

РЕФОРМА ПРАВОСУЂА И ГРАЂАНСКО ДРУШТВО:
НА ПУТУ КА ВЛАДАВИНИ ПРАВА

Реформа правосуђа и грађанско друштво:
На путу ка владавини права

Издавач

Топлички центар за демократију и људска права, Прокупље
www.topcentar.org.yu

За издавача

Драган Добрашиновић

Уредник

Милорад Бјелетић

Дизајн

Мирко Милићевић

Лектор

Драган Огњановић

ISBN 978-86-910513-0-3

Тираж

2000 примерака

Припрема и штампа

Досије Београд

Објављивње ове књиге подржала је је
Канадска агенција за међународни развој

Publication of this edition has been supported by
Canadian International Development Agency (CIDA)

РЕФОРМА ПРАВОСУЂА И
ГРАЂАНСКО ДРУШТВО:
НА ПУТУ КА ВЛАДАВИНИ ПРАВА

Прокупље 2007.

Садржај

Увод. 7

Марина МАТИЋ

Национална стратегија реформе правосуђа: потреба над
потребама на путу ка владавини права 9

Драган ТАЦИЋ

Љубомир ЈОВАНОВИЋ

Реформа правосуђа Србије у светлу Националне стратегије:
како до српског правосуђа по европским стандардима 20

Весна ПЕТРОВИЋ

Невладине организације за заштиту људских права –
подршка реформи правосуђа. 38

Национална стратегија реформе правосуђа 57

О ауторима 96

Топлички центар за демократију и људска права. 98

Увод

Успешна реформа правосудног система кључ је свеукупног друштвеног преображаја. Због тога се овом темом баве институције, стручна јавност, грађанско друштво, међународне организације и тела. Ипак, најзаинтересованији за суштинску реформу правосудног система јесу грађани Србије, који су дуги низ година плаћали скупу цену неефикасног, необјективног и непрофесионалног правосуђа.

Књига која је пред нама суочава нас са важним друштвеним питањима, која траже озбиљан, промишљен и критички одговор. Текстови који следе не нуде готова решења, већ пажљивог читаоца позивају на отворену полемику о стању и перспективама српског правосуђа. Да ли су Устав Републике Србије и Национална стратегија реформе правосуђа оптималан оквир за корениту реформу правосудног система, у којој је мери сам правосудни систем заинтересован за процес реформи, има ли правосуђе довољно унутрашње снаге да одговори на изазове који су пред њим, само су нека од питања са којима ће, директно или индиректно, читалац бити суочен.

Околност да је књига припремљена од стране Топличког центра за демократију и људска права, невладине организације која је дужи низ година ангажована на пословима чији је циљ изградња независног, ефикасног и професионалног правосуђа, нужно је као тему кандидовала улогу и место грађанског друштва у процесу реформе правосудног система и успостављању праксе владавине права.

Верујемо да ће ова књига додатно подстаћи јавну дебату, која ће допринети изналажењу најбољих решења у започетом

процесу реформе српског правосуђа. Време пред нама и догађаји који следе показате да ли смо заиста као друштво способни и вољни да препознамо оријентире за проналажење излаза из лавиринта у којем је српско правосуђе заробљено деценијама уназад.

Јул 2007.

Милорад Бјелетић
Драган Добрашиновић

Национална стратегија реформе правосуђа: потреба над потребама на путу ка владавини права

Увод

Усвајање различитих стратегија представља позитиван тренд у државној управи Републике Србије. У већини министарстава је у периоду од 2001. године до данас донета једна или више стратегија којима се најчешће предвиђају краткорочни и средњорочни циљеви и дефинише план реформи у складу са захтевима процеса придруживања ЕУ у будућем периоду.

Имајући на уму чињеницу да се Србија налази у процесу транзиције¹ и европске интеграције, неопходно је спровести обимне и сложене реформе. Стратегија, као документ којим се плански предвиђа процес промена, представља неопходан предуслов који омогућава координацију потребних активности.

У току процеса стабилизације и придруживања,² Комисија Европске уније прати реформске активности и испуњавање

1 Транзиција подразумева преображај државе и друштва у систем који је услашан са системом европских државних уређења и са, пре свега, економским системом ЕУ. Овакав преображај се постиже и његови резултати учвршћују кроз конституисање јаким државних институција, а пре свега судства које представља један од стубова државне власти.

2 Процес стабилизације и придруживања назив је за целовит стратешки приступ Европске уније земљама Западног Балкана, који је започет у јуну 1999. године. Процес стабилизације и придруживања подразумева читав низ активности и односа између заинтересоване државе Западног Балкана и ЕУ.

постављених циљева. Иако је Европска унија настала, пре свега, као економска заједница, предуслов стабилне економије и страних инвестиција представља јака правна држава у којој је загарантована владавина права и висок степен правне сигурности. С тога је остваривање владавине права један од битних циљева, и предмет надзора ЕУ у државама кандидатима, односно потенцијалним кандидатима за чланство.

Од почетка транзиције и демократских промена у Србији, приближавање европским стандардима демократских друштава се одвија различитим брзинама у различитим друштвеним сферама. У правосуђу су те промене до скоро биле само парцијалне. Разлог томе је чињеница да правосуђе, као сложен систем и један од стубова државне власти, не може да буде реформисано без стратегије, стихијски. Да би се сам процес овако осетљивих реформи спровео уз поштовање закона и законске хијерархије, а избегле негативне последице овако великих преображаја, било је потребно систематски приступити целом процесу. Пре свега израдити анализу стања у правосуђу, а онда и стратегију реформе које би обухватила читав процес систематских промена, почевши од доношења новог Устава.

Након израђене анализе, прикупљених мишљења и коментара стручне јавности и релевантних субјеката³, Министарство правде Републике Србије припремило је текст Националне стратегије реформе правосуђа, који је усвојила Народна скупштина 25. маја 2006. године⁴. Као основни циљ Стратегије изричито је наведено успостављање владавине права и правне си-

Више о самом процесу на интернет страници Канцеларије за придруживање Европској унији Владе Србије <http://www.seio.sr.gov.yu/>

Годишњи извештај Европске комисије о напретку Србије у Процесу стабилизације и придруживања за 2006. годину.
<http://www.seio.sr.gov.yu/code/navigate.asp?Id=48>

- 3 Представници Министарства правде, приликом припреме Стратегије, имали су на уму и документ „Основ стратегије реформе судства“ који је припремило Друштво судија Србије.
- 4 Одлука о утврђивању Националне стратегије реформе правосуђа, Службени гласник Републике Србије, бр. 44/2006.

гурности, кроз реформу судских органа и правосуђа у целини, односно враћање поверења грађана у правосудни систем Републике Србије, и остваривање даљег напретка у процесу приближавања Европској унији.

То што је Стратегија донета пре новог Устава Републике Србије не нарушава концепт систематске реформе правосуђа, јер Устав преузима решења која су постављена у Стратегији.

Национална стратегија реформе правосуђа заснива план систематске реформе правосуђа на остваривању четири основна начела:

1. Начело независности,
2. начело одговорности,
3. начело транспарентности,
4. начело ефикасности;

Национална стратегија реформе правосуђа има за циљ да кроз постављање основних принципа реформе система судства и осталих делова правосуђа, тј. Министарства правде, тужилаштва, система извршења заводских санкција и независних правосудних професија као што су адвокатура и јавни бележници, обезбеди општи оквир за образовање и организовање правних институција кроз чије функционисање би се остварили идеали владавине права, правне сигурности и повратило поверење јавности у правосудни систем.

Ради ефикасне реализације постављених циљева и праћења временског оквира у којем се реформа одвија, Влада Републике Србије усвојила је 6. јула 2006. године, Акциони план за реализацију Националне стратегије реформе правосуђа, који предвиђа скуп мера и активности које се у задатим временским оквирима морају реализовати ради окончања комплетног процеса реформе правосуђа до 2011. године. Свих дванаест основних циљева Националне стратегије реформе правосуђа⁵ подељени

5 – Начело независности: независно управљање судским системом, увођење независног судског буџета, независно утврђивање општег оквира и унут-

су према временском плану њихове реализације, на краткорочне (2006–2007), средњорочне (2008–2009) и дугорочне (2010–2011).

За и против Националане стратегије реформе правосуђа

Данас се више не поставља питање да ли су нам реформе потребне: постоји полазна тачка око које се већина слаже – реформе су у Србији неопходне. Иако се неће улазити у детаљније анализе разлога из којих су нам реформе потребне, мора се имати на уму да је разумевање разлога промена итекако битан аспект реформи. Мора се увек имати пред очима јасно дефинисан циљ и разлог зашто се нешто ради, како би се постигла права сврха онога што је планирано.

Потреба реформи у нашем друштву, па и у правосуђу постоји из два основна разлога.

Прво, нестанак социјалистичког друштвеног уређења и државне привреде увео је цело друштво у транзицију, која сама по себи подразумева промене, односно чак трансформацију на потпуно друге облике и друштвеног и економског уређења.

Друго, европска интеграција која је захватила целу постсоцијалистичку Европу, као и наша жеља да се приближавамо Ев-

рашњег уређења и рада судова;

- начело транспаратности: отворен процес избора, напредовања, одговорности и престанка судијске функције, одговарајући приступ информацијама из судских поступака, бољи активни однос са јавношћу и веће учешће јавности;
- начело одговорности: јасни стандарди за оцену успешности вршења судијске функције и резултата рада, делотворно управљање предметима, делотворно коришћење судских и тужилачких ресурса;
- начело ефикасности: бољи приступ правосуђу, стандардизовани систем обуке и стручног усавршавања, модерна опрема правосудног и казненог система.

ропској унији, подразумева испуњавање различитих критеријума за придруживање ЕУ који су као такви утврђени на Савету у Копенхагену 1993. године. Усклађивање правног система Републике Србије са правним системом ЕУ подразумева уградњу стандарда садржаних у правним тековинама ЕУ (*acquis communautaire*) у домаће законодавство.

Сама реформа, поред испуњења европских стандарда, има за циљ успостављање владавине права и повратак поверења јавности у правосуђе, што је шире гледано део основног циља реформе друштва – унапређење друштва у целини.

То значи, да реформа не треба и не може да се сведе на пуко симулирање остваривања ЕУ стандарда, како би се добила позитивна оцена од стране Европске комисије и остварио пријем у ЕУ, већ је потребно – трансформацијом друштва и реформом правосуђа – успоставити постојан систем који ће не само заменити стари, него и у свим аспектима функционисати боље.

Све ово подразумева конституисање јаким институција, кроз системско, а не *ad hoc* решавање проблема.

Када овако поставимо ствари, свако планирање реформе упућује на израду Стратегије као неопходне полазне тачке.

Јасно је да је потребно много тога урадити у циљу унапређења владавине права у Србији, а посебно напредовања Србије у правцу испуњења захтева за придруживање Европској унији. У Србији се и пре доношења Стратегије одвијао низ активности у циљу побољшања и унапређења – од којих је неке водило искључиво само Министарство правде, а неке су се реализовале у сарадњи са донаторима. С тога је јасно да би делотворнија координација обезбедила бољи напредак. Постојање јасно дефинисане Стратегије, уз подршку свих кључних чинилаца од важности за доношење одлука у оквиру Министарства правде, помоћи ће да се са сигурношћу предузму делотворни кораци у правцу реформе. Стратегијом се јасно дефинишу приоритети и тиме се олакшава представницима грађанског друштва и најширој јавности да се активно укључи у реформе, да критикује али и да подржава поједина решења.

Треба имати на уму да је Европска унија издвајала значајна средства преко CARDS програма,⁶ а од 2007. године замуњују их IPA фондови.⁷ Како би се лакше приступило овим фондовима потребно је да држава, односно њене институције утврде стратешке циљеве и приоритете, као и активности за њихово остваривање. Национална стратегија реформе правосуђа омогућава да надлежни органи приликом преговора са донаторима имају јасну визију у којим областима, на који начин и у ком временском периоду је потребна помоћ, а не да као у претходном периоду, донатори долазе и предлажу програме помоћи према својим плановима.

И поред тога што Национална стратегија реформе правосуђа представља значајан документ и оцењена је као позитиван корак од стране Европске уније и експерата Савета Европе, требало је водити рачуна о неколико питања приликом припреме овог документа.

- 6 У периоду од 2000–2006. године Европска унија је прижила Републици Србији финансијску помоћ из средстава CARDS програма (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization* – помоћ Заједнице за реконструкцију, развој и стабилизацију). Средства у оквиру CARDS-а више су имала карактер обнове и отклањања последица конфликта између земаља Западног Балкана, У Републици Србији средствима ове помоћи, у износу од 1,2 милијарди евра управљала је специјализована институција Европске уније, Европска агенција за реконструкцију.
- 7 Европска комисија је усвојила нови финансијски оквир за период 2006–2013. године, којим се успоставља нови финансијски инструмент за земље кандидате (БЈР Македонија, Хрватска и Турска) и потенцијалне кандидате за чланство у ЕУ (Албанија, Босна и Херцеговина, Црна Гора и Србија). Сви досадашњи претприступни фондови (*Phare, ISPA, SAPARD, и CARDS*) замениће се новим претприступним инструментом финансијске помоћи (*IPA – Instrument for Preaccession Assistance*). Финансијским пројекцијама предвиђено је да ће Републике Србија за национални ИПА програм за 2007. годину имати 186,7 милиона евра, за 2008. годину 190,9 милиона евра, а за 2009. годину 194,8 милиона евра. По висини средстава, ово је највећи износ међу земљама Западног Балкана, што значи да ће државни органи и институције Републике Србије морати да припреме и спроведу највећи број програма и пројеката. Помоћ кроз ИПА земљама кандидатима, као и потенцијалним кандидатима, треба, између осталог, да пружи подршку у напорима јачања њихових демократских институција и владавине права.

С једне стране, Аутори Стратегије препознали су важност постојања тела које ће бити одговорно за реализацију циљева и активности предвиђених Стратегијом и Акционим планом, и предвидели су оснивање Комисија за спровођење Националне стратегије реформе правосуђа.⁸ С обзиром, да Комисију чине представници различитих релевантних институција, који ће због својих обавеза моћи да се састају једном месечно, у Стратегији је предвиђено и формирање Секретаријата за спровођење Стратегије, као административно техничке подршке раду Комисије.

Комисија представља довољно јаку институцију, која може да обезбеди политичку подршку за спровођење Стратегије, али јој недостаје стабилност сталне институције. Политичке промене, као што су последњи избори одржани у јануару 2007. године, када је политичким странкама било потребно четири месеца да формирају нову Владу, значајно су утицале на спровођење реформе. Наиме, представници Министарства правде, Одбора за правосуђе Народне скупштине и Министарства финансија, након избора нису имали легитимитет да доносе одлуке.

Уопште, главни недостатак Стратегије представља овакав карактер Комисије, као главног тела које спроводи реформе планиране у Стратегији.

8 „Састав Комисије чиниће представници свих релевантних правосудних институција. Представника Министарства правде предложиће министар, представника Врховног суда предложиће председник суда, представника Одбора за правосуђе Скупштине Србије предложиће председник Одбора, представника Републичког тужилаштва предложиће Републички тужилац, представника Друштва судија предложиће Управни одбор, представника Друштва тужилаца предложиће Управни одбор, представника адвокатуре предложиће Управни одбор Адвокатске коморе Србије, представника Правосудног центра предложиће Управни одбор, представника Правног факултета Универзитета у Београду предложиће декан. Поред представника правосудних институција, у Комисији ће бити и представник Министарства финансија Републике Србије, који ће бити спона и гарант одрживости спровођења Стратегије у складу са могућностима буџета Републике Србије.

На основу предлога, Влада Републике Србије ће именовати чланове Комисије на период од две године са могућношћу продужења мандата. Комисија ће у оквиру својих надлежности формирати посебне радне групе које ће бити задужене за спровођење појединачних начела и циљева Стратегије.“

Комисија за спровођење Стратегије, зависна од политичке подршке, функционише ефикасно и без застоја само у периодима када нема институционалних криза услед политичких превирања у земљи, као што су изборна криза, парламентарне кризе, итд. У тим ситуацијама често може доћи до блокаде рада Комисије и Секретаријата за спровођење Стратегије, односно до застоја у спровођењу реформе правосуђа предвиђене Стратегијом.⁹

Са друге стране, тренутак у којем се налази наша држава, тј. окренутост спољно политичким активностима и питању очувања територијалног интегритета Републике Србије, јасно указује на то да реформа правосуђа не мора у сваком тренутку да буде приоритет Владе Републике Србије.

Из наведених разлога, како би се процес реформи одвијао без застоја, потребно је да њиме руководи тело коме ће Влада поверити мандат, а чије деловање неће зависити од политичких прилика, што је најжалост случај са Комисијом за спровођење стратегије.

Иста потреба за постојањем сталне институције која би организовано и координисано водила спровођење стратегије се јавља и у другим областима остваривања реформи.

Процес европске интеграције и реформа правосуђа у смеру хармонизације наших прописа са прописима Европске уније, подразумевају блиску сарадњу са међународним организацијама, страним експертима и донаторима, односно едукацију наших правника у циљу лакшег прилагођавања планираним новинама.

Да би се остварио циљ унапређења квалитета правосуђа, ова сарадња мора да има облик системског и организованог деловања на државном нивоу. На тај начин је једино могуће да се, кроз реформу, на ноге постави нови систем који ће функционисати и у пракси. Наиме, потребно је усагласити чији се моде-

9 Важни закони још увек нису донети, радне групе нису почеле са радом (Закон о судовима, Закон о нотарима, итд.) јер је потребна политичка одлука у ком смеру ће се одвијати реформа појединих правних области.

ли регулисања појединих правних области могу узети за узор, односно водити рачуна да компатибилне правне области и после реформе остану усаглашене и уклопљене у целину.

