

## KAKO SRPSKO PRAVOSUĐE ULAZI U SKRINING ZA POGLAVLJE 23:

### KRITIČKI OSVRT NA NACIONALNU STRATEGIJU REFORME PRAVOSUĐA 2013 - 2018. GODINE I AKCIONI PLAN ZA NJENO SPROVOĐENJE

#### Apstrakt

*U radu autorka iznosi kritički pogled na pojedina pitanja obuhvaćena Strategijom reforme pravosuđa u Srbiji za period 2013.-2018. godine i Akcionim planom za njeno sprovođenje, imajući u vidu činjenicu da su to ključni dokumenti od čijeg će sprovođenja zavisiti pregovori o pridruživanju Evropskoj uniji u poglavljima 23. i 24. Autorka ukazuje na nedoslednosti i nedorečenosti Strategije i Akcionog plana, ali i na dobrodošle planirane izmene normativnog okvira u Srbiji.*

**Ključne reči:** reforma pravosuđa, strategija, pridruživanje EU.

#### 1. Uvodne napomene

Bez dobrog i nezavisnog pravosuđa ne može biti vladavine prava. Dobro pravosuđe i poverenje građana u pravosuđe od ključnog su značaja za svaku državu, dok je postizanje istinske nezavisnosti pravosuđa izazov sa kojim se podjednako suočavaju stare demokratije i države u tranziciji. Za države koje se nalaze na putu pridruživanja ka Evropskoj uniji, kao što je to slučaj sa Srbijom, dobro pravosuđe ne samo što predstavlja imanentnu vrednost koju valja postići, već i ključno pitanje tokom pregovora o pridruživanju. Iskustvo prilikom takozvanog petog pridruživanja Evropskoj uniji (pridruživanja prvo 10 država Centralne

<sup>1</sup> Naučni saradnik, Institut za uporedno pravo Beograd

i Istočne Evrope 2005. godine, i potom još dve - Rumunije i Bugarske - dve godine kasnije), pokazalo je da promene u oblasti vladavine prava predstavljaju dugotrajan i komplikovan proces, te da problemi u vezi sa reformom pravosuđa i borbom protiv organizovanog kriminala nisu bili u potpunosti prevaziđeni<sup>2</sup> - gotovo bez izuzetka, države Zapadnog Balkana bile neuspešne prilikom unošenja evropskih standarda u svoje pravosudne sisteme. Zbog toga je već tokom pregovora sa Hrvatskom uvedeno novo poglavlje - Poglavlje 23 - Pravosuđe i osnovna prava, koje obuhvata pravosuđe, borbu protiv korupcije, osnovna prava i prava građana EU. Istovremeno su pregovori o pridruživanju počeli da se vode u skladu sa novom metodologijom.<sup>3</sup> Nakon iskustva sa pregovorima sa Hrvatskom, Evropska unija je u svojim strateškim dokumentima u vezi sa pridruživanjem za period 2011-2012<sup>4</sup> kao i za period 2012-2013<sup>5</sup> usvojila takozvani "novi pristup", prema kome se prvo otvaraju pregovori za poglavlja 23 i 24 (Pravda, sloboda i bezbednos), uz detaljan analitički pregled (screening), koji podrazumeva i davanje jasnih ciljeva koje država kandidat mora ispuniti. Ideja je tako bi države kandidati trebalo da imaju dovoljno vremena da ostvare stvarni kvalitativni pomak u ovim oblastima pre pridruživanja.<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup> Nozar W., The 100% Union: The rise of Chapters 23 and 24, <http://www.clingendael.nl/publication/100-union-rise-chapters-23-and-24>, 01.09.2013.

<sup>3</sup> Presidency Conclusions, European Council, Brussels, 15 December 2006.

<sup>4</sup> Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012, COM(2011) 666 final, 12.10.2011, 5.

<sup>5</sup> Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013, European Commission, October 2012, Brussels [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2012/package/strategy\\_paper\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/strategy_paper_2012_en.pdf), 03.09.2013.

<sup>6</sup> C. Hillion, "Enlarging the European Union and deepening its fundamental rights protection, *European Policy Analysis, June issue 2013*, 6. Ova metodologija prvi put je primenjena u pregovorima sa Crnom Gorom - v. General EU position – ministerial meeting opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Montenegro to the European Union (AD 23/12, 27 June 2012), kao I Outcome of Screening on Chapter 23 for Montenegro: Judiciary and fundamental rights (doc. 17785/12, 14 December 2012).

Istovremeno, reforma pravosuđa tema aktuelna je tema i u zemljama sa dužom demokratskom tradicijom, s tim što su izazovi sa kojima se ove države susreću nešto drugačiji. O tome svedoči i Izveštaj o reformi pravosuđa u Evropi mreže evropskih pravosudnih saveta<sup>7</sup> kao i Deklaracija iz Viljnusa<sup>8</sup>.

Kako se najavljuje,<sup>9</sup> već 25. septembra 2013. godine za Srbiju počinje eskplanatorni skrining za poglavlja 23, 24 i 32. Sa kakvim stanjem, zakonodavstvom i planiranim merama u oblasti pravosuđa Srbija ulazi u ovaj deo procesa pridruživanja?

U ovom radu autorka će se baviti Strategijom reforme pravosuđa, kao ključnim dokumentom kojim se određuje dalji put pravosudnog sistema Srbije i pratećim normativnim aktima.

## 2. Ukratko o strategijama reforme pravosuđa u Srbiji

Prva strategija reforme pravosuđa u Srbiji usvojena je 2006. godine.<sup>10</sup> Strategija je počivala na četiri sledeća ključna načela: nezavisnost, transparentnost, odgovornost i efikasnost, a kao cilj koji je njom postavljen bio je da se uspostavljanjem vladavine prava i pravne sigurnosti vrati poverenje građana u pravosudni sistem Republike Srbije.

