

2. Pravosuđe

Bogoljub Milosavljević, Jelena Unijat

Sudovi i javno tužilaštvo ostvaruju dve značajne funkcije unutar sektora bezbednosti. Prva je suzbijanje kriminaliteta, putem gonjenja i kažnjavanja izvršilaca krivičnih dela, a druga je sudska kontrola izvršnih aktera u sektoru bezbednosti. Kontrolna funkcija je naročito značajna za rad policije, ali se takođe ne može zanemariti ni kada su u pitanju službe bezbednosti i Vojska. Da bi ovi zadaci bili uspešno obavljeni i da bi ceo pravosudni sistem bio efikasan, neophodno je ispuniti minimum polaznih načela, propisanih u Ustavu Republike Srbije.⁵⁰²

Cilj ovog teksta nije u tome da pruži prikaz i analizu kompletne reforme srpskog pravosuđa, već da obuhvati one segmente te reforme koji su u neposrednijoj vezi sa navedenim ulogama pravosuđa u sektoru bezbednosti. Radi dobijanja što potpunije slike, prvo ćemo se osvrnuti na opšta obeležja položaja sudova i tužilaštava tokom devedesetih godina, kao i na organizacione i druge promene koje su se desile posle petog oktobra 2000. godine, a koje su od interesa za sektor bezbednosti. Zatim će biti reči o pojedinim aspektima kontrolne uloge pravosuđa u sektoru bezbednosti da bi, na kraju, bile date preporuke za unapređenje uloge ovog aktera u sektoru bezbednosti.

Položaj pravosuđa tokom devedesetih

U devedesetim godinama je drastično pogoršan položaj pravosudnih organa, a nosioci pravosudnih funkcija bili su dovedeni dotle da potpuno zavise od političke vlasti. To je u određenoj meri bilo omogućeno i neadekvatnim ustavnim položajem pravosuđa, jer su po ustavnim rešenjima (Ustav SRJ iz 1992. i Ustav Republike Srbije iz 1990. godine) sudije (i tužioce) birale skupštine (savezna i republička), s tim što je mandat sudija u Srbiji bio stalan, dok je na nivou federacije iznosio devet godina. Presudan uticaj na izbor i razrešenje sudija u Srbiji

⁵⁰² Ustav Rrepublike Srbije od 2006. godine sadrži veći broj načela, kojima treba da se obezbedi nezavisnost sudova i sudija (načelo jedinstva sudske vlasti, samostalnosti i nezavisnosti u radu, zakonitosti, javnosti, zbornosti u suđenju, imuniteta, stalnosti sudijske funkcije i druga). Takođe, Ustav uređuje Visoki savet sudstva kao organ koji obezbeđuje i garantuje nezavisnost i samostalnost sudova i sudija, i propisuje osnovna pravila o izboru sudija i prestanku sudijske funkcije. Videti čl. 142–155 Ustava. Načela o samostalnosti i organizaciji javnog tužilaštva propisana su u čl. 156–165 Ustava.

u čitavom tom periodu imala je partija koja je bila na vlasti (SPS sa JUL), a njena moć nad sudovima sprovedena je širokim nadležnostima koje su imali izvršna vlast i njeno Ministarstvo pravde.⁵⁰³ Umesto stručnosti i integriteta, bili su odlučujući kriterijumi političke, odnosno partijske „podobnosti“ i poslušnosti, kako prilikom izbora sudija, tako i prilikom njihovog razrešenja. Napredovanje u karijeri i razne pogodnosti (dobijanje stana, na primer) uglavnom su bile povezane sa uslugama vladajućoj političkoj eliti. Tako se navodi da je Ministarstvo pravde dodelilo stanove i povoljne kredite svim sudijama koje su učestvovala u izbornim krađama 1996. i 1997. godine.⁵⁰⁴

Uticaj vladajućih političkih elita na rad pravosuđa i loš finansijski položaj⁵⁰⁵ dovode do toga da veliki broj (jedna trećina) sudija napušta pravosuđe i odlazi u profitabilniju advokaturu, a sudstvo generalno postaje pogodno tlo za razvoj korupcije. Pred sud su dolazili samo oni koji nisu imali nekakvu političku zaleđinu, a organi gonjenja „žmurili su“ pred pravim procvatom organizovanog i drugog kriminala. Tim pre, tužilaštva i sudovi ne usuđuju se da krenu u akciju protiv prekršilaca zakona koji dolaze iz redova pripadnika bezbednosnih snaga. Na neki način, to ilustruje i podatak da se u razdoblju od samo šest godina broj osuđenih za krivična dela protiv službene dužnosti više nego trostruko smanjio (sa 2.903 osuđena u 1989. godini, pao je na 909 osuđenih u 1995. godini).⁵⁰⁶

Stanje u sistemu vojnog pravosuđa nije bilo nimalo povoljnije. Sudije vojnih sudova je postavljao i razrešavao predsednik SRJ. Ovako postavljene sudije zadržavale su status vojnih lica, koja po prirodi stvari ne mogu da budu nezavisni arbitri u sudskim procesima u kojima je objekt zaštite vojska. Ovi sudovi bili su naročito aktivni nakon NATO bombardovanja 1999. godine kada se u Srbiji vodilo oko 20.000 postupaka zbog krivičnih dela koja se odnose na izbegavanje vojne službe.⁵⁰⁷ Minimalna kazna koja je izricana za neodazivanje vojnom pozivu, u vrlo kratko i brzo vođenom postupku, bila je dve godine zatvora.⁵⁰⁸

⁵⁰³ Slobodan Vučetić, „Sistem podele vlasti u Srbiji i SR Jugoslaviji u svetlu predstojećih reformi,“ *Pravni informator*, br. 4 (2001).

⁵⁰⁴ Bruno Vekarić, „Institucionalno suzbijanje korupcije,“ u *Otvoreno o korupciji – pravosuđe*, ur. Radojka Nikolić. (Beograd: Friedrich Ebert Stiftung, 2002), 17.

⁵⁰⁵ Prosečna sudijska plata 1998. godine bila je 200 DEM za sudije opštinskih sudova, a 250 DEM za sudije okružnih sudova. Zbog lošeg materijalnog položaja 700 sudija (trećina ukupnog broja) napušta pravosuđe u periodu od četiri godine. U: Vojin Dimitrijević, ur., *Ljudska prava u Jugoslaviji 1998*, (Beograd: Beogradski centar za ljudska prava, 1999): 216. Ovome treba dodati da plate u to vreme nisu bile bolje ni u čitavom sektoru javne uprave (primedba B. M.).

⁵⁰⁶ *Položaj javnih tužilaca – Statistička analiza* (Beograd: Centar za mir i razvoj demokratije, jul, 2006): 10.

⁵⁰⁷ Vojin Dimitrijević, ur., *Ljudska prava u Jugoslaviji 1998*, (Beograd: Beogradski centar za ljudska prava, 1999): 212.

⁵⁰⁸ Dimitrijević, 213.

Period od 2000. do 2008. godine

Posle petooktobarskih promena 2000. godine počelo se sa postepenim reformama pravosudnog sistema da bi, konačno, 2006. godine bila usvojena i Nacionalna strategija reforme pravosuđa.⁵⁰⁹ Narodna skupština je 2001. godine donela pet temeljnih propisa iz oblasti pravosuđa: Zakon o uređenju sudova, Zakon o sudijama, Zakon o Visokom savetu pravosuđa, Zakon o javnom tužilaštvu i Zakon o sedištima i područjima sudova i javnih tužilaštava, koji su objavljeni u "Službenom glasniku Republike Srbije", broj 63/2001. Najkrupniju novinu predstavlja uvođenje Visokog saveta pravosuđa, u čijoj je nadležnosti to da Narodnoj skupštini predlaže izbor predsednika sudova, sudija, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, kao i imenovanje sudija porotnika. S druge strane, Upravni sud i apelacioni sudovi, koji su predviđeni Zakonom o uređenju sudova, nisu još uvek formirani.

Pored donošenja ovih sistemskih zakona, usledile su i izvesne personalne promene. Tako je od 2000. do 2002. godine promenjeno 150 predsednika sudova od ukupno 165, a imenovano je i 166 novih sudija⁵¹⁰. Materijalni položaj sudija bitno je popravljen 2002. godine donošenjem Zakona o izmenama i dopunama zakona o sudskim taksama, koji predviđa samostalni sudski budžet u visini od 50 % iznosa sudskih taksi.

U tom periodu bilo je i snažnih zalaganja za lustraciju sudija i tužilaca, jer je veliki deo srpske javnosti bio ogorčen učestvovanjem sudija u izbornim krađama i političkim procesima za vreme Miloševićevog režima, izuzetno sporim radom sudova, preterano blagom kaznenom politikom prema kriminalcima koji su povezani sa bivšim režimom, kao i izostankom krivičnog progona odgovornih funkcionera bivšeg režima. Javnost je naročito bila nezadovoljna slabim rezultatima postignutim u zaštiti ljudskih prava i sloboda, kao i izostankom progona i osuda službenih lica policije i službi bezbednosti koja su učestvovala u batinjanju stotina građana i likvidacijama ili koja su bila povezana sa kriminalnim klanovima. Međutim, ideja o lustraciji naišla je na snažne otpore pravosuđa, koje se pozivalo na nezavisnost sudske funkcije, previđajući sopstvenu odgovornost za prošle događaje. Snagu njihovom otporu dala su i neslaganja unutar koalicije DOS, čiji je deo snažno kritikovao ministra pravde i nosio ideje lustracije, tako da se od ove ideje odustalo.