Кроз значајну подршку међународне заједнице у процесу спровођење реформе правосуђа, јављају се и различити утицаји. Страни саветници предлажу примену својих националних модела, који се некада уносе у наш правни систем без адекватног прилагођавања тако да настају већи проблеми (правосудни испит по угледу на немачки, тј. баварски модел, систем нотара, односно јавних бележника по угледу на француски модел, итд...). Све савете страних саветника и међународних организација је потребно узети у разматрање, као битно упоредно искуство, али је неопходно да се тај процес одвија у складу са усвојеном Стратегијом.

Један од честих проблема са којима се суочава наша држава јесте недостатак средстава за спровођење нових закона и стратегија који се усвајају. Приликом израде Стратегије, Министарство правде није обезбедило у буџету материјална средства неопходна за спровођење Стратегије. Проблем је превазиђен захваљујући брзој помоћи донатора, што не представља дугорочно решење. Секретаријат за спровођење Стратегије, као тело које непосредно спроводи Стратегију и одлуке Комисије, престаје са радом крајем 2007. године. Континуитет у спровођењу Стратегије требало је да се обезбеди преласком надлежности са Секретаријата на будућу Административну канцеларију Високог савета судства. Међутим, за сада је неизвесно да ли ће од 1. јануара 2008. године почети са радом Високи савет судства. Све ове недоумице озбиљно угрожавају континуитет процеса започетих промена, а самим тим и успех реформе правосуђа.

Још један од недостатака Стратегије је што је поред Националне стратегије реформе правосуђа, Министарство правде припремило још две стратегије: Стратегију за реформу система извршења заводских санкција и Стратегију борбе против корупције. Мишљења смо да би било боље да је Стратегија реформе

система извршења заводских санкција саставни део Националне стратегије реформе правосуђа, с обзиром да би то омогућило да Национална стратегија покрије све аспекте надлежности Министарства правде на једнообразан начин. То би, омогућило Министарству правде да убеди донаторе да финансирају и помогну и затворима и судовима у областима које су идентификоване као приоритет. Такође, постоји тесна међусобна повезаност између судова и затвора: рад једне институције значајно утиче на ефикасност и ефективност оне друге и обратно.

Треба имати на уму да правосуђе функционише као систем, и када се улази у овакве промене, потребно је водити рачуна да се подједнаком брзином реформишу сви делови правосуђа, како би и после промена правни систем наставио да функционише. Реформом треба подједнако обухватити судство и тужилаштво, што, чини се, није случај сада. Стратегија једним делом регулише положај тужилаца и јавног тужилаштва, мада им знатно мање посвећује пажњу у односу на то колико је заступљено судство.

У самој Стратегији, више простора се посвећује судском систему, док је процес реформе тужилаштва издвојен у посебни део Стратегије – „Реформа институција повезаних са судством“. Да би се створила јаснија слика какав је однос заступљености судства и тужилаштва у Стратегији вреди напоменути да је од 25 страна, колико има Стратегија, 19 страна посвећено судству, а само 6 страна делу „Реформа институција повезаних са судством“, у којем се налази и део о тужилаштву (2 стране). Јасно је да овај однос заступљености не одговара односу важности судства и тужилаштва у правосудном систему.

Закључак

И поред наведених недостатака, више у спровођењу него у самој Стратегији, може се закључити да је Националном стра-

тегијом реформе правосуђа први пут постављен потребан системски оквир за неопходну реформу правосуђа.

Доношењем Стратегије учињен је први корак ка модернизацији битног сегмента друштва, у оквиру свеобухватне друштвене трансформације. Веома је битно да је тај корак правилан, јер се на претпоставци његове исправности темељи читава конструкција будућег правосудног система.

Стратегија је постављена довољно широко тако да даје простора свакој демократској Влади да креира детаље у складу са својим политичким програмом и циљевима, и то је могућност у којој треба тражити начине да се поправе сви они недостаци које смо споменули. То нису ствари које Стратегију одређују као лош темељ или лош правац промена, већ ствари које треба исправити да би Стратегија била остварена онако како је замисљена. Овим проблемима треба приступити озбиљно, јер иако Стратегија на прави начин, по први пут системски и организовано трасира модернизацију нашег правосудног система, није највећи циљ и успех дефинисање добре Стратегије, него успешно остварење свих њених циљева, како Стратегија не би остала само још једна добра идеја заробљена на папиру.

Такође, треба имати на уму чињеницу да је Национална стратегија усвојена у Народној скупштини, уз подршку велике већине политичких партија, и да су основни принципи Стратегије уграђени у нови Устав Републике Србије, што представља довољан легитимитет за њено спровођење.

Драган ТАЦИЋ
Љубомир ЈОВАНОВИЋ

Реформа правосуђа Србије у светлу националне стратегије: како до српског правосуђа по европским стандардима

Увод

Република Србија мора да успостави систем заснован на владавини права уколико жели да постане стабилно и напредно демократско друштво – ово стално понављају како домаћи тако страни политичари, иако свесни да је веома тешко успоставити владавину права у земљи која је дуго година живела у ауторитарном систему. Један корак, ка промени и враћању поверење грађана у правосудни систем, учинила је Народна Скупштина Републике Србије када је 25. маја 2006. године, донела Одлуку о утврђивању националне стратегије реформе правосуђа¹.

Реформа правосудног система је саставни део – али и битна претпоставка – успешног остваривања целовите друштвене реформе, успоставе владавине права и ефикасне заштите грађанских права и слобода.

Доношење нових закона из области правосуђа је други корак: реформа правосуђа као стратешки циљ има подизање квалитета правосудне праксе до нивоа које одговара модерној ев-

1 Одлука о утврђивању Националне стратегије реформе правосуђа, Службени гласник Републике Србије, бр. 44/2006.

ропској држави и потребама њених грађана. Независни, самостални и добро образовани носиоци правосудних функција неопходан су услов заштите високих европских стандарда људских права и слобода.

Реформа правосуђа а и друштва у целини је процес који ће трајати више година. Садашња организација судског система у Републици Србији потиче из социјалистичког периода, када је правосудни систем био заснован на интегрисаном систему савезних и републичких судова. Такав систем је коначно отишао у историју након издвајања Црне Горе у мају 2006. године и престанка постојања државне заједнице СЦГ. Судску власт у Србији врше судови опште и посебне надлежности. Судови опште надлежности су подељени у три категорије: Врховни суд Србије, Окружни и Општински судови.

Закон о уређењу судова² предвиђа успостављање четири нова Апелациона суда и новог Управног суда. Њихово оснивање и почетак рада до сада је неколико пута одлагано. Тешко је поверовати да ће наведени судови почети са радом и у новом предвиђеном року, јер нису узети у обзир многобројни проблеми (просторни, кадровски, финансијски) који још увек нису решени, па ће се са почетком примене нове организације судова очигледно причекати.

Недостаци у спровођењу реформе правосуђа

Стручњаци за област организовања правосуђа и законодавство из Европске уније и међународних и регионалних организација, су последњих година, у више наврата, анализирали и оцењивали различите аспекте и функционисање правосуд-

2 Закон о судовима, последње измене у Службеном гласнику Републике Србије, бр. 29/2004.

ног система у Србији³. Ови извештаји су били пропраћени већим бројем препорука и сугестија, али најчешће без конкретних практичних предлога који би могли довести до унапређења правосудног система. И поред одређеног степена политичке нестабилности, која је карактеристична за целокупан процес транзиције у Србији, истинска реформа правосуђа се, уз одређене пропусте и недоречености, ипак дешава.

Проблеми су највидљивији у фази израде законских предлога, где је очигледно одсуство консултовања и учешћа стручне јавности. Бројни законски предлози су засновани на лошим анализама процене спремности одређених правосудних или државних органа да преузму конкретне послове, обавезе или задужења која се новим законима који се доносе пред њих постављају.

Најновији пример је доношење Законик о кривичном поступку (ЗКП)⁴ чије су поједине одредбе ступиле на снагу одмах по доношењу, а је било је предвиђено да закон у целини почне да се примењује од 1. јуна 2007. године. То се није догодило, па је наврат-нанос дошло до одлагања примене ЗКП до 31. децембра 2008. године, пре свега због неспремности тужилаштва (ка-

3 Годишњи извештај Европске комисије о напретку Србије у Процесу стабилизације и придруживања за 2006. на сајту Канцеларије за придруживање ЕУ.

<http://www.seio.sr.gov.yu/code/navigate.asp?Id=48>

Извештај се, као и сви претходни, бави проблемима правосуђа.

„Извештаја о спремности Србије и Црне Горе за преговоре о закључивању Споразума о стабилизацији и придруживању са Европском унијом“, посебну пажњу поклања судству.

<http://www.seio.sr.gov.yu/code/navigate.asp?Id=184>

Правосуђем увек баве и сви годишњи извештаји о Србији Савета Европе (<http://www.coe.int>) и Организације за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС) <http://www.osce.org/serbia/>,

На линку можете наћи и најновији извештај Мисије ОЕБС-а на српском језику из марта 2007.

4 Законик о кривичном поступку, Службени гласник Републике Србије бр. 46/2006.

дровске, просторне, финансијске итд.), да преузме вођење истраге и друге послове из предкривичног поступка који су новим ЗКП-ом били одређени. Та недовољна припремљеност и неодговарајућа анализа свих аспеката дејства нових законских решења, није се десила само у овом случају, сетимо се више пута доношеног и мењаног Закона о судовима и судијама, Закона о тужилаштву, Закона о раду те многих других закона чије су промене, измене и допуне често припремане и пре него што су почели и да се примењују. Овакав начин рада има веома штетне последице, пре свега на правну сигурност наших грађана и правних лица. Подрива се поверење јавности у законодавца и правосуђе и шаље лоша поруку свима онима који траже правну сигурност да би евентуално инвестирали у нашу земљу.

Почесто се, у досадашњем спровођењу реформе правосуђа, игнорисала, или није у довољној мери уважавала, неопходност усаглашавања са стандардима Европске уније у овој области. А то је у несугласности са јасним опредељењем грађана и државних органа да Србије у догледно време постане ревноправна чланица европске породице народа⁵. Ако нас, према проценама експерата и искустава земаља које су већ прошле пут којим ми идемо (Словенија, Словачка, Бугарска, Румунија, идр.), очекује хармонизација (израда нових и усаглашавање постојећих законских и подзаконских аката) са више десетина хиљада страница текста правних тековина ЕУ (*acquis communautaire*), онда је, у најмању руку, неодговорно да прописе које сада доносимо не усаглашавамо са правом ЕУ⁶.

5 Резолуцији о придруживању Европској унији Скупштине Србије, Службени гласник Републике Србије, бр. 112/2004.

6 Пуно информација о хармонизацији и уопште о европској интеграцији на исцрпној презентацији Канцеларије за придруживање Владе Србије <http://www.seio.sr.gov.yu>

Реформа правосуђа и нови Устав

Какав је статус правосуђа и судија након почетка реформе, а нарочито након доношења новог Устава⁷, и како се наведено одражава на правосудни систем питање је које се заинтересованим грађанима само по себи намеће. Венецијанска комисија⁸ разматрала је нови Устав Републике Србије и ставила озбиљне примедбе, пре свега када су у питању одредбе које се односе на независност правосуђа⁹. Овакав став није представљао велико изненађење за стручну правничку јавност Србије, јер је већ раније указивано какве све последице могу да изазову тада предложена, а касније усвојена уставна решења у области правосуђа.

Пре свега, може се оценити да уставне гаранције независности судства нису довољно чврсте, пре свега због чињенице да су у великој мери пребачене са уставног на законски ниво. Овакво решење није добро због, још увек, нестабилне и променљиве политичке ситуације, због тога што смо још увек земља са великим утицајем дневне и ускостраначке политике на правосуђе и малим утицајем јавног мњења на политику. Због

7 Устав Републике Србије, Службени гласник Републике Србије, бр. 98/2006 од 10. 11. 2006.

8 Више информација о Венецијанској комисији на знаничној презентацији <http://www.venice.coe.int/>

9 Мишљење Венецијанске комисије о новом Уставу Србије, усвојено на 70 пленарној седници Комисије [http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)004-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp)

Мишљење се посебно детаљно бави питањима правосуђа.

Заниљиво је анализирати и Мишљење, усвојено на 64 пленарној седници Комисије, о положају правосуђа у једној од радних верзији Устава Србије из 2005, донето на захтев тадашњег Министра правде

[http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)023-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)023-e.asp)

Очигледно је да су неке препоруке из овог Мишљења усвојене, нпр. у усвојеном Уставу нема оштро критикованог решења из радне верзије о избору судија на „пробни период“.

тога су потребне шире и чвршће гаранције независности правосуђа, пре свега кроз одговарајуће уставне одредбе, јер те уставне гаранције онда није лако мењати због саме процедуре доношења и промене Устава. Да има места забринутости за независан положај правосуђа говори и чињеница да се закони, којима се одређује област правосуђа, доносе по уобичајеној процедури. То ствара могућност да свака политичка опција која обезбеди одговарајућу већину у Скупштини, може да мења законе о правосуђу када, како и колико хоће без потребе за обезбеђивањем ширег политичког консензуса кроз квалификовану већину.

И нови, као и стари Устав, предвиђа сталност судске функције, с тим што је у новом Уставу предвиђено да ће се кандидати, који се први пут бирају за судију, бирати на период од 3 године. Одредбом члана 148. новог Устава прописано је из којих разлога може судији да престане функција мимо његове воље. То је могуће само када наступе унапред предвиђени услови или разлози за престанак односно разрешење судије.

Организација и надлежност судова прописана је чланом 143. Устава и њиме је одређено да се та област уређује законом, док Устав једино прописује да у организацији судова мора да постоји Врховни касациони суд. Чланом 150. Устава одређено је где судија врши своју функцију, па је ради целовитог сагледавања овог сегмента неопходно видети како је ово питање уређено Уставним законом¹⁰. Члан 5. став 2. Уставног закона прописује рокове у којима ће Народна скупштина ускладити са Уставом законе који се односе на примену одредаба устава на судове, па и на њихову организацију и надлежност и одређује да ће то учинити у току другог заседања након избора Владе. Чланом 6. став 1. Уставног закона прописано је да сада постојећи судови настављају да раде до тренутка када се ти закони ускладе са Уставом. Како ће изгледати организација надлежност судова после усклађивања закона са Уставом, за сада не знамо, али начелно гледано постоје три могућности.

10 Уставни закон за спровођење Устава Србије, Службени гласник, бр. 98/2006.

Прва је да постојећи судови и судије наставе са радом, јер је судијска функција стална (чан 146. став 1. Устава). Поред тога, судија има право, на основу члана 150. став 1. Устава, да врши функцију у суду за који је изабран.

Друга могућност је да се постојећи судови укину и да изгубе већи део своје надлежности, те да се оснују неки нови судови. У том би случају, сходно члану 150. став 2. Устава, Високи савет судства врши премештај судија и судова који се укидају у новоосноване судове.

Трећа могућност је да постојећи судови наставе са радом, а да се, поред њих, формирају и нови судови. То би резултирало тиме да судије настављају да врше своју функцију у судовима у којима се налазе и који настављају са радом, а за новоформиране судове се врши избор судија. За те новоформиране судове, сходно члану 147. Устава, избор врши или Високи савет судства (уколико бира кандидате који су већ на судијским функцијама) или Народна скупштина, на предлог Високог савета судства (међу оним кандидатима који нису на судијским функцијама и који се бирају на период од 3. године).

Члан 7. став 1. Уставног закона прописује да ће се избор председника Врховног касационог суда извршити најкасније у року од 90 дана од дана конституисања Високог савета судства, а став 2. истог члана прописује да ће се избор судије и председника осталих судова извршити најкасније у року од 1 године од дана конституисања Високог савета судства. Употребљавају се изрази „први избор“ и „избор“ и то је оно што уноси додатне недоумице. Уставним законом се не уређују друштвени односи, већ само прелазни период између старог и новог Устава и он не може да уреди неке односе другачије него што их сам Устав одређује. Као што је већ напред речено, Устав не дозвољава прекид судијске функције садашњим судијама, па се израз „избор“ председника судова и судија не може тумачити као реизбор постојећих судија, већ једино у смислу попуњавања судијских места у некој будућој организацији судова.

Реформа правосуђа и људски ресурси

У оквиру реализације Националне стратегије реформе правосуђа неопходно је размотрити ниво расположивог судијског кадра. Стручност судија, према непристрасним оценама, није задовољавајућа. Овакво стање узроковано је, пре свега, начином избора судија у предходном периоду, системом њихове обуке, недостатком дефинисане одговорности за квалитет рада и нивоом мотивисаности. Постојећи судски систем не гарантује најбољим кандидатима приступ судијским функцијама. Иако је постигнут знатан напредак у односу на претходна времена, још увек нема јасних и прецизних критеријума и мерила за избор судија. Не постоји ни редовно периодично оцењивање квалитета рада судија – њихов рад се једино процењује у поступку за разрешење или за напредовање у виши суд. Тиме се квалитет рада једног великог броја судија – који не раде толико лоше да би против њих био покренут поступак за разрешење, нити конкуришу за напредовање у виши суд – најчешће не процењује.

У нашем правосуђу не постоји ни систем који ће судије мотивисати да се едукују, стручно усавшавају и раде квалитетније, јер, без обзира на број потврђених односно укинутих одлука, сви примају исту плату. Наш систем не познаје дисциплинску одговорност судија, која би се оцењивала у односу на савестност њиховог рада. Због тога имамо случајеве да се притужбе странака председницима судова на рад судије, које су често основане, најчешће свде само на информисање председника суда. Наиме, пропусти судија су најчешће такви да не представљају разлог за разрешење судија. И када се пропусти понављају, и када судије не поштују одговарајуће законске одредбе о роковима и ажурности, председници судова имају ограничене механизме да реагују на такве појаве. Када се неки председник или председница и одлучи да покрене поступак за разрешење судије због нестручног рада и учињених пропусти

или других разлога, дуг поступак и неадекватно реаговање судско-персоналног већа обесхрабрује и друге и обесмишљава овакав напор. Све ово тражи да се у оквиру спровођења реформе правосуђа размотре и понуде одговарајућа законска решења.

