



АДВОКАТСКА КОМОРА СРБИЈЕ

Дечанска 13, 11000 Београд, Србија
Телефон: +381 11 32-39-072 Fax: +381 11 32-32-203
e-mail: komora@sbb.rs a.k.srbije@gmail.com

број: 535/2014
датум: 30.04.2015.

РЕПУБЛИКА СРБИЈА МИНИСТАРСТВО ПРАВДЕ

НЕМАЊИНА 22-26
11000 БЕОГРАД

Предмет: примедбе на нацрт Акционог плана из априла 2015.

Поштовани,

Коментари који се дају у односу на Нацрт Акционог плана (НАП) за Поглавље 23 – део правосуђе и основна права приступних преговора са ЕУ из априла 2015. одређени су Споразумом о стабилизацији и придрживању (ССП) и обухваћене су три тематске целине:

1. Правосуђе
2. Борба против корупције
3. Основна права.

Национална стратегија реформе правосуђа (НСРП) за период 2013-2018 усвојена је на заседању НСРП 01.07.2013. и донета је у складу са важећим Уставом РС, Законом о судијама, Законом о Високом савету судства, Законом о уређењу судова, Законом о јавном тужилаштву, Законом о Државном већу тужилаца, Законом о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава и Законом о правосудној академији. НСРП предвиђа измену Устава и измене постојећих закона, доношење нових закона и подзаконских аката.

Измене Устава РС су усмерене као поступању по примедбама Венецијанске комисије које су дате на Устав РС из 2006. године, а које се пре свега односе на:

- Искључење Народне скупштине Републике Србије (НСРП) из процеса избора председника судова, судија и јавних тужилаца/заменика јавних тужилаца, као и чланова Високог савета судства (ВСС) и Државног већа тужилаца (ДВТ), промене састава ВСС и ДВТ у правцу искључења представника законодавне и извршне власти из чланства у овим телима и начина избора чланова ВСС и ДВТ;

- Положај и надлежност јавног тужилаштва, искључење права на реизбор Републичког јавног тужиоца, нејасноће код одговорности Републичког јавног тужиоца, паралелизам одговорности вишем тужиоцу и НСРП, оправданост изједначавања положаја ДВТ са ВСС с обзиром да су тужиоци самостални у раду, али не и независни као што су то судије;

- Јачање предуслова за стварање правосудног система и постизање потребног квалитета правда мора да се заснива на 5 кључних начела:

- А) независност,
- Б) непристрасност и одговорност,
- В) квалитет правде
- Г) стручност,
- Д) ефикасност.

- Планираним изменама Устава РС неопходно је у посебној глави дефинисати положај адвокатуре као самосталне и независне службе пружања правне помоћи, чиме би се у потпуности усагласило домаће законодавство са ратификованим међународним конвенцијама. Ова промена не подразумева измену стечених права која су дефинисана у садашњој одредби члана 67 Устава и поглављу „Људска права“ којом је грађанима Србије загарантовано право на правну помоћ коју пружа адвокатура као самостална и независна служба и јединице локалне самоуправе у оквиру своје надлежности.

У том смислу основан је приступ и НСРП и НАП за период 2013-2018 у коме се правосуђе анализира и посматра у ширем смислу као активност судова и свих других државних и недржавних органа у вези примене права.

Уставом РС из 2006 године створене су претпоставке за успостављење правног система заснованог на начелима:

- Владавине права
- Поделе власти на законодавну, извршну и судску.

Међутим, у одредби члана 4 Устава РС присутан је својеврсни конфликт норми, с обзиром да је у ставу 3 предвиђено да се однос три гране власти (законодавна, извршна и судска) заснива на равнотежи и међусобној контроли, а у ставу 4 да је судска власт независна. У том смислу је одредба става 3 члана 4 Устава РС у супротности са одредбом члана 3 Устава РС којим се гарантује владавина права, а која се остварује, између осталог, поделом власти и независном судском влашћу.

Све примедбе и коментари систематизовани су на следећи начин:

1. Правосуђе са пододељцима: судови; тужилаштва; мерила и критеријуми за избор, оцену резултата рада и напредовање, односно престанак функције носилаца правосудних функција, одговорност носилаца правосудних функција, почетна и континуирана едукација носилаца правосудних функција укључивши неопходност измене улоге и програма обуке Правосудне академије,
2. Адвокатура – положај, улога и задаци у оквиру правосудног система,
3. Повезаност правосуђа и остваривање основних права, а нарочито права на правично суђење, права на једнаку заштиту права и на правно средство и права на правну помоћ,
4. Борба против корупције – у односу на проблеме који су повезани са адвокатуром.

У анализи НАП мора се имати у виду чињеница да је услов sine qua non за спровођење реформи у области правосуђа измена Устава РС.

Погрешан је приступ у НАП-у да се, без измене Устава у делу који се односи на утицај законодавне и извршне власти на остварење независности судства, може постићи напредак прелазним мерама кроз измене правосудних закона у оквиру постојећег Устава. Високи савет судства (ВСС) и Државно веће тужилаца (ДВТ) не могу постати кључне институције правосуђа са пуним капацитетом овлашћења и прецизно дефинисаним системом одговорности (што је циљ акционог плана) због примедби Венецијанске комисије, без измене Устава, а нарочито због састава и поступка избора ВСС и ДВТ.

У поступку измена Устава РС потребно је регулисати положај адвокатуре као самосталне и независне службе пружања правне помоћи физичким и правним лицима. У демократским уређењима који су засновани на владавини права сваком грађанину се мора обезбедити право на правну помоћ од стране независне професије која је самостална од сваког облика државне власти. Адвокати се удружују у адвокатске коморе као обавезна, самостална, независна саморегулирајућа струковна удружења која извршно врше јавна овлашћења и представљају гарант независности и самосталности адвоката у вршењу професионалне делатности и заштите њиховог професионалног интегритета, заступају интересе адвоката, старају се да правна помоћ адвоката буде делотворна и једнако доступна свима у складу са законом, признатим стандардима и адвокатском етиком. Унутрашња организација, надлежности, рад и начин вршења јавних овлашћења у области адвокатуре уређује се законом.

НСРП на јасан и прецизан начин дефинише начело квалитета правде, насупрот НАП који не разматра начело квалитета праве нити предвиђа активности и мере за остварење овог начела.

Квалитет правде подразумева правни систем у коме су прописи јасни, разумљиви, одређени, лако доступни и усклађени како међусобно, тако и са европским стандардима и праксом европских судова, те постојање и лака доступност судске праксе.

Квалитет правде подразумева и правосудни систем у коме је сваком појединцу омогућен једнак третман и приступ правди, под једнаким условима и без дискриминације по било ком основу и са једнаким могућностима да заштите и остваре своја права и интересе.

Предвидивост у поступку заштите или остварења неког права је битан показатељ достигнутог нивоа квалитета правде. С тим у вези је неопходно јасно дефинисати мере_којима ће се унапредити уједначеност судске праксе и кроз обезбеђивање електронског приступа судским одлукама (уз поштовање Закона о заштити података о личности) и њихово објављивање у разумном временском року.

Међутим, важно је нагласити да је начело квалитета правде у директној корелацији са мрежом судова (доступност судова сваком грађанину), висином судских такси и постојањем делотворног система бесплатне правне помоћи.

У погледу мреже судова наглашавамо да је неопходно направити анализу садашње ситуације и приликом измене Закона о уређењу судова и Закона о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава размотрити питање надлежности појединих судова, а нарочито надлежност Врховног касационог суда и апелационих судова те њихов међусобни однос.