Sve u svemu, značajnije faktičke promene u sudovima i tužilaštvima, koje su bile ostvarene do kraja 2002. godine, ali i posle toga, nisu ni izbliza bile ravne očekivanjima i realnim potrebama. Otud ne čudi što je poverenje građana u rad pravosudnih organa i dalje bilo na jako niskom nivou. Prema rezultatima istraživanja javnog mnjenja Centra za civilno-vojne odnose iz 2003. godine⁵¹¹, čak 46,9 % građana izjavilo je da nema poverenje u pravosuđe. Najveći problemi

⁵⁰⁹ Službeni glasnik RS, br. 44/06.

⁵¹⁰ Vekarić, „Institucionalno suzbijanje korupcije,” 17.

⁵¹¹ *Javnost SCG o reformi vojske* (Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2003).

sudova bili su neefikasnost koja prouzrokuje kršenje i drugih prava, osim prava na pravično suđenje, nedelotvornost postojećih pravnih lekova, kao i neblagovremeno izvršenje sudskih presuda. Jedan od najvećih nedostataka predstavlja sporost postupka. Uzroci tome su brojni, a među njima su neažurnost i nestručnost samih sudija, namerno odugovlačenje koje je praćeno korupcijom, prenatpanost predmetima, loši uslovi rada i dr.⁵¹²

Neefikasnost sudova i dalje čini jedan od najkrupnijih problema našeg pravosuđa. To pokazuje i analiza dosadašnjih sedamnaest presuda Evropskog suda za ljudska prava, donetih u predmetima građana Srbije. Te presude jasno ukazuju na to da je odugovlačenje postupka glavni problem, koji lančano prouzrokuje kršenje i drugih ljudskih prava, osim prava na pravično suđenje. Od sedamnaest presuda, u četrnaest je konstatovana povreda prava na suđenje u razumnom roku, a u ostala tri slučaja kršenje prava na slobodu izražavanja, na mirno uživanje imovine i neuvažavanje pretpostavke nevinosti.⁵¹³ Isti problem ubedljivo ilustruju podaci o predstavkama i pritužbama građana na rad sudova. U Službi za predstavke i pritužbe Vrhovnog suda Srbije bilo je u 2007. godini ukupno 1.629 pritužbi, od čega je 963 rešeno, a stranke su najčešće urgirale da se ubrza sudski postupak.⁵¹⁴

Među objektivnim razlozima sporosti sudova stoji i jedan koji se izvesno može pripisati nebrizi zakonodavne vlasti. Naime, u Narodnoj skupštini je došlo do potpunog zastoja u razrešenju i izboru nosilaca pravosudnih funkcija (od avgusta 2005. godine). Pošto nije bio razrešen nijedan sudija, pa čak ni oni koji su ispunili uslove za penziju, na mesta tih sudija ne mogu biti birane nove sudije. Kako sudije koje su ispunile uslove za penziju ne mogu obavljati sudijsku funkciju, iako ostvaruju punu zaradu, to je u javnosti dodatno krunilo ugled pravosuđa. Taj ugled još više je narušavala činjenica da do razrešenja sudija koje je Veliko personalno veće predložilo za razrešenje nije došlo zbog nesavesnog i nestručnog rada, kao i da je jedan od sudija, i to Vrhovnog suda Srbije, bio pravosnažno osuđen na kaznu zatvora od šest meseci zbog korupcije, ali da ga Narodna skupština nije razrešila sudijske dužnosti.

Kada je reč o javnim tužilaštvima i njihovoj reformi posle petooktobarskih promena, pažnju privlači činjenica da se u njihovom radu, pored odranije poznatih slabosti, pojavio trend smanjivanja brzine i efikasnosti. Naime, zajedno sa političkim promenama 2000. godine dogodile su se i promene kvantiteta i kvaliteta krivičnih prijava, koje su bile dostavljane tužilaštvima. Prijava je bivalo sve više (kvantitativna promena), ali su one bile veoma složene ili često olako pisane ili podnošene protiv političkih protivnika radi njihove diskvalifikacije (kvalitativ-

⁵¹² Nekoliko ilustrativnih primera: „U Palati pravde sudije i dalje sede po troje u kabinetu i sude svaki treći dan“ (Javnost SCG o reformi vojske, 5.); „Sudije 20 do 30 posto vremena koriste na diktiranje u zapisnik“, odnosno „sudije više diktiraju u spise nego što sude,“ *Glas javnosti*, Okt. 7, 2004.

⁵¹³ „Potrebna su nam efikasnija zakonska rešenja (Intervju sa Slavoljubom Carićem, zastupnikom Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava u Strazburu),“ *Portal Argus*, <http://www.korupcija.org/intervjui/8866.html>

⁵¹⁴ *Izveštaj o radu Vrhovnog suda Srbije sa prikazom rada sudova opšte nadležnosti za 2007. godinu.*

ne promene).⁵¹⁵ U javnosti se sticao utisak da su pred sud dolazili samo oni koji više nisu imali nikakvu zaleđinu, odnosno oni koji ni na koji način nisu mogli da izbegnu krivični progon i osuđujuću presudu.⁵¹⁶ Poznata je stvar da tužilaštvo može postati moćno oružje političara i vladajućih elita, a verovatno je zbog toga Zakon o javnom tužilaštvu iz 2001. godine za pet godina doživeo isti toliki broj (pet) izmena i dopuna.⁵¹⁷ Imajući u vidu izuzetan značaj efikasnog rada tužilaštva za čitavo krivično pravosuđe, trebalo bi očekivati da tužilaštva doista postanu samostalni organi i da njihovoj reformi država posveti punu pažnju.

Usvajanje novog Ustava Republike Srbije novembra 2006. godine donelo je novine i na polju rada sudova i tužilaštava. Umesto jedinstvenog tela (Visoki savet pravosuđa), koje je bilo nadležno za sudove i tužilaštva, osnovana su dva posebna organa – Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca. Značajnu novinu predstavlja uvođenje novog načina izbora sudija i tužilaca. Sudije i zamenike javnih tužilaca koji se prvi put biraju na funkciju bira Narodna skupština na predlog Visokog saveta sudstva, odnosno na predlog Državnog veća tužilaca (na trogodišnji period). Potom Visoki savet sudstva bira sudije za trajno obavljanje sudijske funkcije, a on donosi i odluku o prestanku sudijske funkcije. Javne tužice bira Narodna skupština na predlog Vlade (mandat od šest godina), dok zamenike javnih tužilaca za trajno obavljanje funkcije bira Državno veće tužilaca, a ova dva organa odlučuju i o prestanku njihove funkcije. Uvođenjem Vrhovnog kasacionog suda, umesto dosadašnjeg Vrhovnog suda Srbije, novi Ustav nametnuo je i potrebu uvođenja organizacionih promena u mrežu redovnog sudstva. Takve promene, kao i izvesne novine koje bi trebalo da podstaknu istinsku reformu pravosuđa, našle su odraza u novom setu pravosudnih zakona, usvojenih 22. decembra 2008. godine („Sl. glasnik RS“, broj 116/08). Kada je reč o mreži redovnih sudova, nju pored Vrhovnog kasacionog suda čine osnovni sudovi, viši sudovi i apelacioni sudovi, koji treba da počnu rad 1. januara 2010. godine. Specijalizovani sudovi su privredni sudovi, prekršajni sudovi i Upravni sud.

Promene koje su od posebnog interesa za sektor bezbednosti

Od promena u pravosuđu (izvršenih u periodu od 2000. do 2008. godine) koje se posebno tiču sektora bezbednosti najočiglednije su one organizacione prirode. Najvažnije od njih su osnivanje posebnog odeljenja za suđenje u slučajevima organizovanog kriminala, zatim osnivanje veća za ratne zločine i pripajanje vojnog pravosuđa civilnom.

⁵¹⁵ *Položaj javnih tužilaca – Statistička analiza* (Beograd: Centar za mir i razvoj demokratije, jul, 2006), 7.

⁵¹⁶ *Položaj javnih tužilaca – Statistička analiza*, 9.

⁵¹⁷ Momčilo Grubač, „Putevi i stranputice reforme javnog tužilaštva u Srbiji,“ *Arhiv za pravne i društvene nauke*, XCII, br. 3–4 (2006): 1273–1300.

