



RAD SUDOVA TOKOM EPIDEMIJE ZARAZNE BOLESTI COVID - 19

Analiza i preporuke

Autorke:

Milena Vasić i Sofija Mandić

Izradu ove studije pomogla je Misija OEBS-a u Srbiji. Stavovi izrečeni u studiji pripadaju isključivo autorima i ne predstavljaju nužno zvanični stav Misije OEBS-a u Srbji.

Sadržaj

Uvod	3
Pravni okvir za rad pravosuđa u Srbiji tokom epidemije zarazne bolesti COVID-19	4
Ograničavanja prava koja su posredno uticala na rad pravosuđa	4
Organizacija rada pravosuđa tokom vanrednog stanja	6
Vanredne mere za sprečavanje širenja zarazne bolesti COVID-19 u uporednoj pravnoj praksi pravosuđa evropskih zemalja.....	8
Savezna Republika Nemačka.....	9
Republika Grčka	10
Republika Hrvatska.....	10
Bosna i Hercegovina	10
Republika Albanija.....	11
Rad sudova u Srbiji tokom epidemije – analiza prakse	13
Analiza odgovora osnovnih sudova.....	14
Uloga javnih tužilaštava u pokretanju krivičnih postupaka.....	17
Analiza rada prekršajnih sudova	21
Rad sudova tokom epidemije – stavovi ispitanika	24
Rad sudova tokom vanrednog stanja.....	24
Rad sudova nakon okončanja vanrednog stanja.....	25
Odlaganje suđenja i moguće zloupotrebe	25
Razlike u postupanju u građanskoj i krivičnoj materiji.....	26
Zadovoljstvo upravljanjem pravosuđem tokom epidemije	26
Uticaj odluka izvršne vlasti na rad sudova	27
Upotreba video-konferencijske veze tokom krivičnih suđenja u vanrednom stanju	27
Ustavnost i zakonitost propisa, naredbi i odluka tokom epidemije.....	28
Javnost suđenja tokom trajanja epidemije	29
Organizacija rada sudova	30
Zaštita od zarazne bolesti.....	31
Nasilje u porodici.....	33
Druga zapažanja ispitanika.....	33
Preporuke i zaključci ispitanika	34
Zaključci.....	35
Preporuke.....	37

Uvod

Istraživanje „Rad sudova tokom epidemije zarazne bolesti COVID-19“ sproveda je Misija OEBS-a u Srbiji. Cilj istraživanja je utvrđivanje načina na koji je pravosudni sistem odgovorio na izazove prouzrokovane epidemijom virusa SARS-CoV-2 u Srbiji. Istraživanje teži da, kroz zaključke i preporuke, utiče na poboljšanje rada pravosuđa u epidemijskim i drugim izmenjenim okolnostima koje se mogu pojaviti u budućnosti.

Istraživanje obuhvata analizu pravnog okvira koji je u ovom periodu uređivao rad pravosuđa, kao i praktične podatke o radu osnovnih i prekršajnih sudova i javnih tužilaštava u šestomesečnom periodu – od 15. marta do 15. septembra 2020. godine. Analizirani podaci obuhvataju podatke o broju krivičnih postupaka koji su vođeni u posmatranom periodu, naročito kada su u pitanju krivična dela nepostupanje po zdravstvenim propisima za vreme epidemije, prenošenje zarazne bolesti, nasilje u porodici i izazivanje panike i nereda. Posebna pažnja je posvećena podacima o predlaganju i određivanju pritvora, postupcima okončanim sporazumom o priznanju krivičnog dela, kao i postupcima koji su u toku ili koji su pravosnažno okončani nakon sprovedenog suđenja.

U izvođenju zaključaka i preporuka, istraživački tim je sproveo dubinske intervjuje sa ispitanicima koji su iznosili stavove o organizaciji rada pravosuđa tokom epidemije, opterećenosti sudova i sudija, načinu postupanja sudova u poređenju sa redovnim okolnostima, kao i adekvatnosti zaštite sudskog osoblja i stranaka od širenja zarazne bolesti. Ispitanici su izabrani iz redova sudija osnovnih, viših i apelacionih sudova, kao i iz redova advokata.

Beograd, januar 2021. godine

Pravni okvir za rad pravosuđa u Srbiji tokom epidemije zarazne bolesti COVID-19

Ustav Republike Srbije¹ omogućava ograničavanje ljudskih i manjinskih prava zajemčenih Ustavom, ako ograničenje dopušta Ustav, u svrhe radi kojih ga Ustav dopušta, u obimu neophodnom da se ustavna svrha ograničenja zadovolji u demokratskom društvu i bez zadiranja u suštinu zajemčenog prava.

Kada je u pitanju zaštita stanovništva od zaraznih bolesti, zaštite javnog zdravlja i zdravlja ljudi, Ustav dopušta zakonsko ograničavanje slobode kretanja, slobode misli, savesti i veroispovesti, slobode okupljanja i preduzetništva.

Tokom vanrednog stanja, Ustav omogućava dodatno ograničavanje prava i sloboda građana – ona mogu biti ograničena odlukom Narodne Skupštine, a tek izuzetno odlukom Vlade. Mere odstupanja od ljudskih i manjinskih prava koje propiše Narodna skupština ili Vlada mogu trajati najduže 90 dana, uz mogućnost produženja na isti period.

Za ovo istraživanje je važno naglasiti da Ustav ne dopušta ograničavanje prava na pravično suđenje.² U slučaju proglašenja vanrednog i ratnog stanja, Ustav izričito zabranjuje ograničavanje određenih prava. Među njima se nalaze i pravo na pravično suđenje, pravnu sigurnost u kaznenom pravu, kao i ograničavanje prava lica lišenih slobode.³

Nakon što je Vlada 10. marta donela Odluku o proglašenju bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-CoV-2 zaraznom bolešću i nakon što su predsednica Vlade, predsednica Skupštine i predsednik Republike doneli Odluku o proglašenju vanrednog stanja 15. marta, preporukama i aktima Vlade i ministarstava su na poseban način uređivana i ograničavana prava građana u sudskom postupku.

Ovo je proizvelo različite probleme u funkcionisanju pravosuđa tokom vanrednog stanja (u periodu 15. mart – 6. maj 2020). Posledice posebnog načina uređivanja rada pravosuđa odrazile su se i na period nakon ukidanja vanrednog stanja, tokom nastavka trajanja epidemije.

Ograničavanja prava koja su posredno uticala na rad pravosuđa

Ministar zdravlja je, tokom vanrednog stanja, doneo više Naredbi o zabrani okupljanja u Republici Srbiji na javnim mestima u zatvorenom prostoru. Naredbama su zabranjena javna okupljanja na celoj teritoriji Republike Srbije na javnim mestima za više od 100, zatim 50 i na kraju petoro lica.

Vlada je Uredbom o merama za vreme vanrednog stanja od 15. marta zabranila okupljanja na otvorenim i u zatvorenim prostorima, osim onih koja su od posebnog interesa za funkcionisanje državnih organa. Ova zabrana je važila tokom trajanja vanrednog stanja.

¹ Član 20 Ustava RS

² Član 32 Ustava RS

³ Član 202 Ustava RS

Nakon ukidanja vanrednog stanja, 7. maja, Ministarstvo zdravlja je donelo novu Naredbu o zabrani okupljanja u Republici Srbiji na javnim mestima u zatvorenom i otvorenom prostoru.

Već ove uredbe i naredbe proizvele su izvestan problem za rad pravosuđa. Naime, ministar zdravlja je, prema Zakonu o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, bio ovlašćen da ograničava okupljanje građana na otvorenom prostoru, ali ne i u zatvorenom prostoru. Ustav za ovakvu zabranu zahteva proglašenje vanrednog stanja i odluku Narodne skupštine (ili izuzetno, uredbu Vlade). Nakon ukidanja vanrednog stanja, pa sve do danas, nije postojao valjani pravni osnov za ograničavanje prava na okupljanje u zatvorenom prostoru – što otvara značajna pitanja za sudove koji su bili zaduženi da sankcionišu kršenje ovakve zabrane.

Slična je situacija i sa ograničavanjem prava na kretanje. Naredba ministra unutrašnjih poslova o ograničenju i zabrani kretanja lica na teritoriji Republike Srbije je doneta 18. marta 2020. godine. Ovom naredbom, koja je menjana više puta, se licima starijim od 65 godina u naseljenim mestima preko 5000 stanovnika, kao i licima starijim od 70 godina u naseljenim mestima do 5000 stanovnika, zabranjuje kretanje na javnim mestima, odnosno van stanova, prostorija i objekata za stanovanje u stambenim zgradama i izvan domaćinstva u potpunosti, dok se ostalim licima kretanje zabranjuje od 20 časova uveče do 5 časova ujutro.

U javnosti je više puta isticano da naredba ministra unutrašnjih poslova ne može biti adekvatan osnov za ograničenje prava na kretanje, već da to, tokom vanrednog stanja, može biti samo odluka Skupštine ili uredba Vlade, pod uslovom da ograničenje bude srazmerno opasnosti od širenja zarazne bolesti. Ograničavanje kretanja o kome je ovde reč bi se po svom obimu i trajanju (od pola dana, preko više dana, do potpune zabrane napuštanja stanova ili ustanova) adekvatnije moglo definisati kao lišenje slobode, iako se u pravnim aktima i javnom govoru funkcionera nije koristio ovaj termin. Pojedini pravni stručnjaci⁴ su skretali pažnju da osobe lišene slobode u krivičnom postupku uživaju viši stepen slobode kretanja od osoba koje su bile pogođene epidemijskim merama Vlade, naročito tokom vanrednog stanja.

Tokom aprila, zabrana kretanja je uređena Uredbom Vlade, ali je ostalo otvoreno pitanje odgovora pravosuđa na sankcionisanje zabrane koja je prethodno bila regulisana Naredbom, tako i na srazmernost ograničenja koja su kasnije uređena Uredbom. Naime, Uredba Vlade je, na sličan način na koji je to činila i Naredba, u potpunosti lišila mogućnosti kretanja pojedine kategorije stanovništva (starije od 65, odnosno 70 godina i migrante), dok su za ostatak populacije važila pravila o ograničavanju kretanja koja nisu imala medicinsko utemeljenje, niti obrazloženje (zabrana kretanja samo u jednom delu dana ili zabrana kretanja određenim neradnim danima ili praznicima).

Nakon ukidanja vanrednog stanja, Vlada je Uredbom o merama za sprečavanje i suzbijanje zarazne bolesti COVID-19 nastavila da propisuje ograničenja prava građana. Ova Uredba i dalje utiče na sudske postupke u kojima se odlučuje o nepoštovanju epidemioloških propisa.

⁴ Videti, na primer, Vesna Rakić Vodinelić. „Ustav‘stoj!“, dostupno na <https://pescanik.net/ustav-stoj/>, ili „Bandović: Potpuna zabrana kretanja nesprovodiva“, dostupno na <https://nova.rs/vesti/drustvo/bandovic-potpuna-zabrana-kretanja-nesprovodiva/>.

Organizacija rada pravosuđa tokom vanrednog stanja

Ministarka pravde je 17. marta 2020. donela [Preporuke](#)⁵ za rad sudova i javnih tužilaštava za vreme vanrednog stanja proglašenog 15. marta 2020. godine.

