

**Izveštaj posmatrača o izborima za izborne članove
Visokog saveta sudstva iz reda sudija i Državnog veća
tužilaca iz reda tužilaca**

Beograd/Varšava, 2016.

SADRŽAJ

REZIME.....	4
UVOD.....	5
METODOLOGIJA	6
Kodeks ponašanja	7
Posmatranje izbora za članove VSS i DVT	7
Intervjui.....	7
Izveštavanje.....	8
MEĐUNARODNI I REGIONALNI STANDARDI I PRIMERI DOBRE PRAKSE	8
Uvod.....	8
Međunarodni i regionalni standardi	9
Međunarodni i regionalni primeri dobre prakse za savete sudstva i tužilaštva.....	14
Izbori za izborne članove saveta sudstva i veća tužilaca iz reda sudija i tužilaca.....	16
ZAKONSKI OKVIR REPUBLIKE SRBIJE KOJI REGULIŠE IZBOR ČLANOVA DRŽAVNOG VEĆA TUŽILACA (DVT) I VISOKOG SAVETA SUDSTVA (VSS) REPUBLIKE SRBIJE.....	18
PRAVNI OKVIR KOJI REGULIŠE PROCES IZBORA ČLANOVA DVT.....	18
Ustavni i zakonski okvir	18
Postupak izbora.....	19
Postupak za sticanje statusa kandidata.....	20
Kampanja	21
Izborni dan i birački odbori.....	21
Postupak po pravnim lekovima.....	23
Posmatranje izbora.....	23
Izbor izbornih članova DVT od strane Narodne skupštine Srbije	23
IZBORI ZA DVT 2015. GODINE	24
Stavovi prema DVT utvrđeni tokom intervjua	24
Postupak predlaganja kandidata za izborne članove.....	24
Kampanja	27
Pripreme za dan izbora.....	27
Dan izbora.....	27
Postupak po pravnim lekovima.....	29
Opšti utisci birača	29

Narodna skupština.....	29
ČINJENICE I BROJKE.....	30
Izbori za članove DVT.....	30
DVT - PREPORUKE.....	32
PRAVNI OKVIR KOJIM SE REGULIŠE POSTUPAK PREDLAGANJA KANDIDATA ZA IZBORNE ČLANOVE VSS.....	34
Ustavni i zakonski okvir.....	34
Izborni postupak.....	35
Postupak predlaganja kandidata za izborne članove.....	35
Kampanja.....	37
Izborni dan i birački odbori.....	37
Postupak po pravnim lekovima.....	38
Posmatranje izbora.....	39
Izbor izbornih članova VSS od strane Narodne skupštine Srbije.....	39
IZBORI ZA VSS 2015. GODINE.....	39
Stavovi prema VSS utvrđeni tokom intervjua.....	39
Postupak predlaganja kandidata za izborne članove.....	40
Kampanja.....	41
Dan izbora.....	42
Postupak po pravnim lekovima.....	43
Opšti utisci birača.....	43
Narodna skupština.....	43
Činjenice i brojke.....	44
Izbori za članove VSS.....	44
VSS - PREPORUKE.....	45
ZAKLJUČAK.....	47
Aneks A: Spisak međunarodnih i evropskih standarda i primera dobre prakse.....	47

REZIME

Misija OEBS-a u Srbiji i Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR), sa nevladinom organizacijom YUCOM kao partnerom, zajednički su pratili postupak predlaganja i izbora kandidata za izborne članove Visokog saveta sudstva (VSS) i Državnog veća tužilaca (DVT) iz redova sudija i tužilaca koji su sprovedeni u periodu od oktobra do decembra 2015. godine. Ovaj izveštaj nastao je kao rezultat posmatranja izbornog postupka.

Posmatranje izbora je sprovedeno imajući u vidu tekuću reformu pravosuđa u Srbiji kao deo šire Nacionalne strategije za reformu pravosuđa i tekuće reforme koje se sprovode u cilju pridruživanja Evropskoj uniji (EU). Za potrebe izveštaja analiziran je pravni okvir, posmatrači su prisustvovali sednicama na kojima se odlučivalo o pružanju podrške kandidatima za izborne članove (u odabranim sudovima i tužilaštvima), posmatrali su kako se odvijao izborni dan širom Srbije i obavljali razgovor sa sudijama i tužiocima koji su učestvovali u izbornom procesu.

Pravosudni saveti mogu igrati važnu ulogu u obezbeđivanju nezavisnosti i odgovornosti pravosuđa i doprineti boljem ostvarivanju prava pojedinca na pravično suđenje i pravo na delotvoran pravni lek. Sve više je prisutno uverenje da ovi saveti predstavljaju delotvoran način da se promovišu međunarodni i regionalni standardi koji se tiču pravosuđa. Istovremeno, s obzirom na to da su pravosudni saveti relativno nova pojava među članicama OEBS-a, standardi koji se tiču njihovog sastava i nadležnosti tek se razvijaju. Međunarodni standardi o nezavisnosti i odgovornosti pravosuđa, uključujući ciljeve i načela OEBS-a, pružaju važne smernice u ovom pogledu.

Pravni okvir u Srbiji koji reguliše postupak izbora, ulogu i sastav ovih saveta je prilično sveobuhvatan, iako su tokom posmatranja uočeni neki manji nedostaci u primeni, koji su delom i posledica postojanja određenih pravnih praznina. Tokom izbornih postupaka nisu uočene nikakve značajne nepravilnosti, a zaključci se uglavnom odnose na postupak za sticanje statusa kandidata i vođenje kampanje.

Izveštaj sadrži određene preporuke, koje su u najvećem broju primenjive podjednako na Visoki savet sudstva i na Državno veće tužilaca:

- Izmeniti pravni okvir kako bi se promenio način izbora članova Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca, tako da se umanju značaj Narodne skupštine u izbornom postupku i da se omogući savetima da rade oslobođeni od neprimerenih uticaja;
- Izmeniti pravni okvir kako bi postupak sticanja statusa kandidata bio jasnije regulisan;
- Unaprediti pravni okvir koji se tiče postupka po pravnim lekovima.

Cilj ovog izveštaja bio je da se sakupe podaci koji mogu biti korisni za potrebe tekuće reforme pravosuđa i da se relevantnim državnim institucijama pruže objektivna procena i konkretne preporuke za dalje jačanje nezavisnosti, odgovornosti i efikasnosti srpskog pravosuđa.

UVOD

U periodu od oktobra do decembra 2015. godine Organizacija za bezbednost i saradnju u Evropi (OEBS), Misija u Srbiji i Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) zajednički su posmatrali postupak predlaganja kandidata za dva tela sudske samouprave u Srbiji: Visoki savet sudstva Srbije (VSS)¹ i Državno veće tužilaca Srbije (DVT).² I VSS i DVT pozvali su OEBS da nadgleda izbore koji su održani u decembru 2015. godine.³

Formiranje VSS i DVT je rezultat i sastavni deo reforme pravosuđa u Srbiji. U okviru tekućeg procesa reforme pravosuđa u Srbiji koji je počeo 2006. godine, novim Ustavom ustanovljeni su VSS i DVT sa mandatom, između ostalog, da odlučuju o izboru sudija i tužilaca, njihovom premeštanju, vrednovanju njihovog rada i o njihovoj disciplinskoj odgovornosti.⁴ Ustavnim zakonom za sprovođenje Ustava propisano je da će se izvršiti ponovni izbor svih sudija i tužilaca.⁵ Zakon o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava⁶ iz 2008. godine otvorio je put za uspostavljanje nove mreže sudova, smanjujući ukupan broj sudija i tužilaca u Srbiji. Aktivnosti na reformi pravosuđa nastavljene se u okviru Nacionalne strategije za reformu pravosuđa za period od 2013-2018. godine i u okviru procesa pridruživanja Srbije Evropskoj uniji (EU).⁷

VSS i DVT su osnovani 2009. godine. U sastavu VSS-a nalazi se šest sudija – izbornih članova – koje biraju njihove kolege, dok se u sastavu DVT-a nalazi šest tužilaca⁸ – izbornih članova – koje takođe biraju njihove kolege. Zakonima o VSS i DVT utvrđeni su kriterijumi za izbor sudija i tužilaca u ova tela. U decembru 2009. godine saveti su doneli odluke o tome ko će biti razrešen, a ko će nastaviti da obavlja sudijsku, odnosno tužilačku funkciju u novoj mreži sudova. Međutim, Savet Evrope i Evropska komisija ocenili su taj proces izbora sudija i tužilaca kao nepravičan, jer nisu navedeni razlozi za razrešenje sudija i tužilaca, niti je u postupku izbora procenjivano na odgovarajući način da li su ispunjeni relevantni kriterijumi, a to su dostojnost, osposobljenost i stručnost.⁹ Prema raspoloživim podacima, broj sudija na funkciji je smanjen sa

¹ VSS je odgovoran za izbor sudija; imenovanje, premeštaj, i disciplinu; organizaciju obuka; donošenje Etičkog kodeksa; pravosudnu administraciju; budžet; procenu učinka sudija; izradu pravnih mišljenja o relevantnim zakonima; i obezbeđivanje naknada štete usled nepropisnog vršenja dužnosti sudije (Zakon o Visokom savetu sudstva, član 13)

² DVT je odgovorno za predlaganje imena kandidata za mesto javnih tužilaca u Vladi; promovisanje predloga budžeta; davanje mišljenja o zakonima i amandmanima koji imaju dodirne tačke sa tužilačkom funkcijom; razvoj Etičkog kodeksa; donošenje odluka u disciplinskim postupcima; utvrđivanje kriterijuma za procenu učinka; pomoć u sprovođenju Nacionalne strategije za reformu pravosuđa; i uspostavljanje i sprovođenje nastavnog plana i programa za kontinuiranu edukaciju tužilaca (Zakon o Državnom veću tužilaca, član 13).

³ Izbori za članove DVT održani su 1. decembra, dok su izbori za članove VSS održani 21. decembra 2015. godine.

⁴ Dostupno na engleskom jeziku <http://www.refworld.org/docid/4b5579202.html> (last visited 27 January 2016). Vidi član 154 o Visokom savetu sudstva i član 164 o Državnom veću tužilaca.

⁵ Članovi 7 i 8 Ustavnog zakona o sprovođenju Ustava, *Službeni glasnik br.* 98/2006.

⁶ Zakon o sedištim i organizaciji sudova i tužilaštava, *Službeni glasnik br.* 116/2008.

⁷ Za dodatne informacije o nacionalnoj strategiji, posetite stranicu <http://www.vk.sud.rs/en/national-judicial-reform-strategy-0> (last visited 27 January 2016). Za dodatne informacije o statusu i spornim pitanjima u procesu pridruživanja EU, posetite stranicu http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information/serbia/index_en.htm (last visited 27 January 2016).

⁸ Izraz tužilac je u tekstu korišćen kako bi označio obe funkcije - i funkciju tužioca i funkciju zamenika tužioca, kako bi tekst bio manje opterećen.

⁹ GRECO Izveštaj o četvrtom krugu evaluacije u Srbiji (o sprečavanju korupcije članova parlamenta, sudija i tužioca, objavljen 2. jula 2015. god., dostupan na

2.686 na 1.972. Osim toga, 871 novih sudija izabranih na trogodišnji mandat ušlo je u sistem (od kojih 579 prekršajnih sudija).¹⁰ Broj tužilaca i zamenika tužilaca smanjen je sa 799 na 653.¹¹

Nakon što su razrešene sudije i tužioci podneli žalbe Ustavnom sudu Srbije, i imajući u vidu zabrinutost koju je prouzrokovao postupak izbora, amandmanima na ključne zakone u oblasti pravosuđa usvojenim u decembru 2010. godine¹² VSS i DVT su obavezani da preispitaju odluke o (1) neizabranim sudijama/tužiocima; (2) reizabranim sudijama/tužiocima; i (3) sudijama/tužiocima koji se prvi put biraju na funkciju, na period od tri godine.

U martu 2011. godine održani su izbori za šest novih izbornih članova iz reda sudija i tužilaca u VSS i DVT.¹³ Sve sudije i tužioci koji su u to vreme bili na funkciji su imali pravo da učestvuju na izborima. Međutim, onima koji nisu prošli reizbor 2009. godine učestvovanje nije omogućeno. U junu i julu 2011. godine novoizabrani sastavi VSS i DVT započeli su preispitivanje odluka o reizboru sudija i tužilaca.

Do decembra 2011. godine DVT je završio preispitivanje 162 predmeta i vratio na funkciju 29 tužilaca. Do maja 2012. godine VSS je završio preispitivanje 752 predmeta, i vratio na funkciju 98 sudija. Do jula 2012. godine Ustavni sud je počeo da donosi odluke kojim je savetima naloženo da vrata na funkciju sve sudije i tužioce koji nisu reizabrani. Odlukom Ustavnog suda utvrđeno je da su VSS i DVT prekršili pravo podnosilaca žalbi na pravično suđenje i da su samovoljno primenjivali kriterijume za izbor. Na taj način su sve neizabrane sudije i tužioci koji su podneli žalbu Ustavnom sudu vraćeni na funkcije.

Imajući sve ovo u vidu, izbori održani 2015. godine na kojima su tužioci i sudije glasali za nove članove VSS i DVT imali su poseban značaj. Ovi izbori pružili su priliku sudijama i tužiocima da na transparentnim i fer izborima biraju članove koji će predstavljati njihove profesionalne interese. Izbori su takođe bili način da sudije i tužioci pokažu da su nezavisni i da pružaju podršku nezavisnosti ovih tela.

METODOLOGIJA

Misija OEBS-a i ODIHR razvili su unapred metodologiju za posmatranje izbora, koju su zatim primenili u izbornom postupku. Svi posmatrači prošli su obuku na kojoj su upoznati s Kodeksom ponašanja posmatrača i metodologijom. Obuka je organizovana 6. novembra 2015. godine u

[https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4Rep\(2014\)8_Serbia_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4Rep(2014)8_Serbia_EN.pdf)

¹⁰ Brojke navedene u radnoj verziji dokumenta Evropske komisije, Analitički izveštaj, Brisel, SEC 2001 (2008), 12.10.2011.

¹¹ Ibid.

¹² Izmene i dopune Zakona o sudijama (vidi član 6), Izmene i dopune Zakona o tužiocima (vidi član 7), stupile na snagu 29. decembra 2010. godine, *Službeni glasnik br.* 101/2010.

¹³ Članovi VSS su: Predsednik Vrhovnog kasacionog suda, Ministar pravde i Predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine (ex officio članovi) i osam članova koje bira Narodna skupština. Izabrani članovi uključuju šest sudija izabranih od strane njihovih kolega i dva ugledna i istaknuta pravnika od kojih je jedan advokat, a drugi je profesor **prava. Sastav Državnog veća tužilaca je sličan, sa šest tužilaca izabranih od strane kolega. Vidi članove 153 i 164 Ustava Srbije.**

Beogradu, a u obuci je učestvovalo 19 posmatrača – 8 zaposlenih u Misiji OEBS-a i 11 članova YUCOM-a,¹⁴ od čega ukupno 12 žena.

Posmatrači OEBS-a i YUCOM-a pratili su izbore za članove saveta kako bi ocenili validnost izbornih rezultata i da li je postupak izbora sproveden u skladu sa pravilima. Posmatrači su prisustvovali pojedinim sednicama kada se odlučivalo o pružanju podrške kandidatima, pratili postupak glasanja na dan izbora na odabranim biračkim mestima i obavljali razgovore sa sudijama i tužiocima. Podaci prikupljeni putem posmatranja i razgovora i analiza pravnih dokumenata čine osnovu konačnog izveštaja.

Kodeks ponašanja

Tokom čitavog procesa posmatranja izbora posmatrači su se pridržavali Kodeksa ponašanja. Kodeks ponašanja, obavezan za svakog posmatrača, sadrži četiri glavna načela: nepristrasnost, nemešanje, profesionalizam i poverljivost. Nepristrasnost podrazumeva da posmatrači nemaju pravo da izražavaju svoje mišljenje ili da svojim ponašanjem izražavaju svoj lični stav u odnosu na određenog kandidata, proceduru ili celokupni postupak. Nemešanje podrazumeva da posmatrači nemaju pravo da odgovaraju na pitanja, fizički intervenišu ili dobrovoljno daju informacije kako bi se na licu mesta otklonili nedostaci uočeni tokom izbornog postupka. Posmatračima nije bilo dozvoljeno da daju bilo kakve izjave za javnost u vezi sa izbornim postupkom, niti da iznose svoja zapažanja ili mišljenje o postupku, već, u slučaju da predstavnik medija traži komentar, treba da ga upute na Misiju OEBS-a u Srbiji. Profesionalizam podrazumeva da se posmatrači ponašaju u skladu sa odgovarajućim profesionalnim standardima, dok poverljivost podrazumeva da se nikakva zapažanja, izvori ili informacije dobijeni tokom izbora ne smeju razmenjivati, osim sa licima koja su direktno uključena u ovaj projekat, kako bi se osigurao integritet postupka i kako bi se ispitanici u istraživanju (kandidati, birači, ostali sagovornici) podstakli da slobodno iznesu svoje stavove i mišljenja, bez straha od javnog objavljivanja.

Posmatranje izbora za članove VSS i DVT

Imajući u vidu ograničene ljudske resurse, posmatrači su raspoređivani pojedinačno na biračkim mestima širom Srbije kako bi bili u mogućnosti da budu prisutni na što većem broju biračkih mesta. Pri odabiru biračkih mesta na kojima će se pratiti glasanje vodilo se računa o teritorijalnoj pokrivenosti cele teritorije, a takođe i o tome da budu zastupljena područja sa visokim procentom manjinskog stanovništva. Posmatračima je naloženo da ostanu na svom biračkom mestu tokom čitavog postupka glasanja, kao i da stignu na biračko mesto pre zvaničnog početka i napuste biračko mesto tek nakon prebrojavanja glasova i sastavljanja zapisnika. Posmatrači su koristili unapred sastavljene upitnike kao smernice za posmatranje i izveštavanje o najvažnijim elementima izbornog postupka, oslanjajući se na postojeći pravni okvir.

Intervjui

Osim neposrednog posmatranja izbornog postupka, posmatrači su intervjuisali veliki broj birača i kandidata¹⁵ kako bi dobili detaljne informacije o njihovoj percepciji izbornog postupka,

¹⁴ Komitet pravnika za ljudska prava - YUCOM, domaća nevladina organizacija angažovana je kao partner u posmatranju izbora.

¹⁵ Intervjuisano je ukupno 107 tužilaca iz 25 tužilaštva, i ukupno 113 sudija iz 35 sudova.

identifikovali probleme i izneli predloge za unapređenje izbornog postupka. Upitnici su pripremljeni unapred kako bi se osiguralo da sadrže najrelevantnija pitanja i kako bi se unapredio proces prikupljanja podataka. Uloženi su maksimalni naponi da se razgovor obavi sa što više birača i kandidata imajući u vidu relativno ograničene ljudske resurse. Bilo je oko 656 potencijalnih tužioca-birača i oko 3054 potencijalnih sudija-birača koji su glasali za 33 kandidata za VSS i 31 kandidata za DVT. Birači su intervjuisani nakon završetka glasanja, dok su kandidati intervjuisani pre glasanja kako bi se osiguralo da povratne informacije ne utiču na ishod izbornog procesa.