Čini se sasvim očiglednim da cilj ove Strategije nije ostvaren. Prema Izveštaju o reformi pravosuđa, koji je objavio Savet za borbu protiv korupcije u aprilu 2012. godine,<sup>11</sup> u Izveštaju o globalnoj konkurentnosti Svetskog ekonomskog foruma za 2001-2012. godinu, Srbija je od ukupno 142 zemlje svrstana na 128. mesto, dok se prema njihovom istraživanju za 2008. i 2009. godinu Srbija nalazila na 106. mestu. Daklje, percepcija nezavisnosti pravosuđa, ključni cilj Strategije iz 2008. godine, pogoršana

<sup>7</sup> European Network of Councils for the Judiciary, "Judicial Reform in Europe 2011-2012", dostupan na [http://www.ency.eu/images/stories/pdf/GA/Dublin/ency\\_report\\_judicial\\_reform\\_def.pdf](http://www.ency.eu/images/stories/pdf/GA/Dublin/ency_report_judicial_reform_def.pdf)

<sup>8</sup> Vilnius Declaration on Challenges and Opportunities for the Judiciary in the Current Economic Climate, usvojena na generalnoj skupštini Evropske mreže pravosudnih saveta održanoj od 8. do 10. juna 2011. godine u Vilnjusu, dostupna na [http://www.ency.eu/images/stories/pdf/GA/Vilnius/ency\\_vilnius\\_declaration.pdf](http://www.ency.eu/images/stories/pdf/GA/Vilnius/ency_vilnius_declaration.pdf)

<sup>9</sup> Tanjug, 12. 9. 2013. godine, "Ružić: Eksplanatorni skrining počinje 25. septembra", <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/405013/Ruzic-Eksplanatorni-skrining-pocinje-25-septembra>, 16.09.2013.

<sup>10</sup> Nacionalna strategija reforme pravosuđa Republike Srbije (*Službeni glasnik RS*, br. 44/2006)

<sup>11</sup> Dostupan na <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/izvestaji/cid1028-1965/izvestaj-o-reformi-pravosuua>, 16.04.2013.

je nakon sprovođenja mera za ostvarenje cilja strategije - usvajanja i sprovođenja seta pravosudno-organizacionih zakona.<sup>12</sup> Ni druge mere predviđene strategijom nisu uspešno sprovedene, ili je se uspeh u njihovoj realizaciji može u najbolju ruku oceniti kao delimičan. Svakako da je najveći neuspeh u sprovođenju ove Strategije predstavljao opšti izbor sudija i tužilaca iz 2009. godine - proces koji je samo prividno okončan odlukama Ustavnog suda Srbije iz jula 2012. godine i januara 2013. godine.<sup>13</sup>

U izradu nove strategije reforme pravosuđa Srbija je ušla sa temeljno uzdrmanim pravosudnim sistemom, opterećenim procesom preispitivanja odluka o neizboru sudija i tužilaca, narušenom nezavisnošću najviših predstavnika pravosudne vlasti (Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca)<sup>14</sup> i bitno izmenjenom, ali manje funkcionalnom, mrežom sudova i tužilaštava.<sup>15</sup>

Stoga je nesumnjivo, da se u izradi nove Nacionalne strategije reforme pravosuđa radna grupa koju je imenovalo nadležno ministarstvo našla pred velikim izazovom - trebalo je napisati strateški dokument u kome će biti izloženi izvodljivi, održivi i stvarni pomaci u pravcu jačanja nezavisnosti pravosudnih institucija i poboljšanja kvaliteta propisa i pravosudne prakse u Srbiji, i u tome postići što širi konsenzus svih aktera - Ministarstva, predstavnika pravosuđa i civilnog sektora. Nažalost, to nije bio slučaj, i pokazalo se da je već prilikom izrade Strategije došlo do problema koji do samog njenog usvajanja nisu prevaziđeni, a što je istovremeno nesumnjivo uticalo i na kvalitet konačnog dokumenta.

<sup>12</sup> Ovde se prevashodno misli na sledeće zakone - Zakon o Visokom savetu sudstva (*Službeni glasnik RS*, br. 116/2008, 101/2010 i 88/2011), Zakon o sudijama (*Službeni glasnik RS*, br. 116/2008, 58/2009 - odluka US, 104/2009, 101/2010, 8/2012 - odluka US i 121/2012), Zakon o uređenju sudova (*Službeni glasnik RS*, br. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 - dr. zakon, 78/2011 - dr. zakon i 101/2011), Zakon o Državnom veću tužilaca (*Službeni glasnik RS*, br. 116/2008, 101/2010 i 88/2011), Zakon o javnom tužilaštvu (*Službeni glasnik RS*, br. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 78/2011 - dr. zakon, 101/2011, 38/2012 - odluka US i 121/2012), Zakon o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava (*Službeni glasnik RS*, br. 116/2008)

<sup>13</sup> Odluka VIIIY-413/2012 (objavljena 9. oktobra 2012. godine); Odluka VIIIY-420/2012 (objavljena 24. oktobra 2012); Odluka VIIIY-486/2012 (objavljena 22. novembra 2012. godine); Odluka VIIIY-880/2012 (objavljena 31. januara 2013); i Odluka VIIIY-961/2012 (objavljena 13. februara 2013). Za detaljnu kritiku procesa reforme pravosuđa u Srbiji u periodu od 2008. do 2012. godine v. V. Rakić-Vodinelić, A. Knežević Bojović, M. Reljanović, *Reforma pravosuđa u Srbiji 2008-2012*, Pravni Fakultet Univerziteta Union i JP "Službeni glasnik", Beograd, 2012 godine, dostupno na <http://cups.rs/wp-content/uploads/2013/03/Reforma-pravosuđa-u-Srbiji-prelom.pdf>

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> O ovom pitanju i problemima u vezi sa efikasnošću sudova i pristupom pravdi v. A. Knežević Bojović i M. Reljanović, "Reforma pravosuđa u Srbiji", *Usklađivanje prava Republike Srbije sa pravnim tekovinama EU: prioriteti, problemi, perspektive*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2012. 89-118.

