



BRZA

REAKCIJA



Advokati u Visokom savetu sudstva i Državnom veću tužilaca – rizici za nastanak sukoba interesa

Beograd, jun 2021.



**#EY
ЗА ТЕБЕ**



Advokatska komora Srbije objavila je u februaru 2021. godine [spisak prijavljenih kandidata](#) za članove Visokog saveta sudstva (VSS) i Državnog veća tužilaca (DVT) iz reda advokature. Među njima su i advokati¹ koji postupaju kao branioci u pojedinim [aktivnim predmetima](#), koji su izazvali veliku uznemirenost građana. Narodna skupština tek treba da raspravlja o predloženim kandidatima i odluči o izboru. Pored toga, aktuelni predsednik nadležnog skupštinskog odbora je advokat i branilac u aktivnim predmetima, kao i član oba pravosudna saveta po funkciji.

Koalicija prEUgovor smatra da bi situacija u kojoj advokati nastavljaju da postupaju kao punomoćnici u sudskim i tužilačkim postupcima uporedo sa članstvom u VSS-u i DVT-u mogla ozbiljno da ugrozi nezavisnost sudija i samostalnost javnih tužilaca koji postupaju u tim predmetima. Ova opasnost proističe iz činjenice da članovi VSS-a i DVT-a odlučuju o izboru sudija i tužilaca na stalnu sudsku, odnosno tužilačku funkciju, kao i o disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca.

U tom kontekstu veoma je važno utvrditi u kojoj meri su adekvatna pravila za sprečavanje i rešavanje sukoba interesa kod ovih javnih funkcionera. Iako nije nova, ova pravna situacija nije dovoljno uređena ni istražena, te koalicija prEUgovor ovom kratkom analizom nastoji da nadomesti ovaj nedostatak i ponudi moguća rešenja.²

Advokati u Visokom savetu sudstva i Državnom veću tužilaca

Prema [Zakonu o Visokom savetu sudstva](#) (član 5) i [Zakonu o Državnom veću tužilaca](#) (član 5), i VSS i DVT imaju po 11 članova.

Ukoliko VSS i DVT rade u punom sastavu, postoji mogućnost da dva člana svakog od ovih tela budu advokati (pored onih koje predlaže AKS, to može biti predsednik [skupštinskog odbora](#) koji je nadležan za pravosuđe, kao što je slučaj u aktuelnom XII sazivu Skupštine, a bio je slučaj i u ranijim sazivima).

[Ustavne](#) (član 153, stav 4 i 164, stav 4) i zakonske odredbe jasno ukazuju na intenciju da advokatura ima predstavnike u pravosudnim savetima, pa bi se moglo tumačiti da njihov cilj nije bio da se privremeno zabrani obavljanje advokatske delatnosti advokatima koji su izabrani za članove ovih tela. Međutim, iako u ovim propisima nema jasno definisanih zabrana koje se odnose na sprečavanje sukoba interesa, to ne znači da do njega ne može doći.

Visoki savet sudstva	Članovi	Državno veće tužilaca
Predsednik Vrhovnog kasacionog suda 	Po funkciji	 Republički javni tužilac
Ministar(ka) pravde 	Po funkciji	 Ministar(ka) pravde
Predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine 	Po funkciji	 Predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine
Šest sudija sa stalnom sudijskom funkcijom 	Bira Narodna skupština	 Šest javnih tužilaca ili zamenika javnih tužilaca sa stalnom funkcijom
Advokat 	Bira Narodna skupština	 Advokat
Profesor pravnog fakulteta 	Bira Narodna skupština	 Profesor pravnog fakulteta

1 Sva zanimanja i zvanja u tekstu data su u muškom rodu i podjednako se odnose i na žene koje se nalaze na tim pozicijama.

2 Ova tema prethodno je bila razmatrana na [ekspertskoj radionici](#) koalicije prEUgovor o aktuelnim problemima u primeni Akcionog plana za Poglavlje 23 u oblasti pravosuđa 2. aprila 2021.



Kada može doći do sukoba javnog i privatnog interesa?

Kako propisima nisu postavljena izričita ograničenja za rad advokata koji su izabrani ili koji su po funkciji članovi VSS-a i DVT-a, oni nastavljaju sa redovnim radom, usled čega mogu doći u situaciju da budu u sukobu interesa.

Do sukoba interesa najčešće može doći kada advokat koji je član VSS-a ili DVT-a učestvuje u odlučivanju koje se tiče sudija, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca (npr. vrednovanje rada, predlaganje kandidata na funkcije, odlučivanje o disciplinskoj odgovornosti), koji su ranije postupali, koji postupaju u aktuelnim predmetima ili koji će postupati u budućim predmetima, gde ti advokati imaju svojstvo branioca ili zastupnika. Advokat u takvim situacijama može imati privatni interes, koji ugrožava nepristrasno razmatranje stvari.

