužilaca
CEPEJ	Evropska komisija za efikasno pravosuđe
ZND	Zajednica nezavisnih država
SE	Savet Evrope
CoE PM	Menadžer projekta Saveta Evrope
DEJD	Odeljenje za izvršenje sudskih odluka
EC	Evropska komisija
EU Delegation	Delegacija EU u Srbiji
EKLJP	Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava
ESLJP	Evropski sud za ljudska prava
ECRI	Evropska komisija za borbu protiv rasizma i netolerancije
EU	Evropska unija
VSS	Visoki savet sudstva
ICT	Informaciono-komunikaciona tehnologija
IT	Informaciona tehnologija
DSS (JAS)	Društvo sudija Srbije
LAS	Sistem pravne pomoći
LMS	Sistem praćenja predmeta od podneska do zatvaranja
MDTF	Multidonatorski fond za pomoć pravosuđu (Srbije)
MoJ	Ministarstvo pravde
NVO	Nevladine organizacije
NIJ	Nacionalni institut za obuku u pravosuđu
NSRP	Nacionalna strategija reforme pravosuđa
NSE	Viši nacionalni ekspert Saveta Evrope
OSCE	Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
PA	Pomoćnik na projektu Saveta Evrope
PSSE (PACE)	Parlamentarna skupština Saveta Evrope
PACO	Program borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala u Jugoistočnoj Evropi
PC	personalni kompjuter
PGO	Kancelarija Republičkog tužioca
PPS	Javno tužilaštvo
RE/PC	Rezidencijalni ekspert/kordinator projekta Saveta Evrope
SCJ	Vrhovni sud pravde
SCM	Visoki pravosudni savet
SIC	Komisija za sprovođenje nacionalne strategije
DVT	Državno veće tužilaca
ToR	Opšti uslovi (konkursa)
USAID	Agencija Sjedinjenih Američkih Država za međunarodni razvoj

I UVOD	6
1. PREDGOVOR	6
2. PROJEKAT	7
3. IZVEŠTAJ SAČINJEN KAO REZULTAT PROJEKTA	8
4. REFORME PREDUZETE U OBLASTI PRAVOSUĐA OD 2006. GODINE	9
5. EVROPSKI STANDARDI	11
II NEZAVISNOST	12
1. UVOD	12
2. ZAHTEVI NACIONALNE STRATEGIJE REFORME PRAVOSUĐA	13
2.1. Nezavistan sudski sistem	13
2.2. Visoki savet sudstva	14
2.2.1. Opšte informacije.....	14
2.2.2. Šta brine eksperte.....	16
2.2.2.1. Sastav	16
2.2.2.2. Metodi rada i kapacitet.....	17
2.2.2.3. Budžetska pitanja.....	18
2.2.2.4. Ostali zadaci koje treba ostvariti.....	19
2.3.2. Šta brine eksperte.....	20
2.4. Interakcija između državnog veća tužilaca, Visokog saveta sudstva i Ministarstva pravde	20
2.4.1. Budžetska pitanja.....	20
2.4.2. Metodi rada i kapacitet.....	21
2.5. Uprava, rukovođenje i praćenje	21
3. OTVORENA PITANJA U VEZI SA SPROVOĐENJEM NACIONALNE STRATEGIJE ...	22
4. PREPORUKE	23
4.1. Nezavisno upravljanje	23
4.2. Nezavisni budžetski organ	24
III TRANSPARENTNOST	27
1. ZAHTEVI NACIONALNE STRATEGIJE REFORME PRAVOSUĐA	27
1.1. Transparentan pravosudni sistem	27
1.2. Opšti (re)izbor	28
1.2.1. Opšte napomene.....	28
1.2.2. Mišljenja Venecijanske komisije	28
1.2.3. Mišljenje Ministarstva pravde.....	28
1.2.4. Informacije dobijene od predsednice Visokog saveta sudstva	28
1.2.5. Informacije dobijene od Državnog veća tužilaca	30
1.2.6. Mišljenje Društva sudija i Udruženja tužilaca.....	31
1.2.7. Sporazum između Republičkog javnog tužioca i Udruženja tužilaca	32
1.2.8. Ustavni sud	32
1.3. Šta brine eksperte	33
1.3.1. Transparentnost.....	33
1.3.2. (Re)izbor sudija.....	33
1.3.3. Pristup podacima iz sudske prakse.....	35
1.3.4. Predstava koju javnost ima o pravosuđu	35
2. OTVORENA PITANJA U VEZI SA SPROVOĐENJEM NACIONALNE STRATEGIJE REFORME PRAVOSUĐA	36
3. PREPORUKE	37
3.1. Nezavisni organi	37
3.2. Postupak opšteg (re)izbora	37
3.3. Pravila i procedure u vezi sa izborom, unapređenjem, disciplinskom odgovornošću i razrešenjem sudija i tužilaca	38
3.4. Sastav Ustavnog suda	38
3.5. Transparentnost i funkcionisanje nezavisnih institucija	38
3.6. Pristup sudskoj praksi i informacijama iz te oblasti	38
3.7. Predstava javnosti o pravosuđu	39
IV ODGOVORNOST	41
1. ZAHTEVI NACIONALNE STRATEGIJE REFORME PRAVOSUĐA	41
1.1. Odgovorni pravosudni sistem	41
1.2. Produktivnost i rezultati rada	41

1.3. Odgovornost i etički standardi	45
1.4. Disciplinski tužilac.....	45
1.5. Delotvorno korišćenje sudijskih i tužilačkih resursa.....	45
1.6. Šta brine eksperte	46
1.6.1. Produktivnost i rezultati rada u pravosuđu	46
1.6.2. Efikasno upravljanje predmetima	46
1.6.3. Disciplinski tužilac.....	46
2. OTVORENA PITANJA U VEZI SA U PRIMENOM NSRP	47
3. PREPORUKE	47
3.1. Produktivnost i rezultati rada u pravosuđu	47
3.2. Zaostali predmeti	48
3.3. Efikasno upravljanje predmetima.....	49
3.4. Informaciona tehnologija (IT).....	52
3.5. Integritet i etički standardi	52
3.6. Disciplinski tužilac.....	53
3.7. Delotvorno korišćenje sudskih i tužilačkih resursa	53
V. EFIKASNOST	54
1. ZAHTEVI NACIONALNE STRATEGIJE REFORME PRAVOSUĐA (NSRP)	54
1.1. Delotvorni pravosudni sistem.....	54
1.2. Bolji pristup pravosuđu	54
1.2.1. Pravna pomoć.....	54
1.2.2. Medijacija.....	55
1.2.2.1. Uvod	55
1.2.2.2. Aktuelni zakon o medijaciji.....	56
1.2.2.3. Nacrt zakona koji je pripremio Centar za medijaciju.....	57
1.2.2.4. Nacrt zakona koji je pripremila radna grupa.....	59
1.2.2.5. Poređenje dva nacrta zakona	60
1.3. Standardizovani sistem obuke i stručnog usavršavanja	61
1.3.1. Obuka sudija i tužilaca	61
1.3.2. Početna (inicijalna) obuka.....	61
1.3.3. Stalna edukacija (usavršavanje).....	61
1.4. Moderna mreža sudova	62
1.4.1. Opšti podaci	62
1.4.2. Mreža sudova	63
1.4.3. Ustavni sud	63
1.4.4. Tužilaštva	63
1.4.5. Ocena eksperata.....	64
2.1. Bolji pristup pravdi.....	64
2.1.1. Uvod	64
2.1.2. Pravna pomoć	65
2.1.3. Medijacija	65
2.2. Standardizovani sistem obuke i stručnog usavršavanja	65
2.3. Moderna mreža sudova	66
3. PREPORUKE	68
3.1. Bolji pristup pravosuđu	68
3.1.1. Pravna pomoć.....	68
3.1.2. Medijacija	68
3.2. Standardizovani sistem obuke i stručnog usavršavanja.....	68
3.3. Moderna mreža sudova	70

OPŠTI PREGLED

Ovaj izveštaj pruža pregled stanja primene Nacionalne strategije reforme pravosuđa (NSRP) u Srbiji; ta strategija je doneta 2006. godine. Izveštaj se bavi razmerama u kojima je NSRP primenjena ili nije primenjena u Srbiji, preprekama koje su onemogućile celovitu primenu NSRP i time šta je potrebno da bi se ostvario taj cilj.

Izveštaj je podeljen na četiri poglavlja koja odgovaraju glavnim načelima NSRP. U svakom poglavlju eksperti nude preporuke o načinima na koje bi bilo moguće obezbediti sprovođenje NSRP.¹

U prvom poglavlju razmatraju se zahtevi NSRP u pogledu nezavisnosti. Eksperti analiziraju ulogu nezavisnih pravosudnih organa i Ministarstva pravde u vršenju sudske vlasti. Potom su izneti zahtevi koje postavlja NSRP. Dat je i opšti pregled funkcionisanja i mandata Visokog saveta sudstva pre no što je navedeno kako eksperti ocenjuju njegov sastav, metode rada, kapacitet i budžet. Eksperti se bave i time koje još zadatke treba do kraja sprovesti kako bi se u celosti realizovali preostali zahtevi NSRP. Slična procena iznosi se i za Državno veće tužilaca. Eksperti potom iznose preporuke za nezavisne pravosudne strukture, nezavisne budžetske organe i organe za utvrđivanje opšteg okvira i unutrašnjeg uređenja i rada sudova, kao i upravom, rukovođenjem i praćenjem.

U drugom poglavlju eksperti ocenjuju da li su i na koji način zahtevi u pogledu transparentnosti koje postavlja NSRP poštovani tokom postupka "izbora" sudija i tužilaca koji je nedavno sproveden u Srbiji. Eksperti takođe ocenjuju dostupnost sudske prakse i razmatraju predstavu koju javnost ima o pravosuđu, pre no što iznesu opšti pregled elemenata koji su još uvek nedovršeni u sprovođenju NSRP. Uglavnom se iznose preporuke u pogledu poboljšanja procedura "izbora", dostupnosti podataka iz sudskih postupaka i sudske prakse i predstave koju javnost ima o pravosuđu.

Treće poglavlje bavi se odgovornošću srpskog pravosuđa. Počinje se rezimeom zahteva koji proističu iz NSRP, da bi potom usledila analiza sudijske produktivnosti i rezultata rada, odgovornosti i etičkih standarda, kao i kritička procena institucije disciplinskog tužioca. Pobrojani su nedovršeni elementi u sprovođenju NSRP. Eksperti iznose svoje preporuke u vezi sa sudijskom produktivnošću i rezultatima rada, metodima za rešavanje problema zaostalih predmeta, poboljšanjima koja se mogu postići u oblasti upravljanja predmetima i pružanja boljih informaciono-tehnoloških usluga sudskom osoblju.

Poslednje poglavlje bavi se zahtevima koje NSRP postavlja u pogledu delotvornosti. Razmatraju se takvi činioci kao što su delotvorni pravni sistem, bolji pristup pravosuđu, standardizovano obrazovanje i obuka, kao i modernizacija sudske mreže. Eksperti nude svoju ocenu efikasnosti srpskog pravosuđa kakva je ona danas, da bi potom naglasili elemente koji u tom pogledu još uvek nedostaju u sprovođenju NSRP. Oni naglašavaju potrebu za poboljšanjem dostupnosti pravosuđa pomoću odgovarajućeg sistema pravne pomoći kome će biti komplementarni centri za posredovanje - medijaciju. Eksperti takođe formulišu preporuku o tome kako poboljšati sistem obrazovanja i obuke i kako modernizovati mrežu sudova.

¹ S obzirom na mnoštvo tema kojima se te preporuke bave, nije moguće sažeti ih u okviru ovog rezimea. Međutim, radi lakšeg praćenja, preporuke su grupisane zajedno u svakom poglavlju izveštaja.

Pored ovog glavnog dela izveštaja, priložena je i mapa puta u kojoj su navedene konkretne mere koje će obezbediti kontinuiranu i održivu reformu pravosuđa u Srbiji (videti Prilog II). Ta mapa puta zasnovana je na preporukama koje su već sadržane u izveštaju i trebalo bi da se čita zajedno s tim preporukama. Predložene mere podeljene su na tri različite kategorije, kako bi odrazile stepen prioriteta i hitnosti: kategorizovane su kao kratkoročne, srednjoročne i dugoročne.

Neke od mera koje su posebno važne za valjano funkcionisanje sistema pravosuđa i za ispunjavanje očekivanja široke srpske javnosti, trebalo bi primeniti odmah, bez odlaganja i iskoristiti ih kao platformu za uspešnu primenu daljih mera. Ostale mere mogu se preduzeti u nekoj potonjoj fazi, budući da one, kako izgleda, nisu toliko hitne niti zavise od primene drugih mera.

I UVOD

1. PREDGOVOR

Srbija je od 2003. godine zemlja-članica Saveta Evrope (SE); ona je 2006. nasledila državnu zajednicu Srbiju i Crnu Goru. U ovom periodu Srbija dosledno primenjuje sve svoje obaveze koje je preuzela u trenutku pristupanja. Ona aktivno saraduje sa Savetom Evrope i bila je predsedavajući Komiteta ministara od maja do novembra 2007. godine.

U svojoj rezoluciji 1661 (2009), Parlamentarna skupština Saveta Evrope (PSSE) pozvala je vlasti u Srbiji da preduzmu jedan broj konkretnih akcija kako bi ispunile preostale nacionalne obaveze po osnovu članstva. Srpskim vlastima je preporučeno da pojačaju napore pre svega u pogledu jačanja transparentnosti i efikasnosti pravosudnog sistema.² Pored toga, PSSE je pozdravila ambiciju Srbije da teži evropskim integracijama i obavezala se da će podržati Srbiju na njenom putu.

Srbija je potencijalni kandidat za pristupanje Evropskoj uniji (EU). Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa EU ratifikovan je 9. septembra 2008. Evropska komisija redovno prati napredak zemlje ka evropskim integracijama. U svojim "Zaključcima o Srbiji",³ Evropska komisija je primetila da je, tokom 2009, pokrenut jedan broj inicijativa za konsolidaciju demokratskih vrednosti i vladavine prava, ali da su potrebne i dalje reforme kako bi se obezbedilo da se novi ustavni okvir primenjuje u skladu sa evropskim standardima, posebno u oblasti pravosuđa. Baš kao i PSSE, Evropska komisija je izrazila zabrinutost zbog odsustva transparentnosti, rezultata rada i efikasnosti sistema pravosuđa.⁴

² Pre svega kada je reč o vladavini prava, PSSE je preporučila:

- razvijati i jačati zakonodavstvo o uređenju sudova, statusu sudija, statusu Visokog saveta sudstva, organizaciji tužilaštva, statusu javnih tužilaca i Državnog veća tužilaca, u skladu sa evropskim standardima, koji pre svega jemče da su sudije i tužioci imuni od političkog uticaja;
- povećati efikasnost i profesionalizam sudija i tužilaca, pre svega tako što će se osnažiti njihova početna obuka i stručno usavršavanje kroz Pravosudnu akademiju;
- preduzeti konkretne mere za borbu protiv korupcije u pravosuđu, uz istovremeno očuvanje osnovnog jemstva nezavisnosti sudija;
- u celosti primeniti preporuke grupe država protiv korupcije Saveta Evrope (GRECO);
- raditi sa Savetom Evrope na razvoju i uspostavljanju Agencije za borbu protiv korupcije kako bi se intenzifikovala i usmerila primena različitih sektorskih politika i mera za borbu protiv političke korupcije i korupcije u upravi;
- ne treba žaliti napore za jačanje zakonodavstva i sektorskih politika koje imaju za cilj sprečavanje pranja novca i suprotstavljanje finansiranju terorizma, u skladu sa preporukama MONEYVAL.

³ Zaključci o Srbiji - izvodi iz dokumenta koji je Komisija uputila Savetu i Evropskom parlamentu "Strategija proširenja i glavin izazovi 2009-2010", COM(2009)533 final).

⁴ Komisija je primetila da "postoje zabrinutosti u vezi sa načinom na koji je sproveden postupak ponovnog imenovanja svih sudija i opasnost da bi odsustvo transparentnosti moglo dovesti do

Ostala pitanja koja su od kritičnog značaja za integraciju u Evropsku uniju jesu borba protiv korupcije, trafikinga i organizovanog kriminala, poboljšanje zaštite ljudskih prava i nacionalnih manjina, puna saradnja sa Međunarodnim krivičnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju, uključujući tu i transfer i hapšenje dvojice preostalih optuženika-begunaca. Trebalo je postići napredak i u oblasti pravde, slobode i bezbednosti, kao i u domenu unutrašnjeg tržišta i sektorskih politika.

Međunarodna zajednica podržava vlasti Srbije u njihovom programu reformi. Posebno kada je reč o sektoru pravosuđa, osnovan je Multidonatorski trust fond za podršku sektoru pravosuđa (MDTF-JSS), koji obuhvata Dansku, Španiju, Holandiju, Veliku Britaniju, Norvešku, Švedsku, Sloveniju i Švajcarsku) i osnovali su ga i zajednički upravljaju njima Svetska banka i Ministarstvo pravde Srbije. On je usredsređen na različite aspekte procesa pridruživanja Srbije Evropskoj uniji u oblasti pravosuđa, jačanje institucionalnih kapaciteta i koordinaciju donatora.

2. PROJEKAT

Savet Evrope (SE)⁵ sprovodi projekat pod nazivom "Podrška reformi pravosuđa u Srbiji u svetlu standarda Saveta Evrope" koji finansira Svetska banka preko MDTF-JSS. Cilj ovog projekta jeste poboljšanje nezavisnosti, transparentnosti, delotvornosti i dostupnosti sistema pravosuđa u Srbiji. Tim ciljevima treba prvenstveno težiti pomoću sveobuhvatnog evidentiranja i sagledavanja reformi koje su preduzete i rezultata koje su one donele i, drugo, kroz identifikaciju pravnih praznina (manjkavosti u zakonodavstvu) i prepreka koji ometaju reformu pravosuđa u Srbiji u svetlu evropskih standarda koji se odnose na nezavisnost, efikasnost, transparentnost i dostupnost pravosuđa. Pored toga, ekspertima⁶ SE poveren je zadatak da formulišu preporuke srpskim vlastima u vezi sa konkretnim merama čiji je cilj obezbeđivanje trajne održive reforme pravosuđa u Srbiji. Valjalo bi sačiniti i mapu puta, koja treba da obuhvati i okvirni vremenski raspored za sprovođenje u delo tih preporuka.

U okviru projekta organizovano je nekoliko sastanaka i okruglih stolova. Posebno treba istaći misije za utvrđivanje činjenica koje su se odvijale 8. i 9. februara, 24. i 25. marta i 8. i 9. aprila 2010. godine. Tematski okrugli stolovi na kojima su učestvovali glavni akteri projekta organizovani su 18. i 19. maja 2010. godine.

Tim SE sastao se u Beogradu sa sledećim zvaničnicima:

- predsednicom Visokog saveta sudstva;
- predsednicom i članovima Državnog veća tužilaca;
- predstavnicima Ministarstva pravde;

dugoročne politizacije pravosudnog sistema. Broj zaostalih predmeta nije smanjen, a sudski postupci treba da budu pojednostavljeni i usmereni, kao što treba da bude uveden i efikasan sistem sudskog menadžmenta".

⁵U sastavu projektnog tima SE bili su: gđa Clementina Barbaro (šefica odseka u odeljenju SE za jačanje kapaciteta za pravo i ljudska prava, Strazbur, Francuska), gđa Irina Kuzmenko (programski savetnik u odeljenju SE za jačanje kapaciteta za pravo i ljudska prava, Strazbur, Francuska), g. Vladan Joksimović (pravni savetnik, kancelarija SE u Beogradu) i g. Aleksandar Stojanović (pomoćnik na projektu, kancelarija CoE u Beogradu). Eksperti koji su radili na izveštaju su navedeni na početnoj strani ovog dokumenta.

⁶ Eksperti koji su radili na projektu su po imenu i funkciji navedeni na prvoj stranici Izveštaja.

- predstavnicima Svetske banke u Beogradu;
- članovima Misije EU za procenu ;
- predsednicom i članovima Društva sudija;
- predsednikom Udruženja tužilaca;
- dvoje sudija koji su učestvovali u izradi nacrtu kriterijuma za vrednovanje sudija;
- predsednicom i šest drugih sudija Ustavnog suda;
- upravom Pravosudne akademije;
- predstavnicima Višeg suda u Beogradu;
- predstavnicima Osnovnog javnog tužilaštva, u Beogradu;
- predstavnicima advokatskih komora Srbije;
- predstavnicima OEBS, Jedinica za reformu pravosuđa;
- direktorom organizacije "Partneri za demokratske promene" u Srbiji.

Aktivnosti u okviru projekta predstavljale su priliku da se sa srpskim vlastima, kao i sa predstavnicima donatorske zajednice i civilnog društva, razmotre različiti aspekti procesa reforme pravosuđa. To je ekspertima omogućilo da bolje razumeju napredak koji je dosad ostvaren i koji još preostaje da bude ostvaren u ovoj oblasti i istovremeno im je olakšalo zadatak izrade završnog izveštaja.

Izveštaj je sačinjen na osnovu informacija dostupnih do 12. jula 2010⁷.

3. IZVEŠTAJ SAČINJEN KAO REZULTAT PROJEKTA

Izveštaj sačinjen kao rezultat ovog projekta bavi se sagledavanjem stanja primene Nacionalne strategije reforme pravosuđa (NSRP) u Srbiji; Reč je o nacionalnoj strategiji usvojenoj 2006. godine. Izveštaj se bavi time u kojoj je meri NSRP sprovedena ili nije sprovedena u Srbiji, koje su faktičke prepreke koje sprečavaju punu realizaciju NSRP i šta je neophodno da bi se obezbedila njena potpuna primena. Da bi se odrazio taj bliski odnos koji postoji između izveštaja i zahteva koje postavlja NSRP, izveštaj je podeljen na četiri poglavlja koja odgovaraju glavnim načelima NSRP - nezavisnosti, transparentnosti, odgovornosti i efikasnosti. U svakom poglavlju eksperti iznose preporuke o načinima na koje se treba pozabaviti sprovođenjem NSRP. Pored toga, data je i mapa puta koja ukazuje na stepen prioriteta preporuka sadržanih u projektu (kratkoročni, srednjoročni i dugoročni) i ona predstavlja sastavni deo izveštaja.

Suprotno onome što je bilo izvorno predviđeno opštim uslovima, ovaj izveštaj ne procenjuje usklađenost srpskog pravnog okvira iz sudske prakse sa evropskim

⁷ Eksperti su docnije obavesteni da su se zbili neki novi događaji u vezi s pitanjima kojima se bavi ovaj izveštaj, ali zbog vremenskog ograničenja više nije bilo moguće uvrstiti u izveštaj i te nove podatke.

standardima koji se odnose na nezavisnost, transparentnost, efikasnost i dostupnost pravosuđa. To je namerno tako urađeno, budući da se tokom realizacije projekta pokazalo da bi, u svetlosti osetljivih zbivanja u domenu pravosuđa u Srbiji - posebno kada je reč o procesu (re)izbora sudija i tužilaca - bila korisnija i potrebnija jedna analiza prepreka koje postoje *de facto* (za razliku od prepreka *de jure*) i ometaju sprovođenje NSRP.

Eksperti bi takođe želeli da naglase kako, čak i u slučaju da su ciljevi koji su navedeni u NSRP u celosti ostvareni, još uvek ne bi bilo verovatno da je srpski sistem pravosuđa u potpunosti u skladu sa evropskim standardima. To je jednim delom prouzrokovano činjenicom da se NSRP ne bavi pitanjima koja su od ključnog značaja za dobro funkcionisanje pravosudnog sistema, na primer, izvršenjem sudskih odluka, što je suštinski zahtev prava na pravično suđenje zajamčenog Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava, ali što je i dalje izvor zabrinutosti u Srbiji.⁸ Srpske vlasti treba da razmotre kako da u budućnosti premoste ovaj jaz i ostale slične jazove u odnosu na evropske standarde.

Ovaj izveštaj se temelji na razmatranju "među kolegama", posebno na analizi koju su sprovedli eksperti Saveta Evrope a koja je za svoj predmet imala osnovne probleme i izazove u oblasti reforme pravosuđa u Srbiji, u svetlu informacija koje su predočili sami korisnici tokom aktivnosti na projektu. To je u skladu sa projektnom metodologijom onako kako je ona naznačena u opštim uslovima rada, ali ima svoja ograničenja, budući da se analiza zasniva na subjektivnim procenama/percepcijama, a ne na strogim činjenicama. Kvantitativni podaci na koje se projekat poziva predstavljaju procene; reč je o zanimljivim ocenama, ali one nisu statistički verifikovane.

Eksperti ne ulaze u detalje o tome na koji bi način bilo moguće realizovati njihove preporuke ili kako bi ih trebalo realizovati. To je mahom rezultat situacije na terenu, i toga kako bi se na najbolji način mogli organizovati razni lokalni faktori koji igraju važnu ulogu u sprovođenju. U nekim prilikama, eksperti su smatrali da bi udublivanje u još sitnije detalje kada je reč o eventualnim merama koje bi trebalo preduzeti predstavljalo mešanje u polje slobodne procene i slobodu izbora sredstava koje uživaju srpske vlasti. S tih razloga, srpske vlasti su te koje treba da odluče o najboljem načinu za sprovođenje preporuka eksperata, shodno vlastitom poznavanju trenutne situacije u Srbiji.

4. REFORME PREDUZETE U OBLASTI PRAVOSUĐA OD 2006. GODINE

Sadašnja reforma pravosuđa, koja obuhvata i reformu tužilačkog sistema, jedan je od prioriteta u Srbiji. Reforma, s jedne strane, nastoji da poštuje tradicije svoje zemlje, dok s druge strane nastoji da preuzme i uklopi evropske standarde i da uzme u obzir preporuke Venecijanske komisije Saveta Evrope. Reforma se temelji na Ustavu Srbije (2006), Nacionalnoj strategiji reforme pravosuđa (2006) i docnije usvojenom paketu pravosudnih zakona.

Nacionalna strategija reforme pravosuđa (NSRP) usvojena je u aprilu 2006. godine i bila je usredsređena na reformu sistema pravosuđa u Srbiji. Ona se takođe u ograničenoj meri bavila drugim delovima pravosudnog sistema: Ministarstvom pravde, sistemom tužilaštva i kaznenim sistemom, kao i nezavisnim profesijama u pravosuđu.

⁸ U jednom istraživanju iz 2007. godine ispostavilo se da stopa ubiranja novčanih potraživanja u Srbiji iznosi samo 1,16 posto, u poređenju sa skoro 35 posto u drugim zemljama regiona, kao što su Makedonija, Bugarska i Mađarska.

Ključna načela NSRP su sledeća:

- Nezavisnost
- Transparentnost
- Odgovornost
- Efikasnost

Nacionalnom strategijom reforme pravosuđa utvrđeno je 12 osnovnih reformskih ciljeva (po tri u okviru svakog ključnog načela). Kolektivno i pojedinačno, ti reformski ciljevi i inicijative koje su za njih vezane bavile su se osnovnim izazovima koji su prepoznati u NSRP.

Tokom 2008. i 2009. godine usvojeno je ili izmenjeno i dopunjeno nekoliko ključno značajnih zakona. Novo zakonodavstvo usvojeno je kada je reč o Visokom savetu sudstva, uređenju sudova, sudijama, javnim tužiocima, Državnom veću tužilaca, sedištima i područjima sudova i javnih tužilaštava.

U srpskom društvu ima malo poverenja javnosti u sudski i tužilački sistem, te je reforma bila neophodna. Široka javnost veruje da postoji duga istorija zloupotreba i pravosudnih grešaka u srpskom pravosuđu, kao i da je ono podložno neprimerenim političkim uticajima. Zahtevi društva za sprovođenje pravosudne reforme veoma su izraženi⁹. Pored toga, pređašnji sistem bio je rđavo strukturisan i nije bio istinski funkcionalan. Stoga je u mnogim aspektima bila neophodna reforma.

Takva zakonodavna reforma bila je neophodna, budući da je jasno da u srpskom društvu još uvek postoji izvestan nivo nepoverenja javnosti u sudski i tužilački sistem. Usled duge istorije zloupotreba i povreda pravila pravne struke u pravosuđu u Srbiji, kao i zbog nedoljnih političkih uticaja, predstava koju javnost ima o srpskom sudskom i tužilačkom sistemu daleko zaostaje za prihvatljivim evropskim standardima. Zato je zahtev društva za pravosudnu reformu bio veoma izražen. U mnogim aspektima, sudski i tužilački sistem u Srbiji bio je rđavo strukturisan i nefunkcionalan, usled čega je reforma unekoliko postala neminovnost.