Posebno odeljenje Okružnog suda u Beogradu nadležno za suđenje učinicima krivičnih dela sa elementima organizovanog kriminala, kao i Specijalno tužilaštvo za krivično gonjenje učinilaca ove vrste dela, osnovani su 1. maja 2003. godine.⁵¹⁸ Proteklih godina, njihov rad obeležila su suđenja optuženima za ubistvo prvog demokratskog premijera Srbije dr Zorana Đinđića i pripadnicima "Zemuskog klana", kao i podizanje niza optužnica protiv aktera "stečajne, drumske i carinske mafije", a potom i protiv nekih drugih kriminalnih grupa.

Ovom odeljenju je dodeljena takozvana koncentrisana nadležnost, odnosno nadležnost za čitavu teritoriju Republike Srbije. To je učinjeno zbog prirode organizovanog kriminala, koji predstavlja transnacionalni i transregionalni vid kriminala. U Specijalnom sudu se vode procesi i protiv stranih državljana. Na primer, "Zemunski klan" je drogu uvezio iz inostranstva, imao je raširenu mrežu distribucije po celoj Srbiji, a članovi ove kriminalne grupe umešani su i u neka ubistva koja su se dogodila van Beograda, gde je delovala centrala ove kriminalne grupe.⁵¹⁹

U prve dve godine rada, sudije ovog odeljenja donele su 20 presuda⁵²⁰, od kojih je dve trećine pravnosnažno, što je naišlo na odobravanje javnosti i počelo da vraća poverenje u pravosuđe. Jedna od presuda za trgovinu ljudima doneta je za samo šest dana, što ukazuje na visok stepen efikasnosti ovog odeljenja. Prvi put u istoriji srpskog pravosuđa osuđen je sudija Vrhovnog suda zbog korupcije, a u toku je i postupak protiv predsednika Trgovinskog suda.

Veće za ratne zločine Okružnog suda u Beogradu osnovano je 1. oktobra 2003. godine.⁵²¹ Njegova nadležnost odnosi se na suđenja za:

- krivična dela protiv čovečnosti i međunarodnog prava određena u Krivičnom zakoniku i
- teška kršenja međunarodnog humanitarnog prava izvršena na teritoriji bivše Jugoslavije od 1. januara 1991. godine, koja su navedena u Statutu Međunarodnog tribunala za krivično gonjenje lica odgovornih za teška kršenja međunarodnog humanitarnog prava počinjena na teritoriji bivše Jugoslavije.

Sudije u Veće za ratne zločine raspoređuje predsednik suda na period od četiri godine iz reda sudija tog suda, a uz njihovu saglasnost. Postupak pred ovim većem može se voditi protiv lica koja su navedena dela izvršila na teritoriji bivše SFRJ, bez obzira na njihovo državljanstvo ili na državljanstvo žrtve.

⁵¹⁸ *Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala*, Službeni glasnik RS, br. 39/03, 67/03 i 29/04.

⁵¹⁹ <http://arhiva.glas-javnosti.co.yu/arhiva/2006/07/14/srpski/T06071302.shtml>

⁵²⁰ „Ukidaju sud na mala vrata," *Glas javnosti*, <http://arhiva.glas-javnosti.co.yu/arhiva/2006/07/14/srpski/T06071302.shtml>

⁵²¹ *Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u postupku za ratne zločine*, Službeni glasnik RS, br. 67/03 i 135/04.

Vojno pravosuđe prešlo je u nadležnost redovnih sudova 1. januara 2005. godine.⁵²² Ukinuti su vojni sudovi, vojna tužilaštva i vojno pravobranilaštvo. Time se prešlo na takozvani francuski model, odnosno time je nadležnost vojnih sudova prenet na civilne okružne sudove. U javnosti je postojalo pogrešno mišljenje o tome da se rad vojnih sudova odvijao na nekakav specifičan način. Međutim, u ovim sudovima korišćeni su Krivični zakonik i Zakonik o krivičnom postupku, a razlika je bila samo u njihovoj nadležnosti (za krivična dela protiv Vojske Jugoslavije) i u nedovoljnom stepenu njihove nezavisnosti (o čemu je bilo reči).

Ova reorganizacija učinjena je zbog obezbeđivanja nezavisnosti i samostalnosti u suđenju, kao i zbog svrsishodnosti. Računa se da će predstojeća profesionalizacija Vojske Srbije uticati na smanjenje broja učinilaca krivičnih dela protiv vojske, a neka od njih koja su i najbrojnija, kao što je izbegavanje služenja vojne obaveze, iščeznuće sa ukidanjem opšte vojne obaveze. Takođe, mali je broj predmeta u kojima se pojavljuju specifičnosti vezane za dokazivanje, a i taj problem rešava se odabirom veštaka stručnjaka. Stoga je ocenjeno da je nepotrebno izdvajati posebna finansijska sredstva za rad specijalizovanog vojnog pravosuđa i da se nadležnosti tog pravosuđa mogu inkorporirati u nadležnost sudova opšte nadležnosti.

Kontrolna uloga pravosuđa u sektoru bezbednosti

Kao jedan od značajnih ciljeva reforme sektora bezbednosti nameće se i jačanje kontrolne uloge sudskih organa nad policijom, vojskom i službama bezbednosti. Ta vrsta kontrole je pre 2000. godine bila veoma slaba i nju je neophodno vidno unaprediti kako bi se rad policije, vojske i službi bezbednosti potpunije podveo pod pravo i time obezbedilo jačanje vladavine prava. Opšte je poznato to da policija i službe bezbednosti imaju ovlašćenja za posezanje u pojedina ljudska prava i da ta prava od neprimerenih akcija najpotpunije mogu zaštititi sudovi, koji moraju nadzirati poštovanje zakonitosti prilikom primene pomenutih ovlašćenja i koji pojedincima moraju pružati zaštitu od povreda njihovih prava. Istu vrstu kontrole sudovi treba da obavljaju nad vojnom policijom, kao i nad drugim vojnim organima kada su oni u situaciji da prekrše neko od ljudskih prava lica „u zahvatu Vojske“. Uz to, kontrolom sudova treba da budu obuhvaćeni i oni organi državne uprave koji su snabdeveni ovlašćenima za primenu određenih policijskih ovlašćenja (zatvorski stražari, carinski ovlašćeni službenici, poreska policija), kao i sama pravosudna straža.

⁵²² To je učinjeno *Zakonom o prenošenju nadležnosti vojnih sudova, vojnih tužilaštava i vojnog pravobranilaštva na organe država članica*, Službeni list SCG, br. 55/04 i *Zakonom o preuzimanju nadležnosti vojnih sudova, vojnih tužilaštava i vojnog pravobranilaštva*, Službeni glasnik RS, br. 137/04.

Sudska kontrola policije svakako bi morala da bude najobuhvatnija, budući da policija raspolaže širokim korpusom klasičnih ovlašćenja u otkrivanju krivičnih dela i njihovih učinilaca, ali podjednako i u održavanju javnog reda, uključujući u to naročito ekskluzivno ovlašćenje policije da primenjuje mere neposredne prinude prema građanima, pod uslovima utvrđenim zakonom. Takođe, kontrola vojske zahteva veliku pažnju sudova, naročito zbog osobenosti vojne organizacije, odnosno zbog njene izrazite zatvorenosti i hijerarhijske uređenosti, te tome prirodene obaveze poslušnosti prema naređenjima pretpostavljenih, ali i sklonost te organizacije da svojim primarnim ciljevima podređuje druge važne ciljeve i vrednosti društva. U vojci, a izvan očiju javnosti, deluje i vojna policija, koja raspolaže svim klasičnim policijskim ovlašćenjima prema vojnim licima. Istim ovlašćenjima (policijskim) raspolažu i dve od tri službe bezbednosti (BIA i VBA), a dodatni razlog za sprovođenje efikasne sudske kontrole nalazi se u činjenici da službe bezbednosti deluju tajno i da tom prilikom raspolažu značajnim ovlašćenjima za prikupljanje podataka primenom posebnih mera i sredstava kojima se privremeno ograničavaju pojedina ljudska prava i slobode.

Saglasno značaju sudske kontrole u sektoru bezbednosti, sudovi raspolažu sa više kontrolnih mehanizama, od kojih se po značaju izdvajaju:

1. sudska (i tužilačka) kontrola rada policijskih organa i primene njihovih ovlašćenja u pretkrivičnom postupku (posebno ovlašćenja za pretresanje stanova i lica, privremeno oduzimanje predmeta, lišavanje slobode, zadržavanje lica, upotrebu sredstava prinude i primenu mera ciljane potrage);
2. odobravanje i nadzor primene posebnih mera i sredstava za tajno prikupljanje podataka koje obavljaju policija i službe bezbednosti (prisluškivanje i druge mere kojima se privremeno odstupa od zagantovanih prava i sloboda);
3. odlučivanje o odgovornosti za krivična dela počinjena protiv službene dužnosti koja počine pripadnici policije, vojske i službi bezbednosti;
4. odlučivanje o zakonitosti konačnih upravnih akata koje donose policijski i vojni organi (upravni spor);
5. pružanje sudske (i ustavno-sudske) zaštite licima čija su prava i slobode povređeni nezakonitim akcijama (radnjama i aktima) policije, vojske i službi bezbednosti;
6. odlučivanje o naknadi štete koju građanima i pravnim licima nanese policija, vojska i službe bezbednosti svojim nezakonitim i nepravilnim radom i
7. pružanje sudske zaštite pripadnicima vojske, policije i službi bezbednosti u slučaju da su im organi u kojima rade povredili prava, kao i pružanje zaštite drugim licima koja se trajno ili privremeno nalaze u vojnoj službi.