Dodatno, u takvim situacijama otvara se i pitanje sukoba interesa sudija i javnih tužilaca. Naime, nameće se pitanje da li sudija ili javni tužilac može da postupa nepristrasno, u smislu člana 40, stav 2 Zakona o sprečavanju korupcije („Javni funkcioner ne sme biti zavisian od lica koja bi mogla da utiču na njegovu nepristrasnost, niti da koristi javnu funkciju zarad sticanja bilo kakve koristi ili pogodnosti za sebe ili povezano lice.”)

Pitanje sukoba interesa još složenijim čini to što advokat koji je član VSS-a ili DVT-a, u skladu sa različitim modalitetima obavljanja delatnosti predviđenih [Zakonom o advokaturi](#), može biti član zajedničke advokatske kancelarije ili član advokatskog društva. U takvim slučajevima, sukob interesa može da nastane i kada advokat, član VSS-a ili DVT-a, nije neposredno (bio) angažovan u određenom predmetu, ali jeste kancelarija, odnosno društvo čiji je on član.

Pitanje sukoba interesa advokata koji su članovi VSS-a i DVT-a može se posmatrati i u svetlu njihovog javnog istupanja. Naime, činjenica da su advokati ujedno i članovi ovih tela obezbeđuje im dodatni publicitet, bez obzira na to što sam predmet javnog istupanja nije u vezi sa vršenjem njihove funkcije u VSS-u i DVT-u. Tako se javlja potreba da se jasno razgraniče poslovi koje advokat obavlja u okviru svoje javne funkcije i izjave koje daje kao pravni zastupnik određenog klijenta, posebno ako se ima u vidu kolizija ovih uloga. Međutim, pravila za razgraničenje ovih uloga nisu jasno propisana.

Pravila o sprečavanju i rešavanju sukoba interesa

Opšti propisi za javne funkcionere

Pitanje sukoba interesa javnih funkcionera uređeno je [Zakonom o sprečavanju korupcije](#). Član 41 ovog zakona definiše sukob interesa kao situaciju „u kojoj javni funkcioner ima privatni interes koji utiče, može da utiče ili izgleda kao da utiče na obavljanje javne funkcije”, a privatni interes kao „bilo kakvu korist ili pogodnost za javnog funkcionera ili povezano lice”. Istim zakonom je propisana obaveza javnog funkcionera da „o sumnji u postojanje sukoba interesa ili sukobu interesa” obavesti svog pretpostavljenog i Agenciju za sprečavanje korupcije (Agencija), a u članovima 42 i 43 i postupanje Agencije po prijemu obaveštenja, odnosno u slučaju da je naknadno saznala za neprijavljeni sukob interesa. Javni funkcioner je dužan da, prilikom stupanja na dužnost i tokom vršenja javne funkcije, bez odlaganja, a najkasnije u roku od pet dana, pismeno obavesti neposredno pretpostavljenog i Agenciju o sumnji u postojanje sukoba interesa ili o sukobu interesa, koji on ili sa njim povezano lice ima.

Na osnovu ovih pravila, član VSS-a ili DVT-a je, kada sumnja u postojanje sukoba interesa, „dužan da prekine postupanje u predmetu”, izuzev ako postoji opasnost od odlaganja. Po prijavljenoj sumnji, Agencija bi advokatu koji je član pravosudnih saveta trebalo da dostavi mišljenje u roku od 15 dana (osam dana ako je sukob interesa vezan za javne nabavke). Kada utvrdi da postoji sukob interesa, Agencija o tome obaveštava javnog funkcionera i organ u kome on vrši javnu funkciju, i predlaže mere za otklanjanje sukoba interesa.

Agencija ima na raspolaganju dve godine da po službenoj dužnosti ili po nečijoj prijavi pokrene postupak nakon što sazna da je javni funkcioner postupao u sukobu interesa ili da je propustio da postupi na određeni način, pa je tako izazvao sumnju u postojanje sukoba interesa. U tom slučaju Agencija poziva javnog funkcionera da se izjasni (član 79) i može da izrekne neku od propisanih mera (opomena, javno objavljivanje preporuke za razrešenje ili javno objavljivanje odluke o povredi Zakona, član 83).

Ovaj zakon je ostavio mogućnost da se o sukobu interesa uporedo odlučuje i na osnovu pravila iz drugih propisa – pravila o izuzeću (član 42, stav 7)

Nije poznato da se Agencija za sprečavanje korupcije u dosadašnjoj praksi izjašnjavala o sukobu interesa advokata, članova VSS-a i DVT-a, posebno ako se ima u vidu da na njenom sajtu nismo pronašli nijednu odluku o ovom pitanju.