Високи савет судства и реформа правосуђа

Након доношења новог Устава намећу се, као приоритетна, питања везана за усклађивање закона о правосуђу са Уставом. За ову прилику је потребно посебно нагласити питања везана за Високи савет судства, избор судија и председника судова, премештај судија и разрешење судија. Уставно решење, да све изборне чланове Високог савета судства, па и судије, бира Народна скупштина, у директној су супротности са међународним стандардима. Овако усвојено уставно решење не може се лако променити, али је могуће у законе, који ће уредити питање Високог савета судства, директно уградити неке од међународних стандарда.

Високи савет судства – тело које треба да гарантује независност судства и судија – мора да буде и само независно. Питање независности судске гране власти, у ствари је питање постојања гаранција судске независности. Када судија напредује из нижег у виши суд, кључна чињеница у томе треба да буде његова стручност, а да би био изабран у Високи савет судства кључно је поверење. Поверење, које она или он имају за улазак у Високи савет судства, указано је од својих колега. Они верују да њихов представник штитити њихову независност, а не интересе тренутних политичара на власти. Због тога је потребно законом предвидети да Народна скупштина у Високи савет судства може изабрати само оног судију кога су предложиле њене или његове колеге.

Веома важно је и питање разлога и поступка за престанак својства члана Високог савета судства, као и питање ко доноси одлуку о томе. Због начела поделе власти и начела независности судске власти у односу на друге две гране власти, не би се смело законским решењем предвидети да о томе одлучује искључиво сама Народна Скупштина.

Реформа и избор и разрешење судија

Када говоримо о избору судије, кључна ствар јесте питање критеријума и мерила на основу којих се то чини. Устав, чак ни оквирно, не одређује те критеријуме већ то питање у целости препушта законском уређењу. Због тога је врло важно утврдити, не само критеријуме на основу којих ће се судија бирати, већ и јасна мерила тих критеријума. Поступак предлагања кандидата и избор судија мора бити потпуно транспарентан, а потребно је обезбедити и заштиту права кандидата који учествују у поступку избора. Посебно је значајно питање карактера предлога који Високи савет судства даје Скупштини за избор судија и избор председника судова, тј. у којој мери овај предлог обавезује Народну Скупштину. По сада важећем Закону¹¹, уколико Скупштина не прихвати предлог Високог савета правосуђа, Савет је у обавези да предложи другог кандидата, тиме се Скупштини, односно у том мандату изабраним политичарима, представницима грађана, даје могућност да елиминишу кандидате које је струка предложила.

Питање разрешење судије може се оценити као најслабије решење у Уставу јер је ово питање у целости препуштено законској регулативи. Устав, чак ни у основама, не одређује који су то разлози за разрешење судија. Овакво решење је посебно

11 Закон о судијама, последња измена у Службеном гласнику Србије, бр. 46/2006.

опасно за независнот судија ако се има у виду да се закони у правосуђу доносе простом већином присутних народних посланика. На основу досадашње законодавне активност, можемо очекивати да ће, сваком променом распореда политичких снага у Скупштини, бити мењани разлози за разрешење судија.

Законом је потребно утврдити да се разлози за разрешење судија могу темељити само на питањима њихове стручности и савесности у обављању судијске функције.

Стручно усавршавање носилаца правосудних функција

Стручно усавршавање носилаца правосудних функција мора бити континуиран процес. Функцију стручног усавршавања сада обавља Правосудни центар, основан 2002. године као независна установа од стране Република Србија и Друштва судија Србије. Процена је да би ову институцију требало профилити и усмерити је у правцу да постане ембрион будуће „правосудне академије“, по угледу на најбоље европске или америчке школе те врсте (Немачка правосудна академија у Триру, Француска Народна школа за магистрате у Бордоу, Америчка правосудна академија у Риноу у држави Невади итд.). Стално стручно и специјалистичко образовање омогућило би судијама да прошире знања из граничних области које су у вези са њиховим послом (криминалистика, психологија, банкарство, рачуноводство, телекомуникације, компјутерско пословање итд.). Сматрамо да је сада прилика да се у склопу спровођења реформе правосуђа реорганизује систем обуке приправника, а све у склопу њихове припреме за веома одговорне и сложене послове који их у правосуђу, у будућности, очекују. Ово тим пре што је досадашњи начин обуке будућих судија, тужилаца и других био често неорганизован и претежно зависио од амбиције са-

мог приправника, тренутне организације у суду и од ангажовања председника суда да обезбеди услове за обуку приправника.

За промену оваквог стања било би потребно организовати обуку приправника под сталним надзором ментора, одређеног од стране председника суда из редова судија који имају склоности према педагошком раду. Потребно је приправницима, током приправничког стажа, зависно од могућности суда, обезбедити да заврше курсеве који омогућавају успешан рад у правосуђу, пре свега у области информационих технологија и познавања енглеског језика. Било би корисно периодично оцењивати њихов напредак и конципирати посебну и строжију врсту правосудног испита за рад у правосудним органима.

Преоптерећеност председника судова и судија административним пословима

Председници судова се бирају на основу квалитета рада и карактеристика, које обично укључују њихову способност руковођења, правну и судијску стручност и године искуства у правосуђу. Поред званичне улоге надгледања ажурности сваког судије, председници судова, стручњаци са велики искуством у правосуђу, служе као ментори младим и мање искусним судијама, који често имају посла са изузетно искусним адвокатима. Када је то неопходно и упутно, помажу мање искусним судијама у изузетним тешким и компликованим предметима. Председници такође брину о развоју људских ресурса у својим судовима, помажу судијама да усаврше своја знања и вештине упућујући их на даље стручно усавршавање које организује Правосудни центар и друге организације.

Успешно вршење ових различитих руководећих послова захтева много времена, али је од непроцењиве вредности за ре-

форму и побољшање квалитета правосуђа. Успешност председника судова у вршењу ових разнородних и разноврсних послова, међутим, ограничена је процедуралним правилима која им налажу да решавају многобројна, несудска питања која одузимају доста времена. У земљама континенталног права примарна дужност председника суда је да руководи и управља судом: овакав организациони модел доводи до тога да председници судова проводе већи део радног времена вршећи дужности које немају никакве везе са судијском функцијом. Полазећи од чињенице да одређена суђења трају по више година, од огромне је важности да се, у оквиру реформских захвата, пронађе начин да се – судијама са дугогодишњим радним искуством, а поготову председницима судова – омогући да мање времена посвећују несудским пословима. Тиме би им омогућили да се баве суштински питањима права и правде у судским предметима који су им додељени. Обзиром да у већини судова постоји велики број нерешених предмета и повећани прилив нових, руководиоци у правосуђу морају да спроведу промене у начину управљања судовима како би обезбедили да судије проводе, што је могуће више времена, радећи свој основни, судијски посао.

Судски буџет и судске таксе

Друштво судија Србије, већ дуже време, у више усвојених закључака и ставова, изражава забринутост због чињенице да судови не руководе сопственим буџетом. Та се забринутост уопштено односи на четири питања.

Прво, судије страхују да Министарство финансија није довољно информисано о хронично недовољном финансирању правосуђа, због чега су неки судови имали огромне буџетске дефиците који непосредно утичу на њихову способност да ажурно и успешно спроведу правду.

Друго, судије се брину да се надлежни руководиоци Министарства правде, који расподељују средства, не руководе одговарајућим стандардима при утврђивању приоритета, тако да најхитнији захтеви не добијају првенство. Ово, у најмању руку, указује на лошу комуникацију између судова и Министарства, које иначе има на располагању Закон о буџету, годишње планове судова, статистике о предметима као и месечне оријентационе норме, као основне критеријуме за израду буџета.

Треће, влада опште уверење да велики проценат судских такси никада не бива наплаћен, нити се врши контрола наплате и контрола начина обрачунавања такси, што значајно смањује средства доступна правосуђу у целини.

Четврто, судије наводе да извршна власт има пресудну реч у расподели средстава, чиме се подрива институционална независност правосуђа. Планирање буџета суда је принудно постало краткорочни задатак, заснован на неизвесном премошћавању мањка средстава како би се осигурао минимални ниво услуга.

Проблеми хронично недовољног финансирања правосуђа (да не говоримо о томе да се већ годинама не решавају стамбени проблеми судија и тужилаца и радника у правосуђу), су такође очигледни и када су у питању капитални издаци. И ако су судови овлашћени да, уз годишње захтеве за финансирање редовног пословања, захтевају додатна средства за велике издатке, као што су реновирање зграда, отклањање већих хаварија итд. Такве потребе обично бивају финансиране уз огромне тешкоће, уз велика закашњења, а често се дешава да и најкритичније потребе не бивају задовољене. Истине ради, ситуација око финансирања се у последње време нешто поправила, али председници судова и даље нису у стању да креирају и спроводе суштинске пословне планове издатака и да са поузданошћу предвиде колика ће средства бити на располагању. Вођење финансија додатно компликују и дугови судова који су преноше-ни из године у годину, што само отежава рад и функционисање

судова јер нису на време исплаћиване адвокатске услуге, накнаде вештацима, поротницима итд.

Када су у питању извори финансирања правосуђа, неспорна је чињеница да правосуђе може само да се финансира преко наплате судских такси и других услуга које пружа корисницима и грађанима. Садашњи начин финансирања правосуђа по коме судови таксе наплаћују, а затим прослеђују државној каси из које се према Закону 50% прихода од наплате судских такси враћа правосуђу, а онда преко Министарства правде расподељује судовима у сразмери са њиховим захтевима, споран је из следећих разлога:

Прво, овај метод прикупљања судских такси има значајне слабости. Закон не предвиђа делотворне механизме за наплату такси, тако да оне често не буду наплаћене. Досадашња пракса, да се налози за наплату судских такси достављају пореским органима, који би затим, тамо где такса ни после опомене за плаћање, није уредно плаћена, требало да је принудно наплате, показала се као потпуно неделотворна. Резултати наплате такси су очигледно катастрофални. Груба процена је да 20% до 40% такси уопште не бива наплаћено. Контрола обрачуна такси од стране судија, по предметима по којима поступају, не постоји, а добар број судија није, на одговарајући начин, обучен за ове послове. Поређења ради, у другим правосудним системима, укључујући и државне судове у САД, предмет се и не узима у рад, док се не уплати судска такса. Почевши од 90-тих година, у Европи се развио јасан тренд преношења буџетских функција на правосуђе, па су неке државе већ и усвојиле овај модел финансирања (судски буџет), укључујући Велику Британију, Данску, Шведску и др., док се Чешка, Македонија, Бугарска и Румунија припремају за овакав начин финансирања.

Друга слабост која проистиче из прве је да појединачни судови немају посебан подстицај јер немају ни посебне користи од спровођења успешног режима наплате такси.

Треће, због оваквог режима наплате такси највише штете трпе већи судови који наплаћују већину судских такси јер примају велики број предмета а имају и највеће трошкове.

Шире посматрано, велика управна овлашћења извршне власти над правосуђем, представљају опасност у погледу континуитета и стабилности правосудног система. Тренутна политичка ситуација у Србији је таква да избори доносе честа и значајна померања у области извршне и законодавне политике. Како нека нова политичка гарнитура победи на изборима и преузме власт, њена промена планова и приоритета реформи има последице које понекад драматично производе већу неизвесност и доводе до губљења замаха за спровођење реформе правосуђа. Таква неизвесност представља посебну опасност по правосуђе, чија би снага требало да буде заснована на стабилности и независности од тренутних политичких промена у оквиру демократског система.

Да би се ово избегло неопходно је у оквиру судске власти основати независну канцеларију за судску управу, па ће судска грана власти предлагати Скупштини сопствени буџет чији ће извор бити наплаћене судске таксе и друге судске услуге. Ово је већ широко прихваћен начин финансирања правосуђа у земљама континенталног права, где је прихваћено да већа, а не мања, независност правосуђа представља начин да се побољша судска ефикасност. Ово би могла бити добра визија и за Србију. Да закључимо, наш је став да је посебан судски буџет најбоље решење за правосуђе у Србији.

Осим наведеног, неопходно је да се у погледу накнада и социјалне заштите носилаца правосудних функција које ће бити финансиране из буџета имплементирају одредбе члана 6. став 4. Европске повеље о Статуту за судије које нарочито прописују какву плату и накнаду треба да добију професионалне судије, а нарочито да се обезбеди да судије које су достигле законски старосни услов за пензионисање и које су обављале судијску функцију током одређеног временског периода имају пензију

која је равна последњој плати коју је судија примао, а која би се усклађивала према расту примања судија који још раде. На овај начин би се избегла ситуација у којој један број судија прибегава у тим годинама одласку у адвокате или прихвата давање разних услуга и савета у консултантским фирмама и друге послове који нису у складу са њиховом досадашњом функцијом. Ово право је до сада резервисано искључиво за Министарство унутрашњих послова и његове припаднике, иако по основу Међународних докумената које смо навели а која нашу држава као чланицу Савета Европе обавезују, ово право припада и судијама.

Побољшање материјалног положаја носилаца правосудних функција кроз плате достојне величине позива којим се баве уз адекватне пензије, те решавање њихових стамбених проблема који се годинама не решавају, прави су начин да се заустави одлив најквалитетнијих кадрова из правосуђа и дође до обрнутог процеса. То би омогућило да се најбољи и најквалитетнији кадрови из адвокатуре, банака, осигуравајућих друштава, враћају у правосуђе. Тиме би сви изузетно много добили, и правосуђе и држава и грађани, јер бисмо добили стручно, ефикасно и квалитетно правосуђе које би утицало и на економски развој Србије, јер би на тај начин инвеститорима била послата порука и позив да улажу у Србију, јер је она стабилна правна држава, у којој су права и инвестиције заштићени.

Закључак

Навели смо више проблема који прате спровођење Националне стратегије реформе правосуђа Републике Србије, мада је остало доста отворених питања која су се јавила у протеклом периоду, која траже одговор а овом приликом нису обухваћена. Биће доста нових питања и дилема када се још дубље уђе у реформске процесе. За њих ће се свакако наћи простора и време-

на да буду разматрана и да се за њих дају одговарајућа решења. У овом тексту покушали смо да укажемо на одређене тешкоће и проблеме и да дамо одређене сугестије за које смо сматрали да су у овом тренутку најважније за спровођење реформе српског правосуђа.

Очигледно је да су усвајање и почетак примене Националне стратегије реформе правосуђа Републике Србије важни почетни кораци у процесу трансформације српског правосудног система. Доследност у спровођењу проklamованих принципа и степен спремности на континуирано критичко преиспитивање дефинисаних мера и активности, тест је који ће показати колико је наше правосуђе заиста спремно и заинтересовано за суштински преображај. Одговор на ово питање са нестрпљењем ишчекују српско правосуђе и грађани Републике Србије.

Весна ПЕТРОВИЋ

Невладине организације за заштиту људских права – подршка реформи правосуђа

Основна карактеристика невладиних организација је да их оснивају приватна лица (грађани), заинтересовани да покрену одређена питања за која нуде решења и на тај начин покушају да утичу на политику и друштвене реформе у земљи у којој делују. Зато су и засноване на добровољности и ентузијазму својих чланова и оснивача. Још је једна битна карактеристика ових организација, оне раде на непрофитној основи а циљ им је да својим деловањем остваре шири друштвени утицај и корист за грађане.

У последњим деценијама двадесетог века у свету је забележен пораст броја невладиних организација, а значајнији савремени друштвени активисти делују у оквиру невладиног сектора на глобалном, регионалном и националном плану. Многи теоретичари сматрају да је пораст броја организација цивилног друштва последица пада традиционалног политичког учешћа грађана као што су гласање, чланство у партијама и синдикатима. Утицај невладиних организација највише зависи од њих самих, али на њега у великој мери утичу околности у којима делују и однос државе према њима. Јасно је да ће значај рада невладиних организација бити много већи ако држава има позитиван став према њима и ако уважава њихов рад и обраћа пажњу на иницијативе које оне покрећу.

Правци деловања невладиних организација су различити, углавном су условљени савременим друштвеним изазовима на

које, сматра се, држава или приватни сектор не дају прави одговор и стога је неопходна шира друштвен акција. Задатак је невладиног сектора да укаже на негативне последице деловања државних органа, и да кроз грађанску акцију и уз помоћ медија, натера државу да уреди друштвену заједницу на начин који ће одговорати грађанима. Исто колико је обавеза невладиног сектора да заузима критички став према појавама које се, по његовом мишљењу, негативно одражавају на ширу друштвену заједницу, исто тако је његова улога и да помогне онима који доносе важне политичке одлуке. Зато невладине организације нису антивладине, како се често у домаћој јавности представља. Напротив, оне су веома корисне, посебно у друштвима која су у процесу транзиције јер својим саветима, професионалношћу и непристрасношћу могу да помогну да се реформе брже спроводе. Оне могу да буду партнер држави и да обаве неке послове за које државни апарат није спреман, обучен или нема довољно времена.

Невладине организације за заштиту људских права

Главни облици деловања невладиних организација за промоцију и заштиту људских права су пре свега залагање за примену постојећих и признатих међународних и националних стандарда људских права али такође и њихово побољшање, унапређивање и развој нових. Оне исто тако скупљају информације и упознају ширу јавност о кршењима људских права и извештавају о стању људских права. Њихова улога је за грађане много упадљивија када се појављују као заступници жртва кршења људских права пред домаћим органима и судовима али исто тако и пред међународним телима и судовима. Због искуства која стичу у редовном контакту са жртвама, оне могу да дају препоруке за ефикасно функционисање механизма за зашти-

ту људских права и да тако јачају утицај и улогу невладиних организација у међувладиним телима.