Остварење права на правично суђење и права на једнак приступ правди је у великој мери компромитовано недостатима и негативним утицајем тих недостатака у постојећем правосудном систему (недостаци у области надлежности различитих врста судова, дужина трајања поступака, неизвесност судског поступка, непостојање бесплатне правне помоћи и др.).

Напомињемо да је нужно усагласити систематику НАП-а и НСРП.

Заједнички коментар за остварење начела независности, непристрасности, одговорности, стручности, ефикасности и квалитета правде је нужност стварања предуслова и отклањање могућности политизације у поступку избора судија, оцене резултата њиховог рада и напредовања у каријери.

У препорукама из Извештаја о скринингу јасно је наведено (1.1.1.) да „улазак у правосудни систем треба да буде заснован на објективним критеријумима вредновања, правичним процедурама одабира, отворен за све кандидате

одговарајућих квалификација и транспарентан из угла опште јавности“. То значи да улазак у правосудни систем мора бити отворен и за адвокате који желе да буду изабрани на функцију судије или тужиоца уз успостављање правичне процедуре која свим кандидатима даје једнаке шансе на успех без привилегија и дискриминације. Сматрамо да из НАП-а није могуће утврдити конкретне мере и активности којима би се успоставио транспарентан систем вредновања професионалних капацитета и интегритета кандидата који долазе из различитих правних професија.

У погледу препорука којима се указује на потребу установљења правичног и транспарентног система напредовања судија и јавних тужилаца укључујући и периодично професионално оцењивање учинка рада, сматрамо да је овај систем непходно довести у везу са системом професионалне одговорности носилаца правосудних функција који би на основу објективних показатеља ефеката нечијег рада успоставио јасне и конкретне критеријуме не само за каријерно напредовање, већ и за разрешење са правосудне функције. Поред тога, није јасно на који начин и које врсте одговорности сносе чланови ВСС и ДВТ за одлуке које доносе, као и ко је надлежан да ту одговорност утврђује и санкционише и у ком поступку.

Независност

ВСС је гарант независности и самосталности судова и судија, а ДВТ гарант самосталности јавних тужилаца, њихових заменика и тужилаштава.

Међутим, састав ВСС (члан 153 став 3 Устава РС) и начин избора чланова ВСС, односно састав ДВТ (члан 164 став 3 Устава РС) не обезбеђује извршавање Уставом поверилих надлежности.

Неопходно је одмах приступити изради предлога за промену Устава РС у складу са мишљењем Венецијанске комисије:

- Отклонити мањкавости у саставу ВСС и ДВТ: из састава искључити представнике законодавне и извршне власти, а број чланова ВСС из реда судија треба минимално да износи преко 50% укупног броја чланова, с тим да би и састав ДВТ требало уредити на истим принципима

- Променити начин избора чланова ВСС и ДВТ и то тако што би: судије односно тужиоци бирају/и своје представнике на непосредним и тајним изборима, представника адвокатуре бирају Адвокатска комора Србије у складу са својим правилима који би био стални, а не изборни члан ВСС и ДВТ, представника правних факултета – факултети по својим правилима који би био стални, а не изборни члан ВСС и ДВТ, с тим да је председник највишег суда у РС члан ВСС по положају и председава његовим радом, односно Републички јавни тужилац члан ДВТ по положају и председава његовим радом.

- Постојећа дужина мандата члана ВСС и ДВТ (5 година) је прихватљива.

- Надлежност ВСС уредити на начин који ће гарантовати независност судова и судија, односно ДВТ самосталности јавних тужилаца од законодавне и извршне власти.

- Искључити НСРС из процеса избора судија, заменика јавних тужилаца, председника судова и јавних тужилаца у циљу спречавања могућих политизација, главну улогу у именовањима на функције у судству треба да има ВСС, а за функције у јавном тужилаштву ДВТ.

- Начин избор председника највишег суда у РС, односно Републичког јавног тужиоца треба посебно разрадити.

Након усвајања измена Устава РС неопходно је приступити усвајању новог Закона о Високом савету судства и Закона о Државном већу тужилаца, као самосталним и независним органима и Закону о финансирању судова и јавних тужилаштава (по принципу буџетске самосталности).

Непристрасност и одговорност

НАП садржи битан недостатак што супротно НСРП и циљевима стратегије кључно начело непристрасност и одговорност се недовољно анализира и НАП не предвиђа мере и активности за побољшање квалитета правде, а два начела (непристрасност и одговорност) повезују и планирају активности које не обезбеђују унапређење рада. Систематика НАП мора у свему да следи систематику НСРП, па кључна начела као што су непристрасност и одговорност носилаца правосудних функција нису циљеви који се постижу истим средствима и зато морају бити разматрани одвојено на начин како је дато у НСРП.

Ово поглавље НАП мора доживети суштинске измене с обзиром да НАП не садржи нити анализу постојеће ситуације, нити предвиђа довољне мере и активности за постизање начела.

Правила о аутоматској (случајној) расподели предмета и унапређење ИКТ система су потребне мере, али не и довољне за остварење начела непристрасности. Акциони план би поред ових мера морао да садржи и мере за јачање интегритета носилаца правосудних функција, промовисање етичких стандарда посебно кроз усвајање и спровођење специјализоване обуке и разраде методе за мере поштовање стандарда интегритета.

Непристрасност

Решења понуђена у НАП и активности с тим у вези не обезбеђују непристрасност судова и судија, а самим тим ни право грађана да без дискриминације под једнаким условима пред независном судом оствари своја права. Начело непристрасности не може бити посматрано само кроз расподелу предмета и инспекцијски надзор.

Сматрамо да је неопходно искључити могућност и право председника суда да у условима аутоматске (случајне) расподеле предмета изузетно може доделити предмет у рад мимо успостављеног система, јер је ово право у пракси начин заobilажења система и основ за разне манипулативне мере. Чак и у случају усвајања захтева за изузеће могуће је доделити, уз одговарајућу програмску апликацију, предмет у рад аутоматском случајном расподелом без непосредног учешћа председника суда.

Одговорност

Мишљења смо да је посебно потребно разрадити питања сукоба интереса, неспортивости делатности и евидентирање имовинских карата судија и са њима повезаних лица.

Када је реч о ефективном праћењу поштовања Етичког кодекса и имплементацији одредба о сукобу интереса неопходно је узети у обзир чињеницу да постојећи систем за одређивање бранилаца по службеној дужности оставља простор за корупцију, јер не постоји транспарентна и правична процедура која би гарантовала поштовање редоследа са листе бранилаца по службеној дужности и „прекинула“ непосредну везу између носилаца правосудних функција и бранилаца по службеној дужности приликом постављења и исплате трошкова кривичног поступка.

Посебну одговорност адвокатура види у поштовању једног од основних људских права, а то је право на ефикасну и делотворну одбрану. Подсећамо да је Законом о адвокатури из 2011, предвиђено, а Адвокатска комора Србије (АКС) је и основала Адвокатску академију као инсистутцију чији је основни задатак подизање професионалних капацитета у адвокатури. Адвокатска академија у свом саставу има и Катедру за кривично право, односно за едукацију адвоката бранилаца у кривичним поступцима. АКС поштујући ово људско право има намеру да убудуће издаје одговарајућа уверења о томе да су адвокати прошли одређене програме едукације и да

су оспособљени да пруже делотворну и ефикасну одбрану, а то у сваком случају представља нужни сегмент НАП, пре свега, са аспекта поштовања основних људских права

Питање одговорности носилаца правосудних функција (како судија тако и тужилаца) мора бити постављено на начин да они за поступање као последицу грубе професионалне грешке морају извесно сносити и материјалне консеквенце. Увођење и овог облика одговорности би за последицу имало озбиљно подизање нивоа свести носилаца правосудних функција (судија и тужилаца) о личној одговорности у вези са својим занимањем.