Osnovne slabosti u sistemu sudske kontrole koji je bio nasleđen 2000. godine delom su proizlazile iz nepostojanja jasnih zakonskih ovlašćenja i procedura za vršenje te kontrole, ali daleko više iz nespremnosti sudova da tu kontrolu

obavljaju. Krivično zakonodavstvo poznavalo je krivična dela počinjena protiv službene dužnosti, a odredbe krivičnog procesnog zakonodavstva omogućavale su i sudovima i tužilaštvima da vrše kontrolu postupanja policije u pretkrivičnom postupku. Preterani uticaj politike na rad sudova i tužilaštava, međutim, vodio je neprimenjivanju kontrolnih ovlašćenja, a policija je umela i da ne poštuje naloge suda i tužilaštva, stavljajući tako sebe u poziciju onoga od kog presudno zavisi ishod sudskog postupka. Javni tužioci se u tom periodu nisu ni usuđivali da u postupak uzimaju krivične prijave protiv policajaca, pa je zbog svega toga broj osuda za krivična dela učinjena protiv službene dužnosti, kao što je već navedeno, drastično opadao. Zahtevi građana da ima bude nadoknađena šteta pričinjena nezakonitim i nepravilnim radom policije nisu bili brojni, a oni koji su podneti bili su uglavnom ignorisani, kako zbog sprege policije, tužilaštva i suda, tako i zbog činjenice da su te zahteve podnosili pripadnici opozicionih partija i pokreta.

Kada je reč o kontroli vojske, možemo reći da vojno pravosuđe i nije bilo zamišljeno kao telo koje kontroliše vojsku, već kao telo koje interese vojske brani od drugih (neposlušnih civila i počinitelaca krivičnih dela usmerenih protiv vojske), dok civilno pravosuđe nije imalo nadležnosti u toj oblasti. Konačno, sudska kontrola nad službama bezbednosti, u delu u kom je bila uređena, potpuno je izostala, jer je jedini njen posednik bio predsednik Vrhovnog suda Srbije, od koga se bezrezervno zahtevalo da poslušno odobrava sve zahteve Resora državne bezbednosti za prisluškivanje građana.

U prve korake koji su preduzeti radi jačanja sudske kontrole posle 2000. godine, svakako može biti uvršteno zakonsko regulisanje procedure odobravanja primene posebnih mera i sredstava koje primenjuju službe bezbednosti i policija prilikom tajnog prikupljanja podataka, a kojima se odstupa od ustavnih garantija prava na privatnost. To je pitanje bilo regulisano Zakonikom o krivičnom postupku iz 2001. godine, kao i Zakonom o službama bezbednosti SRJ i Zakonom o Bezbednosno-informativnoj agenciji iz 2002. godine. Mada ta usvojena zakonska rešenja pate od izvesnih i ne baš malih nedostataka⁵²³, njima su sudovi dobili priliku da postanu značajniji nosilac kontrole, nego što su to bili u prethodnom periodu i da tako doprinesu zaštiti prava u ovom izuzetno osetljivom polju zaštite ljudskih prava i vladavine prava. U tome pogledu, situacija je od uvođenja navedenih rešenja do danas vidno poboljšana mada ne i zadovoljavajuća.⁵²⁴

Evidentno je i povećanje broja krivičnih prijava i okončanih krivičnih postupaka u kojima je utvrđena odgovornost pripadnika policije i službi bezbed-

⁵²³ O kvalitetu i nedostacima tih rešenja detaljnije se govori u delu ovog dokumenta koji se odnosi na službe bezbednosti. O tome videti i tamo navedenu literaturu.

⁵²⁴ Videti: Momčilo Grubač, „Posebna ovlašćenja organa krivičnog gonjenja i ustavna prava i slobode građana,” i Bogoljub Milosavljević, „Ovlašćenja policije i drugih državnih organa za tajno prikupljanje podataka: domaći propisi i evropski standardi,” i Vučko Mirčić, „Uloga sudova u primeni posebnih mera od strane različitih državnih ustanova,” u *Demokratski nadzor nad primenom posebnih mera i ovlašćenja*, urs. Miroslav Hadžić i Predrag Petrović. (Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2008).

nosti za krivična dela učinjena protiv službene dužnosti, kao i povećanje broja presuda kojima je dosuđena naknada štete građanima, pričinjene nezakonitim i nepravilnom radom policije, vojske i službi bezbednosti. Mada se dobar deo pravnosnažnih presuda odnosi na krivična dela i nanete štete iz perioda pre 2000. godine, postoji i značajan broj takvih presuda iz novijeg perioda (na primer, posebno u vezi sa akcijom „Sablja“). Iz toga bi se moglo zaključiti da su tužilaštva i sudovi postali spremniji da pokrenu i okončaju sudske postupke u svim slučajevima u kojima su organi bezbednosti prekršili zakon, što je značajan napredak u ostvarivanju njihove kontrolne uloge. Naravno, na putu ostvarivanja efikasne kontrole stoje sve one prepreke o kojima je bilo reči u vezi sa opštim ocenama reforme pravosuđa, kao što su neefikasnost sudova i njihova još uvek neosigurana nezavisnost. S tim u vezi, vredi napomenuti i to da su sudski predmeti u kojima se odlučuje o odgovornosti pripadnika snaga bezbednosti upravo tipični po mogućnosti da se snažno utiče na tužilaštvo i sud, kao i da je ta karakteristika ove vrste predmeta vidljiva i u pojedinim zemljama razvijene demokratije. Dodatnu „težinu“ ovoj vrsti predmeta daje činjenica da presude donete u korist oštećenih građana najčešće povlače isplatu novčane naknade štete iz državnog budžeta.

Da bi se nadomestile slabosti koje postoje u radu domaćih pravosudnih organa na polju zaštite ljudskih prava, a koje podrazumevaju mogućnosti povreda koje tim pravima, među ostalima, nanose i snage bezbednosti, uspostavljeni su međunarodni instrumenti za zaštitu ljudskih prava. Najvažniji takav instrument u Evropi jeste Evropski sud za ljudska prava, među čijim se presudama nalazi priličan broj onih koje se upravo odnose na kršenja ljudskih prava koje su počinile snage bezbednosti. Ratifikacijom Evropske konvencije o ljudskim pravima (26. 12. 2003. godine) i građani Srbije su stekli pravo obraćanja tom sudu, a njegove presude bi trebalo pozitivno da utiču i na unapređivanje rada domaćih pravosudnih organa.

Još jednu od novina, koju vredi posebno istaći kao pozitivnu promenu u sudskoj kontroli sektora bezbednosti, predstavlja uvođenje instituta ustavne žalbe, koja je predviđena Ustavom od 2006. godine. Tu žalbu je moguće koristiti protiv pojedinačnih akata ili radnji državnih organa i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, a kojima se povređuju ili uskraćuju ljudska ili manjinska prava i slobode zajemčene Ustavom, i to u slučaju kada su iscrpljena ili kada nisu predviđena druga pravna sredstva za njihovu zaštitu.⁵²⁵ Upravo ova druga mogućnost za korišćenje ustavne žalbe (kada nisu predviđena druga pravna sredstva za zaštitu ljudskih prava i sloboda) ima poseban značaj za kontrolu u sektoru bezbednosti, pošto u delatnosti vojske, službi bezbednosti i policije postoji jedan priličan broj akata i radnji od kojih nije obezbeđena zaštita pred redovnim sudovima.

⁵²⁵ Član 170 Ustava Republike Srbije.

Konačno, u sistemu sudske kontrole sektora bezbednosti važno mesto bi trebalo da ima i kontrola zakonitosti konačnih upravnih akata koje donose vojni i policijski organi. Tim se aktima odlučuje o brojnim pravima, obavezama i pravnim interesima građana i pravnih lica. Istom vrstom pravnih akata odlučuje se i o pravima i dužnostima pripadnika vojske, policije i službi bezbednosti. Rešavanje upravnih sporova u Srbiji ima, međutim, izvesnih nedostataka, koji bi trebalo da budu prevaziđeni radom Upravnog suda, kao i dogradnjom zakonskih rešenja o upravnim sporovima. Pored poslovične sporosti i niske efikasnosti sudova, javljaju se i naročiti problemi u oblasti upravnih sporova koji se vode po tužbama vojnih lica protiv odluka o njihovim pravima i dužnostima. Naime, ukidanjem Vrhovnog vojnog suda i Suda Državne zajednice Srbije i Crne Gore, koji su između ostalog bili nadležni za rešavanje upravnih sporova pripadnika vojske, svi upravni predmeti ova dva suda preneti su u nadležnost Vrhovnog suda Srbije. Krajem 2006. godine, u jednom danu Upravno odeljenje Vrhovnog suda Srbije primilo je čak 4.605 predmeta od Suda DZ SCG (koji, uzgred budi rečeno, nikada nije ni radio) i Vrhovnog vojnog suda. Tako je u 2007. godini u Upravnom odeljenju Vrhovnog suda Srbije bilo ukupno 26.069 predmeta.⁵²⁶ Od ukupnog broja predmeta rešeno je 9.657 (41,61%), a nerešeno je ostalo 16.412 (58,84%). Od ukupnog broja predmeta preuzetih od Vrhovnog vojnog suda i Suda DZ SCG rešeno je 975, a nerešeno je ostalo 3.730. Iz ovih podataka možemo izvesti zaključak da je rad ovog odeljenja generalno zagušen i spor, a da pripadnici Vojske jako sporo stižu do pravde.