Њихова улога у контроли рада државних институција је такође веома битна. Оне врше надзор и документују кршења људских права и указују на слабости нормативних решења и лошу праксу државних органа. Пошто се много лакше него државни органи прилагођавају новим захтевима и учевају пропусте, оне се често удружују у спонтане коалиције или граде разгранату мрежу да би ојачале своју позицију и имале више успеха у настојањима да укажу на недозвољено понашање државних органа и на потребу да се испуне стандарди људских права.

Невладине организације се баве и образовањем из области људских права и оснивају библиотеке и центре за документацију који онда могу да користе сви заинтересовани, а у првом реду припадници правне професије.

Структура ових организација је такође веома разнолика, неке се баве само одређеним појавама, док друге могу да обухвате широко поље деловања. Велики је број невладиних организација које се баве директном заштитом жртава кршења људских права, пружањем правне помоћи или физичке заштите, али и оне могу да постоје као организације за заштиту појединих категорија (избеглица, мањина, жена, дискриминисаних и слично). Такође их можемо класификовати на истраживачке и заступајуће организације, али и оне могу да буду различито организоване тако да комбинују истраживања на терену и анализе стања људских права и јавно заступање.

Међународни положај

Да је рад невладиних организација користан и неопходан довољан је доказ то што је и на глобалном и на регионалном

плану успостављен одређени режим којим је рад невладиних организација учињен признатим. Оне су постали партнери Уједињених нација и њених специјализованих агенција¹. Још је Повеља Уједињених нација усвојена далеке 1945. године предвидела у свом члану 71 да Економски и социјални савет може да закључи споразуме „ради консултовања са заинтересованим невладиним организацијама за питања која улазе у оквир његове надлежности. Такви споразуми могу се правити с међународним организацијама, кад томе има места с националним организацијама после консултовања са заинтересованим чланом Уједињених нација.“ Овај члан Повеље је касније допуњен Резолуцијом 1296 (XLIV) Економског и социјалног савета у мају 1968. којом је предвиђено да невладине организације могу да добију консултативни статус у УН уколико им се циљеви подударају с циљевима ове организације и ако својим активностима подржавају и промовишу идеје УН и шире знање о њеном раду. Ово је уједно и услов за невладине организације да делују на универзалном плану. Резолуцијом су детаљно утврђени критеријуми по којима невладине организације могу да добију један од три могућа статуса. Први је такав да омогућава да неваљдина организација чак даје предлоге за дневни ред заседања Скупштине УН или других тела, други је онај који подразумева да представници невладине организације присуствују састанцима и имају потпуни приступ делегатима и документацији, док трећи дозвољава само повремене приступ састанцима и седницама.

Правилном бр. 80 Економског и социјалног савета успостављен је Комитет невладиних организација који одлучује о консултативном статусу и прима извештаје које невладине организације достављају Економском и социјалном савету. Невладине организације имају саветодавни статус и у другим организацијама и специјализованим агенцијама УН. Тај статус омогућава њиховим представницима да, под одређеним условима, подносе извештаје и да чак буду саслушани у органима

1 Детаљно о месту и улози невладиних организација у систему Уједињених нација на <http://www.un.org/issues/civilsociety/>

(комитетима или комисијама) специјализованих агенција као што су Међународна организација рада, УНЕСКО и сл.

Високи комесар за људска права Уједињених нација² може да укључи непосредно у свој рад невладине организације као партнере у решавању оних питања која се налазе у његовој надлежности. Зато невладине организације на свим нивоима сарађују с канцеларијом Високог комесара за људска права, а у једном броју земља постоје канцеларије овог тела и оне имају веома блиске и корисне контакте са свим невладиним организацијама које делују у тој земљи³.

У прилог тврдњи да се завидна пажња поклања активностима невладиних организација на универзалном плану говори и податак да је у УН усвојена Декларација о праву и одговорности појединаца, група и друштвених органа да унапређују и штите универзално призната људска права и основне слободе.⁴

Слично је и на регионалном нивоу. Савет Европе⁵ је такође предвидео да поједине невладине организације добију консултативни статус, а правила која уређују однос Савета Европе и невладиних организација садржана су у Резолуцији (93) 38, усвојеној на седници Комитета министара 1993. године.⁶

- 2 Више о Високом комесаријату за људска права Уједињених нација на интернет презентацији <http://www.ohchr.org/>
- 3 О активностима Високог комесаријата за људска права Уједињених нација у Србији <http://www.ohchr.org/english/countries/rs/index.htm>
- 4 После четрнаест година расправе и усаглашавања усвојена је децембра 1998. Позната је као Декларација о браниоцима људских права којом се тражи да се гарантује право грађанима да оснивају невладине организације, да њихово деловање владе прихвате и да их не спречавају да активно учествују у друштвеном животу. Пошто се ради о декларацији која по својој природи није обавезујућа то у извесној мери ограничава њене домашаје, али без обзира на то она има велики значај јер представља оквир за будуће деловање и можда нормативно регулисање статуса невладиних организација на међународном плану и обавеза држава у погледу њиховог рада.
- 5 Интернет презентација Савета Европе на српском језику на http://www.coe.int/t/sr/com/about_coe/
- 6 Статус добијају угледне организације активне на европском плану ако својим деловањем промовишу идеје европског јединства у јавности. Оне мо-

Извештаји невладиних организација упућени Секретаријату Савета Европе могу се проследити Комитету министара, Парламентарној скупштини, специјализованим комитетима Парламентарне скупштине или Конгреса локалне и регионалне власти Европе. Невладине организације могу бити позване на заседање Парламентарне скупштине и могу да учествују на седницама као посматрачи без права да говоре. Посматрачи невладиних организација морају да чувају тајност и правило је да немају приступ извештајима Комитета министара и извештајима неких комитета Парламентарне скупштине о појеним земљама. Састанци Комитет министара затворени су за јавност али невладине организације, иако не присуствују састанцима, имају подједнако важну улогу у процесу извршења одлука и препорука Комитета. Оне указују на обавезе влада, скрећу им пажњу на препоруке Комитета и надгледају њихову примену на националном нивоу.⁷

У европском надзорном систему невладине организације имају такође важну улогу. Члан 34 Европске конвенције о људским правима и основним слободама наводи да

„...Суд може да прима представке од сваке особе, невладине организације или групе лица који тврде да су жртве повреде права установљених Конвенцијом или протоколима уз њу ...“.

Невладине организације најчешће помажу жртвама кршења људских права у састављању индивидуалне представке и у

рају да буду непрофитне, међународно признате, основане и регистроване на основу закона и да делују на простору најмање две државе чланице. Седиште мора да им буде на територији неке од држава чланица Савета Европе. Невладине организације које имају консултативни статус у Савету Европе бирају Комитет и имају два пута годишње састанак с члановима Секретаријата. Органи Савета Европе блиско сарађују с невладиним организацијама које пружају активан допринос у припреми извештаја.

7 Националне и локалне невладине организације не могу да добију консултативни статус у Савету Европе, али могу да се повежу с једном од међународних организација и индиректно учествују у раду. Овај статус нема велики значај у пракси пошто формални статус или физичко присуство невладине организације на заседањима њених тела није једини облик деловања невладиних организација у систему Савета Европе.

свим наредним фазама поступка. Понекад оне саме заступају подносиоце пред Судом, мада се то ређе дешава. Досадашња пракса Европског суда и Европске комисије показује, да се по правилу, случај износи на суд на иницијативу неке невладине организације, када се унутрашњи правни лекови покажу неефикасним. Европска конвенција, такође предвиђа да председник Суда може у интересу исправног поступања позвати државу која није страна у поступку или свако заинтересовано лице, које није подносилац предствакe, да поднесу писани поднесак или узму учешће у расправи⁸.

Деловање невладиних организација за људска права у Србији

Цивилно друштво у Србији у савременом смислу те речи је веома младо. Невладине организације у Србији, у облику у коме се данас овај појам схвата, основане су у раним деведесетим годинама прошлог века, у време распада бивше Југославије. Наравно, било је организација грађанског друштва које су се оснивале још у 19. веку по стицању независности Србије и у периоду између два светска рата, оне су биле засноване на грађанским идејама које су обележиле сличне покрете у Европи тога времена.⁹ Ситуација није била много другачија ни у време реалсоцијализма, јер су се тада невладине организације оснивале и радиле у оквиру Социјалистичког савеза радног народа, специфичне кишобран организације која је, према теоретичарима самоуправног социјализма, требало да омогући друштва-

8 Члан 36, став 2 Европске конвенције. Невладине организације су ову могућност користиле и подносиле своје коментаре и тако дале много корисних информација и предлога, посебно у области упоредног права.

9 Више о настанку невладиних организација може се наћи у: Бранка Петровић, „Настанак невладиних организација у Србији“, *Република*, бр. 208–209, 1998; Вукашин Павловић, ур., *Потиснуто цивилно друштво*, Екоцентар, Београд, 1995.

ни и политички плурализам. Сама чињеница да су друштвене организација и удружења грађана и били обавезни колективни члан „Социјалистичког савеза“ и, да су били финансирани из државног буџета, говори о томе да они нису ни могли да буду независни, ни теоријски ни практично.¹⁰

Организације које се баве људским правима у Србији, почеле су да се оснивају деведесетих година прошлог века, као одговор на тешка кршења људских права у време сукоба на просторима бивше Југославије. Било је и пре деведесетих покушаја да делују поједина удружења грађана која су се борила за грађанска и политичка права, за слободу мисли и изражавања, укидање смртне казне, укидање вербалног деликта и демократизацију друштва уз пуно поштовање међународних стандарда људских права, али су они били углавном спорадични и нису окупљали велики број грађана.

Међутим, број невладиних организација основаних у последњих петнаестак година је велики, а многе окупљају веома истакнуте стручњаке, који својим знањем и искуством могу да помогну транзиционе процесе. Неке од њих су у великој мери професионализоване и опремљене богатим библиотекама и документационим центрима. Један број је развио образовне програме и повезао се са експертима из међународних организација, тела и судова тако да могу у сваком тренутку да одговоре захтевима судова, тужилаштва, полиције и других државних органа али такође и адвоката, студената, младих правника и других професија којима су знања из ове области неопходан, и да организују семинаре, конференције, саветовања и стручне састанке. Неке прате стање правосудних органа, посматрају суђења која сматрају важним, када оцене да њихово присуство може позитивно да утиче на ток суђења и праведно поступање у току поступка. Поједине невладине организације окупљају правнике и адвокате који могу да заступају жртве кршења људских права и да им пружају бесплатну правну помоћ.

10 Ж. Пауновић, „Кратка историја трећег сектора у Србији“, у *Трећи сектор у Србији*, Центар за развој непрофитног сектора.

Све у свему, неисцрпни су модалитети деловања организација цивилног друштва, посебно због тога што су оне много прилагодљивије и спремније на брзо мењање и усклађивање деловања са захтевима и потребама друштва у целини.

На другој страни је државни апарат, оптерећен бирократизованом процедуром која захтева време и усаглашавања на разним нивоима, и зато је често спор, и касно реагује на одређене захтеве друштва. Наравно, улога државе у реформи друштвеног система је најважнија, без ње она не може да буде спроведена. То и није посао невладиних организација већ државних органа. Изградња нових, демократских институција у периоду транзиције је најважнији и најтежи задатак за сваку нову, демократску власт. Реформа правосуђа је повезана са широм друштвеном реформом која има политичке, економске и друштвене димензије.

Међутим, правна реформа и реформа правосуђа није толико технички проблем, мада има и тих елемената и они морају да се узму у обзир, већ је једно од кључних политичких питања. Реформа институција, припрема нацрта закона које предлаже извршна власт, усвајање закона кроз парламентарну процедуру, уређивање администрације правосуђа захтева сагласност политичких елита и решеност да се успостави владавина права и поштује строга подела власти. Ово често није случај јер политичке елите тако губе политички, економски и шири друштвени утицај, па се зато дешава да баш оне коче реформе и постају главна препрека брзих реформи.

Реформа правосуђа и невладине организације за људска права

Нада да ће правосуђе у Србији, после октобарских промена 2000. године заузети место које му припада у демократском

друштву, до сада се углавном сводила на вербалну подршку, и упркос томе што је јасно да нема правне државе без независног судства, у пракси још увек није промењен инфериоран положај судске власти у односу на извршну и законодавну власт. Ако и јесте нешто учињено, то је недовољно да би се закључило да је циљ реформе – стварање независног и непристрасног судства – остварен.

Иницијатива за свеобухватну и корениту реформу правосуђа, које је у годинама пре 2000. било изложено јаким политичким притисцима и у које је јавност скоро потпуно изгубила поверење, посебно после избора у јесен 1996. године када је један број судија учествовао у изборним крађама, потекла је од невладиног сектора и од самих судија и тужилаца који имају логичну потребу да им се поврати углед који заслужују.

Национална стратегије реформе правосуђа усвојена је на седници Народне скупштине Републике Србије 25. маја 2006. године, а њен основни циљ је да се успостављањем владавине права и правне сигурности врати поверење грађана у правосудни систем Републике Србије. Стратегијом је одређен период од 6 година (2006–2012) за спровођење реформских циљева и успостављање правосудног система који ће одговорити потребама нових друштвених вредности и вратити поверење грађана у правосудни систем. Органи задужени за спровођење Стратегије реформе правосуђа су Комисија и Секретаријат за спровођење стратегије. Акциони план за спровођење Стратегије, усвојен јула исте године, представља разраду конкретних активности које је неопходно спровести ради остваривања четири кључна начела постављена у Националној стратегији: независност, транспарентност, одговорност и ефикасност правосуђа.

Да би се разумела и правилно усмерила будућа улога невладиних организација у демократским процесима који подразумевају и озбиљну и свеобухватну реформу правосуђа, морамо да сагледамо шта су невладине организације до сада својим

радом учиниле да допринесу да се побољша квалитет правосуђа, независност и непристрасност судова. Иако активности организација цивилног друштва често нису директно усмерене на реформу правосуђа оне на посредан начин утичу да се ова грана власти унапреди.

Невладине организације на специфичан начин доприносе ширим друштвеним реформама у Србији и то чине на различите начине. Један је да учествују у нормативној активности и да дају предлоге и нацрте одређених законских решења која су у складу с међународним стандардима. Неке невладине организације су и пре демократских промена 2000. године припремале предлоге закона и уставних промена, али је ова активност интензивирана после 2000. Пошто оваквих активности има много, набројаћемо само неке. Рецимо, Центар за унапређења правних студија, коме је то примарна делатност, израдио је неколико предлога закона (модели закона о лустрацији, отварању досијеа тајних служби, јавним нотарима, породици, слободном приступу информацијама од јавног значаја, о судовима и судијама, о задужбинама и фондовима, о заштити података о личности, против дискриминације, против дискриминације особа с инвалидитетом и сл.). Велики број невладиних организација у целој Србији већ неколико година води кампању за усвајање новог закона о невладиним организацијама. Београдски центар за људска права израдио је предлог Устава Србије и уставних решења за Србију и Црну Гору (Савезну Републику Југославију) 2000. године. Неке невладине организација су водиле кампање за усвајање нових закона о војсци и одбрани (да би се у њих уградило право на приговор савести, скраћење дужине војног рока и могућност цивилног служења војног рока) и за израду предлог закона о амнестији 2000. године.

Невладине организације покрећу и иницијативе за измене и допуне закона и често се удружују у *ad hoc* коалиције да би могле шире да делују. Велики је број локалних невладиних организација које се интензивно укључују у кампању и тако ути-

чу на велики број грађана широм Србије и траже подршку за своје предлоге и законска решења. Основано је и неколико трајних коалиција невладиних организација које су заједнички наступале и лобирале за конкретна законска и уставна решења и њихову примену када се усвоје.

Многе организације цивилног друштва спроводе истраживања јавног мњења и тако усмеравају своје активности и кампање. Ова истраживања се углавном публикују и могу да помогну да се одреди смер будућих активности које држава мора да преузме да би се стање поправило. Истраживања прате и озбиљне стручне анализе и предлози за побољшања, чиме се још више доприноси исправном идентификовању проблема и његовом елиминисању.

Последњих година невладине организације систематски проучавају стање људских права у земљи и подносе извештаје о томе. Извештаји се односе и на анализу рада судских органа и домете реформи, укључујући и реформу правосуђа. Оне могу објективније да оцене стање правосуђа, а у своје анализе укључују и предлоге за могућа побољшања. Тако, на пример, Фонд за отворено друштво прати процес придруживања Србије Европској унији и спроводи пројекат у који је укључен велики број невладиних организација, института и појединаца који редовно истражују и прате поједине области и испуњавање обавеза државе у процесу стабилизације и придруживања ЕУ.

Неке невладине организације се на веома озбиљан начин баве издаваштвом и тако доприносе да се преко стручне литературе правницима, судијама, адвокатима, тужиоцима приближи пракса међународних тела и судова и помогне да ускладе своју праксу с међународним стандардима. Такође постоје и публикације које су прилагођене широј популацији корисника у којима се грађани могу обавестити о својим правима, правним средствима и поступцима које могу да користе и обавезама државе. Литература је бројна и скоро све невладине организације, не само из људских права, већ и све оне које се баве демократизацијом, грађанским иницијативама, толеранцијом,

заштитом мањина, рањивих група, једнакошћу и сл. имају неки вид издаваштва као део редовних активности.

Допринос невладиног сектора у образовању из области демократије и људских права је велик. Скоро све невладине организације на локалном или републичком нивоу организују семинаре, саветовања, стручне расправе, конференције, радионице или неке друге видове образовних програма. образовање је можда и најважније јер без њега није могуће спровести озбиљну реформу. То је процес који има дугорочну перспективу и зато је веома важно да он буде настављен убудуће. Организације цивилног друштва су у сарадњи с мисијама Савета Европе и Организације за европску безбедност и сарадњу као и разним агенцијама УН, уз подршку великог броја донатора, страних амбасада, влада и страних владиних организација развиле уходане програме обуке из области људских права. Програми су рађени у сардњи с правосудним органима и удружењима у Србији, али такође и са страним невладиним организацијама и међународним невладиним организацијама, тако да је велики број међународних стручњака учествовао у семинарима и конференцијама. Преносећи своја корисна искуства из периода када су њихове земље усклађивале своје законодавство и праксу међународним стандардима, много су допринели да се обучи један број домаћих стручњака, који могу убудуће да воде образовне програме.