### 3. Problemi u izradi Strategije

Izradi nacrtu nove Strategije reforme pravosuđa prethodila je izrada seta nacrtu zakona o izmenama i dopunama uglavnom pravosudnih organizacionih zakona - zakona o sudijama i zakona o uređenju sudova, ali drugih zakona od značaja za pravosuđe, kao što je Krivični zakonik. Ovi nacrti pisani su u izuzetno kratkim rokovima, a oni od njih koji su zadirali u najosetljivija pitanja - zakoni o uređenju sudova, o sudijama i o javnom tužilaštvu - prosleđeni su na mišljenje Venecijanskog komisiji,<sup>16</sup> a potom su unekoliko izmenjeni, ušli u skupštinsku proceduru u junu 2013. godine,<sup>17</sup> ali, do trenutka pisanja ovog rada oni nisu usvojeni.<sup>18</sup>

Sa radom na izradi nove strategije reforme pravosuđa se započelo u januaru 2013. godine, a za to je bila zadužena radna grupa sačinjena od predstavnika Ministarstva, strukovnih udruženja, sudija, tužilaca i advokata, kao i jedan predstavnik civilnog sektora.<sup>19</sup> Rad Radne grupe je bio praćen kontroverzama - 25. februara 2013. godine Udruženje tužilaca Srbije i Društvo sudija Srbije dostavili su pismo ministru pravde kojim ga obaveštavaju o metodološkim nedostacima u izradi strategije kao i o razlozima zbog kojih su se povukli iz daljeg rada na izradi Strategije. Uz pismo je dostavljen i dokument u kome se detaljno navode stavovi Udruženja tužilaca i Društva sudija, pri čemu se jedna od glavnih zamerki odnosi na neodlučnost Ministarstva pravde da se pozabavi pitanjem odgovornosti trenutnih sastava Visokog saveta sudstva i Državnog veća

<sup>16</sup> Opinion no. 709 / 2012 CDL-AD(2013)005 EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) OPINION ON DRAFT AMENDMENTS TO LAWS ON THE JUDICIARY OF SERBIA Adopted by the Venice Commission at its 94th Plenary Session (Venice, 8-9 March 2013), dostupno na [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)005-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)005-e)

<sup>17</sup> V. <http://www.parlament.gov.rs/%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8/%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B8-%D1%83-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%86%D0%B5%D0%B4%D1%83%D1%80%D0%B8/%D0%B7%D0%B0%D0%BA-%D0%BE%D0%BD%D0%B8-%D1%83-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%86%D0%B5%D0%B4%D1%83%D1%80%D0%B8.46.html>, 16.09.2013.

<sup>18</sup> Istovremeno, u Akcionom planu za sprovođenje Nacionalne Strategije reforme pravosuđa (Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa, usvojen Zaključkom br. 700-6579/2013. *Službeni glasnik RS* 71/2013, <http://www.mpravde.gov.rs/files/Akcioni%20plan%20za%20sprovodjenje%20Nacionalne%20strategije%20reforme%20pravosudja.pdf>) ističe se da su neke od mera predviđenih planom već ostvarene tokom izrade Akcionog plana, pri čemu se misli na predložene izmene i dopune Zakona o sudijama i Zakona o javnom tužilaštvu.

<sup>19</sup> Radna grupa osnovana je Rešenjem broj 337-00-77/2001-06 od 3. januara 2013. godine. Grupa broji 24 člana. Još i pre formiranja radne grupe, najava da će ulogu koordinatora imati pomoćnik ministra pravde Čedomir Backović izazvala je negativne reakcije civilnog sektora - <http://pescanik.net/2012/10/ko-je-cedomir-backovic>, 16.09.2013.

tužilaca - štaviše, neki od njih su članovi Radne grupe. Ovim je svakako doveden u pitanje legitimitet Strategije. Ipak, ovo pitanje se obrađuje u konačnoj verziji Strategije, što je nesumnjivo pozitivan iskorak. Nadalje, javna rasprava u vezi sa Strategijom organizovana je na veoma neobičan način, sličan onome koji je prethodno sproveden u vezi sa setom izmena pravosudnih zakona.<sup>20</sup> Naime, Strategija je objavljena na internet stranici Ministarstva pravde i javnost je pozvana da svoje komentare i sugestije u vezi sa Strategijom dostavi Ministarstvu.<sup>21</sup> Iako se načelno može pohvaliti otvorenost Ministarstva u pogledu prikupljanja sugestija i predloga, ovakva praksa ipak ima određene nedostatke. Javna rasprava o nekom nacrtu ili predloga podrazumeva višestranu razmenu mišljenja i ideja - sama ideja javne rasprave sastoji se upravo u tome da sve zainteresovane strane saznaju i potencijalno uvažavaju argumente druge strane. Nasuprot tome, dostavljanje komentara i sugestija samo jednom akteru, koji potom donosi jednostranu odluku o tome koje će komentare i sugestije uvažiti, a da pri tom ostali akteri nemaju saznanja o mišljenjima drugih niti imaju priliku da čuju argumente protiv svojih ideja - nije javna rasprava.

#### **4. Nacionalna strategije reforme pravosuđa i Akcioni plan za njeno sprovođenje**

Prve dve radne verzije Strategije reforme pravosuđa, koje su javnosti bile dostupne na internet stranici Ministarstva pravde, i usvojena Nacionalna strategija reforme pravosuđa<sup>22</sup> (u daljem tekstu: Strategija) se međusobno razlikuju, i primetna su određena poboljšanja između druge radne verzije i konačno usvojene Strategije. Ipak, utisak je da se pojedinim merama planiranim Strategijom i Akcionim planom zadire u neka osetljiva pitanja koja nisu bila predmet prethodne javne rasprave i u vezi sa kojima će sigurno biti kontroverzi (kao što je pohađanje Pravosudne akademije kao obavezan uslov za prvi izbor na sudijsku funkciju ili formiranje Komisije za ujednačavanje sudske prakse, o kojima će biti više reči dalje u tekstu). Takođe se čini da je vremenski okvir Akcionog plana postavljen izuzetno ambiciozno, upravo imajući u vidu skrining za Poglavlja 23 i 24 u okviru pregovora o pridruživanju Evropskoj uniji, kako bi se pokazalo postojanje jasnih i konkretnih rezultata u reformi pravosuđa i uopšte u

<sup>20</sup> Čiji su nacrti napisani u izuzetno kratkim rokovima, potom je omogućeno davanje komentara na njih a potom i dostavljeni Venecijanskoj komisiji na mišljenje.