Стручност

Систематика НАП мора у свему да следи систематику НСРП, па начела као што су стручност и ефикасност носилаца правосудних функција нису циљеви који се постижу истим средствима и зато морају бити разматрани одвојено на начин како је дато у НСРП.

Од степена стручности оних који врше судијску функцију, односно јавнотужилачку функцију, и примењују Устав, законе и опште акте, општеприхваћена правила међународног права и потврђене међународне уговоре у сваком конкретном случају у којем се расправља о нечијем праву или оптужби највише зависи остварење права на правично суђење.

Питању стручности судија/јавних тужилаца неопходно је посветити посебну пажњу и предузети низ активности које за свој циљ треба да имају:

- Ревизију наставних програма на правним факултетима,
- Ревизију програма правосудног испита – програм полагања правосудног испита данас практично представља негацију знања кандидата стеченог вишегодишњим студирањем на правним факултетима. Ово са разлога што данас правосудни испит представља потпуно погрешну поновну проверу стеченог правно – теоријско – философског знања без оног што би правосудни испит требао у суштини да представља, а то је провера практичне оспособљености кандидата за примену дотада стечених како теоријских правних знања и превасходно њихове оспособљености кроз приправнички рад у трајао од 2-4 године да практично примењују до тада стечено теоријско знање. Ово би значило да правосудни испит треба да буде сведочанство о добијању – стицању оспособљености за примену закона у пракси, што сада није случај. Боље је рећи данас добијамо потврду пре да се неко добро сећа стечених знања са факултета, пре него да је научио да примењује оно што је научио. Чињеница да се положу писмени испити из грађанске групе предмета и кривичног права израдом оптужнице, тужбе, пресуде или жалбе није довољан доказ о томе да је неко методолошко практично оспособљен за примену раније стечених знања кроз приправнички стаж који обавио било у правосуђу, адвокатури, државној управи, привредном друштву или установи,
- Рангирање правних факултета,
- Доношење подзаконских аката о мерилима и критеријумима за избор судијских приправника, помоћника и саветника у судовима,
- Редфинисати улогу и програм рада Правосудне академије као центра за почетну и сталну обуку судија, јавних тужилаца, судијских и тужилачких приправника, судске администрације.
- Дефинисати мере за стручно усавршавање носилаца правосудних функција у циљу унапређења теоријских и практичних знања и вештина у циљу подизања квалитета обављања правосудне функције (управљање поступцима и сачињавање одлука).

- Стручно усавршавање судија, судијских приправника и помоћника, односно јавних тужилаца, тужилачких приправника и помоћника мора да буде обавезно и стално.

- Редефинисање улоге и положаја Правосудне академије мора бити засновано на принципима једнаке доступности, увести надзор над радом Правосудне академије нарочито у погледу транспарентности поступка уписа, квалитета наставних програма и реализацији задатих циљева и програма.

- Ово начело је у директној вези са питањима избора и напредовања судија и неопходно је да ВСС и ДВТ пропишу јасне, транспарентне и објективне критеријуме, мерила и поступак за избор, престанак функције носилаца правосудних функција, напредовање и вредновање рада носилаца правосудних функција.

У НАП предвиђа се само унапређење рада Правосудне академије као центра за сталну и почетну обуку носилаца правосудних функција, што није довољно за унапређење стручности.

У тачки 1.3.1.2 НАП предвиђена је шира понуда програма едукације у зависности од тога о којој категорији полазника је реч, али само за унапређење сталне обуке. Међутим, неопходно је редефинисати програм почетне обуке тако што би се предвидели различити модели обуке по трајању и садржини у зависности од претходног професионалног искуства и стручних капацитета кандидата. На овај начин би се различитим групама кандидата омогућило да завршавањем различитих модела обука стекну могућност да конкуришу за избор на правосудне функције под једнаким условима, на основу истих и упоредивих критеријума. Само под тим условом Правосудна академија може бити механизам уласка у правосуђе који је прихватљив за адвокатуру. Коришћење термина „значајна предност“ приликом вредновања стручности и оспособљености за избор на правосудне функције полазника почетне обуке Правосудне академије (1.3.1.3.), је неприхватљив, јер се на тај начин доводи у питање поштовање одлуке Уставног суда РС и поштовање Устава РС и гарантованих принципа равноправности кандидата у поступку избора без икакве дискриминације.

Питање стручности је директно повезано са неопходношћу увођења програма за пондерисање предмета. Мишљења смо да је неприхватљив временски оквир за израду и усвајање програма за пондерисање предмета (четврти квартал 2016), јер је наведена мера неопходна да би сложеност предмета постала критеријум њихове расподеле. Без сложености предмета као критеријума њихове расподеле није могуће извршити квалитетно вредновање учинка рада носилаца правосудних функција које се мора одразити на њихово каријерно напредовање.

Ефикасност

Подсећамо да су неефикасност правосудног система и велики број нерешених предмета, неравномерно оптерећење судова и судија/јавних тужилаца, одсуство сваке одговорности и неспровођење поступака за утврђивање одговорности носилаца правосудних функција били разлози за реформу правосуђа из 2009.

У овом сегменту се посебна пажња мора обратити и на законодавни оквир који је у многоме допринео неефикасности судова (Закон о парничном поступку и Законик о кривичном поступку).

Међутим, тада спроведена реформа је почетне проблеме само усложила, јер због смањења броја судија, погрешне мреже судова и као што је наведено законодавног оквира није дала никакве резултате.

Ни реформа из 2014 која је суштински била заснована на истим принципима није дала никакве резултате.

Позитивно је што се код ефикасности као прва мера предвиђа свеобухватна анализа у погледу трошкова и приступа правди као почетној основи у реформи судске мреже.

Активности који се предвиђају НАП су недовољене, а поједине су и сувишне, јер не полазе од свих мера и активности које се морају предузети у циљу побољшања ефикасности.

Број нерешених предмета у судовима у Србији и број тзв. старих предмета нису последица само неравномерне расподеле – оптерећења постојећих судија и јавних тужилаца и постојеће мреже судија, већ је пре уско повезан са стручношћу и одговорности судија/јавних тужилаца у вршењу правосудних функција и законодавним оквиром. Програм решавања старих предмета не може се донети без претходне анализе узрока и без прописивања санкција за непоштовање рокова за решавање старих предмета и анализом постојећег законодавног оквира (процесних закона) који директно утичу на ефикасност.

НАП мора да предвиди активности и мере за унапређивање ефикасности, транспарентности и целовитости судског процеса кроз постепено развијање система е-правосуђа, стварања потребних техничких предуслова и нарочито спровођењем едукације у овој области како носилаца правосудних функција, тако и стручних сарадника и судске администрације.

Планиране измене процесних закона су непознате стручној јавности и не могу бити уопште коментарисане.