Izveštavanje

Posmatrači su, na osnovu odgovora dobijenih koristeći upitnike, sačinili izveštaj o postupku izbora i izneli svoje zaključke. Na osnovu pojedinačnih izveštaja, nakon što su pregledani radi jasnoće i tačnosti, i njihovog međusobnog poređenja, kao i poređenja sa zvaničnim rezultatima, Misija OEBS-a u Srbiji i ODIHR sačinili su konačni izveštaj.

MEĐUNARODNI I REGIONALNI STANDARDI I PRIMERI DOBRE PRAKSE

Uvod

U zemljama u kojima postoje OEBS-ove misije javljaju se razni izazovi koji se odnose na ulogu sudstva i tužilaštva. Ove institucije moraju biti nezavisne i odgovorne kako bi bile delotvorne. Dobro funkcionisanje ovih institucija, u skladu sa demokratskom kontrolom i podelom vlasti, od suštinskog je značaja za obezbeđivanje pristupa pravdi i ostvarivanje prava pojedinca na pravično suđenje. Različite zemlje su razvile različite mehanizme kako bi osigurale odgovarajuće funkcionisanje pravosuđa, pri čemu su neke zemlje u tom cilju ustanovile pravosudne savete. Među državama članicama OEBS-a saveti sudstva imaju različite nadležnosti, od administrativne uloge do vršenja daleko bitnijih funkcija koje uključuju izbor, disciplinsku odgovornost, napredovanje i razrešenje sudija.¹⁶ Saveti tužilaca kao posebne institucije predstavljaju pojavu novijeg datuma, od pre desetak do petnaest godina, pa su samim tim i manje uobičajeni i postoje uglavnom u jugoistočnoj Evropi.¹⁷

Kao deo procesa pridruživanja Evropskoj uniji, kroz koji prolaze neke države članice OEBS-a, Evropska unija, kao i Savet Evrope kroz Evropsku komisiju za demokratiju putem prava ("Venecijanska komisija"), predložili su da zemlje sa statusom zemlje kandidata za članstvo u Evropskoj uniji osnuju savete sudstva i tužilaštva, kao garante nezavisnosti i kao institucije koje će voditi računa o odgovornosti sudija i tužilaca na pravičan način.¹⁸ Ipak, Venecijanska komisija ponavlja da "ne postoji jedinstveni model koji jedna demokratska zemlja mora da sledi u formiranju svog pravosudnog saveta, sve dok takvi saveti imaju funkciju u obezbeđivanju

¹⁶ Za dodatne informacije o razlikama u pogledu uloga, funkcija i sastava saveta sudstva širom Evrope vidi, npr. Izveštaj Venecijanske komisije o imenovanjima nosilaca pravosudnih funkcija (2007).

¹⁷ Specijalizovana veća tužilaca postoje, na primer, u Bosni i Hercegovini, Moldaviji, Crnoj Gori, Srbiji i Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji. Francuska, Italija i Turska imaju savete sudstva koji pokrivaju sudije i tužioce. Vidi Izveštaj Venecijanske komisije o evropskim standardima u pogledu nezavisnosti pravosuđa, Deo II: funkcija tužilaca (2010), fusnota 6.

¹⁸ Vidi Kompilaciju misljenja i izveštaja Venecijanske komisije o sudijama i sudovima (2015), str. 70-71, na [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2015\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2015)001-e) (last visited on 10 February 2016).

nezavisnosti sudstva, u demokratskoj državi".¹⁹ Nasuprot tome, *OEBS/ODIHR Kijevske Preporuke o nezavisnosti pravosuđa u istočnoj Evropi, Južnom Kavkazu i centralnoj Aziji* imaju manje obavezan karakter.²⁰ Kijevske preporuke kažu da saveti u svom sastavu treba da imaju većinu članova iz reda sudija ili tužilaca, pored njih ostali članovi koji mogu da se biraju iz redova profesora, advokatskih komora, ili izvršne vlasti. Sudije i tužioci-članovi saveta se uglavnom biraju na neposrednim izborima, kao što je to slučaj i u Srbiji.

Iako u ovom trenutku nema uspostavljenih međunarodnih standarda kojima se posebno reguliše izborni proces za ove članove,²¹ izbor takvih članova i generalno ulogu, kao i sastav i funkciju saveta pravosuđa uvek treba posmatrati kroz prizmu nezavisnosti i odgovornosti pravosuđa kao važnog preduslova za ostvarivanje prava pojedinca na pravično suđenje²² i prava na delotvoran pravni lek.

Ovo poglavlje najpre daje kratak pregled relevantnih međunarodnih i regionalnih standarda, uključujući Ciljeve i načela OEBS-a, o pravilnom funkcionisanju i efikasnosti sudstva i tužilaštva, ističući principe koji su zajednički za obe institucije. Zatim sledi razmatranje primera dobre prakse koji se odnose na savete sudija i tužilaca. Na kraju biće reči o razvoju regionalnih Evropskih standarda koji se tiču izbora sudija i tužilaca u savete.

Međunarodni i regionalni standardi

U međunarodnom pravu pravo na pravično suđenje i pravo na delotvoran pravni lek garantovani su Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima (MPGPP).²³ Član 2 MPGPP-a predviđa pravo na delotvoran pravni lek (žalbu), uz napomenu da „će nadležne sudske, upravne ili zakonodavne vlasti ili svaka druga nadležna vlast prema propisima države, rešavati o pravima lica koje podnosi žalbu, i da prošire mogućnosti podnošenja žalbe pred sudom.” Država je dalje u obavezi da obezbedi izvršenje odluke po pravnom leku, kada pravni lek postoji u pravnom sistemu. Član 14 garantuje pravo na pravičnu i javnu raspravu u građanskim i krivičnim postupcima pred "nadležnim, nezavisnim i nepristrasnim, ustanovljenim na osnovu zakona".²⁴ Ova prava se prvi put pojavljuju u Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima (UDHR).²⁵ Na regionalnom nivou, Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama (ECHR) sadrži slične odredbe.²⁶

¹⁹ Izveštaj o izboru nosilaca pravosudnih funkcija (CDL-AD (2007)028), op. cit., stav 28.

²⁰ Oni govore o "upotrebi nezavisnog/ih tela" i "slučajevima kad je ustanovljen savet sudstva..." OEBS/ODIHR-2010.

²¹ Vidi Kompilaciju misljenja i izveštaja Venecijanske komisije o tužiocima na [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2015\)009-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2015)009-e) (last visited 10 February 2016).

²² Za dodatne informacije o pravu na pravično suđenje, vidi OSCE/ ODIHR Legal Digest of International Fair Trial Rights (2012) dostupan na <http://www.osce.org/odihr/94214>.

²³ Stupio na snagu 23 marta 1976.godine, dostupan na: <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx> (last visited 26 January 2016). Srbija je ratifikovala ICCPR 2001.godine

²⁴ MPGPP član 14.

²⁵ Usvojen od strane Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 10. decembra 1948. godine, dostupan na <http://www.un.org/Overview/rights.html> (last visited 26 January 2016). Vidi član 10: "svako ima pravo na potpunu ravnopravnost kada je u pitanju pravo na pravično i javno suđenje pred nezavisnim i nepristrasnim sudom ..." i član 8 u vezi sa pravom na delotvoran pravni lek.

²⁶ Evropska konvencija o ljudskim pravima, član 6, "svako ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom obrazovanim u skladu sa zakonom" i član 13 koji predviđa detaljnije informacije o pravu na delotvoran pravni lek. Dostupan na

Ciljevi i načela OEBS-a,²⁷ kao i međunarodno pravo, prepoznaju vezu između prava na pravično suđenje i nezavisnosti i odgovornosti pravosuđa.²⁸ Načela na kojima počiva nezavisnost pravosuđa postoje kao garancija prava pojedinca na pravično suđenje, pa je samim tim, nezavisno sudstvo od suštinskog značaja za pravično suđenje. Iako okrivljeni ima pravo na pravično suđenje, ne može se reći da sudija ili pravosuđe imaju pravo da budu nezavisni.²⁹ To je, zapravo, pitanje odgovornosti pravosuđa i svakog pojedinačnog sudije, koja je utkana u pravo i koju država podržava,³⁰ da bude nezavisan i nepristrasan kako bi se ostvarilo pravo pojedinaca na pravično suđenje. Stoga, kada se govori o načelima i elementima nezavisnosti pravosuđa, važno je imati na umu da je nezavisno sudstvo od suštinskog značaja ne za osnaživanje sudstva, već da bi se osiguralo pravo pojedinca na pravično suđenje.

Kako bi se način na koji se ova prava garantuju detaljnije regulisao, različitim međunarodnim i regionalnim (tj. evropskim) neobavezujućim dokumentima predviđene su dodatne smernice i uputstva koji se odnose na standarde o ulozi sudstva i tužilaštva i o pravosudnim savetima.³¹

Iz ovih dokumenata proističe niz načela koja su primenjiva na odgovarajuće funkcionisanje kako sudstva, tako i tužilaštva. Osnovna načela uključuju: 1) nezavisnost i nepristrasnost; 2) podelu vlasti; 3) poštovanje ljudskih prava; 4) izbor i napredovanje; 5) postojanje disciplinske odgovornosti, stalnost funkcije i nepremestivost; i 6) postojanje etičkog kodeksa. Tabela koja sledi u daljem tekstu daje detaljniji opis ovih principa.

Međunarodni i regionalni standardi: sudijska i tužilačka funkcija		
Princip	Sudije	Tužioci
Nezavisnost i nepristrasnost	<ul style="list-style-type: none"> • Nezavisnost treba da bude zakonska obaveza (predviđena Ustavom ili ekvivalentnim dokumentima), funkcionalna i finansijska, i garantovana od strane države. • Svaki sudija treba da bude 	<ul style="list-style-type: none"> • Tužioci moraju imati slobodu obavljanja profesionalne funkcije bez ikakvih smetnji, zastrašivanja, ili pritiska • Tužioci moraju biti nepristrasni i oslobođeni

http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf (last visited 26 January 2016). Srbija je ratifikovala Konvenciju 2004. godine.

²⁷ Obaveze OEBS-a (OSCE Commitments) su političke obaveze preuzete dobrovoljno od strane zemalja članica i kao takve nemaju težinu međunarodnog prava. Međutim, one ne pružaju dokaze o jednoglasnoj saglasnosti zemalja učesnica po pitanju osnovnih principa koji se odnose na demokratiju, ljudska prava i vladavinu prava i spremnosti države da radi na implementaciji ovih zajedničkih vrednosti. Lista 57 zemalja članica OEBS-a (uključujući i Srbiju) dostupna je na: <http://www.osce.org/states>.

²⁸ Vidi, na primer, Briselski dokument iz 2006. godine, u kojem se navodi da "nezavisnost pravosuđa predstavlja preduslov za vladavinu prava i deluje kao osnovna garancija za pravičnost suđenja."

²⁹ Godišnji izveštaji specijalnog izvestioca UN-a o nezavisnosti sudija i advokata (2014).

³⁰ Vidi OEBS - Kopenhagenski dokument iz 1990. godine i Moskovski dokument iz 1991. godine

³¹ Za kompletnu listu standarda i primera dobre prakse koji su korišćeni za izradu ovog izveštaja, pogledajte Aneks A.

	<p>nepistrasan (bez ličnih predrasuda) u postupku donošenja odluka</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presude ne moraju biti predmet revizije drugih organa, osim obične sudske revizije • Unutrašnja nezavisnost (u okviru sudske hijerarhije) i spoljašnja nezavisnost (oslobođena neprimerenog uticaja izvršne ili zakonodavne vlasti) 	<p>uticaja drugih interesa, i javnih i medijskih pritisaka</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pozivanje tužilaštva na diskreciono pravo, u pravnim sistemima koji to dozvoljavaju, mora biti sprovedeni uz potpunu nezavisnost i bez političkog uticaja • Unutrašnja nezavisnost mora da bude osigurana putem kontrole i ravnoteže (naročito u sistemima gde postoji stroga hijerarhija) u cilju obezbeđivanja autonomije tužilaštva • Pribavljanje saglasnosti za postupke u vršenju svoje dužnosti ne treba da bude obavezno za tužioce • Nezavisnost i samostalnost ³² tužilaštva predstavljaju logičnu posledicu nezavisnosti pravosuđa
Podela vlasti	<ul style="list-style-type: none"> • Sudska praksa i sudske presude spadaju u delokrug sudstva i ne smeju da podležu uticaju drugih grana vlasti • Dodeljivanje predmeta je interna stvar sudske administracije 	<ul style="list-style-type: none"> • Funkcija tužioca mora biti strogo izdvojena od funkcije sudije • Uloga tužioca, kao zaštitnika javnog interesa, je da svoju funkciju ne sme da obavlja, ili da odaje utisak da svoju funkciju obavlja, u interesu Vlade, određene političke partije, ili neke druge državne institucije
Poštovanje ljudskih prava	<ul style="list-style-type: none"> • Sudski postupci moraju biti sprovedeni na pravičan način i poštujući prava onih koji su uključeni 	<ul style="list-style-type: none"> • Tužiocima moraju da promovišu, poštuju i štite osnovna prava žrtava, svedoka i optuženih

³² Treba napomenuti da se termini "nezavisnost" i "samostalnost/autonomija" koriste naizmenično kao sinonimi i kao odvojene definicije od strane različitih međunarodnih i regionalnih tela koja postavljaju standarde. Postoje izvesne nesuglasice u literaturi oko mere u kojoj bi tužilaštava zapravo trebalo da budu "nezavisna".

	<ul style="list-style-type: none"> • Sudska funkcija mora da obuhvati promovisanje poštovanja i ostvarivanje ljudskih prava • Nadzor nad aktivnostima tužilaca koje utiču na ljudska prava, kao što su pretres ili pritvor rade sudije 	
Izbor, imenovanje i promocija	<ul style="list-style-type: none"> • Isključiti svaki vid diskriminacije (uključujući diskriminaciju na osnovu pola ili etničke pripadnosti) u izboru sudija, i obezbediti jednaka prava za sve kandidate koji se biraju na sudijske funkcije • Izbor i napredovanje sudija moraju biti sprovedeni na osnovu objektivnih kriterijuma po zaslugi (sa dužnim poštovanjem kvalifikacija, integriteta, sposobnosti, karaktera, rasuđivanja i komunikacionih veština) u skladu sa odlukama koje se donose nezavisno od izvršne i zakonodavne vlasti • U slučajevima kada je konačni izbor sudije na Predsedniku države, diskreciono pravo nalaže da imenovanje mora da bude ograničeno na kandidata (e) koji su predloženi od strane izbornog tela • Imenovanje sudija redovnih sudova nije pitanje koje je adekvatno za glasanje u parlamentu iz razloga što postoji opasnost da politički razlozi odnesu prevagu nad objektivnim zaslugama kandidata 	<ul style="list-style-type: none"> • Izbor, premeštaj, i napredovanje tužilaca vrši se u na osnovu nepristrasnog postupaka koji je regulisan zakonom i I na osnovu utvrđenih transparentnih i objektivnih kriterijuma uzimajući u obzir raznolikost tužilačke funkcije

<p>Disciplina, mandat, i nepremestivost</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sudijama se garantuje trajnost funkcije do obaveznog odlaska u penziju ili isteka njihovog mandata utvrđenog zakonom • U zemljama koje predviđaju probni mandat nakon imenovanja prvi put na sudijsku funkciju, i dodeljivanje stalne funkcije sudiji posle probnog mandata, taj proces mora biti pod kontrolom samog sudstva • Postojanje probnog perioda za sudije može da ugrozi nezavisnost sudija, jer na taj način mogu osećati pritisak da o predmetima odlučuju na određeni način • Sudijske pozicije moraju biti garantovane tako da sudije imaju garantovanu stalnost sudijske funkcije • Disciplinski, i postupci za razrešenje moraju biti sprovedeni u skladu sa objektivnim kriterijumima uz zaštitu poverljivosti i uz pravo na puno i pravično suđenje • Sudija ne može biti razrešen dužnosti osim na osnovu sprovedenog postupka kojim je utvrđeno da je nesposoban za vršenje dužnosti ili u slučajevima nepropisnog ponašanja, što sudiju čini nepodobnim za dalje vršenje dužnosti 	<ul style="list-style-type: none"> • Preporučuje se da mandat za tužioce treba biti utvrđen kao važan element koji doprinosi podizanju njihove autonomije i nepristrasnosti na visok nivo • Princip nepremestivosti pomaže u sprečavanju nepropisnog premeštanja tužioca koji može dovesti do neopravdanih smetnji u radu tužioca i biti iskorišćen kao mehanizam kažnjavanja ili nagrađivanja • Ukoliko tužilačka funkcija nije određena kao stalna, pri imenovanju kandidata za tužioca, on ili ona treba da bude imenovan na relativno duži vremenski period bez mogućnosti ponovnog izbora, dok perioda vršenja dužnosti ne sme da se poklopi sa mandatom Parlamenta • U disciplinskim i postupcima za razrešenje, tužioci moraju imati pravo da iznesu svoju odbranu • Disciplinski postupci moraju biti objektivni i nepristrasni u skladu sa zakonom i propisima
<p>Etika / Kodeks ponašanja</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sudije moraju biti sposobne i imati integritet • Sudije moraju imati poštovanje prema svakoj 	<ul style="list-style-type: none"> • Tužioci moraju nastojati da održe čast i dostojanstvo svoje profesije, moraju biti pravedni i nepristrasni u

	<p>osobi koja je uključena u sistem pravosuđa, ostvarivati komunikaciju na efikasan način, pažljivo slušati, obezbediti jednak tretman, i biti profesionalni i nepristrasni u svom radu</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sudija mora da obezbedi sve uslove da svojim ponašanjem, kako u sudu, tako i van suda, gradi i održava poverenje javnosti, pravne struke i stranaka. Sudija treba da garantuje nepristrasnost, integritet, i nezavisnosti sudija i sudstva • Standardi ponašanja moraju biti utvrđeni od strane nezavisnog sudijskog tela 	<p>vršenju svojih dužnosti na profesionalan način</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tužioci moraju da se pridržavaju najviših etičkih standarda i da se u svom ponašanju rukovode nepristrasnim i objektivnim principima • Tužioci su dužni da poštuju kodeks ponašanja koji može poslužiti kao važno sredstvo za jačanje profesionalizma i integriteta
--	--	--

Međunarodni i regionalni primeri dobre prakse za savete sudstva i tužilaštva

Saveti sudstva i tužilaštva mogu biti instrument u promovisanju efikasnog funkcionisanja pravosuđa i tužilaštva, uključujući i poštovanje gore pomenutih načela. Kao i sudije i tužioci, i saveti moraju istovremeno biti i nezavisni i odgovorni. Uspostavljanje ove ravnoteže kroz definisanje uloge, sastava i funkcije saveta je od suštinskog značaja u demokratskom društvu za obezbeđivanje efikasnog pristupa sistemu pravosuđa. S obzirom na činjenicu da je moć upravljanja aktivnostima u oblasti pravosuđa poverena savetu, postupak za imenovanje, odnosno izbor članova saveta je izuzetno značajan u promovisanju opšte delotvornosti ovih institucija.