Pravosudna reforma u Srbiji je složen zadatak. Ministarstvo pravde je uložilo značajne napore i intenzivno radi na sprovođenju NSRP. Usvojena je i stupila je na snagu nova organizaciona struktura pravosuđa. Kadrovska politika je na odgovarajući način prilagođena. Delimično je reformisano procesno zakonodavstvo. Većina novih rešenja u skladu je sa Nacionalnom strategijom reforme pravosuđa. Međutim, neke mere koje su predviđene u četvrtom odeljku Nacionalne strategije reforme pravosuđa (Okvir reforme pravosuđa) još nisu sprovedene u delo. U drugim oblastima, neka ostvarenja se moraju smatrati samo delimičnima.

Ministarstvo je stavilo do znanja da su predložene reforme sveobuhvatne, a usled potrebe da se mnoge reforme brzo primene, prilično je neminovno da su se možda dogodile neke greške. Međutim, Ministarstvo pravde je izrazilo spremnost da se pozabavi problemima koji proističu iz okvira primene reforme, čak i pored toga što nedostatak ljudskih resursa i dalje osujećuje njegovu sposobnost da postigne sve rezultate predviđene Nacionalnom strategijom reforme pravosuđa.

Eksperti veruju da problemi koji su iskršli u sprovođenju Nacionalne strategije reforme pravosuđa mogu biti prevaziđeni zajedničkim naporima svih zainteresovanih strana, uključujući tu zakonodavnu, izvršnu i sudsku granu vlasti, ali i strukovna

⁹Po izjavama za medije ministarke Malović i gđe Mesarević, glavni cilj reforme trebalo bi da bude "ponovno uspostavljanje poverenja građana u pravosudni sistem Srbije", videti *Blic*, 20. septembar 2009.

udruženja sudija i tužilaca. S tih razloga bi sprovođenje svih sugerisanih mera, kao i celokupni proces reforme, trebalo da nadzire Komisija za sprovođenje Strategije, sastavljena od predstavnika pomenutih tela. Eksperti su svesni da ta Komisija do danas nije bila funkcionalna. Članovi Komisije moraju, što je pre moguće u datim okolnostima, da uspostave traženi okvir kako bi se obezbedilo da on delotvorno funkcioniše. Ako se pokaže da to nije moguće, treba ispitati ostale puteve kako bi se zajemčilo da će on postati operativan. Iako eksperti radije ne zalaze u detalje u pogledu konkretnih mera koje radi ostvarenja tog cilja treba da preuzmu srpske vlasti, budući da te mere spadaju u polje slobodne procene vlasti, oni ipak žele da pomenu da i donatorska zajednica takođe može imati izvesnu ulogu koju bi mogla da odigra, posebno u pogledu razmene informacija i/ili stručnih znanja o primeni drugih sličnih strategija u drugim zemljama.

Na sastancima sa mnogim predstavnicima različitih institucija i organa, eksperti su uočili postojanje jednog problema - kako držati korak sa važnim promenama koje su se dogodile i koje će se i ubuduće događati. Eksperti veruju da pravosudni sistem treba da ima mogućnost da "svari nedavne i tekuće promene. S tih razloga bi se moglo razmotriti da se izbegne uvođenje drugih važnih promena u narednim godinama, sem ukoliko nije reč o promenama koje su ključne za obezbeđivanje dobrog funkcionisanja pravosudnog sistema i celog društva, u sklopu vladavine prava. Sudijama, tužiocima i njihovim institucijama potrebno je vreme da se prilagode novim organizacionim sistemima, novim metodima rada, novim informaciono-tehnološkim sistemima itd. Ako se u isuviše kratkom periodu dogodi isuviše mnogo promena, biće ugroženo dobro funkcionisanje pravosuđa i biće osujećena neophodna poboljšanja.

Drugo pitanje koje izaziva zabrinutost odnosi se na kapacitet ključnih aktera u oblasti pravosuđa, kao što su Ministarstvo pravde, VSS i DVT. Po mišljenju eksperata, trebalo bi preduzeti korake za jačanje koraka tih ustanova kako bi im se omogućilo da efikasno obavljaju svoje dužnosti. To obuhvata: kadrovska pojačanja, opredeljivanje odgovarajućeg budžeta i jačanje veština i znanja kroz mere za izgradnju kapaciteta.

Iako su i javnost i političari podržali početnu ideju reforme, sama primena reforme, posebno opšti "izbor" sudija¹⁰ izazvala je pometnju u srpskom društvu u celini, kao i u redovima pravosuđa. Mada nema nikakve sumnje u to da se srpske vlasti suočavaju sa znatnim izazovima u svome nastojanju da sprovedu reformu, one bi trebalo da nastave da ulažu napore kako bi se identifikovala rešenja koja će služiti ostvarivanju konačnog cilja reforme - funkcionalnijem pravosuđu - i koja će biti u skladu sa očekivanjima šire javnosti, kao i sa standardima Saveta Evrope, koje je Srbija dužna da poštuje.

5. EVROPSKI STANDARDI

Delatnost Saveta Evrope u oblasti prava pruža značajan doprinos razvoju evropskog pravnog prostora, harmonizaciji i modernizaciji pravnih sistema zemalja-članica, na osnovu zajedničkih standarda izrađenih u okviru same te organizacije. Njegov opšti cilj jeste ohrabrivanje uspostavljanja i razvoja demokratskih institucija i postupaka na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou, kao i unapređenje poštovanja načela vladavine prava.

Jedna od glavnih oblasti delatnosti Saveta Evrope jeste promovisanje delotvornog i nezavisnog pravosudnog sistema, što je podržano i u mnogobrojnim i konkretnim

¹⁰ U srpskom zakonodavstvu za to se koristi izraz "opšti izbor"; strukovna udruženja sudija i tužilaca, pored ostalih, za to upotrebljavaju izraz "reizbor"; da bi se izbegli bilo kakvi nesporazumi, eksperti su odlučili da koriste izraz "(re)izbor".

instrumentima. Na primer, radi se na razvoju nezavisnosti i nepristrasnosti sudija, kao i na izradi praktičnih mera za poboljšanje kvaliteta i delotvornosti pravosudnih organizacija i mera. U tom cilju je izrađen širok spektar obavezujućih i neobavezujućih instrumenata kao što su konvencije, preporuke i rezolucije. Ti instrumenti prevashodno imaju za cilj povećanje nezavisnosti i nepristrasnosti sudija, uspostavljanje pravičnog i delotvornog sistema za pružanje pravne pomoći i davanje pravnih saveta, smanjenje prekomernog opterećenja predmeta u sudovima i smanjenje kašnjenja u sudskim postupcima.

Rezime standarda Saveta Evrope koji su relevantni za ovaj projekat naveden je u izveštaju (videti Prilog 1). Za one koji još nisu upoznati sa instrumentima Saveta Evrope, moglo bi biti korisno da čitanje počnu upravo od tog rezimea.

II NEZAVISNOST

1. UVOD

U Evropi su nezavisni pravosudni organi (takozvani pravosudni saveti odnosno saveti sudstva) zaduženi za to da obezbede i osiguraju nezavisnost pravosudnog sistema i samih sudija. Efikasnost tih institucija i poverenje koje one uživaju u javnosti zavise od njihovog sastava, kriterijuma imenovanja njihovih članova, ovlašćenja koja im se poveravaju, transparentnosti procesa odlučivanja u njima i od njihovog praktičnog funkcionisanja.

Preporučuje se da sudije koje su članovi saveta sudstva, odnosno pravosudnog saveta, biraju njihove kolege u skladu sa metodima koji jemče najširu moguću zastupljenost pravosuđa. pored toga, jedan pravosudni savet treba da raspolaze odgovarajućim sredstvima kako bi mogao da funkcioniše nezavisno i samostalno, a istovremeno treba da ima i ovlašćenje i kapacitet da pregovara o budžetu i da efikasno organizuje sopstveni budžet. Pored toga, parlament treba na primeren i propisan način da konsultuje pravosudni savet u okviru procesa usvajanja budžeta namenjenog pravosuđu (uključujući tu i deo budžeta koji se odnosi na finansiranje sudova).

U Srbiji su nedavno uspostavljena dva nezavisna tela koja su nadležna za sva pitanja u vezi sa položajem sudija i tužilaca: Visoki savet sudstva (VSS) i Državno veće tužilaca (DVT). Tim dvema institucijama poverena su ovlašćenja i data su im svojstva koja su ranije pripadala Ministarstvu pravde.

Ministarstvo pravde zadržava sledeće zadatke u oblasti pravosuđa¹¹:

- izrada nacrtu zakona
 - opredeljivanje iz budžeta (do kraja 2010)
- sprovođenje zakona i drugih propisa koji se odnose na uređenje sudova i rad sudova, a posebno ;
- prikupljanje statističkih i drugih podataka i praćenje rada sudova
 - odobravanje Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta
 - obezbeđivanje materijalnih, smeštajnih i drugih uslova za funkcionisanje sudova

¹¹ Shodno odredbama Zakona o uređenju sudova.

- uređenje i razvoj pravosudnog informacionog sistema i baze pravnih podataka i propisa
 - nadzor nad postupanjem u predmetima u propisanim rokovima i postupanjem po pritužbama i predstavkama
 - nadzor nad finansijskim i materijalnim poslovanjem sudova
 - imenovanje i razrešenje stalnih sudskih tumača
- podnošenje zahteva za razrešavanje sudija i tužilaca koji su upućeni nadležnom Savetu odnosno veću.

Sve druge nadležnosti i ovlašćenja u pogledu organizacije, upravljanja i nadzora nad sudovima i tužilaštvima preneti su na VSS i DVT.

2. ZAHTEVI NACIONALNE STRATEGIJE REFORME PRAVOSUĐA

2.1. Nezavistan sudski sistem

U skladu sa NSRP, prvo ključno načelo - obezbeđivanje nezavisnosti pravosuđa - izraženo je kroz tri podnačela ili cilja: nezavisno upravljanje, nezavisni budžetski organ i nezavisno utvrđivanje opšteg okvira i unutrašnjeg uređenja i rada sudova

Prvim načelom Visoki savet sudstva (VSS) određuje se kao nezavisno i samostalno telo u pravosuđu. Ono je garant nezavisnosti i samostalnosti sudova i sudija, rukovodeći i nadzorni organ sudskog sistema. VSS ima odlučujuću ulogu u procesu izbora sudija, napredovanja, utvrđivanja disciplinske odgovornosti, materijalnog položaja i razrešenje. VSS je takođe odgovoran za ljudske resurse, organizaciju i nadzor, budžet, merenje rezultata rada, opšti okvir i unutrašnje uređenje i rad sudova kao i za strateško planiranje. VSS treba da ima podršku Administrativne kancelarije koja obavlja poslove iz svoje nadležnosti.

Shodno rokovima utvrđenim u okviru NSRP, kratkoročni ciljevi u pogledu VSS (2006-2007) određeni su na sledeći način:

- Sastav, mandat, organizacija i procedura rada utvrđuju se zakonom.
- Administrativna kancelarija pod VSS osniva se zakonom i formuliše se plan za strukturu i kadrovsku popunjenost te kancelarije.

Srednjoročni ciljevi (2008-2009) određeni su na sledeći način:

- Izabrani su novi članovi VSS; pripremaju se i donose dodatni podzakonski akti i pravilnik o radu.
- Uspostavljene su i počinju da funkcionišu osnovne službe Administrativne kancelarije.

Dugoročni ciljevi (2000-2011) definisani su na sledeći način:

- VSS preuzima puni nadzor nad svim delatnostima u okviru svoje nadležnosti;
- Administrativna kancelarija pod VSS u potpunosti je u funkciji.

Radi ostvarivanja nezavisnosti sudstva neophodno je uvođenje nezavisnog sudskog budžeta, ali tek po uspostavljanju infrastrukture i kapaciteta za odgovarajuće planiranje i efikasno finansijsko upravljanje u pravosuđu.

Kratkoročni ciljevi u ovoj oblasti (2006-2007) bili su sledeći:

- Trebalo je da bude formulisan i usvojen plan za prelazni proces utvrđivanja budžeta uz podršku VSS.
- Trebalo je da budu pripremljeni Administrativna kancelarija i potrebne zakonske izmene.

Srednjoročni ciljevi (2008-2009) formulisani su na sledeći način:

- VSS preuzima ovlašćenja nad administrativnom kancelarijom i procesom pripreme budžeta za pravosuđe.

Dugoročni cilj VSS jeste preuzimanje pune nadležnosti za pripremu budžeta. Pored toga, Administrativna kancelarija treba da bude spremna da realizuje taj novi budžet.

Konačno, pravosudni sistem treba da bude kadar da utvrđuje opšti okvir i unutrašnje uređenje sudova preko VSS. Čim mu sa Ministarstva pravde bude prenet optimalni nivo nadležnosti, VSS će nadgledati sprovođenje administrativne uprave iz poslovnika o radu sudova, dalje će poboljšavati delotvornost upravljanja predmetima i rezultate rada sudova, zajedno sa predsednicima sudova i uz učešće Ministarstva pravde u skladu sa zakonom. Kako kratkoročnim, tako i dugoročnim ciljevima bilo je određeno da se VSS uspostavi kao organ za utvrđivanje pravila rada u pravosuđu i za formulisanje i usvajanje pravnog okvira. Potom je VSS trebalo da preuzme punu odgovornost kao organ za utvrđivanje opšteg okvira i unutrašnjeg uređenja i rada sudova.

2.2. Visoki savet sudstva

2.2.1. Opšte informacije

VSS je nezavisan i samostalan organ koji obezbeđuje i jemči nezavisnost i samostalnost sudova i sudija.

Mandat VSS širi je od mandata prethodnog Saveta. VSS je pre svega nadležan za:

- izbor sudija za trajno obavljanje sudijske funkcije
- odlučivanje o prestanku sudijske funkcije
- predlaganje kandidata za sudije Ustavnog suda
- odlučivanje o imunitetu sudija i drugih članova Saveta
- odlučivanje o premeštaju sudija
- vrednovanje primedaba sudija na odluke o razrešenju
- odlučuje o naknadi štete nastale zbog nezakonitog ili nepravilnog rada sudija
- donosi Etički kodeks
- predlaže obim i strukturu budžeta neophodnog za funkcionisanje sudova
- nadzire način na koji sudovi troše budžetska sredstva (funkcija je odložena do 1. januara 2011.¹² i do tada je ostavljena u nadležnosti Ministarstva pravde)
- davanje mišljenja o izmenama postojećih ili o donošenju novih zakona kojima se uređuje položaj sudija, organizacija i postupanje sudova ili bilo koji postupak koji je od značaja za obavljanje sudijske funkcije
- utvrđivanje podzakonskih akata o kriterijumima, merilima i postupcima za vrednovanje rada sudija, odnosno predsednika sudova,¹³ o sastavu i

¹² Član 95 Zakona o uređenju sudova

metodima rada Komisije za vrednovanje rada predsednika sudova,¹⁴ o kriterijumima i merilima za vrednovanje stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata za izbor sudija¹⁵

- odlučivanje o prigovorima sudija na ocenu koju su o njihovom radu dali saveti sudskih odeljenja i vrednuje rad predsednika sudova, preko svoje Komisije¹⁶
- odlučivanje o prigovorima predsednika sudova na ocenu njihovog rada¹⁷
- određivanje sastava, trajanja i prestanka mandata članova disciplinskih organa
- imenovanje članova tih organa i uređenje načina njihovog rada i odlučivanja
- odlučivanje o pravnim lekovima u disciplinskom postupku
- podnošenje godišnjeg izveštaja o svome radu Narodnoj skupštini Republike Srbije i odgovarajuće obaveštavanje javnosti o svojim aktivnostima (npr. objavljivanje odluka VSS u "Službenom glasniku" Republike Srbije.¹⁸)

Neki poslovi pravosudne uprave ostali su u nadležnosti Ministarstva pravde. To su sledeći poslovi:

- poslovi u vezi sa pravosudnom upravom,
- donošenje sudskog poslovnika i nadzor nad njegovom primenom¹⁹
- obezbeđenje sudova (pravosudna straža)²⁰
- predlozi u pogledu obima i strukture budžetskih sredstava, raspodele tih sredstava na sudove i nadzor nad njihovim trošenjem²¹.

Ipak, neki od navedenih poslova, kao što je utvrđivanje procenjenog broja sudskog osoblja, kao i broja sudija posle konstituisanja prvog sastava VSS, prebačeni su iz nadležnosti nekadašnjeg Saveta na ministarstvo nadležno za pravosuđe,²² što je u suprotnosti sa NSRP

VSS je definisan u Ustavu i on se sastoji od 11 članova čiji mandat traje pet godina. Postoje i tri člana po položaju: predsednik Vrhovnog kasacionog suda (koji je u isto vreme i predsednik VSS), ministar pravde i predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine - odbora za pravosuđe i upravu. Narodna skupština imenuje osam preostalih članova, od kojih njih šest treba da budu sudije, dok dva člana moraju biti pravnici (jedan profesor pravnog fakulteta, a drugi advokat). Ovaj organ konstituisan je 6. aprila 2009, ali on još nije u punom sastavu: Narodna skupština tek treba da izabere člana Saveta iz redova profesora pravnih fakulteta, a sam Savet je već dva puta tražio od Narodne skupštine da donese odluku o tom pitanju.

¹³ Član 32 stav 4 Zakona o sudijama

¹⁴ Član 34 stav 3 Zakona o sudijama

¹⁵ Član 45 stav 6 Zakona o sudijama

¹⁶ Član 34 stav 1 Zakona o sudijama

¹⁷ Član 34 stav 2 Zakona o sudijama

¹⁸ Član 18 Zakona o Visokom savetu sudstva.

¹⁹ Članovi 70, 74 stav 2 i 75 Zakona o uređenju sudova

²⁰ Član 79 Zakona o uređenju sudova

²¹ Članovi 83, 84, 86, 92, 93 stavovi 2 i 5 i 95 Zakona o uređenju sudova

²² Tako je članom 9 ranijeg Zakona o sudijama i članom 54 stav 3 pređašnjeg Zakona o uređenju sudova bilo propisano da Visoki savet sudstva utvrđuje opšte smernice za određivanje broja sudija, sudija porotnika i sudskog osoblja. Nasuprot tome, sadašnji Zakon o uređenju sudova, u članu 57 stav 3, propisuje da merila za određivanje broja sudskog osoblja utvrđuje ministar nadležan za poslove pravosuđa. Pored toga, iako Zakon o sudijama koji je sada na snazi (u članu 10 stav 2) prebacuje odlučivanje o broju sudija i sudija porotnika sa Narodne skupštine (član 9 ranijeg Zakona o sudijama) na Visoki savet sudstva, prelaznim i završnim odredbama Zakona o sudijama (član 100 stav 1) dužnost i ovlašćenje Visokog saveta sudstva da donese odluku o broju sudija i sudija porotnika u roku od 30 dana od dana izbora prvog sastava Visokog saveta sudstva ograničena je time što je propisano da prethodno treba da bude pribavljena saglasnost ministra nadležnog za pravosuđe.

Trenutno se VSS mahom bavi izradom nacрта obrazloženih odluka Ustavnog suda u postupcima koje su pred tim sudom pokrenule ne(re)izabrane sudije.²³

Srednjoročnim ciljevima NSRP bilo je predviđeno da VSS preuzme ovlašćenja za pripremu pravosudnog budžeta a da njegova administrativna kancelarija priprema integrisani budžet za Ministarstvo pravde, kao i da budu pojačani kapaciteti za dalji prenos odgovornosti. U NSRP bilo je naglašeno da postizanje nezavisnosti sudstva podrazumeva da pravosuđe preuzima nezavisna budžetska ovlašćenja. Strategijom je predviđeno da VSS bude ovlašćen za utvrđivanje, odobravanje i raspodelu budžeta namenjenog pravosuđu, zajedno sa Trezorom Republike Srbije i Ministarstvom finansija, s tim što konačno odobrenje budžeta daje Narodna skupština. Nadležnost za utvrđivanje, odobravanje i izračunavanje budžeta postepeno će se prenositi sa Ministarstva pravde na VSS, kako bi se obezbedio neometani prenos nadležnosti. Srednjoročnim promenama predviđeno je da VSS do 2010. godine preuzme nadležnost u pogledu sudijskih plata i materijalnih troškova, a do 2011. godine nadležnost u pogledu budžeta za pravosuđe.

VSS je koncipiran kao organ koji donosi odluke za pravosuđe i on s tih razloga mora preuzeti konkretne nadležnosti. Bilo je predviđeno da bude razrađen plan i odobren zakonski okvir za integrisanje nadležnosti Visokog personalnog veća i Nadzornog odbora unutar VSS. Mandat VSS širi je od mandata pređašnjeg Saveta. Iako mnoge od tih novopreciziranih dužnosti imaju najveći značaj za funkcionisanje samog Saveta, kao nezavisnog i samostalnog tela, kao i za funkcionisanje pravosuđa u celini, njegova ukupna nadležnost se pominje bez navođenja konkretnih objašnjenja. Prema srednjoročnim reformama, VSS bi trebalo u celosti da preuzme ovlašćenja za utvrđivanje pravila rada u pravosuđu i da bude u potpunosti osposobljen da donosi odluke vezane za sudsku upravu. VSS obavlja svoju delatnost otkako je osnovan 2009. godine.

Pre no što se pristupilo strukturnoj reformi pravosuđa, upravljanje sistemom pravosuđa nije bilo usaglašeno, već je bilo izdvojeno između nekoliko organa²⁴ usled čega nije bilo jasno ko snosi odgovornost za mere koje su preduzete ili nisu bile preduzete. Ako se izuzme član 15 Zakona o Visokom savetu sudstva, u kome su pominju stalna radna tela Saveta,²⁵ Zakon o Visokom savetu sudstva ne predviđa nijedno drugo stalno radno telo VSS.

Sa izuzetkom člana 13, Zakon o Visokom savetu sudstva ne definiše dalje nadležnost VSS.

2.2.2. Šta brine eksperte

2.2.2.1. Sastav

Još nije obavljen izbor predstavnika profesora pravnog fakulteta, što znači da je cela jedna društvena grupa koja treba da bude zastupljena u VSS isključena iz njegovog

²³ Ustavni sud je 28. maja 2010. doneo prvu odluku po žalbi jednog od 837 ne(re)izabranih sudija; USS je poništio odluku Visokog saveta sudstva i naložio mu da pripremi obrazloženu odluku.

²⁴ Visoki savet sudstva, Vrhovni sud, Republički javni tu-ilac, ministar pravde, predsednik Vrhovnog suda, predsednici drugih sudova od kojih je svaki donosio sopstvene akte.

²⁵ Komisija za vrednovanje rada sudija i predsednika sudova, koja postupa kao žalbeni organ u postupku vrednovanja rada sudija i kao organ izvorne nadležnosti u postupku vrednovanja rada predsednika sudova, shodno članu 34 Zakona o sudijama; Izborna komisija, čiji su sastav, položaj, nadležnost i dužnosti uređeni članovi 25-34 Zakona o VSS; disciplinski organi koji su precizno definisani u članovima 89-98 Zakona o sudijama.

funkcionisanja. To je očigledno kada se odlučuje o životno značajnijim pitanjima u vezi sa reformom pravosuđa i protivno je odredbama člana 153 Ustava.

Sastav VSS, sam po sebi, ne daje povoda za kritiku. Međutim, u pogledu zakonske regulative koja se odnosi na pravosuđe, u Godišnjem izveštaju Komisije EU o napretku Srbije u 2009. godini²⁶ navodi se sledeće:

“... sadrži velike slabosti. Kao izuzetak od opšteg članove koji predstavljaju sudije u prvom sastavu novog Visokog saveta sudstva imenovao je prethodni Visoki savet sudstva, za koji predlozi sudova nisu bili obavezujući. Ova procedura imenovanja ne predviđa dovoljno učešće pravosuđa i ostavlja prostor za ispoljavanje političkog uticaja.”

Predsednica Visokog saveta sudstva naglasila je da je prvi sastav VSS predložio sam Savet i da je Narodna skupština taj predlog usvojila. Još nije ostvaren cilj popune punog sastava VSS, budući da još nije izabran predstavnik profesora pravnog fakulteta. Još nije ostvaren cilj u vezi sa sastavom i metodima rada Komisije za vrednovanje rada predsednika sudova²⁷, uprkos tome što je rok za preduzimanje te mere istekao pre godinu dana. Važno je naglasiti da je spisak kandidata koji je podnet Narodnoj skupštini bio predlog sednica svih sudova u Srbiji, što znači da su, i dalje prema mišljenju predsednice VSS, pripadnici pravosuđa neposredno uticali na konstituisanje VSS.

2.2.2.2. *Metodi rada i kapacitet*

Mnogo toga jeste urađeno, ali VSS, kako izgleda, u ovoj fazi ipak samo delimično obavlja svoje funkcije. Ako imamo na umu nedostatak odgovarajućeg iskustva i nedovoljnu kadrovsku popunjenost, jasno je zašto se i dalje može dovesti u pitanje sposobnost VSS da funkcioniše valjano bez jasnog strateškog plana i bez odgovarajuće podrške vlasti.

Trenutna situacija pokazuje da ovaj cilj još nije ostvaren.. Članovi VSS treba da shvate ulogu VSS i treba im pružiti primere najbolje prakse samostalnih institucija u drugim zemljama. Operativni kapaciteti VSS još uvek ne odgovaraju njegovoj očekivanoj ulozi i stoga moraju biti poboljšani.

Prema Poslovniku VSS, ta institucija zaseda iza zatvorenih vrata. Nijednom pripadniku šire javnosti niti sudiji nije dozvoljeno da učestvuje na sednicama. Predsednica sadašnjeg Saveta ne smatra da je tu reč o odsustvu transparentnosti, budući da se, po njenom mišljenju, transparentnost postiže kroz održavanje konferencija za štampu, izdavanja saopštenja namenjenih javnosti i objava na internet stranici Saveta.

Još nisu doneti ni propisi o načinu rada i odlučivanju u disciplinskim organima. Izrađen je nacrt tih propisa.

Još nisu završeni Etički kodeks²⁸ niti akt o sastavu i načinu rada stalnih radnih tela²⁹. Takođe nije jasno da li je obavljeno preuzimanje osoblja (službenika i nameštenika) i materijala neophodnih za ostvarivanje nadležnosti kako je to utvrđeno Zakonom o Visokom savetu sudstva.³⁰

²⁶ (Brisel, 14.10.2009 SEC(2009) 1339),

²⁷ Član 34 stav 3 Zakona o sudijama.

²⁸ Član 13 Zakona o VSS.

²⁹ Član 15 Zakona o VSS.

³⁰ Član 58 Zakona o VSS.

To izaziva zabrinutost zbog važnosti koju ima za kapacitet Administrativne kancelarije da valjano obavlja svoje funkcije. Još nije sproveden u delo predlog kandidata za položaj predsednika sudova, koji treba da budu izabrani u Narodnoj skupštini.³¹ Usled toga, u svakom sudu u Srbiji, sa izuzetkom Vrhovnog kasacionog suda, na čelu je još uvek "vršilac dužnosti". Nije dato nikakvo jasno objašnjenje za kašnjenje predloga i izbora. Ta praznina se mora popuniti što je pre moguće. VSS treba bez odlaganja da predloži imena kandidata Narodnoj skupštini, radi izbora

Administrativna kancelarija Saveta nema odgovarajući podsticaj i to treba poboljšati. Čini se da stvarni problem predstavljaju kadrovi (ljudski resursi). Kadrovski sastav Administrativne kancelarije i njeno finansiranje treba da budu primereni funkcijama koje su joj poverene, jer će to neposredno uticati na efikasno funkcionisanje VSS.

Osnivanje potpuno funkcionalne Administrativne kancelarije predstavljalo je važan reformski zadatak VSS. Ovu ustanovu valja dalje razvijati. Neki naponi jesu uloženi, ali nije izvesno da će ta kancelarija 2011. godine biti potpuno operativna. Osnovne administrativne aktivnosti u vezi sa pravosuđem još uvek su umnogome povezane s Ministarstvom pravde, umesto sa Administrativnom kancelarijom VSS.