Preporučeno je da sudije Vrhovnog kasacionog suda, Privrednog apelacionog suda i apelacionih sudova rad obavljaju kod kuće, izuzev kada je neophodno da se održe sednice sudskih veća i u drugim hitnim predmetima. Prema ovoj preporuci, sudije viših, osnovnih, privrednih i prekršajnih sudova rad bi trebalo da obavljaju u zgradi suda, osim ako je moguće obavljanje poslova od kuće, o čemu odlučuje predsednik suda. Predsednicima sudova se preporučuje da donesu uputstva u skladu sa zakonom i Sudskim poslovníkom. Neposredna komunikacija stranaka sa prvostepenim sudovima predviđena je u slučajevima koji ne trpe odlaganja, dok se za drugostepene sudove pismena isključivo predaju putem pošte.

Visoki savet sudstva je 18. marta 2020. usvojio [Zaključak](#)⁶ koji propisuje da će se u toku vanrednog stanja održavati samo suđenja koja ne trpe odlaganja. U svim ostalim predmetima, do okončanja vanrednog stanja, glavni pretresi, odnosno ročišta su odloženi.

Vlada je 20. marta usvojila [Uredbu](#)⁷ o rokovima u sudskim postupcima za vreme vanrednog stanja proglašenog 15. marta, prema kojoj rokovi za podnošenje tužbe u parničnom postupku, privatne tužbe u krivičnom postupku, predloga za pokretanje vanparničnog postupka ili postupka izvršenja i obezbeđenja, podnošenje tužbe u upravnom sporu i podnošenje ustavne žalbe, kao i rokovi za izjavljivanje pravnih lekova i sredstava ili za preduzimanje drugih pravnih radnji, prestaju da teku za vreme vanrednog stanja. U krivičnom i prekršajnom postupku i postupku za privredne prestepe, rokovi za izjavljivanje žalbe za odluke kojima se postupak okončava, takođe prestaju da teku.

[Uredba](#)⁸ o primeni rokova u upravnim postupcima za vreme vanrednog stanja doneta je 24. marta. Prema ovoj uredbi, stranke u postupcima pred državnim organima i organizacijama, organima i organizacijama pokrajinske autonomije i jedinicama lokalne samouprave, ustanovama, javnim preduzećima, posebnim organima preko kojih se ostvaruje regulatorna funkcija i pravnim i fizičkim licima kojima su poverena javna ovlašćenja, za vreme vanrednog stanja u Republici Srbije ne mogu snositi posledice svog nepostupanja u rokovima propisanim ili određenim u skladu sa zakonima kojima se uređuje upravni postupak ili posebni upravni postupci.

[Uredba](#)⁹ o načinu učešća optuženog na glavnom pretresu u krivičnom postupku koji se održava za vreme vanrednog stanja proglašenog 15. marta 2020. stupila je na snagu 1. aprila. Njom je omogućeno da u krivičnom postupku pred prvostepenim sudom, kada predsednik veća ili sudija pojedinac nađe da je obezbeđenje prisustva okrivljenog koji se nalazi u pritvoru na glavnom pretresu otežano zbog opasnosti od širenja zarazne bolesti, oni odluče da se učešće okrivljenog na glavnom pretresu obezbedi putem tehničkih sredstava za prenos zvuka i slike,

⁵ <https://www.mpravde.gov.rs/obavestenje/29154/preporuke-za-rad-sudova-i-javnih-tuzilastava-za-vreme-vanrednog-stanja.php>

⁶ <https://www.vk.sud.rs/>

⁷ <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2020/38/4/reg>

⁸ <https://www.paragraf.rs/propisi/uredba-o-primeni-rokova-u-upravnim-postupcima-vanredno-stanje.html>

⁹ <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2020/49/1/reg>

ako je to s obzirom na tehničke uslove moguće. Pre usvajanja Uredbe, Ministarstvo pravde je 26. marta preporučilo sudovima u čijoj nadležnosti su bili postupci protiv lica koja su prekršila mere samoizolacije da se suđenja organizuju putem video-linka, u cilju zaštite kako zaposlenih, tako i lica protiv kojih se vodi. Odnosno, preporuka Ministarstva je uzrokovala usvajanje Uredbe. Na osnovu preporuka Ministarstva pravde su održana prva prvostepena suđenja u kojima je korišćena video-konferencijska veza.

[Zaključkom¹⁰](#) Visokog saveta sudstva od 9. aprila, Uredba je interpretirana tako da se odnosi samo na postupke koji se vode za krivična dela iz članova 235, 248 i 249 KZ, ali ne i na druge postupke u kojima se okrivljeni nalazi u pritvoru. Time su sudije dobile jasan signal da je ovo rešenje uspostavljeno upravo radi efikasnijeg suđenja samo za ova dela.

Vidimo da je tokom vanrednog stanja inicijalna Preporuka za rad sudova i javnih tužilaštava ministarstva pravde presudno odredila sadržaj akata izvršne vlasti, ali i Visokog saveta sudstva, kojima se određuje organizacija i obim postupanja sudova. Ovo se izričito i navodi kao uzrok donošenja pojedinih akata. Primera radi, Visoki savet sudstva u Zaključku od 18. marta navodi da se on donosi „radi konkretizacije preporuka ministarstva“ od 17. marta. U tom smislu, iako se čini da su određene odluke o upravljanju pravosuđem donete u okviru pravosudnih organa, uvidom u sadržaj ovih odluka postaje jasno da su one odraz prvobitnih uputstava ministarstva pravde. Ovakve intervencije, pokazaće se i u praksi i u stavovima sudija, uopšte nisu bile neophodne, imajući u vidu da su zakonska rešenja jasno propisivala u kojim predmetima se postupa hitno, dok je u drugim predmetima postojala mogućnost odlaganja suđenja ili prekida postupka zbog vanrednih okolnosti.

Slično se dogodilo i sa drugom preporukom Ministarstva pravde o sprovođenju suđenja putem video-linka. Za njom je usledila Uredba, a zatim i zaključak Visokog saveta sudstva koji su samo precizirali uputstva Ministarstva, ne menjajući njihovu suštinu.

[Zaključkom¹¹](#) Visokog saveta sudstva od 11. maja sudovi se vraćaju u režim uobičajenog rada, uz obavezu poštovanja Pravila ponašanja zaposlenih i stranaka u sudovima koja obuhvataju pravila o putevima ulaska i izlaska iz suda, obaveznog korišćenja zaštitnih sredstava (dezobarijera, maski), posebna pravila o korišćenju pojedinih prostorija u sudu i lifta, provetravanju prostorija i slično.

¹⁰ <https://vss.sud.rs/sr-lat/saop%C5%A1tenja/saop%C5%A1tenje-zaklju%C4%8Dak-sa-sednice-visokog-saveta-sudstva-od-09042020-godine>

¹¹ <https://vss.sud.rs/sr-lat/saop%C5%A1tenja/saop%C5%A1tenje-normalizacija-rada-sudova-i-pravila-pona%C5%A1anja-zaposlenih-i-stranaka-u-sudovima>

[Opšte obavezno uputstvo Republičkog javnog tužioca¹²](#) doneto 16. marta 2020. godine propisalo je da su apelaciona javna tužilaštva, viša javna tužilaštva, osnovna javna tužilaštva, Tužilaštvo za organizovani kriminal i Tužilaštvo za ratne zločine dužni da organizuju rad u skladu sa propisanim merama Vlade Republike Srbije u okviru vanrednog stanja. Ovo uputstvo naložilo je hitno postupanje prema licima za koja postoji osnov sumnje da su izvršila krivično delo nepostupanje po zdravstvenim propisima za vreme epidemije iz člana 248. Krivičnog zakonika Republike Srbije. Pored ovog krivičnog dela, hitno postupanje naloženo je u predmetima koji ne trpe odlaganje i u kojima je potrebno preduzimanje hitnih mera propisanih posebnim zakonima, predmetima pojačane društvene opasnosti, pritvorskim predmetima i predmetima u kojima je preduzimanje radnji vezano za rok. Naloženo je i hitno postupanje za krivična dela izazivanja panike i nereda iz člana 343 Krivičnog zakonika.

[Opštim obaveznim uputstvom Republičkog javnog tužioca od 17. marta 2020. godine¹³](#) o organizaciji procesa rada u javnim tužilaštvima za vreme vanrednog stanja proglašenog 15. marta 2020. godine propisana je organizacija rada u javnim tužilaštvima i način prijema pismena i određene su kategorije zaposlenih kojima je neophodno omogućiti rad od kuće (zaposleni stariji od 60 godina, zaposleni sa hroničnim oboljenjima, kao i trudnice i roditelji koji imaju decu do navršanih 12 godina).

[Ministarstvo pravde donelo je 19. marta 2020. godine preporuku - Pooštavanje sankcija za lica koja prekrše mere samoizolacije¹⁴](#), u kojoj se zahteva od javnih tužilaštava da obavezno traže određivanje pritvora za sva lica koja prekrše meru samoizolacije, koja im je određena od strane nadležnih institucija (Ministarstva zdravlja, Ministarstva unutrašnjih poslova). Takođe, Ministarstvo pravde dalo je preporuku i Republičkom javnom tužiocu da u slučaju nepostupanja po navedenim uputstvima podnese disciplinsku prijavu protiv nadležnog javnog tužioca, odnosno zamenika javnog tužioca.

Vanredne mere za sprečavanje širenja zarazne bolesti COVID-19 u uporednoj pravnoj praksi pravosuđa evropskih zemalja

Epidemija bolesti COVID-19 uticala je na rad pravosuđa u svim državama zahvaćenim epidemijom. Bez obzira da li su države proglasile vanredno stanje ili ne, svaka je imala posebne mere koje su se odnosile na rad pravosudnih organa za vreme trajanja epidemije. Sudovi širom sveta suočili su se sa mnoštvom izazova – kako odgovoriti na epidemiju i sačuvati ljude od zarazne bolesti, ali ujedno održati funkcionalan pravosudni sistem u trenucima u kojima je pravo na pristup pravdi od izuzetnog značaja, naročito marginalizovanim i osetljivim grupama. Specijalni izvestilac UN za nezavisnost sudija i advokata u aprilu 2020. godine objavio je sedam smernica koje su ključne za funkcionisanje pravosudnog sistema ističući da „kritična situacija

¹² Republičko javno tužilaštvo O 2/20 od 16. marta 2020. godine <http://www.rjt.gov.rs/assets/O%202-20.pdf> pristupljeno 1. 2. 2021. godine

¹³ Republičko javno tužilaštvo, O 3/30 od 17. marta 2020. Godine, <http://www.rjt.gov.rs/assets/O%203-20.pdf> pristupljeno 1. februara 2021. godine.

¹⁴ <https://www.mpravde.gov.rs/sr/obavestenje/29543/poostavanje-sankcija-za-lica-koja-prekrse-mere-samoizolacije-.php>

zahteva konkretne hitne mere koje bi sprečile blokiranje rada pravosudnih sistema i garantovale funkcionalno i nezavisno pravosuđe”.¹⁵

Rešenja su se razlikovala od države do države. Neke države su gotovo potpuno zatvorile svoje pravosudne zgrade, neke druge su se opredelile za sistem postupanja u hitnim slučajevima, pri čemu se opet, od države do države, razlikovalo koji slučajevi se smatraju hitnim. Čak su se i u državama koje nemaju unitarne pravne sisteme razlikovale pojedine mere i rešenja u različitim delovima države. Mnoge zemlje uvele su sistem suđenja „na daljinu” odnosno putem konferencijske veze, što je sa sobom donelo posebne izazove – od tehničke opremljenosti sudova i osposobljenosti sudija, do osnovano postavljenog pitanja da li se ovakvim suđenjem narušava načelo neposrednosti i povređuje pravo na pravično suđenje.