Невладине организације су помогле оснивање Правосудног центра за обуку и стручно усавршавање судија и тужилаца (Центар за обуку судија) и створиле солидну основу да се даље настави перманентно образовање судија и тужилаца.

Из свега што је до сада речено, јасно је да невладине организације и држава морају да нађу заједнички интерес, да у партнерским односима заједнички раде на спровођењу Стратегије и даљег развоја и унапређивања институција правосуђа и обимним реформама које предстоје. Посебно је важно да такав приступ буде усаглашен у државним структурама и да сва ми-

нистарства прихвате невладин сектор као важан ослонац за успешно спровођење реформи. За спровођење Стратегије одговорна је искључиво држава, она мора да створи уставне и законодавне оквире да се у неколико наредних година остваре дугорочни циљеви реформе, преносом све већих надлежности на Високи савет судства и јачањем положаја Административне канцеларије. Такође је важно да држава омогући аутономију јавног тужилаштва оснивањем Државног већа тужилаца и Административне канцеларије и помогне трансформацију Правосудног центра у Национални институт за обуку у правосуђу. Неопходан услов који мора да се испуни, а који зависи искључиво од државе, је да се ојача буџетска независност судства, рационализује судска мрежа, модернизује инфраструктура и опрема.

С друге стране, има много послова које могу заједнички да ураде држава и њен апарат у сарадњи с невладиним сектором.

У наредним годинама морју се унапредити законодавни оквир и хармонизовати закони Републике Србије са препорукама Савета Европе. У овом делу невладине организације, које окупљају велики број стручњака и имају дугогодишњу сарадњу са Саветом Европе, Организацијом за европску безбедност и срадњу, Уједињеним нацијама, страним институтима, међународним невладиним организацијама, међународним и домаћим стручњацима, академском заједницом у свету и у земљи, могу да буду активно укључене у процес. Уосталом неке организације су, како је то већ речено, доприносиле законодавној активности и до сада, и многи предлози и нацрти закона потичу баш од невладиних организација или коалиција које су их предлагале и водиле кампању за њихово усвајање.

Још је важнија активност невладиних организација на имплементацији закона. Често се усвојени закони не примењују и тако губе на значају. Невладине организације су те које могу лако и брзо да уоче слабости у примени и да укажу на недостатке које треба мењати и тако усавршавати законска решења у

циљу боље заштите појединаца. И ту држава треба да се труди да уважава примедбе и да на њих брзо реагује.

Независност судства не може се постићи ако грађани не почну веровати у њега. Зато је неопходно да се ради на томе да се створи добар однос судства и јавности, односно грађана. У овој сфери веома је важна улога медија као својеврсног „моста“ између јавности и правосуђа. Јавност у Србији углавном је мишљења да је правосудни систем неправедан, спор, неефикасан и у великој мери корумпиран. Отвореност носилаца правосудних функција према јавном мњењу помогла би бољем разумевању, успостављању адекватног ауторитета и одговарању на критике. Првенствено зато што слободни медији омогућавају да се уочене слабости и критике јавно саопштавају и да се кроз јавни, отворени и добронамерни дијалог актуелизују проблеми с којима се правосуђе суочава и понуде адекватна решења која ће истовремено водити рачуна и о интересима грађана. У овоме невладин сектор мора да одигра одговарајућу улогу. Невладине организације су много оперативније од државе, лако се организују и у кратком року су у стању да организују јавну дебату о појединим решењима и да понуде држави конкретна побољшања у законодавству или у пракси.

Оне такође могу да раде на унапређењу правне свести грађана и да заједно са струковним организацијама, удружењима судија, тужилаца, правника, новинара организују јавне дебате и шире знања о проблемима у правосуђу и да истовремено унапређују свест грађана о правима која им припадају и тако посредно допринесу да се права поштују и уважавају. Ово је посебно важно када је реч о људским правима која баш грађанима и припадају, међународно су заштићена и представљају уставну категорију. Зато би сарадња струковних организација и невладиних организација за људска права које се баве посматрањем стања људских права, помагањем и заступањем жртава кршења људских права и образовањем у области људских права могла да утиче на промену става јавности и изградњу поверења у судове и тужилаштва.

Србија је прихватила одређене међународне обавезе за чије је спровођење веома важно да правосудни систем исправно и правовремено функционише.¹¹ Национална стратегија реформе правосуђа наводи да се Влада Републике Србије „обавезала на спровођење програма реформи ради постизања делотворнијег, адекватнијег и модернијег правосуђа уважавајући права грађана Србије на приступ правди и правично суђење пред непристрасним судом у разумном року..“ како је то наведено у Европској конвенцији о људским правима коју је чланством у Савету Европе прихватила и Србија. Стратегија такође наводи да правосудни систем Србије мора да се прилагоди међународним стандардима и посебно се позива на Европску повељу о закону за судије из 1998. године, Основна начела независности судства УН, препоруке Комитета министара Савета Европе о улози судија и тужилаца. Процес придруживања Европској унији такође подразумева обавезу да се доследно спроведе национална стратегија о реформи правосуђа.

Када се има у виду да су невладине организације признати партнер свих међународних надзорних тела (уговорних тела УН, Европског суда за људска права, Европског комитета за превенцију тортуре и неких других) онда је јасно да оне треба да играју одређену улогу и на националном нивоу. Оне могу и морају да допринесу да се оствари циљ стратегије да се „успостављањем владавине права и правне сигурности врати поверење грађана у правосудни систем Републике Србије“. Оне врше директну заштиту појединаца пред уговорним телима УН

11 Међународне обавезе стварају се чланством у некој међународној организацији и ратификацијом међународних уговора. Србија је чланица Уједињених нација и ратификовала је најважније инструменте из области људских права (Међународни пакт о грађанским и политичким правима, Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима, Међународну конвенцију о укидању свих облика дискриминације, Међународну конвенцију о укидању свих облика дискриминације жена, Међународну конвенцију против мучења и других свирепих, нечовечних или понижавајућих казни или поступака). Чланством у Савету Европе Србија је прихватила конвенције и документе ове организације, међу којима је најважнија Европска конвенција о људским правима и основним слободама.

и Европским судом за људска права и развијају свест код државних органа, посебно правосудних о потреби примене међународних норми у домаћим поступцима. Невладине организације могу да идентификују несагласност с међународном праксом и да укажу изабраним предстваницима на свим нивоима од локалног до републичког на области права и праксе које захтевају додатно усаглашавање с међународним стандардима и озбиљнију реформу.

Развој и редовно образовање кадрова и појачавање капацитета правосуђа, полиције и других јавних институција је област у којој невладине организације већ дају велики допринос и тако треба да се настави. Држава мора да тражи подршку трећег сектора у јачању капацитета правосудних органа. Поред невладиног сектора у овоме такође морају да учествују институције образовања у области права. Мора да се развија сарадња између владиних агенција и институција, академског дела друштва и академских институција али и пословног сектора и опште јавности да би се обезбедила јача подршка за реформу. Ово је дуг процес у коме чак и минимални помаци могу да значе много у појединим областима и генеришу потенцијал за свеобухватну реформу. Зато треба посебно подржати невладин сектор и организације цивилног друштва да у овој фази дају све од себе и понуде своја знања и способности да се унапреди знање и примена међународног права и створе компетентне и обучене судије. Треба имати на уму да није могуће направити било какав позитивни помак и осигурати владавину права и потпуну доступност правди без мењања културе понашања и односа кључних институција као што је правосуђе, полиција или извршне власт према грађанима.

Неопходно је стално образовање и унапређење знања судија из области људских права. Људска права на међународном плану доживљавају своју трансформацију и она, будући да нису статична категорија, увек имају нову садржину и нова тумачења. Да би се обезбедило правно образовање за следеће генерације правника неопходно је да државне институције користе

искуства и знања која имају поједине невладине организације које се образовањем баве већ дуго низ година. Морају да се развију програми који ће омогућити редовну обуку и који ће дати основна знања за организацију правних клиника при правним факултетима универзитета у Србији.

Не можемо се задовољити само реформом која се тиче правосуђа у ужем смислу, зато што није довољно да се измени и унапреди култура и однос према људским правима судова, па чак не ни тужилаштва, ако још један веома важан актер у поступку пред судовима није свестан или пренебрегава своју улогу. Адвокати такође морају да ускладе своје понашање пред судовима са стандардима који важе у демократским земљама и помогну да се став и поступци судова мењају у позитивном смеру. Законитост у раду и професионални однос према предметима у којима може доћи до кршења људских права од стране адвоката једнако је важан колико и за судије и тужиоце. У овом послу кључну улогу треба да одиграју адвокатске коморе на свим нивоима и да установе одређена правила понашања и моралне кодексе.

Улога невладиног сектора не сме никако да буде занемарена у спровођењу Националне стратегије, државни органи, посебно правосудни, морају да увиде корист од сарадње с невладиним организацијама. Невладине организације за људска права јесу, и увек ће бити, оне које највише критикују државу. Таква и јесте њихова улога у друштву, оне треба да указују на проблеме који постоје у свакодневном животу у примени закона, појаве корупције у правосуђу и друге неправилности. Држава, с друге стране, не треба да их доживљава као непријатеље, већ напротив треба да саслуша све примедбе, оцени њихову основаност и реагује на оне које су оправдане и основане.

Република Србија
Народна Скупштина

НАЦИОНАЛНА СТРАТЕГИЈА
РЕФОРМЕ ПРАВОСУЂА

. Мај 2006. године .

Имајући у виду циљ Националне стратегије реформе правосуђа да, успостављањем владавине права и правне сигурности, врати поверење грађана у правосудни систем Републике Србије,

Свесни да владавине права и правне сигурности нема без јаких демократских институција правосудног система,

Полазећи од изражене потребе за спровођењем стратешких реформи на свим нивоима правосудног система,

Уважавајући опредељење изражено у „Резолуцији о придруживању Европској унији“ Народне скупштине Републике Србије и спремности да се испуне сви неопходни предуслови и све међународне обавезе Републике Србије,

На основу члана 73. тачка 2. Устава Републике Србије и члана 134. Пословника Народне скупштине Републике Србије („Службени гласник РС“, број 56/05 – пречишћен текст),

Народна скупштина Републике Србије, на Четвртој седници Првог редовног заседања у 2006. години, одржаној 25. маја 2006. године, донела је

О Д Л У К У

о утврђивању Националне стратегије реформе правосуђа

1. Овом одлуком утврђује се Национална стратегија реформе правосуђа. Национална стратегија реформе правосуђа одштампана је уз ову одлуку и чини њен саставни део.
2. Обавезује се Влада да:
 - а) донесе Акциони план за спровођење Националне стратегије реформе правосуђа;
 - б) обезбеди средства за спровођење Акционог плана за спровођење Националне стратегије реформе правосуђа;
 - в) именује чланове Комисије за спровођење стратегије.
3. Обавезују се сви државни органи предвиђени Националном стратегијом реформе правосуђа да непосредно сарађују на спровођењу Акционог плана.

4. Обавезује се Комисија за спровођење стратегије да обавештава Народну скупштину Републике Србије о спровођењу ове одлуке једном годишње.
5. Ова одлука ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“.

РС број 15

У Београду, 25. маја 2006. године

НАРОДНА СКУПШТИНА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

ПРЕДСЕДНИК
Предраг Марковић

НАЦИОНАЛНА СТРАТЕГИЈА РЕФОРМЕ ПРАВОСУЂА

I. ОПШТА ИНФОРМАЦИЈА

A. Увод

Постоји изражена потреба за спровођењем стратешких реформи на свим нивоима правосудног система у циљу успостављања владавине права и правне сигурности у Републици Србији.

Потреба за реформом узрокована је оштрим сукобом превазиђеног политичко-правног уређења заснованог на Уставу из 1990. године са новим друштвеним односима који почивају на сасвим другачијим начелима, принципима и вредностима. Уставна начела важећег Устава се не могу више компензовати новим савременим законима, а створила су правосудни систем који је подложен и отворен за непримерене утицаје. Вршење судске власти под оваквим околностима довело је до урушавања њеног угледа као државне институције. Поверење грађана у овакав правосудни систем је слабо.

Анализама спроведеним у протекле четири године идентификоване су и препознате следеће слабости:

- неадекватан уставни и законски оквир, што за резултат има прекомерна кашњења судских поступака, отежано извршење судских пресуда, неодговорност органа правосудног система, па и корупцију;
- претерано комплексан и широк систем судова, што за резултат има више трошкове пословања од неопходних а мање ефикасан приступ правди;
- нејасни стандарди избора, опозива, резултата рада и напредовања за судије, што за резултат има неједнаку делотворност правосудних органа и смањење поверења јавности у судијску професију;
- непостојање капацитета за интегрисано планирање, утврђивање буџета и мерење резултата, што смањује способност правосуђа да делотворно прати и унапређује резултате система;

- застарели модели функционисања правосудне администрације, што спречава делотворно спровођење правде и процесуирање предмета;
- тежак терет административних послова на судијама, што смањује судијску ефикасност и слаби морал у редовима судија;
- недостатак континуиране обуке судија и других носилаца правосудних функција, што представља препреку за развој модерног и професионалног кадра специјализованог за руковођење и судску управу;
- неадекватан програм на правним факултетима, што доприноси неприпремљености будућих лидера у правничкој професији и правосуђу;
- лоше опремљени и одржавани објекти, што ограничава приступ правосуђу и чини велики притисак на ресурсе у правосуђу;
- систем институција за извршење заводских санкција које су претрпане и застареле, што не подстиче на делотворан начин рехабилитацију нити задовољава међународне стандарде;
- недовољно коришћење информационе технологије и аутоматизованих система, што за резултат има стално коришћење неефикасне и радно интензивне праксе.

Како би отклонила наведене слабости, Влада се обавезала на спровођење програма реформи ради постизања делотворнијег, адекватнијег и модернијег правосуђа уважавајући права грађана Србије на приступ правди и правично суђење пред непристрасним судом у разумном року, и на тај начин одговорила новим друштвеним вредностима.

У Националној стратегији реформе правосуђа изложени су изазови са којима се суочава српско правосуђе у оквиру четири кључна начела и одговарајућих циљева. У засебном Акционом плану изложене су конкретне активности које је неопходно спровести да би се постигли ти циљеви.

Б. Кључна начела

Делотворно правосуђе се заснива на четири кључна начела: независност, транспарентност, одговорност и ефикасност, која обезбеђују

оквир за успостављање, развој и организовање правосудних институција. Правосудни систем који може да у потпуности одговори интересима и правима свих грађана настојаће да унапреди ова кључна начела у свакој фази развоја правосуђа и права.

Ова Стратегија, која је првенствено усредсређена на републички судски систем, примењиваће ова кључна начела у циљу постизања:

- судског система који је независан;
- судског система који је транспарентан;
- судског система који је одговоран;
- судског система који је ефикасан.

Кроз примену ових начела Стратегија ће омогућити Републици Србији да лакше спроведе процес придруживања Европској унији поштујући стандарде и норме обављања правосудних функција садржане у релевантним документима међународне заједнице.

В. Циљ Стратегије

Успостављањем владавине права и правне сигурности вратити поверење грађана у правосудни систем Републике Србије.

II. СПРОВОЂЕЊЕ

А. Нови уставни и законски оквир

Садашње стање

Устав Републике Србије из 1990. године је незаобилазна препрека на путу успостављања владавине права као врховне вредности уставног поретка. Иако је Устав прокламовао начело поделе власти као облик њене организације, уместо идеолошке флоскуле о јединству народне власти, затим извео из ове поделе начело независности и самосталности судске власти као начело њене институционалне независности а сталност судске функције као начело индивидуалне независности судија које врше судску власт, даље од ових начела, на жалост, није отишао. Чињеница да недостаје конзистентан, свеобухватан заокружен и доследно разрађен систем неопходних уставних начела о гаранцијама независности судске власти и судија показује да у ствари

циљ уставотворца није био успостављање независне судске власти. Права намера оваквог уставног одређења судске власти као зависне и несамосталне, садржан је у идеји очувања филозофије и идеологије затеченог политичког и државно-правног система. Последице оваквог уставног решења су и данас присутне. Судска власт, која је и иначе институционално најслабија грана власти, без уставних гаранција самосталности и независности успостављена је као незаштићена грана власти, лако подложна и отворена за непримерене утицаје. Вршење судске власти под оваквим околностима неминовно је довело до потпуног урушавања угледа судске власти као државне институције. Поверење грађана у овакву судску власт је слабо. Тужилаштво, правобранилаштво и адвокатура као делови правосудног система су неминовно поделиле судбину судске власти јер су по природи функција које обављају за њу везане.

Може се закључити да је Устав остао чувар превазиђеног политичко-правног уређења које је дошло у оштар сукоб са новим друштвеним односима заснованим на сасвим другачијим начелима, принципима и вредностима. Уставна начела важећег Устава се не могу више компензовати новим, савременим законима.

Правосудни систем у новом Уставу

Уставна начела положаја судске власти и целог правосудног система у новом Уставу морају изразити потпуно нове државно-правне, политичке и економске потребе. Она морају пружити судској власти јасне и несумњиве гаранције институционалне и индивидуалне независности и самосталности. Само такво уставно уређење судске власти може јој дати прилику да буде гарант владавине права као претпоставке правне државе. Држави која претендује да буде правна, организована на уставном начелу поделе власти, неопходни су независни судови и независне и самосталне судије. С једне стране због потребе успостављања неопходне равнотеже између друге две гране власти и спречавања да се једна власт наметне другој и с друге стране због заштите индивидуалних слобода и права грађана.

Нови устав мора да утврди и гарантује независност и самосталност судске власти уз уважавање начела поделе власти која се заснива на равнотежи и међусобној контроли три власти.