<sup>21</sup> <http://www.mpravde.gov.rs/sekcija/703/reforma.php>, 16.09.2013.

<sup>22</sup> Nacionalna strategija reforme pravosuđa, usvojena 1. jula 2013. godine

poboljšanju stanja u pravosuđu, koji su u potpunosti izostali u proteklih 15 meseci.<sup>23</sup> Nažalost, čini se da su istovremeno zanemarene opasnosti koje nosi takav vremenski okvir - nedovoljno promišljanje novih zakonskih rešenja i ograničeno vreme za javnu raspravu i sa njom vezana ograničena podrška stručne javnosti za nova zakonska rešenja - koje su se i prilikom sprovođenja Strategije reforme pravosuđa iz 2006. godine pokazale kao značajan faktor neuspeha reforme.

U daljem tekstu autorka će analizirati odabrana pitanjima u vezi sa ciljevima i merama predviđenim Strategijom i Akcionim planom.

#### 4.1. Ciljevi strategije i Komisija za njeno sprovođenje

Kao cilj Strategije određeno je: “Poboljšanje kvaliteta i efikasnosti pravde, uz jačanje nezavisnosti i odgovornosti pravosuđa, čime se postiže i jačanje vladavine prava, demokratije, pravne sigurnosti, približavanja pravde građanima i vraćanje poverenja u pravosudni sistem”. Veoma sličnu formulaciju sadrži i Strategija razvoja pravosuđa Republike Hrvatske za razdoblje 2013-2018,<sup>24</sup> koja je po strukturi veoma slična srpskoj Strategiji.

Nadalje, Strategija počiva na pet ključnih načela:

- *nezavisnost*
- *nepristrasnost i kvalitet pravde*
- *stručnost*
- *odgovornost*
- *efikasnost.*

Transparentnost nije izdvojena kao posebno načelo, već “u vidu strateških smernica prožima sva načela”. Ujedno, Strategijom su identifikovani i prioriteti<sup>25</sup> - hitne mere koje se moraju preduzeti kako bi

---

<sup>23</sup> Pažljiva analiza Akcionog plana pokazuje da je u trećem i četvrtom kvartalu 2013. godine planirano formiranje radnih grupa i izrada čak 22 normativna akta (izrada nacрта zakona o izmenama i dopunama nekih zakona i izrada novih tekstova zakona) kao i sprovođenje drugih važnih aktivnosti, kao što je izrada predloga programa stalne obuke sudija i tužilaca ali i usvajanje pravilnika o vrednovanju rada sudija i javnih tužilaca.

<sup>24</sup> Narodne novine“, broj 144/12 - “To su prvenstveno najviši europski standardi u pogledu neovisnosti, nepristrasnosti, stručnosti i učinkovitosti te pravosuđe koje u potpunosti opravdava poverenje građana i cijelog društva čijem napretku služi, koje je dostupno svima bez razlike, utemeljeno na načelima transparentnosti i vladavine prava te potpuno osposobljeno za djelovanje unutar Europske Unije.”

<sup>25</sup> Strategija, str. 3-4



se otklonili utvrđeni problemi, a to su:

- *reintegracija u pravosudni sistem sudija i javnih tužilaca koji su vraćeni na funkciju na osnovu odluke Ustavnog suda i preispitivanje pravosudne mreže*
- *rešavanje zaostalih predmeta*
- *rešavanje predmeta u razumnim rokovima*
- *unapređenje statusa Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca i normativno regulisanje odgovornosti ova dva tela*
- *ujednačavanje sudske prakse*
- *uspostavljanje jedinstvenog sistema e-pravosuđa.*

Odista, neke od mera za koje je Akcionim planom predviđeno da se imaju preduzeti tokom 2013. godine usmerene su na rešavanje problema koji su prepoznati kao prioritetni - na primer, izrada Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o visokom savetu sudstva i Zakona o državnom veću tužilaca<sup>26</sup> i Izrada zakona o izmenama o dopunama Zakona o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava<sup>27</sup>. Ipak, ostaje nejasno kako će se tačno rešiti pitanje reintegrisanja sudija i tužilaca koji su vraćeni na funkciju nakon odluka Ustavnog suda, kao i zbog čega su Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca odabrali da sve sudije “automatski” vrate na funkciju, umesto da primeni mehanizme na koje je u svojim odlukama ukazao Ustavni sud.<sup>28</sup> Što se tiče drugih prioriteta, kao što su rešavanje predmeta u razumnim rokovima i uspostavljanje jedinstvenog sistema e-pravosuđa, jasno je da njihovo postizanje podrazumeva opsežne izmene normativnog okvira kao i značajne tehnološke investicije, te da stoga, iako prioritetni, ovi ciljevi ne mogu biti ostvareni u kratkom roku.

Od izuzetnog je značaja što je u strateško planiranje reforme pravosuđa uvršten i pregled dosadašnjih rezultata reforme pravosuđa.<sup>29</sup> Ipak, analizi nedostaje jedan od ključnih podataka, a to je - tačan broj

<sup>26</sup> Mera 1.1.1.1. i mera 1.1.1.2. u Akcionom planu

<sup>27</sup> Mera 2.6.1.8. u Akcionom planu

<sup>28</sup> V. fusnotu 10. Za lakonsku ali suštinsku kritiku ovakvog postupanja VSS i DVT v. T. Spaić, “Vesna Rakić Vodinelic: Vlast nam bacila kosku i mi je sad glodemo”, internet stranica dnevnog lista Blic, 15. 9. 2013. godine, <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/405426/Vesna-Rakic-Vodinelic-Vlast-nam-bacila-kosku-i-mi-je-sada-glodjemo>, 17.09.2013.