Na ovom mestu osvrnućemo se na odabrane primere iz uporedne pravne prakse, kako bismo stekli uvid u obim raznovrsnosti mera koje su pravosudni sistemi iznedrili u odgovoru na epidemiju. Odabrane države su reprezentativni primeri dobre prakse (Nemačka) ili loše prakse (Grčka i Albanija, u kojoj su sva suđenja zatvorena za javnost), a osvrnuli smo se i na susedne države (BiH, Hrvatska), čiji pravosudni sistemi su najbliži našem pravosudnom sistemu.

Savezna Republika Nemačka

Svaki sudija je nezavisno odlučivao da li će održati ili odložiti suđenje, u skladu sa postojećim procesnim zakonima, odnosno, da li je prikladno da se u konkretnim okolnostima ročište održi ili odloži. Razvijene su opšte smernice pravljenjem pregleda postojećih procesnih odredbi koje pružaju pravni osnov za alternativne načine za saslušanje „licem u lice”. Potencijalni problem započetih krivičnih postupaka rešen je privremenom izmenom zakona. Da bi se izbegla potreba za ponovnim pokretanjem krivičnog postupka zbog posledica pandemije bolesti COVID-19, nemački Bundestag je doneo zakon koji omogućava sudovima da zastanu sa glavnim pretresom na maksimalan vremenski period od 3 meseca i 10 dana – na primer, u slučaju ograničenja rada suda ili uključenosti u postupak osoba koje pripadaju rizičnim grupama. Pored toga, neke od saveznih država su objavile preporuke i obavezujuća uputstva za rad sudova. Ipak, sudije su imale diskreciono pravo da, pod ovim okolnostima, odluče da li će postupak biti nastavljen ili odložen. Tokom vrhunca pandemije, većina sudova (uključujući Savezni sud pravde, Savezni upravni sud i Savezni ustavni sud) odlučila je da broj posetilaca u sudovima svede na minimum.¹⁶

Savezna Republika Nemačka je najbolji primer organizacije rada pravosuđa u Evropi, s obzirom na to da je pravosuđe organizovano tako da sudije same donose odluke o predmetima u kojima će držati ročišta i pretrese, a u kojima neće, s tim što je zakonom određen vremenski period na koji može da se zaustavi postupak kako odlaganje ne bi trajalo previše dugo i građani, kao ni pravosudni sistem, ne bi trpeli prevelike posledice zbog odlaganja. Na ovaj način je zadržana nezavisnost pravosuđa i u pandemijskim uslovima, uz preporuke koje mogu da usmere rad sudova u pravcu zaštite zdravlja zaposlenih u pravosuđu.

¹⁵ Coronavirus emergency: challenges for the justice system, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25810&LangID=E> pristupljeno 1. februara 2021. godine.

¹⁶ Funkcionisanje sudova u pandemiji virusa COVID-19, OSCE oktobar 2020. godine <https://www.osce.org/files/f/documents/5/5/469170.pdf>

Republika Grčka

Sva saslušanja su privremeno obustavljena do 10. aprila uz neke izuzetke u pogledu ispitivanja zahteva za odobravanje ili poništavanje privremenih mera, saslušanja u pritvorskim predmetima, postupaka u hitnim slučajevima i izdavanja i objavljivanja sudskih odluka. Pored toga, suspendovani su rokovi u sudskim i izvršnim postupcima.¹⁷ Sastanci i bilo koje druge radnje vezane za rad pravosuđa sprovode se na daljinu, ako je moguće, putem tehnoloških sredstava. Obezbeđeni su alati i aplikacije za IT komunikaciju kako bi se obezbedila video-konferencijska veza i rad sudija, tužilaca i drugih pravnih aktera od kuće. Ovo stanje trajalo je do 15. maja, dok su okružni sudovi otpočeli sa radom 10. maja 2020.¹⁸ Grčka je, za razliku od Nemačke, gotovo potpuno obustavila rad pravosuđa. Ovo se može izuzetno negativno odraziti po pravosuđe u celini, a naročito na same građane, budući da nisu mogli da potraže sudsku zaštitu svojih prava u kritičnom periodu epidemije i ograničenja prava velikog obima od strane države.

Republika Hrvatska

Nakon proglašenja epidemije bolesti COVID-19 u Republici Hrvatskoj, u skladu sa preporukama Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo i Nacionalnog stožera civilne zaštite, Ministarstvo pravosuđa je 13. marta 2020. godine izdalo preporuku za rad svih pravosudnih vlasti u Republici Hrvatskoj tokom epidemije. Svi pravosudni organi nastavili su da rade, a sprovodili su se samo oni postupci koji su prepoznati kao hitni, uz odgovarajuće mere bezbednosti. Sudske rasprave i drugi slučajevi koji nisu hitni odloženi su do daljeg. Da bi organizovali rad u novim okolnostima, šefovi pravosudnih organa dobili su mandat da zaposlenima omoguće rad od kuće, gde je to moguće, a u preporukama se navodi da se komunikacija u radu sa strankama i svim učesnicima u postupku vrši elektronski u svim slučajevima kada to je moguće.¹⁹ Takođe je preporučeno da se odlože izvršni postupci, posebno izvršenje u vezi s ispražnjenjem i predajom nekretnina. Zbog epidemije COVID-19 u Hrvatskoj odlagana su sva elektronska otvaranja javnih aukcija u slučajevima izvršenja i insolventnosti.²⁰

Bosna i Hercegovina

U skladu sa preporukama i odlukama Visokog sudskog i tužilačkog savjeta Bosne i Hercegovine (VSTS), Kantonalni sud je usvojio odluke o organizaciji rada tokom nove epidemiološke situacije u zemlji uzrokovane COVID-19 u cilju zaštite ličnog zdravlja i javnog zdravlja i sprečavanja širenja novog virusa Korona (COVID-19).²¹

¹⁷ Komentar Konstantinos Koussoulis, sudija državnog veća za Savet Evrope

<https://www.coe.int/en/web/cepej/compilation-comments#Greece>

¹⁸ Komparativna tabela e-justice.europa.eu https://e-justice.europa.eu/content_impact_of_the_covid19_virus_on_the_justice_field-37147-en.do?clang=en

¹⁹ Komentar Igora Jukića, Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske za Savet Evrope

<https://www.coe.int/en/web/cepej/compilation-comments#Croatias>

²⁰ Komparativna tabela e-justice.europa.eu <https://e-justice.europa.eu/fileDownload.do?id=1de11c9d-2e64-42e3-bd69-d5b81defb26c>

²¹ Odluka VSTV-a BiH o organizaciji rada na sudovima i tužilaštvima u Bosni i Hercegovini br. 08-02-2-1020-2 / 2020 od 22. marta 2020. godine, Odluka o organizaciji rada tokom nove epidemiološke situacije u zemlji uzrokovane COVID-19 br. 06 0 Su 013930 20 Ne od 17. marta 2020. godine i Odluka o organizaciji rada br. 06 0 Su 013930 20 Su od 23. marta 2020. godine

Predviđeno je odlaganje zakazanih ročišta, osim ročišta koja su po zakonu obavezna da budu hitna i slučajeva koji su blizu kraja roka zastarelosti. Postupci u predmetima u vezi s krivičnim delima koja su usmereni protiv zdravlja ljudi imali su prioritet u gonjenju. Građanima je ograničen pristup zgradi suda. Obaveštenje o predaji dokumenata sudu izdato je i objavljeno na internet stranici i na ulazu u sud kako bi šira javnost bila obaveštena o novom režimu rada. Direktna komunikacija sudskog osoblja je svedena na minimum. Komunikacija se uglavnom odvijala telefonom i e-mailom. Skraćeno je radno vreme suda i obezbeđena mogućnost rada od kuće. Smanjen je broj zaposlenih koji su fizički prisutni u sudu. Na osnovu uputstva o dostavljanju koje je izdao VSTS, ICT služba je eksportovala dokumentaciju i slučajevi su dostavljani sudijama elektronski, vodeći računa o sigurnosti isporuke dokumenta. Sudovi su preduzimali preventivne mere kao što je dezinfekcija zgrade, obezbeđivanje zaštitnih maski i rukavica sudijama i sudskom osoblju.²²

Budući da su pravosudni sistemi Srbije, Hrvatske i BiH najbliži, može se videti da su i sama rešenja koja se odnose na organizaciju pravosuđa gotovo identična. Uvođenje elektronske komunikacije sa pravosudnim organima je pohvalno, pa i u situacijama koje nisu izazvane epidemijom, jer se na ovaj način građanima olakšava pristup sudu. Kao i Srbija, ove dve susedne države su se odlučile za odlaganje sudskih postupaka, osim u hitnim predmetima. Ovakvo rešenje, nažalost, može značajno da ugrozi pravo građana na pristup sudu, s obzirom na to da za vreme trajanja pandemije postoji potreba za zaštitom prava koje ovi sistemi ne prepoznaju kao hitne. Ovo se pre svega odnosi na radna prava građana, koja su zbog uticaja pandemije na ekonomiju direktno ugrozila veliki broj zaposlenih, ali i brojna druga prava koja mogu biti povređena direktno, kao posledica epidemije ili indirektno, kroz nemogućnost njihove zaštite na sudu.

Republika Albanija

Savet ministara usvojio je akt „O posebnim merama u oblasti sudske delatnosti tokom pandemije izazvane virusom Covid – 19” sa ciljem da izdvoji posebna pravila za razvoj pravosudnih aktivnosti u Albaniji kao i da garantuje pravo na pravično suđenje tokom trajanja pandemijske situacije. Ročišta u upravnim, građanskim i krivičnim predmetima u ovim sudovima su odložena do kraja pandemije. Rokovi za podnošenje tužbi, žalbi i preduzimanje procesnih radnji u upravnim, građanskim i krivičnim predmetima su zaustavljeni i njihov istek odložen je do kraja pandemije. U cilju ograničavanja štetnih efekata na pravosudne aktivnosti, saveti i organi sudske uprave su za svaki sud usvojili posebne organizacione mere za vođenje sudskih pretresa kojima se izbegavala gužva u sudnicama i sudskim prostorijama, kao i bliski kontakti pojedinaca. Pristup sudovima imali su samo oni koji su dužni da obave hitne aktivnosti. Sudovi su prešli na telefonsku i elektronsku komunikaciju, a sve rasprave su zatvorene za javnost. Oni postupci koji nisu bili podložni suspenziji, u kojima nije bilo neophodno prisustvo stranaka, sprovedeni su uz primenu elektronskih sredstava komunikacije²³. Ono što posebno zabrinjava u slučaju Albanije jeste činjenica da su sva suđenja bila zatvorena za javnost. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda javnost postupka prepoznaje kao supstancijalni deo prava na pravično suđenje, pa se otvoreno može postaviti pitanje ustavnosti ovakvog načina suđenja, ali i saglasnosti sa međunarodnim

²² Katica Jozak – Mađar, Predsednica Kantonalnog suda u Novom Travniku za SE

<https://www.coe.int/en/web/cepej/compilation-comments#Bosnia%20and%20Herzegovina>

²³ <https://iclg.com/briefing/11019-coronavirus-and-the-albanian-courts> pristupljeno 30. 12. 2020. godine

ugovorima. U svakom slučaju, javnost postupka ne može biti isključena na opšti način u svim postupcima, već samo u onim postupcima u kojima zbog naročitih okolnosti pojedinačnog slučaja preteže interes slučaja ili stranaka u postupku za isključenjem.