Институционална независност мора бити обезбеђена успостављањем новог правосудног органа као уставне категорије. Осни-

вање, надлежност, организација, састав и мандат овог органа морају бити предмет уставне материје.

Индивидуалну независност судија гарантоваће нови правосудни орган тако што ће имати искључиву надлежност да одлучује о коначном избору након избора судија на одређено време, затим о напредовању, одговорности, разрешењу, материјалном положају, сталности, непреместивости, имунитету и едукацији.

Нови законски оквир мора се ослањати на уставна начела како би се иста у потпуности реализовала.

Основна уставна начела требало би да гарантују:

- владавину права као врховну вредност Устава;
- да уређење власти почива на подели власти на: законодавну, извршну и судску, те да се њихов однос заснива на међусобној равнотежи и контроли;
- да судску власт врше судови који гарантују владавину права, и да судска власт има искључиво право да примењује правду на основу Устава и закона;
- да је Високи савет судства гарант институционалне и индивидуалне независности и самосталности судова и судија и да је оснивање, надлежност, одлучивање и састав Савета уставна категорија;
- да су судови и судије независни и самостални у спровођењу правде и потчињени само Уставу и закону;
- да се у складу са начелом поделе власти и парламентарне одговорности Министарства правде, успостави оптималан однос надлежности Министарства правде и Високог савета судства, као институција које су одговорне за функционисање правосудног система;
- да судски систем Републике Србије сачињавају: Врховни касациони суд, апелациони, виши и основни судови;
- да се Врховни касациони суд оснива као нови највиши суд у Републици;
- да се ради решавања управних, привредних, прекршајних или других спорова оснивају специјализовани судови у складу са законом;

- да је јавно тужилаштво самостални државни орган који гони учиниоце кривичних и других законом одређених кажњивих дела и улаже ванредна правна средства ради заштите уставности и законитости;
- да се адвокатура и јавно бележништво установљавају као уставне категорије.

Б. Органи за спровођење

Одговорност за реализацију циљева и активности предвиђених Стратегијом реформе правосуђа и Акционим планом биће поверена десеточланој Комисији за спровођење стратегије.

Састав Комисије чиниће представници свих релевантних правосудних институција. Представника Министарства правде предложиће министар, представника Врховног суда Србије предложиће председник суда, представника Одбора за правосуђе Народне скупштине предложиће председник Одбора, представника Републичког јавног тужилаштва предложиће Републички јавни тужилац, представника Друштва судија предложиће Управни одбор, представника Друштва тужилаца предложиће Управни одбор, представника адвокатуре предложиће Управни одбор Адвокатске коморе Србије, представника Правосудног центра предложиће Управни одбор, представника Правног факултета Универзитета у Београду предложиће декан. Поред представника правосудних институција, у Комисији ће бити и представник Министарства финансија, који ће бити спона и гарант одрживости спровођења Стратегије у складу са могућностима буџета Републике Србије.

На основу предлога, Влада ће именовати чланове Комисије на период од две године са могућношћу продужења мандата. Комисија ће у оквиру својих надлежности формирати посебне радне групе које ће бити задужене за спровођење појединачних начела и циљева Стратегије.

Министарство правде, Високи савет судства и Одбор за правосуђе Народне скупштине, вршиће надзор над реформама представљеним у овој Стратегији. Уколико се укаже потреба, Министарство

правде и Високи савет судства ће обезбедити смернице и упутства Комисији за посебне аспекте спровођења Стратегије.

До доношења Одлуке о формирању Комисије за спровођење Стратегије и формалног именовања њених чланова, надлежности и функцију Комисије за спровођење Стратегије вршиће постојећа Комисија за реформу правосуђа.

Подршку раду Комисије пружаће Секретаријат за спровођење Стратегије. Оснивање, управљање и надзор над радом Секретаријата биће у надлежности Комисије за спровођење Стратегије.

Секретаријат ће као административно-техничка подршка Комисије, извршавати одлуке Комисије тако што ће:

- припремати предлоге препорука и одлука на основу извештаја радних група;
- координирати рад радних група за спровођење основних циљева Стратегије;
- координирати рад радних група за спровођење основних циљева Стратегије;
- прикупљати статистичке податке потребне за доношење стратешких одлука;
- обезбеђивати упоредне анализе и међународне препоруке неопходне за имплементацију у правни систем Републике Србије, ради хармонизације прописа за придруживање Европској унији;
- све остале послове које му Комисија одреди, неопходне за спровођење Стратегије.

По оснивању Административне канцеларије капацитети и особље Секретаријата постаће интегрални део Канцеларије.

Свака три месеца Секретаријат за спровођење Стратегије обавештаваће министра правде и председника Високог савета судства у писаној форми о напретку спровођења и текућим питањима. Сваких шест месеци, Секретаријат има обавезу да информише председника Владе и Одбор за правосуђе Народне скупштине, у писаној форми, о постигнутом напретку и текућим питањима. На крају сваке године Секретаријат ће подносити извештај Народној скупштини о спровођењу Стратегије.

В. Материјално-финансијска одрживост

Реформа правосуђа је дуготрајан и комплексан процес који поред измена уставног и законског оквира захтева и значајна финансијска средства за низ структурних и организационих промена.

Како би се обезбедило одрживо и успешно спровођење Стратегије, држава Србија ће у оквиру расположивих ресурса, обезбедити потребне материјалне претпоставке и финансијска средства за циљеве и активности предвиђене овом Стратегијом.

Велики значај за спровођење ове Стратегије представљаће и подршка међународне заједнице, а посебно Европске комисије, Савета Европе, Светске банке и других међународних и регионалних организација и владиних агенција, које су и до сада свесрдно помагале реформске процесе у Србији.

III. ОРГАНИЗАЦИЈА СТРАТЕГИЈЕ

Области које Стратегија реформе правосуђа обухвата

Највећи део Стратегије посвећен је реформи судства Републике Србије. Стратегија се бави, мада у мањем обиму, и осталим деловима правосудног система: Министарством правде, тужилаштвом, извршењем заводских санкција и независним правосудним професијама.

Оквир Стратегије за реформу правосуђа, који је представљен у одељку IV, у кратким цртама представља основне циљеве и резултате који су неопходни да би се постигао модерни и ефикасни судски систем. Основни реформски циљеви за остале институције правосудног система, укључујући Министарство правде, тужиоце, правосудне професије и систем за извршење заводских санкција, обухваћени су Одељком V.

Одељак VI бави се стандардима резултата рада којима ће се мерити напредак у реформи правосуђа. У посебном Акционом плану детаљно су дати посебни временски оквири, субјекти и процењени трошкови спровођења који се односе на појединачне циљеве дефинисане у Стратегији.

IV. ОКВИР РЕФОРМЕ ПРАВОСУЂА

А. Преглед

Оквир реформе правосуђа Републике Србије садржи 12 основних циљева реформе. Свако од кључних начела садржи по три циља. Појединачно и заједно, ови реформски циљеви и са њима повезани пројекти се баве решавањем главних изазова са којима се правосуђе данас суочава.

Оквир реформе правосуђа приказан је у табели у наставку, а детаљно описан у наредним поглављима. Сваки од циљева представљен је кратким описом садашњег стања, визијом за ново правосуђе, и основним корацима за постизање реформе.

Иницијативе су груписане према краткорочним (2006–2007), средњорочним (2008–2009) и дугорочним (2010–2011) роковима спровођења.

Оквир реформе правосуђа

Независност	Транспарентност	Одговорност	Ефикасност
Независно управљање	Отворени процес избора, напредовања, одговорности и престанка судијске функције	Јасни стандарди за оцену успешности вршења судијске функције и резултата рада	Бољи приступ правосуђу
Независтан буџетски орган	Одговарајући приступ информацијама из судских евиденција и поступака	Делотворно управљање предметима	

Независно утврђивање општег оквира и унутрашњег уређења и рада судова	Унапређени однос са јавношћу и учешће јавности	Делотворно коришћење ресурса у судству и тужилаштву	Модерна мрежа судова
---	--	---	----------------------

Б. Независни судски систем

1. Независно управљање

Садашње стање: Руковођење судским системом Србије у овом тренутку врше: Министарство правде, председник Врховног суда Србије; председници различитих судова; Високи савет правосуђа; Велико персонално веће и Надзорни одбор, чије се улоге делимично преклапају. Правосудном систему недостаје јединствен и независан оквир руковођења који омогућава адекватну управу, мањи степен зависности од Министарства правде и боље функционисање судова.

Визија за ново правосуђе: У складу са начелом независности, одговорност за управљање судским системом у највећој мери преузима Високи савет судства, задржавајући у Министарству правде неопходне надлежности у овој области, у складу са принципом парламентарне одговорности Министарства правде за функционисање судског система у делу који се не односи на вршење судске власти, да би се обезбедио уставни принцип равнотеже и међусобне контроле законодавне, извршне и судске власти.

Високи савет судства је уставна категорија. Високи савет судства је гарант независности и самосталности судова и судија, и представља руководећи и надзорни орган судског система. Високи савет судства има одлучујућу улогу у процесу избора, напредовања, одговорности, материјалног положаја, и престанка судијске функције. Такође има надлежности у погледу људских ресурса, организације и надзора, буџета, мерења резултата, општег оквира и унутрашњег уређења и рада судова и стратешког планирања.

Високи савет судства се састоји од 11 чланова. Судије са сталном судијском функцијом бирају шест чланова Савета из својих редова. Председник Одбора за правосуђе Народне скупштине, министар правде и председник Врховног касационог суда су чланови Савета по

функцији. Народна скупштина бира два представника Савета из редова угледних, афирмисаних правника са најмање 15 година искуства. Председник Савета биће председник Врховног касационог суда, а његов заменик један од чланова из редова судија. Сваки члан Савета имаће свог заменика. Мандат чланова Високог савета судства трајаће пет година, осим за чланове по функцији. Председници судова не могу бити избрани чланови Савета. Одлуке Савета се доносе простом већином, осим одлука о избору, напредовању, премештају, одговорности, материјалном положају и престанку судијске функције за које је потребно најмање осам гласова чланова Високог савета судства. Одлука Високог савета судства је подложна жалби по којој, у закону прописаној процедури, одлучује Уставни суд Србије.

Високи савет судства има функционалну везу са Министарством правде у одређеним сегментима свог рада, што подразумева међусобно информисање, припрему предлога за одлуке које се морају донети заједнички и припрему предлога за одлуке које мора донети само Министарство.

Високи савет судства има Административну канцеларију за спровођење послова из своје надлежности. Административна канцеларија је организационо одвојена од Министарства правде и Врховног касационог суда. Директор Административне канцеларије одговара Високом савету судства за свој рад. Све појединости везане за нову структуру и надлежности уредиће посебни закон.

Краткорочне реформе 2006–2007.	Средњорочне реформе 2008–2009.	Дугорочне реформе 2010–2011.
Састав Високог савета судства, мандат, организација и процедуре рада утврђују се законом	Нови чланови Високог савета судства су избрани. Припремају се и доносе додатни подзаконски акти и Правилник о раду	Високи савет судства обавља своје надлежности

Административна канцеларија под Високим саветом судства оснива се законом, и формулише се план за структуру и кадрове	Основне службе Административне канцеларије су успостављене и почињу да функционишу	Административна канцеларија је потпуно у функцији
---	--	---

2. Независни буџетски орган

Садашње стање: Бројне су примедбе да иако судови данас имају известан степен утицаја на процес израде буџета, Министарство финансија, пре свега, уз учешће Министарства правде, има кључну улогу у дефинисању и расподели буџета. Правосуђе погрешно оцењује капацитет ресурса за јавну потрошњу у Републици Србији, не схватајући да је тешко обезбедити довољно средстава за све потребе и приоритете судског система. Нарочито ако је тај систем са нерационалном судском мрежом и гломазном судском администрацијом због чега је Министарство правде у тешком положају приликом преговора о судском буџету, а посебно приликом расподеле средстава одобрених Законом о буџету. Савремена решења управљања правосудним буџетом, буџетска овлашћења преносе на оне који имају највише информација и који су најсвеснији конфликтних захтева и оперативних приоритета, а то су сами судови, како би се рационализовао утрошак средстава, и развио степен одговорности код буџетских корисника.

Визија за ново правосуђе: Постизање независности судства подразумева и увођење независног судског буџета, али тек по успостављању инфраструктуре и капацитета за адекватно планирање и делотворно финансијско управљање у оквиру правосуђа. Док се не успоставе пуни капацитети за независно финансијско управљање, прелазни буџетски модел у коме ће Високи савет судства достављати интегрисани судски буџет Министарству правде, и у коме ће се унапредити консултативни процес са представницима правосуђа, представљаће прелазно решење и припрему за будуће изазове. У прелазном моделу Министарство правде ће и даље представљати правосуђе у преговорима са Министарством финансија док буџетска овлашћења не буду у потпуности пренета на правосуђе у 2011. години, и док Ви-

соки савет судства не буде оспособљен и овлашћен да утврђује, одобрава и расподељује буџет за правосудни систем, заједно са Трезором Републике и Министарством финансија. Административна канцеларија ће имати значајну улогу у подршци Високом савету судства у преузимању овог обимног посла, а Законом о буџету, Народна скупштина ће коначно одобравати независни судски буџет на основу потреба и могућности. Држава ће се постарати да обезбеди да судије имају сва средства неопходна за правилно обављање њихових дужности, а плате и материјални положај судија ће се у најкраћем могућем року утврђивати тако да омогуће заштиту судија од било каквих притисака на одлучивање.

Краткорочне реформе 2006–2007.	Средњорочне реформе 2008–2009.	Дугорочне реформе 2010–2011.
Формулише се и усваја план за прелазни процес утврђивања буџета уз подршку Високог савета судства и Административне канцеларије и припремају потребне законске измене	Високи савет судства преузима овлашћења за припрему буџета за правосуђе и Административна канцеларија припрема интегрисани буџет за Министарство правде Унапређују се капацитети за даљи трансфер одговорности и законске измене	Високи савет судства преузима пуна овлашћења за буџет правосуђа 1. јануара 2011. године и Административна канцеларија је оспособљена да подржава и спроводи нови процес

3. Независно утврђивање општег оквира и унутрашњег уређења и рада судова

Садашње стање: Овлашћења за утврђивање општег оквира и унутрашњег уређења и рада судова у великој мери припадају Министарству правде што ограничава могућност судова да решавају слабости у свом раду и да их отклоне, а истовремено представља оправдање судовима за лошу ситуацију у правосуђу. Министарство правде је сада надлежно за утврђивање правила рада судске управе регулисаних судским пословником, и надзор над спровођењем истог у складу

са стандардима ефикасности и притужбама грађана. Са друге стране надзор над посебним областима правосуђа поверен је одређеном броју правосудних органа, укључујући Високи савет правосуђа, Велико персонално веће и Надзорни одбор.

Визија за ново правосуђе: Правосудни систем ће имати овлашћења да утврђује општи оквир и унутрашње уређење и рад судова преко Високог савета судства. Када новим законом оптималан ниво надлежности буде пренет са Министарства правде на Високи савет судства, Високи савет судства ће надгледати спровођење административне управе из пословника и даље унапређивати делотворност управљања предметима и резултате рада судова, заједно са председницима судова и учешћем Министарства правде у складу са законом. Уз подршку нове Административне канцеларије Високи савет судства ће имати капацитете за интегрисано управљање правосуђем, у складу са обимом надлежности прописаних законом, преузимајући одговорности Великог персоналног већа и Надзорног одбора.

У политичком систему поделе власти, а ради заштите интереса грађана Србије и остваривања принципа парламентарне одговорности Министарства правде за функционисање правосуђа, Министарство ће бити функционално везано за Високи савет судства, задржавајући на тај начин могућност да реагује на уочене недостатке у функционисању правосудног система, што ће детаљно бити уређено законом.

Краткорочне реформе 2006–2007.	Средњорочне реформе 2008–2009.	Дугорочне реформе 2010–2011.
Високи савет судства одређује се као будући орган за утврђивање правила рада у правосуђу и преузима део надлежности	Високи савет судства у потпуности преузима овлашћење за утврђивање правила рада у правосуђу	Високи савет судства ради у складу са најбољом упоредном праксом

Формулише се план и усваја законски оквир за интегрисање надлежности Великог персоналног већа и Надзорног одбора на Високи савет судства	Високи савет судства доноси све одлуке везане за судску управу	Високи савет судства ради у складу са најбољом упоредном праксом
--	--	--

В. Транспарентни правосудни систем

1. Отворени процес избора, напредовања, одговорности и престанка судијске функције

Садашње стање: Досадашња пракса избора судија и тужилаца је показала да су избори били често подложни политичким притисцима и личним утицајима. Судије и тужиоци који су се опирали политичким притисцима и застрашивањима су били подвргнути дисциплинским поступцима или разрешавани функција. Формирањем Високог савета правосуђа и Великог персоналног већа ови проблеми су значајно умањени, али пошто је процес предлагања, избора, напредовања и разрешавања судија ограничен Уставним решењем и има недостатак отворености поступка избора, не може се у потпуности искључити могућност за мешање политике и личних утицаја приликом коначног избора судија од стране Скупштине Србије, нити колегијално манипулисање код поступка разрешења. Поготово када не постоје систематски критеријуми који прописују услове за избор будућих судија, праћење и оцену рада сталних судија, нити јасна правила и прописи о разрешењу.

Визија за ново правосуђе: Процес именовања и избора судија мора бити у функцији институционалне и индивидуалне независности судског система. Нови Устав мора да утврди и гарантује независност и самосталност судија. Индивидуалну независност судија гарантоваће Високи савет судства као нови судски орган у уставном систему Републике Србије.

Високи савет судства ће имати искључиву надлежност да Народној скупштини предлаже кандидате за први избор на судијску функцију. Предложене кандидате Народна скупштина бира на одређено

време од три године. По истеку овог периода Високи савет судства у законски прописаној процедури доноси одлуку о сталном именовану на судијску функцију, а одлуку декларативно потврђује председник Народне скупштине, пред којим изабране судије полажу заклетву, након чега ступају на судијску функцију.