2.2.2.3. Budžetska pitanja

Članovi 82–86 Zakona o uređenju sudova bave se sredstvima za rad sudova. VSS predlaže obim i strukturu budžetskih sredstava neophodnih za tekuće rashode, uz prethodno pribavljeno mišljenje ministarstva nadležnog za pravosuđe i raspodeljuje ta sredstva na sudove.³² Nadzor nad trošenjem budžetskih sredstava opredeljenih za rad sudova sprovode VSS, ministarstvo nadležno za pravosuđe i ministarstvo nadležno za finansije.³³

Protivno NSRP i međunarodnim standardima (između ostalog Mišljenju br. 2 (2001), Mišljenju br. 10 (2007) CCJE),³⁴ nadzor nad finansijskim i materijalnim poslovanjem VSS (u delu koji se odnosi na budžetska sredstva iz člana 83 Zakona o uređenju sudova) sprovode ministarstvo nadležno za pravosuđe i ministarstvo nadležno za finansije.³⁵ Ovakva zakonska odredba ne odgovara u potpunosti duhu nezavisnosti pravosuđa

Posle sprovođenja u delo nove mreže sudova i sedišta javnih tužilaštava³⁶, nema javnog izveštaja o finansijskim troškovima te nove mreže, niti uopšte o tom aspektu funkcionisanja pravosuđa.

VSS bi trebalo da preuzme punu nadležnost za pravosudni budžet 1. januara 2011. godine, a njegova Administrativna kancelarija mora biti spremna da podrži i sprovodi novi budžetski proces (dugoročna reforma 2010-2011).

Članom 95 Zakonom o uređenju sudova, do 1. januara 2011. godine odlažu se i uske nadležnosti Saveta, tako da su one i dalje poverene Ministarstvu nadležnom za pravosuđe. S tih razloga, nije verovatno da će VSS preuzeti ovlašćenja za izradu pravosudnog budžeta i da njegova Administrativna kancelarija priprema integrisani budžet za Ministarstvo pravde. U razgovoru sa ekspertima održanom u maju 2010. iznete su ozbiljne sumnje u pogledu uspešne realizacije ovog cilja NSRP.

³¹ Član 102 stav 4 Zakona o sudijama.

³² Član 83 Zakona o uređenju sudova.

³³ Član 83 stav 1 Zakona o uređenju sudova.

³⁴ Izvor?

³⁵ Član 84 Zakona o uređenju sudova.

³⁶ Zakon o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava.

2.2.2.4. Ostali zadaci koje treba ostvariti

VSS treba da učestvuje u utvrđivanju programa početne obuke za sudije.³⁷ Već su uspostavljeni pravni okvir i organi upravljanja Pravosudne akademije. Učešće VSS sada zavisi od jačanja kapaciteta VSS.

I dalje postoje izvesne praznine u sprovođenju srednjoročne reforme NSRP. Još nisu usvojeni kriterijumi, merila i postupci za vrednovanje rada sudija i predsednika sudova.³⁸ Ovim pitanjem se bavi jedna grupa eksperata čiji je poslednji sastanak održan u aprilu 2010. godine.

Čini se da pravosuđe nema mnogo poverenja u sadašnji VSS. Njega smatraju odgovornim za veliki zaostatak u radu na predmetima, loše funkcionisanje nove pravosudne strukture i procesne nedostatke.³⁹ Neće biti nimalo jednostavan zadatak Visokom savetu sudstva da stekne poverenje koje mu je neophodno da bi bio samostalna institucija u pravosuđu.

Uporediva iskustva država koje imaju slične nezavisne pravosudne organe (Bugarska, Francuska, Italija, Litvanija, Poljska, Portugal, Rumunija, Španija) ukazuju na to da je opravdano da u okviru Saveta postoje i druga stalna radna tela za obavljanje određenih funkcija.⁴⁰ Široke nadležnosti koje su poverene Visokom savetu sudstva omogućuju da se sudije, na određeni rok, upute na obavljanje poslova u službe VSS⁴¹ kao što otvara mogućnost preuzimanja nadležnosti od Ministarstva pravde, kako je to predviđeno Strategijom.

Kada je reč o kratkoročnim ciljevima postavljenim u NSRP, trebalo je da bude formulisan i usvojen plan za prelazni proces utvrđivanja budžeta uz podršku VSS i Administrativne kancelarije, a trebalo je da budu pripremljene i odgovarajuće izmene i dopune zakona. Eksperti nisu dobili informacije koje bi posvedočile da je ovaj cilj uspešno ostvaren.

2.3. Državno veće tužilaca

2.3.1. Opšte informacije

DVT ima ulogu da jemči nezavisnost i samostalnost javnog tužilaštva

DVT ima jedanaest članova u svome sastavu. Sedmoro od tih članova moraju biti izabrani javni tužioci i zamenici javnih tužilaca. Ministar pravde, predsednik skupštinskog odbora za pravosuđe, jedan profesor pravnog fakulteta i jedan predstavnik Advokatske komore moraju biti preostali članovi DVT, a samim Većem predsedava republički javni tužilac.

DVT je još uvek u fazi tranzicije i nije u potpunosti popunjen njegov sastav. Tužioci koji su sada njegovi članovi nisu bili neposredno birani od svojih kolega, a još je upražnjeno mesto predviđeno za profesora pravnog fakulteta.

³⁷ Shodno članu 13 Zakona o Visokom savetu sudstva.

³⁸ Član 32 stav 4 Zakona o sudijama.

³⁹ Opšti (re)izbor sudija (tajnovitost, odsustvo kontradiktornog postupka, tajni i diskriminatorni kriterijumi eliminacije, nemerljivi i neuporedivi standardi itd.

⁴⁰ Ta tela mogu da se bave izradama analiza i izveštaja, budžeta, sudskom administracijom, obukom, informacionim tehnologijama, međunarodnim odnosima, organizacijom i modernizacijom pravosuđa, izdavaštvom, saradnjom sa Ministarstvom pravde, odnosima sa medijima itd.

⁴¹ Član 21 Zakona o sudijama.

Posle diskusija sa Udruženjem tužilaca, DVT sada otvara i pokreće postupak za uspostavljanje trajnog sastava Državnog veća.

2.3.2. Šta brine eksperte

Člana 5 Poslovnika o radu VSS omogućava rad ovog organa iza zatvorenih vrata. Predstavnici VSS ne smatraju ovu odredbu kao nedostatak transparentnosti u radu. Odluka da se ne omogući javnost u radu tokom odlučivanja je obrazložena potrebom da se zaštiti osetljivi podaci. Tužiocima barataju ovom vrstom podataka svakodnevno i moraju izbeći mogućnost da treća strana ima uvid u poverljive podatke.

Predsednica VSS navodi da je Savet potpuno svestan potrebe za transparentnim radom i da je otvoren za demokratsku kontrolu rada kroz Zakon o dostupnosti informacija od javnog značaja, odnosno preko poverenika za informacije od javnog značaja, i zaštitnika građana (uključujući pitanja u vezi sa "opštim izborom").

2.4. Interakcija između državnog veća tužilaca, Visokog saveta sudstva i Ministarstva pravde

2.4.1. Budžetska pitanja

Od 1. januara 2011. važne budžetske nadležnosti biće prenete sa Ministarstva pravde na VSS i DVT. U NSRP se navodi da je Ministarstvo pravde u lošijem položaju od sudova i tužilaštava kada je reč o definisanju i raspodeli budžeta pa je, s tog razloga, zakonom propisano da te nadležnosti budu prenete. Već su preduzete neke pripremne mere⁴² ali će se najveća promena dogoditi narednih meseci kada budu prenete budžetske nadležnosti sa Ministarstva pravde na VSS i DVT.

Zakonom su propisani novi budžetski proces i nova pravila, uz novi kalendar za pripremu i realizaciju budžeta. U tom novom okviru, svi troškovi će morati da budu obrazloženi i opravdani. VSS i DVT dobijaju šira ovlašćenja i snose odgovornost za korišćenje javnih fondova.

Glavni ciljevi zakona⁴³ biće ostvareni samo ako subjekti odlučivanja (članovi VSS i DVT) budu mogli stvarno da igraju ulogu koja im je zakonom poverena (da definišu budžetsku strategiju i nadziru njeno sprovođenje.)

Prenos budžetskih nadležnosti mora se brižljivo pripremiti. Od 1. januara 2011. godine glavni akteri u budžetskom postupku biće VSS i DVT.⁴⁴ Zasad su službenici i nameštenici koji su stručni za budžetska pitanja i dalje zaposleni u Ministarstvu pravde. S tih razloga, VSS i DVT će uskoro morati da ulože napore u pogledu zapošljavanja kadrova.

Biće potrebno organizovati posebne kurseve za obuku članova VSS i DVT koji će biti specijalizovani za budžetska pitanja ili će u tom domenu imati neke konkretne nadležnosti.

⁴² Primena novog kalendara budžetskog procesa, podela na lokalnom nivou postojećeg zajedničkog računovodstva na dve različite jedinice, od kojih jedna zavisi od sudova, a druga od tužilaštava, itd.

⁴³ Jačanje nezavisnosti pravosuđa, garantovanje transparentnosti i delotvornosti sistema

⁴⁴ Ministarstvo pravde će zadržati nadležnosti u vezi sa nekretninama, informacionom tehnologijom i bezbednošću sudova/tužilaštava.

2.4.2. Metodi rada i kapacitet

Pre no što se pokrene postupak zapošljavanja, mora se usvojiti opšta politika u vezi sa uslovima rada novouposlenih lica, kako bi se izbegla bilo kakva nestabilnost u procesu radnog angažovanja. Ti novi činovnici moraće da budu angažovani u dovoljnom broju (kako bi mogli da obave sve poslove predviđene zakonom) i to što je pre moguće (kako bi u valjanim uslovima mogli da budu integrisani u nove upravne strukture koje će morati da budu formirane u okviru VSS i DVT). Ti zaposleni će takođe morati da budu obučeni pre 2011. godine, kako bi bili u stanju da ispravno sprovedu nove odredbe zakona i da budu potpuno u toku sa novom pravnom filozofijom.

Važno je da se uspostavi okvir rada između Ministarstva pravde i VSS, odnosno DVT. Neizvesnost u pogledu rokova primene i uslova za prenos nadležnosti zato izaziva zabrinutost. S tog razloga, preporučuje se da se formiraju nadzorni odbori kako na horizontalnom nivou (čelnici Ministarstva pravde, čelnici VSS i DVT i, ako je potrebno, druga odgovorna lica), tako i na vertikalnom nivou (predsednici i predstavnici sudova/tužilaštava u prvom i drugom stepenu, VSS, DVT i, ako je potrebno, drugi predstavnici), i radi pripreme prenosa nadležnosti i radi obezbeđivanja sprovođenja tog prenosa i nastavka rada po njegovom okončanju.

VSS i DVT će morati da reorganizuju svoje unutrašnje uređenje radi primene ove nove procedure, budući da trenutno postoji neizvesnost u vezi s tim pitanjem. VSS i DVT još nisu zaposlili stručno osoblje (službenike i nameštenike). Prema tome, tek treba odgovoriti na jedno strateško pitanje: da li će VSS i DVT imati zajedničko administrativno odeljenje za ostvarivanje novih, zakonom predviđenih budžetskih ovlašćenja?

To pitanje se mora proučiti. Zaista, ako bi VSS i DVT delili stručne službe to bi bilo od koristi i za jedne i za druge i verovatno bi podrazumevalo niže ukupne troškove u pravosudnom budžetu. Najgori scenario koji se može zamisliti bila bi situacija u kojoj bi se ti subjekti odlučivanja odrekli svojih kompetencija i drugima prepustili da u njihovo ime odlučuju o (budžetskoj) strategiji i praćenju.

2.5. Uprava, rukovođenje i praćenje

Rezultat restrukturiranja mreže sudova jeste to što su veći sudovi ustanovljeni na nivou osnovnih, viših i apelacionih.

To restrukturiranje podrazumeva da će funkcionisanje sudova kao specifičnih organizacionih jedinica postati još složenije, ne samo u pogledu upravljanja suđenjima, već i u pogledu funkcionisanja službi neophodnih za rad sudova. Iz tog razloga, Ministarstvo pravde i predsednica Vrhovnog kasacionog suda dogovorili su se o uvođenju nove profesionalne funkcije "sudskog menadžera".

Funkcija sudskog menadžera uvodi se kao funkcija organizatora poslova u sudu, lica koje je zaduženo za prateće osoblje, sudske resurse, procese koji obuhvataju administrativno-tehničku organizaciju rada suda. Na taj način će predsednik suda i sudije biti oslobođeni izvesnih dužnosti, uključujući tu dužnosti predsednika suda u pogledu finansijskog poslovanja. To će omogućiti predsedniku suda i sudijama da se još predanije posvete svojim sudijskim funkcijama.

Kako sada stoje stvari, ono što spada u sadržaj uloge "sudskog menadžera" obavlja sekretar suda. Zadaci koje trenutno obavljaju sekretari suda, sem zadataka u vezi sa razmatranjem pritužbi, odbijenicama i drugih pitanja, bliski su administrativno-menadžerskim zadacima.⁴⁵

Članom 51 Zakona o uređenju sudova definisani su zadaci sudske uprave:

"Sudsku upravu čine poslovi koji služe vršenju sudske vlasti, pre svega: uređivanje unutrašnjeg poslovanja u sudu; pozivanje i raspoređivanje sudija porotnika; poslovi vezani za stalne sudske veštace i tumače; razmatranje pritužbi i predstavki; vođenje statistika i izrada izveštaja; izvršenje krivičnih i prekršajnih sankcija; finansijsko i materijalno poslovanje suda i overa isprava namenjenih upotrebi u inostranstvu. Sudska uprava detaljnije se uređuje sudskim poslovníkom."

Prava i obaveze Predsednika suda definisani su u članu 52 Zakona o uređenju sudova:

"Predsednik suda predstavlja sud, rukovodi sudskom upravom i odgovoran je za pravilan i blagovremen rad suda. Predsednik suda dužan je da obezbedi zakonitost, red i tačnost u sudu, on nalaže otklanjanje nepravilnosti i sprečava odugovlačenje u radu, određuje braniocce po službenoj dužnosti po azbučnom redu sa liste advokata koju dostavlja Advokatska komora, stara se o održavanju nezavisnosti sudija i ugledu suda i vrši druge poslove određene zakonom i Sudskim poslovníkom. Sud ima jednog ili više zamenika predsednika suda, koji zamenjuje predsednika suda u slučaju sprečenosti ili odsutnosti. Kada sud ima više od jednog zamenika predsednika suda, predsednik suda određuje jednog zamenika koji ga zamenjuje."

Shodno članu 101 Sudskog poslovníka, svaki sud je dužan da građanima daje opšte pravne informacije i inicijalni pravni savet⁴⁶ i da obezbedi odgovarajuće materijale na mestu koje je vidno označeno u zgradi suda. Izvesne informacije mogu se štampati, javno objaviti ili se pak tekst može uručiti u zgradi suda, odnosno može biti istaknut na internet stranici Suda.

Shodno članu 53 Zakona o uređenju sudova predsednik suda mora poveriti pojedine poslove sudske uprave zameniku predsednika suda ili predsednicima odeljenja. Predsednik suda ne može poveriti odlučivanje o pravima sudija na osnovu rada, utvrđivanje Godišnjeg rasporeda poslova, odlučivanje o radnim odnosima sudskog osoblja u slučaju kada je to zakonom određeno, niti o udaljenju sudije i sudije porotnika sa dužnosti.

3. OTVORENA PITANJA U VEZI SA SPROVOĐENJEM NACIONALNE STRATEGIJE

⁴⁵ Član 56 Zakona o uređenju sudova: "Sud ima sekretara suda.

Sekretar suda pomaže predsedniku suda u sudskoj upravi i samostalan je u poslovima koji su mu povereni, odlukom predsednika suda, u skladu sa Sudskim poslovníkom.

Sekretara suda raspoređuje predsednik suda"

⁴⁶ O pravnom statusu lica, o mogućnostima postizanja mirnog rešenja spora, o postupku pred sudom i pojedinim fazama postupka, o nadležnosti suda, o pojedinim pravilima postupka, o troškovima postupka, načinu i mestu izvršenja odluke, pravu na besplatnu pravnu pomoć, pravu na zastupnika.

Ostvarene su kratkoročne reforme čiji su ciljevi bili planirani za 2006-2007. (sastav, mandat, organizacija i zakonom utvrđene procedure rada). Sprovedena je i druga kratkoročna reforma, ona koja se odnosi na osnivanje Administrativne kancelarije pod Visokim savetom sudstva. Administrativna kancelarija VSS pominje se u Zakonu o VSS (2008).

Urađeno je mnogo toga na sprovođenju srednjoročnih reformi (2008-2009) NSRP. U martu 2009. izabrana je većina članova VSS. VSS je konstituisan u aprilu 2009. (osam od jedanaest članova). Još dvoje članova VSS - jedan sudija i jedan predstavnik Advokatske komore - izabrani su nešto kasnije tokom 2009. Trebalo je pripremiti i usvojiti dodatna podzakonska akta i Pravilnik o radu. Uprkos izvesnom kašnjenju, obavljen je važan i suštinski značajan posao na izradi nacрта i usvajanju podzakonskih akata neophodnih za primenu zakonskih odredaba.⁴⁷

Srednjoročnim reformama bilo je takođe predviđeno formiranje i razvoj osnovnih službi Administrativne kancelarije VSS. U zakonu o VSS samo je ukratko navedeno da se obrazuje Administrativna kancelarija⁴⁸, čije aktivnosti može obavljati Ministarstvo nadležno za pravosuđe, na način i u skladu sa rokovima ustanovljenim u članu 58 istog zakona. Krajem oktobra 2009. angažovan je prvi sekretar Administrativne kancelarije. U decembru 2009. godine on je podneo ostavku. Novi sekretar je angažovan u aprilu 2010.

NSRP je predviđala da će VSS preuzeti puni nadzor nad svim aktivnostima na koje se prostiru njegova ovlašćenja tokom procesa dugoročne reforme (2010-2011).

Kao što je ranije istaknuto, prenos budžetskih ovlašćenja sa Ministarstva pravde na VSS i DVT je trenutno u toku i srpske vlasti treba brižljivo da ga nastave.

Kao nezavisni organ za utvrđivanje opšteg okvira i unutrašnjeg uređenja i rada sudova, VSS mora biti u stanju da deluje u skladu s najboljom uporednom praksom.

4. PREPORUKE

4.1. Nezavisno upravljanje

Dovršavanje izborne procedure za stalni sastav Visokog saveta sudstva (član 57 Zakona o Visokom savetu sudstva, u vezi sa članom 89 Zakona o uređenju sudova i članom 19 Zakona o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava) trebalo bi smatrati kratkoročnim prioritetom.

Visoki savet sudstva treba da preduzme sve potrebne mere za donošenje/sprovođenje sledećih zakonskih odredaba:

- Kriterijumi, merila i postupci za vrednovanje rada sudija i predsednika sudova;
- Sastav i način rada Komisije za vrednovanje rada predsednika sudova;
- Uređenje načina rada i postupka odlučivanja u disciplinskim organima;

⁴⁷ Poslovnik (član 18 Zakona o Visokom savetu sudstva), imenovanje vršilaca dužnosti predsednika sudova (član 102 stav 1 Zakona o sudijama), odluka o potrebnom broju sudija i sudija porotnika (član 100 stav 1 Zakona o Visokom savetu sudstva), kriterijumi i merila za vrednovanje stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata koji se bira za sudiju (član 45 stav 6 Zakona o Sudijama), prenos arhive iz Ministarstva pravde u VSS, izbor predsednika Vrhovnog kasacionog suda (član 102 stav 5 Zakona o sudijama), izbor sudija Vrhovnog kasacionog suda (član 100 stav 2 Zakona o sudijama), (re)izbor sudija u Srbiji.

⁴⁸ Članovi 47-49. Zakona o Visokom savetu sudstva.

- Aktivno učešće Visokog saveta sudstva u uspostavljanju programa za obuku sudija;
- Sastav i aktivnosti stalnih radnih tela;
- Prebacivanje službenika i nameštenika, prava, obaveza, predmeta i arhive neophodnih za obavljanje poslova prenetih sa Ministarstva pravde, u skladu sa nadležnošću utvrđenom Zakonom o Visokom savetu sudstva, itd.

Visoki savet sudstva treba, bez odlaganja, da predloži Narodnoj skupštini spisak kandidata za izbor predsednika sudova, kao i za izbor članova Visokog saveta sudstva iz redova sudija.

Kako bi rad Visokog saveta sudstva bio efikasniji i nezavisniji, mogla bi se formirati i druga stalna radna tela (budžetska komisija, komisija za analize i izveštaje, komisija za sudsku upravu, komisija za odnose s medijima). Treba preduzeti neophodne korake za osnivanje radnih tela i administracije VSS, kako bi oni mogli da pomognu Savetu u obavljanju zadataka.

Treba uložiti napore za povećanje institucionalnog kapaciteta Administrativne kancelarije Visokog saveta sudstva. Trebalo bi rešiti kadrovski problem. Administrativna kancelarija Visokog saveta sudstva trebalo bi da ima odgovarajući sastav i da bude finansirana na nivou koji omogućuje valjano obavljanje zadataka Saveta.

Trebalo bi dalje sprovoditi postupak pokrenut za uspostavljanje punog i stalnog sastava Državnog veća tužilaca. Tužioce i zamenike tužilaca treba da biraju njihove kolege, u transparentnom i pravičnom nadmetanju koje treba da ustanovi i kojim treba da upravlja DVT. Sva upražnjena mesta u DVT moraju biti popunjena.

DVT treba da razmotri način za poboljšanje transparentnosti svoga rada. Ono bi, na primer, moglo da pokrene sopstvenu sveobuhvatnu internet stranicu, da omogući pristup onim delovima svojih sednica na kojima se ne razmatraju strogo poverljiva pitanja, itd.

4.2. Nezavisni budžetski organ

Sa samom idejom nezavisnosti pravosuđa nije u skladu da nadzor (član 83 Zakona o uređenju sudova) nad poslovanjem Visokog savetom sudstva obavlja izvršna vlast. Valjano bi razmotriti mogućnost eventualnih promena nacionalnog zakonodavstva.

Trebalo bi preduzeti zajedničke napore Ministarstva pravde i Visokog saveta sudstva da bi se obezbedilo propisno utvrđivanje budžeta za pravosuđe za 2011. godinu.

VSS treba da bude nadležan za predlaganje ukupnog pravosudnog budžeta, uključujući tu kapitalna ulaganja i informacionu tehnologiju i treba da bude uključen u sve pregovore u vezi sa budžetom pred Narodnom skupštinom.

Prenos budžetskih nadležnosti mora se brižljivo pripremiti. VSS i DVT, kao i Ministarstvo pravde, moraju sarađivati u tom procesu. Administrativna kancelarija VSS, kao i DVT, treba da angažuje kvalifikovano osoblje.

Trebalo bi uspostaviti okvir saradnje između Ministarstva pravde i VSS, odnosno DVT. Mogli bi se formirati nadzorni komiteti kako na horizontalnom, tako i na vertikalnom nivou.

VSS i DVT treba da reorganizuju svoju internu administraciju kako bi mogli efikasno da sprovode novi budžetski postupak.

Članovima VSS i DVT treba omogućiti pohađanje posebnih kurseva za obuku, barem kada je reč o onim članovima koji će biti specijalizovani za budžetska pitanja ili će u tim stvarima imati konkretne nadležnosti.

Treba razvijati administrativne, menadžerske i nadzorne kapacitete predsednika sudova i tužilaštava. Valjalo bi razmotriti mogućnost formiranja dva inspektorata, jednog koji bi bio vezan za Visoki savet sudstva i drugog koji bi bio vezan za Državno veće tužilaca (inspektorati su tela koja su sastavljena od sudija/tužilaca kojima pomažu službenici i ta tela mogu da vrše inspekciju sudova i sudskih uprava, mogu da iznose preporuke ili čak da daju naloge o tome na koji način sud ili tužilaštvo treba da rešavaju konkretne probleme, itd).

Kao dugoročni cilj, trebalo bi razmotriti puni prenos svih budžetskih nadležnosti, uključujući tu informacione tehnologije i kapitalna ulaganja.

4.3. Organi za nezavisno utvrđivanje opšteg okvira i unutrašnjeg uređenja

VSS mora biti u stanju da postupa u skladu s najboljom uporednom praksom. Valjalo bi preduzeti organizacione, budžetske i kadrovske mere kako bi se povećali kapacitet i sposobnost VSS. Pored toga, članovi VSS moraju shvatiti njegovu ulogu, pa bi im trebalo predočiti najbolju praksu nezavisnih institucija u drugim zemljama, itd.

4.4. Uprava, rukovođenje i praćenje

Treba razvijati administrativne i menadžerske kapacitete. Uvođenje profesionalnog sudskog menadžera predstavlja dobru inicijativu koju eksperti podržavaju.

Pored toga, mora se dalje poboljšati praćenje rada predsednika sudova i čelnih ljudi u tužilaštvima.

Značajna poboljšanja u ovoj oblasti moglo bi doneti formiranje dva inspektorata (jednog pri VSS, drugog pri DVT) u čiji bi sastav ušle sudije/tužioci. Kako bi se pružila podrška predsednicima sudova/čelnih ljudi u tužilaštvima u rešavanju njihovih administrativnih i menadžerskih zadataka, ti inspektorati bi mogli da budu zaduženi za to da pripreme i stave im na raspolaganje smernice i metode rada u oblasti administracije i menadžmenta.

Kada je reč o praćenju sudskog poslovanja, mora se priznati da, kako sada stoje stvari, predsednici sudova/glavni tužioci imaju nadležnost da obavljaju to praćenje, a u njihov delokrug rada spadaju i niži sudovi/tužilaštva. U praktičnom obavljanju tog zadatka suočavaju se sa brojnim teškoćama, zato što imaju previše posla a istovremeno nemaju dovoljno osoblja za istraživanje. U Nacionalnoj strategiji reforme pravosuđa iz 2006. procenjeno je da ni Ministarstvo pravde ni sudovi nisu u mogućnosti da prate rezultate rada sudskog sistema, te da ne postoje standardi niti ažurirani statistički podaci. Inspektorati bi mogli pomoći da se ovaj problem reši. Pored toga, kao što je slučaj u mnogim evropskim zemljama, interni inspektorati u

okviru pravosuđa mogli bi da procenjuju i da, tamo gde je to potrebno, primene preporuke koje bi bile donete na osnovu njihove inspekcije rada sudova i javnih tužilaštava.

Konačno, formiranje inspektorata trebalo bi da poboljša verodostojnost i kvalitet celokupnog pravosudnog sistema. Treba izbeći uključivanje izvršne vlasti u proces praćenja rada pravosuđa (inspektorat Ministarstva finansija). To je moguće samo ako inspektorati budu sastavljeni od kompetentnog i dobro obučenog osoblja i ako dobiju garancije nezavisnosti od spoljnih uticaja.

III TRANSPARENTNOST

1. ZAHTEVI NACIONALNE STRATEGIJE REFORME PRAVOSUĐA

1.1. Transparentan pravosudni sistem

Transparentnost je suštinski činilac poverenja građana u pravosuđe i pomaže da se otkloni predstava u javnosti o tome da je pravosuđe zainteresovano isključivo za sopstvene interese, stara se samo o sopstvenoj zaštiti i u njemu se na položaje postavljaju samo bliski prijatelji i stranačke pristalice. Ovo poglavlje je gotovo u celosti posvećeno analizi postupka (re)izbora sudija i tužilaca koji je nedavno sproveden u Srbiji, a kritikovali su ga i međunarodni i domaći činioци zbog odsustva transparentnosti.

Proces izbora, imenovanja, unapređenja, utvrđivanja disciplinske odgovornosti ili razrešenja sudija mora biti u funkciji institucionalne i individualne nezavisnosti pravosuđa. Individualnu nezavisnost sudija garantuje VSS kao novi pravosudni organ u ustavnom sistemu Republike Srbije.

U NSRP kratkoročni ciljevi definisani su na sledeći način:

- i) Priprema zakonskog okvira za novu strukturu postupka izbora, unapređenja, utvrđivanje disciplinske odgovornosti i razrešenja.
- ii) Odobrenje novih kriterijuma i imenovanje i izbor sudija u nove sudove, kao i za njihovo unapređenje, utvrđivanje disciplinske odgovornosti i razrešenje.