U pojedinim zemljama sudovi su ocenjivali zakonitost i ustavnost mera koje su se odnosile na pandemiju. Slovenski Ustavni sud primio je zahtev za ispitivanje ustavnosti uredbe Vlade kojom se ograničava sloboda kretanja i okupljanja ljudi na javnim mestima i zabranjuje kretanje stanovnicima van njihovih opština. Sud je utvrdio da su zadiranja u ljudska prava i osnovne slobode trajne prirode zato što nisu vremenski ograničena. Prema mišljenju Suda, ovakva regulativa nije bila neophodna da se postigne svrha koja se želi postići uredbom. Isti ciljevi bi se mogli postići određivanjem periodične revizije proporcionalnosti mera. Produžetak mera trebalo bi da bude odobren samo ako se s obzirom na okolnosti i stručno mišljenje još uvek smatra neophodnim za postizanje zacrtanih ciljeva. Na ovaj način bi se smanjila mogućnost nesrazmernog kršenja ljudskih prava i osnovnih sloboda. Sud je naložio Vladi da makar na svakih sedam dana izvrši procenu da li su uvedene mere i dalje neophodne da bi se postigli određeni ciljevi i da, na osnovu stručnog mišljenja, odluči da li će mere biti produžene, modifikovane ili ukinute i da o tome obavesti javnost.²⁴

Presudom Opštinskog suda u Pragu u Republici Češkoj poništene su četiri mere zaštite koje je usvojilo Ministarstvo zdravlja i kojima su utvrđena ograničenja na maloprodaju i slobodno kretanje ljudi. Sud je utvrdio da je Ministarstvo zdravlja prekoračilo svoje nadležnosti usvajanjem ovih mera. Sud je razmatrao činjenicu da Vlada nije usvojila mere na osnovu češkog Ustavnog zakona ni Kriznog zakona, već je to uradilo Ministarstvo zdravlja na osnovu Zakona o zaštiti javnog zdravlja, čime je prekršilo ustavne garancije o podjeli vlasti. Mere usvojene u skladu sa Zakonom o krizama potpadaju pod nadzor Parlamenta i mogu se usvojiti samo za vanredno stanje koje je ograničeno na 30 dana, ukoliko Parlament ne odobri produženje. Suprotno tome, vremenski okvir mera zaštite koje je usvojilo Ministarstvo zdravlja nije bilo ograničeno i zavisilo je od potrebe za merama.²⁵

U Nemačkoj je zahtev za privremeno stavljanje van snage zabrane okupljanja koji je podnesen Saveznom ustavnim sudu bio delimično uspešan. Sud je utvrdio da su lokalne vlasti Gisea prekršile slobodu okupljanja kada su zabranile okupljanje na osnovu tumačenja da uredba u Heseu uglavnom zabranjuje svaki sastanak više od dve osobe. Prema mišljenju suda, lokalne vlasti nisu uzele u obzir svoje diskreciono ovlašćenje, u skladu sa Uredbom, koje uključuje odobravanje okupljanja uz poštovanje mera predostrožnosti. Sud je tražio da lokalne vlasti iznova odluče da li će dozvoliti okupljanje u skladu sa uslovima.²⁶ U drugom slučaju, Savezni ustavni sud privremeno je poništio odredbu uredbe koja se odnosi na Covid-19 u Donjoj Saksoniji jer nije dozvoljavala izuzetke iz opšte zabrane verske službe i drugih verskih okupljanja, čak i kada nije bilo značajnog povećanja rizika od infekcije. Sud je prethodno

²⁴ Ustavni sud Slovenije, Odluka U-I-83/20-10 od 16.4.2020. godine

²⁵ EU agency for Fundamental rights Fra, „Coronavirus Pandemic in the EU – Fundamental Rights Implications: With A Focus On Contact-Tracing Apps”, april 2020

²⁶ Savezni Ustavni sud SR Nemačke, odluka 1 BvR 742/20 od 1. aprila 2020. godine

presudio da su zabrane verskih službi ozbiljna ograničenja verskih sloboda koja zahtevaju strog nadzor proporcionalnosti u svetlu novih dešavanja koja se tiču pandemije.²⁷

Raznolikost mera koje su države preduzimale na samom početku pandemije ogleda se u nekoliko ključnih pitanja: ko su bili donosioci odluka, šta se smatralo hitnim slučajevima, da li su se u postupcima primenjivala sredstva elektronske komunikacije, kao i ko je imao fizički pristup sudu. Specifičnost upravljanja pravosuđem za vreme pandemije predstavljaju i nove vrste slučajeva koji su se pojavili u skladu sa posebnim merama koje su države donosile za upravljanje epidemijom. U gotovo svim državama članicama izricane su sankcije za kršenje vanrednih mera, uključujući novčane kazne, hapšenja i pritvor, neke na osnovu novoustanovljenih prekršaja i krivičnih dela, druge na osnovu već postojeće zakonske regulative. Ljudi su se obraćali sudovima radi osporavanja ovih mera, posebno novčanih kazni koje su bile prekomerne u poređenju sa prosečnom zaradom, kao i zbog hapšenja i pritvora, koji su primenjivani i za lakše prekršaje, kao što je nenošenje zaštitne maske na javnim mestima. U Sloveniji je primenjen prekršaj po već postojećem zakonu za kršenje vanrednih mera kao što je nenošenje zaštitne maske i neodržavanje distance. Za razliku od Slovenije, Poljska je ustanovila nove sankcije za kršenje pandemijskih mera, uključujući i „izloženost velikog broja ljudi zaraznoj bolesti”, kao i „nepoštovanje instrukcija odgovornog lica”²⁸.

Ono što je zajedničko svim pravosudnim sistemima jeste da su se, nakon inicijalnog restriktivnog modela rada, suočili sa izazovom vraćanja u redovan rad i upravljanjem zaostalim predmetima uz poštovanje prava na pravično suđenje i suđenje u razumnom roku.

Način na koji će to pojedinačne države uraditi i njihova uspešnost u rešavanju ovog problema u velikoj meri zavise od spremnosti za primenu dobre prakse, tamo gde je ona uspostavljena. Veoma je važno i voditi računa o činjenici da je izazov sprečavanja širenja zarazne bolesti i dalje prisutan.

Rad sudova u Srbiji tokom epidemije – analiza prakse

Kako bismo dobili uvid u sudske postupke koji su vođeni u toku trajanja pandemije, obratili smo se najvećim osnovnim sudovima i javnim tužilaštvima na teritoriji četiri apelaciona suda – Prvom osnovnom sudu u Beogradu, Prvom osnovnom javnom tužilaštvu u Beogradu, Osnovnom sudu u Kragujevcu, Osnovnom javnom tužilaštvu u Kragujevcu, Osnovnom sudu u Nišu, Osnovnom javnom tužilaštvu u Nišu, Osnovnom sudu u Novom Sadu i Osnovnom javnom tužilaštvu u Novom Sadu. Zahteve smo uputili i prekršajnim sudovima u Beogradu, Novom Sadu, Kragujevcu i Nišu.

Pitanja upućena osnovnim sudovima bila su podeljena na dva vremenska perioda –vreme vanrednog stanja, od 15. marta 2020. godine do 6. maja 2020. godine i period nakon prestanka vanrednog stanja, od 6. maja 2020. godine do 15. septembra 2020. godine. Budući da su se u građanskim postupcima gotovo svi postupci odlagali, sa izuzetkom onih koji su naznačeni kao

²⁷ Savezni Ustavni sud SR Nemačke, odluka 1 BvQ 44/20 od. 29. aprila 2020. godine

²⁸ Upravljanje pravosuđem – kompilacija komentara po zemljama

<https://www.coe.int/en/web/cepej/compilation-comments> pristupljeno 30. 12. 2020.

hitni, poput postupaka po privremenim merama, u fokusu istraživanja su bili krivični predmeti. Dodatno, društvena opasnost koja nastaje izvršenjem krivičnog dela zahtevala je ispitivanje da li su i na koji način sudovi odgovorili na potrebu građana za krivičnopравnom zaštitom za vreme vanrednog stanja, kao i nakon njegovog okončanja.

Analiza odgovora osnovnih sudova

U pogledu pitanja koje se odnosilo na ukupan broj krivičnih postupaka koji su vođeni pred sudovima u posmatranom periodu i krivičnih dela na koja su se ovi krivični postupci odnosili, dobili smo sledeće odgovore:

Period	15. 3. 2020. – 6. 5. 2020.	6. 5. 2020. – 15. 9. 2020.
Osnovni sud u Beogradu	199 krivičnih postupaka + 29 u SPK ²⁹ upisniku	724 krivičnih postupaka + 134 u SPK upisniku
Osnovni sud u Novom Sadu	174 krivičnih postupaka	514 krivičnih postupaka
Osnovni sud u Nišu	43 krivičnih postupaka	398 krivičnih postupaka
Osnovni sud u Kragujevcu	44 krivična postupka	362 krivična postupka

Iz priloženih odgovora i velike razlike u broju krivičnih postupaka koji su vođeni pred najvećim sudovima u Srbiji može se jasno zaključiti da je tokom vanrednog stanja rad u sudovima sveden na minimum.

Drugo pitanje upućeno sudovima odnosilo se na ukupan broj određenih pritvora, sa posebnim osvrtom na pritvore određene za krivična dela iz čl. 248 Krivičnog zakonika (nepostupanje po zdravstvenim propisima za vreme epidemije), čl. 249 Krivičnog zakonika (prenošenje zarazne bolesti), čl. 194. Krivičnog zakonika (nasilje u porodici) i čl. 343 Krivičnog zakonika (izazivanje panike i nereda). Ova krivična dela opredeljena su kao dela koja su specifično vezana za epidemiološku situaciju, zato što se odnose direktno na propise koji regulišu ponašanje u toku epidemije, ali i zato što usled ograničenja prava na kretanje postoji povećana opasnost od izvršenja dela, kao što je to u slučaju nasilja u porodici. Nepostupanje po zdravstvenim propisima za vreme epidemije i izazivanje panike i nereda su od strane Republičkog javnog tužilaštva naznačeni kao postupci u kojima se zahteva hitno postupanje.

²⁹ SPK upisnik – sporazumi o priznanju krivičnih dela

Odgovori koje smo dobili prikazani su u tabeli:

Period	15. 3. 2020. – 6. 5. 2020.	6. 5. 2020. – 15. 9. 2020.
Osnovni sud u Beogradu	Pritvor je određen prema ukupno 16 lica, od toga 7 lica osumnjičenih za krivično delo iz čl. 248 KZ-a i 4 lica osumnjičenih za krivično delo iz čl. 194 KZ-a	Pritvor je određen prema 71 licu, od toga prema 14 lica osumnjičenih za krivično delo iz čl. 194 KZ-a
Osnovni sud u Novom Sadu	Pritvor je određen prema 39 lica, od toga 14 lica kao osumnjičenih za krivično delo iz člana 248 Kz-a, 15 lica osumnjičenih za krivično delo iz čl. 194 Kz-a i 2 lica osumnjičenih za krivično delo iz čl. 343 Kz-a	Pritvor je određen prema 91 licu, od toga prema 27 lica osumnjičenih za krivično delo iz čl. 194 KZ-a
Osnovni sud u Nišu	Pritvor je određen prema 15 lica, od toga 4 lica osumnjičenih za krivično delo iz člana 248 KZ-a i 3 lica osumnjičenih za krivično delo iz čl. 194 KZ-a	Pritvor je određen prema 39 lica, od toga 4 lica osumnjičenih za krivično delo iz čl. 194 KZ-a
Osnovni sud u Kragujevcu	Pritvor je određen prema 10 lica, od toga 3 lica osumnjičenih za krivično delo iz čl. 248 KZ-a, kao i 2 lica za krivično delo iz čl. 194 KZ-a	Pritvor je određen prema 21 licu, od toga 4 lica osumnjičenih za krivično delo iz čl. čl. 194 KZ-a

Uočljivo je da je pritvor za delo iz člana 248 KZ-a, nepostupanje po zdravstvenim propisima za vreme epidemije, određivan samo u periodu trajanja vanrednog stanja, ali ne i posle njegovog ukidanja. Većina sudova je kao osnov za određivanje pritvora navela čl. 211 st.1 tač. 3 ZKP-a, odnosno da osobite okolnosti ukazuju da će u kratkom vremenskom periodu okrivljeni ponoviti krivično delo ili dovršiti pokušano krivično delo ili učiniti krivično delo kojim preti. U medijima u Srbiji objavljeno je da je Republički javni tužilac izdao obavezujuće uputstvo da se za ovo krivično delo zahteva pritvor, nakon preporuka koje je uputilo Ministarstvo pravde, što Republičko javno tužilaštvo i Ministarstvo pravde nisu demantovali. Ovo obavezujuće uputstvo nije učinjeno dostupnim javnosti, premda je objavljeno uputstvo Republičkog javnog tužioca u kome se nalaže hitno postupanje u slučajevima kršenja mere obavezne izolacije.