Председнике судова бираће Народна скупштина на предлог Високог савета судства, по поступку који ће бити уређен посебним законом.

Након формирања Националног института за обуку у правосуђу, успешно положени завршни испит на овом Институту постаће врло цењен критеријум за избор на судијску функцију. Високи савет судства ће развити прецизне критеријуме за нови начин предлагања, избора, напредовања, одговорности и престанка судијске функције.

Доношењем новог Устава, односно законског оквира, формираће се нова мрежа судова са измењеним надлежностима и оптималним бројем потребних судија, у складу са потребама и јасно мерљивим стандардима и критеријумима, које ће утврдити Високи савет судства. Неминовно је да на основу ових стандарда и критеријума сам судски систем обезбеди да најбоље и најугледније судије или правници буду изабрани за вршење судијске функције. Такође да најспособнији и најодговорнији напредују у више судове у складу са својим знањем и способностима, они који су у оквиру просека остану у судовима истог ранга, а они који не испуњавају ни минимум критеријума и стандарда не буду изабрани.

Овај поступак биће ближе уређен посебним законом, и спроведен од стране Високог савета судства, по прибављеном мишљењу Одбора за правосуђе Народне скупштине, које неће бити обавезујуће.

Краткорочне реформе 2006–2007.	Средњорочне реформе 2008–2009.	Дугорочне реформе 2010–2011.
Припремљен законски оквир за нову структуру избора, унапређења, одговорности и разрешења	Високи савет судства замењује Велико персонално веће и Скупштину у области одговорности и разрешења	Високи савет судства преузима пуну одговорност за избор, унапређење, одговорност и разрешење

Одобрени нови критеријуми за избор судија у нове судове, напредовање, одговорност и разрешење	Припрема се законски оквир који предвиђа допуну критеријума за избор и напредовање у складу са оснивањем Националног института за обуку	Израђени и усвојени нови критеријуми за избор и напредовање судија који уважавају иницијалну и трајну обуку
---	---	---

2. Одговарајући приступ информацијама из судских поступака

Садашње стање: Приступ евиденцији о предметима је ограничен на странке у поступку, адвокате и уски круг других лица. Ограничени приступ штити приватност странака али истовремено ограничава приступ јавности и медија поступцима пред државним органима. Због ограниченог приступа информацијама о судским поступцима, јавности је веома тешко да разуме судске процесе, а медијима да о њима објективно извештавају. Постоји пракса јавног коментарисања текућих предмета и манипулација подацима из предмета ради постизања политичких поена. Правилан приступ јавности подацима из предмета неспорно је важна друштвена вредност.

Визија за ново правосуђе: Јавности ће бити омогућен приступ информацијама о предметима уз чување приватности странака у поступку да би се отвореним приступом постигла објективна слика о судовима, судијама и судским поступцима у очима јавности. Аутоматизовани системи у судовима доступни грађанима ће нарочито побољшати приступ јавности подацима из предмета. Смањиће се могућност дезинформисања јавности и нетачно извештавање медија чиме ће се код јавности постићи боље разумевање и веће поверење у правосуђе. Нужна претпоставка је и професионалнији однос медија и едукација новинара који прате област правосуђа.

Краткорочне реформе 2006–2007.	Средњорочне реформе 2008–2009.	Дугорочне реформе 2010–2011.
Постојећа правила и процедуре приступа информацијама о судским поступцима се ревидирају и утврђују се главни недостаци	Судска правила и процедуре се ревидирају да би се унапредио приступ јавности судским поступцима	Независном анкетом се утврђују додатне реформе за подршку већег приступа јавности информацијама о судским поступцима
Одлуке Врховног суда се скенирају и уносе у базу података а приступ се омогућује судијама, медијима и јавности	База података Врховног суда се инсталира за правне факултете и јавне библиотеке	Одлуке апелационих судова се додају у базу података, и инсталирају се додатна места јавног приступа

3. Бољи активни однос са јавношћу и веће учешће јавности

Садашње стање: Постоје бројне притужбе на рад судова. Између опште јавности и припадника самог правосуђа, постоје разлике у разумевању суштине процеса у правосуђу. Такође, постоји погрешна идентификација одговорности Министарства правде за стање у свим органима правосудног система. Многи грађани не разумеју у потпуности функционисање правосудног система у демократском друштву. То има за последицу да грађани невољно користе судове да би остварили правну заштиту за повреду основних права и слобода.

Визија за ново правосуђе: Схватајући да снага и виталност правосудног система зависи од грађана који разумеју и подржавају његову улогу, правосудни систем ће на проактиван начин приступити образовању јавности и медија, тако да они разумеју каква је његова улога и које су његове функције, и да тако промени лошу слику коју многи имају о судијама и институцијама правосуђа. Оснивање канцеларија за односе са јавношћу при Високом савету судства и судовима ће обезбедити проактивније комуницирање са јавношћу и медијима. Високи савет судства, а временом сви нижи судови, користеће аутоматизовани систем да пажљиво прате и одговарају на притужбе грађана.

Краткорочне реформе 2006–2007.	Средњорочне реформе 2008–2009.	Дугорочне реформе 2010–2011.
Оснива се Канцеларија за односе са јавношћу и Информациони пулт у Високом савету судства	Оснивају се Канцеларије за односе са јавношћу и Информациони пулткови у Врховном касационом суду и одабраним судовима	Сви судови имају Канцеларије за односе са јавношћу и Информационе пултове
Успоставља се јединствени механизам за бележење свих притужби на правосудни систем	Притужбе на правосудни систем се прикупљају и анализирају у кратком годишњем извештају	Годишњи извештај Високог савета судства обухвата кратки годишњи извештај о притужбама грађана

Г. Одговорни правосудни систем

1. Јасни стандарди за оцену успешности вршења судијске функције и резултата рада

Садашње стање: Ни Министарство правде ни судови немају могућности да прецизно процене судијску продуктивност и резултате рада у правосуђу. Због непостојања јединствених стандарда и редовно ажурираних статистичких информација било на нивоу система или на нивоу појединачних судова, водећи људи у правосуђу не могу да адекватно анализирају резултате рада правосудног система или судија који раде у појединачним судовима, што онемогућава ефикасну контролу судске власти.

Визија за ново правосуђе: Министарство правде и Високи савет судства ће вршити надзор над редефинисањем процеса, методологије и стандарда припреме и преноса статистичких података о ефикасности судова и судија како би се постигао највиши могући ниво тачности и доследности и ускладили са најбољим праксама које је утврдио Савет Европе и друга међународна тела. Посебно, увешће се систем који омогућава праћење продуктивности рада у читавом систему и резултата рада појединачних судија од стране председника судова. Развојем

информационих технологија ће се омогућити дневно праћење стања ажурности судија и судова.

Краткорочне реформе 2006–2007.	Средњорочне реформе 2008–2009.	Дугорочне реформе 2010–2011.
Високи савет судства преиспитује критеријуме за оцену судијских резултата рада и одређује нове критеријуме	Високи савет судства преузима од Великог персоналног већа преосталу надлежност за оцењивање резултата рада судија	Све судије одговарају на основу ревидираних стандарда судијске продуктивности са редовном оценом резултата рада
Тестира се аутоматски систем података о резултатима рада судија у трговинским судовима и судовима опште надлежности	Почиње да функционише јединствени систем прикупљања података у свим судовима, уз обуку за запослене у судовима	Национални систем података о резултатима рада судија је у потпуности у функцији
Пилот програмима тестирају се аутоматски системи за прикупљање података о судској ефикасности у оквиру трговинских судова и судова опште надлежности.	По оцени, имплементира се јединствени систем прикупљања података у свим судовима, уз обуку за запослене у судовима.	Национални систем података о судској ефикасности је у потпуности у функцији.

2. Делотворно управљање предметима

Садашње стање: Већина судија и запослених у правосуђу није имала обуку за ефикасно поступање и управљање предметима. Ограничавајући фактор су и правила и процедуре које захтевају од судија да проведу велики део времена бавећи се административним питањима, чиме се њихово време и стручност преусмеравају на питања која нису судијска и што директно доприноси великом броју нерешених предмета у судовима у Републици. Начин заказивања отежава ефи-

касно процесуирање случајева и представља сметњу странама у спору, а постојећи системи управљања предметима су засновани скоро искључиво на временски и радно интензивној пракси прикупљања и уписа, која је неефикасна, скупа и смањује како транспарентност тако и повратне информације.

Визија за ново правосуђе: Помоћу аутоматизације управљања предметима, ревидираног процеса заказивања и нових професионалних радних места, председници судова и судије имаће више времена да се концентришу на судијске дужности. Административне задатке ће обављати све професионалнији кадар у судској управи. Сви судови ће ојачати административне капацитете употребом информационих технологија, а пре свега у аутоматизацији обраде предмета. Управљања предметима и информатичка модернизација доведиће до веће ефикасности и транспарентности судске управе, посебно након увођења интегрисаног софтвера у оквиру Административне канцеларије који ће омогућити израду прецизних статистичких извештаја о раду појединачних судова и броју заосталих предмета.

Краткорочне реформе 2006–2007.	Средњорочне реформе 2008–2009.	Дугорочне реформе 2010–2011.
Идентификована и предложена нова професионална радна места у судској администрацији	Креирана нова професионална радна места у судској администрацији	Судови кадровски попуњени новим службеницима судске администрације
Предлажу се измене у заказивању претреса и рочишта да би се смањило просечно трајање предмета	Примењује се нови систем заказивања претреса и рочишта у одабраним судовима	Нови систем заказивања претреса и рочишта се примењује у свим судовима
Трговински судови развијају аутоматизован систем управљања предметима	Аутоматизован систем управљања предметима инсталиран у одабраним трговинским судовима	Трговински судови завршавају пуну аутоматизацију и интеграцију система

Одабрани општински и окружни судови модернизују своје интерне информационе системе	Судови опште надлежности аутоматизују своје процесе управљања предметима и интегришу своје мреже	Започиње скенирање кључне документације из предмета као почетни корак ка електронском управљању предметима
Предлаже се план за пренос одговорности за уручење писмена и на приватни сектор	Започиње пренос овлашћења за уручење писмена и на приватни сектор	Одговорност за уручење писмена пренета на приватни сектор
Трговински судови спроводе студију о броју предмета по судији, тачније утврђујући потребе за кадровима	Измена нивоа броја запослених у трговинским и делу судова опште надлежности на основу резултата студије о потребном броју запослених према обиму посла, увођење интегралног софтвера у АК за статистичко извештавање о раду судова уз помоћ међународне заједнице	Измена нивоа броја запослених у судовима опште надлежности на основу резултата студије о потребном броју запослених према обиму посла, и резултата статистичких извештаја

3. Делотворно коришћење судских и тужилачких ресурса

Садашње стање: Процесуирање кривичних предмета следи истражни модел у којем истражне судије раде заједно са полицијом и тужилаштвом на спровођењу кривичних истрага и прикупљању доказа. Овај модел се углавном сматра неефикасним и предугим због тога што захтева прекомерне судијске ресурсе и због инфериорне улоге коју додељује тужилаштву. Поред тога, с обзиром да није доз-

вољена нагодба, процесуирање кривичних случајева касни и предмети се нагомилавају.

Визија за ново правосуђе: Примећујући да су истражни системи замењени у неколико суседних земаља ефикаснијим и у погледу потребних средстава мање захтевним акузаторним моделима, и због захтева за правном заштитом у „разумном року“ како прописује члан 6. Европске конвенције о људским правима, Република Србија ће постепено увести систем којим се ограничава улога истражних судија, тужиоци ће преузети одговорност за прикупљање доказа да би се омогућило ефикасније процесуирање кривичних случајева. Осим тога, да би се изашло на крај са заосталим нерешеним кривичним случајевима и кашњењима, тужиоцима ће бити дозвољено да примењују нагодбе које би надзирали судови.

Краткорочне реформе 2006–2007.	Средњорочне реформе 2008–2009.	Дугорочне реформе 2010–2011.
Усваја се нови законски оквир и почиње његова примена, почиње обука	Истражне судије и тужиоци су преузели нове улоге	Истражне судије и тужиоци раде у складу са најбољим стандардима
Усвојен је нови законски оквир да би се омогућиле нагодбе, почиње обука за примену новог закона за судије, тужиоце и адвокате	Судије, тужиоци и адвокати примењују нови законски оквир	Кривични поступак у судовима у Републици је убрзан

Д. Ефикасни правосудни систем

1. Бољи приступ правосуђу

Садашње стање: Приступ правосуђу је ограничен оскудним буџетским могућностима правне помоћи, лошим законским оквиром и дистрибуцијом информацијама везаним за законе и судове. Уз ограничена државна средства за правосуђе, напори да се наплате накнаде

за судске услуге и да се консолидују локације на којима се пружају услуге може додатно ограничити приступ правосуђу. Резултат: грађани Србије којима је најпотребнија помоћ и приступ правосуђу често не добијају услуге на адекватном нивоу и отежана им је доступност правди у садашњем начину рада правосудних органа.

Визија за ново правосуђе: У будућности, правосуђе мора стално да промовише равноправан приступ правосуђу свих, укључујући сиромашне грађане, путем програма правне помоћи који су концентрисанији и делотворнији. Новим законом ће се успоставити целовит систем правне помоћи који ће обезбедити делотворнију помоћ оптуженима у парничним и кривичним поступцима, и омогућити стандардизован начин утврђивања критеријума за пружање правне помоћи. Систематизовани програми алтернативног решавања спорова (медијације), којима је дат добар публицитет, а који се одвијају и унапређују у Центру за медијацију, обезбедиће нове, ефикасније и јефтине начине за решавање спорова и значајно растеретити судове и судије, чиме ће се повећати ефикасност судског система.

Краткорочне реформе 2006–2007.	Средњорочне реформе 2008–2009.	Дугорочне реформе 2010–2011.
Систем правне помоћи се ревидира и предлаже се нови закон који успоставља целовит систем правне помоћи	Институционална подршка за правну помоћ се обезбеђује и систем почиње да функционише, дефинишу се критеријуми за пружање правне помоћи	Правна помоћ у парничним и кривичним поступцима се обезбеђује на основу јасних критеријума о финансијским могућностима
Рад постојећег Центра за медијацију се преиспитује и предлажу нови програми	Центар за медијацију добија одобрење од Министарства правде и Високог савета судства да прошири програме	Центар за медијацију почиње са свеобухватним програмом

2. Стандардизовани систем обуке и стручног усавршавања

Садашње стање: У последњих неколико година одговорност за обуку и стручно усавршавање судија углавном је била на Правосудном центру, а тренутно не постоји развијен и свеобухватан наставни програм за обуку судија и судског особља. Генерално гледано, садашњи напори на обуци нису довољни, ни када се ради о новом ни када се ради о искусном особљу и судијама. Наставни планови и програми на правним факултетима, иако се поправљају у последњих неколико година, морају више insistирати на практичној обуци и учењу на конкретним предметима из праксе што ће боље припремити будуће носиоце правосудних функција и адвокате.

Визија за ново правосуђе: Усвајањем новог Закона о обуци судија, јавних тужилаца, заменика јавних тужилаца и судијских и тужилачких помоћника, створиће се услови за организовано стицање и усавршавање теоријских и практичних знања и вештина потребних за самостално, стручно и ефикасно вршење правосудне функције.

Влада ће основати Национални институт за обуку у правосуђу до 2008. године. Ова независна правосудна институција, која ће радити под надзором Високог савета судства, преузеће мандат, функције и ресурсе Правосудног центра. Председник Врховног касационог суда и министар правде ће бити чланови Управног одбора Института. Национални институт за обуку у правосуђу ће пружати стандаризовано почетно и стално професионално усавршавање на више нивоа за запослене у правосуђу. Обука ће ставити нагласак на технике управљања предметима да би се решавало питање знатног броја заосталих предмета у судовима Републике.

Успешно положени завршни испит на овом Институту постаће врло цењен критеријум за први избор кандидата на правосудне функције. Перманентна едукација носилаца правосудних функција биће обавезна.

Осим тога правни факултети ће ојачати катедре које припремају правнике за рад у правосуђу и проширити практичну обуку и учење на конкретним предметима из праксе за будуће правнике и лидере у правосуђу.

Краткорочне реформе 2006–2007.	Средњорочне реформе 2008–2009.	Дугорочне реформе 2010–2011.
Правосудни центар врши обуку у правосуђу и обуку тренера, а Министарство правде и Високи савет судства припремају и одобравају план за трансформацију у Национални институт	Оснива се Национални институт за обуку у правосуђу, тренери почињу иницијалну обуку нових судија и трајну обуку	Анализирају се резултати и унапређује програм Националног института, формулише се коначни свеобухватни програм обуке и почиње његова примена
Обезбеђује се међународна помоћ за нови објекат Националног института за обуку у правосуђу	Високи савет судства формулише и одобрава нови наставни план и програм за судије	Министарство правде и Високи савет судства формулишу и усвајају нови план и програм за запослене у судовима
Министарство правде, Високи савет судства и правни факултети усаглашавају нови план и програм и формирање нових катедри за правосуђе	Правни факултети јачају катедре везане за правосуђе и нуде додатне прилике за практичну обуку	Први студенти који су учили по новом плану и програму дипломирају и припремају се за каријеру у судовима и адвокатури

3. Модерна опрема правосудног и казненог система

Садашње стање: У овом тренутку, у земљи постоји 187 судова опште и посебне надлежности, са неколико великих судова у градовима који решавају највећи број предмета, док у једном броју судова у различитим регионима број предмета је минималан. Поред тога, Врховни суд је оптерећен великим бројем предмета. Слично томе, док је систему институција за заводске санкције потребна реформа, затворски капацитети се у великој мери ослањају на неколико објеката. Пос-

ледица тога је да је поремећена равнотежа у целокупном судском и систему извршења заводских санкција због претерано комплексне мреже објеката, која сразмерно томе црпи буџет правосуђа.