Međunarodni i regionalni primeri dobre prakse za savete sudstva i tužilaštva		
Primeri dobre prakse	Sudije	Tužioci
Uloga	<ul style="list-style-type: none"> • Uloga saveta sudstva je da bude zastitnik nezavisnosti sudstva; savet treba i da bude čuvar demokratske kontorle i podele vlasti • Nezavisni pravosudni organi treba da obezbede da sudska vlast bude odgovorna 	<ul style="list-style-type: none"> • Uloga saveta tužilaca je da obezbedi autonomiju i / ili nezavisnost tužilaca i tužilaštva

Sastav	<ul style="list-style-type: none"> • Preporučuje se da se znatan deo, ako ne i većinu članova saveta čine sudije³³ • Ministar pravde, Predsednik države, i drugi političari ne bi trebali biti članovi saveta, a u slučaju da ipak ulaze u sastav saveta, oni ne bi smeli da imaju mogućnost da vrše nezakoniti uticaj i bilo bi idealno da budu članovi bez prava glasa • Savet takođe mora da uključuje pripadnike civilnog društva, uključujući profesore prava i advokate, • Sudije svih stepena sudova moraju biti zastupljeni među sudijama-članovima • Članovi koji nisu sudije moraju biti izabrani u skladu sa jasnim kriterijumima i u transparentnim procesima 	<ul style="list-style-type: none"> • Saveti tužilaštva ne bi smeli da uključuju isključivo tužioce • Nije preporučljivo da Ministar pravde bude član saveta, ali je razumno da ministarstvo ima svog predstavnika u savetu³⁴ • Preporučljivo je da eminentni pravnici budu među članovima saveta • Tužioci svih stepena tužilaštava moraju biti zastupljeni u savetu
Funkcija i ovlašćenja	<ul style="list-style-type: none"> • U slučajevima kada su saveti sudstva odgovorni za izbor i obuku sudija, oni ne bi smeli da budu pod kontrolom izvršne vlasti • Saveti, (njegovi članovi) ne bi smeli da budu nadležni u isto vreme i za pokretanje i vođenje disciplinskih postupaka i za sprovođenje 	<ul style="list-style-type: none"> • Savet tužilaca mora da nadgleda tužilačke aktivnosti u skladu sa principom zakonitosti • Idealan scenario bi bio da pitanje izbora i razrešenja tužilaca spade u nadležnost saveta tužilaca, a ne Parlamenta

³³ Kompilacija o sudovima i sudijama Venecijanske komisije 2015 ((citat na izvornom jeziku - "značajan deo, ako ne i većina" - koristi se u pripremi poslednjih mišljenja za Kirgistan i Kazahstan). Vidi izveštaj specijalnog izvišćioca UN-a o nezavisnosti sudija i advokata (2014) koji preporučuje da "komisija ili odbor za pravosuđe treba da bude sastavljena samo od članova pravosuđa, penzionisanog ili na funkciji, iako je poželjno uključiti i druge predstavnike pravne struke ili akademike. Nikakav politički kadar ne bi trebalo dozvoliti ". ECNJ preporučuje "većinu". Vidi ENCJ Samoupravljanje za savete sudstva: Balans između nezavisnosti i odgovornosti. Što se tiče sastava Saveta sudstva, a. Savet može biti sastavljen ili isključivo od članova iz reda sudstva ili članova-sudija i članova koji nisu iz reda sudija; b. kod mešanih sastava, Savet bi trebalo da se sastoji od većine pripadnika pravosuđa, ali ne manje od 50%.

³⁴ Mišljenje Venecijanske komisije, iz 2014. godine o Crnoj Gori, kao što je navedeno u Kompilaciji o tužiocima, str.48: "nije mudro imenovati Ministra pravde za člana, ali je razumno dozvoliti funkcioneru tog ministarstva da učestvuje u radu tela."

	<p>istrage i saslušanja, i za donošenje odluka o disciplinskim merama ³⁵</p> <ul style="list-style-type: none"> • Saveti sudstva treba da imaju odlučujući uticaj na izbor, napredovanje i odlučivanje o disciplinskoj odgovornosti sudija • Godišnji izveštaji sa detaljnim opisom aktivnosti Saveta, koji je dostupan javnosti, predstavljaju primer dobre prakse 	<ul style="list-style-type: none"> • Rad saveta treba biti javan i transparentan, sto se može ostvariti kroz praksu redovnog, javno dostupnog izveštavnja o radu
<p>Izbori / imenovanje izbornih članova saveta</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sudije članovi moraju biti izabrani od strane svojih kolega • Važno je obezbediti direktan izbor sudija, koji garantuje najširu zastupljenost sudija, prema vrsti i stepenu • Preporučuje se da se članovi koji nisu iz reda sudija budu izabrani u skladu sa kriterijumima koji su utvrđeni zakonom od strane kvalifikovane većine parlamenta, a ne izvršne vlasti, kako bi se izbegla pristrasnost 	<ul style="list-style-type: none"> • Ukoliko situacija dozvoljava, članovi saveta tužilaca trebalo bi da budu izabrani od strane svojih kolega • Ostali članovi mogu biti izabrani od strane Parlamenta u skladu sa njihovim kvalifikacijama, a po principu kvalifikovane većine • Parlament ne sme imati odlučujuću ulogu u izboru članova saveta

Izbori za izborne članove saveta sudstva i veća tužilaca iz reda sudija i tužilaca

Kao što je već istaknuto, ne postoje izričiti međunarodni ili regionalni evropski standardi koji se odnose na savete sudstva i tužilaštva, pa samim tim ni posebni zahtevi u pogledu načina na koji treba da se sprovedu izbori među sudijama i tužiocima za izbor izbornih članova. Ovo je delimično posledica činjenice da su širom Evrope pravosudni saveti veoma raznoliki (u zemljama u kojima postoje), a uz to, smatra se da se pravosudni saveti moraju razmatrati u sklopu njihovog jedinstvenog istorijskog konteksta, pravne kulture i sistema, zakonskog i ustavnog okvira. Ipak, nakon osvrta na izbor članova saveta u Španiji, Italiji, Francuskoj i Portugalu, može se dati nekoliko opštih komentara. Ove zemlje su služile kao modeli i

³⁵ Kijevske preporuke o nezavisnosti pravosuđa u istočnoj Evropi, Južnom Kavkazu i centralnoj Aziji 2010. U suštini, one se odnose samo na sudije, ali ne i na tužioce.

inspiracija prilikom ustanovljavanja pravosudnih saveta širom jugoistočne Evrope, pa samim tim predstavljaju najrelevantnije primere za uporednu analizu.

Kada je reč o izboru za članove saveta, Venecijanska komisija je istakla da je poželjno da postoje pravi izbori na kojima će sudije glasati za svoje predstavnike, a konkretno u slučaju Srbije, Venecijanska komisija je ukazala da nije preporučljivo rešenje prema kome Narodna skupština, neposredno ili posredno, bira sve članove saveta.³⁶ Takođe se, kao primer dobre prakse, preporučuje da izborni postupak bude takav da se njime obezbedi zastupljenost manjina u savetu.³⁷

Na osnovu razmatranja primera četiri zemlje koje su gore pomenute uočava se da se razlikuju načini na koje se biraju sudije i tužioci koji će biti predstavnici u savetu. Iako ne možemo izvući sveobuhvatan zaključak, primeri pokazuju da je neophodno pronaći odgovarajuću ravnotežu, u skladu sa osnovnim načelima koja su gore navedena. Pravosudni savet u Portugalu nakon nedavnih reformi zakonodavstva iz 2014. godine ima 16 članova, od kojih su njih sedam sudije izabrane od strane svojih kolega kroz sistem proporcionalne zastupljenosti, ali je ovaj model kritikovan jer sudije ne čine većinu saveta.³⁸ U Španiji je praksa neposrednih izbora sudija od strane kolega bila u velikoj meri kontroverzna. Do 1985. godine sudije su birale predstavnike iz svojih redova, ali je to promenjeno zbog političkog pritiska da se prepusti Parlamentu, da na osnovu preporuke udruženja sudija, imenuje članove. Ovaj koncept je izmenjen 2013. godine kako bi se sudijama omogućilo i da neposredno predaju svoje kandidature, pored mogućnosti da ih predloži udruženje. Oko ovog pitanja i dalje postoje sporenja u okviru španskog pravosuđa.³⁹ U Italiji, 16 od 27 članova saveta su „magistrati“ (sudije ili tužioci), izabrani od strane svojih kolega sa lista profesionalnih udruženja. Savetom dominiraju sudije iz sudova višeg stepena, ali za njih glasaju sudije iz sudova svih stepena.⁴⁰ U Francuskoj, do januara 2011. godine kada je zakon izmenjen tako da je povećan broj članova koji ne obavljaju sudijsku funkciju, čime su predstavnici pravosuđa ostali u manjini,⁴¹ dvanaest od šesnaest članova saveta činili su članovi iz pravosuđa (šest tužilaca i šest sudija) koji su birani tako da predstavljaju sve stepene sudstva i tužilaštva.

Izborne procedure za izbor članova iz reda tužilaca su još manje razvijene od onih za izbor sudija. Venecijanska komisija je, komentarišući izborni sistem u Crnoj Gori 2015. godine, istakla da je taj sistem, opšte uzev, previše komplikovan. Venecijanska komisija nije posebno komentarisala odredbe kojima se omogućava svim tužiocima da "glasaju za kandidate [izborne članove Saveta] za sva upražnjena mesta, i da se glasanje ponavlja sve dok jedan kandidat ne dobije potrebnu većinu glasova."⁴²

³⁶ Vidi Kompilaciju o sudovima i sudijama (2015) Venecijanske komisije i Mišljenje Venecijanske komisije o nacrtu izmena i dopuna Zakona o Visokom savetu sudstva Srbije, Mišljenje br. 776/2014.

³⁷ Vidi Kompilaciju o sudovima i sudijama (2015) Venecijanske komisije (2015).

³⁸ GRECO Izveštaj o IV krugu evaluacije o Portugaliji objavljen 10.februara 2016.god.

³⁹ GRECO Izveštaj o IV krugu evaluacije o Spain objavljen 15.januara 2014.god.

⁴⁰ Vidi Giuseppe Di Federico "Nezavisnost pravosuđa u Italiji" u Nezavisnost pravosuđa u tranziciji, Anja Seibert-Fohr (ur.) 2012, sa navodima citata iz Ustava Italije i relevantnih zakona.

⁴¹ Antoine Garapon i Harold Epineuse "Nezavisnost pravosuđa u Francuskoj" u Nezavisnost pravosuđa u tranziciji, Anja Seibert-Fohr (ur.) 2012.

⁴² Mišljenje Venecijanske komisije o revidiranom nacrtu zakona o funkciji javnih tužilaštava u Crnoj Gori, Mišljenje br. 785/2014.

Komentarišući postupak za izbor tužilaca u Moldaviji 2015. godine Venecijanska komisija i ODIHR zauzeli su stav da je prihvatljivo da šest članova Visokog saveta tužilaca bira Generalna skupština tužilaca iz reda tužilaca svih tužilaštava.⁴³

U kontekstu Gruzije, Venecijanska komisija i ODIHR konstatovali su da bi zakon koji zahteva da samo četiri od devet članova saveta budu iz reda tužioca mogao biti unapređen tako što bi način izbora osigurao da u savetu budu zastupljeni tužioci različitih stepena tužilaštava, s različitih geografskih područja, uzimajući u obzir i rodnu ravnopravnost.⁴⁴

Bez obzira na nedostatak standarda koji se odnose na izbor članova saveta od strane sudija i tužilaca, posmatrano u širem kontekstu, načela kojima bi se trebalo voditi prilikom pronalaženja pravog modela za svaku pojedinu zemlju su: transparentnost, pravičnost, nezavisnost i demokratska kontrola i podela vlasti.

ZAKONSKI OKVIR REPUBLIKE SRBIJE KOJI REGULIŠE IZBOR ČLANOVA DRŽAVNOG VEĆA TUŽILACA (DVT) I VISOKOG SAVETA SUDSTVA (VSS) REPUBLIKE SRBIJE

U odeljcima koji slede u daljem tekstu opisani su ključni elementi domaćeg pravnog okvira kojim se reguliše proces izbora za članove DVT i VSS iz reda sudija i tužilaca.

PRAVNI OKVIR KOJI REGULIŠE PROCES IZBORA ČLANOVA DVT

Ustavni i zakonski okvir

Pravni okvir kojim se regulišu sastav, položaj i nadležnost DVT definisan je Ustavom Republike Srbije⁴⁵ i Zakonom o Državnom veću tužilaca ("Zakon o DVT").⁴⁶ Članom 164 Ustava Republike Srbije definisan je sastav DVT. Veće se sastoji od jedanaest članova. Troje od njih su članovi po položaju (ministar pravde, predsednik Odbora za pravosuđe Narodne Skupštine i republički javni tužilac), dok se preostalih osam bira na period od 5 godina.

Šest od ukupno osam izbornih članova bira se iz redova javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. Članove bira Narodna skupština na predlog DVT, koje svoj predlog daje na osnovu rezultata izbornog postupka. Preostala dva člana su istaknuti pravnici: profesor pravnog fakulteta i advokat, i biraju se u odvojenim postupcima.⁴⁷ Ovih 8 članova bira se na period od pet godina i mogu biti ponovo izabrani na istu funkciju, ali ne u uzastopnim mandatima.⁴⁸

⁴³ Mišljenje Venecijanske komisije o nacrtu zakona o funkciji javnih tužilaštava u Moldaviji, Mišljenje br. 791/2014.

⁴⁴ Mišljenje Venecijanske komisije o nacrtu amandmana na zakon o funkciji javnih tužilaštava, Mišljenje br. 811/2015.

⁴⁵ Ustav Republike Srbije ("Službeni glasnik Republike Srbije", No. 98/2006). Dostupno na srpskom jeziku. Svako pozivanje na srpski zakon je na srpskom jeziku, osim ako nije drugačije naznačeno.

⁴⁶ Zakon o Veću državnih tužilaca ("Službeni glasnik Republike Srbije", br. 116/2008, 101/2010 i 88/2011).

⁴⁷ Zakon o DVT, član 20.

⁴⁸ *Ibidem*, član 12, stavovi 1 i 2.

Izborni član DVT iz reda zamenika javnih tužilaca može se osloboditi vršenja funkcije zamenika javnog tužioca za vreme obavljanja funkcije u Državnom veću. Ne postoje odredbe koje bi isto omogućavale i javnim tužiocima. Svi članovi Saveta imaju pravo na platu, ali iznos i način obračuna varira, tako da postoje određene razlike između zamenika javnih tužilaca i ostalih članova.⁴⁹

Postupak izbora

Postupak predlaganja kandidata za izborne članove DVT iz reda javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca organizuje i sprovodi Izborna komisija DVT. Zakon o DVT, Pravilnik o radu Izborne komisije ("Pravilnik o radu")⁵⁰ i akti DVT i Izborne komisije ("Podzakonski akt")⁵¹ regulišu izborni postupak.⁵²

Postupak izbora se odvija se u nekoliko faza. Postupak se inicira odlukom predsednika DVT, koja se donosi najmanje šest meseci pre isteka mandata izbornih članova. Ova odluka objavljuje se u Službenom glasniku Republike Srbije.⁵³

Izborna komisija je stalno telo DVT zaduženo za organizaciju i sprovođenje izbora.⁵⁴ Tokom priprema za dan izbora, Izborna komisija vodi birački spisak, određuje broj biračkih mesta i njihovu lokaciju, imenuje članove biračkog odbora, obezbeđuje izborni materijal i preduzima sve druge mere neophodne za organizaciju izbora.⁵⁵

Izborna komisija se sastoji od pet članova (svi su tužioci na stalnoj funkciji) koje imenuje DVT uz njihovu saglasnost. Svaki član ima svog zamenika. Sve dok su na ovoj poziciji članovi Izborne komisije se ne mogu kandidovati na izborima za članove DVT,⁵⁶ ali im je dozvoljeno da glasaju.⁵⁷ Članovi DVT ne mogu biti članovi ili zamenici članova Izborne komisije.⁵⁸ Naknadu za rad članova Izborne komisije utvrđuje DVT.⁵⁹

Izborna komisija je nezavisna u svom radu i sva tužilaštva imaju zakonsku obavezu da saraduju sa Izbornom komisijom.⁶⁰ Komisija redovno izveštava DVT o svom radu. Pravila nalažu da rad Izborne komisije mora biti transparentan, što se obezbeđuje putem održavanja konferencija za štampu, odavanja saopštenja i postavljanje informacija na zvaničnoj internet stranici DVT-a.⁶¹

⁴⁹ *Ibidem*, članovi 10 i 11, stav 2.

⁵⁰ Pravilnik o radu izborne komisije ("Službeni glasnik Republike Srbije", br. 59/2010 i 2/2011).

⁵¹ Svi akti (verzije na srpskom jeziku) se mogu naći na internet stranici: <http://www.dvt.jt.rs/izborna-komisija-drzavnog-veca-tuzilaca.html>, 15 January 2016

⁵² Preuzimanje ovih dokumenata (verzija na srpskom jeziku) omogućeno je na sajtu VSS: <http://www.dvt.jt.rs/izborna-komisija-drzavnog-veca-tuzilaca.html>, 15 January 2016.

⁵³ Zakon o DVT, član 21, stavovi 1 i 2

⁵⁴ *Ibidem*, član 25.

⁵⁵ *Ibidem*, član 27-31.

⁵⁶ *Ibidem*, član 25, stav 6.

⁵⁷ Pravilnik o radu Izborne komisije, član 4, stav 2

⁵⁸ Zakon o DVT, član 25, stav 4

⁵⁹ Pravilnik o radu Izborne komisije, član 10, stav 4

⁶⁰ Zakon o DVT, član 26, stavovi 1, 3 i 4

⁶¹ Pravilnik o radu Izborne komisije, član 12, stavovi 1 i 2.

Izborna komisija utvrđuje plan aktivnosti i rokove za sve izborne aktivnosti. Odluka Izborne komisije dostavlja se svim javnim tužiocima koji su dužni da svakog zamenika tužioca u svom tužilaštvu upoznaju sa sadržajem odluke.⁶²

Postupak za sticanje statusa kandidata

Tužioci svih tužilaštava prema stepenu i vrsti zastupljeni su u DVT.⁶³ Izborni članovi DVT uključuju jednog člana iz Republičkog tužilaštva, jednog iz Apelacionog tužilaštva, Tužilaštva za ratne zločine i Tužilaštva za organizovani kriminal, jednog iz Višeg tužilaštva, dva člana iz Osnovnog tužilaštva i jednog člana sa teritorije autonomnih pokrajina. Prilikom glasanja za kandidata, birač glasa za jednog kandidata u skladu sa vrstom i stepenom tužilaštva u kojem obavlja svoju funkciju. To znači, na primer, da dvanaest osoba u Republičkom javnom tužilaštvu bira jednog člana, dok oko 350 osnovnih tužilaca bira dva člana DVT-a.