U Prvom osnovnom sudu u Beogradu za vreme trajanja vanrednog stanja pritvor prema ženama nije određivan, dok je prema dve žene određen pritvor u Osnovnom sudu u Kragujevcu i Osnovnom sudu u Nišu za krivično delo iz čl. 248 KZ-a. Osnovni sud u Novom Sadu odgovorio je da nije u mogućnosti da nam da ovaj podatak, imajući u vidu „da AVP poslovni softver nema mogućnost pretrage po zadatim kriterijumima”.

Ono što se prvo može primetiti iz odgovora osnovnih sudova jeste da postoji veliki disparitet u broju pritvora određenih za krivično delo nasilje u porodici iz čl. 194 KZ-a u periodu za vreme trajanja vanrednog stanja i nakon njegovog ukidanja. Ovo otvara brojna pitanja koja se odnose na institucionalnu zaštitu žrtava nasilja, naročito ako uzmemo u obzir da su brojne međunarodne organizacije ukazivale na opasnost od povećanja slučajeva nasilja u porodici i potrebe da se zaštite žrtve porodičnog nasilja. UN eksperti su 27. marta 2020. godine u svom saopštenju[2] ukazali da je specijalna izvestiteljka UN za nasilje nad ženama, Dubravka Simonović izjavila: „*Vrlo je verovatno da će se stope široko rasprostranjenog nasilja u porodici povećati, kao što je već sugerisano u početnim policijskim izveštajima i telefonskim linijama. Za previše žena i dece, dom može biti mesto straha i zlostavljanja. Ta situacija se znatno pogoršava u slučajevima izolacije, poput zaključavanja nametnutih tokom pandemije COVID-19*“.³⁰ Ona je ukazala na potrebu da sve države ulože napore u borbi protiv nasilja nad ženama i decom u ovom kritičnom trenutku. S obzirom na to da nije verovatno da je u okolnostima koje su pratile vanredno stanje broj slučajeva nasilja u porodici u Srbiji bio manji nego nakon ukidanja vanrednog stanja, već upravo suprotno, manji broj određenih pritvora ukazuje da se praksa u slučajevima nasilja u porodici za vreme trajanja vanrednog stanja promenila iz razloga koji su u momentu pisanja ove analize ostali nepoznati. Ono što se može videti iz odgovora dobijenih od sudova i tužilaštava jeste da su sudovi u skoro svim slučajevima kada je zahtevan pritvor za delo nasilje u porodici pritvor i određivali. Međutim, ostaje nejasno da li je broj prijavi bio manji (usled zabrane kretanja i povećanog straha žrtava, ili iz nekog drugog razloga) ili se postupanje institucija po ovim prijavama promenilo za vreme vanrednog stanja. U svakom slučaju, neophodno je uložiti napore da se ovi razlozi dublje ispituju.

Sudovima smo uputili i pitanje o ukupnom broju pravnosnažno okončanih predmeta za postupke započete u periodu od 15. marta 2020. godine do 15. septembra 2020. godine za krivična dela iz članova 248 Krivičnog zakonika (nepostupanje po zdravstvenim propisima za vreme epidemije), čl. 249 Krivičnog zakonika (prenošenje zarazne bolesti), čl. 194. Krivičnog zakonika (nasilje u porodici) i čl. 343 Krivičnog zakonika (izazivanje panike i nereda) i zatražili uvid u kopije drugostepenih odluka u onim slučajevima u kojima su ovakve odluke donete.

Prvi osnovni sud u Beogradu odgovorio nam je da je u izveštajnom periodu pravnosnažno okončano 4 postupka za krivično delo iz čl. 248 KZ-a i 20 postupaka za krivično delo iz čl. 194 KZ-a i dostavio tri drugostepene odluke koje se odnose na član 248 KZ-a. Osnovni sud u Nišu na isto pitanje odgovorio je da u izveštajnom periodu nije bilo drugostepenih odluka, dok je Osnovni sud u Kragujevcu odgovorio da nije ovlašćen da nam dostavi drugostepene odluke. Pred ovim sudom pravnosnažno je okončano 35 postupaka u navedenom vremenskom periodu, od toga 12 postupaka za krivično delo iz člana 248 KZ-a. Iz ostatka odgovora Osnovnog suda u Kragujevcu nije moglo biti utvrđeno koliko je pravnosnažno okončanih krivičnih postupaka za krivično delo iz čl. 194 KZ-a, nasilje u porodici, budući da je dopis sadržao štamparsku grešku.

Odgovor smo dobili i od Osnovnog suda u Novom Sadu, koji u svom odgovoru na pitanje o pravnosnažnim postupcima navodi da je pravnosnažno okončano 23 predmeta iz čl. 248 KZ-a,

³⁰ States must combat domestic violence in the context of COVID-19 lockdowns – UN rights expert <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25749&LangID=E> (pristupljeno 24. januara 2021. godine).

22 predmeta iz člana 194 KZ-a, dok pravosnažnih odluka za krivična dela iz člana 249 KZ-a i 343 KZ-a nije bilo.

Drugostepene odluke nam nisu dostavljene pod obrazloženjem da ih nije bilo, iz čega proizilazi da su svi ovi postupci pravosnažno okončani pred prvostepenim sudom, odnosno da je vrlo verovatno presudom bio potvrđen sporazum o priznanju krivičnog dela, da se okrivljeni nisu žalili, ili su se odrekli prava na žalbu.

Prvi osnovni sud u Beogradu dostavio nam je tri drugostepene odluke za krivično delo iz člana 248 KZ-a, nepostupanje po zdravstvenim propisima za vreme epidemije. U jednom slučaju je odbijena žalba branioca okrivljenog koji je osuđen na novčanu kaznu, a u dva slučaja je odbijena žalba Prvog osnovnog javnog tužilaštva – u jednom slučaju tužilaštvo se žalilo na visinu krivične sankcije, jer je okrivljenom određena uslovna kazna zatvora u trajanju od tri meseca sa rokom proveravanja od godinu dana, a u drugom slučaju je doneta oslobađajuća presuda. S obzirom na to da je mali broj drugostepenih presuda u koje smo imali uvid, ne možemo zauzeti sveobuhvatni stav o sudskoj praksi za krivično delo nepostupanje po zdravstvenim propisima za vreme epidemije, ali možemo podvući kao dobar primer što ni u jednoj pravosnažnoj presudi u koju smo imali uvid nije izrečena kazna bezuslovnog zatvora.

Takođe, izdvojili bismo i stav Višeg suda u Beogradu u pogledu mere obavezne izolacije u kućnim uslovima koja je određena licima koja su pre proglašenja vanrednog stanja ušla u zemlju:

„Prvostepeni sud je jasnim i neprotivrečnim razlozima obrazložio svoj stav da nadležni tužilac na kojem je teret dokazivanja optužbe ni jednim dokazom nije dokazao da je mera izolacije u kućnim uslovima okrivljenom određena i naložena i to na način kako je to opisano u dispozitivu optužnog akta imajući u vidu da je okrivljeni ušao u Republiku Srbiju dana 14. 3. 2020. godine iz Mađarske, pre proglašenja vanrednog stanja u Republici Srbiji i pre proglašenja epidemije zarazne bolesti COVID19 u Republici Srbiji, pa je prvostepeni sud nadalje, imajući u vidu načelo „in dubio pro reo“, pravilno našao da u konkretnom slučaju nije dokazano da je okrivljeni izvršio krivično delo za koje se tereti onako kako mu je optužnim predlogom stavljano na teret i iz kog razloga je okrivljenog pravilno oslobodio od optužbe primenom odredbe čl. 423 tač. 2 ZKP-a“.

Uloga javnih tužilaštava u pokretanju krivičnih postupaka

U cilju analize rada javnih tužilaštava, uputili smo zahtev za pristup informacijama od javnog značaja prema 4 najveća javna tužilaštva na teritoriji koja pokriva nadležnost sva 4 apelaciona javna tužilaštva u Republici – Prvom osnovnom javnom tužilaštvu u Beogradu, Osnovnom javnom tužilaštvu u Novom Sadu, Osnovnom javnom tužilaštvu u Kragujevcu i Osnovnom javnom tužilaštvu u Nišu.

Prvo pitanje se odnosilo na ukupan broj krivičnih postupaka koje su tužilaštva pokrenula, sa posebnim osvrtom na krivične postupke za krivična dela iz čl. 248 Krivičnog zakonika (nepostupanje po zdravstvenim propisima za vreme epidemije), čl. 249 Krivičnog zakonika (prenošenje zarazne bolesti), čl. 194 Krivičnog zakonika (nasilje u porodici) i čl. 343 Krivičnog zakonika (izazivanje panike i nereda). Odgovori koje smo dobili navedeni su u tabeli:

Period	15. 3. 2020. – 6. 5. 2020.	6. 5. 2020. – 15. 9. 2020.
Prvo osnovno javno tužilaštvo u Beogradu	Nije odgovoreno na pitanje o ukupnom broju krivičnih postupaka, ali je odgovoreno da je podneto 6 optužnih predloga za krivično delo iz čl. 248 KZ-a i 5 optužnih predloga za krivično delo iz čl. 194 KZ-a	Nije odgovoreno na ovo pitanje, ali je odgovoreno da je za krivično delo iz čl. 194 KZ-a podneto 11 optužnih predloga i 2 naredbe o sprovođenju istrage, dok za druga krivična dela obuhvaćena istraživanjem nije bilo optužnih predloga
Osnovno javno tužilaštvo u Novom Sadu	Nije odgovoreno na pitanje o ukupnom broju krivičnih postupaka, ali je odgovoreno da je pokrenuto 85 postupaka za krivično delo iz čl. 248 KZ-a i 68 postupaka za krivično delo iz čl. 194 KZ-a	Nije odgovoreno na pitanje o ukupnom broju krivičnih postupaka, ali je odgovoreno da je pokrenuto 12 postupaka za krivično delo iz čl. 246 KZ-a i 198 postupaka za krivično delo iz čl. 194 KZ-a
Osnovno javno tužilaštvo u Nišu	Pokrenuto je ukupno 206 krivičnih postupaka, od toga 43 postupka za krivična dela protiv zdravlja ljudi, 34 postupka za krivično delo iz čl. 194 Kz-a i 1 postupak za krivično delo iz čl. 343 Kz-a	Pokrenuto je ukupno 204 krivična postupka od toga 16 postupaka za krivična dela protiv zdravlja ljudi, 197 postupka za krivično delo iz čl. 194 Kz-a i jedan postupak za krivično delo iz čl. 343 KZ-a
Osnovno javno tužilaštvo u Kragujevcu	Postupak pokrenut protiv 151 lica, od toga protiv 48 lica zbog sumnje da su učinili krivično delo iz čl. 248 KZ-a, 15 lica zbog sumnje da su učinili krivično delo iz čl. 194 Kz-a i 1 lica zbog sumnje da je učinilo krivično delo iz čl. 343 Kz-a	Postupak pokrenut protiv 595 lica, od toga 1 lica zbog sumnje da je učinilo krivično delo iz čl. 248 KZ-a i 99 lica zbog sumnje da su učinili krivično delo iz čl. 194 Kz-a

Odgovori upućuju da su za vreme trajanja vanrednog stanja četiri posmatrana tužilaštva pokrenula ukupno 182 postupka za krivično delo nepostupanje po zdravstvenim propisima za vreme epidemije, 122 krivična postupka za delo nasilje u porodici i 2 postupka za delo izazvanje panike i nereda.