С тим у вези адвокатура посебно наглашава:

- Досадашње измене Закона о парничном поступку (ЗПП) нису дале очекиване резултате у погледу остваривања ефикасности правосуђа. ЗПП („Службени гласник РС“ 72/2011) је имао за циљ постизање ефикасности, али је, пре свега, ограничио приступ правди кроз: повећање вредности предмета спора за ревизију, укидање захтева за ванредно преиспитивање правноснажне пресуде, ограничавање могућности укидања првостепених пресуда на само једно укидање, увођењем временског оквира који судије злоупотребљавају и изналазе начине за његово продужење чиме су од добrog законског решења створили „голу норму“. Изменама ЗПП („Службени гласник РС“ 49/2013, 74/2013, 55/2014) смањен је ревизијски основ, али недовољно, па би најављене измене ЗПП би требало да буду суштинске, а не козметичке и морале би да омогуће грађанима право на једнак приступ правди без обзира на економски положај странака у поступку. Право на једнак приступ правди грађана мора се посматрати и у светлу висине судске такси које у садашњем нивоу представљу значајну препреку за остварење овог права.

- Све мере које су досада предузимане у законодавном оквиру или у реформи правосуђа биле су у циљу решавања предмета на уштрб правде: правичног суђења и једнаког приступа правди и квалитета правде у целини.

- Измене ЗПП су битне и за ефикасност правосуђа. Проблеми у ефикасности рада судова и остварења права на једнаки приступ правди свакако се мора посматрати како кроз предлог измена и допуна процесних закона (која у овом тренутку нису позната) тако и кроз предложена решења и рад на усвајању Закона о бесплатној правној помоћи, па су измене ЗПП, ЗКП и усвајање Закона о бесплатној правној помоћи тесно повезани и не могу се одвојено планирати. Истовременим усвајањем измена ЗПП, ЗКП и доношење Закона о бесплатној правној помоћи ће се обезбедити да пуномоћници у поступцима пред судовима и другим државним органима буду искључиво адвокати који су стручно оспособљени за пружање правне помоћи, чиме се омогућава свим грађанима право на једнак приступ правди, квалитет правде уопште и сама ефикасност. При томе се мора нагласити да изменама ЗПП у погледу одређивања

да адвокати могу бити једино пуномоћници у поступку (изузев пуномоћника правних лица чији би пуномоћници били дипломирани правници са положеним правосудним испитом запослени у том правном лицу) није усмерено ка формирању монопола, већ управо и једино ка унапређењу стручности и ефикасности правосудног система. Садашње решење у ЗПП да пуномоћник може да буде свако физичко пословно способно лице онемогућава ефикасан рад суда, а судије ставља у позицију да у случају да оцене да пуномоћник – физичко лице на поступа у складу са законом даје упутства за отклањање неправилности (тужбе се враћају на уређење, захтева додатно изјашњење и сл.) што све продужава судски поступак. Грађани су у позицији да своја права не могу да остваре, а поготово не у разумном року.

- Одредбе НАП у овом делу се морају изменити као и временски оквири за измену ЗПП, ЗКП и доношење Закона о бесплатној правној помоћи усагласити, односно предвидети истовремено доношење.

- У контексту свега изнетог процена утицаја протеста адвоката који је трајао 4,5 месеци на број и решавање старих предмета је потпуно ирелевантан. Чињеница да је протест адвоката трајао 4,5 месеци је директно условљена ставом и поступањем Министарства правде – одбијањем преговора са АКС, јер када су преговори отпочели они су завршени за 24 дана. Што значи, да је Министарство правде имало одговоран однос према протесту адвокатуре и оправданим захтевима протеста, протест не би трајао ни месец дана. О томе су говорили и сами званичници Министарства правде истичући да с обзиром на спорост и лош рад судова протест адвоката није имао додатног лошег утицаја.

- Најава у НАП усвајања недефинисаних корективних мера у случају да резултат процене утицаја протеста адвоката покаже да је протест имао утицаја на ефикасност правосуђа и измене Закона о адвокатури чиме би се избегле будуће блокаде правосуђа, представљају директно задирање у независност, саморегуларност и самосталност адвокатуре и представљају директну препреку за закључење приступног споразума са ЕУ.

Поводом активности који су планирани НАП-ом у односу на јавне бележнике и приватне извршитеље посебно указујемо:

У НАП предвиђене су измене Закона о јавном бележништву (ЗоДБ) и доношење подзаконских аката у делу који се односи на ефикасност. Досадашња пракса примене ЗоДБ не само да је показала неефикасност и нестручност именованих јавних бележника, већ је и доказала ставове адвокатуре који су потврђени и Функционалном анализом правосуђа Светске банке из децембра 2014. Светска банка је у Функционалној анализи правосуђа указала да није било никакве потребе за увођењем јавнобележничког система и да није јасно који проблем овај аспект реформе (увођење јавнобележничког система) покушава да реши (страна 19 Функционалне анализе), с обзиром да није било примедби и проблема у раду судова када су у питању овере исправа. Неуставност и неуклопљеност ЗоДБ са остатком правног поретка није отклоњена ни изменама овог закона из новембра 2014. и јануара 2015. Надзор над радом јавних бележника не постоји. Неприхватљиво је да је уведен јавнобележнички систем, а да истовремено нису донети сви подзаконски акти који уређују питање професионалне одговорности и надзор над радом јавнобележничке делатности. Такође је неприхватљиво да се планира доношење измена ЗоДБ којима се проширује стварна надлежност јавних бележника и подзаконских аката пре доношења одлука од стране Уставног суда по поднетим иницијативама за оцену уставности ЗоДБ. Могућност преноса јавних овлашћења са судова на јавне бележнике није предвиђена Уставом РС.

Мишљења смо да је недопустиво да систем приватних извршитеља функционише већ четири године, а да је за формирање интерног панела Коморе извршитеља који би процесуирао пријаве против извршитеља предвиђен временски

оквир почев од четвртог квартала 2015. Поред тога, формирање панела не подразумева успостављање јасне процедуре у којима би се утврдила и санкционисала дисциплинска одговорност приватних извршитеља и могућност њиховог разрешења због незаконитог рада.

У НАП се у тачки 1.3.10.1. наводи да је формирана Комисија за надзор над спровођењем ЗКП која подноси кварталне и годишње извештаје у којима даје преглед проблема у спровођењу ЗКП и предлаже потенцијалне мере за отклањање уочених проблема. Крајње је проблематично што у раду ове Комисије не учествује представник адвокатуре, због чега сматрамо да је рад ове комисије нетранспарентан, да није инициран стварни дијалог између представника правосудних професија око превазилажења суштинских проблема у спровођењу ЗКП, као и да рад комисије иде у правцу *ad hoc* промена без јасне стратегије и стварне расправе стручне јавности.

Сматрамо да није довољно обезбедити учешће струковних удружења у реформском процесу тако што се њихови предлози само редовно разматрају на састанцима тела за надзор над спровођењем акционих планова (1.1.7.), већ је неопходно да представници струковних удружења (судија, тужилаца и адвоката) буду чланови ових тела и непосредно укључени у сам процес надзора.

Наглашавамо да предвиђени временски оквир реализације појединих мера и активности у НАП неусаглашени. Примера ради: у тачки 1.1.6.14. предвиђено је ефикасно процесуирање случајева јавног кршења претпоставке невиности почев од првог квартала 2015., док је у тачки 1.1.6.2. предвиђено доношење и ефективна примена Кодекса понашања за чланове Владе РС којим се уређује област коментарисања судских одлука и поступака почев од четвртог квартала 2015.