Tužioci iz tužilaštava koja se nalaze na teritoriji autonomne pokrajine glasaju za dva kandidata: za jednog kandidata iz tužilaštva odgovarajuće vrste i stepena, i za drugog sa liste kandidata koji predstavljaju tužioce autonomne pokrajine. Kandidati koji predstavljaju tužioce iz autonomne pokrajine mogu se birati iz bilo kog stepena tužilaštva ukoliko se dato tužilaštvo nalazi na teritoriji autonomne pokrajine.⁶⁴ Treba napomenuti da su samo pokrajine teritorijalno zastupljene u DVT, dok ostali delovi zemlje nisu.

U slučaju kada je tužilac upućen u drugo tužilaštvo, koje nije istog stepena kao tužilaštvo u koje je izabran, on bira kandidata sa liste koja odgovara tužilaštvu u koje je izabran, a ne u koje je upućen.⁶⁵

Da bi imao pravo da glasa i da bude biran, tužilac mora da ima stalnu funkciju. Ovaj zahtev isključuje zamenike javnih tužilaca izabrane na period od tri godine. Zakon o DVT ne daje pravo glasa ni pravo kandidovanja tužiocima koji su prvi put izabrani na funkciju.⁶⁶

Tužioci koji žele da se kandiduju na izborima mogu da dobiju status kandidata na jedan od tri načina. Zamenici javnih tužilaca iz Republičkog javnog tužilaštva, kao i tužioci iz tužilaštava za ratne zločine i organizovani kriminal, status kandidata stiču prijavom.⁶⁷ Svi ostali tužioci mogu biti predloženi od strane kolegijuma jednog ili više tužilaštava ili se mogu kandidovati na osnovu podrške najmanje 15 tužilaca. Podršku mogu dati isključivo tužilaštva odgovarajućeg stepena stepena i vrste. Ne postoji ograničenje u pogledu broja kandidata koje jedan tužilac može da podrži. Jedan kolegijum može da podrži samo jednog kandidata, ali jedan kandidat može biti podržan od strane više kolegijuma. Na sednicama kolegijuma tužioci glasaju tajno za kandidata koga žele da podrže. Ako je predloženo više od jednog kandidata, kolegijum će podržati kandidata sa najvećim brojem glasova.⁶⁸

⁶² Zakon o DVT, član 27

⁶³ Član 22 Zakona o DVT predviđa strukturu zastupljenosti kandidata u članstvu DVT.

⁶⁴ Zakon o DVT, član 24, stavovi 4 i 5.

⁶⁵ Pravilnik o radu Izborne komisije, član 27, stav 4.

⁶⁶ Zakon o DVT, član 23, stav 1 i član 24, stav 3.

⁶⁷ *Ibidem*, član 23, stav 3.

⁶⁸ *Ibidem*.

Pravni okvir ne precizira način na koji se predlažu zajednički kandidati. Potrebno je da kandidat da svoju saglasnost pre nego što sednica o njemu glasa, ali ne postoje pravila o tome kada i kako kolegijumi dobijaju saglasnost tužioca. Lista kandidata se zatim dostavlja Izornoj komisiji.⁶⁹

Sve kandidacione prijave moraju da sadrže prateću dokumentaciju i budu kompletirane u roku od 15 dana od dana kada predsednik DVT inicira izborni postupak.⁷⁰ Izborna komisija mora da proglasi kandidaturu u roku od 24 sata od podnošenja kandidacione prijave i da o tome obavesti kandidata bez odlaganja.⁷¹ Podnosioci kandidacionih prijava čije prijave budu ocenjene kao nepotpune moraju biti obavešteni o tome kako bi dopunili svoju dokumentaciju, za šta imaju rok od 48 sati. Ukoliko ne upotpune prijavu u datom roku, njihova prijava neće biti proglašena.⁷² U roku od osam dana nakon isteka gore pomenutog perioda od 15 dana, Komisija ima obavezu da utvrdi konačnu listu kandidata.⁷³

Kampanja

Predstavljanje kandidata i njihovih programa regulisano je Pravilima o predstavljanju kandidata u postupku predlaganja kandidata za izbor članova DVT⁷⁴ ("Pravila o predstavljanju"), koje je usvojila Izborna komisija. Ne postoje detaljna pravila u vezi aktivnosti tokom kampanje. Pravila o predstavljanju propisuju da Izborna komisija mora da tretira svakog kandidata ravnopravno i bez ikakve diskriminacije, kao i da biografije i programe rada kandidata dostavlja svim tužilaštvima i objavljuje ih na svojoj internet stranici. Na javnom je tužiocu da učini da ovi programi budu dostupni svim potencijalnim biračima.

Ne postoje posebna pravila koja ograničavaju vrstu aktivnosti koje se sprovode tokom kampanje. Tužilaštava moraju omogućiti kandidatima da javno predstave svoje ideje, ali ne postoje pravila koja regulišu da li se kandidatima odobrava slobodan dan da to učine.

Svi kandidati su dužni da poštuju prava drugih kandidata i da se uzdrže od otkrivanja bilo kakvih neprimerenih i uvredljivih činjenica u vezi sa drugim kandidatom i njegovim profesionalnim dostojanstvom.⁷⁵

Izborni dan i birački odbori

Glasanje se odvija na utvrđenim biračkim mestima u javnim tužilaštvima. Na svakom biračkom prisutan je tročlani birački odbor koji čine zamenici tužioca koji nisu kandidati na izborima. Glavni zadaci biračkog odbora uključuju organizovanje glasanja i održavanje tajnosti i zakonitosti procesa na svakom biračkom mestu.

⁶⁹ Uputstvo za sprovođenje postupka za predlaganje kandidata za izborne članove DVT iz reda javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca od 9.oktobra 2015.godine (referentni broj nije naznačen u ovom dokumentu), član 8, u daljem tekstu "Uputstvo".

⁷⁰ Zakon o DVT, član 28, stav 1.

⁷¹ Uputstvo, član 14.

⁷² *Ibidem*, član 15, stavovi 2 i 3.

⁷³ *Ibidem*, član 17, stav 1.

⁷⁴ Odluka br. A 625/15 od 9. oktobra 2015. godine.

⁷⁵ *Ibidem*, član 2.

U Apelacionim javnim tužilaštvima obrazuju se i prošireni sastavi biračkog odbora. Birački odbori u proširenom sastavu omogućavaju glasanje javnim tužiocima i zamenicama javnih tužilaca - biračima sa područja apelacionog javnog tužilaštva, koji nisu u mogućnosti da glasaju na biračkom mestu, a obavestili su birački odbor da žele da glasaju.⁷⁶

Da bi ostvario svoje pravo glasa tužilac mora biti upisan u birački spisak. Birački spiskovi se vode za svako tužilaštvo pojedinačno. Izborna komisija je odgovorna za vođenje ovih spiskova. Petnaest dana pre izbora birački spisak se zatvara⁷⁷ i određuje se broj birača za svako tužilaštvo.⁷⁸

Svi članovi biračkih odbora moraju biti prisutni na biračkom mestu tokom čitavog postupka glasanja.⁷⁹ U kancelariji predviđenoj za glasanje mora da bude obezbeđeno dovoljno prostora za birački odbor i za to da tajnost glasanja bude osigurana, kao i dovoljno prostora za nesmetan pristup biračkim kutijama i izbornom materijalu. Kako bi se obezbedila tajnost glasanja na biračkim mestima se postavljaju paravani. Birački odbori na biračkim mestima postavljaju rešenje o određivanju biračkih mesta, broj i naziv biračkog mesta, listu kandidata, rešenje o imenovanju članova biračkog odbora.⁸⁰ Izborna komisija je u obavezi da obezbedi kompletan izborni materijal za svaki birački odbor pre početka izbora.⁸¹

Birački odbor vrši proveru glasačke kutije u prisustvu prvog birača na biračkom mestu. Kontrolni list se ubacuje u glasačku kutiju, a glasačka kutija se potom pečati. Kontrolni list mora biti u kutiji prilikom otvaranja glasačke kutije po završetku glasanja. Ukoliko kontrolni list nije u kutiji, glasanje mora biti ponovljeno.⁸²

Pravilnik o radu Izborne komisije propisuje sadržinu glasačkog listića. Glasački listić sadrži imena kandidata po javnom tužilaštvu, puno ime kandidata, vrstu i stepen javnog tužilaštva u kojem on/ona obavlja svoju funkciju i uputstvo da se samo jedan kandidat na listi zaokruži. Za javna tužilaštva u kojima su u službenoj upotrebi jezici nacionalnih manjina glasački listići se takođe štampaju na jezicima manjina.⁸³ Nakon zatvaranja biračkog mesta, birački odbor utvrđuje broj birača koji su glasali, broj neupotrebljenih glasačkih listića i odvaja važeće od nevažećih listića. U slučaju da je broj glasačkih listića u kutiji veći od broja birača koji su glasali, birački odbor se raspušta i glasanje na tom biračkom mestu se ponavlja.⁸⁴

Birački odbori koriste propisane obrasce za izveštaj o svom radu, u skladu sa Uputstvom. Obrazac koji čini sastavni deo Uputstva sadrži odeljak koje predviđa unos broja glasova koji je

⁷⁶ Pravilniko radu Izborne komisije, član 30

⁷⁷ Pravilnik o radu Izborne komisije, član 19. stav 5.

⁷⁸ Odluka br. A625 / 15 Izborne komisije od 13. novembra 2015.godine o konačnom biračkom spisku kojim se utvrđuje ukupan broj birača (656). U skladu sa svojim diskrecionim pravom, Izborna komisija je utvrdila broj i lokacije biračkih mesta (ukupno 17 biračkih mesta) Odluka br. 625/15, od 28. oktobra 2015. godine, i donela odluku o objavljivanju ukupnog broja birača u svim tužilaštvima u Republici Srbiji i odluku o ukupnom broju glasačkih listića (Odluka br. A625 / 15 Izborne komisije od 13.novembra 2015.godine).

⁷⁹ *Ibidem*, član 31.

⁸⁰ Uputstvo, član 7

⁸¹ *Ibidem*, članovi 18 and 19.

⁸² Pravilnik o radu Izborne komisije, član 33

⁸³ *Ibidem*, članovi 20 i 21.

⁸⁴ *Ibidem*, član 34.

svaki od kandidata osvojio. Izveštaj koji priprema birački odbor mora biti sačinjen u četiri primerka od kojih jedan mora biti javno dostupan na biračkom mestu, jedan se dostavlja Izornoj komisiji u roku od deset sati nakon zatvaranja biračkog mesta, a dva zadržava birački odbor.⁸⁵

Izborna komisija u roku od 36 sati od zatvaranja biračkih mesta utvrđuje ukupan broj tužilaca koji su glasali po biračkim mestima, broj neupotrebljenih, važećih i nevažećih glasačkih listića, broj glasova koji su kandidati dobili na pojedinim biračkim mestima, kao i broj ukupno dobijenih glasova po kandidatima za svaku listu kandidata.⁸⁶ Kompletan izborni materijal čuva se u prostorijama DVT narednih pet godina, nakon čega se arhivira.⁸⁷

Postupak po pravnim lekovima

Birači i kandidati imaju pravo da podnesu prigovor Izornoj komisiji zbog navodne povrede izbornog prava ili druge navodne nepravilnosti u postupku predlaganja kandidata. Prigovor mora biti podnet u roku od 24 sata od navodne povrede prava.⁸⁸ Izborna komisija je u obavezi da donese odluku po prigovoru u roku od 48 sati. Ukoliko odluka ne bude doneta u ovom roku prigovor se smatra usvojenim. Ako je prigovor usvojen, izborna radnja, odnosno izbor, se poništava i ponavlja u roku od deset dana.⁸⁹ Odluka Izborne komisije je konačna, ali se može osporavati pred Upravnim sudom u roku od 48 sati od prijema odluke. Ako Upravni sud poništi osporene izborne radnje, izbori moraju biti ponovljeni najkasnije u roku od deset dana.⁹⁰ Međutim, rok za donošenje odluke od strane Upravnog suda nije definisan.

Posmatranje izbora

Predstavnici profesionalnih udruženja, nevladinih organizacija i međunarodnih organizacija imaju pravo da posmatraju izborni postupak, čime se obezbeđuje transparentnost i kontrola izbornog postupka.⁹¹ Izborna komisija može odobriti pristup biračkim mestima i izbornom postupku u celini na zahtev koji zainteresovane strane podnose najmanje tri dana pre početka izbora.

Izbor izbornih članova DVT od strane Narodne skupštine Srbije

Imena kandidata koje su njihove kolege izabrale u izbornom postupku moraju biti dostavljena Narodnoj skupštini Republike Srbije najmanje 90 dana pre isteka mandata izbornih članova.⁹² Međutim, Zakon o DVT ne predviđa nikakve rokove u kojima Skupština treba da donese odluku o izboru. Pre glasanja na sednici, nadležni odbor Narodne skupštine razmatra predlog kandidata. Poslanik može osporiti određenog kandidata. Na sednici poslanici glasaju o svakom spornom kandidatu odvojeno, ali nemaju mogućnost da predlože nekog drugog. Imajući u vidu da DVT predlaže jednog tužioca za svaku poziciju, Narodna skupština nema mogućnost izbora između

⁸⁵ *Ibidem*, član 35.

⁸⁶ *Ibidem*, član 36.

⁸⁷ Uputstvo, član 31.

⁸⁸ Pravilnik o radu Izborne komisije, član 37.

⁸⁹ *Ibidem*, član 38, stavovi 1-3.

⁹⁰ *Ibidem*, član 38, stav 4 i član 39.

⁹¹ Odluka br.. A 625/15 od 9 oktobra 2015. godine.

⁹² Zakon o DVT, član 21, stav 4.

više opcija. Ni Zakon o DVT ni Poslovnik o radu Narodne skupštine ne regulišu posledice takvog ishoda. Za nesporne kandidate poslanici glasaju zajedno.⁹³

IZBORI ZA DVT 2015. GODINE

Svi rokovi su tokom izbornog postupka poštovani. Petog oktobra 2015. godine, šest meseci pre isteka mandata izbornih članova Saveta, predsednica DVT je donela odluku o otpočinjanju postupka predlaganja kandidata za izborne članove i time pokrenula izborni postupak.⁹⁴

Stavovi prema DVT utvrđeni tokom intervjua

Ohrabrujuća je činjenica da su posmatrači zaključili da je od ukupno 107 tužilaca koji su bili intervjuisani većina izrazila interesovanje za izbore za članove DVT. Konkretno, 87% ispitanika smatra da su izbori od izuzetnog značaja zbog važne uloge DVT, i prema njihovim očekivanjima, novoizabrani članovi će poboljšati efikasnost rada DVT. Istovremeno, 36,1% ispitanika je izjavilo da njihovo tužilaštvo nije predložio kandidate za izborne članove DVT usled nedostatka interesa od strane tužilaca da budu kandidati. Među razlozima za nezainteresovanost navedena su negativna iskustva sa prethodnim izborima, preveliki obim posla i preopterećenost obavezama, kao i percepcija da isključivo kandidati iz Beograda imaju šanse da dobiju na izborima.

Tokom intervjua sa tužiocima utvrđeno je da tužioci imaju ograničena znanja o ulozi i nadležnostima DVT. Samo 21,5% ispitanika potvrdilo je da DVT vidi kao telo koje nastoji da očuva autonomiju i nezavisnost profesije, navodeći da je DVT trebalo da se uključi u borbu protiv političkog i drugih uticaja sa kojima se tužioci suočavaju. Samo 24 od 107 ispitanika smatra da je izbor tužilaca osnovna uloga DVT.

Postupak predlaganja kandidata za izborne članove

Zamenici tužilaca izabrani na trogodišnji mandat nemaju pravo glasa niti mogu biti kandidati na izborima. Kao posledica toga javila se nedoumica u vezi s njihovim učešćem u radu kolegijuma javnih tužilaštava na kojima se odlučuje o kandidatima. Prema Zakonu o javnom tužilaštvu ("Zakon o JT") i Pravilniku o upravi u javnim tužilaštvima ("Pravilnik o upravi u JT") kolegijum

⁹³ Poslovnik o radu Narodne skupštine ("Službeni glasnik Republike Srbije", br. 20/2012), član 201.

⁹⁴ Odluka br. 625/15 od 5. oktobra 2015. godine ("Službeni glasnik RS", br. 84/2015). Izborni proces za članove DVT iniciran je odlukom predsednice DVT koja je doneta 5. oktobra 2015. godine, u roku od šest meseci predviđenim Zakonom o DVT. Odlukom Izborne komisije utvrđeni su rokovi za sprovođenje izbornog postupka, uključujući datum održavanja izbora, 1. decembar. Takođe predviđa rok za dostavljanje kandidatura, ličnih i predloženih od strane sednice svih tužilaca (21. oktobar), rok od 24 časa od prijema liste za potvrđivanje liste (22. oktobar), krajnji rok za dostavljanje konačne izborne liste (29. oktobar), zatvaranje biračkih spiskova (15. novembar), završetak pripreme zvaničnog izvoda iz biračkog spiska (16. oktobra), određivanje biračkih mesta (16. novembar), formiranje biračkih odbora (16. novembar), javno obaveštenje o datumu i vremenu održavanja izbora (20. novembar), dostavljanje izbornog materijala (27. novembar), otvaranje biračkih mesta (1. decembar 08:00 - 13:00 h), dostavljanje izbornog materijala sa biračkih mesta (1. decembar 22:00 h), i proglašenje izbornih rezultata (najkasnije do ponoći, 2. decembra).

javnog tužilaštva čine javni tužilac i svi zamenici tužioca u datom javnom tužilaštvu.⁹⁵ S obzirom na to da ova definicija ne predviđa nikakve izuzetke, na osnovu jezičkog tumačenja tužioci izabrani na trogodišnji mandant imaju pravo da učestvuju u radu kolegijuma javnog tužilaštva bez obzira na to o čemu kolegijum raspravlja. Međutim, 2011. godine Izborna komisija izrazila je svoje sumnje u vezi sa ovim pitanjem i zatražila tumačenje od Ministarstva pravde, koje je zauzelo stav da zamenici javnih tužilaca izabrani na trogodišnji mandat ne bi trebalo da učestvuju u radu kolegijuma kada se odlučuje o predlaganju kandidata. Ipak, na osnovu intervjua koji su posmatrači obavili sa biračima, 34% ispitanika izjavilo je da su isključivo tužioci na stalnoj funkciji glasali, dok su svi ostali ispitanici istakli da su u njihovim tužilaštvima svi prisutni zamenici tužioca glasali.