Pored svega što je izloženo o aspektima sudske kontrole sektora bezbednosti, važno je na umu imati još i to da sudskom kontrolom, pored vojske, policije i službi bezbednosti, posebno treba da budu obuhvaćeni zatvori i pritvorske jedinice, kao i organi državne uprave sa određenim policijskim ovlašćenjima, kakvi su carina i poreska policija. Tokom rada svih ovih organa, koji delom pripadaju sektoru bezbednosti i koji prilikom obavljanja svojih poslova imaju ovlašćenja za upotrebu sredstava prinude ili neka druga policijska ovlašćenja, moguća su kršenja ljudskih prava, podjednako teška kao i ona do kojih dolazi prilikom delovanja vojske, policije i službi bezbednosti.

⁵²⁶ Izveštaj o radu Vrhovnog suda Srbije sa prikazom rada sudova opšte nadležnosti za 2007. god, str. 1.

Reprezentativnost

Zastupljenost žena

Zastupljenost žena regulisana je Ustavom i Zakonom o državnim službenicima (o čemu je bilo reči prilikom analize drugih aktera sistema bezbednosti), kao i Zakonom o radu (članovi 18–23).⁵²⁷ S druge strane, u Zakonu o sudijama⁵²⁸ i Zakonu o javnom tužilaštvu⁵²⁹ rodna ravnopravnost ne pominje se ni u jednom članu.⁵³⁰

Žene su u sudovima sasvim zadovoljavajuće zastupljene iako ne zauzimaju veliki broj rukovodećih funkcija i iako se u nešto manjem broju od muškaraca nalaze u krivičnim većima. Od ukupno 146 sudova opšte nadležnosti i 18 trgovinskih sudova, u 61 sudu, uključujući tu i Vrhovni sud Srbije, predsednik je bila žena, a u 103 suda muškarac (podaci za 2005. godinu).⁵³¹

Ocena: 4 (četiri)

Zastupljenost etničkih manjina

U Ustavu Republike Srbije detaljno je utvrđena lista ljudskih i manjinskih prava i sloboda (članovi 18–81). U okviru tih odredaba, nalazi se i član 76, koji u stavu 3 propisuje da je moguće doneti posebne propise i mere radi postizanja pune ravnopravnosti, kao i član 77, kojim se pripadnicima nacionalnih manjina garantuje ravnopravnost u vođenju javnih poslova i zapošljavanju u državnim organima, javnim službama, organima autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave. Takođe, u Zakonu o državnim službenicima (čl. 7, 9 i 11) i Zakonu o radu (članovi 18–23) propisana je zabrana diskriminacije po bilo kom osnovu. U Zakonu o sudi-

⁵²⁷ *Zakon o radu*, Službeni glasnik RS, br. 24/05, 61/05.

⁵²⁸ *Zakon o sudijama*, Službeni glasnik RS, br. 63/01, 42/02, 17/03 – odluka USRS, 25/03 – ispr. odluke USRS, 27/03, 29/04, 35/04 – odluka USRS, 44/04, 61/05, 101/05 i 46/06 – dr. zakon).

⁵²⁹ *Zakon o javnom tužilaštvu*, Službeni glasnik RS, br. 63/01, 42/02, 39/03, 44/04, 61/05, 46/06 – dr. zakon i 106/06 – odluka USRS.

⁵³⁰ S obzirom na to da u periodu na koji se odnosi ova analiza važe zakoni o pravosuđu iz 2001. godine, to su oni i bili predmet ocena.

⁵³¹ *Indeks reforme sudstva za Srbiju* (Vašington: ABA/CEELI, 2005), 23.

jama i Zakonu o javnom tužilaštvu ova pitanja, međutim, nisu uređena posebno, što znači da se primenjuju opšta pravila navedenih drugih zakona.

Pripadnika nacionalnih manjina ima u sudovima, ali nismo uspeali da dobijemo konkretne podatke o tome koliko tačno ima pripadnika nacionalnih manjina i na kojim su funkcijama. Kao izvesna indicija nezadovoljavajućeg stanje u tom pogledu izdvajaju se teškoće koje postoje u vođenju sudskih postupaka na albanskom i na mađarskom jeziku.⁵³²

Ocena: 3 (tri)

Transparentnost

Opšta transparentnost

Pravni okvir u kome se ostvaruje transparentnost u radu pravosudnih organa, pored Ustava i Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja⁵³³, čine i procesni zakoni (ZKP, zakoni o prekršajnom, izvršnom, parničnom i drugim postupcima), kao i Zakon o zaštiti podataka o ličnosti. Procesni zakoni, pri tom, sadrže odredbe kojima se pristup informacijama o sudskim postupcima dozvoljava samo određenim licima (npr. strankama u postupku i njihovim braniocima) ili se to uslovljava dokazivanjem postojanja „opravdanog“ ili „osnovanog“ interesa za pristup informacijama. Mada je ta vrsta restriktivnosti opravdana i saglasna potrebi nesmetanog vođenja sudskih postupaka, kao i potrebi zaštite podataka o ličnosti, činjenica je da se njome ponekad bezrazložno sprečava i pristup onim informacijama koje nisu takvog karaktera, a jesu od javnog značaja.

Prema odredbama člana 39 Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, kao i prema Uputstvu za objavljivanje informatora o radu državnih organa, svi državni i drugi organi javne vlasti na koje se ovaj Zakon odnosi u obavezi su da izrade informator u elektronskom obliku i da objave ga na način propisan Uputstvom (putem interneta, tj. na svojoj veb-prezentaciji, uz mogućnost da ga uz to objave i u nekom drugom obliku). Prema Izveštaju Poverenika za informacije od javnog značaja za 2007. godinu, informatore o svom radu izradili su i na svom sajtu objavili Ministarstvo pravde, Vrhovni sud Srbije, deset okružnih sudova, devetnaest opštinskih sudova, jedno okružno javno tužilaštvo, Tužilaštvo za ratne zločine i osam opštinskih javnih tužilaca. Informatore

⁵³² Indeks reforme sudstva za Srbiju

⁵³³ *Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, Službeni glasnik RS, br. 120/04.

su izradili, ali nisu objavili na sajtu sledeći organi: šest okružnih i četrdeset i šest opštinskih sudova, Republički javni tužilac, sedamnaest okružnih i četrdeset i sedam opštinskih javnih tužilaštava. Poverenik za informacije od javnog značaja ukazuje na to da se, i pored problema vezanih za tehničku opremljenost pravosuđa, stanje pozitivno menja i da se povećava broj objavljenih informatora na sajtu organa, kao i da ima sve više štampanih informatora.⁵³⁴ Značajni su i rezultati koje su postigla javna tužilaštva, jer su vidno bolji u odnosu na prethodnu godinu, a zatim i rezultati rada organa za prekršaje.

Prema podacima koji su dostavljeni Povereniku za informacije od javnog značaja, pravosudnim organima je podneto ukupno 1.396 zahteva, od kojih je 1.170 usvojeno, 58 odbijeno, a 61 je odbačeno. Povereniku je protiv pravosudnih organa u 2007. godini izjavljeno ukupno 237 žalbi, od čega je rešena 161 žalba, a 76 žalbi je u postupku. Prema opštem zapažanju službe Poverenika, sadržina zahteva upućenih pravosudnim organima odnosila se na budžet i kapacitete pravosudnih organa, na statističke podatke za određenu vrstu krivičnih dela, na kopije spisa predmeta, najčešće krivičnih, na postupanje u određenim predmetima, na ispunjavanje propisanih uslova za pojedine sudije i sl.

U 2007. godini Vrhovni sud Srbije izdao je dvesta pedeset saopštenja za medije, organizovane su tri konferencije za novinare, objavljeno je trinaest intervju predsednika suda. Svakog dana u dnevним i nedeljnim novinama i u elektronskim medijima, u proseku ima oko dvadeset objava u vezi sa radom Vrhovnog suda Srbije. U VSS ovlašćena su četiri lica za postupanje po zahtevima građana, shodno Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Vrhovnom sudu Srbije su se u 2007. godini⁵³⁵ obratila devedeset i tri lica, u potpunosti je usvojeno osamdeset zahteva, devet je delimično usvojeno, a četiri su odbijena. Na sve zahteve stranaka odgovoreno je u zakonskom roku od 15 dana, odnosno najduže u roku od 40 dana od dana podnošenja preciziranog zahteva.