С поштовањем,

ПРЕДСЕДНИК
АДВОКАТСКЕ КОМОРЕ СРБИЈЕ
Драгољуб Ђорђевић, адвокат



АДВОКАТСКА КОМОРА СРБИЈЕ

Дечанска 13, 11000 Београд, Србија

Телефон: +381 11 32-39-072 Fax: +381 11 32-32-203

e-mail: komora@sbb.rs a.k.srbije@gmail.com

број: 535/2014

датум: 30.04.2015.

РЕПУБЛИКА СРБИЈА МИНИСТАРСТВО ПРАВДЕ

НЕМАЊИНА 22-26

11000 БЕОГРАД

Предмет: примедбе на нацрт Акционог плана из априла 2015.

Поштовани,

Коментари који се дају у односу на Нацирт Акционог плана (НАП) за Поглавље 23 – део правосуђе и основна права приступних преговора са ЕУ из априла 2015. одређени су Споразумом о стабилизацији и придрживању (ССП) и обухваћене су три тематске целине:

1. Правосуђе
2. Борба против корупције
3. Основна права.

Национална стратегија реформе правосуђа (НСРП) за период 2013-2018 усвојена је на заседању НСРП 01.07.2013. и донета је у складу са важећим Уставом РС, Законом о судијама, Законом о Високом савету судства, Законом о уређењу судова, Законом о јавном тужилаштву, Законом о Државном већу тужилаца, Законом о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава и Законом о правосудној академији. НСРП предвиђа измену Устава и измене постојећих закона, доношење нових закона и подзаконских аката.

Измене Устава РС су усмерене као поступању по примедбама Венецијанске комисије које су дате на Устав РС из 2006. године, а које се пре свега односе на:

- Искључење Народне скупштине Републике Србије (НСРП) из процеса избора председника судова, судија и јавних тужилаца/заменика јавних тужилаца, као и чланова Високог савета судства (ВСС) и Државног већа тужилаца (ДВТ), промене састава ВСС и ДВТ у правцу искључења представника законодавне и извршне власти из чланства у овим телима и начина избора чланова ВСС и ДВТ;

- Положај и надлежност јавног тужилаштва, искључење права на реизбор Републичког јавног тужиоца, нејасноће код одговорности Републичког јавног тужиоца, паралелизам одговорности вишем тужиоцу и НСРП, оправданост изједначавања положаја ДВТ са ВСС с обзиром да су тужиоци самостални у раду, али не и независни као што су то судије;

- Јачање предуслова за стварање правосудног система и постизање потребног квалитета правда мора да се заснива на 5 кључних начела:

- А) независност,
- Б) непристрасност и одговорност,
- В) квалитет правде
- Г) стручност,
- Д) ефикасност.

- Планираним изменама Устава РС неопходно је у посебној глави дефинисати положај адвокатуре као самосталне и независне службе пружања правне помоћи, чиме би се у потпуности усагласило домаће законодавство са ратификованим међународним конвенцијама. Ова промена не подразумева измену стечених права која су дефинисана у садашњој одредби члана 67 Устава и поглављу „Људска права“ којом је грађанима Србије загарантовано право на правну помоћ коју пружа адвокатура као самостална и независна служба и јединице локалне самоуправе у оквиру своје надлежности.

У том смислу основан је приступ и НСРП и НАП за период 2013-2018 у коме се правосуђе анализира и посматра у ширем смислу као активност судова и свих других државних и недржавних органа у вези примене права.

Уставом РС из 2006 године створене су претпоставке за успостављење правног система заснованог на начелима:

- Владавине права
- Поделе власти на законодавну, извршну и судску.

Међутим, у одредби члана 4 Устава РС присутан је својеврсни конфликт норми, с обзиром да је у ставу 3 предвиђено да се однос три гране власти (законодавна, извршна и судска) заснива на равнотежи и међусобној контроли, а у ставу 4 да је судска власт независна. У том смислу је одредба става 3 члана 4 Устава РС у супротности са одредбом члана 3 Устава РС којим се гарантује владавина права, а која се остварује, између осталог, поделом власти и независном судском влашћу.

Све примедбе и коментари систематизовани су на следећи начин:

1. Правосуђе са пододељцима: судови; тужилаштва; мерила и критеријуми за избор, оцену резултата рада и напредовање, односно престанак функције носилаца правосудних функција, одговорност носилаца правосудних функција, почетна и континуирана едукација носилаца правосудних функција укључивши неопходност измене улоге и програма обуке Правосудне академије,
2. Адвокатура – положај, улога и задаци у оквиру правосудног система,
3. Повезаност правосуђа и остваривање основних права, а нарочито права на правично суђење, права на једнаку заштиту права и на правно средство и права на правну помоћ,
4. Борба против корупције – у односу на проблеме који су повезани са адвокатуром.

У анализи НАП мора се имати у виду чињеница да је услов *sine qua non* за спровођење реформи у области правосуђа измена Устава РС.

Погрешан је приступ у НАП-у да се, без измене Устава у делу који се односи на утицај законодавне и извршне власти на остварење независности судства, може постићи напредак прелазним мерама кроз измене правосудних закона у оквиру постојећег Устава. Високи савет судства (ВСС) и Државно веће тужилаца (ДВТ) не могу постати кључне институције правосуђа са пуним капацитетом овлашћења и прецизно дефинисаним системом одговорности (што је циљ акционог плана) због примедби Венецијанске комисије, без измене Устава, а нарочито због састава и поступка избора ВСС и ДВТ.

У поступку измена Устава РС потребно је регулисати положај адвокатуре као самосталне и независне службе пружања правне помоћи физичким и правним лицима. У демократским уређењима који су засновани на владавини права сваком грађанину се мора обезбедити право на правну помоћ од стране независне професије која је самостална од сваког облика државне власти. Адвокати се удружују у адвокатске коморе као обавезна, самостална, независна саморегулирајућа струковна удружења која извorno врше јавна овлашћења и представљају гарант независности и самосталности адвоката у вршењу професионалне делатности и заштите њиховог професионалног интегритета, заступају интересе адвоката, старају се да правна помоћ адвоката буде делотворна и једнако доступна свима у складу са законом, признатим стандардима и адвокатском етиком. Унутрашња организација, надлежности, рад и начин вршења јавних овлашћења у области адвокатуре уређује се законом.

НСРП на јасан и прецизан начин дефинише начело квалитета правде, насупрот НАП који не разматра начело квалитета праве нити предвиђа активности и мере за остварење овог начела.

Квалитет правде подразумева правни систем у коме су прописи јасни, разумљиви, одређени, лако доступни и усклађени како међусобно, тако и са европским стандардима и праксом европских судова, те постојање и лака доступност судске праксе.

Квалитет правде подразумева и правосудни систем у коме је сваком појединцу омогућен једнак третман и приступ правди, под једнаким условима и без дискриминације по било ком основу и са једнаким могућностима да заштите и остваре своја права и интересе.

Предвидивост у поступку заштите или остварења неког права је битан показатељ достигнутог нивоа квалитета правде. С тим у вези је неопходно јасно дефинисати мере_којима ће се унапредити уједначеност судске праксе и кроз обезбеђивање електронског приступа судским одлукама (уз поштовање Закона о заштити података о личности) и њихово објављивање у разумном временском року.

Међутим, важно је нагласити да је начело квалитета правде у директној корелацији са мрежом судова (доступност судова сваком грађанину), висином судских такси и постојањем делотворног система бесплатне правне помоћи.

У погледу мреже судова наглашавамо да је неопходно направити анализу садашње ситуације и приликом измене Закона о уређењу судова и Закона о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава размотрити питање надлежности појединих судова, а нарочито надлежност Врховног касационог суда и апелационих судова те њихов међусобни однос.