Usled ovih nedorečenosti pravnih odredbi postavlja se i pitanje kvoruma. Zakon zahteva da najmanje dve trećine zamenika tužilaca budu prisutni (svi zamenici, a ne samo oni na stalnoj funkciji) kako bi kolegijum mogao da odlučuje,⁹⁶ ali ne postoje odredbe o tome šta čini kvorum u slučajevima kada su neki od zamenika tužilaca isključeni iz rada kolegijuma.

Uskraćivanje prava zamenicima tužilaca koji su izabrani na trogodišnji mandat da glasaju ili da budu kandidati može da deluje diskriminatorno. Moguće obrazloženje za to je da treba izbeći situaciju da zamenici biraju predstavnike čiji će mandat biti duži od njihovog sopstvenog. Takođe, iako ova praksa nije suprotna međunarodnim i regionalnim primerima dobre prakse, treba imati u vidu da praksa izbora zamenika tužilaca na "probni" mandat nije poželjna, jer se smatra da su oni osetljiviji na spoljne uticaje i da postoji znatno veća verovatnoća da svoje ponašanje prilagođavaju kako bi osigurali da budu izabrani na stalnu funkciju. Ovo takođe može poslužiti i kao obrazloženje za uskraćivanje prava glasa i prava da se kandiduju zamenicima izabranim na trogodišnji mandat.

Javni tužioci dostavljali su zamenicima materijal DVT vezan za izborni postupak pre kolegijuma, a kolegijumi ne kojima se razmatralo podržavanje kandidature bili su posvećeni samo tom pitanju. Na svim kolegijumima zamenicima je objašnjen izborni postupak. Pre glasanja kandidati su davali svoju saglasnost da budu nominovani.

Način na koji kolegijumi zajednički predlažu kandidata nije pravno regulisan, odnosno nikakva koordinacija među tužilaštvima nije predviđena u tom smislu. Takođe, ne postoje pravila o tome kada i kako kolegijum javnog tužilaštva dobija saglasnost tužioca ili zamenika tužioca koga želi da predloži ukoliko on/ona nije iz istog tužilaštva.

Dva podnete kandidacione prijave su odbijene jer su ih podnela tužilaštva u koja su kandidati delegirani, koja se po stepenu razlikuju od tužilaštva za koje su kandidati izabrani, što je u suprotnosti sa odredbama Zakona o DVT (videti iznad u odeljku o pravnom okviru koji reguliše proces izbora članova DVT).

⁹⁵ Zakon o javnom tužilaštvu ("Službeni glasnik Republike Srbije", br. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 78/2011, 101/2011, 38/2012, 121/2012, 101/2013, 111/2014 i 117/2014), član 31; Pravilnik o upravi u javnom tužilaštvu ("Službeni glasnik Republike Srbije", br. 110/2009, 87/2010 i 5/2012).

⁹⁶ Zakon o javnom tužilaštvu, član 114.

Sednice kolegijuma javnog tužilaštva na kojima se odlučivalo o pružanju podrške kandidatima održane su u 68% od ukupno 25 javnih tužilaštava u kojima su posmatrači obavili intervjue, dok u 32% nisu. Kao najčešći razlog navođena je činjenica da tužioci nisu izrazili interesovanje da se kandiduju na izborima.

Ogromna većina (86,9%) intervjuisanih tužilaca izjavila je da su obavešteni o pravilima izbornog postupka na sednici kolegijuma javnog tužilaštva, dok su ostali napomenuli da su upoznati sa pravilima uglavnom zato što su objavljena na sajtu DVT. Na pitanje "Da li ste pozvani da predložite kandidate unapred", 58,5% ispitanika odgovorilo da nije, dok je 41,5% odgovorilo da jesu. Na većini sednica kolegijuma javnog tužilaštva glasalo se samo o jednom kandidatu; na nekim sednicama glasalo se o dva ili tri kandidata, dok je u jednom osnovnom tužilaštvu bilo šest kandidata. Ispitanici iz 14 od ukupno 17 javnih tužilaštava u kojima su održane sednice svih sudija, od 25 tužilaštava gde su obavljani razgovori s ispitanicima, izjavili su da je tajnost glasanja bila obezbeđena; u tri tužilaštva glasanje nije bilo tajno već je podrška predloženom kandidatu bila javna i jednoglasna. Ogromna većina ispitanika (92,5%) nije prikupljala potpise za imenovanje u svojim tužilaštvima, niti se od njih zahtevalo da daju potpis za podršku drugom tužiocu.

Na nekim od sednica kolegijuma javnog tužilaštva posmatrači su uočili da među tužiocima postoje nejasnoće u pogledu toga koje kvalitete treba da poseduje kandidat za nominaciju treba da poseduje. Zakonom o DVT i podzakonskim aktima DVT propisani su formalni kriterijumi za podnošenje kandidature, ali pokazalo se da uloga Saveta nije u svim slučajevima dovoljno jasna, pa samim tim nije bilo jasno ni kakav bi tip osobe najbolje odgovarao za obavljanje funkcije DVT-a. Neki tužioci nisu bili sigurni da li prednost treba dati tužiocima koji su se istakli svojim tužilačkim radom ili za nadležnosti i funkcionisanje DVT veći značaj imaju integritet i poverenje koje kandidat uživa.⁹⁷

Za dvadeset tri kandidacione prijave Izborna komisija je utvrdila da su nepotpune jer nije bilo naznačeno da li je glasanje na sednicama kolegijuma bilo tajno, ili nije bilo naznačeno za koju listu se kandidat predlaže, ili je prijava bila nepotpuna iz nekih drugih razloga. Primljeno je ukupno 35 prijave, a proglašena je 31 kandidatura.⁹⁸ Dve prijave su odbijene jer je kandidate predložilo tužilaštvo u koje su delegirani, koje nije bilo istog stepena kao tužilaštvo u koje su izabrani, dok su dve prijave povučene. Radi poređenja, na izborima 2011. godine bilo je 18 kandidata.

⁹⁷ Udruženje tužilaca Srbije ("UTS") pokušalo je da razjasni ovo pitanje objavljivanjem članka na svojoj internet stranici pozivajući svoje članove da podrže one koji bi zastupali interese struke, umesto da nagrađuju one sa dobrim rezultatima i obimnim iskustvom. Videti pismo predsednika UTS, dostupno na sajtu UTS: http://uts.org.rs/index.php?option=com_content&view=član&id=1105:izbori-za-izborne-clanove-drzavnog-veca-tuzilaca&catid=98:programi-kandidata-za-dvt&Itemid=737, pristupljeno 20. januara 2016. godine.

⁹⁸ Na izborima je učestvovalo 11 ženskih kandidata i 21 muški kandidat. Na nivou apelacionih tužilaštava, tri od četiri kandidata su bila iz Beograda (dva iz beogradskog Apelacionog tužilaštva i jedan iz Tužilaštva za ratne zločine), dok je jedan bio iz Novog Sada (taj kandidat je izabran). Na nivou viših tužilaštava kandidati su bili iz različitih gradova iz cele Srbije (Užice, Novi Pazar, Smederevo, Požarevac, Čačak, Beograd, Zrenjanin, Niš) - izabran je kandidat iz Novog Pazara. Na nivou osnovnih tužilaštava kandidati su bili iz Obrenovca, Lazarevca, Novog Pazara, Smedereva, Pančeva, Leskovca, Šapca, Kruševca (po jedan iz svakog grada) i iz Beograda (pet kandidata). Izabrani su kandidati iz Beograda i Šapca. Tri kandidata su bila na listi kandidata za predstavnika autonomnih pokrajina, dva iz Vojvodine i jedan sa Kosova. Izabran je jedan od kandidata iz Vojvodine. Među šest izabranih kandidata tri su žene, a tri su muškarci.

Kampanja

Dvadeset tri od ukupno 31 kandidata podneli su svoje biografije i izborne programe Izornoj komisiji, i oni su objavljeni na internet stranici Izborne komisije, odnosno DVT. Čak 98,2% ispitanika potvrdilo je da su kandidati u njihovim tužilaštvima predstavljali svoje programe. 85,7% ispitanika upoznali su se sa programima tako što su im neki kandidati lično predstavili programe, dok je 63,2% njih dobilo programe u elektronskoj formi. U veoma malom broju slučajeva, ispitanici su sa kandidatima upoznati putem brošura koje su tužilaštvima poslate poštom. Dva od šest kandidata koje su posmatrači intervjuisali su predstavili svoje programe u tužilaštvima u kojima ne obavljaju svoju funkciju. Kandidati koji su predstavljali svoje programe dobili su ili slobodan dan, ili su morali da koriste svoj godišnji odmor. Neki ispitanici smatraju da bi lično predstavljanje programa trebalo da bude obavezno i da treba ostaviti više vremena za vođenje kampanje. Kandidati koji su to želeli takođe su imali priliku da svoje programe dostave UTS-u, koji ih je objavio na svom sajtu.⁹⁹

Zajedničke teme za većinu kandidata bili su veći stepen nezavisnosti DVT u cilju zadovoljenja interesa tužilaštva, bolji uslovi rada, izmene odredbi o vrednovanju rada.¹⁰⁰

Važno je napomenuti da, bar sudeći prema programima koji su objavljeni, nije uočeno da su kampanje bile usmerene lično protiv nekog od ostalih kandidata, a svi predlozi su bili u skladu sa nadležnostima i mandatom DVT.

Pripreme za dan izbora

Izborna komisija je potvrdila izborne liste i utvrdila ukupan broj biračkih mesta do 28. oktobra 2015. godine. Uzimajući u obzir preporuke UTS da glasanje u manjim tužilaštvima može ugroziti tajnost glasanja i tako izazvati sumnju u regularnost izbora, Izborna komisija je težila da biračka mesta odredi tako da ni na jednom mestu ne glasa manje od 20 tužilaca. Izuzeci su napravljeni u slučajevima kada je to bilo neophodno zbog udaljenosti biračkih mesta.

Predsednik Izborne komisije blagovremeno je obavestio tužioce o datumu, vremenu i mestu održavanja izbora i podsetio ih da o tome obaveste sve zamenike javnih tužilaca najmanje sedam dana pre dana izbora i da postave odgovarajuće obaveštenje na oglasnoj tabli tužilaštva.¹⁰¹

U pismu upućenom apelacionim javnim tužilaštvima 26. novembra 2015. Izborna komisija preporučila je da se preduzmu mere da se raspored suđenja organizuje tako da se tužiocima omogući da glasaju i da službena vozila javnih tužilaštava budu stavljena na raspolaganje za prevoz glasača do biračkih mesta.¹⁰²

Dan izbora

Izbori su održani 1. decembra 2015. godine od 8:00 do 13:00 časova na 17 biračkih mesta (četiri u Beogradu, tri u Novom Sadu, tri u Kragujevcu, tri u Nišu i po jedno u Požarevcu, Valjevu,

⁹⁹ Svi programi dostupni su na sajtu UTS: http://www.uts.org.rs/index.php?option=com_content&view=category&id=98&Itemid=737, pristupljeno 15. januara 2016. godine.

¹⁰⁰ Programi su dostupni na internet stranici DVT: <http://www.dvt.jt.rs/izborna-komisija-predstavljanje-kandidata.html>, pristupljeno 20. januara 2016.

¹⁰¹ Dopis br. A 625/15 od 13. novembra 2015. godine.

¹⁰² Zapisnik sa sednice Izborne komisije održane 26. novembra 2015. godine (br. A625/15).

Užicu i Kraljevu). Tužioci iz kancelarija 92 javna tužilaštva glasali su za šest izbornih članova DVT.

Glasalo se zaokruživanjem imena samo jednog kandidata na glasačkom listiću čija je forma utvrđena u skladu sa zakonskim odredbama.¹⁰³

Prema podacima koje su prikupili posmatrači, sva biračka mesta otvorena su u 8:00 h, osim jednog koje je otvoreno u 8:25h. Nisu uočene nikakve nepravilnosti u pogledu glasačkih kutija i paravana. Imena i broj biračkih mesta bili su vidno istaknuti, zajedno sa listama kandidata. Međutim, na tri biračka mesta nije bilo istaknuto rešenje o određivanju biračkih mesta ili o imenovanju biračkog odbora.

Pre početka glasanja na 16 od ukupno 17 biračkih mesta izvršena je kontrola glasačke kutije i kontrolni list je popunjen na način propisan Uputstvom. List je zatim ubačen u glasačku kutiju u prisustvu prvog birača. Na jednom biračkom mestu, međutim, kontrolni listić nije ubačen na samom početku glasanja, već naknadno (8:45). Nakon uvida u pravila, jedan od članova biračkog odbora pozvao je prvog birača da se vrati u stanicu kako bi popunio kontrolni list. Kako u međuvremenu niko više nije glasao na tom mestu, u trenutku ubacivanja kontrolnog lista u kutiji nalazio se samo jedan glasački listić.

Svi glasački listići bili su istog sadržaja i napisani na svim manjinskim jezicima koji su u službenoj upotrebi u Srbiji, bez obzira na to da li je taj jezik u službenoj upotrebi na određenom biračkom mestu, što je dovelo do konfuzije među nekim biračima i pitanja kako da se glasa - da li je neophodno zaokružiti ime na listi samo na jednom jeziku. Neki od birača zaokružili su ime istog kandidata na nekoliko jezika. Takvi listići smatrani su za važeće.

Provera identiteta birača vršena je na šest biračkih mesta, dok na jedanaest biračkih mesta birači nisu bili obavezni da se legitimišu ukoliko su članovima biračkog odbora lično bili poznati.

Posmatrači su uočili da su na svih 17 biračkih mesta obezbeđeni paravani za glasanje, a pritužbi na povredu tajnosti glasanja nije bilo. Posmatrači su, međutim, na dva biračka mesta uočili povrede tajnosti glasanja. Na jednom biračkom mestu birači su zamolili članove biračkog odbora da im objasne kako da popune glasački listić. Članovi biračkog odbora prišli su u tom trenutku paravanu za glasanje kako bi im pokazali, čime su ugrozili tajnost glasanja. Na drugom biračkom mestu tajnost glasanja je povređena zbog velikog broja ljudi koji su bili prisutni u prostoriji u isto vreme.

Bez izuzetka, svim tužiocima koji su bili prisutni na biračkim mestima u trenutku zatvaranja biračkih mesta bilo je dozvoljeno da glasaju. Članovi biračkih odbora bili su prisutni u svakom trenutku na 13 biračkih mesta, ali nisu bili stalno prisutni na četiri biračka mesta, bilo zbog toga što su svi birači na tim biračkim mestima već glasali pa su smatrali da nema potrebe da ostanu, ili su ostavljali po jednog člana koji je bio prisutan sve vreme. Na jednom biračkom mestu u

¹⁰³ UTS u svom pismu IK predlaže da član 21 Poslovnika treba izmeniti kako bi se osnovnim tužiocima omogućilo da glasaju za dva kandidata, jer su 2 kolega izabrana na funkcije u DVT. Međutim, IK je odbacila taj predlog, objašnjavajući da je izborni ciklus već počeo i da se izborna pravila ne mogu menjati

Beogradu članovi biračkog odbora su kasnili zbog zastoja u saobraćaju, tako da su birači morali da sačekaju da se okupe svi članovi biračkog odbora kako bi glasanje počelo.

Ni na jednom biračkom mestu nije došlo do narušavanja reda niti je bilo prekida tokom glasanja.

Biračka mesta zatvorena su u periodu između 11:30 i 13:20 časova. Neka biračka mesta zatvorena su pre 13 časova, iako po zakonu to izričito nije dozvoljeno, jer su svi tužioci s pravom glasa na tom biračkom mestu već glasali i nije bilo potrebe da se biračka mesta drže otvorenim. Najveći deo biračkih mesta (13 od 17) zatvoren je u 13:00 časova. Tokom prebrojavanja glasova na svih 17 biračkih mesta izvršena je provera glasačke kutije i provereno je da li se u kutiji nalazio kontrolni list. Utvrđen je broj neupotrebljenih glasačkih listića i oni su odvojeni u posebne omote sa odgovarajućim oznakama koji su potom zapečaćeni. Zatim je utvrđen broj birača. Važeći glasački listići su odvojeni od nevažećih, a izborni materijal je predat Izornoj komisiji.

Propisani obrasci koje članovi biračkog odbora popunjavaju na dan izbora nisu sasvim usaglašeni s Pravilnikom o radu Izborne komisije kojim je regulisan rad biračkih odbora. Naime, obrasci sadrže rubriku u koju članovi biračkog odbora treba da unesu broj glasova koje je svaki kandidat osvojio i rubriku za prigovore, iako to Pravilnikom nije predviđeno.

Birački odbori sa svih 17 biračkih mesta dostavili su Izornoj komisiji svoje s rezultatima glasanja u skladu sa članom 35 Poslovnika o radu Izborne komisije.

Postupak po pravnim lekovima

Nije bilo nikakvih prigovora na postupak izbora niti na objavljene rezultate glasanja.

Opšti utisci birača

Opšti utisak ispitanika je da je izborni postupak bio jasan i transparentan i dobro organizovan. Za neke birače udaljenost biračkih mesta od njihovih tužilaštava/mesta stanovanja predstavljala je problem. Neki ispitanici smatrali su da svim biračima mora biti dozvoljeno da glasaju za svih šest izbornih članova. Drugi su izneli predlog da se glasa za predstavnike apelacija kako bi se obezbedila teritorijalna zastupljenost.

Narodna skupština

DVT je dostavio spisak kandidata koje su tužioci izabrali Narodnoj skupštini Republike Srbije, a Narodna skupština je 12. februara 2016. godine glasala za predložene kandidate i izabrala članove sa liste koju je dostavio DVT.