Pravila o izuzeću u poslovniciima Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca

Zakoni koji uređuju rad VSS-a i DVT-a ne sadrže odredbe o sukobu interesa, već se one mogu pronaći u poslovniciima ovih tela. Tako, član 14 [Poslovnika VSS-a](#) kao razloge za izuzeće pre svega smatra odlučivanje o pitanjima koja se odnose na člana Saveta lično i njegove srodnike, po krvi, tazbini, usvojenju ili na supružnika i vanbračnog druga. Dodatno, kao osnov za izuzeće navodi se i razmatranje/odlučivanje o pitanjima koja se tiču „drugih okolnosti koje izazivaju sumnju u nepristrasnost“. Članovi VSS-a imaju obavezu da, odmah nakon što saznaju razloge za izuzeće, podnesu zahtev u pisanoj formi ili usmeno na sednici. Zahtev za izuzeće u pisanoj formi može podneti i drugi član VSS-a, sudija i lice o čijem se statusu, pravu ili obavezi odlučuje. Pre odlučivanja o takvom zahtevu pribavlja se izjašnjenje člana VSS-a, a odluku o izuzeću donosi VSS većinom glasova. Izuzećem se gubi pravo na učestvovanje u postupku i raspravi koja se odnosi na pitanje povodom koga je doneta odluka o izuzeću.

Član 43 [Poslovnika o radu DVT-a](#) sadrži slična pravila. Naime, izričito je propisana obaveza da se član DVT-a izuzme onda kada se razmatraju raspored poslova u okviru ovog tela i članstvo u povremenim radnim telima. Dodatno, članovi DVT-a ne prisustvuju sednici ukoliko su učestvovali u postupku koji je prethodio odlučivanju ovog tela o istom pitanju. Iako svaki član može da zatraži izuzeće drugog člana, prema pravilima DVT-a, za razliku od pravila VSS-a, nije predviđena mogućnost da izuzeće zatraži neko drugo lice. Član DVT-a koji je izuzet ne može učestvovati u postupku ili raspravi. U Poslovniku DVT-a se izričito pominje i „sukob interesa“, pri čemu nije bliže definisano da li se „ovaj pojam posmatra isključivo u kontekstu navedenih osnova za izuzeće. Međutim, na ovakav zaključak upućuje činjenica da je ova odredba formulisana u okviru člana koji se odnosi na „izuzeće“. Član DVT-a dužan je da „obavesti predsednika o mogućem sukobu interesa koji može nastati u toku njegovog rada“, a DVT povodom izuzeća donosi zaključak.

U pogledu ovih odredaba može se izvesti nekoliko zaključaka. Prvo, sukob interesa se u poslovniciima pravosudnih saveta tretira jedinstveno za sve njihove članove, ne uzimajući u obzir različite situacije u kojima se oni mogu naći s obzirom na svoje druge funkcije, odnosno na delatnosti koje obavljaju. Dalje, razmatranje sukoba interesa zasnovano je, pre svega, na informacijama koje dostavlja sam član tela, koji uvidi da o nekom pitanju ne bi trebalo da odlučuje. U oba pravosudna saveta postoji mogućnost da na sukob interesa ukaže i neki drugi član tog tela, dok u slučaju VSS-a to mogu učiniti i druga zainteresovana lica.

Međutim, da bi pokrenuli pitanje izuzeća člana VSS-a, predlagači bi morali imati saznanja o tome da postoji neki od zabranjenih oblika povezanosti, odnosno informacije o čemu će se raspravljati i odlučivati na sednicama ovog tela. Na kraju, poslovnici ne sadrže pravila za slučajeve u kojima se naknadno sazna da postoji razlog za izuzeće, pa se tada mogu primeniti jedino odredbe Zakona o sprečavanju korupcije.

[Zakon o advokaturi](#) (član 83, stav 1, tačka 9) i [Statut Advokatske komore Srbije](#) (član 244, stav 1, tačka 9) propisuju razloge za prestanak bavljenja advokaturom, među kojima se ne navodi javna funkcija.

Član 243 Statuta propisuje da „advokat ne sme da se bavi poslovima koji su nespojivi sa ugledom i nezavisnošću advokature“, kao i da u njih spadaju i „poslovi u čijem obavljanju može doći do sukoba interesa“.

Član 11 [Kodeksa profesionalne etike](#) advokata propisuje, pored ostalog, da „advokat ne sme da prihvati poslove i zvanja koji bi ga doveli u podređen položaj, naveli na nekritičko izvršavanje tuđih naloga ili njegov rad uslovljavali takvom vrstom obaveza ili pogodnosti koje bi ugrozile njegovu samostalnost i nezavisnost“.