Srednjoročni ciljevi definisani su na sledeći način:

- i) VSS zamenjuje Veliko personalno veće i Narodnu skupštinu u disciplinskom postupku i postupku razrešenja.
- ii) Obezbeđivanje zakonskog okvira za dopunske kriterijume za izbor i napredovanje u skladu sa osnivanjem pravosudne akademije.

Dugoročni ciljevi definisani su na sledeći način:

- i) VSS preuzima punu odgovornost za izbor, unapređenje, utvrđivanje disciplinske odgovornosti i razrešenje sudija.
- ii) Izrada i usvajanje novih kriterijuma za imenovanje i unapređenje sudija, uzimajući u obzir početnu i trajnu obuku.

Odgovarajući pristup sudskim postupcima omogućuje bolju komunikaciju između javnosti i pravosuđa. To obuhvata jedan broj kratkoročnih, srednjoročnih i dugoročnih ciljeva:

- i) Revidiranje postojećih pravila i procedura u vezi sa pristupom sudskim informacijama i identifikacija osnovnih slabosti u njima;
- ii) Revidiranje sudskih pravila i procedura za unapređenje pristupa sudskim postupcima;
- iii) Sprovođenje nezavisne ankete za identifikaciju dodatnih reformi za podršku većem pristupu informacijama o sudskim postupcima;
- iv) Skeniranje mišljenja Vrhovnog suda i unošenje u bazu podataka. Omogućavanje pristupa toj bazi za sudije, medije i javnost;
- v) Instaliranje baze podataka odluka Vrhovnog suda i apelacionih sudova na pravnim fakultetima i u javnim bibliotekama.

Nacionalnom strategijom bilo je predviđeno da se pri VSS i sudovima otvore kancelarije za odnose s javnošću radi aktivnije komunikacije sa javnošću i medijima. VSS, a vremenom i svi niži sudovi, koristiće automatizovani sistem kako bi pažljivo pravili pritužbe građana i odgovarali na njih.

1.2. Opšti (re)izbor⁴⁹

1.2.1. Opšte napomene

U drugoj polovini 2009, VSS i DVT su sproveli postupak opšteg (re)izbora sudija i javnih tužilaca u Srbiji. Posledica tog postupka, opšteg (re)izbora, bilo je znatno smanjenje ukupnog broja sudija i tužilaca. Onim sudijama i tužiocima koji nisu izabrani nisu bili predočeni konkretni razlozi za to.

U presudi iz jula 2009, Ustavni sud je potvrdio ustavnost postupka opšteg (re)izbora, odlučujući po žalbi Društva sudija Srbije.

1.2.2. Mišljenja Venecijanske komisije

Venecijanska komisija je 2008. izrazila zabrinutost da Ustav Srbije ne podržava u dovoljnoj meri sudsku nezavisnost, te da postoji opasnost od politizacije pravosuđa kroz to što se izbor sudija i VSS obavlja u Narodnoj skupštini.⁵⁰

U Mišljenju iz 2009. godine,⁵¹ eksperti Venecijanske komisije izrazili su zabrinutost da će predloženi postupak u vezi sa ponovnim imenovanjem postojećih sudija otvoriti vrata za uklanjanje sudija koji nisu skrivili kršenje pravila ponašanja. Eksperti su pozdravili nacrt kriterijuma i standarda za izbor sudija koji je prethodno predočen Venecijanskoj komisiji i izjavili su da je pomenuta zabrinutost delimično otklonjena tim nacrtom kriterijuma. Na primer, smatralo se da deluje podsticajno pretpostavka - pomenuta u Nacrtu - da sudije koje su već postavljene ispunjavaju kriterijume. Međutim, eksperti su primetili da bi ta pretpostavka mogla biti odbačena pa su preporučili da se, u tom smislu, primeni veoma oprezan pristup.

1.2.3. Mišljenje Ministarstva pravde

Ministarstvo pravde je u nekoliko navrata potvrdilo da je reforma preduzeta kako bi se poboljšalo funkcionisanje pravosuđa u celini i kako bi se povisio nivo profesionalnosti sudija i tužilaca. Ministarstvo pravde ne deli mišljenje medija i društva, odnosno Udruženja sudija i tužilaca du su prilikom organizovanja opšteg (re)izbora sudija i tužilaca u Srbiji bila prekršena osnovna načela.

1.2.4. Informacije dobijene od predsednice Visokog saveta sudstva

Po rečima predsednice VSS, koja se sa ekspertima sastala u martu 2010:

⁴⁹Prema odredbama nacionalnog zakonodavstva zvanični termin je opšti izbor.

⁵⁰Mišljenje br. CDL(2008)013 i CDL-AD(2008)006) www.venice.coe.int

⁵¹CDL-AD(2009)023 www.venice.coe.int

- opšti (re)izbor sudija koji je sproveo VSS izveden je na propisan način, u skladu sa Ustavom i zakonima Republike Srbije;
- Visoki savet sudstva je morao da donese odluku o broju sudija i sudija porotnika uz prethodno pribavljenu saglasnost ministra nadležnog za pravosuđe;⁵²
- Ustavni sud je razmotrio tu odredbu i konstatovao da nije bilo kršenja nezavisnosti VSS;
- VSS je doneo odluku (2009) o broju sudija u Srbiji (1.870 umesto oko 2.400). Ta odluka se temelji na podacima o prilivu predmeta tokom prethodne dve godine i o očekivanom prilivu predmeta u narednoj godini;
- novi broj sudija odgovara realnim potrebama srpskog pravosuđa;
- nova mreža sudova u funkciji je od 1. januara 2010;
- shodno novim zakonskim propisima, VSS je obavio opšti (re)izbor sudija;
- oko 2.483 nova sudijska mesta (uključujući tu i 615 mesta za sudije za prekršaje) oglašena su upražnjenima 15. jula 2009. i 27 novembra 2009. godine;
- krajem 2009, VSS je izabrao 1.531 sudiju na stalnu sudijsku funkciju, dok je Narodna skupština, po predlogu VSS, izabrala 876 sudija s trogodišnjim mandatom;
- osnovni kriterijumi za izbor bili su stručnost, osposobljenost i dostojnost kandidata;
- izabrane sudije stupile su na dužnost 1. januara 2010;
- ostalo je nepopunjeno još 76 sudijskih mesta;
- VSS je svoje odluke uručio neizabranim kandidatima.

Budući da je, po rečima predsednice, VSS imao zadatak da sprovede opšti izbor sudija, a ne reizbor sudija koji su u tom trenutku obavljali sudijske funkcije, VSS je stao na stanovište da sudije koje nisu bile izabrane nemaju pravo na izjavljivanje žalbe Ustavnom sudu, ali imaju pravo na ustavnu žalbu istom tom sudu. Predsednica VSS nije imala podataka o tome koliko je sudija sledilo tu proceduru. Po njenom mišljenju, sudije su imale pravo na žalbu Ustavnom sudu, u roku od 30 dana od dana dostavlja odluke,⁵³ ali ta odredba, međutim, može da se primeni samo na sudije koje su stupile na dužnost posle 1. januara 2010. godine.

⁵² Član 100 stav 1 Zakona o sudijama.

⁵³ Član 67 stav 1 Zakona o sudijama.

1.2.5. Informacije dobijene od Državnog veća tužilaca

Po rečima predstavnika DVT i njegove predsednice, republičkog javnog tužioca, koji su se sastali sa ekspertima u martu 2010:

- opšti izbor javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca sprovelo je DVT;
- posle oglašavanja opšteg izbora, u julu 2009, stiglo je oko 1.450 prijava za 548 upražnjenih mesta zamenika javnog tužioca;
- sve dobijene prijave bile su razmotrene;
- DVT je izabralo 415 zamenika javnog tužioca na stalnu tužilačku funkciju;
- konkurs za 67 mesta javnih tužilaca otvoren je 12. novembra 2009. Po prijemu 250 konkursnih prijava, DVT je sledilo isti izborni postupak prilikom razmatranja dosijea koje je pripremila njegova Administrativna kancelarija, pre no što je konačni spisak poslalo vladi, koja ga je, sa svoje strane, podnela na verifikaciju Narodnoj skupštini. Narodna skupština je izabrala 62 javna tužioca;
- odluke su bile zasnovane na zahtevima ustanovljenim u Pravilniku o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata za javnotužilačke funkcije. Pored ostalih materijala, razmotreni su i kvalitativni i kvantitativni rezultati rada i mišljenje Kolegijuma javnog tužilaštva o svakom kandidatu. Prihvaćeno je i u dokumente o vrednovanju uvršteno 97% predloga Udruženja tužilaca. Sve prijave su razmatrane barem tri ili četiri puta, da bi se izbegli propusti. i greške;
- oko 200 nekadašnjih tužilaca nije dobilo novu funkciju u postupku opšteg (re)izbora;
- mnogi zamenici javnog tužioca podneli su prijave samo za funkcije koje su za jedan ili dva stepena iznad njihove funkcije u tom trenutku, usled čega DVT nije moglo da ih razmatra kao kandidate za funkcije koje su već obavljali ili, alternativno, kao kandidate za položaje koji su dva stepena iznad (njihovog trenutnog);
- neki tužioci nisu ispunjavali standarde, dok su neki dobili negativne ocene svojih pretpostavljenih; oni nisu bili (re)izabrani (šest ili sedam tužilaca);
- pošto je to bio otvoreni konkurs, prijavili su se i mnogi eksterni kandidati, što se smatra pozitivnim (u velikim gradovima u proseku se javljalo deset kandidata za jedno mesto);
- mnogi neimenovani tužioci su se penzionisali; s tih razloga, izgleda da je oko 100 bivših tužilaca izgubilo položaj u ovom postupku;
- u međuvremenu je oko 15 neizabranih tužilaca angažovano u svojstvu savetnika u javnim tužilaštvima; oni su tako zadržali posao i dobili šansu da ponovo konkurišu kada budu oglašena nova upražnjena mesta;

- još uvek postoje 44 upražnjena tužilačka mesta koja će verovatno biti popunjena kandidatima iz redova onih 100 koji su ostali nezaposleni;
- usled svega toga, broj bivših tužilaca koji su zaista nezaposleni trebalo bi da bude veoma mali;
- uskoro će biti sopštena odluka o dodatnim upražnjenim tužilačkim mestima, što će kandidatima omogućiti da ponovo konkurišu za neka mesta;
- tužioci koji su bili na funkciji a nisu reizabrani u postupku opšteg izbora, nisu obavešteni o razlozima zbog kojih nisu izabrani: po zakonu, ne postoji obaveza da se ti razlozi navedu. Međutim, svaki tužilac koji nije bio reizabran mogao je i još uvek može da se obrati Državnom veću sa zahtevom da sazna razloge (mnogi su to već učinili i dobili su odgovore);
- kandidati koji nisu bili izabrani i koji tvrde da su njihova prava povređena mogu uložiti ustavnu žalbu Ustavnom sudu. Nacionalno zakonodavstvo ne predviđa nijedan pravni lek, pa ni tužbu u parničnom postupku;
- Republički javni tužilac nema informacije o tome koliko su ustavnih žalbi izjavili ne(re)izabrani tužioci.

Ni Republički javni tužilac, ni DVT, nisu dobili nijednu pritužbu u vezi s kvalitetom tužilaca izabranih u postupku opšteg (re)izbora. Republički javni tužilac nije dobila i nije mogla da komentariše konkretan dokument koji sadrži žalbe na (re)izbor i ishod tog procesa a koji je sačinilo Udruženje tužilaca. S tih razloga, ona nije mogla da diskutuje o tom dokumentu sa Udruženjem. Republički javni tužilac je, međutim, dobila druge komentare Udruženja tužilaca. U vreme kada se sastala sa ekspertima, iznela je mišljenje da su ti komentari "zlomamerni, čak maliciozni".

1.2.6. Mišljenje Društva sudija i Udruženja tužilaca

Predstavnici oba udruženja bili su uključeni u proces reformi na samom početku, kada je osnovana Komisija za sprovođenje strategije (KSS). Ta desetočlana komisija bila je zamišljena kao rukovodeće telo u ostvarivanju ciljeva i obavljanju aktivnosti predviđenih Nacionalnom strategijom i Akcionim planom. Članovi KSS bili su predstavnici Ministarstva pravde, Vrhovnog suda, Odbora za pravosuđe i upravu Narodne skupštine, Javnog tužilaštva, Društva sudija, Udruženja tužilaca, Advokatske komore, Pravosudnog centra, Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, kao i Ministarstva finansija. Članove Komisije izabrala je Vlada Srbije 22. juna 2006. godine.

Po rečima predstavnika Društva sudija Srbije, kada je u aprilu 2007. nova vlada preuzela dužnost, praktično je prestala da postoji KSS. Predstavnici Društva sudija imali su jedan sastanak sa ministarkom pravde 26. decembra 2007. i ona ih je uveravala da će KSS početi da radi od početka 2008. godine. To se, međutim, nije dogodilo, već je, naprotiv, Ministarstvo pravde preuzelo sve nadležnosti Komisije.

Posledica ovih različitih pristupa Ministarstva pravde, s jedne strane, i strukovnih udruženja, s druge strane, pitanju opšteg (re)izbora, bilo je to što ni jedno ni drugo udruženje nisu u početku bili uključeni u taj proces. Situacija se neznatno poboljšala početkom 2010, kada je postignut sporazum između Republičkog javnog tužioca i Udruženja tužilaca (videti naredni odeljak).

1.2.7. Sporazum između Republičkog javnog tužioca i Udruženja tužilaca

Krajem marta 2010. godine postignut je sporazum između Republičkog javnog tužioca, koja je predstavljala DVT, i Udruženja tužilaca, o tome da se broju od 44 upražnjene funkcije zamenika javnog tužioca koje su ostale u procesu opšteg (re)izbora doda još 40 novih mesta zamenika javnog tužioca. Tužiocima koji nisu bili izabrani moći će da konkurišu za te 84 funkcije i njihove konkursne prijave biće prve razmotrene. Oni koji su u periodu od 2006. do 2009. bili starešine tih kandidata moći će da učestvuju u radu sednice DVT na kojoj će se donositi odluka o izboru.

S tih razloga, čini se da je pronađeno zadovoljavajuće rešenje, barem kada je reč o preovlađujućoj većini onih koji su bili tužiocima pre 31. decembra 2009. godine.

Pored toga, DVT se saglasilo, iako je smatralo da nije u obavezi da to učini, da dostavi obrazloženja svim kandidatima koji nisu bili izabrani, a žele da dobiju ta obrazloženja. U skladu sa odlukom Ustavnog suda (videti niže), DVT će dostaviti individualizovana obrazloženja svim tužiocima koji dosad nisu bili izabrani, i tu će navesti razloge za odluku o neizboru. Kandidati će imati mogućnost da se lično pojave pred članovima DVT i da dobiju dodatno usmeno obrazloženje i eventualne sugestije.

Kada je reč o predstojećim izborima, dogovoreno je da će delegacija DVT primiti sve kandidate koji žele da se lično predstave. Vreme i mesto biće objavljeno u sredstvima informisanja.

DVT će pred Ministarstvom pravde pokrenuti inicijativu u cilju poboljšanja zakona koji se odnose na izbor javnih tužilaca i njihovih zamenika, kako bi se osigurala bolja zaštita prava kandidata, posebno njihovih prava iz rada.

Eksperti bi želeli da naglase da je saradnja između DVT i Udruženja tužilaca dala pozitivne rezultate i da ona ima za cilj rešavanje svih problema u vezi sa opštim izborom. Očigledno je da su obe strane učinile izvesne ustupke kako bi se postiglo racionalno rešenje. Taj dijalog će pomoći da se postigne konsenzus, takođe u okviru sprovođenja reforme pravosuđa.

1.2.8. Ustavni sud

Ustavni sud je dobio oko 1.500 žalbi i ustavnih žalbi, koje je uložilo oko 800 neizabranih sudija i tužilaca. To predstavlja veliko breme za Ustavni sud (radi se o oko 1.500 predmeta od ukupno 5.500 predmeta koliko ih on trenutno ima u razmatranju) koji pokušava da nađe način da u njima postupa valjano i bez prekomernih odlaganja. Velika većina ne(re)izabranih sudija i tužilaca izjavila je po dve žalbe: jednu protiv odluke o neizboru, a drugu protiv odluke o prestanku dužnosti. Ustavni sud je posvetio nekoliko sednica pokušajima da utvrdi *modus operandi* za postupanje u tim predmetima.

Predsednica Ustavnog suda je na sastanku 24. marta 2010. godine obavestila eksperte da se teško može sa sigurnošću reći kada će biti okončano odlučivanje po žalbama, čak i ako unutar Ustavnog suda postoji saglasnost o tome da te predmete treba smatrati prioriternima. Činjenica je da je u Ustavni sud imenovano samo devet sudija, a treba da ih bude 15, i to je veliki problem koji usporava rad USS i u drugim predmetima (izgledalo je da će biti preduzeti koraci kako bi se upražnjena mesta što pre popunila). Eksperti su 29. aprila 2010. obavješteni da je četvoro novih sudija izabrano u Ustavni sud; sada ih ima 13, ali to još uvek nije 15 koliko je propisano zakonom).

U izjavi od 25. marta 2010. godine predsednica Ustavnog suda je obavestila javnost da Ustavni sud predmet neizbora sudija razmatra kao predmet koji se odnosi na "prestanak sudijske dužnosti", a ne samo kao predmet nekoga ko nije imenovan na novu funkciju. U saopštenju se pominje da je neizabranim sudijama trebalo dostaviti individualizovane i obrazložene odluke. Isto ovo, *mutatis mutandis*, važi i za tužioce koji su izgubili posao posle opšteg izbora i koji su izjavili žalbu Ustavnom sudu.

Krajem maja 2010. godine Ustavni sud je doneo prvu odluku u jednom predmetu koji se tiče opšteg (re)izbora. Sud je usvojio žalbu jednog sudije i naložio je Visokom savetu sudstva da preispita prijavu podnosioca žalbe na oglas za izbor za sudiju Apelacionog suda. Ustavni sud je ocenio da odluka o prestanku sudijske funkcije nije bila opravdana jer je sadržala samo sumarno obrazloženje koje se ticalo svih neizabranih sudija.

1.3. Šta brine eksperte

1.3.1. Transparentnost

Eksperti su saglasni sa mišljenjem koje je izrazila Evropska komisija, konstatujući da postoje "važni nedostaci u pogledu sastava i nezavisnosti VSS i DVT, primene objektivnih kriterijuma i transparentnosti i pouzdanosti ukupnog postupka" (pismo od 27. aprila 2010. godine koje je g. José Manuel Barroso, predsednik Evropske komisije, uputio predsednicima Društva sudija Srbije, Udruženja tužilaca Srbije, Evropskog udruženja sudija i tužilaca za demokratiju - MEDEL i Evropskog udruženja sudija; izveštaj u medijima).

Pored toga, a u skladu sa načelom transparentnosti, nezavisne institucije pravosuđa ne treba da zasedaju iza zatvorenih vrata. S tih razloga, pomenuti Poslovnik treba preispitati u svetlu primenjivih evropskih standarda. Isto se može reći i za DVT, *mutatis mutandis*.

1.3.2. (Re)izbor sudija

Postupak opšteg (re)izbora ne zadovoljava zahteve evropskih standarda u pogledu transparentnosti.

Predstavnici udruženja sudija i tužilaca izrazili su mišljenje da je neophodna reforma pravosuđa. Oni su, međutim, izneli mnogo kritika na način na koji je sproveden postupak opšteg (re)izbora. Predstavnici Društva sudija zastupali su stav da su u (re)izboru sudija nedostajali jasni i objektivni kriterijumi i da je postupak izveden u veoma kratkom roku. Pojedinačni fajlovi su mogli samo sumarno da budu pregledani. Predstavnici tih udruženja smatrali su da je izbor sudija i tužilaca - koji Ministarstvo pravde naziva "opštim izborom" ali je to zapravo bio opšti re(izbor) i da je bio neustavan i u suprotnosti sa međunarodnim standardima.

Na sastancima s predstavnicima različitih institucijama, eksperti su obavešteni da je tokom postupka opšteg izbora sudija onaj nacrt kriterijuma za izbor sudija - koji je ocenjivala Venecijanska komisija - bio, međutim, ostavljen po strani. Ako je ova informacija tačna i ako kriterijumi koji su konačno primenjeni u tom postupku, ako je takvih kriterijuma bilo, nisu bili nalik na one koje je razmatrala Venecijanska komisija, onda treba postaviti pitanje pravičnosti izbornog postupka i treba obelodaniti primenjene kriterijume.

Prema dobijenim informacijama, nacrt koji je poslat Venecijanskoj komisiji predviđao je da sudije budu birane neposredno, i to od svojih kolega koji treba da postanu članovi VSS. Međutim, u verziji zakona koja je konačno usvojena nema odredbe o neposrednom izboru, dok su mišljenja sudija samo "savetodavna". U nacrtu koji je bio dostavljen Venecijanskoj komisiji takođe je pomenuto da predsednik VSS treba da bude izabran iz redova sudija izabranih u Vrhovni sud, ali ta odredba nije zadržana u konačnoj verziji zakona.

Srpski mediji su nedavno izvestili o optužbama za korupciju u postupku izbora sudija, i te optužbe je izneo jedan visoki funkcioner. U medijskim izveštajima pominje se da je Republički javni tužilac pozvala tog funkcionera da dostavi dokaze za koje je tvrdio da ih poseduje. Nikakve dodatne informacije o toj temi nisu dobijene..

Prema kazivanju nekoliko izvora, sudijama koje nisu izabrane nije omogućen pristup njihovim ličnim dosijeima niti im je u celom postupku koji je doveo do toga da oni ne budu izabrani pružena prilika da prodiskutuju sadržaj svojih dosieja.

Nesporno je da neke sudije i tužioci nisu bili podobni za obavljanje pravosudnih funkcija. Ekspertima su predočeni primeri pojedinih sudija i tužilaca koji su se bavili aktivnostima inkompatibilnim sa obavljanjem jedne takve funkcije. Razumljivo je da su ta lica morala da napuste svoje položaje, a opšti (re)izbor je za to pružio koristan okvir. Međutim, nije prihvatljivo to što su mnoge sudije - a verovatno i neki tužioci - možda izgubili položaj bez ikakvog objektivnog razloga.

Konsultativno veće evropskih sudija (CCJE) izdalo je deklaraciju o reformi pravosuđa u Srbiji⁵⁴. Po mišljenju CCJE, postupak reizbora kojim su obuhvaćene sve sudije u nekoj zemlji uopšte nije očigledan, a prestanak sudijske dužnosti srpskih sudija povredio je načelo nepremestivosti sudija i međunarodne standarde. CCJE je zahtevalo da sudije koje nisu bile reizabrane budu u pisanoj formi obaveštene o konkretnim razlozima zbog kojih je nastupio prestanak sudijske funkcije, kao i da im se pruži mogućnost korišćenja delotvornog pravnog leka pred nezavisnim organom. Pored toga, CCJE je preporučilo da se, dok ne bude okončano preispitivanje odluka o prestanku sudijske funkcije, sudijama koje su uklonjene sa funkcije obezbede dovoljna sredstva za pokriće životnih troškova. CCJE je takođe zatražilo da međunarodni organi kao što je Venecijanska komisija i CCJE, kao i međunarodna i nacionalna udruženja sudija, budu uključeni kao nezavisni posmatrači.

Srpske vlasti su nedavno dobile jedno kritički intonirano pismo dvojice komesara EU. Posle tog pisma srpske vlasti su odlučile da sazovu bilateralnu radnu grupu kako bi se omogućilo Evropskoj uniji da prati reviziju postupka (re)izbora. Predstavnici EC su zatražili da se ponovi postupak za smenjene sudije, jer je postupak koji je bio primenjen u decembru 2009. godine imao izvesnih manjkavosti. Na sastanku su predstavnici Komisije pre svega kritikovali nepouzdanost kriterijuma reizbora, odsustvo delotvornog pravnog leka za žalbe i nejasnu ulogu koju su u prikupljanju informacija imale službe bezbednosti. Evropska komisija je zahtevala da se u roku od

⁵⁴ CCJE (2010)1 usvojena u Strazburu 20. aprila 2010.

najviše šest meseci sprovede novi postupak reizbora, na temelju revidiranog postupka koji bi obuhvatio individualne razgovore i sadržao precizne kriterijume. Eksperti snažno podržavaju stavove Evropske komisije u vezi sa ovim pitanjem i odobravaju formiranje pomenute radne grupe.

Predmeti su i dalje u toku pred Ustavnim sudom. Nema nikakve svrhe da eksperti iznose svoje mišljenje o tome šta taj sud treba ili ne treba da odluči u budućnosti, ali prva odluka doneta u maju 2010. godine pokazuje da Ustavni sud želi da bez odlaganja rešava u tim predmetima, što je veoma pozitivno, kao i da postupak koji je primenjen za opšti (re)izbor sudija bar delimično nije bio u skladu sa ustavnim zahtevima, što bi moglo utrti put ka tome da ovaj postupak još jednom procene VSS, Ministarstvo pravde i - ako to bude potrebno - Narodna skupština.

Ohrabruju diskusije između VSS, Ministarstva pravde i Društva sudija. Mogli bi se ispitati i drugi načini za rešavanje ovog problema. U razgovorima za okruglim stolom sa ekspertima u maju 2010. godine predstavnici Ministarstva pravde izjavili su da će Ministarstvo učiniti "sve što je moguće" da bi se rešili problemi koji su iskrslili usled postupka opšteg (re)izbora i da će veoma brzo biti imenovano još sudija. Eksperti smatraju da ta izjava predstavlja dokaz da je Ministarstvo pravde voljno da pronađe rešenje i da je to dobar znak za kontinuiranu diskusiju.

Jasno je da se atmosfera u pravosudnom sistemu i predstava koju javnost ima o pravosuđu ne može poboljšati ako problem opšteg (re)izbora ne bude na zadovoljavajući način rešen. Mora se što je pre moguće naći rešenje u skladu sa odlukom Ustavnog suda i evropskim standardima.

1.3.3. Pristup podacima iz sudske prakse

Na osnovu onoga što je rečeno ekspertima, čini se da internet stranica Vrhovnog kasacionog suda još ne funkcioniše na zadovoljavajući način,. Mora se naći rešenje tog problema, kao što se mora omogućiti i pristup odlukama nižih sudskih instanci - barem značajnom delu tih odluka: sudije i tužioci treba da budu u mogućnosti da valjano obavljaju svoj posao, stranke, a posebno njihovi advokati, moraju imati pristup sudskoj praksi (što bi moglo pojednostaviti postupke) a javnost i mediji moraju biti u prilici da pomno prate aktivnost pravosuđa (što bi moglo pojačati poverenje javnosti u pravosudni sistem). Eksperti su obavesteni da mnogi tužioci i sudije nemaju pristup bazi podataka važnih slučajeva iz sudske prakse, pre svega zbog toga što nemaju mogućnost pristupa internetu. Ovo pitanje se mora rešiti.

1.3.4. Predstava koju javnost ima o pravosuđu

Treba poboljšati predstavu koju javnost ima o pravosuđu.

To nije specifično samo za Srbiju, barem kada je reč o centralnoevropskim i istočnoevropskim zemljama, i mora se jednim delom smatrati posledicom prakse u komunističkom režimu, ali i plodom nemirnih vremena koja su usledila posle pada Berlinskog zida.

U Srbiji, kao i u mnogim drugim zemljama, pravosuđe je stalno na udaru - opravdanom ili neopravdanom - medija, jednim delom i zbog nedovoljne obučenosti novinara koji nisu bili kadri da shvate na čemu počivaju sudske odluke i postupci.

Nezavisni pravosudni organi trebalo bi da budu zainteresovani da proniknu u glavne razloge tog nepoverenja javnosti i da otkriju kakve bi mere valjalo preduzeti za

poboljšanje situacije. Nije dovoljno samo redovno organizovati *ad hoc* istraživanja javnog mnjenja. Trebalo bi organizovati studije koje bi se bavile tom temom. Na primer, sudovi i tužilaštva bi mogli da zatraže od svojih korisnika - svojih "klijenata" - da popune upitnike i odgovore na pitanja o vlastitoj percepciji pravosudnog sistema (kao što je urađeno u nekim švajcarskim regionima). Drugi način za prikupljanje informacija moglo bi da bude stavljanje "sandučića za žalbe" u sudove i tužilaštva. Novinari, advokati, policajci, političari ili laici mogli bi biti pozvani da učestvuju u diskusijama sa sudijama i tužiocima. Sudije i tužioci bi, uz pomoć profesora univerziteta, mogli da organizuju konkretne studije. Itd.