ČINJENICE I BROJKE

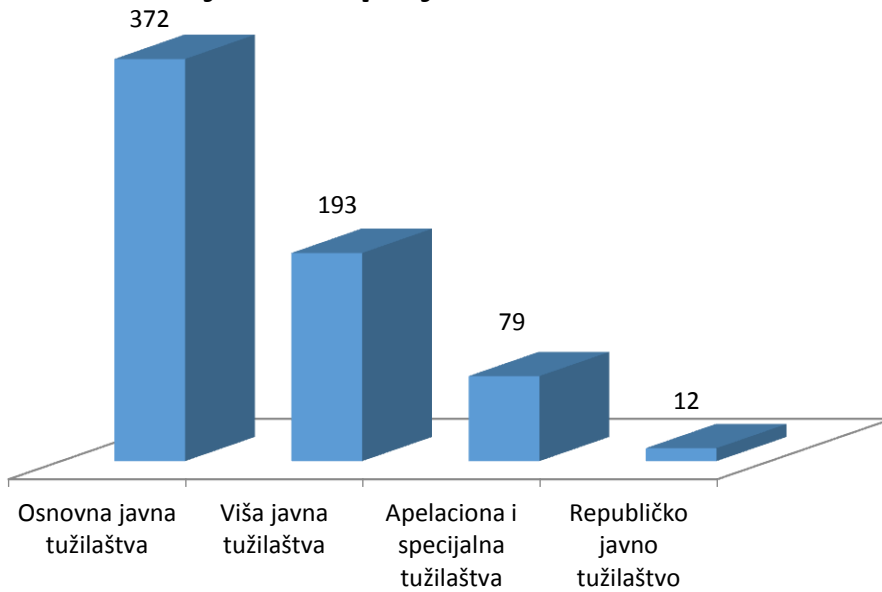
Izbori za članove DVT

Izlaznost

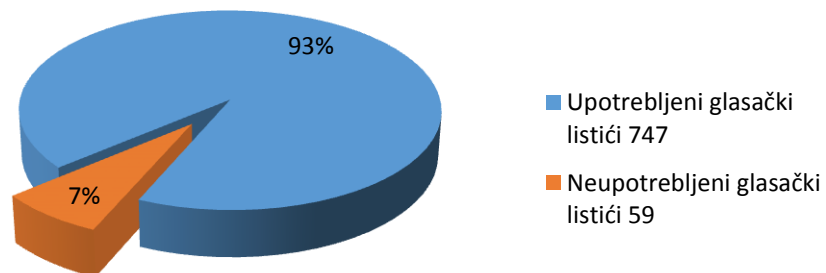
- Ukupan broj birača sa pravom glasa: 656
- Ukupan broj birača koji su glasali: 611
- Ukupan broj tužilaca koji nisu glasali: 45



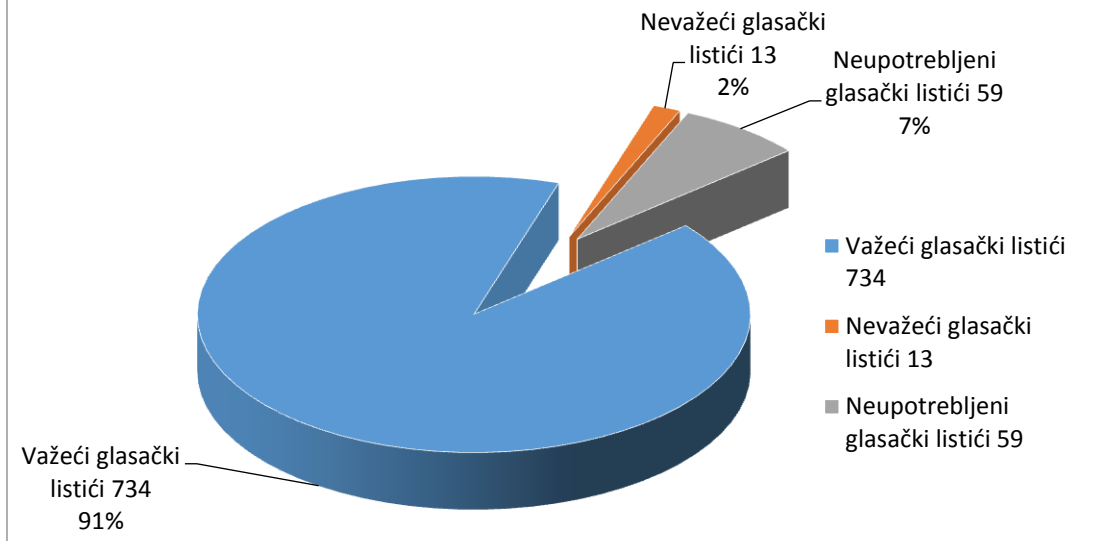
Broj birača po javnom tužilaštvu



Broj glasačkih listića



Struktura glasačkih listića



DVT - PREPORUKE

Na osnovu rezultata posmatranja izbora predstavnici ODIHR-a i Misije OEBS-a definisali su sledeće preporuke kako bi se domaće zakonodavstvo i praksa unapredili.

1. Izborni članovi DVT iz reda tužilaca

- *Izmeniti ustavni i zakonodavni okvir koji se odnosi na sastav DVT i izbor članova iz reda tužilaca.* Tokom budućih reformi u pogledu sastava DVT trebalo bi razmotriti mogućnost da tužioci svih nivoa i iz svih vrsta tužilaštava glasaju za kandidate sa svih nivoa i iz svih vrsta tužilaštava.
- *Razmotriti načine da se u Savetu obezbedi ravnomerna teritorijalna zastupljenost.* Reforme bi trebalo da imaju za cilj obezbeđivanje šire teritorijalne zastupljenosti uz vođenje računa da svi nivoi i vrste tužilaštava imaju svoje predstavnike.
- *Razmotriti izmene Zakona o DVT, tako da tužioci izabrani u DVT budu tamo angažovani puno radno vreme, uz jednake naknade.* To bi obezbedilo ujednačenu praksu u DVT i VSS. Takođe, ukoliko bi članovi DVT bili u mogućnosti da se u potpunosti posvete obavljanju poslova DVT, to bi doprinelo jačanju uloge DVT i njegovog uticaja i unapređenju efikasnosti. Naknada treba da bude ista za sve članove Saveta iz reda tužilaca – za tužioce i za zamenike tužilaca.

2. Uloga Narodne skupštine

- *Izmeniti Ustav u pogledu postupka za izbor članova DVT.* Ulogu Narodne skupštine treba preispitati. Trenutni stepen učešća Narodne skupštine ostavlja utisak da je DVT pod kontrolom i uticajem Narodne skupštine, čime se podriva načelo podele vlasti. Ova

preporuka je u skladu sa sličnim preporukama Venecijanske komisije i GRECO-a i jednako je primenjiva kako na DVT, tako i na VSS.

- *Izmeniti Zakon o DVT u pogledu postupka za izbor članova DVT od strane Narodne skupštine.* Ni važeći Zakon o DVT niti neki drugi pravni akt ne predviđaju nikakve rokove u kojima Skupština mora da donese odluku o izboru kandidata. Nije predviđen nikakav postupak u slučaju da Narodna skupština odbaci predlog DVT-a za izborne članove iz reda tužilaca.
- *Preciznije regulisati izborni postupak za ostale izborne članove.* Izbori za ostale izborne članove DVT-a nisu regulisani zakonom. Izborni članovi iz reda članova Advokatske komore i profesora treba da budu birani u transparentnom postupku na osnovu objektivnih kriterijuma.

3. Postupak za predlaganje kandidata za izborne članove

- *Izmeniti pravni okvir tako da održavanje kolegijuma javnih tužilaštava povodom izjašnjavanja o kandidaturi bude obavezno.* Ovo bi doprinelo da tužioci budu aktivnije uključeni u postupak.
- *Jasno propisati način na koji više tužilaštava zajednički predlaže kandidata, kao i pravila o tome kada i kako kolegijum dobija saglasnost tužioca koga želi da predloži, ukoliko on/ona ne obavlja svoju funkciju u istom tužilaštvu.*
- *Pojasniti položaj zamenika tužilaca koji su izabrani na trogodišnji mandat u izbornom postupku.* Ukoliko se u pravnom sistemu zadrži rešenje prema kome se zamenici tužilaca prvi put biraju na trogodišnji mandat, neophodno je jasnije regulisati njihov položaj u izbornom postupku. Međutim, s obzirom na stav da prema međunarodnim i regionalnim standardima oni nemaju dovoljne garancije za nezavisnost i nepristrasnost, trebalo bi razmotriti mogućnost da se napusti rešenje prema kome se zamenici prvi put biraju na trogodišnji mandat.
- *Jasno propisati način na koji se na kolegijumima javnih tužilaštava utvrđuje kvorum neophodan za odlučivanje o predlaganju kandidata.* Nije jasno na koji način se na kolegijumima javnih tužilaštava utvrđuje kvorum za rad i odlučivanje o predlaganju kandidata kada zamenici tužilaca izabrani na trogodišnji mandat ne učestvuju u radu. Zakon određuje da je za kvorum potrebno da bude prisutno najmanje dve trećine od ukupnog broja zamenika tužilaca, a da bi odluka bila usvojena, potrebno je da za nju glasa većina prisutnih.
- *DVT ili IK treba da dostave javnim tužilaštvima konkretna i jasna uputstva o načinu popunjavanja i dostavljanja kandidacionih prijava.* Tokom izbora održanih 2015. godine IK je vratila prijave 23 kandidata kako bi se dopunile ili uredile. Ovo ukazuje na potrebu da se tužiocima pruže preciznija uputstva.

4. Pitanja koja se odnose na kandidaturu i kampanju

- *Pojasniti pravne odredbe kojima se određuje da li jedan kandidat može podneti kandidaturu za dve različite izborne liste.* Ovo pitanje postavlja se u slučajevima kada kandidat želi da istovremeno bude kandidat na listi kandidata za odgovarajuću vrstu i stepen tužilaštva i za listu kandidata iz autonomnih pokrajina.

- *Pravno regulisati vođenje kampanje kako bi se osiguralo da kandidati imaju dovoljno vremena i mogućnosti za predstavljanje svojih programa.* Nedostaci u pravnom okviru imali su za posledicu neujednačeno postupanje u praksi. Određene pogodnosti, kao što su plaćeno odsustvo, naknada putnih troškova i slično, pružile bi kandidatima mogućnost da predstave svoje programe. Ovo bi takođe moglo doprineti da kandidati budu u prilici da sa svojim programima upoznaju i kolege iz drugih gradova, što bi moglo doprineti ravnomernijoj teritorijalnoj zastupljenosti. Vremenski okvir predviđen za kampanju je takođe veoma kratak i ne daje kandidatima dovoljno vremena da putuju i predstave svoje programe.

6. Postupak po pravnim lekovima

- *Izmeniti Pravilnik o radu Izborne komisije u delu u kom se reguliše postupak podnošenja prigovora.* Rok od 24h za podnošenje prigovora bi trebalo da se računa od trenutka kada je tužilac saznao ili je mogao saznati za navodnu povredu prava.
- *Razraditi pravila o postupku pred Upravnim sudom.* Ne postoje posebne odredbe o pravnom leku pred Upravnim sudom. Trenutno ne postoje pravila kojima se definiše rok u okviru kojeg je Upravni sud u obavezi da okonča postupak i donese odluku. Ovaj pravni nedostatak može potencijalno dovesti do značajnih odlaganja u izbornom postupku.

PRAVNI OKVIR KOJIM SE REGULIŠE POSTUPAK PREDLAGANJA KANDIDATA ZA IZBORNE ČLANOVE VSS

Ustavni i zakonski okvir

Pravni okvir kojim se reguliše sastav, položaj i nadležnost Visokog saveta sudstva ("VSS") definisan je Ustavom Republike Srbije¹⁰⁴ i Zakonom o Visokom savetu sudstva ("Zakon o VSS").¹⁰⁵

VSS se sastoji od jedanaest članova. Troje od njih su članovi po položaju, dok se preostalih osam članova biraju. Članovi po položaju su predsednik Vrhovnog kasacionog suda, ministar pravde i predsednik Odbora za pravosuđe Narodne skupštine. Šest od ukupno osam izbornih članova su sudije. Preostala dva člana su istaknuti pravници: profesor pravnog fakulteta i advokat, i biraju se u odvojenim postupcima. Izborni članovi se biraju na period od pet godina i mogu biti ponovo birani na istu funkciju, ali ne u uzastopnim mandatima.¹⁰⁶ Tokom mandata članovi iz reda sudija ne vrše sudijsku funkciju i ne mogu biti biran za sudiju drugog suda.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Ustav Republike Srbije ("Službeni glasnik Republike Srbije", br. 98/2006).

¹⁰⁵ Zakon o Visokom savetu sudstva ("Službeni glasnik Republike Srbije", br. 116/2008, 101/2010, 88/2011 i 106/2015).

¹⁰⁶ *Ibidem*, član 12, stav 2.

¹⁰⁷ *Ibidem*, član 11, stav 2 i član 12, stav 3.

Izborni postupak

Izborni postupak za šest članova iz reda sudija regulisan je Zakonom o VSS i podzakonskim aktima VSS ("Podzakonski akti") i Izborna komisija.¹⁰⁸ Izbore sprovodi i nadgleda VSS.

Zakon o VSS deli postupak predlaganja kandidata za izborne članove u nekoliko faza. Postupak počinje donošenjem odluke predsednika VSS, najmanje šest meseci pre isteka mandata izbornih članova, čime otpočinje izborni postupak za nove članove.¹⁰⁹ Nakon ove odluke sledi postupak predlaganja kandidata, predizborna kampanja i izbori. Po završetku izbora novih članova od strane njihovih kolega, VSS predlaže kandidate Narodnoj skupštini koja glasa o njihovom izboru. VSS je u obavezi da predloži Narodnoj skupštini kandidate koji su izabrani u postupku koji je regulisan Zakonom o VSS.¹¹⁰

Izborna komisija je stalno radno telo VSS-a i zadužena je za organizaciju izbora.¹¹¹ Komisija se sastoji od predsednika, četiri člana i njihovih zamenika. Svi su izabrani iz reda sudija koji nisu članovi VSS, nisu kandidati na izborima, i dali su svoju saglasnost pre nego što su imenovani. IK je nezavisna i samostalna u svom radu. Svi sudovi su obavezni da sarađuju sa Izbornom komisijom, i da dostavljaju tražene podatke i obaveštenja. Izborna komisija za svoj rad odgovara VSS-u.¹¹² Odluke se usvajaju većinom glasova.¹¹³ Transparentnost rada Izborne komisije obezbeđuje se održavanjem konferencija za štampu, objavljivanjem saopštenja i postavljanjem informacija na internet stranici.¹¹⁴ Svi članovi Izborne komisije imaju pravo da glasaju na izborima.¹¹⁵

Izborna komisija donosi odluku o izbornim radnjama i određuje rokove za realizaciju svih izbornih radnji, uključujući i plan aktivnosti Izborne komisije i sve ostale zainteresovane strane u izbornom postupku. Izborna komisija dostavlja plan predsednicima sudova koji su dužni da dostave informacije sudijama unutar svojih sudova.

Postupak predlaganja kandidata za izborne članove

Sudovi svih stepena i vrsta predstavljeni su u VSS. Član 22 Zakona o VSS reguliše sastav: jedan član se bira iz Vrhovnog kasacionog suda, Privrednog apelacionog suda i Upravnog suda; jedan član iz apelacionih sudova,¹¹⁶ jedan član iz viših i privrednih sudova; dva člana iz osnovnih, prekršajnih i viših sudova za prekršaje; i jedan član iz sudova sa teritorija autonomnih pokrajina. Birači glasaju za listu kandidata prema vrsti i stepenu suda u koji su izabrani.

¹⁰⁸ Ova dokumenta dostupna su na internet stranici VSS: <http://vss.sud.rs/sr-lat/postupak-predlaganja-kandidata-za-izborne-%C4%8Dlanove-visokog-saveta-sudstva>, pristupljeno 15. januara 2016.

¹⁰⁹ Zakon o VSS, član 21, stav 1.

¹¹⁰ *Ibidem*, član 20, stavovi 1-3.

¹¹¹ *Ibidem*, član 15, stav 1.

¹¹² Pravilnik o radu Izborne komisije, član 9.

¹¹³ *Ibidem*, član 10, stav 2.

¹¹⁴ Zakon o VSS, članovi 25 – 27.

¹¹⁵ Pravilnik o radu Izborne komisije, član 4.

¹¹⁶ Predstavnik apelacionih sudova u VSS izabran je 8. marta 2012. nakon ostavke sudije Lukića, tako da mandat sudije Tomića, koji je izabran 2012. godine traje do marta 2017. godine. Samim tim, nije bilo izbora za predstavnika apelacionih sudova u ovom izbornom procesu.

Izuzetak od ovog pravila odnosi se na sudije u sudovima koji se nalaze na teritoriji autonomnih pokrajina. Oni glasaju za dva kandidata: jedan sa liste sudova odgovarajuće vrste i stepena, drugi sa liste kandidata iz autonomnih pokrajina. Prilikom glasanja za kandidate iz autonomnih pokrajina mogu glasati za sudije iz bilo koje vrste ili stepena suda koji se nalazi u autonomnoj pokrajini.¹¹⁷ Treba napomenuti da su samo pokrajine teritorijalno zastupljene u VSS, dok ostali delovi zemlje nisu.

U slučaju da su upućeni u sud koji se po vrsti ili stepenu razlikuje od suda za koji su izabrani, sudije mogu da glasaju samo za listu kandidata za sudove istog stepena i vrste kao što je sud u koji su izabrani, a ne za listu kandidata koja odgovara vrsti i stepenu suda u koji su upućeni.¹¹⁸

Da bi sudija imao pravo da se kandiduje ili da glasa na izborima mora biti izabran na stalnu funkciju,¹¹⁹ što znači da sudije izabrane na trogodišnju funkciju ne mogu biti kandidati i nemaju pravo glasa.¹²⁰ Predsednici sudova ne mogu biti kandidati.¹²¹

Tri su načina na koja sudija može steći status kandidata. Jedan je da ga predloži sednica svih sudija jednog ili više sudova odgovarajućeg stepena i vrste. Ukoliko je upućen u sud koji se po vrsti ili stepenu razlikuje od suda u koji je izabran ne može ga predložiti sud tog stepena ili vrste. Sudija takođe može da stekne status kandidata ukoliko ga predloži sud sa teritorije autonomne pokrajine u kojoj on/ona vrši sudijsku funkciju. Drugi način je da sudija dobije podršku najmanje 20 sudija iz sudova istog stepena i vrste kao što je sud u koji je izabran, odnosno sudija iz sudova s teritorije autonomne pokrajine. Najzad, kandidati iz reda sudija Vrhovnog kasacionog suda, Prekršajnog apelacionog suda, Privrednog apelacionog suda i Upravnog suda stiču status kandidata samom prijavom.¹²²

Sednica svih sudija jednog suda može da predloži samo jednog kandidata. Glasanje na sednicama je tajno.

Sudije se mogu kandidovati za izbor u roku od 15 dana od dana objavljivanja odluke o otpočinjanju postupka predlaganja kandidata. U zavisnosti od toga da li se kandiduje samostalno ili ga predlaže sednica svih sudija, prijavu podnosi kandidat lično ili predsednik suda. Izborna komisija razmatra sve prijave i u obavezi je da u slučaju da je prijava nepotpuna o tome obavesti podnosioca prijave u roku od 24h od podnošenja. Podnosilac prijave ima 48 sati da dopuni prijavu. Izborna komisija je dužna da objavi konačnu listu kandidata u roku od osam dana od isteka roka od 15 dana koji je predviđen za podnošenje prijave.¹²³

¹¹⁷ Zakon o VSS, član 23, stavovi 4 i 5.

¹¹⁸ *Ibidem*, član 23, stav 2 i član 24, stav 4.

¹¹⁹ *Ibidem*, član 23, stav 1.

¹²⁰ *Ibidem*, član 24, stav 3.

¹²¹ *Ibidem*, član 23, stav 5.

¹²² *Ibidem*, član 23, stavovi 2 i 4. Izborna komisija izdala je Uputstvo o sprovođenju postupka za predlaganje kandidata za izborne članove VSS iz reda sudija (Uputstvo br. 013-00-3/2015-02 od 12. oktobra 2015. godine, "Službeni glasnik Republike Srbije", br. 86/2015). Uputstvo sadrži, između ostalog, različite obrasce za kandidacionu prijavu.

¹²³ Zakon o VSS, član 28 – 30.