Odredbe Zakona o advokaturi ne postavljaju jasna ograničenja za obavljanje advokatske delatnosti u periodu kada je advokat na javnoj funkciji. Naime, članovi 39 i 40 [Zakona o advokaturi](#) propisuju da advokat ima pravo (ne i obavezu) na privremeni prestanak bavljenja advokaturom, pored ostalog, i zbog „izbora za narodnog poslanika, poslanika ili odbornika, u trajanju poslaničkog ili odborničkog mandata“. S druge strane, advokatu privremeno prestaje pravo na bavljenje advokaturom „u slučaju izbora, imenovanja ili postavljenja na javnu funkciju koja zahteva zasnivanje radnog odnosa u organu Republike Srbije, autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave“. Budući da članovi VSS-a i DVT-a ne moraju biti zaposleni u tim organima, niti narodni poslanici moraju biti u radnom odnosu u Narodnoj skupštini, ni ove odredbe ne pružaju odgovor na pitanje o eventualnom sukobu interesa advokata tokom vršenja tih funkcija.

Citirane odredbe Statuta i Kodeksa služe zaštiti nezavisnog postupanja prilikom obavljanja advokatske delatnosti, ali ne donose dodatna pravila o postupanju advokata u ulozi članova VSS-a i DVT-a.



Preporuke:

Imajući u vidu uočene nedostatke i opasnosti do kojih može dovesti nerešeno pitanje sukoba interesa advokata koji su ujedno članovi VSS-a i DVT-a, koalicija prEUgovor predlaže da:

- Narodna skupština zatraži od Agencije za sprečavanje korupcije da donese mišljenje u smislu člana 6, tačke 11 Zakona o sprečavanju korupcije, odnosno od Veća Agencije da u smislu člana 20 tog zakona zauzme načelni stav o tome da li članovi VSS-a i DVT-a koje predlaže Advokatska komora Srbije, kao i predsednik Odbora za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu (ukoliko je advokat), mogu nastaviti da obavljaju advokatsku delatnost uporedo sa vršenjem javne funkcije u VSS-u i DVT-u, odnosno da Agencija donese ovakvo mišljenje/načelni stav i bez zahteva Narodne skupštine;
- Agencija za sprečavanje korupcije donese mišljenje/zauzme načelni stav o tome da li su u sukobu interesa sudije i javni tužioci koji postupaju u predmetima gde su punomoćnici stranaka advokati koji su istovremeno članovi VSS-a i DVT-a;
- Prilikom promena Ustava, u delu koji se odnosi na pravosuđe, odnosno prilikom izmena i dopuna zakona nakon izmena Ustava, treba urediti pitanje rešavanja sukoba interesa članova VSS-a i DVT-a;
- VSS i DVT (ne čekajući na izmene Ustava) izmene svoje poslovnike kako bi se uredilo rešavanje sukoba interesa i kako bi zainteresovana lica mogla da imaju na raspolaganju dovoljno informacija za pokretanje postupka izuzeća;
- Zakonom o sprečavanju korupcije treba urediti pitanje javnog istupanja članova VSS-a i DVT-a u vezi sa razgraničenjem vršenja advokatske delatnosti i obavljanja javnih funkcija u VSS-u i DVT-u slično kao što je uređeno razgraničenje između vršenja javne i političke funkcije.

O prEUgovoru

Koalicija prEUgovor je mreža organizacija civilnog društva osnovana radi praćenja politika koje se odnose na pregovore o pristupanju Srbije Evropskoj uniji, sa posebnim naglaskom na poglavlja 23 i 24.

Cilj prEUgovora je da pomogne da se proces pristupanja EU iskoristi za ostvarenje suštinskog napretka u daljoj demokratizaciji srpskog društva.

Koaliciju prEUgovor čine:

Akcija protiv trgovine ljudima (ASTRA)

www.astra.rs

Autonomni ženski centar (AŽC)

www.womenngo.org.rs

Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP)

www.bezbednost.org

Centar za primenjene evropske studije (CPES)

www.cpes.org.rs

Centar za istraživačko novinarstvo Srbije (CINS)

www.cins.org.rs

Grupa 484

www.grupa484.org.rs


Transparentnost Srbija (TS)

www.transparentnost.org.rs

Glavni proizvod prEUgovora je [polugodišnji izveštaj](#) o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24.



Aktivnosti prEUgovora možete pratiti na:

 www.preugovor.org

 [prEUgovor](#)

 [prEUgovor](#)



Izradu ovog dokumenta finansijski je podržala Evropska unija u okviru projekta „PrEUgovor nadzor politika: izgradnja savezništava za jači uticaj u neizvesnoj budućnosti“. Za stavove iznete u dokumentu odgovorna je jedino koalicija prEUgovor i ne može se ni u kom slučaju smatrati da oni odražavaju stavove Evropske unije.