Nakon završetka vanrednog stanja, zaključno sa 15. septembrom 2020. godine pokrenuto je 17 postupaka za krivično delo nepostupanje po zdravstvenim propisima za vreme epidemije i 494 krivična postupka za krivično delo nasilje u porodici.

U pogledu predloga za određivanje pritvora za 4 krivična dela koja su opredeljena istraživanjem, odgovori su predstavljeni u tabeli:

Period	15. 3. 2020. – 6. 5. 2020.	6. 5. 2020. – 15. 9. 2020.
Prvo osnovno javno tužilaštvo u Beogradu	7 predloga za određivanje pritvora zbog sumnje da je učinjeno krivično delo iz čl. 248 i 6 predloga za određivanje pritvora zbog sumnje da je učinjeno krivično delo iz čl. 194	20 predloga za određivanje pritvora zbog sumnje da je učinjeno krivično delo iz čl. 194 KZ-a
Osnovno javno tužilaštvo u Novom Sadu	16 predloga za određivanje pritvora zbog sumnje da je učinjeno krivično delo iz čl. 248 KZ-a, 7 predloga za određivanje pritvora zbog sumnje da je učinjeno krivično delo iz čl. 194 KZ-a i 1 predlog za određivanje pritvora zbog sumnje da je učinjeno krivično delo iz čl. 343 KZ-a	37 predloga za određivanje pritvora zbog sumnje da je učinjeno krivično delo iz čl. 194 KZ-a
Osnovno javno tužilaštvo u Kragujevcu	18 predloga za određivanje pritvora zbog sumnje da je učinjeno krivično delo iz čl. 248 KZ-a i 5 predloga za određivanje pritvora zbog sumnje da je učinjeno krivično delo iz čl. 194 KZ-a	21 predloga za određivanje pritvora zbog sumnje da je učinjeno krivično delo iz čl. 194 KZ-a
Osnovno javno tužilaštvo u Nišu	11 predloga za određivanje pritvora zbog sumnje da je učinjeno krivično delo iz čl. 248 KZ-a i 4 predloga za određivanje pritvora zbog sumnje da je učinjeno krivično delo iz čl. 194 KZ-a	5 predloga za određivanje pritvora zbog sumnje da je učinjeno krivično delo iz čl. 194 KZ-a

Kao i kod analize odgovora osnovnih sudova, primetan je znatno smanjen broj postupaka za krivično delo nepostupanje po zdravstvenim propisima kada je vanredno stanje prestalo. Isto se može zaključiti i u pogledu predloga za određivanje pritvora.

Takođe postoji veliki disparitet u broju postupaka koji su vođeni za krivično delo nasilje u porodici za vreme vanrednog stanja i nakon njegovog okončanja. Kada se uporede podaci koji se odnose na krivično delo nasilje u porodici u pogledu broja postupaka i predloga za određivanje pritvora, dobijamo podatak da je od 122 postupka za nasilje u porodici koji su vođeni za vreme vanrednog stanja postavljeno 22 zahteva za određivanje pritvora. U periodu od 6. maja do 15. septembra ukupan broj postupaka vođenih za krivično delo nasilje u porodici iznosi 494, a broj predloga za određivanje pritvora je 83. Premda se radi o približno istom procentu predloga za određivanje pritvora za vreme vanrednog stanja i nakon njegovog

ukidanja, podaci izazivaju zabrinutost i njihove uzroke koje je potrebno dodatno ispitati. Opravdano se može postaviti pitanje da li je značajno manji broj postupaka za krivično delo nasilje u porodici rezultat straha žrtava da prijavljuju nasilje u trenutku kada su mere ograničenja kretanja bile na snazi ili je u pitanju institucionalni propust.

U pogledu broja lica kojima je odloženo krivično gonjenje primenom člana 283 Zakonika o krivičnom postupku (tzv. načelo oportuniteta), Osnovno tužilaštvo u Nišu je primenilo ovaj institut samo prema jednom licu za vreme trajanja vanrednog stanja i prema dva lica nakon okončanja vanrednog stanja. Ovaj podatak ukazuje na to da su javna tužilaštva postupila po preporuci Ministarstva pravde koje je od tužilaca tražilo najstrože kažnjavanje u slučajevima kršenja epidemioloških mera.

U pogledu sporazuma o priznanju krivičnog dela odgovori tužilaštava razvrstani su u sledećoj tabeli:

Period	15. 3. 2020. – 6. 5. 2020.	6. 5. 2020. – 15. 9. 2020.
Prvo osnovno javno tužilaštvo u Beogradu	1 sporazum o priznanju krivičnog dela za delo iz čl. 248 KZ-a i 5 sporazuma o priznanju krivičnog dela za krivično delo iz čl. 194 KZ-a	8 sporazuma o priznanju krivičnog dela za krivično delo iz čl. 194 KZ-a
Osnovno javno tužilaštvo u Novom Sadu	1 sporazum o priznanju krivičnog dela za delo iz čl. 248 KZ-a i 1 sporazum o priznanju krivičnog dela za krivično delo iz čl. 194 KZ-a	1 sporazum o priznanju krivičnog dela za delo iz čl. 248 KZ-a i 3 sporazuma o priznanju krivičnog dela za krivično delo iz čl. 194 KZ-a
Osnovno javno tužilaštvo u Kragujevcu	Nije bilo sporazuma o priznanju krivičnog dela	Nije bilo sporazuma o priznanju krivičnog dela
Osnovno javno tužilaštvo u Nišu	1 sporazum o priznanju krivičnog dela za krivično delo iz čl. 194 KZ-a	5 sporazuma o priznanju krivičnog dela za krivično delo iz čl. 194 KZ-a, kao i 3 sporazuma o priznanju krivičnog dela za krivično delo iz čl. 194 KZ-a

Budući da je veoma mali broj sporazuma o priznanju krivičnog dela iz čl. 248 KZ-a u odnosu na broj pravnosnažnih presuda koji smo dobili u odgovorima sudova, nije moguće izvući specifičan zaključak u odnosu na ove predmete, osim da nije postojala volja da se ovi postupci sporazumno reše i eventualno izbegnu suđenja putem video konferencijske veze. Ostaje otvoreno pitanje da li je odsustvo ove volje bilo na strani okrivljenih ili javnog tužilaštva.

Analiza rada prekršajnih sudova

Prekršajni sudovi kojima smo se obratili zahtevom za pristup informacijama od javnog značaja u Beogradu, Novom Sadu, Kragujevcu i Nišu su odgovorili na zahteve i dostavili kopije pravnosnažnih sudskih odluka. Kopije odluka nije dostavio jedino Prekršajni sud u Beogradu. Uvažili smo usmeno dato objašnjenje suda da je veoma veliki broj ovih odluka (preko 1000) i da bi njihovo anonimiziranje i dostavljanje značajno omelo sud u radu, budući da im je u trenutku kada je zahtev postavljen veliki broj zaposlenih bio na bolovanju ili u izolaciji usled pogoršane epidemiološke situacije.

Prekršajnim sudovima traženi su podaci o ukupnom broju započetih prekršajnih postupaka u izveštajnom periodu, brojevima prekršajnih postupaka koji su vođeni na osnovu Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, kao i zbog prekršaja propisanih uredbama Vlade Republike Srbije tokom vanrednog stanja proglašenog 15. marta 2020. godine. Traženi podaci su podeljeni na dva vremenska perioda (za vreme trajanja vanrednog stanja i nakon njegovog okončanja, zaključno sa 15. septembrom 2020. godine). Traženo je i razvrstavanje osuđenih lica po polu.

U pogledu ukupnog broja prekršajnih postupaka koji su vođeni od početka epidemije primećeno je isto što i kod osnovnih sudova: opadanje broja predmeta nakon okončanja vanrednog stanja. [Budući da preporuka Ministarstva pravde od 17. marta 2020. godine³¹](#) u pogledu prekršajnih sudova predlaže postupanje u predmetima protiv maloletnih učinilaca prekršaja, odnosno gde je oštećeni maloletno lice, u predmetima koji se odnose na nasilje u porodici, javni red i mir, u predmetima u kojima postoji opasnost od zastarelosti, kao i drugim predmetima za prekršaje za koje je primljen veći broj zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, a izvršena su za vreme vanrednog stanja i u vezi sa vanrednim stanjem, ovakvi podaci ne izenađuju.

Brojevi su prikazani u tabeli:

Period	15. 3. 2020. – 06. 5. 2020.	06. 05. 2020. – 15. 09. 2020.
Prekršajni sud u Beogradu	5819 postupaka započeto	23 631 postupaka započeto
Prekršajni sud u Novom Sadu	1094 postupaka započeto	6371 postupak započet
Prekršajni sud Kragujevcu	778 postupaka započeto	2069 postupaka započeto
Prekršajni sud u Nišu	1353 postupaka započeto	3693 postupaka započeto

³¹ <https://aks.org.rs/aks/wp-content/uploads/2020/03/Preporuke-Ministarstva-pravde.pdf>

Prekršajni postupci vođeni za prekršaje propisane Zakonom o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti prikazani su u sledećoj tabeli:

Period	15. 3. 2020. – 6. 5. 2020.	6. 5. 2020. – 15. 9. 2020.
Prekršajni sud u Beogradu	Nije primljen nijedan zahtev za pokretanje prekršajnog postupka	Primljeno je 11 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka
Prekršajni sud u Novom Sadu	5 prekršajnih postupaka	78 prekršajnih postupaka
Prekršajni sud u Kragujevcu	Nije primljen nijedan zahtev za pokretanje prekršajnog postupka	Primljen je jedan zahtev za pokretanje prekršajnog postupka
Prekršajni sud u Nišu	Nije primljen nijedan zahtev za pokretanje prekršajnog postupka	8 prekršajnih postupaka

Kada je reč o prekršajima koji su propisani uredbama Vlade Republike Srbije za vreme trajanja vanrednog stanja, brojevi su prikazani u tabeli:

Period	15. 3. 2020. – 6. 5. 2020.	6. 5. 2020. – 15. 9. 2020.
Prekršajni sud u Beogradu	800 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka	696 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka
Prekršajni sud u Novom Sadu	192 prekršajna postupka (158 lica muškog pola i 17 lica ženskog pola)	165 prekršajnih postupaka (130 lica muškog pola i 35 lica ženskog pola)
Prekršajni sud u Kragujevcu	63 prekršajna postupka (47 lica muškog pola i 16 lica ženskog pola)	100 prekršajnih postupaka (78 lica muškog pola i 22 lica ženskog pola)
Prekršajni sud u Nišu	378 prekršajnih postupaka (335 lica muškog pola i 52 lica ženskog pola)	Nije bilo postupaka

Analiza 515 pravnosnažnih presuda koje su nam dostavili prekršajni sudovi za kršenje zabrane kretanja koja je važila u vreme vanrednog stanja pokazala je da je čak 98% presuda bilo osuđujuće, 55.3% presuda doneto je na osnovu Uredbe o merama za vreme vanrednog stanja, a 44.7% presuda doneto je zbog kršenja Uredbe o prekršaju za kršenje naredbe ministra unutrašnjih poslova o ograničenju i zabrani kretanja lica na teritoriji Republike Srbije.