Kampanja

Pravilnik o radu Izborna komisije sadrži određene osnovne odredbe koje se odnose na predstavljanje programa od strane kandidata,¹²⁴ ali ne postoje detaljna pravila o dozvoljenim i nedozvoljenim aktivnostima u okviru predizborne kampanje.

Kandidati VSS-u dostavljaju svoje biografije i prateći materijal VSS-u, koji zatim objavljuje njihove biografije i programe (ukoliko su dostavljeni - nema izričite obaveze da se program dostavi) na svojoj internet stranici. Kandidati mogu da vode kampanju, ali nema izričitih pravila koja im omogućavaju pravo na odsustvo za potrebe kampanje.¹²⁵

Izborni dan i birački odbori

Glasanje se odvija na biračkim mestima u prostorijama sudova koje odredi Izborna komisija.¹²⁶ Glasanje je tajno, a glasa se na glasačkim listićima koje overava Izborna komisija.¹²⁷ Tajnost glasanja omogućena je postavljanjem paravana. Glasački listići se štampaju na jezicima nacionalnih manjina u sudovima u kojima su ti jezici u službenoj upotrebi.¹²⁸ Da bi mogao da glasa, sudija mora da se nalazi na biračkom spisku. Birački spiskovi se vode za svaki sud kako bi se utvrdila imena i broj sudija s pravom glasa i zaključuju se 15 dana pre dana izbora. Izborna komisija je odgovorna za vođenje biračkih spiskova.¹²⁹

Izborna komisija imenuje za svako biračko mesto birački odbor, koji su zaduženi za organizaciju izbornog postupka na biračkim mestima.¹³⁰ Birački odbori odluke donose većinom glasova, a njihov rad je javan.¹³¹ Birački odbor neposredno sprovodi izbore na glasačkom mestu, obezbeđuje tajnost i pravilnost glasanja, utvrđuje rezultate glasanja na biračkom mestu, stara se o održavanju reda tokom glasanja, a obavlja i druge poslove koje odredi Izborna komisija. Izborna komisija imenuje članove stalnog i proširenog sastava biračkih odbora iz reda sudija koji se ne kandiduju na izborima. Tri člana iz proširenog sastava omogućavaju glasanje za sudije koje nisu u mogućnosti da glasaju na biračkom mestu. Glasanje van biračkog mesta dozvoljeno je ukoliko birač koji nije u mogućnosti da glasa na biračkom mestu obavesti Izbornu komisiju dan pre održavanja izbora da želi da glasa.¹³²

Glasački listići i ostali izborni materijal moraju biti dostavljeni biračkim odborima 24 sata pre održavanja izbora. Birački odbor se sastaje na biračkom mestu na dan izbora jedan sat pre otvaranja biračkog mesta. Birački odbor priprema biračko mesto za izbore postavljanjem paravana kojima se obezbeđuje tajnost glasanja i isticanjem propisanih dokumenata. Birački odbor je dužan da proveri i utvrdi identitet svakog birača uvidom u lični dokument i da proveri

¹²⁴ Član 28 Pravilnika o radu IK.

¹²⁵ Pravilnik o radu Izborne komisije, član 23.

¹²⁶ Izborna komisija odredila je 49 biračkih mesta Rešenjem o određivanju biračkih mesta od 28. oktobra 2015. godine (rešenje br. 021-02-99/2015-02).

¹²⁷ Izborna komisija utvrdila je obrazac za glasačke listiće, kao i broj glasačkih listića koji se štampaju (odluka br. 013-00-00120/2015-02).

¹²⁸ Pravilnik o radu Izborne komisije, član 22, stav 3.

¹²⁹ Pravilnik o radu Izborne komisije, član 18 i 19.

¹³⁰ Zakon o VSS, član 31, stav 3 i član 32, stavovi 1 i 2.

¹³¹ *Ibidem*, član 33-35.

¹³² Pravilnik o radu Izborne komisije, član 31.

da li je birač na biračkom spisku.¹³³ Birački odbor vrši proveru biračke kutije u prisustvu prvog birača ubacivanjem kontrolnog lista u biračku kutiju, koja se zatim pečati.¹³⁴

Po završetku glasanja birački odbori utvrđuju rezultate za svako biračko mesto.¹³⁵ Birački odbor najpre proverava da li se kontrolni list nalazi u biračkoj kutiji. Ukoliko nije, birački odbor se raspušta i glasanje se na tom biračkom mestu ponavlja. Ukoliko se utvrdi da je kontrolni list u kutiji, birački odbor utvrđuje broj birača koji su glasali, odvaja upotrebene glasačke listiće od neupotrebljenih i odlaže neupotrebene glasačke listiće u poseban omot koji se pečati. Odbor pregleda upotrebene glasačke listiće uz odvajanje nevažećih (onih koji su nepopunjeni, ili onih iz kojih se ne može utvrditi za koga je glasano) od važećih glasačkih listića i odlaže nevažeće glasačke listiće u poseban omot koji se pečati. Da bi se utvrdio broj glasova koji je svaki od kandidata osvojio, birački odbor odvaja glasačke listiće za svakog kandidata posebno u odvojene omote. Nakon utvrđivanja rezultata glasanja, birački odbor priprema zapisnik koji sadrži statističke podatke o izlaznosti birača, broju upotrebljenih i neupotrebljenih glasačkih listića, broju glasova koji je osvojio svaki od kandidata i ostale činjenice relevantne za postupak glasanja.

Čim Izornoj komisiji bude dostavljen kompletan izborni materijal sa svim glasačkim listićima i ostalim materijalom sa svih biračkih mesta, utvrđuje se konačna izlaznost birača, broj upotrebljenih i neupotrebljenih, važećih i nevažećih glasačkih listića, broj glasova koji je osvojio svaki od kandidata na svakom pojedinačnom biračkom mestu i ukupan broj glasova za svakog kandidata na izornoj listi.¹³⁶ Birački odbor ima rok od 12 sati od zatvaranja biračkih mesta da dostavi zapisnik s rezultatima glasanja na određenom biračkom mestu Izornoj komisiji. Izborna komisija utvrđuje rezultate izbora u roku od 36 sati od zatvaranja biračkih mesta.¹³⁷ Zapisnik kojim se utvrđuju konačni rezultati izbora moraju potpisati svi članovi Izorne komisije. Zapisnik se dostavlja VSS-u.¹³⁸

Postupak po pravnim lekovima

Birači i kandidati imaju pravo da podnesu prigovor VSS-u u slučaju navodne povrede izbornih ili nepravilnosti u izbornom postupku. Rok za podnošenje prigovora je 24 sata od navodne povrede, odnosno nepravilnosti. VSS je u obavezi da donese odluku po prigovoru u roku od 48 sati od prijema i obavesti podnosioca o svojoj odluci. Ukoliko VSS u tom roku ne odluči po prigovoru, smatra se da je prigovor usvojen. U slučaju da je prigovor usvojen, osporena izborna radnja se poništava i ponavlja u roku od deset dana.

Protiv rešenja VSS donetog po prigovoru može se pokrenuti postupak pred Upravnim sudom. Tužba se podnosi Izornoj komisiji, koja je dužna da tužbu i spise predmeta dostavi Upravnom sudu u roku od 24 sata od prijema tužbe. Ukoliko podnosilac Upravni sud usvoji tužbu i poništi

¹³³ *Ibidem*, član 30.

¹³⁴ *Ibidem*, član 36.

¹³⁵ Svi Birački odbori koriste isti obrazac zapisnika koji je propisala Izborna komisija u okviru Uputstva o sprovođenju postupka predlaganja kandidata za izborne članove VSS iz reda sudija.

¹³⁶ Zakon o VSS, član 34.

¹³⁷ Pravilnik o radu Izorne komisije, član 38, stav 4, i član 39, stav 1.

¹³⁸ *Ibidem*, član 39.

izbornu radnju, odnosno izbore, radnja u pitanju, odnosno izbori moraju biti ponavljeni u roku od deset dana.¹³⁹ Međutim, ne postoji rok u kome Upravni sud ima obavezu da donese odluku.

Posmatranje izbora

Domaći i međunarodni posmatrači koji žele da posmatraju izborni proces moraju podneti zahtev Izornoj komisiji.¹⁴⁰ Zahtev mora da sadrži naziv organizacije i broj predloženih posmatrača, njihova imena, brojeve ličnih karata i u njemu moraju biti navedene izborne radnje koje posmatrači žele da posmatraju. IK odlučuje o zahtevima.

Izbor izbornih članova VSS od strane Narodne skupštine Srbije

Predlog VSS-a s imenima kandidata koje su sudije izabrale na izborima mora biti dostavljen Narodnoj skupštini najmanje 90 dana pre isteka mandata aktuelnih članova.¹⁴¹ Nije propisan rok u kome Narodna skupština mora da odluči o izboru.

Pre početka glasanja za predložene članove na plenarnoj sednici, nadležni odbor Narodne skupštine razmatra predlog kandidata. Poslanik može osporiti određeno ime. Na sednici, poslanici glasaju o svakom spornom imenu odvojeno, ali nemaju mogućnost da predlože nekog drugog. Imajući u vidu da VSS predlaže jednog sudju za svaku poziciju, Narodna skupština nema mogućnost izbora između više opcija. Ni Zakon o VSS ni Poslovnik o radu Narodne skupštine ne regulišu posledice takvog ishoda. Za sve nesporne kandidate poslanici glasaju zajedno.¹⁴²

IZBORI ZA VSS 2015. GODINE

Svi rokovi su tokom izbornog postupka poštovani. U skladu sa Zakonom o VSS, predsednik Vrhovnog kasacionog suda je, kao predsednika VSS-a petog oktobra doneo odluku na osnovu koje je otpočeo postupak predlaganja kandidata.¹⁴³

Stavovi prema VSS utvrđeni tokom intervjua

Ogromna većina od ukupno 113 intervjuisanih sudija (94,6%) smatra da su izbori za članove Saveta od izuzetnog značaja jer na taj način sudije biraju svoje predstavnike, takođe su matrali da su izbori značajni zbog uloge koju VSS ima u obezbeđivanju funkcionisanja pravosuđa. Veoma

¹³⁹ *Ibidem*, članovi 40-42.

¹⁴⁰ Odluka o posmatranju izbora za izborne članove VSS-a iz reda sudija od 11. decembra 2015. godine, br. 013-00-123/2015-02.

¹⁴¹ Zakon o VSS, član 21, stav 4.

¹⁴² Poslovnik o radu Narodne skupštine ("Službeni glasnik Republike Srbije", br. 20/2012), član 201.

¹⁴³ Odlukom je takođe predviđen rok od 15 dana za podnošenje kandidacionih prijave (29. oktobar). Izborna komisija usvojila je Odluku o izbornim radnjama i rokovima za sprovođenje postupka predlaganja kandidata za izbornog člana VSS iz reda sudija 12. oktobra 2015. godine, kojom su utvrđeni rokovi za realizaciju svih izbornih radnji. Odluka je izmenjena 13. novembra 2015. godine, kad je datum izbora pomeren sa 14. decembra na 21. decembar 2015. godine, na zahtev sudije Branislava Goravica, zbog činjenice da je organizovana "Kopaonička škola prirodnog prava" od 13-17. decembra 2015. godine – videti Zapisnik sa 11. sednice Izborne komisije VSS, održane 13. novembra 2015. godine (reg.broj 021-02-00117/2015-02).

mali broj, 5.4%, ispitanika imao je negativan stav prema izborima, ukazujući da je Savet podložan političkom uticaju, da u pogledu sastava Saveta ima nedostataka, i da bi u Savetu trebalo da bude više sudija.

Na pitanje o ulozi koju ima Visoki savet sudstva, 30.09% ispitanika smatra da se uloga VSS ogleda u očuvanju nezavisnosti sudstva i borbi protiv političkih i ostalih neprimerenih uticaja na sudije. Još manji procenat, 28.32%, navodi izbor za sudije kao jednu od funkcija VSS-a. Mnogi opisuju značaj uloge VSS u vrednovanju rada sudija.

Postupak predlaganja kandidata za izborne članove

Sednice na kojima se razmatralo pružanje podrške potencijalnim kandidatima održane su samo u polovini sudova u kojima su obavljeni intervjui.¹⁴⁴ Tamo gde nisu održane sednice ispitanici su tvrdili da njihovi sudovi nisu predložili nijednog kandidata jer nije bilo zainteresovanih sudija. Ovaj nedostatak interesa objašnjavali su različito – od loših iskustava sa prethodnih izbora, do opterećenosti obavezama i stava da samo kandidati iz Beograda imaju šanse na izborima. Treba napomenuti da je bilo kandidata iz sudova koji nisu održali sednicu, tako da argument da sednice nisu održane usled nedostatka interesa nisu uvek delovale uverljivo.

Kod osnovnih sudova zabeležen je najveći procenat sudova koji su održali sednicu svih sudija, kod privrednih i prekršajnih sudova taj procenat je najniži, dok su viši sudovi u sredini. U jednom sudu sednica svih sudija je održana nakon isteka roka za podnošenje kandidature. U jednom višem sudu održana je sednica svih sudija na kojoj je razmatran jedan kandidat; iako nije bilo glasanja o predlogu, taj sud je kasnije predložio tog kandidata, a neke sudije koje su učestvovalе u intervjuiima su kasnije izjavile da nisu znale za to.

U sudovima u kojima su održane sednice svih sudija, sudije su u proseku o tome bile obavestene dva ili tri dana unapred. U 79,1% slučajeva postupak predlaganja kandidata bio je glavna tema na sednici. 82,4% ispitanika je izjavilo da su informisani o pravilima izbornog postupka tokom sednice svih sudija.

Sudije izabrane na trogodišnji mandat nemaju pravo glasa. Moguće obrazloženje za to može biti da se izbegne da sudije izabrane na tri godine biraju predstavnike čiji je mandat pet godina, što znači duži od perioda na koji su same sudije izabrane. Takođe, iako ova praksa nije suprotna međunarodnim i regionalnim primerima dobre prakse, treba imati u vidu da praksa izbora sudija na "probni" mandat nije poželjna, jer se smatra da su sudije izabrane na ograničeni vremenski period osetljivije na spoljne uticaje i da postoji znatno veća verovatnoća da svoje ponašanje prilagođavaju kako bi osigurali da budu izabrani na stalnu funkciju. Na sednicama svih sudija povodom predlaganja kandidata postavilo se pitanje da li sudije imenovane na trogodišnji mandat mogu da učestvuju u radu sednice, jer ovo pitanje nije izričito regulisano. Većina ispitanika istakla je da su na sednicama o predloženim kandidatima glasale samo sudije izabrane na stalnu funkciju. Međutim, posmatrači su prisustvovali jednoj sednici na kojoj su glasale i sudije koje izabrane na trogodišnji mandat.

Na pitanje "Da li ste pozvani da unapred predložite kandidata?" 51,1% ispitanika je odgovorilo da nisu, dok je 48,8% izjavilo da jesu. Na pitanje kako je odlučeno o kojim kandidatima će se

¹⁴⁴ Posmatrači YUCOM-a intervjuisali su 113 sudija iz 35 sudova.

glasati, većina ispitanika je izjavila da su njihove kolege predložile kandidate na sednici svih sudija. Ispitanici iz sedam od 19 sudova smatraju da je tajnost bila garantovana, dok ostali sudovi nisu obezbedili tajnost glasanja, jer je glasanje bilo javno.

Tokom intervjua ukazano je na određene probleme u vezi s predlaganjem kandidata za izbore. Jedan ispitanik je naveo da je lično želeo da se kandiduje za izbore, ali je odustao usled nedostatka vremena, preobimne dokumentacije, i usled nemogućnosti da lično dostavi svoju kandidaturu. Jedan sud nije predložio kandidata zbog kašnjenja sudske uprave.

Nije bilo nepotpunih prijava. Podnete su 33 kandidacione prijave i Izborna komisija je proglasila sve kandidature, od kojih je jedna povučena.¹⁴⁵ Sve biografije kandidata objavljene su na internet stranici Izborne komisije.¹⁴⁶

Kampanja

Od šest kandidata koji su dostavili svoje programe Izornoj komisiji, četiri su iz osnovnih sudova i po jedan iz viših sudova i Apelacionog prekršajnog suda.

Uprkos nedostatku odredbi kojima se reguliše predizborna kampanja, čak 98,4% intervjuisanih sudija potvrdilo je da su upoznati sa programima kandidata, a 88,4% ovih ispitanika su izjavili da su se s programima upoznali tako što su kandidati lično predstavljali programe. U 77,8% slučajeva programi su dostavljeni u elektronskom obliku.

Neki od intervjuisanih kandidata putovali su do drugih sudova kako bi predstavili svoje programe. Jedan od kandidata predstavio je svoj program po okončanju suđenja, dok su ostali za tu svrhu koristili godišnji odmor. Izborna komisija je obavestila predsednike svih sudova 27. oktobra da su u obavezi da omoguće svim kandidatima da lično predstave svoje programe sudijama, kao i da programe dostave svim sudijama poštom ili elektronskom poštom.

Zajedničke teme za većinu kandidata bili su veći stepen nezavisnosti VSS u cilju zadovoljenja interesa sudstva, bolji uslovi rada i smanjenje opterećenosti, kao i izmene pravila kojima se reguliše vrednovanje rada sudija i mogućnosti za napredovanje u karijeri.

¹⁴⁵ Jedan sudija je odustao od kampanje, jer je bio izabran za sudiju Višeg suda nakon što je predložen od strane osnovnog suda. Izborna komisija objavila je liste svih kandidata 6. novembra 2015. godine (odluke 013-00-61/2015-02, 013-00-62/2015-02, 013-00-63/2015-02 i 013-00-64/2015-02).

Od 33 kandidata, dva su bila na listi kandidata za izbor od strane Vrhovnog kasacionog suda, Privrednog apelacionog suda i Upravnog suda, osam na listi za više i privredne sudove, 18 na listi osnovnih i prekršajnih sudova i pet na listi kandidata iz autonomnih pokrajina. Budući da je jedan kandidat sa liste prekršajnih i osnovnih sudova povukao prijavu, a neki kandidati su bili istovremeno na listi autonomnih pokrajina i osnovnih i prekršajnih /viših i privrednih sudova, ukupan broj kandidata na izborima bio je 29. Od 29 kandidata, 12 su činile žene i 17 muškarci. Kandidati su bili iz različitih delova Srbije (za više i privredne sudove – jedan iz Pančeva, jedan iz Sremske Mitrovice, jedan iz Niša, jedan iz Kragujevca, jedan iz Novog Sada i tri iz Beograda, za osnovne i prekršajne sudove kandidati su bili iz Kraljeva, Kruševca, Beograda (5 kandidata), Novog Sada, Sremske Mitrovice (2 kandidata), Čačka i Sombora, i pet kandidata iz Prekršajnog apelacionog suda), ali svi izabrani kandidati su iz Beograda, osim kandidata na listi za autonomne pokrajine. Među pet izabranih kandidata su tri muškarca i dve žene.