Uporedo s tim, valjalo bi preduzeti i druge napore za jačanje poverenja javnosti u pravosudni sistem. Pojavljivanje sudija i tužilaca u javnosti moglo bi se organizovati uz pomoć medijskih stručnjaka. Portparoli sudova bi mogli da rade na poboljšanju imidža pravosuđa. Itd.

2. OTVORENA PITANJA U VEZI SA SPROVOĐENJEM NACIONALNE STRATEGIJE REFORME PRAVOSUĐA

Samo su delimično ostvareni kratkoročni ciljevi u vezi sa pripremom zakonskog okvira za novu strukturu postupka izbora, unapređenja, utvrđivanja disciplinske odgovornosti i razrešenja, kao i u vezi sa usvajanjem novih kriterijuma za izbor i imenovanje sudija u nove sudove, njihovo unapređenje, utvrđivanje disciplinske odgovornosti i razrešenje.

U ovom poglavlju pominju se i problemi u vezi sa postupkom opšteg (re)izbora. Prema onome što je rečeno ekspertima, još nisu precizno utvrđene procedure za unapređenje, utvrđivanje disciplinske odgovornosti i razrešenje sudija u tužilaca. Pre svega je VSS trebalo za veoma kratko vreme da formuliše mnoge propise i on još nije izradio etički kodeks, kako to zakon nalaže.

Budući da Pravosudna akademija počela da radi tek 1. januara 2010. godine, saradnja između nje i VSS nije još u celosti uspostavljena, mada su na obe strane uloženi napore da se taj proces unapredi. U prvoj fazi početna obuka u Pravosudnoj akademiji ne treba da bude uslov da neko bude izabran za sudiju ili tužioca, i nije realno pretpostaviti da bi unapređenja mogla biti uslovljena konkretnom obukom na akademiji. To je još uvek možda dugoročni cilj.

Još nisu u celosti ostvareni kratkoročni, srednjoročni i dugoročni ciljevi u pogledu odgovarajućeg pristupa informacijama iz sudskih postupaka. Eksperti su obavešteni o konkretnim i dovoljnim merama u sledećim oblastima:

- revidiranje postojećih pravila i procedura pristupa informacijama o sudskim postupcima;
- identifikacija primarnih slabosti;
- revizija sudskih pravila i procedura radi unapređenja pristupa javnosti sudskim postupcima;
- nezavisna anketa kako bi se identifikovale dodatne reforme za podršku većem pristupu javnosti informacijama o sudskim postupcima;

- na pravne fakultete i u javne biblioteke instalira se baza podataka sa mišljenjima Vrhovnog kasacionog suda, uključujući tu i odluke apelacionih sudova, kojoj mogu da pristupe sudije, mediji i javnost.

Uloženi su neki naponi za formiranje internet stranice Vrhovnog kasacionog suda, ali se čini da taj sistem zasad ne funkcioniše.

U nekim sudovima eksperimentalno su organizovane kancelarije za odnose s javnošću pri VSS i sudovima, kako bi se obezbedila aktivnija komunikacija sa javnošću i medijima.

Eksperti nisu obavešteni o usvajanju konkretnih mera koje bi omogućile da VSS, a, vremenom, i svi niži sudovi, koriste automatizovani sistem za praćenje i odgovaranje na pritužbe građana.

3. PREPORUKE

3.1. Nezavisni organi

Eksperti shvataju da postoje pitanja iz delokruga nezavisnih institucija koja se moraju rešavati iza zatvorenih vrata. Izvesni podaci moraju ostati tajni. Izuzeci se mogu načiniti u skladu s načelom transparentnosti. Ipak, ti izuzeci treba da budu jasno definisani i ograničeni na ono što je strogo neophodno kako bi se obezbedilo dobro funkcionisanje nezavisnih institucija.

3.2. Postupak opšteg (re)izbora

Radi ispravljanja postojeće situacije, preporučuju se sledeći koraci:

- U skladu sa evropskim standardima transparentnosti treba sprovesti izbore za popunu članstva VSS i DVT.
- Imajući na umu najnoviju odluku Ustavnog suda o prestanku sudijske dužnosti jednog sudije, i VSS i DVT treba da preispitaju postupak (re)izbora i da odluče o potrebi za novim postupkom. Ulažu se naponi za rešavanje ovog pitanja pomoću pristupa primenjenog kod tužilaca. Ako to ne urodi plodom, onda će možda biti neophodan novi postupak.
- Što se tiče upražnjenih mesta za sudije i tužioce, VSS i DVT treba da uzmu u obzir sve nedostatke prethodnog postupka imenovanja i da sprovedu transparentne izbore.
- Treba nastaviti dijalog između Evropske komisije VSS, Ministarstva pravde i sudijskih i tužilačkih udruženja i zaključci doneti u tom dijalogu treba da budu dostupni javosti.

3.3. Pravila i procedure u vezi sa izborom, unapređenjem, disciplinskom odgovornošću i razrešenjem sudija i tužilaca

Pravila i postupci, kao i kriterijumi za izbor, unapređenje, utvrđivanje disciplinske odgovornosti i razrešenje sudija⁵⁵ i tužilaca⁵⁶ moraju biti transparentni i objektivni i sadržati samo minimalna diskreciona ovlašćenja. Još je važnija njihova propisna i transparentna primena.

3.4. Sastav Ustavnog suda

Sastav Ustavnog suda trebalo bi što je pre moguće u celosti popuniti.

3.5. Transparentnost i funkcionisanje nezavisnih institucija

Trebalo bi poboljšati pravila o tajnosti podataka i sednica VSS i DVT. Mora se postići maksimalno visok stepen transparentnosti. Izuzeci od načela javnosti moraju biti jasno definisani i ograničeni na ono što je strogo neophodno.

Sve odluke VSS o izboru, imenovanju, unapređenju, vrednovanju, disciplinskoj odgovornosti, kao i sve druge odluke koje se tiču sudijskih karijera, moraju biti obrazložene. To nije samo u interesu transparentnosti pravosuđa, već i u interesu odgovornosti. Ovo je naglašeno u nekoliko relevantnih evropskih izvora, pre svega u Mišljenju br. 10 (2007) CCJE.

3.6. Pristup sudskoj praksi i informacijama iz te oblasti

Da bi se obezbedila transparentnost pravosuđa, mora se omogućiti pristup sudskim odlukama, i to ne samo za sudije i tužioce, već i za medije i širu javnost.

Najlakši način da se omogući pristup sudskim odlukama jeste njihovo objavljivanje na internet stranicama i - za sudije i tužioce - obezbeđivanje tačke pristupa internetu za svakog od njih. U drugim zemljama su primenjivani konkretni programi da bi se postiglo da sve sudske odluke - ili barem jedan razuman izbor iz tih odluka - budu objavljene na internet stranici kojoj mogu pristupiti svi zainteresovani. U Ukrajini su, na primer, u nekim regionima testirali mogućnost objavljivanja svih sudskih odluka na određenoj internet stranici koja je dostupna svima zainteresovanim. U Švajcarskoj se sve odluke Vrhovnog suda objavljuju na internet stranici tog suda, mahom bez pominjanja imena ljudi u postupku, dok su integralne odluke dostupne akreditovanim novinarima za određeni vremenski period.

U Srbiji se ulažu napor za otvaranje internet stranice Vrhovnog kasacionog suda, koja treba da obuhvati i odluke apelacionih sudova. Savet Evrope i druge institucije mogu pomoći srpskim vlastima u uspostavljanju ovog sistema, na primer tako što će ponuditi svoja stručna znanja o tome kako se konkretno formira internet stranica, kako bi se biraju odluke za objavljivanje, kako rešiti probleme u vezi sa zaštitom ličnih podataka stranaka u postupku, itd.

Sve sudije i tužioci treba da imaju zajamčen pristup internetu. Međunarodne institucije mogu pomoći u finansiranju kupovine neophodne opreme.

I dalje treba ulagati napore kako bi se preispitala postojeća pravila i procedure u pogledu pristupa informacijama o sudskim postupcima, identifikovali osnovni

⁵⁵ Detaljnije videti u: CM Preporuka br. R (94) 12 .

⁵⁶ Detaljnije videti u: CM Preporuka br. (2000) 19

nedostaci i revidirala sudska pravila i postupci, sve radi unapređenja pristupa javnosti sudskim postupcima.

Valjalo bi sprovesti nezavisnu anketu radi identifikovanja dodatnih reformi koje bi podržale veći pristup javnosti informacijama o sudskim postupcima.

3.7. Predstava javnosti o pravosuđu

Pre svega, od suštinskog je značaja obezbediti valjano funkcionisanje sudova i tužilaštava jer je to ključni element poverenja javnosti u pravosuđe.

Mogao bi se primeniti i konkretan program za poboljšanje imidža pravosuđa. Savet Evrope može pomoći u formiranju tog programa, po modelu sličnih projekata realizovanih u drugim zemljama. Jedan deo tog programa može biti vrednovanje rezultata eksperimenata koji su trenutno na delu u nekim sudovima u vezi sa formiranjem kancelarija za odnose s javnošću pri VSS i sudovima, radi obezbeđivanja aktivnijih komunikacija s javnošću i medijima. Potom bi trebalo uspostaviti sveobuhvatni sistem kancelarija za odnose s javnošću/portparola sudova. Slične mere trebalo bi da donese i DVT, radi obezbeđivanja komunikacije između tužilaštava i javnosti i medija. Drugo pitanje koje bi moglo biti obuhvaćeno ovim programom odnosi se na mere za podršku Visokom savetu sudstva, a tokom vremena i svim sudovima, kao i Državnom veću tužilaca, radi korišćenja automatizovanog sistema za praćenje i odgovaranje na pritužbe građana.

Da bi uživao poverenje javnosti, sistem pravosuđa mora biti transparentan. Pristup javnim sudskim raspravama mora biti zajamčen u najvećoj mogućoj meri. Odluke moraju biti objavljene na način koji ih čini dostupnima. Sudije i tužioci treba da budu u mogućnosti da odgovaraju na pitanja medija, dok u meri u kojoj to ne dovodi u pitanje njihovu nepristrasnost. Portparoli sudova i tužilaštava mogu biti određeni iz redova sudija i tužilaštava, mogu proći specijalnu obuku (održavanje odnosa s medija nije nimalo jednostavan zadatak) i treba da budu u stanju da odgovaraju na pitanja koja im postavljaju mediji, a možda i obični građani. Na okruglim stolovima u maju 2010. godine eksperti su obavešteni da se sada eksperimentalno koriste portparoli u nekim sudovima, a možda i tužilaštvima u Srbiji. To treba ohrabriti.

U većini zemalja poznati su problemi koji se tiču eksponiranosti pravosuđa. Sudije i tužioci nisu - niti treba da budu - medijske zvezde i više vremena treba da provode nagnuti nad svoje predmete nego na medijskoj sceni. Moramo, međutim, imati na umu da ako javnost, u celini gledano, ne zna šta radi pravosuđe, onda predmeti koji dospeju u žižu medijske pažnje mogu natkriliti svakodnevnu pravosudnu praksu. Portparoli sudova i tužilaštava mogu aktivno da rade na tome da pravosudni sistem postane vidljiviji: mogu redovno da iznose statističke podatke o radu sudova i tužilaštava, mogu da oglašavaju promene u sastavu pojedinih tela, da predstavljaju nove sudije i tužioce medijima, da objašnjavaju probleme sa kojima se sistem suočava i načine na koje pokušava da te probleme reši, itd. Pojedinačne sudije i tužioci takođe mogu učestvovati u javnim diskusijama o novim zakonima, o konkretnim problemima sa kojima se pravosuđe hvata u koštac (recimo, povećanje broja predmeta koji se odnose na naknade za nezaposlenost, usled recesije), o socijalnim problemima itd, a da pritom razume se, ne ulaze u raspravu o pojedinačnim predmetima.

Ove opaske imaju za cilj da se ukaže na to koliko je potrebno da pravosudni sistem radi na izgradnji svog javnog imidža. Ovaj izveštaj se ne može pozabaviti svim pitanjima niti mogućim rešenjima. U Srbiji se na tom planu može primeniti jedan

konkretan program, uz pomoć Saveta Evrope (koji već učestvuje u toj vrsti programa u drugim zemljama).

IV ODGOVORNOST

1. ZAHTEVI NACIONALNE STRATEGIJE REFORME PRAVOSUĐA

1.1. Odgovorni pravosudni sistem

Nacionalna strategija reforme pravosuđa nalaže da Ministarstvo pravde i VSS nadziru redefinisane procesa, metodologije i standarda pripreme i prenosa statističkih podataka o efikasnosti sudova. Cilj je da se postigne maksimalna tačnost i doslednost u skladu sa najboljom praksom koju su utvrdili Savet Evrope i druga međunarodna tela.

Sa tehničkog stanovišta, uvešće se automatizovani sistem koji omogućuje praćenje produktivnosti rada u trgovinskim sudovima i sudovima opšte nadležnosti i iniciraće se jedinstveni sistem prikupljanja podataka, koji bi trebalo da bude potpuno funkcionalan 2011. godine.

Svi sudovi treba da ojačaju svoje administrativne kapacitete, prvenstveno u automatizaciji obrade predmeta. Upravljanje predmetima i informatička modernizacija treba da dovedu do veće efikasnosti i transparentnosti sudske uprave, posebno posle uvođenja integrisanog softvera u okviru Administrativne kancelarije; taj softver će omogućiti izradu preciznih statističkih izveštaja o radu pojedinačnih sudova i broju zaostalih predmeta koje imaju.

Radi delotvornog korišćenja sudskih i tužilačkih resursa, NSRP predviđa postepeno uvođenje sistema kojim se ograničava uloga istražnih sudija, a tužiocima preuzimaju odgovornost za prikupljanje dokaza, što će omogućiti efikasniju obradu krivičnih predmeta. Pored toga, da bi se rešili zaostali nerešeni krivični predmeti i kašnjenja, tužiocima će biti dozvoljeno da primenjuju nagodbe pod nadzorom sudova. Radi toga će se usvojiti odgovarajući zakonski okvir.

1.2. Produktivnost i rezultati rada

Eksperti SE svesni su da NSRP ne sadrži relevantne delove o nekima od dole navedenih tema, kao što je broj sudija ili pitanje zaostalih predmeta. Međutim, eksperti smatraju da te teme predstavljaju preduslov za svaku relevantnu analizu produktivnosti i rezultata rada.

VSS je smanjio broj sudija u Srbiji za više od 25 posto, na 1.838 (5. jun 2009). Do tada je bilo nešto manje od 2.380 sudija sa stalnom sudijskom funkcijom. Iako je utvrđeni broj sudija iznosio 2.413, od oktobra 2005. godine nijedan sudija nije izabran.

Ministarstvo pravde, s jedne strane, i Društvo sudija, s druge strane, daju različita tumačenja broja sudija koji je potreban Srbiji

Prema informacijama Društva sudija, broj predmeta u Srbiji se u proteklih šest godina povećao za 54 posto (2002. do 2008: od oko 1.600.000 na oko 2.450.000). Predsednica VSS obavestila je predstavnike Društva sudija da VSS nije uzeo u obzir broj zaostalih predmeta⁵⁷. Takođe je rečeno da je VSS, umesto na "standard"

⁵⁷Prema Okvirnim merilima za određivanje broja sudija (Slu-beni glasnik br. 61/2006), potrebni broj

(očekivani broj predmeta koje sudija treba da reši u jednom mesecu, u zavisnosti od materije) sklon tome da više pažnje obrati na prosečni mesečni broj rešenih predmeta. Prosečni broj predmeta rešenih mesečno bio je znatno veći od mesečnog "standarda", budući da su u periodu od 2002. do 2008. sudije rešile više od 46 posto predmeta.

Društvo sudija smatra da izvršni predmeti nisu uzeti u obzir kod određivanja potrebnog broja sudija; stoga je broj sudija smanjen bez vođenja računa o dva od tri propisana merila na osnovu kojih je trebalo odrediti broj sudija.

Prema podacima Društva sudija prosečan mesečni broj rešenih predmeta u određenom periodu ne mora biti najbolji osnov za izračunavanje broja potrebnih sudija, i to iz najmanje dva razloga. Prvi razlog je to što je angažovanje sudija u tom periodu bilo veoma veliko, što je nivo koji se ne može održati na duži rok (zbog zamora, stresa, bolesti) pa nije realno očekivati takve rezultate. Drugi razlog je to da se kvalitet odluka, pa samim tim i suštinska pravna zaštita, neminovno smanjuje kako se povećava broj rešenih predmeta.

Ministarstvo pravde je naglasilo da je u procesu kreiranja nove mreže sudova primenjeno načelo smanjenja broja sudova u odnosu na broj stanovnika, uzimajući u obzir činjenicu da je, prema podacima Saveta Evrope (CEPEJ), postojeći broj sudova u Srbiji po stanovniku neadekvatan, prevelik, posebno kada je reč o ukupnom broju građanskih predmeta.

Ministarstvo pravde se oslonilo na uporedne studije koje je dostavio CEPEJ. Ako se pogledaju statistički podaci iz drugih evropskih zemalja i ako se Srbija uporedi sa Austrijom, koja je slična po veličini i broju stanovnika, može se primetiti da je u Austriji bilo 20,7 sudija i 159 sudija na 100.000 stanovnika, dok je u Srbiji bilo 32,2 sudija na 100.000 stanovnika. U Austriji ukupni broj građanskih predmeta iznosio je 58.632 na 100.000 stanovnika, dok je u Srbiji taj broj bio 10.226. U susednoj Bosni i Hercegovini reformom pravosuđa smanjen je broj sudija na svega 22,2 na 100.000 stanovnika. Razmatranje pomenutih uporednih podataka navelo je na zaključak da je potrebna racionalizacija broja sudija.

Broj sudija u Srbiji je potom određen ubiranjem statističkih podataka od bivših okružnih i opštinskih sudova (to su sada viši i osnovni sudovi) o prilivu predmeta u periodu 2004-2006, u skladu sa striktnim uputstvom u vezi sa popunjavanjem standardizovanih obrazaca u pogledu budućih nadležnosti pomenutih sudova, kao i nadležnostima novih sudova (apelacionih sudova i Upravnog suda). Na osnovu prikupljenih podataka utvrđen je prosečan priliv predmeta - svih vrsta - u periodu od tri godine, i to je predstavljalo osnovu za utvrđivanje broja potrebnih sudija, ako se uzme u obzir radna godina od 11 meseci.

Društvo sudija tvrdi da se često prenebregava to da Srbija ima drugi po veličini broj parničnih i upravnih predmeta među zemljama-članicama Saveta Evrope, 9.168 na 100.000 stanovnika (samo Austrija ima veći broj predmeta – 9.970), dok Španija, na primer, ima samo 1.926 takvih sporova na 100.000 stanovnika. U Španiji se 23% takvih sporova okonča presudom, dok u Srbiji ta brojka iznosi čak 67%.

Društvo sudija se takođe oslanja na podatke CEPEJ, navodeći da je prema tim podacima za 2006. godine, samo 8 od više od 40 zemalja-članica SE (Albanija,

sudija određuje se na osnovu zaostalih predmeta iz prošle godine, prosečnog priliva predmeta u protekle dve godine i okvirnog broja rešenih predmeta, u zavisnosti od materije (mesečni standard ili "norma").

Azerbejdžan, Bugarska, Gruzija, Letonija, Litvanija, Moldavija, Rumunija) imalo niži nivo potrošnje na pravosuđe od Srbije. Tako, na primer, u zemlje sa većom potrošnjom od Srbije spadaju Crna Gora sa 11 evra, Bosna i Hercegovina sa 15,5, Poljska sa 21, Češka sa 24, Mađarska sa 27, Danska sa 29, Hrvatska, Norveška i Francuska sa po 36, Finska sa 40, Italija i Holandija sa po 47 i Slovenija sa 56 evra po stanovniku.

Evropska komisija za efikasno pravosuđe SE (CEPEJ) naglašava da nema jednostavnih, čarobnih rešenja ili prečica kada je reč o uspostavljanju zdravog pravosudnog sistema i poštovanja vladavine prava. Kada jedan sistem treba da se menja, treba ga promeniti tako što će se zauzeti generalni stav, postići konsenzus svih ključnih aktera o efikasnim načinima za merenje i analizu i što će se utvrditi prava ravnoteža između novčanih sredstava koja su raspoloživa za pravosuđe i odgovarajućih načina za upravljanje tim sredstvima s jedne strane, i, s druge strane, cilja utvrđenog za sektor pravosuđa.

1. Zaostali predmeti

Broj zaostalih predmeta je vrlo značajan i on neposredno utiče na produktivnost i upravljanje predmetima. Prema informacijama koje su eksperti dobili, u svim sudovima i tužilaštvima trenutno ima oko dva miliona predmeta u postupku. Kao što je već istaknuto, broj zaostalih predmeta se povećao početkom 2010. godine zbog problema u primeni novog pravosudnog sistema i mreže sudova.

2. Efikasno upravljanje predmetima

Najveće slabosti identifikovane 2006. godine u NSRP u oblasti upravljanja predmetima i sudske uprave bile su sledeće:

- "Nepostojanje kapaciteta za integrisano planiranje, utvrđivanje budžeta i merenje rezultata, što smanjuje sposobnost pravosuđa da delotvorno prati i unapređuje rezultate sistema;
- zastareli modeli funkcionisanja pravosudne administracije, što sprečava delotvorno sprovođenje pravde i procesuiranje predmeta;
- težak teret administrativnih poslova na sudijama, što smanjuje sudijsku efikasnost i slabi moral u redovima sudija;
- nedostatak kontinuirane obuke sudija i drugih nosilaca pravosudnih funkcija, što je prepreka za razvoj modernog i profesionalnog kadra specijalizovanog za rukovođenje i sudske upravu
- nedovoljno korišćenje informacione tehnologije i automatizovanih sistema, što za rezultat ima stalno korišćenje neefikasne i radno intenzivne prakse."

Kao što je ranije već pomenuto, nedavno su uvedene ili se sprovode krupne reforme u okviru primene NSRP. Posledica te situacije jeste to što se ceo pravosudni sistem našao u periodu nestabilnosti. Svuda dolazi do promena: u strukturama, u pravilima, u postupcima i, konačno, u individualnom ponašanju i kulturi svih aktera pravosudnog sistema. U takvim uslovima, jasno je da još nisu stabilizovana osnovna načela funkcionisanja sudova. Samim tim, nije lako doneti definitivno mišljenje o

tome kako stvari trenutno funkcionišu i kako će funkcionisati u bliskoj budućnosti. Kako je rekao jedan od učesnika okruglog stola u maju: "Zakon je dobar ali je njegova primena teška. Neophodno je pažljivo pratiti stvari da bi se moglo odmah reagovati i, ako je potrebno, ispraviti stvari". Ipak, već su preduzete neke fundamentalne inicijative kako bi se očuvao duh reforme, posebno u svetlosti važnih odgovornosti koje će predsednici sudova/čelni ljudi tužilaštava imati od 1. januara 2011. godine.

Predsednike sudova bira opšta sednica sudija i taj izbor treba da odobre VSS i Narodna skupština. Čelne ljude u tužilaštvima bira DVT i njihov izbor mora da potvrdi Narodna skupština. U praksi, čelne ljude u sudovima/tužilaštvima obično ne biraju po tome kakva je njihova veština rukovođenja, uprkos članu 69 Zakona o sudijama koji propisuje da "za predsednika suda, između sudija suda istog ili višeg stepena, može biti izabran sudija, koji ima izraženu sposobnost za rukovođenje i organizaciju poslova u sudu, a u skladu sa kriterijumima koje donosi VSS".

USAID sprovodi pilot program uvođenja sudskih menadžera u izvesnim sudovima. Taj projekat takođe predviđa i obuku predsednika sudova i čelnih ljudi u tužilaštvima u oblasti budžetskih pitanja. Međutim, taj deo projekta je teško realizovati, zbog toga što vršioци dužnosti predsednika sudova odbijaju da pohađaju obuku, dok se ne okonča postupak imenovanja predsednika sudova.⁵⁸ USAID će, kroz pomenuti projekat, pomagati srpskim vlastima u planiranju i praćenju budžeta VSS. Ministarstvo pravde će od Ministarstva finansija preuzeti zaposlene u vidu "specijalne jedinice" (Administrativna kancelarija VSS).

Pravosudna akademija ima program obuke za bavljenje budžetskim pitanjima.

Nema spora da će VSS i DVT moći da navedu iznose sopstvenih budžeta i da će biti uključeni u praćenje njihovog trošenja u saradnji sa Ministarstvom pravde i Ministarstvom finansija.

Još nije rečeno pitanje ko ubuduće treba da brani pravosudni budžet pred Narodnom skupštinom. Tu postoje dva ključna mišljenja, ispoljena tokom razgovora sa ekspertima.. Neki smatraju da ministar pravde ili ministar finansija, kao političar, može biti efikasniji od predsednika VSS i DVT, koji nemaju iskustva u prezentiranju budžeta tih institucija pred parlamentom. Drugi pak smatraju da pred Narodnom skupštinom treba da se pojave predsednici tih institucija. Međutim, niko ne spori da će VSS i DVT moći da navedu iznose sopstvenih budžeta i da će biti uključeni u praćenje njihove potrošnje u saradnji sa Ministarstvom pravde i Ministarstvom finansija.

Završeni su svi pripremni i instalacioni radovi za AVP softver (softver sistema za automatsku obradu podataka) u 60 sudova opšte nadležnosti. Softver za centralni registar nekretnina sada je u fazi nabavke.

Aktivnosti na obuci kadrova sprovodiće se kroz projekat koji podržava MDTF. Ciljevi tog projekta su ambiciozni: opremiti sudove kompjuterima i softverom, definisati i harmonizovati IT procedure, obučiti sudsko osoblje za korišćenje IT instrumenata i napraviti odgovarajuće nadzorne instrumente (na primer, tabele za merenje opterećenja sudija/tužilaca kao i ukupne aktivnosti sudova/tužilaštava, itd.). Na tome se radi i već su postignuti neki vidljivi rezultati (tabele za merenje opterećenja sudija/tužilaca kao i ukupne aktivnosti sudova/tužilaštava). Ako su valjano

⁵⁸VSS je stavio do znanja da će uskoro podneti Narodnoj skupštini predloge za imenovanje predsednika sudova.

popunjene, te tabele su veoma korisne za one koji se bave administracijom, upravljanjem i praćenjem. Treba proveravati da li se ispravno popunjavaju.

Pored toga, biće uveden novi softver za popis spisa i to će povećati transparentnost rada u pravosuđu, tako što će se široj javnosti omogućiti da ima internet pristup predmetima na osnovu imena, broja i drugih relevantnih podataka. Tako će i predsednici i sudije imati mogućnost da pogledaju statističke podatke o efikasnosti vlastitog rada

Vrhovni kasacioni sud, Upravni sud i četiri apelaciona suda takođe su dobili sve kompjutere i softver neophodne za uvođenje "sudskog registra". Prema informacijama dobijenim od Ministarstva pravde, u toku je rad na IT mreži koja će povezati sve sudove i uprave zatvora.

1.3. Odgovornost i etički standardi

I Društvo sudija i Udruženje tužilaca usvojili su etičke kodekse za svoje članove. Ti kodeksi će biti predmet obuke na Pravosudnoj akademiji.

VSS je u zakonskoj obavezi da sačini sopstveni etički kodeks. On će u većoj meri biti disciplinski kodeks nego što su to kodeksi koje su usvojila strukovna udruženja. Sve do sada vođena je suštinska diskusija o sadržaju kodeksa, a VSS treba da formuliše tekst i usvoji ga. U budućnosti takođe treba da budu doneti podzakonski propisi u vezi s disciplinskom odgovornošću pripadnika pravosuđa.

Agencija za borbu protiv korupcije počela je da radi 1. januara 2010. godine. Jedan od njenih zadataka bilo je da registruje imovinu funkcionera, finansiranje političkih stranaka itd. Treba utvrditi "planove integriteta" za sudove i tužilaštva. Agencija planira nekoliko kurseva obuke. Jedan od ciljeva je obuka sudija i tužilaca u oblasti etike i integriteta. Agencija je spremna da sarađuje sa Pravosudnom akademijom, a Akademija može da se osloni na stručno znanje Agencije.