<sup>29</sup> V. strane 8-16 Strategije



sudija, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca u Srbiji danas.<sup>30</sup> Iako se sasvim logičnim čini da bi se u daljem strateškom planiranju moralo početi od preciznog pregleda postojećeg stanja - a strategiji je, na primer, kao jedan od zaključaka u vezi sa preopterećenošću nosilaca pravosudnih funkcija administrativnim poslovima izneta i potreba da svaki sudija, javni tužilac i zamenik javnog tužioca imaju svog sudijskog, odnosno tužilačkog pomoćnika.<sup>31</sup> Ali, ukoliko je aktuelan broj sudija, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca nepoznat, budžetsko planiranje u vezi sa povećanjem broja sudijskih i tužilačkih pomoćnika je bitno otežano.

Strategijom se predviđa postojanje i rad Komisije za sprovođenje Strategije kao stalnog radnog tela Vlade. Ovo telo je naročito važno ako se ima u vidu učinak koji je postignut sa prethodnom Strategijom reforme pravosuđa. Takođe je pohvalno što je predviđeno da u sastav Komisije ulaze i predstavnici strukovnih udruženja, advokature, profesora pravnih fakulteta, ali je primetno je odsustvo predstavnika civilnog društva, koje bi nesumnjivo bilo korisno. Činjenica da je kao jedan od članova Komisije predviđen i predstavnik Kancelarije vlade za saradnju sa civilnim društvom,<sup>32</sup> koji treba da predstavlja sponu sa civilnim društvom nipošto se ne sme izjednačiti sa učešćem predstavnika civilnog sektora u ovoj Komisiji.

## 4.2. Planirane normativne intervencije

Strategijom reforme pravosuđa i Akcionim planom za njeno sprovođenje planiraju se opsežne normativne intervencije, ali nije uvek jasno šta se tačno želi njima postići.

Ukupan broj zakona u vezi sa kojima su planirane legislativne intervencije iznosi trideset osam<sup>33</sup> - pri tom se izmene određenih akata planiraju u kratkom roku (treći ili četvrti kvartal 2013. godine), dok se istovremeno predviđa izrada novih nacрта istih zakona ili dodatne izmene

---

<sup>30</sup> Što se tiče tačnog broja sudija, on je dostupan u Statistici o radu svih sudova u Republici Srbiji za period 01.01 - 31. 12. 2012. godine, dostupan na [http://www.vk.sud.rs/assets/files/izvestaji/statistika\\_2012.pdf](http://www.vk.sud.rs/assets/files/izvestaji/statistika_2012.pdf), i iznosi 2380.

<sup>31</sup> Strategija, strana 12. Neobično je što se ova ideja ne spominje izričito u Akcionom planu, osim posredno, u strateškoj smernicama 1.2.1. i 5.3.3., kao i u meri 1.5.1.3. - Definisanje statusa sudijskih i javnotužilačkih pomoćnika u cilju zaštite njihovih stečenih prava, s obzirom na promene uslova koji su predviđeni za izbor nosilaca pravosudnih funkcija

<sup>32</sup> Strategija, str. 7

<sup>33</sup> Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa

ovih propisa u srednjem roku - na primer, u srednjem roku se planiraju izrade novih nacrti zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom tužilaštvu, zakona o sudijama, Zakonika o krivičnom postupku i slično - što je, čini se, u suprotnosti sa Strateškom smernicom 2.6.1. koja, donekle kontradiktorno, glasi "Kontinuirano usklađivanje zakonodavnog okvira sa razvojem društva, na način koji bi podrazumevao prethodno sprovođenje temeljnih analiza a u cilju izbegavanja učestalih izmena ključnih zakona." Nadalje, Akcionim planom se istovremeno predviđa izrada Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o visokom savetu sudstva i Zakona o državnom veću tužilaca u četvrtom kvartalu 2013. godine<sup>34</sup> i izrada Nacrta Zakona o Visokom savetu sudstva i Zakona o Državnom veću tužilaca<sup>35</sup>. Opravdano se može postaviti pitanje zbog čega se dupliraju intervencije u dva zakona kojima se regulišu najviši organi pravosudne vlasti, naročito ako se ima u vidu činjenica da su Akcionim planom već predviđene prelazne mere koje su planirane za treći kvartal 2013. godine<sup>36</sup> a i planira se predlaganje izmena ustavnopravnog okvira koji se odnosi na Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca<sup>37</sup> u dobrodošlom pravcu isključivanja predstavnika zakonodavne i izvršne vlasti iz članstva u ovim telima.<sup>38</sup> Akcionim planom predviđene su izmene procesnih zakona - zakona o parničnom postupku, zakonika o krivičnom postupku, zakona o vanparničnom postupku, zakona o upravnom postupku, zakona o medijaciji - s tim što obim i pravac planiranih intervencija nije uvek jasan.

Osim izmena zakona, Akcionim planom se predviđaju i izmene Sudskog poslovnika, kao i konačno usvajanje pravilnika o vrednovanju rada sudija i javnih tužilaca, uz istovremeni rad na usvajanju pravilnika o tzv. ponderisanju sudskih i tužilačkih predmeta.<sup>39</sup> U tom smislu valjalo bi očekivati da se i postojeća radna verzija Pravilnika o kriterijumima, merilima i postupku za vrednovanje rada sudija i predsednika sudova<sup>40</sup> i Nacrt Pravilnika o merilima za vrednovanje rada javnih tužilaca i

<sup>34</sup> Mere 1.1.1.1. i 1.1.1.2. u Akcionom planu

<sup>35</sup> Mere 2.6.1.23. i 2.6.1.24. u Akcionom planu

<sup>36</sup> Mera 1.1.1.4. u Akcionom planu

<sup>37</sup> Mera 1.1.1.3. u Akcionom planu

<sup>38</sup> S tim što je jasno da izmena ustavnog okvira ne predstavlja jednostavan zadatak i opravdano se može postaviti pitanje hoće li to takve izmene Ustava uopšte doći u petogodišnjem periodu koji Strategija obuhvata.