Ocena: 3 (tri)

Finansijska transparentnost

Izveštaj o izvršenju budžeta sudova i tužilaštava za 2007. godinu objavljen je na sajtu Ministarstva pravde, ali nije razmatran u Narodnoj skupštini, niti je bio predmet nezavisne spoljne revizije. Prema ovom izveštaju, ukupna sredstva izdvojena iz budžeta za pravosudne organe iznosila su 1.637.789.000,00 dinara, a prihodi od taksi iznosili su 3.906.334.018,00 dinara. Od sudova, najveće stavke pripadaju opštinskim sudovima kao najbrojnijim, a zatim okružnim sudovima i

⁵³⁴ Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, 2007.

⁵³⁵ Izveštaj o radu Vrhovnog suda Srbije sa prikazom rada sudova opšte nadležnosti za 2007. godinu, str. 26.

Vrhovnom sudu Srbije. Slično tome, od svih tužilaštva najveća stavka je namenjena opštinskim, pa okružnim i na kraju Republičkom javnom tužilaštvu.

Ocena: 3 (tri)

Participacija građana i njihovih udruženja

Učestvovanje u kreiranju politike (strateškog i zakonskog okvira)

Prema članu 77 Zakona o državnoj upravi⁵³⁶, ministarstva i posebne organizacije dužni su da u pripremi zakona kojim se bitno menja pravni režim u jednoj oblasti ili kojim se uređuju pitanja koja posebno zanimaju javnost sprovedu javnu raspravu. Kao što je već napomenuto, u toku 2008. godine (22. decembra) usvojeni su novi zakoni o pravosuđu, o kojima je bila organizovana i javna rasprava. Mada je van spora činjenica da se radi o zakonima kojima se „bitno menja pravni režim u jednoj oblasti“, odnosno „kojima se uređuju pitanja koja posebno zanimaju javnost“, do pravog uključivanja javnosti u raspravu ipak nije došlo. Naime, u raspravi je dominirao dijalog između pripadnika sudijske profesije i Ministarstva pravde, dok je šira javnost praktično ostala izvan tog dijaloga.

Ocena: 2 (dva)

Učestvovanje u sprovođenju i evaluaciji (ocenjivanju) primene politike

Građani i njihova udruženja imaju objektivno veoma malo mogućnosti da utiču na sprovođenje i evaluaciju primene politike u ovoj oblasti ukoliko u to ne računamo uobičajene ustavne mogućnosti za podnošenje predloga i peticija ili izuzetne prilike u kojima ministar pravde prima telefonske pozive građana i odgovara na njihova pitanja (samo u jednoj prilici u čitavoj 2007. godini). S druge strane, udruženja građana, a posebno nevladine organizacije koje se bave

⁵³⁶ Službeni glasnik RS, br. 79/05 i 101/07.

zaštitom ljudskih prava, u većoj su meri nastojale da svojim aktivnostima skreću pažnju na slabosti u radu pravosudnih organa, naročito u vezi sa zaštitom prava i sloboda građana pred sudovima i u vezi sa preteranom dužinom sudskih postupaka. Međutim, na inicijative, predloge i ocene udruženja građana generalno su slabo reagovali, kako izvršna vlast, tako i sami pravosudni organi.

Ocena: 3 (tri)

Odgovornost – demokratska civilna kontrola i javni nadzor

Kontrolna uloga izvršne vlasti

U okviru Ministarstva pravde postoji Odeljenje za nadzor rada sudova, organa za prekršaje i tužilaštava. U odnosu na sudove, nadzor se vrši nad tzv. poslovima pravosudne uprave. Posebno se nadzire to da li se u sudskim predmetima postupa u propisanim rokovima, kao i to kako se postupa po pritužbama i predstavkama građana na rad sudova.⁵³⁷ Posle obavljenog nadzora ovo Odeljenje piše zapisnik koji dostavlja predsedniku suda u kome je vršen nadzor, predsedniku neposredno višeg suda i predsedniku Vrhovnog suda Srbije. Rok za uklanjanje eventualno uočenih nedostataka je petnaest dana, dok je za dostavljanje izveštaja o preduzetim merama rok osam dana.

Unutrašnje uređenje i rad sudova regulisani su Sudskim poslovnikom⁵³⁸, koji donosi ministar pravde, uz saglasnost predsednika VSS. Prema odredbi člana 2 Sudskog poslovnika, unutrašnja organizacija i rad sudova (sudska uprava) odvojeni su od suđenja i obuhvataju upravne, administrativne, tehničke, stručne, informacione, finansijske i ostale prateće poslove značajne za sudsku vlast. O pravilnoj primeni Poslovnika stara se predsednik suda, a primenu Poslovnika nadzire Ministarstvo pravde. Prema odredbi člana 4 Poslovnika, Ministarstvo posredstvom nadzornika kontroliše obavljanje poslova sudske uprave, kancelarijskog poslovanja u sudu i druge poslove vezane za unutrašnju organizaciju i rad suda. On pribavlja izveštaje od predsednika suda ili vrši neposredni uvid. Odeljenje za nadzor, zajedno sa načelnikom odeljenja, ima osam izvršilaca.

Nadzor koji vrši Ministarstvo pravde, uz sve svoje pozitivne efekte, očigledno ne daje prave rezultate u svom najvažnijem domenu, tj. u postupanju sudova

⁵³⁷ *Zakon o uređenju sudova*, čl. 66 i 71, Službeni glasnik RS, br. 63/01, 42/02, 27/03, 29/04, 101/05, 46/06.

⁵³⁸ *Sudski poslovnik*, Službeni glasnik RS, br. 65/03, 115/05, 4/06.

u zakonom propisanim rokovima, nezavisno od spleta okolnosti zbog kojih do ovog krupnog problema srpskog pravosuđa dolazi.

Ocena: 2 (dva)

Parlamentarna kontrola i nadzor

Parlamentarni nadzor poveren je Odboru za pravosuđe i upravu. Ovlašćenja Odbora propisana su u članu 48 Poslovnika Narodne skupštine⁵³⁹, pa shodno tome on razmatra predloge zakona, drugih propisa i opštih akata, kao i druga pitanja iz oblasti organizacije i postupanja pravosudnih organa i organa za prekršaje, zatim razmatra izvršenje krivičnih sankcija, međunarodnu pravnu pomoć, organizaciju i rad organa državne uprave i vršenje javnih ovlašćenja, organizaciju vlasti i izbornog sistema, kao i udruživanje građana. Odbor daje mišljenje o predlozima odluka o izboru predsednika sudova i sudija, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca i drugih funkcionera u oblasti pravosuđa i uprave, određenih zakonom, i podnosi predloge odluka o prestanku njihove funkcije, odnosno o razrešenju. Predsednik Odbora je član Visokog saveta pravosuđa po položaju, a Odbor ima sedamnaest članova. Članovi Odbora nemaju pravo uvida u sudske odluke kojima se nalaže upotreba specijalnih istražnih tehnika, niti se posebni podaci o tome dostavljaju na uvid članovima Odbora i javnosti. U 2007. godini održano je ukupno dvanaest sednica Odbora za pravosuđe i upravu. Ministarstvo pravde još uvek ovom Odboru nije podnelo izveštaj o radu za 2007. godinu.

Narodna skupština utiče na rad pravosuđa i putem propisivanja zakonskog okvira (uređenje organizacije i nadležnosti pravosudnih organa, sudskih postupaka, položaja nosilaca pravosudnih funkcija i drugih pitanja), kao i putem izbora i razrešenja sudija i javnih tužilaca na predlog Visokog saveta pravosuđa. Takođe, poslanici Narodne skupštine glasaju o skidanju imuniteta nosilaca pravosudnih funkcija. U prethodnom delu rada je već bilo reči o neopravdanom zastoju rada Narodne skupštine na rešavanju pitanja razrešenja i izbora nosilaca pravosudnih funkcija.

Ocena: 2 (dva)

Unutrašnja sudska kontrola

Kontrola rada nižih sudova koja se odnosi na njihovo postupanje u stvarima iz sudske nadležnosti obavlja se jedino putem postupaka povodom redovnih i

⁵³⁹ Poslovnik Narodne skupštine, Službeni glasnik RS, br. 56/05 – prečišćeni tekst i 81/06.

vanrednih pravnih lekova pred višim sudovima, što znači da nijedan drugi organ vlasti ne može menjati sudske odluke (načelo nezavisnosti sudske vlasti). Prema podacima o preispitivanju odluka sudova, viši sudovi potvrde oko 60% odluka nižih sudova, dok preostalih 40% odluka biva unito ili preinačeno. S druge strane, u sudskom sistemu postoji uređena unutrašnja kontrola koja je ima veliki značaj za njihovo pravilno funkcionisanje. Predsednik suda je odgovoran za pravilan i blagovremen rad suda i ovlašćen je da zahteva zakonitost, red i tačnost u sudu, da otklanja nepravilnosti u radu i da se stara o održavanju nezavisnosti sudija i ugledu suda. Pošto je sudski sistem uređen prema načelu hijerarhije, predsedniku višeg suda pripada pravo da nadzire sudsku upravu nižeg suda, da traži obaveštenja o primeni propisa i o problemima u suđenju, da traži podatke o radu, kao i da naloži neposredan uvid u rad nižeg suda. Iz ovoga sledi i to da je predsednik najvišeg suda u zemlji istovremeno i pojedinac koji je najodgovorniji za stanje u sudovima.