1.4. Disciplinski tužilac

Tokom narednih nekoliko meseci DVT će imenovati jednog tužioca za istraživanje disciplinskih prekršaja tužilaca. Da bi tužilaštvo kao služba valjano funkcionisalo, mora postojati izvesna kontrola nad radom tužilaca i nad etičkom dimenzijom njihovog ponašanja. Tužioc rade na prvoj liniji fronta i mogu biti podvrgnuti neželjenim uticajima. Od životnog je značaja da se učini sve za sprečavanje neetičkog ponašanja tužilaca, u najširem smislu. Praksa će pokazati da li je potrebno više takvih položaja (funkcija).

1.5. Delotvorno korišćenje sudijskih i tužilačkih resursa

Jedan od osnovnih ciljeva koji se postavljaju pravosuđu jeste uvođenje novog sistema tužilačke istrage.

Zasad se još uvek primenjuje stari sistem istražnih sudija. Prelazak na novi sistem predviđa se najranije za 2011. ili 2012. godinu. Na okruglom stolu u Beogradu, Udruženje tužilaca je izrazilo zabrinutost u vezi sa promenom celokupne krivične istrage, kojom će se ukinuti funkcija istražnog sudije koga će zameniti tužilac.

DVT razmatra zakonske propise koje treba doneti da bi se uveo taj novi sistem. Još nije odlučeno kako će se urediti tužilačka istraga, uključujući i to da li treba da postoji poseban zakon ili će biti usvojene izmene i dopune Zakonika o krivičnom postupku, ili će se primeniti i jedno i drugo. Dve komisije se trenutno bave ovim pitanjem tužilačke istrage.

1.6. Šta brine eksperte

1.6.1. Produktivnost i rezultati rada u pravosuđu

Pravosuđe ne može produktivno funkcionisati bez odgovarajućeg finansiranja i alociranja ljudskih resursa. Svaka država ima punu slobodu da utvrdi koji je to nivo ljudskih resursa koji je adekvatan da zadovolji očekivanja svakog pojedinca da će njegov predmet biti presuđen u razumnom roku. Ipak, čini se da će biti teško ostvariti cilj izvršne vlasti da manji broj sudija reši veći broj pravosudnih predmeta.

Društvo sudija se požalilo da nova mreža sudova zahteva da sudije i sudsko osoblje svakodnevno provedu nekoliko sati u putu. To znači da sudije traće deo radnog dana na put a od njih se i dalje očekuje da rešavaju isti broj predmeta mesečno. Već sama ta činjenica znači da treba povećati merila sudijske produktivnosti.

Broj predmeta u radu pred sudovima kao i problemi sa izvršenjem presuda već stvaraju sistemski problem kada je reč o poštovanju člana 6 Evropske konvencije. Ekspertima je predložen zadatak da postupci pred sudovima, zajedno sa izvršenjem presuda u Srbiji traju oko devet godina⁵⁹. Ove brojke nikako ne mogu zadovoljiti očekivanja šire javnosti, niti zahteve Konvencije u pogledu ekspeditivnog sudskog postupka. Prekomerna kašnjenja u pravosuđu predstavljaju veliku opasnost za poštovanje vladavine prava i dostupnost pravde.

1.6.2. Efikasno upravljanje predmetima

Kada je reč o softveru za sudove i tužilaštva, već su obavljani mnogi poslovi, ali još uvek postoji potreba za poboljšanjem. Eksperti veruju da ne mogu precizno da kažu koja su poboljšanja neophodna i kako bi se ta poboljšanja mogla sprovesti. Činjenica je da sadašnja situacija nije zadovoljavajuća. Srpsko pravosuđe i Ministarstvo pravde to znaju i moraće detaljno da ispituju šta su problemi i šta se može uraditi da bi se oni otklonili.

1.6.3. Disciplinski tužilac

⁵⁹Prema anketi organizovanoj u okviru programa USAID za reformu stečajnog i izvršnog postupka (BES), 73% preduzeća u Srbiji nije "nikad ili veoma retko" koristilo sud za izvršenje, zbog sistemskih grešaka; stopa naknade kod presuda trgovinskih sudova manja je od 5%; u proseku za trgovinsko izvršenje trgovinskog predmeta treba više od 500 dana uprkos činjenici da sudovi za manje od 20 dana donesu sva neophodna rešenja o izvršenju. Sem toga, problem sa izvršenjem u celini postao je toliko te-ak da je Evropski sud za ljudska prava u devet slučajeva protiv Srbije utvrdio da je bio povređen član 6 Konvencije.

Po mišljenju Republičkog javnog tužioca, jedan čovek nije dovoljan za obavljanje tog važnog zadatka.

Praksa će pokazati da li je neophodno uposliti više ljudi u ovoj oblasti.

2. OTVORENA PITANJA U VEZI SA U PRIMENOM NSRP

Ministarstvo pravde u ovom trenutku planira da, zajedno sa VSS, implementira novi sistem koji će moći da obezbedi tačne statističke podatke i samim tim da omogući delotvornu procenu rezultata rada pojedinačnih sudija i sudova, kao i tačan uvid u funkcionisanje pravosudnog sistema u celini.

Sve do sada, ni Ministarstvo pravde ni sudovi ni tužilaštva nisu mogli tačno da procene produktivnost i rezultate rada u pravosuđu. Po onome što je saopštilo samo Ministarstvo pravde, nedostaju im jednoobrazni standardi i redovno ažurirani statistički podaci i na nivou celog sistema i na nivou pojedinačnih sudova; ta manjkavost koči delotvornu kontrolu rezultata rada u pravosuđu.

Ulažu se napori za uvođenje sistema za automatsku obradu podataka u sudove, ali taj sistem još nije široko rasprostranjen.

Ministarstvo pravde i DVT rade na uvođenju tužilačke istrage što obuhvata i izradu neophodnih zakona i podzakonskih akata u saradnji sa radnim grupama. Realizacija tek predstoji.

Eksperti nisu dobili informacije u vezi sa uvođenjem nagodbe u krivičnom postupku. Predstoji utvrđivanje relevantnog pravnog okvira.

3. PREPORUKE

3.1. Produktivnost i rezultati rada u pravosuđu

VSS i DVT, zajedno sa Ministarstvom pravde, treba da nastave da ulažu napore za uvođenje jednoobraznog sistema odbrane podataka radi sagledavanja produktivnosti u pravosuđu.

VSS i DVT treba da ustanove standarde za rezultate rada u pravosuđu i da redovno sagledavaju rezultate rada sudova i pojedinačnih sudija i tužilaca.

Treba razraditi jasna i objektivna merila za broj sudija i broj predmeta koje sudije treba da obrade u određenom vremenskom periodu.

Radi izbegavanja nesporazuma i objektivnosti radi, predstavnici Društva sudija treba da budu uključeni u definisanje pomenutih merila, na primer tako što će učestvovati u ciljanim radnim grupama.

Te radne grupe bi mogle da uporede različita iskustva u smislu opterećenja predmetima pojedinačnih sudija. Postoji mogućnost da se primene mere koje su primenjive samo na kratak rok tako što će se tačno utvrditi raspoloživi radni sati

sudija, prosečno vreme potrebno za rešavanje predmeta (identifikovanje vrste i broja koraka koje treba preduzeti u svakom predmetu i utvrđivanje prosečnog vremena potrebnog za svaki od tih koraka) da bi se potom utvrdila korelacija između vremena koje sudije imaju na raspolaganju i ukupnog broja predmeta, kao i prosečnog vremena i stvarnog vremena koje imaju za rešavanje u predmetima. To bi moglo pomoći da se predmeti klasifikuju po složenosti ("težina"), da se identifikuje potreban broj sudija i drugog osoblja, kao i "norma" za sudije, dokle god je potrebno da se ona zadrži, u periodu tranzicione reforme.

Ista ova preporuka važi, *mutatis mutandis*, i za tužioce.

Eksperti bi želeli da preciziraju da ocenjivanje produktivnosti i rezultata sudija i tužilaca prema broju rešenih predmeta nije jedini način na koji je to moguće učiniti. Oni su se usredsredili na to rešenje zato što se čini da je to način koji je zasad izabran u Srbiji i to rešenje nije u suprotnosti ni sa jednim međunarodnim standardom.

Uporedo sa uvođenjem jednoobraznog sistema prikupljanja podataka ili posle uvođenja tog sistema, trebalo bi razmotriti i mogućnosti za poboljšanje produktivnosti sudija i tužilaca. To bi se, na primer, moglo postići racionalizacijom priliva predmeta, utvrđivanjem konkretnih postupaka poslovanja, racionalizacijom korišćenja sudnica i specijalizacijom sudija i tužilaca u određenim oblastima prava, itd.

3.2. Zaostali predmeti

Državne vlasti, uključujući VSS i DVT, treba da se usredsrede na preduzimanje adekvatnih mera kako bi se smanjio broj nerešenih predmeta i poboljšao kvalitet izvršenja sudskih odluka.

Veliki broj nerešenih predmeta nije specifičan za Srbiju. S tim problemom se suočavaju i druge zemlje, i to ne samo na Balkanu. Ipak, mora se nešto učiniti da bi se situacija poboljšala.

Jedan mogući način za prevazilaženje problema velikog broja nerešenih predmeta jeste angažovanje dodatnih zaposlenih. Postoji i opcija povećanja broja sudija i tužilaca. U tom smislu, na okruglom stolu u organizaciji ovog projekta u maju 2010. godine predstavnici Ministarstva pravde saopštili su da će nove sudije biti veoma brzo imenovane, što je pozitivno. Druga opcija bi podrazumevala angažovanje privremenih sudija i tužilaca, sa punim ili skraćenim radnim vremenom, iz redova drugih pravničkih profesija. Po pravilu, povećanje broja sudija i tužilaca podrazumeva i povećanje budžeta.

Još jedna opcija bila bi da se u sudovima angažuju pravno obučeni sudski činovnici, koji bi mogli da pomažu sudijama i tužiocima u obavljanju njihovih funkcija. To bi bilo manje skupo nego da se angažuju sudije i tužiocima i o tome bi se, takođe moglo razgovarati u Srbiji.

Mogao bi se organizovati rad na izradi studije kojom bi se utvrdilo da li se zadaci koji nisu striktno pravosudni mogu poveriti i nekim drugim licima, a ne samo sudijama i tužiocima. Eksperti su primetili da postoji nacrt zakona kojim se određeni poslovi prebacuju sa sudova na javne beležnike (notare).

Eksperti smatraju da republičke vlasti u Srbiji, kako bi izbegle da protiv Srbije budu podnete mnogobrojne tužbe Evropskom sudu za ljudska prava, takođe treba da primene Preporuku (2010)3 Komiteta ministara SE zemljama-članicama o delotvornim pravnim lekovima kod prekomerne dužine postupka, usvojene od strane Komiteta ministara 24. februara 2010. Nacionalni eksperti i vlasti trebalo bi pomno da prouče predložene mere. Treba usvojiti zakonske ili - gde je to primereno - podzakonske propise kako bi se (1) uravnotežila i kontrolisala postojeća situacija u pogledu prekomerne dužine postupka; (2) primenile neophodne procesne promene koje podstiču prijateljska poravnanja, sumarne postupke, skraćene postupke kako bi se sprečilo ozbiljno kršenje ljudskih prava itd.; (3) razmotre mehanizam izvršenja sudskih odluka; (4) podstiču alternativno rešavanje sporova (videti Poglavlje IV).

Delotvorni mehanizam za izvršenje presuda neotuđivi je deo vršenja sudske vlasti i jedno je od ključnih pitanja za pristup pravosuđu. Prekomerna kašnjenja u izvršenju sudskih odluka diskredituju celokupan pravosudni sistem. Eksperti preporučuju da srpske vlasti obrate posebnu pažnju na ovaj problem na nacionalnom nivou. Korak napred mogao bi biti učinjen novim nacrtom zakona o izvršenju i obezbeđenju. Kada bude usvojen, taj zakon se mora efikasno sprovesti.

Državni organi, uključujući tu VSS i DVT, treba da identifikuju odgovarajuće mere za smanjenje broja zaostalih, nerešenih predmeta i da poboljšaju kvalitet izvršenja sudskih odluka.

Oni pre svega treba da nastoje na primeni Preporuke (2010)3 Komiteta ministara zemljama-članicama u pogledu delotvornih pravnih lekova kod prekomerne dužine trajanja postupaka,...

Moguća rešenja: odustati od pismenog obrazloženja odluka u jednostavnim predmetima, ako stranke to izričito ne traže; utvrditi da li se nepravosudni zadaci mogu poveriti drugim licima; angažovati dodatne kadrove (sudije, tužioce, druge sa pravničkim obrazovanjem); itd.

3.3. Efikasno upravljanje predmetima

U svetlu odredaba standarda SE, posebno Evropske povelje za sudije i Preporuke R(94)12 Komiteta ministara, trebalo bi ustanoviti transparentnu proceduru redovnog ocenjivanja rada svakog sudije/tužioca na temelju više kriterijuma (poznavanje prava, sposobnost primene prava, profesionalno ponašanje, sposobnost pokretanja inicijativa, sposobnost obavljanja upravnih zadataka, sposobnost predvođenja tima itd.). Taj postupak bi trebalo da sadrži precizne kriterijume (koje tek treba definisati) o upravnim i menadžerskim veštinama kako bi se podstakle one sudije/tužiocima koji su zainteresovani za perspektivu sticanja takvih novih stručnih znanja kroz praksu i obuku;

Važno je obezbediti posebnu obuku u oblasti sudske/tužilačke uprave i rukovođenja sudijama/tužiocima koji su identifikovani kao nosioci pravosudnih funkcija koji imaju priliku ili su zainteresovani da budu izabrani za predsednike suda odnosno čelne ljude Tužilaštava. Oni će moći efikasno da primene svoje znanje, na primer kao zamenici ili predsednici sudova/tužilaštava odmah po izboru. Ta specifična obuka trebalo bi da bude obezbeđena i novoizabranim predsednicima sudova/čelnim ljudima tužilaštava. Obuka bi trebalo da bude obavezna i da se odvija neposredno pošto budu izabrani. Dobro obučeni predsednici/čelni ljudi tužilaštava manje će zavisiti od administrativnih službi, što znači da će samim tim imati više mogućnosti da

ispravno definišu prioritete, naprave odgovarajući izbor, da utvrđuju opšti okvir i da proveravaju konkretnu realizaciju svojih odluka. To će biti sasvim u skladu sa evropskim standardima i voljom koju su srpske vlasti izrazile 2006. godine;

Kod donošenja odluke o izboru kandidata za predsednika suda ili glavnog tužioca mogle bi se uzeti u obzir i administrativno-organizacione i upravljačke sposobnosti (pređašnje iskustvo u tim pitanjima, kursevi koje je kandidat pohađao itd.);

Predsednicima sudova/čelnicima tužilaštava moraju da pomažu efikasni zamenici predsednika/zamenici tužilaca i kompetentni zaposleni službenici. Administrativni zadaci predstavljaju značajan teret za predsednike sudova/čelne ljude tužilaštava, koji su u obavezi da svoju sudsku, odnosno tužilačku službu organizuju u skladu sa zakonskim propisima. Član 52 Zakona o uređenju sudova propisuje da "predsednik suda predstavlja sud, rukovodi sudskom upravom i odgovoran je za pravilan i blagovremen rad suda. Predsednik suda obezbeđuje zakonitost, red i tačnost u sudu (...) stara se o održavanju nezavisnosti sudija i ugledu suda i vrši druge poslove određene zakonom i Sudskim poslovníkom". Među te "druge zadatke" možemo svrstati utvrđivanje "godišnjeg rasporeda poslova, u kome predsednik suda, pošto pribavi mišljenje sudija, pismeno utvrđuje pravnu oblast za svakog sudiju, svako odeljenje ili istureno odeljenje suda. Konkretno, oni koji rukovode sudovima/tužilaštvima moraju svakodnevno da rešavaju mnogobrojne radne probleme, da upravljaju kadrovima, da prate aktivnost sudija za prekršaje koji su pod njihovom nadležnošću itd. Svakog meseca oni moraju da pošalju zahtev Ministarstvu pravde za odobravanje finansijskih sredstava (kasnije, posle 1. januara 2011. godine, slaće ga na adresu VSS/DVT). Oni takođe moraju svake nedelje, svakog meseca, svakog tromesečja i svakog semestra da dostavljaju Visokom savetu sudstva i neposredno višem sudu tabele s podacima o aktivnosti, a jednom godišnje i tabele o ukupnoj aktivnosti i opisni izveštaj (isto ovo, *mutatis mutandis*, važi i za čelnike tužilaštava. Te tabele omogućuju da se prati rad sudija i ukupna aktivnost sudova. Postoje detaljna uputstva o tome kako ispravno popuniti izveštaj. Nije teško zamisliti koliko veliki teret predstavljaju ovi zadaci. U takvom kontekstu, i uzimajući u obzir zakonske zahteve, mogu se uočiti neke konkretne potrebe:

Potreba za efikasnim zamenicima predsednika sudova/čelnih ljudi u tužilaštvima. Član 53 Zakona o uređenju sudova propisuje da predsednici sudova mogu poveriti zamenicima predsednika suda ili predsednicima odeljenja - imaju pravo da izaberu - neke poslove sudske uprave. U Beogradu se Osnovni sud nalazi u tri različite zgrade u kojima svakodnevno radi ukupno hiljadu ljudi, od čega 200 čine sudije. Prema tome, predsednica suda je potpuno zaokupljen pitanjima sudske uprave iako je delegirala neke svoje funkcije zamenicima kojih ima četiri i koji pola radnog vremena provode u rešavanju tih pitanja. Zakonom je zabranjeno poveravanje nekih ovlašćenja koja moraju ostati u nadležnosti predsednika suda (odlučivanje o pravima sudija na osnovu rada; utvrđivanje godišnjeg rasporeda poslova; itd.). Moglo bi se sugerisati da pre no što se zamenicima predsednika suda/tužilaca povere određeni zadaci, treba proceniti njihovu veštinu u oblastima iz kojih će im se zadaci poveriti. Oni takođe moraju pohađati obuku. Predsednicima sudova/čelnicima tužilaštava dobro obučeni zamenici pružace efikasnu podršku koja će im pomoći da ispunjavaju svoje zadatke. Što se tiče zamenika predsednika, njima bi obuka trebalo da pomogne da steknu stručna znanja iz oblasti sudske uprave i menadžmenta, što bi moglo da bude od velike koristi kada u budućnosti budu konkurisali za mesto predsednika suda/čelnika tužilaštva. Ako uzmemo za primer Osnovni sud u Beogradu, nije ideja da se smanji teret administrativnih zadataka na plećima predsednice i njenog zamenika, već da se stvore uslovi da ti organi postanu delotvorniji i da se razvije bolji kvalitet sudske uprave i menadžmenta

Timovi administrativnog osoblja u sudovima i tužilaštvima ne smeju biti brojčano manji od onoga što je potrebno i treba da obuhvate sve segmente sudske uprave/uprave u tužilaštvima.

Računovodstvo je ranije bilo zajedničko za sudove i tužilaštva; onda je pre godinu dana podeljeno na dva različita ogranka, jedan za sud, a drugi za tužilaštvo. Međutim, za svaki nivo u sudu postoji i odgovarajući nivo u tužilaštvu. Čak i pošto su te službe odvojene i sada se često nalaze na različitim mestima, čak i pošto je doneta odluka da se naprave dve potpuno odvojene službe (a nije svrha ovog izveštaja da razmatramo tu odluku) treba ponovo proučiti pitanje zajedničkog korišćenja tog činovničkog osoblja koje će se baviti finansijama i budžetom: moglo bi biti efikasnije da postoji jedna zajednička struktura, bez obzira na to što bi to činovničko osoblje imalo dva različita rukovodioca (predsednika suda, tužioca) a nije izvesno da će pravosudni budžet moći da izdrži troškove dveju sličnih struktura.

Nekoliko naših sagovornika u srpskom pravosuđu ukazalo je na potrebu da se predsedniku suda ili tužiocu obezbede sudski službenici sa srednjom spremom.

Propisom iz 2010. godine uvedena je funkcija sudskog menadžera (u tužilaštvu je to finansijski direktor). Zanimljivo je primetiti da je ovo noveliranje sprovedeno uredbom (a ne odredbom zakona). Čini se da je reč o dobroj ideji, ali bi trebalo obratiti pažnju na nekoliko stvari. Položaj sudskog menadžera/finansijskog direktora potpuno je nov. Zato treba utvrditi opis poslova i precizno navesti šta se sve poverava onome ko obavlja tu funkciju. Pre svega bi bilo od koristi da se precizno razluče njihove nadležnosti od nadležnosti drugih zaposlenih, kao što su sekretari ili šefovi pisarnica, koji su u sadašnjem režimu rada zaduženi za obavljanje administrativnih zadataka. To neće biti jednostavno, i zbog toga bi se mogla formirati jedna radna grupa u kojoj bi bili bar predstavnici Ministarstva pravde, VSS, DVT i sudova i tužilaštava, kako bi svi zajedno sačinili predloge da bi se izbegli preklapanje i nesporazumi, kao i da bi usaglasili praksu u celoj zemlji. Logičnu liniju razdvajanja između tih dveju funkcija mogla bi možda da predstavlja distinkcija između budžetskih i finansijskih nadležnosti (poverenih sudskim menadžerima/finansijskim direktorima) i ljudskih resursa (kadrova), kao i procena rada sudija/tužilaca (što je zadatak koji je poveren sekretarima sudova i tužilaštava). U svakom slučaju, važno je da se ova pitanja reše što je pre moguće, a svakako pre uvođenja funkcije sudskog menadžera/finansijskog direktora u sudove odnosno tužilaštva. Sudski menadžeri/finansijski direktori očigledno moraju raditi pod nadzorom predsednika suda/čelnika tužilaštva. Njima se mogu delegirati neka ovlašćenja, ali ta ovlašćenja moraju biti precizno pobrojana i ona, u svakom slučaju, moraju biti vršena pod nadzorom predsednika/čelnika tužilaštva ili zamenika predsednika/zamenika tužioca. Sudski menadžeri/finansijski direktori moraju biti kompetentni u svojim oblastima. Takođe moraju biti angažovani u transparentnom postupku koji će omogućiti da se proceni njihova stručnost. Njihov ugovor mora biti privlačan u pogledu dužine i obećane naknade. Takođe moraju proći obuku.

Može se zamisliti formiranje nekoliko mreža (predsednika sudova, šefova tužilaštava, sudskih menadžera, sekretara itd.) za stvaranje uslova za zajedničku diskusiju o sudskoj praksi, problemima koje treba rešavati, inicijativama koje treba preduzeti itd. Pored toga, preporučuje se da se organizuju redovni obavezni zvanični sastanci svih aktera koji se bave rešavanjem pitanja sudske odnosno tužilačke uprave i menadžmenta.

3.4. Informaciona tehnologija (IT)

Prvi prioritet, odnosno najpreči zadatak na putu ka formiranju mreže IT stručnjaka u sudovima/tužilaštvima, kao i u Ministarstvu pravde, bilo bi jačanje tima koji na centralnom nivou, pri Ministarstvu, priprema i sprovodi IT programe i stara se o njihovom kontinuiranom razvoju (procena funkcionisanja IT sredstava, rešenje tehničkih problema, poboljšanje sistema itd.).

Neposredni drugi prioritet trebalo bi da bude imenovanje i obučavanje - u sudovima/tužilaštvima - IT korespondenata koji će moći, u okviru mreže, da komuniciraju sa centralnim nivoom (pređavajuci probleme, iznoseći potrebe, iskustva itd.) i da prosleđuju informacije, preporuke itd. Pored toga, ovi stručnjaci za IT služili bi kao oficiri za vezu u tim pitanjima unutar hijerarhije suda/tužilaštva.

Za sve zaposlene (službenike i nameštenike, sudije, tužioce) u sudovima/tužilaštvima koji će morati svakodnevno da primenjuju IT postupke (unošenje i praćenje podataka), za zaposlene koji će na lokalnom nivou biti specijalizovani za bavljenje tim pitanjima u okviru već pomenutih mreža i za hijerarhijske nivoe u sudovima/tužilaštvima (uključujući tu predsednike sudova i čelne tužioce) treba razviti ambiciozni program obuke u informacionim tehnologijama.

Sadašnja uprava u sudovima/tužilaštvima (to posebno važi za predsednike sudova i tužioce) trebalo bi da bude tesno povezana sa programima i instrumentima koji će se primenjivati u oblasti IT. Trenutno se jedna radna grupa u kojoj su predstavnici sudova (možda i tužilaštava) redovno sastaje sa Ministarstvom pravde kako bi usaglasili postupke koji se primenjuju u celoj zemlji. Ova standardizacija je pozitivna. Međutim, važno je takođe da se u sistem integrišu sve primedbe i opaske predstavnika sudova/tužilaštava u vezi sa instrumentima koji im se stavljaju na raspolaganje za nadzor nad njihovim sektorima i za izradu statističkih podataka.

Prioritet treba dati razvoju IT instrumenata za podršku efikasnoj administraciji i menadžmentu. To je već pomenuto u NSRP 2006.

3.5. Integritet i etički standardi

Institucije koje su zadužene za poboljšanje integriteta nosilaca pravosudnih funkcija treba da identifikuju najosetljivija pitanja u vezi sa neetičkim ponašanjem sudija/tužilaca. Kao prvi korak, VSS i DVT trebalo bi, u saradnji sa drugim institucijama kao što su policija, Advokatska komora, razne NVO da organizuju odgovarajuće ankete.

Drugi korak treba da bude to da VSS i DVT ustanove akcioni plan u kome će detaljno biti navedene mere koje se moraju preduzeti radi rešavanja najosetljivijih pitanja u vezi sa integritetom i etičkim ponašanjem sudija i tužilaca. U te svrhe oni mogu organizovati diskusije za okruglim stolom i/ili seminare sa predsednicima sudova, sudijama, glavnim tužiocima i tužiocima, odnosno njihovim zamenicima na kojima će biti govora o ovim pitanjima.

I u početnu obuku i u permanentno usavršavanje treba da budu uvrštene teme integriteta i etike. VSS i DVT bi u izradi i sprovođenju tih programa mogli da se oslone na pomoć SE, koji ima bogato iskustvo u toj oblasti.

3.6. Disciplinski tužilac

Imenovanje disciplinskog tužioca predstavlja važnu inicijativu koja može da doprinese poboljšanju odgovornosti tužilaca.

Republički javni tužilac je izrazila stanovište da bi SE mogao da pruži značajan doprinos obezbeđivanju valjanog funkcionisanja nove institucije disciplinskog tužioca. SE bi pre svega mogao da podrži razmenu iskustava sa drugim evropskim zemljama koje imaju specijalne institucije zadužene za disciplinska pitanja (npr. Francuska koja ima "*Inspection générale des services judiciaires*", itd.).

Treba pojačati saradnju između SE i/ili drugih međunarodnih organizacija i DVT u pogledu institucije disciplinskog tužioca. Kao prvi korak, mogao bi se organizovati sastanak na kome bi učestvovali predstavnici DVT, uključujući tu njegovu predsednicu, drugi glavni tužioci, disciplinski tužilac i međunarodni eksperti. SE bi takođe mogao pružiti pomoć u organizovanju razmene iskustava sa zemljama u kojima ta institucija već dugo postoji.

3.7. Delotvorno korišćenje sudskih i tužilačkih resursa

Eksperti ne smatraju da treba da se izjašnjavaju o potrebi ili mogućnosti promene sistema: dokle god je sistem u skladu sa Preporukom Rec (2000) 19 o ulozi javnog tužioca u krivičnom pravnom sistemu i, na primer, sa sudskom praksom suda u Strazburu u vezi sa članom 6 Konvencije, ne postoji nijedan evropski zahtev u pogledu toga da istragu treba da vodi sudija a ne tužilac i oba ta sistema postoje u Evropi.

Ovo pitanje je ključno za budućnost krivičnog postupka u Srbiji i treba ga rešiti na valjan način, u svetlu evropskih standarda.

V. EFIKASNOST

1. ZAHTEVI NACIONALNE STRATEGIJE REFORME PRAVOSUĐA (NSRP)

1.1. Delotvorni pravosudni sistem

Prema Nacionalnoj strategiji reforme pravosuđa, zakonskim okvirom će se uspostaviti celoviti sistem pravne pomoći koji će obezbediti delotvorniju pomoć optuženima u parničnim i krivičnim postupcima, i omogućiti standardizovani način utvrđivanja kriterijuma za pružanje pravne pomoći. Sistemizovani programi alternativnog rešavanja sporova (ADR) koji se odvijaju i unapređuju u Centru za medijaciju obezbediće nove, efikasnije i jeftinije načine za rešavanje sporova i značajno će rasteretiti sudove i sudije, čime će povećati efikasnost sudskog sistema.