<sup>39</sup> Strateška smernica 5.1.7.

<sup>40</sup> Dostupna na <http://www.vss.sud.rs/doc/Radna-verzija-pravilnika-o-kriterijumima-merilima-i-postupku-za-vrednovanje-rada-sudija-i-predsednika-sudova.pdf>

zamenika javnih tužilaca izmene.<sup>41</sup> Opravdano očekujemo da će radne grupe kojima je već poverena ili kojima će biti poverena izrada nacrtu zakonskih i podzakonskih akata imati na umu ne samo svoj neposredni cilj, već i šire ciljeve strategije, te da će strateške smernice kao što su je Strateška smernica 5.3.1., kojom se predviđa šira primena uprošćenih procesnih formi i instituta (sporazum o priznanju krivice, preusmeravanje stranaka ka metodama alternativnog rešavanja sporova) biti valjano prepoznate i prilikom izrade podzakonskih akata koji se odnose na vrednovanje rada sudija i tužilaca. Obimne i brojne intervencije, kao što se pokazalo u primeni prethodne Strategije, često za rezultat imaju neusaglašenost normativnih rešenja u različitim propisima, što se može nepovoljno odraziti i na građane i na nosioce pravosudnih funkcija.

Od izuzetnog je značaja to što je Strategijom predviđena izrada nacrtu zakonu o besplatnoj pravnoj pomoći, kao i institucionalna podrška za pravnu pomoć, te analiza rezultata primene i troškova sistema koji će biti uveden.<sup>42</sup> Ipak, čini se da je zanemarena činjenica da se već od 1. oktobra 2013. godine počinje sa punom primenom Zakonika o krivičnom postupku i njime predviđene tužilačke istrage, u kojoj je za puno poštovanje okrivljenog takođe značajna uloga kvalitetne i stručne odbrane, a da je Zakonikom<sup>43</sup> propisano da branilac u postupku može biti samo advokat, dok je, slično, Zakonom o parničnom postupku propisano da besplatni punomoćnici stranke u postupku mogu biti samo advokati.<sup>44</sup> Dakle, zanemarena je činjenica da je za veliki broj stranaka u parničnim postupcima i okrivljenih u krivičnim postupcima pitanje toga ko im pruža besplatnu pravnu pomoć itekako akutno.

Nadalje, Strategijom i Akcionim planom obuhvaćene su i dve nove pravosudne profesije - javni beležnici i sudski izvršitelji. Kao što je poznato, još Strategijom reforme pravosuđa iz 2006. godine planirano je uvođenje javnih beležnika u pravni sistem Srbije (tom Strategijom je bilo planirano da beležnici rade kao nezavisna pravosudna profesija već u toku 2011. godine), ali je Zakon o javnom beležništvu usvojen tek 2011. godine, dok komora javnih beležnika još uvek nije konstituisana, zbog malog broja kandidata koji su uspeli da polože javnobeležnički ispit.

<sup>41</sup> Dostupan na <http://www.dvt.jt.rs/doc/Nacrt%20Pravilnika%20o%20merilima%20za%20vrednovanje%20rada%20javnih%20tužilaca%20i%20zamenika%20javnih%20tužilaca%20-%20jun%202013.pdf>

<sup>42</sup> Mere za primenu Strateške smernice 2.5.1.

<sup>43</sup> Član 73. Zakonika o krivičnom postupku, *Službeni glasnik RS*, br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013 i 45/2013

<sup>44</sup> Član 170. Zakon o parničnom postupku, *Sl. glasnik RS*, br. 72/2011, 49/2013 i 74/2013

Akcionim planom<sup>45</sup> se planira i analiza potrebe izmene Zakona o javnom beležništvu, koji još uvek nije počeo da se primenjuje, u pravcu promene pravne prirode akata javnih beležnika – iz teksta Akcionog plana nije jasno da li je planirani cilj ovih potencijalnih izmena i dopuna ukidanje svojstva izvršnosti javnobeležničkih zapisa ili ne.<sup>46</sup>

Jedna od svakako najinteresantnijih ideja u novoj Strategiji reforme pravosuđa jeste ona koja se odnosi na ujednačavanje metodologije izrade sudske presuda i ujednačavanje sudske prakse.

Merom 2.7.4.1 Akcionog plana predviđa se uspostavljanje jasne metodologije izrade presuda i sažetaka presuda, i to posebno po ugledu na persude Evropskog suda za ljudska prava. Uz sve pohvale ideji da je potrebno poboljšati kvalitet sudskih odluka (pri čemu je, čini se, zanemaren kvalitet tužilačkih akata) na prvi pogled je nejasno zbog čega su kao primarni uzor uzete presude Evropskog suda za ljudska prava. Ipak, pažljivo čitanje ostalih mera u Akcionom planu daje odgovor na ovo pitanje - zbog toga što je već sledeća planirana mera usmerena na to da se sudovi bave ujednačavanjem sudske prakse u trenutku kada donose svoju odluku, “a ne kasnije, pošto je sudska odluka već doneta, uzimajući u obzir stavove koji su zauzeti u ranijim sudskim odlukama u istoj činjeničnopravnoj situaciji”.<sup>47</sup> U tom slučaju jasno zbog čega se kao uzor uzimaju presude Evropskog suda za ljudska prava - u njima se detaljno iznosi kako činjenično stanje, tako i izvori prava (međunarodni i nacionalni) koji su od značaja za donošenje konkretne odluke, a presude se sistematizuju prema članu ili članovima Konvencije zbog čijeg je navodnog kršenja predstavka podneta, čime se olakšava praćenje sudske prakse i utvrđivanje činjeničnog i pravnog stanja, te sličnosti sa drugim predmetima. Ako bi sudije u Srbiji valjalo da pre donošenja svoje odluke u nekom predmetu ispitaju celokupnu sudsku praksu u Srbiji, onda bi im ovakva sistematizacija, kao i postojanje sažetaka sudskih odluka taj posao nesumnjivo olakšala. U neposrednoj vezi sa planiranim zadatkom ujednačavanja sudske prakse jeste i planirano osnivanje Sertifikacione komisije, tela za koje je planirano da se osnuje pri Vrhovnom kasacionom sudu i da se bavi<sup>48</sup> sertifikovanjem sudskih odluka. Članovi ovog tela trebalo bi da budu predstavnici odeljenja sudske prakse apelacionih sudova i Vrhovnog kasacionog suda, a kroz proces sertifikacije bi se

<sup>45</sup> Mera 5.4.3.1.