U 364 slučaja izrečena je novčana kazna od 50.000,00 dinara, koja je ujedno bila i najniža kazna propisana uredbama, što iznosi 71.8% od ukupnog broja izrečenih sankcija. U 38 presuda (7.5%) izrečena je novčana kazna u iznosu od 60.000,00 dinara i u 14 slučajeva kazna u iznosu od 70.000,00 dinara što je 3.2% od ukupnog broja sankcija. U pet slučajeva izrečena je novčana kazna u iznosu od 100.000,00 dinara i u dva slučaja najviša kazna od 150 000,00 dinara.

Kazne ispod propisanih dosuđivane su u malom broju slučajeva. U 16 slučajeva izrečena je sudska opomena, u 13 slučajeva izrečena je novčana kazna u iznosu od 30.000,00 dinara i u 12 slučajeva kazna u iznosu od 25.000,00 dinara. Ukor maloletnom licu kao vaspitna mera izrečena je u 9 slučajeva. U jednom slučaju izrečena je zatvorska kazna u trajanju od 20 dana. Lice kome je ova kazna izrečena bilo je višestruki povratnik.

Pojedine presude nije bilo moguće analizirati jer su donete bez obrazloženja primenom čl. 252 st 4. Zakona o prekršajima[1], jer su se okrivljeni odrekli prava na žalbu. Ovo je naročito primećeno u Prekršajnom sudu u Novom Sadu gde su se 242 osuđena lica odrekla prava na žalbu.

Prilikom analize presuda uočljivo je da prekršajni sudovi nisu vodili računa o imovinskom stanju okrivljenih, niti okolnostima koje su ih dovele u situaciju da izvrše prekršaj, pa su tako novčane kazne izricane velikom broju nezaposlenih lica, licima koja se izdržavaju od povremenih poslova, licima koja primaju socijalnu pomoć i bave se skupljanjem sekundarnih sirovina za život, a u 8 slučajeva novčana kazna izrečena je licima koja su tvrdila da su beskućnici. U ovakvim situacijama postavlja se pitanje celishodnosti prekršajnog kažnjavanja, budući da je iz okolnosti slučajeva jasno da sud ove kazne neće moći da naplati. Smatramo da je neophodno da se u slučajevima novčanog kažnjavanja ljudi koji ispunjavaju uslove za socijalnu pomoć i koji su lošeg imovnog stanja država uzdrži od preinačenja novčane kazne u kaznu zatvora. Ovo bi se moglo sprovesti preinačenjem sankcije u sankciju rada u javnom interesu ili posebnim propisom o amnestiji, u zavisnosti od okolnosti. Nedopustivo je da socijalno najugroženiji građani koji u nedostatku adekvatnog smeštaja život provode na ulici i sami su izuzetno izloženi riziku od oboljevanja usled ovih okolnosti još budu prinuđeni da trpe posledicu u vidu zatvorske ili novčane kazne. Sa druge strane, bilo bi opravdano da se onim građanima koji su nezaposleni ili imaju izuzetno niska primanja omogući da ovu sankciju zamene sankcijom rada u javnom interesu. Na ovaj način bila bi ispunjena svrha prekršajnog kažnjavanja, a ekonomski najugroženijim građanima ne bi bila ugrožena egzistencija.

U nekoliko slučajeva vidljivo je da su okrivljeni insistirali na angažovanju branioca, ali im to nije bilo omogućeno. U jednom slučaju, okrivljeni nije bio iz mesta u kome mu se sudilo, izjavio je da „smatra da mu je potreban branilac“, ali je sud nastavio sa postupkom, ne ostavljajući okrivljenom rok da angažuje odbranu. U drugom slučaju je okrivljeni izjavio da angažovani branilac nije u mogućnosti da pristupi sudu, jer je bolestan, a sud je doneo rešenje da se ročište održi bez branioca.

Pojedine presude ne sadrže izjavu okrivljenog, već samo konstataciju da je „okrivljeni u potpunosti priznao izvršenje prekršaja”. U jednom slučaju, okrivljeni, prijavljen za nasilje u porodici, izašao je na ulicu po pozivu policijskih službenika, koji su potom napisali zahtev za pokretanje prekršajnog postupka zbog kršenja zabrane kretanja. Ovo činjenično stanje potvrdio je i policijski službenik u svom svedočenju, ali je okrivljeni, uprkos tome što je izašao po naredbi službenog lica osuđen na novčanu kaznu u iznosu od 50.000,00 dinara.

Pitanje osnova prekršajnog kažnjavanja problematično je u presudama koje su donete nakon prestanka važenja Uredbe o prekršaju za kršenje Naredbe ministra unutrašnjih poslova o ograničenju i zabrani kretanja lica na teritoriji Republike Srbije. Veliki broj presuda za prekršaj propisan ovom uredbom donet je nakon 9. aprila 2020. godine kada je ova uredba prestala da važi, a po ovom osnovu donošene su presude do septembra 2020. godine. U pojedinim slučajevima sam prekršaj izvršen je pre 9. aprila 2020. godine, za vreme važenja navedene Uredbe, ali je u brojnim presudama sama radnja prekršaja učinjena nakon 9. aprila 2020. godine, što za prekršajne sudove nije predstavljalo problem da donesu osuđujuću presudu. U tom smislu najproblematičnije su presude donete po zahtevima za pokretanje prekršajnog postupka podnetim 10. i 11. aprila 2020. godine, na osnovu Uredbe o prekršaju za kršenje Naredbe ministra unutrašnjih poslova o ograničenju i zabrani kretanja lica na teritoriji Republike Srbije koja je prestala da važi 9. aprila. Većina okrivljenih nije imala angažovanog branioca i nije iskoristila pravo na žalbu.

Rad sudova tokom epidemije – stavovi ispitanika

Istraživački tim je sproveo dubinske intervjuje sa 20 ispitanika (11 žena i 9 muškaraca) o organizaciji rada pravosuđa tokom epidemije, opterećenosti sudova i sudija, načinu postupanja sudova u poređenju sa redovnim okolnostima, kao i adekvatnosti zaštite sudskog osoblja i stranaka od širenja zarazne bolesti. Ispitanici su izabrani iz redova sudija, predsednika sudova i sekretara osnovnih, viših i apelacionih sudova, kao i iz redova advokata. Advokati koji su učestvovali u istraživanju su u posmatranom periodu postupali ili kao izabrani branioci ili kao branioci po službenoj dužnosti.

Rad sudova tokom vanrednog stanja

Ispitanici iz redova sudija su jednoglasni u oceni da postoje značajne razlike u funkcionisanju pravosuđa tokom vanrednog stanja i nakon njegovog okončanja. Sudije period vanrednog stanja pretežno vide kao obustavu rada u kojoj se postupalo samo izuzetno, u hitnim predmetima. Pojedine sudije navode da su tokom vanrednog stanja postupale u samo 10-15% predmeta u odnosu na redovne okolnosti.

Ispitanici ističu da je u martu i aprilu kod zaposlenih i kod drugih učesnika u postupku vladao veliki strah od bolesti i da je početna organizacija rada sprovedena u neznanju o razmerama opasnosti sa kojom se zaposleni suočavaju.

„Epidemija je izuzetno nepovoljno uticala na rad pravosuđa, pre svega zbog razboljevanja sudija i advokata, kao i zbog odlaganja ročišta”.

-predsednik osnovnog suda

Većina ispitanika navodi da je tokom vanrednog stanja kasnilo tumačenje o tome šta se tačno smatra hitnim predmetima. Lični stavovi sudija o tome u kojim predmetima je potrebno postupati su varirali - neki su smatrali da je potrebno postupati u svim predmetima u kojima je to bilo moguće (čak i ako in zakonom nisu određeni kao hitni), dok su drugi bili stava da je potrebno postupati samo u predmetima koji su hitni i u redovnim okolnostima. Neki su smatrali da je potrebno postupati samo u predmetima u kojima je osoba lišena slobode, u bilo kom obliku.

Deo sudija koja sudi u građanskoj materiji smatra da odluka o obustavi suđenja u radnopravnoj materiji nije bila dobra, posebno imajući u vidu da su prava građana iz radnog odnosa ili u vezi sa radom bila naročito ugrožena proglašenjem vanrednog stanja.

Sudije naglašavaju da su, čak i u postupanju u hitnim predmetima, nedostajale pretpostavke za rad, jer pošta nije radila, kao ni advokatura i pravobranilaštvo.

Rad sudova nakon okončanja vanrednog stanja

Ispitanici su saglasni da su se nakon ukidanja vanrednog stanja stekli formalni uslovi za povratak u redovan režim rada. Ovo se najviše odnosi na činjenicu da sudovi postupaju u svim predmetima. Međutim, ispitanici smatraju da u praktičnom smislu nije došlo do potpune normalizacije u radu. Suđenja su i dalje odlagana zbog bolesti učesnika u postupku. Takođe, nakon ukidanja vanrednog stanja, nastupio je period godišnjih odmora (jun, jul i avgust), što je takođe otežalo uspostavljanje redovnog načina rada. Prema proceni većine ispitanika, do određene vrste normalizacije rada je došlo tek sredinom septembra. Ovo naročito važi za priliv novih predmeta u krivičnoj materiji, gde su sudovi sačekali da tužilaštva počnu redovno da postupaju, kako bi zatim predmeti pristigli u sud.

U pojedinim gradovima je tokom leta 2020. proglašena vanredna situacija, pa se u početku postavilo pitanje da li će ovakva odluka uticati na ponovni redukovani rad sudova, ali je ubrzo doneta odluka da se radi redovno, u svim materijama.

Ispitanici primećuju da će usporavanje rada tokom 2020. godine uticati i na vrednovanje njihovog postupanja, ali ih ovo previše ne brine. Navode da su uslovi bili isti za sve i da nije bilo moguće postupati više i brže. Nadaju se da ove okolnosti neće negativno uticati na ocenu njihovog rada. Međutim, većinu ispitanika donekle brine činjenica da će ih suđenja koja se sada učestalo odlažu "kasnije sačekati" i da će im otežati rad u budućnosti.

Odlaganje suđenja i moguće zloupotrebe

Svi ispitanici navode da su tokom vanrednog stanja, a naročito nakon njegovog okončanja, odlaganja suđenja zbog bolesti učesnika u postupku bila učestala. Sudije navode da su svesni da je epidemija u toku i da se određeni broj ljudi zaista razboleo. Ovo je nesporno kada je sudiji dostavljen dokaz, najčešće pozitivan PCR test.

Međutim, postoji saglasnost da je epidemija donekle i zloupotrebljena u svrhe odlaganja suđenja, naročito u krivičnim postupcima gde je to učestala strategija odbrane. Poseban problem nastaje kod obaveštavanja suda da je neko od učesnika u postupku bio u kontaktu sa nekim ko je oboleo od COVID-19, o čemu je nemoguće dostaviti dokaz. U ovim slučajevima, sudije najčešće izbegavaju da rizikuju i tretiraju ova obaveštenja kao opravdan razlog za

odsustvo. Pojedine sudije navode da će ovakva obaveštenja uzeti u obzir ako se dešavaju prvi put, ali ne i ako se ponavljaju, što ukazuje na zloupotrebu.