NSRP predviđa da se 2008. godine formira Nacionalni institut za obuku u pravosuđu. Ta nezavisna pravosudna institucija treba, kako je predviđeno, da funkcioniše pod nadzorom VSS i da preuzme mandat, funkcije i resurse Pravosudnog centra.

Nacionalni institut za obuku u pravosuđu zamišljen je tako da pruži standardizovano početno obučavanje i stalno profesionalno usavršavanje na više nivoa za zaposlene u pravosuđu. Tokom obuke treba da se stavi naglasak na tehnike upravljanja predmetima kako bi se rešavalo pitanje znatnog broja zaostalih predmeta u sudovima. Bilo je predviđeno da prvi studenti koji pohađaju nastavu po novom planu i programu u Nacionalnom institutu (2010-2011) diplomiraju i pripremaju se za pravosudnu karijeru. Osnovna je svrha obuke sudija i tužilaca poboljšanje njihovih teorijskih i praktičnih znanja i veština neophodnih za nezavisni, efikasni i profesionalni pravosudni sistem.

Na osnovu novog ustavnog i zakonskog okvira urediće se novi sistem nadležnosti sudova, tako što će biti formiran novi Vrhovni kasacioni sud. Apelacioni sudovi će u najvećoj meri preuzeti nadležnost dosadašnjeg Vrhovnog suda, dok sudovi opšte nadležnosti, (osnovni i viši), uz manje izmene treba da zadrže svoje dosadašnje nadležnosti. Biće osnovani specijalizovani sudovi radi rešavanja upravnih, privrednih, prekršajnih ili drugih sporova. Sudska mreža će biti racionalizovana, što je srednjoročni cilj, dok je dugoročni cilj da ona radi efikasno i u skladu sa najboljom uporednom praksom.

Pored toga, predviđeno je da između 2006. i 2011. godine bude sprovedena rekonstrukcija i izgradnja novih sudskih objekata.

1.2. Bolji pristup pravosuđu

1.2.1. Pravna pomoć

Pravna pomoć igra jednu od ključnih uloga kada je reč o dostupnosti i delotvornosti pravosuđa. Pravo na pravnu pomoć je jedno od osnovnih prava i kao takvo ga priznaje Savet Evrope⁶⁰ i ono je zajamčeno članom 6 stav 3 tačka (c) Evropske.

⁶⁰Ustav Srbije takođe izričito pominje u članu 67 pravo svakoga na pravnu pomoć. Međutim, za potrebe ovog izveštaja, odlučujuća je ocena sa stanovišta standarda SE.

konvencije u slučaju optužbe u krivičnim stvarima. U Rezoluciji (78) 8 o pravnoj pomoći i savetovanju⁶¹ navodi se da "niko ne može biti sprečen ekonomskim preprekama da teži ka tome da ostvari ili odbrani svoje pravo pred bilo kojim sudom koji rešava u građanskim, trgovinskim, upravnim, socijalnim ili fiskalnim pitanjima. U tom cilju svako treba da ima pravo na neophodnu pravnu pomoć u sudskom postupku".⁶²

Kao što je ovde već rečeno, Nacionalna strategija reforme pravosuđa uvodi reforme u oblasti pravne pomoći radi podsticanja boljeg pristupa pravosuđu i poboljšanje efikasnosti pravosuđa u Srbiji. Prema Strategiji, sistem besplatne pravne pomoći treba da obuhvati službu za pravne savete koja će građanima pružati besplatne savete, kao i zastupanje na sudu. Davanje pravnih saveta i zastupanje na sudu smatraju se javnim službama koje finansira državna uprava i kojima upravljaju strukovna pravnička udruženja. Ta vrsta usluga pruža se u gotovo svim vrstama predmeta (građanskim, krivičnim, radnim, upravnim). Do 2007. godine sistem pravne pomoći je trebalo da bude revidiran i trebalo je da bude usvojen novi zakon koji bi uspostavio celoviti sistem pravne pomoći. Do 2009. godine trebalo je obezbediti institucionalnu podršku za pravnu pomoć i definisati kriterijume za njeno pružanje. Dalje reforme planirane su za period 2010-2011.

U Vojvodini se primenjuje projekat besplatne pravne pomoći. Taj projekat ima dve osnovne linije rada: prvo, uspostavljanje službe za pravnu pomoć i za zastupanje na sudu u celoj Autonomnoj Pokrajini Vojvodini; drugo, njime se nastoji da se pruži doprinos institucionalizaciji besplatne pravne pomoći na celoj teritoriji Srbije kroz konkretnu podršku izvršnoj i zakonodavnoj vlasti i drugim nadležnim institucijama.

Projekat u Vojvodini dokazao je da model koji je primenjen u raznim opštinama u Srbiji može funkcionisati kao sveobuhvatni sistem na teritoriji koja povezuje više opština (Vojvodina).⁶³

S tih razloga, sve ukazuje na to da je Projekat besplatne pravne pomoći valjan i sveobuhvatan sistem koji bi mogao uspeti na teritoriji cele Srbije.

1.2.2. Medijacija

1.2.2.1. Uvod

U celini gledano, uloga alternativnog rešavanja sporova i pre svega uloga medijacije istaknuta je u jednom broju međunarodno-pravnih instrumenata. Postoji mnoštvo nevladinih organizacija⁶⁴ koje u svojim radnim programima predviđaju promociju

⁶¹Rezoluciju usvojio Savet ministara SE 2. marta 1978; dostupna na [http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/administrative_law_and_justice/Texts_&_Documents/Conv_Rec_Res/Resolution_\(78\)8.asp](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/administrative_law_and_justice/Texts_&_Documents/Conv_Rec_Res/Resolution_(78)8.asp), poslednji put pristupljeno 28. marta 2010.

⁶²U Rezoluciji (78) 8 Komitet ministara "preporučuje vladama zemalja članica" da preduzmu relevantne mere kako bi u praksi sprovele ova načela.

⁶³Izveštaj o Sistemu besplatne pravne pomoći koji je sačinio katalonski ombudsman za Srbiju (decembar 2009.), dostupan na <http://www.sindic.cat/en/page.asp?id=187>, poslednji put pristupljeno 28. marta 2010.

⁶⁴Npr., Komisija UN za međunarodno trgovinsko pravo (UNCITRAL) usvojila je model zakona o međunarodnoj trgovinskoj koncilijaciji; alternativno rešavanje sporova u vezi sa elektronskom trgovinom razmatra se i u okviru Organizacije za saradnju i razvoj u Evropi (OECD).

alternativnog rešavanja sporova, što često dovodi do neobavezujućih pravnih instrumenata ("meko pravo").

Komiteta ministara SE doneo je preporuku koja se konkretno odnosi na porodično posredovanje⁶⁵ kako bi uveo, promovisao i osnažio porodično posredovanje, kao i preporuku o posredovanju u parničnim predmetima⁶⁶ kako bi se olakšalo posredovanje u građanskim stvarima u celini. S tih razloga srpsko zakonodavstvo treba analizirati u svetlosti ovih dveju preporuka.

Nacionalna strategija reforme pravosuđa ne pominje izričito medijaciju, već govori alternativnom rešavanju sporova u celini. Sistematizovani programi alternativnog rešavanja sporova, koji se odvijaju i unapređuju u Centru za alternativno rešavanje sporova, treba da obezbede nove, efikasnije i jeftinije načine za rešavanje sporova. U okviru prvih reformi (2006-2007) trebalo je preispitati postojeće i predložene programe Centra. U periodu 2008-2009. Centar za alternativno rešavanje sporova trebalo je da dobije odobrenje Ministarstva pravde i VSS za proširenje tih programa. Za 2010. bilo je predviđeno da Centar započne sveobuhvatni program za proširenje svojih aktivnosti.

1.2.2.2. *Aktuelni zakon o medijaciji*

a. Uvod

Suprotno situaciji u oblasti pravne pomoći, već sada je na snazi Zakon o medijaciji. Taj zakon je usvojen 2005, znatno pre usvajanja NSRP. U delokrug ovog zakona spadaju imovinski sporovi, trgovinski, porodični, radni i drugi građanskopravni odnosi, upravni i krivični (član 1 Zakona o posredovanju). Članom 2 propisano je da je posredovanje svaki postupak u kojem strane žele da sporni odnos reše mirnim putem uz pomoć jednog ili više posrednika koji im pomažu da postignu sporazum. Posrednik nije ovlašćen da stranama nameće obavezujući sporazum.

Ovde je data ocena postojećeg zakona sa stanovišta (1) načela poverljivosti; (2) suspenzije zastarevanja; (3) funkcionisanja Centra za medijaciju i (4) Dejstva sporazuma.

b. Načelo poverljivosti

Načelo poverljivosti (član 6 Zakona) nalaže da su sve informacije, predlozi i izjave vezani za postupak posredovanja tajni, ukoliko se stranke nisu drugačije dogovorile. Jedini izuzetak u odnosu na načelo poverljivosti predstavlja situacija u kojoj se podaci moraju otkriti u skladu sa zakonom ili u cilju sprovođenja sporazuma o poravnanju, kao i onda kada to javni interes nalaže.

c. Suspendovanje rokova zastarevanja

Opasnost od zastarevanja ne treba da spreči stranke u korišćenju posredovanja.⁶⁷ Međutim, član 11 Zakona o posredovanju propisuje da pokretanje procesa

⁶⁵Dostupna na: [http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/family_law_and_children's_rights/conferences/Rec\(98\)1%20E.pdf](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/family_law_and_children's_rights/conferences/Rec(98)1%20E.pdf), poslednji put pristupljeno 11. marta 2010.

⁶⁶Dostupna na <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=306401&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>, poslednji put pristupljeno 28. marta 2010.

⁶⁷Smernice za bolju primenu postojeće preporuke u vezi sa porodičnim posredovanjem i posredovanjem

medijacije ne suspenduje rok zastarevanja. Odsustvo suspenzije roka zastarevanja predstavlja prazninu u postojećem zakonu.

d. Funkcija Centra za medijaciju

U Zakonu o medijaciji ne pominje se Centar za medijaciju. Međutim, postalo je neophodno da Centar bude ovlašćen kao kontrolno i regulatorno telo, između ostalog i zbog toga što je Centar ključni element reformi koje predviđa NSRP. Direktivom 2008/52/EC propisuje se da zemlje-članice treba da ohrabre "uvođenje delotvornih mehanizama kontrole kvaliteta posredničkih službi".⁶⁸ Odsustvo jasnog rešenja ovog pitanja predstavlja još jednu pravnu prazninu.

Trenutno se Centar za medijaciju, javna ustanova koju su osnovali Republika Srbija, Advokatska komora Beograda, Narodna banka Srbije i Centar za prava deteta bavi isključivo posredovanjem u trgovinskim stvarima. On obučava posrednike, izdaje dozvole za posredovanje i nudi seminare i tečajeve o korišćenju medijacije u komercijalnim sporovima. Ne bavi se drugim vrstama sporova, na primer porodičnim ili radnim sporovima.

e. Dejstvo sporazuma

U Direktivi 2008/52/EC naglašava se da "Posredovanje ne sme biti smatrano slabijom alternativom sudskom postupku", kao i da "s tih razloga, zemlje-članice treba da se postaraju za izvršnost pismenog sporazuma koji stranke postignu kroz proces medijacije".

Prema članu 16 Zakona o posredovanju - medijaciji, sporazum postignut u postupku posredovanja ima snagu vansudskog poravnjanja. Pored toga, u istom članu se navodi da sporazum koji strane postignu ima snagu sudskog poravnjanja ako ga na zapisnik uzme sudija.

Ova odredba jasno pretpostavlja da je sporazum postignut kroz proces medijacije inferioran u odnosu na sudski sporazum. Stranke učesnice u takvom sporazumu ne mogu pristupiti izvršenju bez preduzimanja daljih koraka. Prema tome, reč je o pravnoj praznini koja ovde postoji.

Sadašnji Centar za alternativno rešavanje sporova (medijaciju) više se bavio obučavanjem medijatora nego alternativnim rešavanjem sporova. Neki pravници sa kojima su eksperti razgovarali izjavili su da je trenutna situacija takva da ima više medijatora nego slučajeva koje je Centar rešio.

Trenutno postoje dva nacrt zakona o posredovanju. Autor prvog nacrt je Centar za medijaciju, a drugog radna grupa Ministarstva pravde.

1.2.2.3. *Nacrt zakona koji je pripremio Centar za medijaciju*

a. Uvod

u građanskim stvarima, Strazbur, 7. decembar 2007; npr., na osnovu belgijskog Zakona o posredovanju, činom potpisivanja Protokola o medijaciji prestaje da teče rok zastarevanja i to mirovanje traje dokle god traje posredovanje.

⁶⁸Preambula, stav 16, Direktive 2008/52/EC.

Centar za medijaciju pripremio je jednu verziju zakona o posredovanju. Obim primene ovog zakona je širi budući da (sa izuzetkom slučajeva pomenutih u zakonu koji je trenutno na snazi) obuhvata i posredovanje u obrazovnim ustanovama, u oblasti zaštite životne sredine, odnosa koji proističu iz diskriminatornog ponašanja, prekograničnih sporova, korporacijskih sporova i, vrlo uopšteno, ostalih slučajeva u kojima se može primeniti medijacija (član 3 Nacrta zakona o medijaciji). Sem toga, članom 4 Nacrta zakona predviđena je i međunarodna medijacija. Drugu okosnicu ovog Nacrta zakona predstavlja član 27 u kome se navodi da posredovanje predstavlja preduslov za otpočinjanje sudskog postupka u imovinskim sporovima. Time se uvodi obavezno posredovanje, što je delotvorno sredstvo za jačanje svesti o medijaciji među nosiocima pravosudnih funkcija, pripadnicima pravnih profesija i strankama u sporu.

b. Načelo poverljivosti

Zakonska praznina koja trenutno postoji u primeni načela poverljivosti delimično je rešena članom 12 Nacrta zakona. Taj član propisuje da sva lica koja učestvuju u procesu medijacije moraju držati u tajnosti sve predloge, izjave, činjenice i informacije u vezi s tim postupkom. Ukoliko prekrše to načelo, dužni su da nadoknade štetu koja proistekne iz tog kršenja. Posrednici koji prekrše načelo snose odgovornost samo ukoliko nastupi šteta. Međutim, nacrt zakona još uvek ne predviđa disciplinske sankcije.

Sem toga, član 12 nacrta zakona odnosi se samo na "predloge, izjave činjenice i informacije predočene za vreme procesa medijacije". Samim tim, ova odredba nije onako široka kao što je širok član 6 postojećeg zakona o posredovanju - medijaciji, koji se odnosi na "sve informacije, predloge i izjave vezane za postupak posredovanja. Ova široko formulirana odredba ne samo da obuhvata informacije obelodanjene tokom postupka medijacije, već i predmet i rezultat postupka. Zato formulacija nacrta zakona stvara pravnu prazninu ako se uporedi sa zakonom koji je sada na snazi, budući da ne štiti u dovoljnoj meri poverljivost informacija.

c. Suspendovanje rokova zastarevanja

Članom 20 nacrta zakona predviđa se da rok zastarevanja neće biti suspendovan pokretanjem postupka medijacije. To znači da zakonska praznina koja je uočena u sadašnjem Zakonu o posredovanju-medijaciji nije popunjena. Moglo bi se dogoditi da ovakav nacrt zakona odvraća stranke od pribegavanja medijaciji zbog opasnosti od nastupanja zastarelosti.

d. Funkcija Centra za alternativno rešavanje sporova (medijaciju)

Shodno članu 46 nacrta zakona, Centar za medijaciju će promeniti ime i zvaće se Republički centar za medijaciju. Republički centar za medijaciju biće, između ostalog, vlastan da donosi propise u cilju primene Nacrta zakona o medijaciji. Centar će takođe organizovati obuku, vodiće registar posrednika i organizacija registrovanih za obavljanje medijacije i nadziraće njihov rad, a istovremeno će zastupati i štiti njihove interese.

Ovom odredbom popunjava se praznina u postojećoj zakonskoj regulativi jer se Republički centar za medijaciju uspostavlja kao organ sa kontrolnom i regulatornom funkcijom.

e. Dejstvo sporazuma

Članom 27 Nacrta zakona o medijaciji uvodi se obavezna medijacija. Sem toga, sporazum postignut kroz obaveznu medijaciju ima dejstvo izvršnog naloga (rešenja o izvršenju) (član 23 Nacrta zakona). Stranke koje učestvuju u postupku medijacije mogu, s tih razloga, sada da izvrše sadržaj sporazuma do koga su došle medijacijom bez preduzimanja ikakvih daljih pravnih radnji što znači da se u procesu medijacije stiže veća pravna sigurnost. Na taj način se članovima 27 i 23 Nacrta zakona o medijaciji popunjava pravna praznina koja postoji u sadašnjem zakonu.

1.2.2.4. *Nacrt zakona koji je pripremila radna grupa*

a. Opšte napomene

Drugi nacrt zakona o medijaciji sačinila je radna grupa koju je osnovalo Ministarstvo pravde Srbije. Obim primene ovog nacrta zakona (imovinski sporovi, trgovinski i porodični sporovi, radni i drugi građanskopravni odnosi, upravni i krivični postupci) isti je kao i u sadašnjem Zakonu o posredovanju-medijaciji.

b. Međunarodno posredovanje

Članom 4 Nacrta zakona predviđeno je međunarodno posredovanje. Međutim, u ovoj odredbi postoji jedna bitna nedoslednost. S jedne strane, u drugom stavu se navodi da se postupak medijacije odvija u skladu sa ovim zakonom, sem ukoliko se učesnici izričito ne dogovore da će se postupak odvijati po drugim pravilima. S druge strane, u trećem stavu navodi se da stranke ne mogu isključiti primenu ovog (nacrta) zakona o medijaciji.

Usled toga sloboda stranaka da izaberu primenjivo pravo protivna je zabrani isključenja primene ovog Nacrta zakona o medijaciji. To nesaglasje stvara pravnu nesigurnost koja se mora ispraviti.

c. Načelo poverljivosti

Pravna praznina koja trenutno postoji u primeni načela poverljivosti popunjava se članom 9 Nacrta zakona o medijaciji. U ovom članu propisano je da su svi učesnici u postupku medijacije dužni da sve informacije u vezi s tim postupkom čuvaju u tajnosti. U slučaju kršenja tog načela dužni su da nadoknade štetu prouzrokovanu kršenjem. Pored toga, članom 30 ovog Nacrta zakona propisana je odgovarajuća sankcija: posrednik će biti brisan iz registra posrednika ako, u toku vođenja postupka medijacije, ozbiljno naruši posredničke obaveze.

d. Suspendovanje rokova zastarevanja

Shodno članu 15 ovog Nacrta zakona, otpočinjanje postupka medijacije ne utiče na rok zastarevanja potraživanja.

Tako nije popunjena pravna praznina uočena u Zakonu o posredovanju-medijaciji koji je trenutno na snazi. Nacrtom zakona mogle bi se sprečiti stranke da pristupe procesu medijacije, zbog opasnosti od isteka rokova zastarevanja.

e. Funkcionalnost Centra za medijaciju

Uprkos činjenici da je Centar za medijaciju jedan od ključnih elemenata reformi koje su predviđene Nacionalnom strategijom i da je on trenutno veoma aktivan u oblasti trgovinskog posredovanja, ovaj Nacrt zakona o medijaciji tu instituciju ne pominje.

Umesto toga, u članu 27 Nacrta zakona uvodi se sistem "vođenje registra" u skladu sa kojim je Ministarstvo pravde zaduženo za vođenje registra posrednika i registra akreditovanih organizacija za obuku posrednika (medijatora). Predviđeno je da ti registri budu javni i da se objavljuju na internet stranici Ministarstva pravde.

f. Dejstvo sporazuma

Članom 16 ovog Nacrta zakona o medijaciji predviđa se da sporazum postignut u tom procesu ima dejstvo vansudskog rešenja. Dejstvo sudskog rešenja može imati samo ako ga sudija uzme na zapisnik. Prema tome, nije popunjena pravna praznina koja postoji u sadašnjem Zakonu o posredovanju-medijaciji.

1.2.2.5. Poređenje dva nacrta zakona

Budući da se dva, ovde analizirana, nacrta zakona u određenim aspektima bitno razlikuju jedan od drugoga, upoređićemo njihove glavne odredbe.

Prvo, Nacrtom zakona o medijaciji koji je pripremio Centar za medijaciju uvodi se obavezno posredovanje u imovinskim sporovima, dok se u Nacrtu zakona koji je pripremila radna grupa govori samo o opcionom posredovanju, to jest o mogućnosti medijacije.

Drugo, nacrtom Centra za medijaciju sporazum postignut kroz postupak obaveznog posredovanja ima dejstvo pismenog izvršnog naloga (rešenja o izvršenju), dok nacrt koji je sačinila radna grupa sporazum tretira kao vansudsko rešenje.

Konačno, nacrtom zakona koji je pripremio Centar za medijaciju, taj Centar se uspostavlja kao regulatorni i kontrolni organ. U verziji čiji je nacrt sačinila radna grupa Ministarstva pravde Centar za medijaciju se uopšte ne pominje, već se ustanovljuje sistem "vođenja registra" koji predviđa da je Ministarstvo pravde zaduženo za vođenje registra posrednika i registra akreditovanih organizacija za obuku posrednika.

1.3. Standardizovani sistem obuke i stručnog usavršavanja

1.3.1. Obuka sudija i tužilaca

Veoma visok nivo profesionalizma i stručnosti sudija i tužilaca suštinski je preduslov za dobro funkcionisanje pravosudnog sistema i potrebno je da se on podrži modernim i sveobuhvatnim programima i metodologijom obuke. Godine 2009. u skladu sa zakonom formirana je Pravosudna akademija, kojoj je stavljeno u zadatak da se bavi početnom i permanentnom obukom sudija i tužilaca. Akademija je zamenila pređašnji Pravosudni centar i počela je da radi 2010. godine uz snažnu podršku EU. Budžet pređašnjeg Pravosudnog centra prenet je na Pravosudnu akademiju. Od sredine 2010. godine trebalo bi obezbediti dodatnu budžetsku podršku, a o tome je već postignut dogovor između Pravosudne akademije i Vlade Srbije.

Direktor Pravosudne akademije ranije je bio direktor Pravosudnog centra. Prema Zakonu o Pravosudnoj akademiji, Upravni odbor bi trebalo da ima u svom sastavu četiri lica koja bira VSS, dva predstavnika vlade i tri lica koja bira DVT. Upravni odbor Pravosudne akademije formiran je 10. juna 2010. godine. Na prvom, konstitutivnom sastanku, formiran je I Programski savet. Shodno članu 57 Zakona o Pravosudnoj akademiji, Statut Pravosudne akademije treba da bude usvojen u roku od 30 dana, a ostali podzakonski akti u roku od 60 dana, od dana konstituisanja Upravnog odbora.

1.3.2. Početna (inicijalna) obuka

Po pravilu, buduće sudije i tužioci neće biti imenovani ako nisu pohađali početni program obuke na Pravosudnoj akademiji, ali u slučaju da nema kandidata koji su uspešno završili obuku na Pravosudnoj akademiji, taj uslov može biti ukinut, u zavisnosti od okolnosti i kvalifikovanosti kandidata.

I septembru 2010. godine Pravosudna akademija će obezbediti početnu obuku za oko 25 budućih sudija i tužilaca tokom 24 meseca, i oni će biti postavljeni u sudove i tužilaštva. Odluku o konačnom broju kandidata koji će pohađati tu obuku doneće VSS i DVT. Direktor Pravosudne akademije svestan je da obuka 25 budućih sudija i tužilaca nije dovoljna da bi se zadovoljile potrebe pravosuđa, ali smatra da je bolje da prvi program početne obuke pohađa ograničeni broj lica da bi stvari docnije mogle da se usavršavaju, prema potrebama.

1.3.3. Stalna edukacija (usavršavanje)

Pravosudna akademija organizuje permanentnu edukaciju na dobrovoljnom nivou i tako će činiti i ubuduće. Sudije i tužioci imaju slobodu da se prijave i pohađaju obuku. Postoje, međutim, neki izuzeci od tog načela:

- obuka u konkretnim užim oblastima, kada sudije ili tužilac namerava da se specijalizuje u jednoj od tih oblasti (područje obavezne specijalizacije: maloletničko pravo, porodično pravo);

- sudija ili tužilac čije je rezultate rada VSS ili DVT ocenio nedovoljnima neko od tih nezavisnih tela može obavezati da pohađa određenu obuku (kurseve);
- ako VSS i DVT uoče nedostatke u obuci sudija i/ili tužilaca, oni mogu zahtevati da Akademija organizuje obuku u konkretnim oblastima i mogu dati uputstvo sudijama i/ili tužiocima da pohađaju te časove.

Permanentna edukacija ili edukacija uz rad usredsređena je prevashodno na praktična pitanja. Tu 95 % predavača čine same sudije i tužioci, dok su njih pet posto univerzitetski profesori. To bi trebalo da doprinese da će ova vrsta obuke biti primerena stvarnim potrebama polaznika.

Planirano je da tokom 2010. obuku pohađa 7.000 do 8.000 lica, mahom sudija i tužilaca, ali će tu biti i policajaca, itd. U 2010. kursevi će biti organizovani iz obaveznih predmeta specijalizacije, kao što je postizanje nagodbe, borba protiv organizovanog kriminala, zaplena imovine (za sudije i tužioce, ali i za policajce).

1.4. Moderna mreža sudova

1.4.1. Opšti podaci

Eksperti nisu dobili zvanične podatke o broju nerešenih predmeta po sudiji. Društvo sudija ih je obavestilo da je u maju 2010, suprotno očekivanjima da će reforma doneti uravnoteženiju raspodelu posla, situacija bila takva da se opterećenost sudija predmetima i dalje razlikovala od suda do suda. Na primer, Viši sud u Somboru (Vojvodina, severna Srbija) počeo je 2010. godinu sa samo 80 predmeta (u tom sudu radi osam sudija). U Prvom osnovnom sudu u Beogradu, jedan istražni sudija je započeo 2010. sa više od hiljadu predmeta, dok je sudija parničar u Višem sudu u Beogradu počeo 2010. sa više od 1.300 predmeta.

Ekspertima je rečeno da je, u poređenju sa istim periodom 2009, drastično smanjen broj ročišta pred sudovima tokom prva tri meseca 2010. (sa 100 posto 2009, na 15 posto 2010.). Sama ministarka pravde je u februaru 2010. priznala da neki sudovi ne funkcionišu. U isto vreme, Republički javni tužilac je kazala da stvari ne funkcionišu u celosti onako kako bi trebalo. Kako je ovde već istaknuto, broj zaostalih, nerešenih predmeta - koji je krajem 2009. već bio visok - samo je povećan.

Kada je stupio na snagu Zakon o sedištim i područjima nadležnosti sudija i tužilaštava 1. januara 2010. godine, uspostavljena je nova mreža sudova i tužilaštava za čije je funkcionisanje potrebno manje sudskog i tužilačkog osoblja i manje sudija i tužilaca.

Usled tih promena bilo je i još uvek je potrebno preispitati neke procesne aspekte, da bi se poboljšala delotvornost pravosudnog sistema. Na primer, u krivičnom postupku, kada se predmet iznosi pred viši sud, on samo jednom može biti vraćen prvostepenoj sudskoj instanci, u skladu sa novim propisima. Tokom 2010. zakonik o krivičnom postupku biće prilagođen tužilačkoj istrazi. Krajem 2009. donete su izmene i dopune Zakona o parničnom postupku. Izrađen je nacrt zakona o izvršenju i obezbeđenju, ali on krajem maja 2010. još nije bio dostavljen Narodnoj skupštini. Zakon o notarima (javnim beležnicima) trebalo bi da u budućnosti pojednostavi zadatke sudova.

1.4.2. Mreža sudova

Novi Zakon o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava doneo je suštinske promene sistema. Broj sudova je znatno smanjen. Nadležnosti sudova raspoređene su na novi način. Nova organizacija kreirana je u želji da se sistem učini delotvornijim i jeftinijim i da se otklone nedostaci. Postojala su i još uvek postoje velika očekivanja od novog sistema.

Raniji sistem obuhvatao je oko 168 sudova, od kojih su 138 bili opštinski sudovi. Prema novom zakonu, mreža sudova u Srbiji imaće 34 osnovna suda, 24 viša suda, 4 apelaciona suda (reč je o sudovima opšte nadležnosti), Trgovinski sud (privredni), Upravni sud (specijalizovani sudovi) i Vrhovni kasacioni sud.