Остварење права на правично суђење и права на једнак приступ правди је у великој мери компромитовано недостатима и негативним утицајем тих недостатака у постојећем правосудном систему (недостаци у области надлежности различитих врста судова, дужина трајања поступака, неизвесност судског поступка, непостојање бесплатне правне помоћи и др.).

Напомињемо да је нужно усагласити систематику НАП-а и НСРП.

Заједнички коментар за остварење начела независности, непристрасности, одговорности, стручности, ефикасности и квалитета правде је нужност стварања предуслова и отклањање могућности политизације у поступку избора судија, оцене резултата њиховог рада и напредовања у каријери.

У препорукама из Извештаја о скринингу јасно је наведено (1.1.1.) да „улазак у правосудни систем треба да буде заснован на објективним критеријумима вредновања, правичним процедурима одабира, отворен за све кандидате

одговарајућих квалификација и транспарентан из угла опште јавности“. То значи да улазак у правосудни систем мора бити отворен и за адвокате који желе да буду изабрани на функцију судије или тужиоца уз успостављање правичне процедуре која свим кандидатима даје једнаке шансе на успех без привилегија и дискриминације. Сматрамо да из НАП-а није могуће утврдити конкретне мере и активности којима би се успоставио транспарентан систем вредновања професионалних капацитета и интегритета кандидата који долазе из различитих правних професија.

У погледу препорука којима се указује на потребу установљења правичног и транспарентног система напредовања судија и јавних тужилаца укључујући и периодично професионално оцењивање учинка рада, сматрамо да је овај систем непходно довести у везу са системом професионалне одговорности носилаца правосудних функција који би на основу објективних показатеља ефекта нечијег рада успоставио јасне и конкретне критеријуме не само за каријерно напредовање, већ и за разрешење са правосудне функције. Поред тога, није јасно на који начин и које врсте одговорности сносе чланови ВСС и ДВТ за одлуке које доносе, као и ко је надлежан да ту одговорност утврђује и санкционише и у ком поступку.

Независност

ВСС је гарант независности и самосталности судова и судија, а ДВТ гарант самосталности јавних тужилаца, њихових заменика и тужилаштава.

Међутим, састав ВСС (члан 153 став 3 Устава РС) и начин избора чланова ВСС, односно састав ДВТ (члан 164 став 3 Устава РС) не обезбеђује извршавање Уставом поверилих надлежности.

Неопходно је одмах приступити изради предлога за промену Устава РС у складу са мишљењем Венецијанске комисије:

- Отклонити мањкавости у саставу ВСС и ДВТ: из састава искључити представнике законодавне и извршне власти, а број чланова ВСС из реда судија треба минимално да износи преко 50% укупног броја чланова, с тим да би и састав ДВТ требало уредити на истим принципима

- Променити начин избора чланова ВСС и ДВТ и то тако што би: судије односно тужиоци бирају/и своје представнике на непосредним и тајним изборима, представника адвокатуре бирају Адвокатска комора Србије у складу са својим правилима који би био стални, а не изборни члан ВСС и ДВТ, представника правних факултета – факултети по својим правилима који би био стални, а не изборни члан ВСС и ДВТ, с тим да је председник највишег суда у РС члан ВСС по положају и председава његовим радом, односно Републички јавни тужилац члан ДВТ по положају и председава његовим радом.

- Постојећа дужина мандата члана ВСС и ДВТ (5 година) је прихватљива.

- Надлежност ВСС уредити на начин који ће гарантовати независност судова и судија, односно ДВТ самосталности јавних тужилаца од законодавне и извршне власти.

- Искључити НСРС из процеса избора судија, заменика јавних тужилаца, председника судова и јавних тужилаца у циљу спречавања могућих политизација, главну улогу у именовањима на функције у судству треба да има ВСС, а за функције у јавном тужилаштву ДВТ.

- Начин избор председника највишег суда у РС, односно Републичког јавног тужиоца треба посебно разрадити.

Након усвајања измена Устава РС неопходно је приступити усвајању новог Закона о Високом савету судства и Закона о Државном већу тужилаца, као самосталним и независним органима и Закону о финансирању судова и јавних тужилаштава (по принципу буџетске самосталности).

Непристрасност и одговорност

НАП садржи битан недостатак што супротно НСРП и циљевима стратегије кључно начело непристрасност и одговорност се недовољно анализира и НАП не предвиђа мере и активности за побољшање квалитета правде, а два начела (непристрасност и одговорност) повезују и планирају активности које не обезбеђују унапређење рада. Систематика НАП мора у свему да следи систематику НСРП, па кључна начела као што су непристрасност и одговорност носилаца правосудних функција нису циљеви који се постижу истим средствима и зато морају бити разматрани одвојено на начин како је дато у НСРП.

Ово поглавље НАП мора доживети суштинске измене с обзиром да НАП не садржи нити анализу постојеће ситуације, нити предвиђа довољне мере и активности за постизање начела.

Правила о аутоматској (случајној) расподели предмета и унапређење ИКТ система су потребне мере, али не и довољне за остварење начела непристрасности. Акциони план би поред ових мера морао да садржи и мере за јачање интегритета носилаца правосудних функција, промовисање етичких стандарда посебно кроз усвајање и спровођење специјализоване обуке и разраде методе за мере поштовање стандарда интегритета.

Непристрасност

Решења понуђена у НАП и активности с тим у вези не обезбеђују непристрасност судова и судија, а самим тим ни право грађана да без дискриминације под једнаким условима пред независном судом оствари своја права. Начело непристрасности не може бити посматрано само кроз расподелу предмета и инспекцијски надзор.

Сматрамо да је неопходно искључити могућност и право председника суда да у условима аутоматске (случајне) расподеле предмета изузетно може доделити предмет у рад мимо успостављеног система, јер је ово право у пракси начин заobilажења система и основ за разне манипулатације. Чак и у случају усвајања захтева за изузеће могуће је доделити, уз одговарајућу програмску апликацију, предмет у рад аутоматском случајном расподелом без непосредног учешћа председника суда.

Одговорност

Мишљења смо да је посебно потребно разрадити питања сукоба интереса, неспортивости делатности и евидентирање имовинских карата судија и са њима повезаних лица.

Када је реч о ефективном праћењу поштовања Етичког кодекса и имплементацији одредба о сукобу интереса неопходно је узети у обзир чињеницу да постојећи систем за одређивање бранилаца по службеној дужности оставља простор за корупцију, јер не постоји транспарентна и правична процедура која би гарантовала поштовање редоследа са листе бранилаца по службеној дужности и „прекинула“ непосредну везу између носилаца правосудних функција и бранилаца по службеној дужности приликом постављења и исплате трошкова кривичног поступка.

Посебну одговорност адвокатура види у поштовању једног од основних људских права, а то је право на ефикасну и делотворну одбрану. Подсећамо да је Законом о адвокатури из 2011, предвиђено, а Адвокатска комора Србије (АКС) је и основала Адвокатску академију као инсистутцију чији је основни задатак подизање професионалних капацитета у адвокатури. Адвокатска академија у свом саставу има и Катедру за кривично право, односно за едукацију адвоката бранилаца у кривичним поступцима. АКС поштујући ово људско право има намеру да убудуће издаје одговарајућа уверења о томе да су адвокати прошли одређене програме едукације и да

су оспособљени да пруже делотворну и ефикасну одбрану, а то у сваком случају представља нужни сегмент НАП, пре свега, са аспекта поштовања основних људских права

Питање одговорности носилаца правосудних функција (како судија тако и тужилаца) мора бити постављено на начин да они за поступање као последицу грубе професионалне грешке морају извесно сносити и материјалне консеквенце. Увођење и овог облика одговорности би за последицу имало озбиљно подизање нивоа свести носилаца правосудних функција (судија и тужилаца) о личној одговорности у вези са својим занимањем.