¹⁴⁶ Na internet stranici posvećenoj izborima nalaze se, između ostalog, sve biografije i podneti programi: <http://www.vss.sud.rs/sr-lat/postupak-predlaganja-kandidata-za-izborne-%C4%8Dlanove-visokog-saveta-sudstva>, pristupljeno 31. januara 2016. godine.

Važno je napomenuti da, bar sudeći prema programima koji su objavljeni, nije uočeno da su kampanje bile usmerene lično protiv nekog od ostalih kandidata.

Dan izbora

Izbori su održani 21. decembra 2015. godine na 49 biračkih mesta u periodu od 7:30 do 15:30 časova.¹⁴⁷ Većina biračkih mesta otvorena je u 7:30h, osim jednog koje je otvoreno u 7:45h. Broj i naziv biračkog mesta, kao i liste kandidata, bili su vidljivi na svim biračkim mestima. Međutim, posmatrači su na jednom biračkom mestu uočili da nije istaknuta odluka o imenovanju članova biračkog odbora.

Na svim biračkim mestima gde je to bilo potrebno prema važećim pravilima obezbeđeni su glasački listići na jezicima nacionalnih manjina.

Tokom izbora na svim biračkim mestima izvršena je kontrola glasačke kutije i kontrolni list je ubačen u glasačku kutiju. U 16 od 20 biračkih mesta na kojima su posmatrani izbori od birača su tražene lične karte na uvid, dok na četiri biračka mesta to nije traženo.

U četiri od 20 posmatranih biračkih mesta zabeleženi su slučajevi da su sudije glasale van biračkog mesta pred proširenim sastavom biračkih odbora: jedna osoba upisana u birački spisak na biračkom mestu broj 18 u Čačku; jedna osoba upisana u birački spisak na biračkom mestu broj 22 u Nišu; dve osobe upisane u birački spisak na biračkom mestu broj 32 u Prvom osnovnom sudu u Beogradu; i jedna osoba upisana u birački spisak na biračkom mestu broj 1 u Vrhovnom kasacionom sudu. Nisu zabeležene nikakve nepravilnosti.

Nije bilo nepravilnosti ni u pogledu glasačkih kutija i paravana za glasanje. Paravani za glasanje bili su obezbeđeni na svih 20 biračkih mesta na kojima su posmatrači bili prisutni. Nije bilo pritužbi na tajnost glasanja.

Tokom izbora tročlani birački odbori bili su stalno prisutni na 18 posmatranih biračkih mesta, dok na dva biračka mesta to nije bio slučaj. Tokom izbora na biračkom mestu broj 22 u Višem sudu u Nišu primljeno je anonimno upozorenje da je bomba u zgradi. Glasanje na ovom biračkom mestu prekinuto je u trajanju od 1 sat i 40 minuta. Sva biračka mesta na kojima su posmatrači pratili glasanje zatvorena su u 15:30h, sa izuzetkom biračkog mesta u Nišu, koje je zbog prekida bilo otvoreno do 18:45h.

Rad biračkih odbora nakon zatvaranja biračkih mesta odvijao se u skladu sa propisima. Tokom prebrojavanja glasova na svih 20 biračkih mesta najpre je izvršena kontrola glasačkih kutija da bi se utvrdilo postojanje kontrolnog lista. Neupotrebljeni glasački listići su odvojeni i odloženi u posebne omote sa odgovarajućim oznakama koje su zapečaćene. Nakon što je utvrđen ukupan broj sudija koji su glasali, uvidom u birački spisak, svi glasački listići su izvučeni iz kutije i prebrojani. Važeći i nevažeći glasački listići su razdvojeni. Utvrđen je broj glasova koje je

¹⁴⁷ Izborna komisija je 6. decembra 2015. godine donela Rešenje o zaključenju biračkog spiska (rešenje br. 013-00-00118 /2015-02), koja sadrži spisak svih sudova sa brojem upisanih birača za svaki sud, kao i ukupan broj od 2459 upisanih birača.

osvojio svaki kandidat. Glasački listići za svakog kandidata pojedinačno odloženi su u poseban omot sa pečatom. Na kraju je sačinjen je zapisnik o utvrđenim konačnim rezultatima.

Zapisnici se sačinjavaju u četiri primerka, od kojih se jedan predstavlja javnosti, dva dostavljaju Izornoj komisiji, a jedan zadržava birački odbor. Ovo pravilo nije bilo sasvim jasno biračkim odborima. Izborna komisija smatrala je da su birački odbori u obavezi da dostave sva četiri primerka; međutim, neki birački odbori ostavili su primerak zapisnika za javnost na svojim biračkim mestima.

Postupak po pravnim lekovima

Nije bilo nikakvih prigovora na sam izborni postupak, kao ni na objavljene rezultate glasanja.

Opšti utisci birača

Opšti utisak ispitanika je da je izborni postupak bio jasan, transparentan i da se dobro odvijao. Neki ispitanici istakli su zabrinutost u pogledu sastava VSS, smatrajući da je neprihvatljivo da u sastavu VSS budu predstavnici izvršne vlasti i Advokatske komore, jer to ugrožava nezavisnost sudstva. Osim toga, neki su predložili izmene pravnog okvira kako bi se obezbedila bolja teritorijalna zastupljenost članova iz reda sudija. Neki ispitanici su takođe istakli da smatraju da bi trebalo da bude više predstavnika osnovnih sudova, dok su neki predložili da se sistem predstavljanja programa unapredi, da se sačine standardizovani obrasci za programe i obezbede finansijska sredstva za potrebe kampanje. Jedan ispitanik je ukazao da period koji kandidati imaju za predstavljanje programa treba da bude duži.

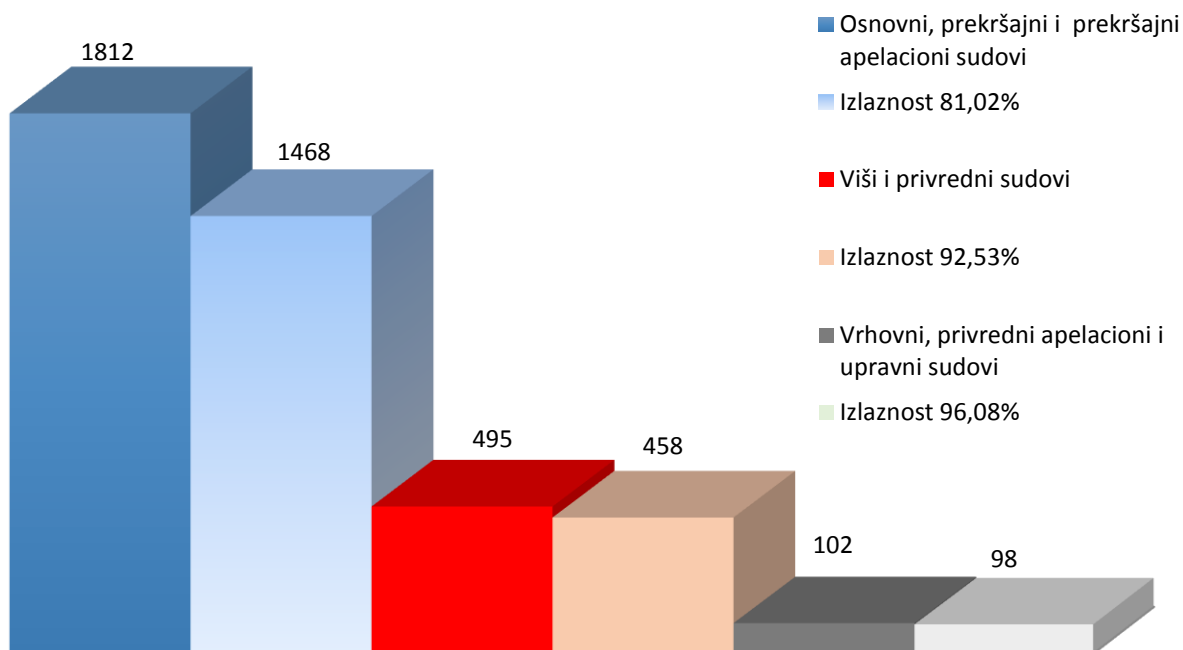
Narodna skupština

VSS je dostavio spisak kandidata koje su izabrale sudije Narodnoj skupštini Republike Srbije, a Narodna skupština je 12. februara 2016. godine glasala za predložene kandidate i izabrala sudije sa liste koju je dostavio VSS.

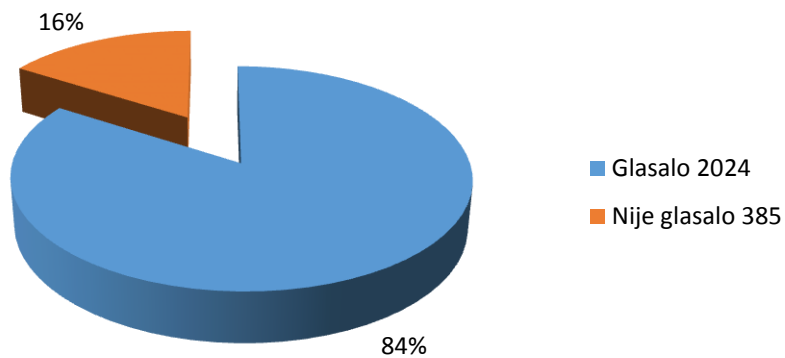
ČINJENICE I BROJKE

Izbori za članove VSS

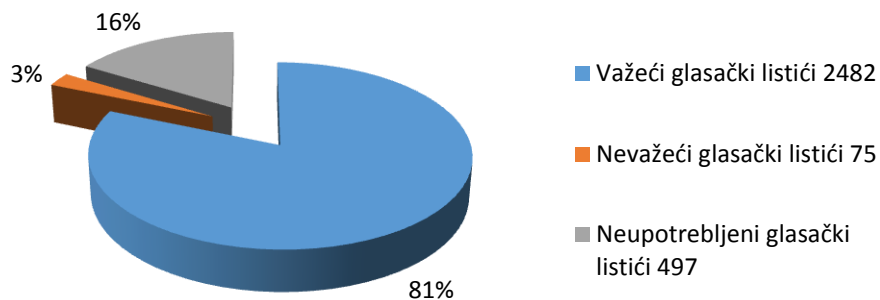
Broj birača i izlaznost prema stepenu i vrsti suda



Opšta izlaznost



Struktura glasačkih listića



VSS - PREPORUKE

1. Izborni članovi VSS iz reda sudija

- *Izmeniti ustavni i zakonodavni okvir koji se odnosi na sastav VSS i izbor članova iz reda sudija.* Tokom budućih reformi u pogledu sastava VSS trebalo bi razmotriti mogućnost da sudije iz sudova svih stepena i vrsta glasaju za kandidate sa svih stepena i iz svih vrsta sudova.
- *Razmotriti načine da se u Savetu obezbedi ravnomerna teritorijalna zastupljenost.* Reforme bi trebalo da imaju za cilj obezbeđivanje šire teritorijalne zastupljenosti uz vođenje računa da sudovi svih stepena i vrsta imaju svoje predstavnike.

2. Uloga Narodne skupštine

- *Izmeniti Ustav u pogledu postupka za izbor članova VSS.* Ulogu Narodne skupštine treba preispitati. Trenutni stepen učešća Narodne skupštine ostavlja utisak da je VSS pod kontrolom i uticajem Narodne skupštine, čime se podriva načelo podele vlasti. Ova preporuka je u skladu sa sličnim preporukama Venecijanske komisije i GRECO-a i jednako je primenjiva kako na DVT, tako i na VSS.
- *Izmeniti Zakon o VSS u pogledu postupka za izbor članova VSS od strane Narodne skupštine.* Ukoliko Narodna skupština zadrži ulogu u postupku izbora kandidata, pravni okvir treba dalje razraditi. Trenutno nisu predviđeni nikakvi rokovi u kojima Skupština

mora da donese odluku o izboru kandidata. Nije predviđen nikakav postupak u slučaju da Narodna skupština odbaci predlog VSS-a za izborne članove iz reda sudija.

- *Preciznije regulisati izborni postupak za ostale izborne članove.* Važeće odredbe ne zadovoljavaju međunarodne i regionalne standarde, jer postupak i kriterijumi za izbor ostalih izbornih članova VSS nisu jasno regulisani. U skladu sa ovim standardima, član iz Advokatske komore i član iz redova akademske zajednice moraju biti izabrani u transparentnom postupku na osnovu objektivnih kriterijuma.

3. Postupak predlaganja kandidata za izborne članove

- *Izmeniti pravni okvir kako bi održavanje sednica svih sudija za podršku kandidatima bilo obavezno.* Ovo bi doprinelo da sudije budu aktivnije uključene u postupak.
- *Jasno propisati način na koji više sudova zajednički predlaže kandidata, kao i pravila o tome kada i kako sednica svih sudija dobija saglasnost sudije koga želi da predloži, ukoliko on/ona ne obavlja svoju funkciju u istom sudu.*
- *Pojasniti položaj sudija koji su izabrani na trogodišnji mandat u izbornom postupku.* Ukoliko se u pravnom sistemu zadrži rešenje prema kome se sudije prvi put biraju na trogodišnji mandat, neophodno je jasnije regulisati njihov položaj u izbornom postupku. Međutim, s obzirom na stav da prema međunarodnim i regionalnim standardima ove sudije nemaju dovoljne garancije za nezavisnost i nepristrasnost, trebalo bi razmotriti mogućnost da se napusti rešenje prema kome se sudije prvi put biraju na trogodišnji mandat.
- *Jasno propisati kako se utvrđuje kvorum na sednicama svih sudija.* Trebalo bi utvrditi precizna pravila kojima se reguliše kvorum za rad i odlučivanje o predlaganju kandidata kada sudije izabrane na trogodišnji mandat ne učestvuju u radu sednice.

4. Pitanja koja se odnose na kandidaturu i kampanju

- *Pojasniti pravne odredbe kojima se određuje da li jedan kandidat može podneti kandidaturu za dve različite izborne liste.* Ovo je moguće samo u slučajevima kada kandidat želi da istovremeno bude kandidat na listi za odgovarajući stepen i vrstu suda i na listi kandidata iz autonomnih pokrajina. Ova situacija treba da bude regulisana preciznije.
- *Preciznije regulisati vođenje kampanje.* Nedostaci u pravnom okviru imali su za posledicu neujednačeno postupanje u praksi. Određene pogodnosti, kao što su plaćeno odsustvo, naknada putnih troškova i slično, pružile bi kandidatima mogućnost da predstave svoje programe. Ovo bi takođe moglo doprineti da kandidati budu u prilici da sa svojim programima upoznaju i kolege iz drugih gradova, što bi moglo doprineti ravnomernijoj teritorijalnoj zastupljenosti. Vremenski okvir predviđen za kampanju je takođe veoma kratak i ne daje kandidatima dovoljno vremena da putuju i predstave svoje programe.

5. Postupak po pravnim lekovima

- *Razraditi pravila o postupku pred Upravnim sudom.* Ne postoje posebne odredbe o pravnom leku pred Upravnim sudom. Trenutno ne postoje pravila kojima se definiše rok u okviru kojeg je Upravni sud u obavezi da okonča postupak i donese odluku. Ovo je veliki nedostatak, jer bi rad VSS bio paralisano dok Upravni sud ne donese odluku, imajući u vidu da novi članovi ne bi bili izabrani u trenutku kad je mandat njihovih prethodnika već istekao.

ZAKLJUČAK

Opšti zaključak je da su neposredni izbori za kandidate za izborne članove VSS i DVT bili transparentni, dobro organizovani i sprovedeni u skladu sa pravnim okvirom Republike Srbije, koji je, opšte uzev, u skladu sa međunarodnim i regionalnim primerima dobre prakse. Posmatrači su uočili nekoliko manjih nedostataka koji se odnose na praznine u zakonodavstvu i na određene nesigurnosti ili nedoslednosti u primeni. Misija OEBS-a u Srbiji i ODIHR spremni su da istraju u svojoj podršci srpskim vlastima u njihovim naporima da sprovedu reformu pravosuđa u skladu sa preporukama ovog izveštaja i ciljevima i načelima OEBS-a.

Aneks A: Spisak međunarodnih i evropskih standarda i primera dobre prakse

- Obaveze Misije OEBS-a koje se odnose na vladavinu prava, nezavisnost pravosuđa, odgovornost javnih institucija, pravo na pravično suđenje, kao i pravo na pravni lek, uključujući i Bečki dokument iz 1989. godine; Kopenhagenski dokument iz 1990. godine; Moskovski dokument iz 1991. godine; Briselski dokument iz 2006. godine; i Helsinški dokument iz 2008. godine
- Kijevske preporuke za nezavisnost pravosuđa u Istočnoj Evropi, Južnom Kavkazu i centralnoj Aziji (OSCE 2010)
- Evropska komisija za demokratiju putem prava ("Venecijanska komisija") Izveštaj o evropskim standardima u pogledu nezavisnosti pravosuđa (Deo I i II) (2010)
- Magna Carta za sudije (Konsultativni savet za evropske sudije ("CCJE"), 2010)
- Nacrt Univerzalne deklaracije o nezavisnosti pravosuđa ("Singhvi deklaracija") (Podkomisije Ujedinjenih nacija za sprečavanje diskriminacije i zaštitu manjina, 1989)
- Osnovni principi Ujedinjenih nacija o nezavisnosti pravosuđa (1985)
- Preporuka 12 Saveta Evrope (2010) o nezavisnosti, efikasnosti, i odgovornosti sudija
- Univerzalna povelja sudija (Međunarodna asocijacija sudija, 1999)
- Smernice Ujedinjenih nacija o ulozi tužilaca (1990)
- Preporuka 19 Saveta Evrope (2000) o ulozi javnog tužilaštva u sistemu krivičnog pravosuđa
- Godišnji izveštaji specijalnog izvestioca UN-a o nezavisnosti sudija i advokata (2012, 2014)
- Konsultativno veće evropskih tužilaca (CCPE) Mišljenje br. 9 (2014) o evropskim normama i principima koji se odnose na tužioce
- Osnovni principi Ujedinjenih nacija o nezavisnosti pravosuđa (1985)

- Međunarodno udruženje tužilaca (IAP) Standardi profesionalne odgovornosti i izjava osnovnih dužnosti i prava tužilaca (1999)
- Venecijanska komisija Izveštaj o imenovanju sudija (2007)
- Evropska povelja o zakonu za sudije (Savet Evrope, 1998)
- Univerzalna povelja za sudije (IAP, 1999)
- Etički izveštaj sudstva 2009-2010 (Evropska mreža saveta za pravosuđe ("ECNJ"))
- CCJE Mišljenje br. 3 o principima i pravilima koja regulišu profesionalno ponašanje sudija
- Venecijanska komisija, Kompilacija o sudovima i sudijama (2015)
- Venecijanska komisija, Kompilacija o tužiocima (2015)
- Relevantna mišljenja Venecijanske komisije koja se odnose na savete sudstva i tužilaca (2008 - 2015, uključujući Savete Moldavije, Bosne i Hercegovine, Srbije, Crne Gore, Moldavije, Ukrajine, Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije, i Gruzije)
- CCJE Mišljenje br. 10 (2007) o savetu sudstva u službi društva