Među sredstvima koja predsednicima sudova stoje na raspolaganju za otklanjanje nepravilnosti u radu sudija nalaze se i pritužbe građana. Kada stranka ili drugi učesnik u postupku podnesu pritužbu, predsednik suda dužan je da pritužbu razmotri i da o njenoj osnovanosti i preduzetim merama obavesti podnosioca u roku od petnaest dana od dana prijema pritužbe. Kad je pritužba podneta preko Ministarstva pravde ili preko višeg suda, o osnovanosti pritužbe obavestavaju se i ministar i predsednik višeg suda. U 2007. godini u radu Službe za predstave i pritužbe VSS bilo je ukupno 1.629 pritužbi. Od tog broja, rešeno je 963 predmeta, 82 je preneto iz 2006. godine. Predsednik suda je razmatrao i odgovorio na 584 pritužbe, dok je 82 predmeta ostalo u radu. Stranke su najčešće urgirale da se ubrza postupak. Iz ovoga možemo zaključiti da je jedan od najvećih nedostataka sprost postupka.

U Vrhovnom sudu Srbije postoji i Nadzorni odbor, koji takođe može imati značajnu ulogu u obezbeđivanju pravilnosti rada nižih sudova. Taj Odbor je u 2007. godini⁵⁴⁰ primio 1.835 predmeta, tako da je sa 1.624 prenetih iz 2006. godine u postupku rešavanja bilo 3.459 predmeta. Rešeno je 1.703 (manje od polovine), a nerešeno je ostalo 1.756 predmeta. Nadzorni odbor je održao trideset i pet sednica na kojima je odlučivao o osnovanosti pritužbi, na osnovu izveštaja koje je pribavio od predsednika sudova. U slučaju nepotpunih izveštaja traženi su novi izveštaji, a u znatnom broju slučajeva na uvid su traženi i predmeti. Nakon izvršene kontrole, Odbor može pred Velikim personalnim većem pokrenuti postupak za razrešenje sudija zbog nesavesnog ili zbog nestručnog vršenja dužnosti, ili predložiti izricanje disciplinske mere sudiji.

Ocena: 2 (dva)

⁵⁴⁰ Izveštaj o radu Vrhovnog suda Srbije sa prikazom rada sudova opšte nadležnosti za 2007. god, 30.

Javni nadzor

Uloga Poverenika za informacije od javnog značaja već je opisana (videti deo pod naslovom: Transparentnost). Zaštitnik građana nema ovlašćenja da kontroliše rad pravosudnih organa, a u 2007. godini mu je pristiglo 119 pritužbi (29,31% od ukupnog broja pritužbi) koje se odnose na rad pravosudnih organa.⁵⁴¹ Podnete pritužbe odnose se na sledeće organe: javna tužilaštva dve (0,49%), neizvršavanje sudskih odluka sedamnaest (4,19%), pravo na pravično suđenje sedamdeset (17,24%), pravo na pravnu zaštitu jedanaest (2,71%), pravo na suđenje u razumnom roku trinaest pritužbi (3,20%).

Odbor za sprečavanje sukoba interesa nema nadležnosti nad nosiocima pravosudnih funkcija. Zakon o sprečavanju sukoba interesa prilikom vršenja javnih funkcija⁵⁴², u članu 2, stav 2, propisuje da će sukob interesa prilikom vršenja funkcija sudija, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca biti uređen posebnim zakonima. Postoji uredba po kojoj se vrši popis i provera imovine sudija i tužilaca koji obavljaju poslove u posebnim organizacionim jedinicama za suzbijanje organizovanog kriminala.⁵⁴³

Ocena: 2 (dva)

Vladavina prava

Pravna država

Položaj sudske vlasti uređen je u Ustavu, u članovima 142–155. Garantuju se samostalnost i nezavisnost suda i sudija, stalnost sudijske funkcije, nepremetivost sudija i drugi moderni principi na kojima počiva sudska vlast u demokratskim sistemima vlasti. Sudska vlast je jedinstvena i pripada sudovima opšte i posebne nadležnosti, čije se osnivanje, organizacija i nadležnosti uređuju zakonom. Izričito je zabranjeno osnivanje privremenih, prekih i vanrednih sudova. Propisano je i osnivanje Visokog saveta sudstva, koji garantuje i obezbeđuje nezavisnost suda i sudija.

⁵⁴¹ Izveštaj Zaštitnika građana za 2007. godinu, 29.

⁵⁴² Službeni glasnik RS, br. 43/04.

⁵⁴³ Uredba o evidentiranju imovnog stanja lica koja vrše funkciju, odnosno obavljaju poslove i zadatke u posebnim organizacionim jedinicama iz Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, Službeni glasnik RS, br. 72/03.

Položaj javnog tužilaštva regulisan je u Ustavu članovima 156–165. Javno tužilaštvo predstavlja samostalni državni organ koji je nadležan za gonjenje učinilaca krivičnih i drugih kažnjivih dela, kao i za preduzimanje mera za zaštitu ustavnosti i zakonitosti. Javno tužilaštvo vrši svoju funkciju na osnovu Ustava, zakona, potvrđenog međunarodnog ugovora i propisa donetog na osnovu zakona. O samostalnosti javnog tužilaštva stara se Državno veće tužilaca.

Narodna skupština Republike Srbije je 2001. godine donela set reformskih zakona iz oblasti pravosuđa (Zakon o uređenju sudova, Zakon o sudijama, Zakon o Visokom savetu pravosuđa, Zakon o javnom tužilaštvu i Zakon o sedištimama i područjima sudova i javnih tužilaštava), ali tokom proteklih sedam godina nisu ostvarene najvažnije reformske mere iz ovih zakona. Saglasno Ustavnom zakonu za sprovođenje Ustava Republike Srbije, na samom kraju 2008. godine doneti su novi pravosudni zakoni (Zakon o uređenju sudova, Zakon o sudijama, Zakon o Visokom savetu sudstva, Zakon o javnom tužilaštvu, Zakon o Državnom veću tužilaca i Zakon o sedištimama i područjima sudova i javnih tužilaštava), a Narodna skupština treba da u roku od tri meseca izabere članove Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca. Većina rešenja iz novih zakona primenjivaće se od 1. januara 2010. godine.

Obezbeđivanje punog poštovanja načela vladavine prava, posebno temeljnog zahteva tog načela po kome sudska vlast mora biti istinski nezavisna od drugih vlasti, predstavlja dugoročan cilj svih tranzicionih zemalja. U tom pogledu je u Srbiji ostvaren izvestan, ali još uvek ne i zadovoljavajući napredak. Taj napredak je, u svakom slučaju, za sada veći na normativnom, nego na praktičnom planu, a za njegovo istinsko oživotvorenje biće neophodni stvarni i kontinuirani naponi nosilaca sve tri grane vlasti, kao i civilnog društva. S tim u vezi, posebno je značajno to da nosioci pravosudnih funkcija shvate jednostavnu činjenicu da njihova nezavisnost i samostalnost ne mogu značiti samo oslobađanje od nezakonitih uticaja na njihov rad i autonomiju u raspolaganju sudskim budžetom, već prvenstveno njihovu punu odgovornost za zakonito, profesionalno i uredno obavljanje izuzetno važne funkcije. Takvim obavljanjem sudijske funkcije stvara se i osnova za poštovanje vladavine prava u postupanju svih aktera sistema bezbednosti.

Ocena: 3 (tri)

Zaštita ljudskih prava

Ustav Republike Srbije, kao što je već navedeno, sadrži široku listu ljudskih i manjinskih prava i sloboda i uređuje mehanizme za zaštitu tih prava. Sudska zaštita tih prava označena je kao primarni vid zaštite, tako da svako ima pravo na ovu zaštitu ako mu je povređeno ili uskraćeno neko ljudsko ili manjinsko

pravo zajemčeno Ustavom, kao i na pravo uklanjanja posledica koje su nastale tom povredom (član 22 Ustava). Za dalji napredak u reformi sistema bezbednosti posebno je značajno to da sudska zaštita ljudskih prava bude delotvorna u svim onim slučajevima u kojima se čine povrede ljudskih prava postupanjem vojske, policije, službi bezbednosti i drugih aktera sistema bezbednosti. Kao što je već konstatovano, primetan je napredak na tom polju, ali nije ravan stvarnim potrebama. Da bi sudovi postali doista pouzdan instrument za zaštitu ljudskih prava, u njima mora biti formirano uverenje o vrednostima ljudskih prava, kao i to da su upravo oni presudan čuvar tih vrednosti. To uverenje moraju da dele svi pripadnici sudijske profesije. Bilo je reči i o nekim od prepreka koje stoje na putu efikasnijoj sudskoj zaštiti ljudskih prava, kojima se pojedinac štiti od povreda nanetih nezakonitim postupanjem organa bezbednosti, kao i o generalnim slabostima sudova koje se reflektuju i na to područje njihovog rada.