Стручност

Систематика НАП мора у свему да следи систематику НСРП, па начела као што су стручност и ефикасност носилаца правосудних функција нису циљеви који се постижу истим средствима и зато морају бити разматрани одвојено на начин како је дато у НСРП.

Од степена стручности оних који врше судијску функцију, односно јавнотужилачку функцију, и примењују Устав, законе и опште акте, општеприхваћена правила међународног права и потврђене међународне уговоре у сваком конкретном случају у којем се расправља о нечијем праву или оптужби највише зависи остварење права на правично суђење.

Питању стручности судија/јавних тужилаца неопходно је посветити посебну пажњу и предузети низ активности које за свој циљ треба да имају:

- Ревизију наставних програма на правним факултетима,
- Ревизију програма правосудног испита – програм полагања правосудног испита данас практично представља негацију знања кандидата стеченог вишегодишњим студирањем на правним факултетима. Ово са разлога што данас правосудни испит представља потпуно погрешну поновну проверу стеченог правно – теоријско – философског знања без оног што би правосудни испит требао у суштини да представља, а то је провера практичне оспособљености кандидата за примену дотада стечених како теоријских правних знања и превасходно њихове оспособљености кроз приправнички рад у трајао од 2-4 године да практично примењују до тада стечено теоријско знање. Ово би значило да правосудни испит треба да буде сведочанство о добијању – стицању оспособљености за примену закона у пракси, што сада није случај. Боље је рећи данас добијамо потврду пре да се неко добро сећа стечених знања са факултета, пре него да је научио да примењује оно што је научио. Чињеница да се полажу писмени испити из грађанске групе предмета и кривичног права израдом оптужнице, тужбе, пресуде или жалбе није довољан доказ о томе да је неко методолошко практично оспособљен за примену раније стечених знања кроз приправнички стаж који обавио било у правосуђу, адвокатури, државној управи, привредном друштву или установи,
- Рангирање правних факултета,
- Доношење подзаконских аката о мерилима и критеријумима за избор судијских приправника, помоћника и саветника у судовима,
- Редефинисати улогу и програм рада Правосудне академије као центра за почетну и сталну обуку судија, јавних тужилаца, судијских и тужилачких приправника, судске администрације.
- Дефинисати мере за стручно усавршавање носилаца правосудних функција у циљу унапређења теоријских и практичних знања и вештина у циљу подизања квалитета обављања правосудне функције (управљање поступцима и сачињавање одлука).

- Стручно усавршавање судија, судијских приправника и помоћника, односно јавних тужилаца, тужилачких приправника и помоћника мора да буде обавезно и стално.

- Редефинисање улоге и положаја Правосудне академије мора бити засновано на принципима једнаке доступности, увести надзор над радом Правосудне академије нарочито у погледу транспарентности поступка уписа, квалитета наставних програма и реализацији задатих циљева и програма.

- Ово начело је у директној вези са питањима избора и напредовања судија и неопходно је да ВСС и ДВТ пропишу јасне, транспарентне и објективне критеријуме, мерила и поступак за избор, престанак функције носилаца правосудних функција, напредовање и вредновање рада носилаца правосудних функција.

У НАП предвиђа се само унапређење рада Правосудне академије као центра за сталну и почетну обуку носилаца правосудних функција, што није довољно за унапређење стручности.

У тачки 1.3.1.2 НАП предвиђена јешира понуда програма едукације у зависности од тога о којој категорији полазника је реч, али само за унапређење сталне обуке. Међутим, неопходно је редефинисати програм почетне обуке тако што би се предвидели различити модели обуке по трајању и садржини у зависности од претходног професионалног искуства и стручних капацитета кандидата. На овај начин би се различитим групама кандидата омогућило да завршавањем различитих модела обуке стекну могућност да конкуришу за избор на правосудне функције под једнаким условима, на основу истих и упоредивих критеријума. Само под тим условом Правосудна академија може бити механизам уласка у правосуђе који је прихватљив за адвокатуру. Коришћење термина „значајна предност“ приликом вредновања стручности и оспособљености за избор на правосудне функције полазника почетне обуке Правосудне академије (1.3.1.3.), је неприхватљив, јер се на тај начин доводи у питање поштовање одлуке Уставног суда РС и поштовање Устава РС и гарантованих принципа равноправности кандидата у поступку избора без икакве дискриминације.

Питање стручности је директно повезано са неопходношћу увођења програма за пондерисање предмета. Мишљења смо да је неприхватљив временски оквир за израду и усвајање програма за пондерисање предмета (четврти квартал 2016), јер је наведена мера неопходна да би сложеност предмета постала критеријум њихове расподеле. Без сложености предмета као критеријума њихове расподеле није могуће извршити квалитетно вредновање учинка рада носилаца правосудних функција које се мора одразити на њихово каријерно напредовање.

Ефикасност

Подсећамо да су неефикасност правосудног система и велики број нерешених предмета, неравномерно оптерећење судова и судија/јавних тужилаца, одсуство сваке одговорности и неспровођење поступака за утврђивање одговорности носилаца правосудних функција били разлози за реформу правосуђа из 2009.

У овом сегменту се посебна пажња мора обратити и на законодавни оквир који је у многоме допринео неефикасности судова (Закон о парничном поступку и Законик о кривичном поступку).

Међутим, тада спроведена реформа је почетне проблеме само усложила, јер због смањења броја судија, погрешне мреже судова и као што је наведено законодавног оквира није дала никакве резултате.

Ни реформа из 2014 која је суштински била заснована на истим принципима није дала никакве резултате.

Позитивно је што се код ефикасности као прва мера предвиђа свеобухватна анализа у погледу трошкова и приступа правди као почетној основи у реформи судске мреже.

Активности који се предвиђају НАП су недовољене, а поједине су и сувишне, јер не полазе од свих мера и активности које се морају предузети у циљу побољшања ефикасности.

Број нерешених предмета у судовима у Србији и број тзв. старих предмета нису последица само неравномерне расподеле – оптерећења постојећих судија и јавних тужилаца и постојеће мреже судија, већ је пре уско повезан са стручношћу и одговорности судија/јавних тужилаца у вршењу правосудних функција и законодавним оквиром. Програм решавања старих предмета не може се донети без претходне анализе узрока и без прописивања санкција за непоштовање рокова за решавање старих предмета и анализом постојећег законодавног оквира (процесних закона) који директно утичу на ефикасност.

НАП мора да предвиди активности и мере за унапређивање ефикасности, транспарентности и целовитости судског процеса кроз постепено развијање система е-правосуђа, стварања потребних техничких предуслова и нарочито спровођењем едукације у овој области како носилаца правосудних функција, тако и стручних сарадника и судске администрације.

Планиране измене процесних закона су непознате стручној јавности и не могу бити уопште коментарисане.