Nadležnost opštinskih sudova preneti je na Osnovne sudove i njihova odeljenja. Nadležnost Okružnih sudova preneti je na Više i Apelacione sudove. Nadležnost Vrhovnog suda preneti je na tri nove institucije (Vrhovni kasacioni sud, Upravni sud i Apelacione sudove).

Ranije su postojali mali sudovi sa veoma malim brojem predmeta i veći sudovi sa prevelikim brojem predmeta. To je prouzrokovalo ogromne razlike u mogućnosti pristupa sudovima, koja je zavisila od mesta boravka. Dobar primer predstavlja sud u nekom malom gradu sa pet sudova koji godišnje rešavaju samo 10 do 20 predmeta. U Beogradu, svaki sudija radi na 300 do 400 predmeta godišnje, i to samo u građanskim stvarima. Danas bi to radno opterećenje trebalo da bude ravnomerno raspoređeno među sudijama, a isto važi i za složene slučajeve.

Broj sudija je smanjen, sa oko 2.400 do 2009. godine na 1.870 od 2010, a vlasti očekuju da se rezultati rada i efikasnost sudija poboljšaju.

Sve ove promene, uključujući i promene koje su se odnosile na zgrade, morale su da budu obavljene u roku od dva meseca, ali je rečeno da svi novi sudovi funkcionišu, sem onih u Beogradu, gde normalno može da funkcioniše samo oko 60 posto sudova. Ministarstvo pravde očekuje da se situacija poboljša u bliskoj budućnosti.

1.4.3. Ustavni sud

Eksperti su se sastali sa predsednicom i s nekoliko članova Ustavnog suda. Sagovornici su im objasnili da je, pored opšteg (re)izbora, jedan od glavnih razloga za zabrinutost veliki broj nerešenih predmeta u vezi sa prekomernom dužinom sudskog postupka, što čini oko jednu trećinu svih žalbi izjavljenih tom sudu. To s jedne strane zavisi od neefikasnosti celokupnog sistema pravosuđa, a s druge od činjenice da se svaki predmet u kome je reč o prekomernoj dužini postupka neposredno iznosi pred Ustavni sud. S tih razloga, sud mora da se bavi manje važnim predmetima. Jedan broj predmeta pred Ustavnim sudom odnosi se i na neizvršenje sudskih odluka.

1.4.4. Tužilaštva

Nova mreža tužilaštava na delu je od 1. januara 2010. Koncipirana je tako da odgovara mreži sudova.

Pre 2010. postojalo je 129 opštinskih javnih tužilaštava. Od 1. januara ove godine formirana su 34 osnovna javna tužilaštva. Na okružnom nivou broj tužilaštava je smanjen sa 33 na 24. Postoje četiri tužilaštva na apelacionom nivou.

Ranije je postojalo 710 tužilaca i zamenika. U skladu sa novim sistemom postoji 67 javnih tužilaca, uključujući tu i Republičkog tužioca i specijalne tužioce (za organizovani kriminal, ratne zločine i kibernetički kriminal) i zamenike javnih tužilaca, što ukupno iznosi 615 tužilačkih funkcija. Očekuje se da će se znatno poboljšati rezultati rada i efikasnost, kao i da će teret poslova biti ravnomernije raspodeljen.

1.4.5. Ocena eksperata

O internoj organizacionoj strukturi pravosuđa odlučuje svaka pojedinačna država. Ne bi bilo korisno kada bi eksperti ulazili u razmatranje pitanja broja, vrste sudova i tužilaštava koje je Srbija odabrala da uspostavi, ali se čini da je nova mreža sudova prilagođena uslovima u Srbiji.

Problemi u vezi sa zgradama, nameštajem, opremom itd. očigledno se mogu rešiti u narednih nekoliko meseci. S tih razloga, eksperti će se uzdržati od iznošenja daljih komentara u tom smislu, već će samo preporučiti

O unutrašnjoj organizacionoj strukturi pravosuđa mora odlučivati svaka pojedinačna država članica. Ne bi bilo korisno ako bi eksperti vodili raspravu o broju i tipu sudova i tužilaštava koje je Srbija odabrala da osnuje. Može se reći samo jedno: po mišljenju eksperata, nova mreža sudova prilagođena je, kako se čini, uslovima u Srbiji, budući da postoji jasna pravosudna struktura, a opšta struktura (sedišta) sudova i tužilaštava je identična; pravosudne jedinice su raspoređene širom zemlje, uz vođenje računa o regionima i stanovništvu; itd.

Ministarstvo pravde je uložilo mnogo napora u obezbeđivanje zadovoljavajuće infrastrukture. Izgrađena je nova zgrada suda i obezbeđene su dodatne zgrade. Obavljeni su radovi na renoviranju i promeni namene. Ipak, Ministarstvo pravde priznaje da situacija još nije zadovoljavajuća i da treba uložiti dodatne napore, s tim što je glavna prepreka nedostatak finansijskih sredstava. Ministarstvo pravde pokušava da pribavi te resurse.

S tih razloga, eksperti će se uzdržati od iznošenja daljih komentara u tom smislu, jedino će preporučiti da se nastave naponi koji se trenutno ulažu.

2. OTVORENA PITANJA U VEZI SA SPROVOĐENJEM NACIONALNE STRATEGIJE REFORME PRAVOSUĐA (NSRP)

2.1. Bolji pristup pravdi

2.1.1. Uvod

U Nacionalnoj strategiji reforme pravosuđa ukazano je na to da postoje izvesna ograničenja pristupu pravosuđu u Srbiji. Navedeno je nekoliko konkretnih ograničenja: ograničeni budžet za pravnu pomoć, loš zakonski okvir i neodgovarajuća distribucija informacija vezanih za zakone i sudove. Izneti su

ozbiljna sumnja u to da se pravosudni sistem uopšte može popraviti bez daljih reformi.

Kao što je ovde već rečeno, preduzeti su neki koraci za primenu mera predviđenih u NSRP. Međutim, neke od tih mera još nisu sprovedene.

2.1.2. Pravna pomoć

Jasno je da Srbiji još nedostaje zakonski okvir za pravnu pomoć. Hitno je potrebno doneti zakone u ovoj oblasti, budući da je pravo na besplatnu pravnu pomoć jedno od osnovnih prava shodno članu 67 Ustava Srbije, kao i članu 6 stav 3 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava. Odsustvo celovitog zakonskog okvira za besplatnu pravnu pomoć direktno pogađa efikasnost i dostupnost pravosuđa.

Trenutno je situacija još uvek takva da je pristup pravosuđu ograničen oskudnim budžetom za pravnu pomoć, odsustvom zakonskog okvira i nedovoljnom distribucijom informacija vezanih za zakone i sudove. Pored toga, s obzirom na to da su ograničena vladina budžetska sredstva za pravosuđe, pristup pravosuđu bi mogao biti još više ograničen naporima za naplatu sudskih taksi i konsolidovanje lokacija na kojima se pružaju pravosudne usluge.

2.1.3. Medijacija

Ne može se smatrati da su ostvareni kratkoročni ciljevi NSRP - preispitivanje postojećeg Centra za medijaciju i predlaganje novih programa. Mada je Srbija preduzela neke važne korake za poboljšanje i razvoj medijacije u trgovinskim stvarima, sveobuhvatni programi medijacije tek treba da budu uspostavljeni u oblasti porodičnog posredovanja i posredovanja u građanskim stvarima. To što nije ostvaren taj neposredni, kratkoročni reformski cilj očigledno je uticalo na ostvarivanje srednjoročnih i dugoročnih reformi predviđenih Strategijom: Centar za medijaciju trebalo je da dobije odobrenje od Ministarstva pravde i VSS da proširi programe i da počne sa sveobuhvatnim programom.

Gore su već izneti detaljni komentari o pozitivnim aspektima kao i o nedostacima dva nacrtu zakona koje su pripremili Centar za medijaciju i Ministarstvo pravde. U svetlu evropskih standarda, kao i ciljeva NSRP, nacrt zakona koji je sačinio Centar za medijaciju ide korak dalje od nacrtu zakona čiji je autor Ministarstvo pravde, budući da predviđa da se Centar za medijaciju uspostavi kao kontrolno i regulatorno telo. Sem toga, srpskim zakonima o medijaciji potrebna je odredba koja će suspendovati rok zastarevanja onog trenutka kada počne postupak medijacije, kao i ona koja sporazumu postignutom kroz postupak medijacije daje snagu izvršnog sudskog naloga (rešenja o izvršenju).

2.2. Standardizovani sistem obuke i stručnog usavršavanja

U NSRP stavljeno je do znanja da "ne postoji razvijeni i sveobuhvatan nastavni program za obuku sudija i sudskog osoblja. Generalno gledano, naponi na obuci nisu dovoljni ni kada se radi o novom, ni kada se radi o iskusnom osoblju i sudijama", i u toj strategiji se ukazuje na korake koje treba preduzeti da bi se situacija poboljšala na kratkoročnom, srednjoročnom i dugoročnom planu.

Strategijom je bilo predviđeno da na kratkoročnom planu (2006-2007) Pravosudni centar vrši obuku u pravosuđu i obuku trenera, a da Ministarstvo pravde i VSS pripreme i odobre plan za transformaciju u Nacionalni institut za obuku u pravosuđu. Takođe je trebalo da bude obezbeđena međunarodna pomoć tom novom Nacionalnom institutu. Te mere su primenjene. Ipak, još nije ostvaren treći kratkoročni reformski cilj ("Ministarstvo pravde, VSS i pravni fakulteti usaglašavaju novi plan i program i formiranje novih katedri za pravosuđe").

Još nisu sprovedene srednjoročne i dugoročne reforme⁶⁹ koje su izvorno bile predviđene Nacionalnom strategijom (sa izuzetkom osnivanja Pravosudne akademije).

Nije nimalo lako, pravi je izazov, pridobiti pažnju sudija i tužilaca za evropske standarde. Čini se da će uskoro sve sudije i tužioci imati kompjutere sa pristupom internetu, ili da će im bar takvi kompjuteri biti lako dostupni. Stoga bi korisno sredstvo bila baza podataka sa relevantnim evropskim standardima prevedenim na srpski jezik.

Trebalo je da bude osnovan Programski savet u čiji bi sastav ušli samo sudije, tužioci i direktor Pravosudne akademije. Eksperti su u maju 2010. obavestili da su Društvo sudija i Udruženje tužilaca, VSS i DVT predstavili svoje kandidate za Programski savet. Programski savet treba da bude osnovan dva meseca po konstituisanju Upravnog odbora Akademije (član 58 Zakona o Pravosudnoj akademiji). Međutim, postoji sumnja u to da li se, s obzirom na tešku ekonomsku situaciju, može postići toliki obim obuke.

Jedna od važnih tema kojima se treba pozabaviti u sistemu obrazovanja i obuke jeste privlačenje pažnje sudija osnovnih sudova i tužilaca za evropske standarde. To je značajan izazov. Čini se da bi uskoro sve sudije i tužioci trebalo da poseduju kompjutere sa pristupom internetu, ili barem da imaju olakšani pristup nekom kompjuteru sa internet vezom. Stoga bi korisno sredstvo bila baza podataka sa relevantnim evropskim standardima na srpskom jeziku.

Osnovan je Programski odbor Pravosudne akademije, sastavljen isključivo od sudija i tužilaca i direktora Pravosudne akademije. Taj odbor bi stoga mogao da pripremi neophodni program za početnu obuku i za dalje stručno usavršavanje.

Iznete su sumnje u pogledu toga da li je, s obzirom na tešku ekonomsku situaciju moguće u potpunosti ostvariti celokupnu planiranu i očekivanu obuku.

2.3. Moderna mreža sudova

⁶⁹Srednjoročne i dugoročne reforme obuhvatale su sledeće: treneri počinju inicijalnu obuku novih sudija i trajnu obuku; VSS formuliše i odobrava novi nastavni plan i program za sudije; pravni fakulteti jačaju katedre vezane za pravosuđe i nude dodatne mogućnosti za praktičnu obuku (srednjoročne reforme, 2008-2009) i dalje dugoročne reforme predviđene za 2010-2011: analiziraju se rezultati i unapređuje program Nacionalnog instituta za obuku u pravosuđu, formuliše se konačni i sveobuhvatni program obuke i počinje njegova primena; Ministarstvo pravde i VSS formulišu i usvajaju novi plan i program za zaposlene u sudovima; prvi studenti koji su učili po novom planu i programu diplomiraju i pripremaju se za karijeru u sudovima i advokature.

Delimično su ostvarene kratkoročne reforme predviđene Nacionalnom strategijom (2006-2007), usvajanje novog ustavnog i zakonodavnog okvira za promenu organizacije i nadležnosti sudova, identifikovanje primarnih zahteva za kapitalnim investicijama neophodnim u velikim gradskim sudovima i priprema predloga za međunarodnu pomoć.

Ostale mere koje je predvidela Nacionalna strategija reforme pravosuđa⁷⁰ nisu bile ostvarene ili su rezultati primene tih mera još uvek nejasni.

Trenutna situacija navodi na zaključak da ili je nešto bilo pogrešno izračunato pre no što je uspostavljena nova struktura sudova, ili drastično smanjenje sudijskih položaja nije donelo očekivani rezultat. U svakom slučaju, postoji zabrinutost da bi Evropski sud u Strazburu mogao sankcionisati Srbiju zbog toga što ne izvršava svoje obaveze u pogledu organizacije pravosuđa na način koji bi izbegao kršenje člana 6 Evropske konvencije.

Eksperte takođe brine to što im je rečeno da su troškovi novog sistema, protivno očekivanjima, znatno viši nego ranije. Razlog je u tome što mnoge sudije i tužioci ne mogu više da rade u većem ili manjem gradu u kome žive. Shodno zakonskim odredbama, njima se za putovanje i smeštaj plaćaju posebne naknade, i to čini znatan deo njihovog dohotka.

Eksperti su takođe zabrinuti zbog troškova novog sistema za koje im je rečeno da su, suprotno očekivanjima, znatno viši nego troškovi prethodnog. Razlog leži u tome što mnoge sudije i tužioci više ne mogu da rade u gradu u kojem su nastanjeni. Shodno zakonskim propisima, njima mora biti isplaćena posebna naknada za putne troškove i troškove smeštaja, što iznosi značajan deo njihovih prihoda. Eksperti ne mogu da odgovore na pitanje da li bi, zarad smanjenja troškova i poboljšanja efikasnosti, premeštene sudije i tužioci trebalo da se presele, kao što se obično očekuje od profesionalaca kojima se izmesti ratno mesto: konkretan odgovor i konkretna rešenja prevashodno zavise od lokalne stambene situacije, što je oblast u koju eksperti nisu upućeni.

Dosad se nije pokazalo da je nova sudska struktura efikasnija od pređašnje. Naprotiv, iz obavljenih razgovora i dostavljenih podataka vidi se da je sudski sistem postao skuplji, manje dostupan (potrebno je više vremena da se stigne do suda) i, u celini gledano, u manjoj meri efikasan.

Jedan problem jeste i to što je novi sistem morao da bude primenjen u veoma kratkom roku (kako je rekao jedan od sagovornika eksperata, to je bilo "isuviše brzo, neplanirano, nekontrolisano"), neke zgrade još nisu bile spremne, nije bilo dovoljno opreme, nedostajalo je osoblja itd. Drugi problem ogleda se u tome što ima manje sudija i tužilaca, i oni se suočavaju sa teškim zadatkom prilagođavanja novom sistemu. Uprkos naporima sudija i tužilaca, koji se nikako ne mogu ignorisati, to je dovelo i još uvek dovodi do nedostataka u postupku i povećalo je već postojeći broj zaostalih predmeta.

Kao što je pomenuto, eksperti su svesni napora koje čini Ministarstvo pravde kako bi obezbedilo odgovarajuću infrastrukturu.

⁷⁰U NSRP su srednjoročne reforme (2008-2009) bile opisane na sledeći način: novi sudovi rade u skladu sa zakonskim i ustavnim okvirom i sprovodi se plan racionalizacije sudske mreže; obezbeđuje se međunarodna pomoć za kapitalne investicije u velikim gradskim sudovima. Bile su predviđene sledeće dugoročne reforme (2010-2011): racionalizovana mreža sudova koja radi efikasno i u skladu sa najboljom uporednom praksom; rekonstrukcija i izgradnja novih objekata se privodi kraju.

3. PREPORUKE

3.1. Bolji pristup pravosuđu

3.1.1. Pravna pomoć

Da bi se vladavina prava u potpunosti ukorenila u jednom društvu, potrebno je da svi građani budu jednaki pred zakonom. Zato treba hitno izraditi nacrt i usvojiti sveobuhvatni pravni okvir za pružanje pravne pomoći. Ključni element takvog pravnog okvira treba da bude katalog usluga koje se moraju obezbediti kako bi se pravna pomoć mogla smatrati adekvatnom, to jest pristup savetima pre no što nastupi faza sudskog postupka, pravna pomoć i zastupanje pred sudom i oslobađanje od troškova postupka ili pomoć u plaćanju troškova postupka.⁷¹ Projekat besplatne pravne pomoći, kako izgleda, predstavlja valjan i sveobuhvatan sistem koji može funkcionisati u celoj Srbiji i stoga ga treba primeniti i u ostatku zemlje.

3.1.2. Medijacija

Da bi se omogućila bolja primena preporuka Komiteta ministara SE koje se odnose na medijaciju, Srbija treba da uspostavi sveobuhvatne medijacijske programe u oblasti porodične i građansko-pravne medijacije.

Treba obezbediti propis kojim će se suspendovati period zastarevanja u slučajevima u kojima se pribegava medijaciji.

Pored toga, za sistem bi bilo od koristi pravilo ili propis kojim bi se uvelo obavezno posredovanje u imovinskim sporovima i kojim bi se sporazum postignut kroz medijaciju tretirao kao rešenje o izvršenju.

Trebalo bi ispuniti pravnu prazninu u ostvarivanju načela poverljivosti. Načelo poverljivosti od suštinskog je značaja za uspostavljanje poverenja stranaka u proces medijacije i njegov ishod.⁷² Ako posrednik prekrši obavezu poverljivosti, to bi trebalo smatrati teškim disciplinskim prekršajem i na odgovarajući način sankcionisati.⁷³

Kada je reč o mogućim predloženim promenama u centrima za medijaciju, postavlja se pitanje da li će institucionalno "vođenje registra" biti dovoljno u pogledu nekih pitanja, kao što je distribucija informacija o medijaciji. U svetlu brojnih promena koje su uvedene u pravosuđu, vlasti bi trebalo brižljivo da razmotre da li je primerena revizija zakonskog okvira kojim se uređuje ovo konkretno pitanje.

3.2. Standardizovani sistem obuke i stručnog usavršavanja

⁷¹Videti Direktivu 2003/8/EC od 27. januara 2003. za poboljšanje pristupa pravosuđu u pograničnim sporovima kroz utvrđivanje minimalnih zajedničkih pravila u vezi sa pravnom pomoći u takvim sporovima. Ova direktiva se razmatra upravo zato što Republika Srbija namerava da lakše sprovede proces pridruživanja Evropskoj uniji (videti str. 3 NSRP).

⁷²Smernice za bolju primenu postojećih preporuka u vezi sa porodičnom medijacijom i medijacijom u građanskim stvarima, Strazbur, 7. decembar 2007.

⁷³Smernice za bolju primenu postojećih preporuka u vezi sa porodičnom medijacijom i medijacijom u građanskim stvarima, Strazbur, 7. decembar 2007.

Pravosudna akademija ima veoma važnu ulogu u pravosudnom sistemu. U okviru svog mandata koji obuhvata početnu i permanentnu obuku sudija i tužilaca, Akademija može bitno doprineti razvoju zajedničke kulture i zajedničkog pristupa predmetima u pravosuđu. Ona takođe može pomoći da se uspostave veze između različitih organa uključenih u sudski proces. Na primer, mogu se predvideti zajednički časovi obuke za izvesne aktere (policajce, sudije i tužioce koji bi svi mogli, u sklopu usavršavanja, da pohađaju obuku u oblasti, na primer, zaplene imovine).

Eksperti preporučuju da se Pravosudnoj akademiji obezbedi odgovarajuće finansiranje, kako bi joj se omogućilo da obavlja svoje važne dužnosti. Oni takođe veruju da akademijom treba upravljati na način koji čuva nezavisnost pravosuđa i jemči da sudije i tužiocima dobiju visoko kvalitetnu početnu i permanentnu obuku i usavršavanje. Upravni odbor i Programski savet Pravosudne akademije u tom smislu će imati važnu ulogu. Eksperti preporučuju da ta tela budu što je pre moguće formirana

Privremena radna grupa u čijem su sastavu predstavnici VSS, DVT i Pravosudne akademije trebalo bi da utvrdi program za početnu obuku. Eksperti su obavesteni da Pravosudna akademija namerava da uvede intenzivni program obuke za buduće predsednike sudova, kao i da se pristupilo izradi nacrtu programa obuke za sudske menadžere; predviđeno je da i za jedne i za druge jedna sesija bude posvećena razjašnjavanju njihovih zadataka, kako bi se izbeglo bilo kakvo brkanje njihovih funkcija.

Eksperti smatraju da početna i permanentna obuka i usavršavanje sudija i tužilaca ima ogroman značaj, te stoga sve mere koje su predviđene Nacionalnom strategijom treba da budu realizovane što je pre moguće. Izgleda da Ministarstvo pravde i nezavisne institucije sudija i tužilaca to shvataju pa su usredsredili sve napore poslednjih meseci na sprovođenje onih mera NSRP koje se odnose na obuku i stručno usavršavanje u pravosuđu.

Tačno je da će na prvom seminaru početne obuke, koji će početi u oktobru 2010, biti samo 25 kandidata, i da to nije dovoljno za zadovoljavanje potreba pravosudnog sistema. Eksperti shvataju da bi Pravosudna akademija želela da na prvom programu ima ograničeni broj učesnika kako bi mogla dočnije to da prilagođava tamo gde je potrebno. Ipak, vlasti bi trebalo da teže povećanju broja kandidata koji će biti primljeni kao polaznici prvog seminaru početne obuke u bliskoj budućnosti.

Zasad nije moguće izneti mišljenje o programima obuke: još nije ustanovljen program početne obuke, dok program permanentnog usavršavanja tek počinje.

Eksperti preporučuju da se Ministarstvo pravde, VSS i DVT dogovore o kreiranju novog programa obuke za sudije i tužioce koji će odgovarati stvarnim potrebama pravosuđa. Poseban naglasak treba staviti na pravnu oblast ljudskih prava; treba je izučavati na posebnim seminarima za obuku. VSS treba da usvoji novi program čim on bude formulisan. Takođe se preporučuje da se u svemu tome bliže angažuju pravni fakulteti, budući da oni mogu da ponude dodatne mogućnosti za praktičnu obuku.

Pravosudna akademija je dobila snažnu podršku EU za kancelarijsku opremu. Savet Evrope takođe treba da nastavi da pruža podršku Akademiji. Primeri seminaru u okviru permanentnog usavršavanja koji bi se mogli organizovati uz pomoć SE obuhvataju seminare o jačanju kapaciteta tužilaca koji će im omogućiti da delotvornije obavljaju svoju ulogu (uključujući tu i sve ono što se odnosi na vođenje

tužilačke istrage), posebno u vezi sa standardima Evropske konvencije i načelima sadržanim u Preporuci Rec (2000) 19 Saveta Evrope.

Da bi se preciznije identifikovalo koje su to oblasti u kojima treba posebno ulagati napore, može se primeniti poseban program za ocenu sprovođenja preporuke Rec (2000) 19 Saveta Evrope o ulozi tužilaštva u krivičnom pravnom sistemu. Međunarodni eksperti zajedno sa srpskim ekspertima mogli bi da posete tužilaštva, da se sastanu sa tužiocima, njihovim predstavnicima, drugim telima koja učestvuju u krivičnom pravnom sistemu (policijom, advokatima itd.) kao i sa posmatračima (mediji, nevladine organizacije) da bi na taj način sagledali svakodnevnu primenu načela sadržanih u Preporuci Rec (2000) 19 SE, što bi moglo da im sugeriše eventualne mere. Isto ovo može se reći i za eventualnu ocenu drugih dokumenata koji određuju neke specifične standarde, a bave se nezavisnošću sudija.

U svakom slučaju, trebalo bi realizovati srednjoročne i dugoročne reforme predviđene Nacionalnom strategijom, posebno one koje se tiču razvoja konačnog sveobuhvatnog programa obuke i usavršavanja.

Svim sudijama i javnim tužiocima trebalo bi podeliti materijale s evropskim standardima i oni treba da budu dostupni na srpskom jeziku. To može odigrati pozitivnu ulogu u razvoju valjane pravosudne kulture među sudijama i javnim tužiocima, uključujući tu i njihovo razumevanje koliko je važno da pravosudni sistem bude efikasan.

Jedan od načina za podelu relevantnih standarda Saveta Evrope može da bude i uključivanje te teme u programe početne obuke i potonjeg permanentnog usavršavanja, s tim što bi tim pitanjima mogli biti posvećeni posebni seminari. Direktor Pravosudne akademije sasvim je svestan koliko je važno da srpske sudije i tužioci u težištu programa obuke imaju upravo oblast ljudskih prava. I ovde bi mogla biti od koristi pomoć Saveta Evrope (pomoć u izradi programa usmerenih ka izučavanju standarda; međunarodni eksperti koji bi pohađali seminare; izrada nacrt dokumenata i prezentacija koje se mogu koristiti na časovima; finansiranje posebnih seminara, finansiranje posebnih predmeta za seminare)

3.3. Moderna mreža sudova

Nadležni državni i, ako je potrebno, opštinski organi (ne samo Ministarstvo pravde i nezavisna tela) trebalo bi i dalje da ulažu napore u cilju rešavanja postojećih problema sa zgradama i povezanim pitanjima, u sudovima i tužilaštvima. Ako je to potrebno, trebalo bi što je pre moguće preispitati sadašnji sistem budžetskih alokacija kako bi se ovaj problem rešio.

Ministarstvo pravde i nezavisna tela treba da procene položaj sudija i tužilaca koji moraju da rade daleko od mesta boravka i da tragaju za delotvornim - i rentabilnijim - rešenjima na tom planu. Eksperti su u maju 2010. obavesteni da su do tog trenutka neki sudovi već potrošili godišnji budžet na putne troškove sudija. Ako je ta informacija tačna, onda bi trebalo hitno preduzeti neke korake da se ovaj problem reši. Jedno od rešenja bi moglo biti da se sudije i tužioci određuju za rad u sudovima odnosno tužilaštvima što je moguće bliže njihovim kućama, ili što dalje kako bi se ohrabрили da promene mesto prebivališta što bliže svom novom poslu..

Što se tiče sadašnje situacije u pogledu priliva predmeta, broja rešenih slučajeva, razlike u broju nerešenih slučajeva između različitih sudova i sudija - sve to treba pažljivo proceniti, redovno odmeravati pomoću objektivnih merila i te podatke treba

učiniti dostupnima za sudove i nezavisna tela u pravosuđu. Treba pripremiti jasan i fleksibilan zakonski okvir kako bi se nadležnim institucijama stavili na raspolaganje odgovarajući instrumenti za poboljšanje uravnoteženosti opterećenja sudova i sudija, koje svuda treba da bude na istom nivou.

Trebalo bi osnovati jednu komisiju u čiji bi sastav ušli i nacionalni i međunarodni eksperti i koja bi se pozabavila procenom situacije i identifikovanjem prepreka na putu poboljšanja delotvornosti pravosuđa u Srbiji. Treba usvojiti konkretan akcioni plan za primenu srednjoročnih i dugoročnih reformi, kako je to i predviđeno Nacionalnom strategijom. Posebnu pažnju treba obratiti na obezbeđivanje međunarodne pomoći za kapitalna ulaganja u velikim gradskim sudovima, kao i za izgradnju novih sudskih objekata i renoviranje postojećih.

Treba osnovati radnu grupu koja će ispitati da li je potrebno da se promeni postojeći zakonski okvir koji predviđa da svaki predmet kod koga se radi o prekomernoj dužini trajanja postupka bude iznet neposredno pred Ustavni sud. Ako su potrebne promene, onda ta radna grupa treba da ispita koji bi se to koraci mogli preduzeti radi poboljšanja situacije. Jedno moguće rešenje jeste da se preispita institucionalna nadležnost između Ustavnog suda i drugih sudova, čak i ako to zahteva promenu Ustava Srbije.