<sup>46</sup> Up. član 85 Zakona o javnom beležništvu, *Sl. glasnik RS* br. 31/2011, 85/2012, 19/2013

<sup>47</sup> Aktivnost za Meru 2.7.4.2. u Akcionom planu

<sup>48</sup> Mere 2.7.1.1. - 2.7.1.3. u Akcionom planu

ujednačavala sudska praksa. Istovremeno se planira ukidanje instituta načelnog stava Vrhovnog kasacionog suda - štaviše, predlogom Zakona o izmenama i dopunama Zakona o uređenju sudova koji je trenutno u skupštinskoj proceduri<sup>49</sup> u članu 13. predviđa se da se briše nadležnost Vrhovnog kasacionog suda da utvrđuje načelne pravne stavove radi jedinstvene sudske primene prava, jer, kako se navodi u obrazloženju “Ustav Republike Srbije ne poznaje načelne pravne stavove Vrhovnog kasacionog suda kao izvor prava na osnovu kojeg se donose sudske odluke”. Umesto toga, članom 13. ovog Predloga propisuje se da Vrhovni kasacioni sud obezbeđuje jedinstvenu sudska primenu prava i jednakost stranaka u sudskim postupcima”.

Ideja da bi sudije valjalo da prate kako njihove kolege sude u istim ili sličnim predmetima i da ujednačavanje sudske prakse vodi većoj pravnoj sigurnosti, te boljem položaju stranaka u postupcima pred sudom je ideja kojom se takođe bave i druge države u regionu.<sup>50</sup> Međutim, čini se da je ideja formiranja Sertifikacione komisije kao posebnog mehanizma putem kojeg se obezbeđuje ujednačena sudska praksa za sada jedinstvena za Srbiju. Iz tekstova Strategije i Akcionog plana nije jasno tačno kakva bi normativna ovlašćenja imala ova komisija (na primer, da koristi neko pravno sredstvo u postupku pred Vrhovnim sudom u slučaju nejednake sudske prakse kada je činjenično i pravno stanje isto) i da li bi se članovi Komisije mogli menjati u zavisnosti od materije o kojoj se radi i rada specijalizovanih sudova (privredni i upravni sudovi). Nesumnjivo je da ideja izložena u Akcionom planu ima uporište i u stavovima sudija iskazanim u vezi sa ovim pitanjem – konkretno, sa analizom sudije Vujičića u vezi sa ujednačavanjem sudske prakse u građanskopravnoj materiji, objavljenoj u Biltenu Vrhovnog kasacionog suda. Nažalost, rešenje ponuđeno Akcionim planom ne nudi mnogo razrađeniji opšti model od prilično načelnih predloga autora u konkretnoj oblasti. Ostaj da autori tekstova Strategije i Akcionog plana iznesu svoj predlog na otvoreniju i široku javnu raspravu.

Akcionim planom takođe se planiraju izmene procesnih zakona – iako se iz samog Akcionog plana, ponovo, ne vidi tačno u kom pravcu su te izmene usmerene. Jasno je da česte promene ključnih procesnih zakona

---

<sup>49</sup> [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi\\_zakona/2411-13.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2411-13.pdf)

<sup>50</sup> E. Durutović, referat “Ujednačavanje sudske prakse”, dostupan na <http://sudovi.me/cenp/zakoni-i-drugi-propisi/>, 17.09.2013. A. Jaganjac, “Ujednačavanje sudske prakse”, uvodno izlaganje sa 6. konferencije predsjednika sudova u Bosni i Hercegovini, Sarajevo, 12. i 13. maj 2010. godine. U vezi sa uporednom evropskom praksom osiguravanja ujednačenog tumačenja prava v. naročito D. Aviani, D. Đerđa, “Uniformno tumačenje i primjena prava te jedinstvenost sudske prakse u upravnom sudovanju”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 49, 2/2012., 369.-394

predstavljaju problem i za nosioce pravosudnih funkcija, koji moraju da se valjano pripreme za primenu novih normativnih rešenja, i za građane, jer česte izmene zakona nesumnjivo ne vode pravnoj sigurnosti. Sa druge strane, pokazalo se da su brojna rešenja ključnih procesnih pretrpela ozbiljne kritike naučne javnosti i pravnih praktičara<sup>51</sup> i da su promene odista neophodne. Ipak bi pre ponovnih značajnih promena ovih propisa valjalo sprovesti ozbiljnu i sveobuhvatnu javnu raspravu.