С тим у вези адвокатура посебно наглашава:

- Досадашње измене Закона о парничном поступку (ЗПП) нису дале очекиване резултате у погледу остваривања ефикасности правосуђа. ЗПП („Службени гласник РС“ 72/2011) је имао за циљ постизање ефикасности, али је, пре свега, ограничио приступ правди кроз: повећање вредности предмета спора за ревизију, укидање захтева за ванредно преиспитивање правноснажне пресуде, ограничавање могућности укидања првостепених пресуда на само једно укидање, увођењем временског оквира који судије злоупотребљавају и изналазе начине за његово продужење чиме су од добrog законског решења створили „голу норму“. Изменама ЗПП („Службени гласник РС“ 49/2013, 74/2013, 55/2014) смањен је ревизијски основ, али недовољно, па би најављене измене ЗПП би требало да буду суштинске, а не козметичке и морале би да омогуће грађанима право на једнак приступ правди без обзира на економски положај странака у поступку. Право на једнак приступ правди грађана мора се посматрати и у светлу висине судске такси које у садашњем нивоу представљу значајну препреку за остварење овог права.

- Све мере које су досада предузимане у законодавном оквиру или у реформи правосуђа биле су у циљу решавања предмета на уштрб правде: правичног суђења и једнаког приступа правди и квалитета правде у целини.

- Измене ЗПП су битне и за ефикасност правосуђа. Проблеми у ефикасности рада судова и остварења права на једнаки приступ правди свакако се мора посматрати како кроз предлог измена и допуна процесних закона (која у овом тренутку нису позната) тако и кроз предложена решења и рад на усвајању Закона о бесплатној правној помоћи, па су измене ЗПП, ЗКП и усвајање Закона о бесплатној правној помоћи тесно повезани и не могу се одвојено планирати. Истовременим усвајањем измена ЗПП, ЗКП и доношење Закона о бесплатној правној помоћи ће се обезбедити да пуномоћници у поступцима пред судовима и другим државним органима буду искључиво адвокати који су стручно оспособљени за пружање правне помоћи, чиме се омогућава свим грађанима право на једнак приступ правди, квалитет правде уопште и сама ефикасност. При томе се мора нагласити да изменама ЗПП у погледу одређивања

да адвокати могу бити једино пуномоћници у поступку (изузев пуномоћника правних лица чији би пуномоћници били дипломирани правници са положеним правосудним испитом запослени у том правном лицу) није усмерено ка формирању монопола, већ управо и једино ка унапређењу стручности и ефикасности правосудног система. Садашње решење у ЗПП да пуномоћник може да буде свако физичко пословно способно лице онемогућава ефикасан рад суда, а судије ставља у позицију да у случају да оцене да пуномоћник – физичко лице на поступа у складу са законом даје упутства за отклањање неправилности (тужбе се враћају на уређење, захтева додатно изјашњење и сл.) што све продужава судски поступак. Грађани су у позицији да своја права не могу да остваре, а поготово не у разумном року.

- Одредбе НАП у овом делу се морају изменити као и временски оквири за измену ЗПП, ЗКП и доношење Закона о бесплатној правној помоћи усагласити, односно предвидети истовремено доношење.

- У контексту свега изнетог процена утицаја протеста адвоката који је трајао 4,5 месеци на број и решавање стarih предмета је потпуно ирелевантан. Чињеница да је протест адвоката трајао 4,5 месеци је директно условљена ставом и поступањем Министарства правде – одбијањем преговора са АКС, јер када су преговори отпочели они су завршени за 24 дана. Што значи, да је Министарство правде имало одговоран однос према протесту адвокатуре и оправданим захтевима протеста, протест не би трајао ни месец дана. О томе су говорили и сами званичници Министарства правде истичући да с обзиром на спорост и лош рад судова протест адвоката није имао додатног лошег утицаја.

- Најава у НАП усвајања недефинисаних корективних мера у случају да резултат процене утицаја протеста адвоката покаже да је протест имао утицаја на ефикасност правосуђа и измене Закона о адвокатури чиме би се избегле будуће блокаде правосуђа, представљају директно задирање у независност, саморегуларност и самосталност адвокатуре и представљаће директну препреку за закључење приступног споразума са ЕУ.

Поводом активности који су планирани НАП-ом у односу на јавне бележнике и приватне извршитеље посебно указујемо:

У НАП предвиђене су измене Закона о јавном бележништву (ЗоДБ) и доношење подзаконских аката у делу који се односи на ефикасност. Досадашња пракса примене ЗоДБ не само да је показала неефикасност и нестручност именованих јавних бележника, већ је и доказала ставове адвокатуре који су потврђени и Функционалном анализом правосуђа Светске банке из децембра 2014. Светска банка је у Функционалној анализи правосуђа указала да није било никакве потребе за увођењем јавнобележничког система и да није јасно који проблем овај аспект реформе (увођење јавнобележничког система) покушава да реши (страна 19 Функционалне анализе), с обзиром да није било примедби и проблема у раду судова када су у питању овере исправа. Неуставност и неуклопљеност ЗоДБ са остатком правног поретка није отклоњена ни изменама овог закона из новембра 2014. и јануара 2015. Надзор над радом јавних бележника не постоји. Неприхватљиво је да је уведен јавнобележнички систем, а да истовремено нису донети сви подзаконски акти који уређују питање професионалне одговорности и надзор над радом јавнобележничке делатности. Такође је неприхватљиво да се планира доношење измена ЗоДБ којима се проширује стварна надлежност јавних бележника и подзаконских аката пре доношења одлука од стране Уставног суда по поднетим иницијативама за оцену уставности ЗоДБ. Могућност преноса јавних овлашћења са судова на јавне бележнике није предвиђена Уставом РС.

Мишљења смо да је недопустиво да систем приватних извршитеља функционише већ четири године, а да је за формирање интерног панела Коморе извршитеља који би процесуирао пријаве против извршитеља предвиђен временски

оквир почев од четвртог квартала 2015. Поред тога, формирање панела не подразумева успостављање јасне процедуре у којима би се утврдила и санкционисала дисциплинска одговорност приватних извршитеља и могућност њиховог разрешења због незаконитог рада.

У НАП се у тачки 1.3.10.1. наводи да је формирана Комисија за надзор над спровођењем ЗКП која подноси кварталне и годишње извештаје у којима даје преглед проблема у спровођењу ЗКП и предлаже потенцијалне мере за отклањање уочених проблема. Крајње је проблематично што у раду ове Комисије не учествује представник адвокатуре, због чега сматрамо да је рад ове комисије нетранспарентан, да није инициран стварни дијалог између представника правосудних професија око превазилажења суштинских проблема у спровођењу ЗКП, као и да рад комисије иде у правцу ad hoc промена без јасне стратегије и стварне јавне расправе стручне јавности.

Сматрамо да није довољно обезбедити учешће струковних удружења у реформском процесу тако што се њихови предлози само редовно разматрају на састанцима тела за надзор над спровођењем акционих планова (1.1.7.), већ је неопходно да представници струковних удружења (судија, тужилаца и адвоката) буду чланови ових тела и непосредно укључени у сам процес надзора.

Наглашавамо да предвиђени временски оквир реализације појединих мера и активности у НАП неусаглашени. Примера ради: у тачки 1.1.6.14. предвиђено је ефикасно процесуирање случајева јавног кршења претпоставке невиности почев од првог квартала 2015., док је у тачки 1.1.6.2. предвиђено доношење и ефективна примена Кодекса понашања за чланове Владе РС којим се уређује област коментарисања судских одлука и поступака почев од четвртог квартала 2015.

С поштовањем,

ПРЕДСЕДНИК
АДВОКАТСКЕ КОМОРЕ СРБИЈЕ
Драгољуб Ђорђевић, адвокат