Ocena: 2 (dva)

Efikasnost

U Srbiji ima nešto manje od 2.300 sudija⁵⁴⁴ u svim sudovima, kao i gotovo osam puta više ostalog sudskog osoblja (preko 18.000). U VSS je u 2007. godini radilo osam sudija manje nego u 2006. godini. Dok predstavnici sudske vlasti često iznose ocene po kojima je broj sudija nedovoljan, a stepen njihove opterećenosti, mereno brojem sudskih predmeta, preterano visok, može se, na drugoj strani, od predstavnika izvršne vlasti i stručne javnosti čuti ocena da je broj sudija u Srbiji veći od broja sudija u zemljama koje imaju sličan broj stanovnika, kao i da među nosiocima sudijske funkcije ima dosta onih koji svoj posao obavljaju nestručno i nedovoljno savesno. Činjenica je i da sudska nadležnost u Srbiji obuhvata određene poslove koje bi mogli da vrše drugi, nesudski organi (poslovi notarijata, na primer). Ukupan broj javnih tužilaca i njihovih zamenika u Republici Srbiji iznosi oko 1.000.⁵⁴⁵

Merila za ocenu stručnosti i savesnosti vršenja sudijske dužnosti su: broj predmeta u postupku rešavanja svakog od sudija, vrsta i složenost predmeta, broj predmeta koji bi sudija trebalo da reši mesečno, broj ukinutih, potvrđenih i preinačenih odluka, broj predmeta u kojima je u postupku po žalbi protiv od-

⁵⁴⁴ „Ustavni položaj sudstva – ustavna načela, organizacija i položaj sudova i sudija,“ *Društvo sudija Srbije*, http://www.sudije.org.yu/static_content/forum/public/481971887437 (pristupljeno Jul 28, 2007).

⁵⁴⁵ *Položaj javnih tužilaca – Statistička analiza* (Beograd: Centar za mir i razvoj demokratije, jul, 2006), 12.

luke prvostepenog suda otvorena rasprava pred drugostepenim sudom, vreme izrade odluke, blagovremeno i ažurno postupanje u predmetu, kao i odnos prema učesnicima postupka.⁵⁴⁶

Radi sprovođenja permanentne i stručne obuke nosilaca pravosudnih funkcija 2001. godine obrazovan je Pravosudni centar. Broj korisnika Pravosudnog centra iznosi blizu 15.000, i to: oko 2.400 sudija, više od 700 tužilaca i njihovih zamenika, oko 1.000 pripravnika, stručnih saradnika i savetnika u sudovima u tužilaštvima i oko 11.000 zaposlenih u pravosudnoj administraciji. Vrste i način sprovođenja obuke sudija i tužilaca regulisane su Zakonom o obuci sudija, javnih tužilaca, zamenika javnih tužilaca i sudijskih i tužilačkih pomoćnika. Prema Nacionalnoj strategiji reforme pravosuđa, Pravosudni centar treba da bude reorganizovan osnivanjem Nacionalnog sistema za obuku u pravosuđu.

Ocena: 2 (dva)

Efektivnost

317

Integrisanost sistema

Načelo jedinstva sudske vlasti utvrđeno je u Ustavu Republike Srbije kao polazno načelo organizovanja i funkcionisanja ove grane vlasti (član 142, stav 1). Ono znači da između sudova postoji jasna podela nadležnosti, da postoje uređeni odnosi između viših i nižih sudova, kao i da postoji obaveza usklađivanja prakse primene zakona. Osnivanje, organizacija, nadležnost, uređenje i sastav sudova propisuju se zakonom. Sudovi su stalni, zakonom ustanovljeni organi i ne mogu se osnivati kao privremeni, preki ili vanredni sudovi. Ustav uređuje najviši sud Republike Srbije – Vrhovni kasacioni sud, dok uređivanje ostalih sudova (sudova opšte nadležnosti i specijalizovanih sudova) prepušta zakonodavcu.

Nasleđeni sistem sudova ocenjen je na početku reforme kao neadekvatan, tako da je već 2001. godine bio donet zakon kojim su redefinisani organizacija i nadležnost sudova (uvođenjem apelacionih i Upravnog suda, kao i promena u nadležnosti svih sudova, o čemu je bilo reči). Zakonom o prekršajima iz 2005. godine utvrđeno je da će umesto sadašnjih prekršajnih organa biti stvoreni posebni prekršajni sudovi. Pokretanje nove organizacije sudova nije, međutim, bilo ostvareno do donošenja novog Ustava, da bi tek krajem 2008. godine bili doneti novi zakoni o organizaciji i nadležnostima sudova. U međuvremenu

⁵⁴⁶Merila za ocenu minimuma uspešnosti vršenja sudijske dužnosti koja će se privremeno primenjivati do dana početka primene odredbe čl. 21–28 *Zakona o uređenju sudova*, Službeni glasnik RS, br. 80/05, čl. 1.

je (2006. godine) doneta Nacionalna strategija reforme pravosuđa⁵⁴⁷, kojom se čitav sudski sistem podvrgava nizu reformskih zahvata. Međutim, sprovođenje te Strategije odvija se usporeno, tako da se reformski ciljevi za sada u celini pre ostvaruju na normativnom planu nego u životu.

Ocena: 2 (dva)

Odnos ciljeva, sredstava i rezultata

Ciljevi utvrđeni Nacionalnom strategijom za reformu pravosuđa, čije je ispunjenje predviđeno do kraja 2007. i 2008. godine, veoma su brojni, a većina njih nije ostvarena. Tako, predviđeno je formiranje Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca, do čega nije došlo zbog nedonošenja novih zakona o pravosudnom sistemu. Iz istih razloga nije bilo moguće ni ostvarenje pojedinih drugih ciljeva (prenošenje nadležnosti sa Velikog personalnog veća i Nadzornog odbora VSS na Visoki savet sudstva i stvaranje prelaznog budžetskog modela, u čijem bi formiranju trebalo da učestvuje Visoki savet sudstva). Slično tome, nije ostvaren ni cilj koji je podrazumevao efikasniju i aktivniju ulogu javnih tužilaca u istrazi radi ubrzavanja krivičnog postupka, jer se primena novog Zakonika o krivičnom postupku, koji obezbeđuje ovu vrstu promena, stalno odlaže. Isto tako, nije donet ni novi zakon koji bi uspostavio celovit sistem pravne pomoći.

Za razliku od izloženih ciljeva koji nisu ostvareni zbog izostanka odgovarajuće zakonodavne aktivnosti, došlo je do delimične realizacije sledeća dva cilja postavljena Nacionalnom strategijom za reformu pravosuđa. Prvo, poboljšana je transparentnost donošenjem pravila i procedura koje omogućavaju uvid šire javnosti u sudske postupke i odluke, tako što su odabrane odluke VSS postavljene na sajt tog suda. Drugo, u pojedinim sudovima organizovani su pultovi, na kojima se zainteresovanim građanima pruža preko 10.000 informacija mesečno.⁵⁴⁸ Istovremeno, nije došlo do osnivanja Kancelarije za odnose sa javnošću i informacionog pulta u Visokom savetu sudstva.

Nedovoljna zakonodavna aktivnost Narodne skupštine, a uz to i manjak finansijskih sredstava namenjenih reformi mogu biti označeni kao faktor koji je odlučujuće uticao na neispunjenje proklamovanih ciljeva u reformi pravosuđa. Na usporavanje reforme delovao je i očekivani unutrašnji otpor pravosuđa prema uvođenju novina i promena u zatečeno stanje.

Ocena: 2 (dva)

⁵⁴⁷ Nacionalna strategija reforme pravosuđa, Službeni glasnik RS 44/06.

⁵⁴⁸ Golubović, 20.

Legitimnost aktera

Merena poverenjem građana, legitimnost sudova čini se veoma upitnom kategorijom, jer čak 61% građana Republike Srbije ima negativnu sliku o sudstvu.⁵⁴⁹ Deo te negativne slike izvesno je projektovan stanjem u prethodnom periodu (do 2000. godine), tako da je u javnosti i dalje ukorenjeno mišljenje da pred sudom nisu svi jednaki, da postoje povlašćeni i oni koji to nisu, da je put do pravde pred sudom veoma komplikovan i težak. Posebno značajno za ovu analizu jeste uverenje znatnog broja građana da sudovi i tužilaštva nisu dovoljno spremni da građane zaštite od posezanja u njihova prava koja čine organi države, naročito oni koji predstavljaju aparat državne sile. Dodatno, sudovi loše prolaze i u merenjima stavova građana o korumpiranosti državnih institucija.

Ocena: 2 (dva)

⁵⁴⁹ Mirjana Golubović, *Odnosi s javnošću u sudovima* (Beograd: Sekretarijat za sprovođenje Nacionalne strategije za reformu pravosuđa, 2007), 8.