Визија за ново правосуђе: Да би се решавали проблеми везани за буџетска ограничења и ојачала структура и управа у правосуђу, спровешће се рационализација мреже судова, на основу прецизних критеријума, статистичких података, уважавајући потребу да грађани имају олакшан приступ правосуђу.

На основу новог уставног и законског оквира уредиће се нови систем надлежности судова тако што ће бити формиран нови Врховни касациони суд. Апелациони судови ће у највећој мери преузети надлежност досадашњег Врховног суда Србије, а судови опште надлежности, основни и виши, уз мање измене задржавају своје досадашње надлежности. Ради решавања управних, привредних, прекршајних или других спорова оснивају се специјализовани судови у складу са законом.

Осим тога, модернизација информационе технологије омогућиће пажљиво праћење резултата рада и ефикасност судова путем интегрисаног софтвера који ће производити прецизне извештаје о обиму посла и оптерећености појединачних судова и судија, омогућујући прецизне параметре за адекватну рационализацију мреже судова и смањење расхода.

Краткорочне реформе 2006–2007.	Средњорочне реформе 2008–2009.	Дугорочне реформе 2010–2011.
Усвајање новог уставног и законодавног оквира о промени организације и надлежности судова	Нови судови раде у складу са законским и уставним оквиром и спроводи се план рационализације судске мреже	Рационализована судска мрежа ради ефикасно и у складу са најбољом упоредном праксом

Идентификују се примарни захтеви за капиталним инвестицијама у великим градским судовима и припремају предлози за међународну помоћ	Међународна помоћ је обезбеђена за капиталне инвестиције у великим градским судовима	Окончана је реконструкција и изградња нових објеката судава
---	--	---

V. РЕФОРМА ИНСТИТУЦИЈА ПОВЕЗАНИХ СА СУДСТВОМ

A. Министарство правде

У складу са Уставним начелом поделе власти, које се заснива на равнотежи и међусобној контроли три гране власти, успоставиће се оптималан однос надлежности Министарства правде и Високог савета судства, као институција које су одговорне за функционисање правосудног система.

Полазећи од принципа парламентарне одговорности Министарства правде за функционисање судског система, новим законским оквиром биће успостављена функционална веза са Високим саветом судства. Садржај функционалне везе биће прецизно уређен законом, неће се односити на вршење судијске власти, а омогућиће Министарству правде да реагује у случајевима када се уоче значајни проблеми у функционисању судског система.

Спровођењем циљева правосудне реформе који су приказани у овој Стратегији, Министарство правде ће ускладити своје надлежности и структуру у складу са потребама процеса придруживања Европској унији, подразумевајући при том обављање примарних функција у складу са надлежностима утврђеним законом.

Краткорочне реформе 2006–2007.	Средњорочне реформе 2008–2009.	Дугорочне реформе 2010–2011.
Министарство пружа стручну и кадровску подршку спровођењу Стратегије реформе правосуђа и спроводи законску реформу	Министарство пружа стручну и кадровску подршку спровођењу Стратегије реформе правосуђа и спроводи хармонизацију законодавства	Извршена је измена надлежности и структуре Министарства и спроводе се потребне активности везане за процес придруживања

Б. Тужиоци

Положај јавног тужилаштва у садашњем правосудном систему и однос тог правосудног органа према другим органима власти је неодређен. У пракси, па и у теорији, су се манифестовале две супротне тенденције, обе радикалне. Према првој, тужилаштво треба скоро потпуно изједначити са судом, како у погледу избора, сталности, разрешења и свих осталих важних питања. Према другој, тужилаштво је претварано у обичан орган извршне власти са ригорозном унутрашњом организацијом и дисциплином.

Међутим, према правној природи овог органа, јавни тужилац није само извршни већ и правосудни орган који мора бити самосталан у свом раду, што у ствари и одређује његово место у правосудном систему и однос према другим гранама власти. Несумњиво је да се једини прави одговор налази у средини, што значи да јавни тужилац не треба да буде обичан државни чиновник, али не може ни имати статус независног судије.

Овом Стратегијом се управо предвиђа овакав положај тужилаштва. Реформа правосудног система пружа прилику за унапређење самосталности, одговорности и делотворности тужилаца који, како прописује закон, раде у тесној сарадњи са запосленима у правосуђу и Министарством унутрашњих послова.

Поред класичне тужилачке функције гоњења извршилаца кривичних и других законом одређених кажњивих дела, новим уставним и законским оквиром се мења надлежност тужилаштва јасним дефинисањем улоге у заштити уставности и законитости. Одступањем од

досадашњег традиционалног система ванредних правних лекова против правоснажних пресуда постиже се правна сигурност. У складу са поштовањем начела правне сигурности одлучивање о повредама законитости и уставности припада само судовима, а улога тужиоца јесте право да таква питања у изузетним случајевима изнесе пред највиши суд.

Природа и степен овлашћења јавних тужилаца, утврђених законом, јесу таква да без сметње гоне све починиоце кривичних дела, укључујући и државне функционере, за дела која почине у вршењу своје функције, а нарочито дела корупције и злоупотребе положаја.

Тужиоци ће уз поштовање начела хијерархијске субординације, добити далеко већу самосталност у раду, која са собом носи и одговорност у складу са објективним критеријумима и биће ослобођени у највећој мери политичког утицаја. Знатним ограничавањем улоге истражног судије тужиоцима ће се омогућити да имају најзначајнију улогу у истражном поступку. Ова улога, која подразумева прикупљање доказа и кривично гоњење ће ступити на снагу усвајањем новог законског оквира.

Кривично гоњење за кривична дела која су прописана ратификованим међународним конвенцијама, и другим законом посебно прописаним случајевима, може бити предмет накнадног упутства Министарства правде, у име Владе Републике Србије. Процедура издавања овог упутства биће прецизно уређена законом, како би Влада вршила своја овлашћења на транспарентан начин.

Републичког јавног тужиоца, тужиоца за ратне злочине и тужиоца за организовани криминал бира Народна скупштина, на шест година, уз могућност поновног избора, што се уређује законом. Влада предлаже кандидате за избор, по претходно прибављеном мишљењу Државног већа тужилаца. На исти начин бирају се и апелациони, виши и основни тужиоци.

Државно веће тужилаца је законска категорија. Државно веће тужилаца обезбеђује функционалну самосталност тужилаштва. За период од три године заменике јавних тужилаца бира Народна скупштина на предлог Државног већа тужилаца. Након истека пробног периода Државно веће тужилаца одлучује о избору на доживотну функцију. Такође, Веће одлучује и о напредовању и одговорности, осим у делу који је законски у надлежности Републичког јавног тужиоца.

Државно веће тужилаца има 11 чланова. Заменици свих нивоа тужилаштва између себе бирају шест чланова Већа. Члан Одбора за правосуђе Народне скупштине, министар правде и републички јавни тужилац су чланови Већа по функцији. Народна скупштина бира два члана Већа из редова угледних, афирмисаних правника са преко 15 година искуства. Председник Већа биће републички јавни тужилац, а његов заменик један од чланова из редова заменика тужилаца. Сваки члан Већа имаће свог заменика. Мандат чланова Државног већа тужилаца трајаће пет година, осим за чланове по функцији. Одлуке Већа се доносе простом већином, осим предлога за избор заменика тужилаца, одлуке о напредовању и одговорности где је потребно осам гласова чланова Државног тужилачког већа.

Краткорочне реформе 2006–2007.	Средњорочне реформе 2008–2009.	Дугорочне реформе 2010–2011.
Нова улога и критеријуми за резултате рада се успостављају и оснива се Државно веће тужилаштва	Тужиоци добијају обуку за проширену улогу у прикупљању доказа и управљању предметима	Успоставља се додатна обука за тужиоце да би се унапредио кривични поступак

В. Правосудне професије

Адвокатура

Неопходно је уредити област адвокатуре ради регулисања ове правосудне професије у складу са начелима демократског државног уређења. С тим у вези, нужно је обезбедити ефикасније и квалитетније пружање правне помоћи као основе за остваривање слобода и права грађана, владавине права и правилног функционисања правосудног система, уз доследно поштовање принципа независности и самосталности адвокатске професије.

Такође, постоји потреба за усклађивањем права и обавеза адвоката са опште прихваћеним међународним стандардима установљеним документима Уједињених нација и Савета Европе.

Посебност адвокатуре у односу на друге самосталне делатности огледа се у њеној обавези да обезбеди стручну правну помоћ странка-

ма у поступцима пред судовима и другим државним органима, кад је то предвиђено законима којима се ти поступци уређују. Стога ће адвокатура бити одређена у новом уставном и законском оквиру као независно и самостално занимање јавног поретка, установљено ради пружања правне помоћи.

Краткорочне реформе 2006–2007.	Средњорочне реформе 2008–2009.	Дугорочне реформе 2010–2011.
Усвајање новог Закона о адвокатури	Усклађивање права и обавеза адвоката са новим Законом и прихваћеним међународним стандардима	Адвокатура као независна и самостална правосудна професија функционише у складу са новим законским и уставним оквирима и стандардима

Јавни бележници

Република Србија нема у оквиру правосудног система установљену институцију јавног бележництва (нотаријата). Обзиром да је ова институција постојала само на делу територије Републике Србије пре више од 60 година, историјски и правно посматрано не може се успоставити континуитет.

Демократско друштво, засновано на владавини права, захтева пре свега правну сигурност и извесност обављања правних послова. Као одговор на ову потребу показало се целисходним да се послови који су од важности за читаво друштво повере посебној јавној служби.

Носилац ове јавне службе-функције је јавни бележник (нотар). Њему држава преноси овлашћења за састављање јавних исправа, чување исправа, издавања отправка тих исправа, оверу чињеница, и обављање послова које му у оквиру своје надлежности делегира суд.

Успостављање јавног бележництва допринеће правној сигурности у промету и значајно растеретити судове од послова који им буду поверени.

Успостављање и функционисање ове службе биће уређено посебним законом, на основу начела нотаријата латинског типа.

Краткорочне реформе 2006–2007.	Средњорочне реформе 2008–2009.	Дугорочне реформе 2010–2011.
Израда и усвајање Закона о јавним бележницима и успостављање Нотарске коморе	Јавни бележници као независна правосудна професија раде у складу са новим законским оквиром и усклађују се са упоредним међународним стандардима	Јавни бележници као независна правосудна професија раде у складу са новим законским оквиром и међународним стандардима

Г. Систем извршења заводских санкција

Систем извршења заводских санкција, који обухвата 34 затвора у којима борави више од 8.100 осуђеника, суочен је са многим проблемима после година неинвестирања и застарелог законодавства. Процент осуђених и притворених лица у односу на укупну популацију је у Србији висок у поређењу са другим земљама у региону, делимично и због тога што се ванзаводске санкције минимално користе. То је довело до пренасељености и пораста трошкова. Осуђена и притворена лица бораве у условима који нису у складу са међународним стандардима и стандардима о људским правима, услед лоше инфраструктуре и капацитета, као и скромних могућности за спровођење програма за преваспитавање и стручно оспособљавање запослених.

Систем извршења заводских санкција се такође суочава са новим изазовима, као што је поступање са посебним групацијама у оквиру затворских популација, као што су лица која захтевају појачане мере безбедности а која су оптужена за организовани криминал или ратне злочине, затим све већи број малолетних преступника и све већи проблеми у области здравствене заштите, као што је употреба дроге. Подршка међународних донатора реформским напорима је до сада била релативно скромна у поређењу са другим институцијама за спровођење закона, као што су судови и полиција.

Да би се ови проблеми решавали, Управа за извршење заводских санкција Министарства правде (УИЗС) је израдила Стратегију за реформу система извршења заводских санкција у којој су изложени кључни приоритети. Стратегија за реформу система извршења заводских санкција је заснована на три основна циља:

- чување сваког осуђеног и притвореног лица на безбедан и сигуран начин и у хуманим условима у складу са међународним стандардима;
- промовисање других врста санкција осим заводских за кажњавање и преваспитавање осуђених лица;
- смањење стопе поврата по отпусту.

Управа за извршење заводских санкција је основала 12 комисија које предводе реформе у приоритетним областима. Комисије су учиниле извесни напредак у имплементацији кључних реформи. Нови Закон о извршењу заводских санкција је усвојен у Народној скупштини и представља важни оквир за реформу система извршења заводских санкција у складу са међународним стандардима.

Краткорочне реформе 2006–2007.	Средњорочне реформе 2008–2009.	Дугорочне реформе 2010–2011.
На основу Стратегије за реформу система извршења заводских санкција и акционог плана Комисије за спровођење предлажу измене и допуне подзаконских аката, реновирају се затворски објекти	Приводи се крају реконструкција и изградња затворских објеката у складу са европским стандардима, спроводи се измештање притворских јединица и пријемних одељења из затворског круга, ради се на систему интегралног увезивања и извештавања	Окончана је реконструкција објеката и обука кадрова, законски оквир се примењује у складу са новим европским стандардима, побољшане су комуникације –информациони систем је интегрисано увезан и извештавање је омогућено

VI. СТАНДАРДИ РЕЗУЛТАТА РАДА

А. Основне претпоставке

Постизање реформских циљева идентификованих у овој Стратегији захтева редовно мерење напретка њиховог спровођења током периода од 2006 – 2011. године. С обзиром на обим релевантних реформских циљева и пројеката, најприменији и најкориснији показатељи резултата рада су на квантитативним основама и одсликавају објективне стандарде резултата рада у правосуђу.

Комисија за спровођење Стратегије биће одговорна за предлог стандардизованих образаца прикупљања статистичких података потребних за оцену реформских процеса. Институције правосудног система ће ове податке користити приликом доношења стратешких одлука. На основу трендова и релативног напретка кога одражавају показатељи резултата, може бити потребно пружити додатну подршку у посебним областима реформе.

Б. Показатељи резултата

Показатељи резултата Стратегије су директно повезани са Оквиром реформе правосуђа и груписани у четири основне области – Независности, Транспарентности, Одговорности и Ефикасности. Посебни показатељи и мере одсликавају различите компоненте Стратегије за сваку од основних области реформе.

О ауторима

Марина Матић је дипломирала на Правном факултету Универзитета у Београду 2001. године. Радилa је на пројекту „Јачање капацитета министарства правде“. Координатор је међународних пројеката у Секретаријату за спровођење Националне стратегије реформе правосуђа.

Драган Таџић рођен је 1958. године у Доњој Расовачи код Прокупља. Дипломирао је на Правном факултету Универзитета у Нишу 1981. године. За судију Општинског суда у Прокупљу изабран је 1985. године. Јуна 2001. године изабран је за судију Окружног суда у Прокупљу. Објавио је више стручних радова у различитим стручним публикацијама. Председник је Окружног суда у Прокупљу.

Љубомир Јовановић рођен је у Прокупљу 1949. године. Дипломирао је на Правном факултету Универзитета у Нишу 1975. године. Као судија Општинског суда у Прокупљу радио је на пословима из области грађанског права. Децембра 2001. године изабран је за судију Окружног суда у Прокупљу, где обавља послове истражног судије. Члан је Управног одбора и Председништва Друштва судија Србије, у чијем је раду ангажован од оснивања. Председник је комисије за сарадњу са адвокатуром Друштва судија Србије.

Весна Петровић дипломирала је 1978. године на Правном факултету Универзитета у Београду, на којем је 1988. године магистрирала из међународног права и међународних односа. Од 1980–2001. године радила је у Архиву Србије, а од

2001–2004. године била је запослена у Министарству спољних послова Србије и Црне Горе, на месту шафа кабинета министра спољних послова. У периоду од 1988–1992. године била је сарадник Југословенског форума за људска права, а од 1991–1995. године била је ангажована као правни саветник у Центру за антиратну акцију. Од 2003. године је Извршни директор Београдског центра за људска права, чији је члан и програмски саветник од оснивања 1995. године. Објавила је велики број стручних радова и публикација из области људских права.

Топлички центар за демократију и људска права

Топлички центар за демократију и људска права основан је 2000. године у Прокупљу. Организација је настала као одговор на нагомилане друштвене проблеме проистекле из вишедеценијског недостатка политичких и економских слобода.

Као елемент либералног и демократског дела грађанског друштва на просторима југа Србије, организација је дала снажан допринос формирању и омасовљењу невладиног сектора у Прокупљу и непосредном окружењу и деловала као фактор повезивања различитих друштвених сектора (невладин сектор – локална самоуправа – локални бизнис).

Мисија Топличког центра за демократију и људска права је: промоција вредности грађанског и демократског друштва базираног на тржишној привреди и владавини права, промоција, заштита и унапређење људских права и унапређење живота у локалној заједници.

Активности Топличког центра за демократију и људска права усмерене су на: промоцију демократских вредности, подршку реформским политикама, оснаживање демократских институција, заштиту и унапређење људских права и слобода, подизање нивоа грађанског активизма и подршку локалном економском развоју.

Топлички центар за демократију и људска права од 2000. године контуирано спроводи активности које за циљ имају успостављања независног и професионалног правосуђа у Топличком округу и Републици Србији и подизање нивоа пошто-

вања и заштите људских права и слобода. Активности организације у овој области превасходно су усмерене на организовање програма обуке за судије, тужиоце, адвокате и припаднике не-владиних организација које се баве питањем људских права.

www.topcentar.org.yu

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

347.97/.99(497.11)”2006/2011”

РЕФОРМА правосуђа и грађанско друштво : на
путу ка владавини права / [уредник Милорад Бјелетић].
– Прокупље : Топлички центар за демократију и људска
права, 2007 (Београд : Досије). – 99 стр. : табеле ; 20 cm

Тираж 2.000. – Стр. 7–8: Увод / Милорад Бјелетић, Драган
Добрашиновић. – Напомене и библиографске референце уз
текст.

ISBN 978-86-910513-0-3

а) Правосуђе – Реформа – Србија 2006–2011
COBISS.SR-ID 143040268