Još jedan bitna novina koja se planira jeste uspešno okončanje početne obuke na Pravosudnoj akademiji kao obavezan uslov na prvi izbor na sudijsku funkciju. U ovom trenutku se planira samo da se kandidatima koji su uspešno okončali ovu obuku pruži “prednost” – tačnije, Visoki savet sudstva će, kada se usvoje Izmene i dopune zakona o Sudijama, biti dužan da na izbor za sudijsku funkciju predloži kandidata koji je okončao ovu obuku,<sup>52</sup> dok se planira i izmena ustavnog i zakonskog okvira kako bi se pohađanje i uspešno okončanje početne obuke na Pravosudnoj akademiji bude obavezan uslov za prvi izbor nosilaca pravosudnih funkcija.<sup>53</sup> Istovremeno se planiraju i značajna poboljšanja u pogledu načina rada i funkcionisanja Pravosudne akademije<sup>54</sup>, ali ono što nedostaje jeste ozbiljna analiza programa početne obuke na Pravosudnoj akademiji i njegovih eventualnih nedostataka, a još uvek nije moguća analiza rezultata rada onih kandidata koji su uspešno okončali početnu obuku na Pravosudnoj akademiji i imenovani su na pravosudne funkcije, budući da je prva generacija polaznika okončala obuku u februaru 2013. godine. Uz to, Strategijom i Akcionim planom planira se uvođenje obavezne stalne obuke za nosioce pravosudnih funkcija, administrativno osoblje u sudu, sudijske i tužilačke pomoćnike, kao i za izvršitelje i javne beležnike. Nesumnjivo je da trenutni kapaciteti Pravosudne akademije nisu takvi da bi ona mogla uspešno da odgovori na ovakve zahteve i da tako velikom broju korisnika pruži kvalitetnu obuku.

---

<sup>51</sup> Za pregledan prikaz kritike Zakonika o krivičnom postupku i Zakona o parničnom postupku v. A. Knežević Bojović i M. Reljanović, “Reforma pravosuđa”, *Usklađivanje prava Republike Srbije sa pravnim tekovinama EU: Prioriteti, problemi, perspektive*, Institut za uporedno pravo, 2012, 89-118

<sup>52</sup> Član 17. Predloga zakona o izmenama i dopunama Zakona o sudijama, dostupnog na [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi\\_zakona/2412-13.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2412-13.pdf)

<sup>53</sup> Strateška smernica 1.4.2.

<sup>54</sup> V. mere predviđene za sprovođenje strateškog cilja 3.2 – Unapređenje početne obuke na Pravosudnoj akademiji i povećanje njenog značaja prilikom prvog izbora za nosioce pravosudnih funkcija do uspostavljanja Pravosudne akademije kao obaveznog uslova za prvi izbor nosilaca pravosudnih funkcija.

## 5. Preporuke

Strategija reforme pravosuđa i Akcioni plan za njeno sprovođenje napisani su prilično ambiciozno, ali povremeno i neprecizno. Konačna verzija Strategije se razlikuje od njenih radnih verzija – što svedoči o tome da su prilikom izrade Strategije ipak uzimane u obzir preporuke i sugestije stručne i naučne javnosti, kao i da je rad na pisanju Strategije odista bio proces sagledavanja potreba pravosuđa u Srbiji. Sa druge strane, veliki deo javne rasprave bio je zapravo “jednosmerna ulica”, i razlozi zbog kojih su neka rešenja usvojena nisu do kraja objašnjeni javnosti. Istovremeno, usvojeni Akcioni plan sadrži mere koje su prilično neodređene prirode – naročito one koje su usmerene na izmenu ključnih procesnih zakona. Ovakva nedorečenost Akcionog plana može značiti da će konkretne izmene zavisiti od temeljne analize prakse i biti rezultat javne rasprave dok, sa druge strane, obeshrabruje činjenica da je propuštena prilika da se identifikuju kao prioritetni oni problemi na koje je već ukazala nauka i praksa.

Istovremeno, očekuje se usvajanje novog Zakona o sedištimama i područjima sudova i javnih tužilaštava, koji bi trebalo da, uz izmene stvarne nadležnosti viših i osnovnih sudova planirane Izmenom zakona o sudovima kao i izmene Zakona o sudijama, kojima će se omogućiti raspoređivanje sudija u nove sudove,<sup>55</sup> olakša pristup pravdi građanima i omogućiti ravnomernu opterećenost sudova i sudija. Povećanje broja osnovnih sudova nesumnjivo predstavlja pozitivan iskorak, ali ostaje da se vidi da li će se i ovom revidiranom pravosudnom mrežom postići željeni rezultati u punoj meri.<sup>56</sup>

Kako bi se izbegle neke od velikih grešaka prethodne reforme i uspešno izgradilo nezavisno i dobro pravosuđe, neophodno je u sprovođenje mera planiranih Akcionim planom uključiti sve ključne aktere, uključujući naročito predstavnike sudija, tužilaca ali i civilni sektor i naučnu javnost, i uložiti neophodan oprez prilikom planiranja konkretnih zakonodavnih intervencija. Izgradnja stabilnog i valjanog pravosudnog sistema nije sprint, već maraton, za koji je potrebna što šira podrška, odlučnost i racionalno planiranje.

---

<sup>55</sup> V. član 6. Predloga zakona o izmenama i dopunama Zakona o sudijama, dostupnog na [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi\\_zakona/2412-13.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2412-13.pdf)

<sup>56</sup> Kako se ističe u preporukama u vezi sa pravosudnim reformama u EU (v. [http://www.enj.eu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=136%3Ajudicialreform&catid=31%3Ajudicialreform&Itemid=245&lang=en](http://www.enj.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=136%3Ajudicialreform&catid=31%3Ajudicialreform&Itemid=245&lang=en), 16.09.2013.), uštede koje se mogu postići racionalizacijom pravosudne mreže mogu biti vidljive tek nakon većeg broja godina – utoliko je veći značaj.



**Ana Knežević Bojović, Ph.D.**

Research associate at the Institute of Comparative Law in Belgrade

**HOW DOES THE SERBIAN JUDICIARY BEGIN THE  
SCREENING PROCESS FOR CHAPTER 23:**

**A CRITICAL OUTLOOK ON THE NATIONAL JUDICIAL  
REFORM STRATEGY 2013-2018 AND THE ACTION PLAN  
FOR ITS IMPLEMENTATION**

Summary

The author presents her brief critical account of selected issues covered by the Serbian National Judicial Reform Strategy 2013-2018 and the Action Plan for its Implementation, having in mind the fact that these are the two documents the implementation of which will be a key issue in the EU accession negotiations for the Chapters 23 and 24. The author identifies some of the deficiencies and drawbacks of both the Strategy and the Action plan, but also comments on planned welcome changes to the Serbian regulatory framework.

***Key words:*** judicial reform, strategy, EU accession