„Dešavalo se da se ročišta odlažu obaveštenjem na vratima, zbog manjka zaposlenih. To je predstavljalo veliki problem strankama i advokatima.“

-sudija osnovnog suda

Razlike u postupanju u građanskoj i krivičnoj materiji

Ispitanici su saglasni da su sudovi tokom epidemije, a naročito tokom vanrednog stanja, bili fokusirani na rad u krivičnoj materiji. Bilo je dežurstava u kojima su svi zaposleni postupali samo u krivičnim predmetima. Sudije smatraju da to nije bilo u redu, i da svi, pa i država, trpe štetu zbog toga.

„Došao je dopis u kome je navedeno da se sude samo krivični predmeti.“

-sudija osnovnog suda

Osnovni i viši sudovi su, prema rečima sudija, “ispražnjeni” kako bi se postupalo u tzv. COVID-19 predmetima (čl. 248 i 249 KZ). Osnovni sudovi su u ovim predmetima odlučivali u prvom stepenu, dok su viši sudovi dežurali da bi odlučivali o žalbama na pritvor u ovim predmetima.

Zadovoljstvo upravljanjem pravosuđem tokom epidemije

Ispitanici se u potpunosti slažu da je upravljanje pravosuđem tokom epidemije u velikoj meri bilo prepušteno sudovima, odnosno predsednicima i sudskim upravama. Saglasni su da je Visoki savet sudstva bio pasivan i spor, da se nije snašao u novonastaloj situaciji. Sudije su očekivale više smernica i uputstava od ovog pravosudnog organa. Primećeno je da se VSS dodatno pasivizirao nakon ukidanja vanrednog stanja, iako je pravosuđe i dalje radilo u vanrednim, epidemijskim okolnostima.

Ispitanici se u detaljnijoj oceni stanja dele u dve grupe. Iako se oko osnovne ocene slažu, jedan deo ispitanika smatra da Visoki savet sudstva, u potpuno nepredviđenim okolnostima, bez odgovarajućih budžetskih nadležnosti, i nije mogao da učini mnogo više.

Drugi deo ispitanika je kritičniji i smatra da je i u datim uslovima Visoki savet mogao bolje da upravlja situacijom, da pokaže inicijativu i time dokaže da je sposoban da samostalno upravlja pravosuđem. Kako to nije bio slučaj, u realnosti su se predsednici sudova okrenuli snalaženju i podršci Ministarstva pravde.

„Ne možemo se ponašati kao da nam nije bitno. Jesmo li zreli za ulogu VSS-a koju želimo? Umesto da ova uloga jača, ona slabi.“

-sudija apelacionog suda

Uticaj odluka izvršne vlasti na rad sudova

Većina ispitanika je saglasna da su odluke izvršne vlasti u značajnoj meri uticale na rad pravosuđa.

Smatraju da su odluke izvršne vlasti o radu pravosuđa donete bez konsultacije sa predstavnicima pravosuđa, što nije bilo dobro. Zbog toga su doneti propisi bili međusobno kontradiktorni, pogotovo propisi koji se tiču prekida rokova. Prema mišljenju većine ispitanika, akti su očigledno formulisani na brzinu, korišćena je loša pravna tehnika, formulacije su bile problematične i nejasne. Ove probleme sudije su prevazilazile tako što su “upodobljavale odluke zakonu”, koji je za njih osnovni izvor prava.

Sudije smatraju da je bilo potrebno da pravosuđe ima predstavnika u telima koja su odlučivala o ograničavanju prava građana i protiv epidemijskim merama.

„U prvo vreme nije bilo jasno da li se Uredba o rokovima odnosi na sam postupak ili i na rokove za izradu presude u predmetima koji su zaključeni neposredno pre proglašenja vanrednog stanja.“

-sekretarka osnovnog suda

Samo jedna sudija koja sudi u parničnoj materiji je navela da Uredba o rokovima na nju nije nimalo uticala i da je smatra nepotrebnom jer Zakon o parničnom postupku omogućava prekid u postupku ukoliko usled ratnog stanja ili vanrednih događaja prestane rad u sudu (član 222 ZPP).

Pojedine sudije naglašavaju da problem uređivanja rada pravosuđa preporukama i aktima izvršne vlasti treba posmatrati u širem kontekstu. Primera radi, Sudski poslovnik, koji je izuzetno važan za rad sudova, donosi ministar nadležan za pravosuđe, uz prethodno pribavljeno mišljenje predsednika Vrhovnog kasacionog suda. Epidemija je pokazala da se, poučeni odnosima snaga u redovnim okolnostima, u vanrednim okolnostima sudovi još više okreću izvršnoj vlasti. To je, prema mišljenju dela ispitanika, samo posledica dugogodišnjeg nerešavanja problema u odnosima zakonodavne, izvršne i sudske vlasti.

Upotreba video-konferencijske veze tokom krivičnih suđenja u vanrednom stanju

Ispitanici su imali različite stavove o upotrebi video-konferencijske veze tokom suđenja u vanrednom stanju.

Pojedini ispitanici smatraju da je Preporuka ministarstva pravde, a zatim i Uredba Vlade koja se odnosi na upotrebu video-konferencijske veze tokom prvostepenih krivičnih suđenja potpuno neprihvatljiva, pre svega jer Ustav zabranjuje ograničavanje prava na pravično suđenje. Kao najveći praktični problem ovog rešenja navode nemogućnost komunikacije okrivljenog sa braniocem. Na pitanje zbog čega smatraju da su kolege ipak u velikoj meri koristile mogućnost koja im je data Uredbom, navode da za tako nešto postoji više mogućih razloga - da je teško izdvojati se iz grupe koja postupa po inerciji, da je deo možda verovao da čini nešto dobro, a da je deo na ovaj način želeo da se “dokazuje” i više nego što je potrebno.

Pojedini ispitanici su postupali korišćenjem video-konferencijske veze, smatrajući ovo sasvim prihvatljivim rešenjem, iako, kako navode, zbog toga očekuju da budu napadnuti. Oni smatraju da je drugačije postupanje bilo nemoguće zbog straha od bolesti, kako kod sudija, tako i kod okrivljenih, koji su se uglavnom saglašavali da im se ovako sudi. Podaci iz pritvorskih jedinica su takođe govorili da ima zaraženih pritvorenika. Pojedini sudovi su imali tek nekoliko postupajućih sudija, a veliki broj predmeta, pa je korišćenje video-konferencijske veze za sudije ovih sudova predstavljalo olakšanje. Sudije koje su ovog stava naglašavaju da smatraju da nije bilo propusta i da je postupak izgledao kao i svaki drugi pretres, uz kontinuirano prisustvo IT tehničara.

Posebnu grupu ispitanika čine oni koji smatraju da je rešenje iz Uredbe ispunjavalo uslov neposrednosti koje zakon zahteva, ali primećuju da su izrečene kazne bile maksimalne ili previsoke, jer je u redovnim uslovima neuobičajeno da se prethodno neosuđivanom licu izrekne maksimalna kazna zatvora i da bi oni lično u tim slučajevima izricali uslovne osude ili novčane kazne. Oni koji ne smatraju da su sankcije bile preoštire, navode da su one imale svrhu generalne i specijalne prevencije u datom trenutku, ali da su kasnije uglavnom preinačene jer su ih viši sudovi smatrali neadekvatnim.

Pojedine sudije nisu bile u prilici da koriste ovu mogućnost, zbog suda ili materije u kojoj postupaju, ali navode da ne znaju kako bi postupili da su bili u prilici da odlučuju o korišćenju video-konferencijske veze. Pojedini za njenu primenu smatraju prihvatljivim pristanak tužioca i okrivljenog, dok drugi smatraju nezahvalnim da budu "naknadno pametni".

Ispitanici se slažu da je situacija u kojoj su se našli ukazala da treba razmisliti o zakonskim izmenama koje bi omogućile značajniju upotrebu tehnologije kako u krivičnom, tako i u parničnom postupku. Smatraju da bi se ova mogućnost mogla uspostaviti i u radu žalbenih sudova, recimo prilikom odlučivanja sudskog veća, naročito u vanrednim okolnostima. Međutim, osim izmene zakonskih rešenja, sudije primećuju da je mnogo potrebno učiniti kako bi sudovi ovakve promene mogli da sprovedu u tehničkom smislu - u pogledu opremljenosti, ali i tehničkih i računarskih znanja zaposlenih.

„Problem je što rešenje o upotrebi video-konferencijske veze u prvostepenom krivičnom postupku nije omogućeno Zakonikom o krivičnom postupku (ZKP). Sudija je zbog toga morao da bude jako oprezan. Možda će ova situacija dovesti do izmena ZKP.“

-sudija apelacionog suda

Advokati ističu posebnu vrstu zamerki na suđenja putem video-konferencijske veze. Kada su bili u prilici oni su ovakva suđenja prekidalili napuštanjem video-konferencijske veze, smatrajući da su okrivljenima prekršena prava. Navode različita iskustva – da se na ovaj način sudilo u neverovatnim uslovima, recimo kada je okrivljeni u policijskom vozilu ispred suda, a sudija i zapisničar u sudskom hodniku. Navode da je u ovakvim uslovima nekada okrivljenima određivan pritvor bez predloga i prisustva tužioca.

Ustavnost i zakonitost propisa, naredbi i odluka tokom epidemije

Ispitanici različito gledaju i na ustavnost i zakonitost akata (propisa, naredbi i odluka) čije nepoštovanje je vodilo odgovornosti za krivična dela nepostupanje po zdravstvenim propisima za vreme epidemije (čl. 248 KZ) i prenošenje zarazne bolesti (čl. 249 KZ). Stav o ovom pitanju

je bio izuzetno važan za tzv. COVID-19 postupke, u kojima se odlučivalo o kršenju različitih epidemioloških mera, najčešće onih koje se odnose na zabranu kretanja.

Deo ispitanika smatra da posao suda nije bio da ocenjuje da li su pomenuti akti doneti u skladu sa Ustavom i zakonom i da to može da učini jedino Ustavni sud u postupku normativne kontrole, ukoliko to smatra potrebnim.

Manjina ispitanika se ne slaže sa ovim stavom i ističu da je sud bio dužan da pazi na to da li su akti na koje upućuje Krivični zakonik doneti u skladu sa Ustavom i zakonom i da je o ovom pitanju krivični sud mogao da odlučuje kao o prethodnom pravnom pitanju od koga zavisi primena krivičnog zakona (čl. 17 ZKP).

„Ustav je osnovni akt i tu nema dileme – bili smo dužni da ocenimo da li su uredbe i naredbe odgovarajući osnov za utvrđivanje odgovornosti za kršenje epidemioloških mera. Sudije su svojim postupanjem pokazale da je samo izvršna vlast stvarna vlast. Svaki akt se bez preispitivanja smatrao osnovom za osudu.“

-sudija višeg suda

Deo ispitanika iz redova sudija navodi i da su se pomenuti propisi menjali takvom brzinom da ni sam sud nije mogao da ustanovi koji je propis važio u vreme izvršenja krivičnog dela, a da se to tek nije moglo očekivati od okrivljenih. Ovo je vodilo određenom broju oslobađajućih presuda zbog nepostojanja svesti o protivpravnosti dela, navode ispitanici.

Deo sudija navodi da se tokom krivičnih postupaka za pomenuta dva krivična dela često dešavalo da okrivljeni priznaju krivično delo i da pristanu da budu osuđeni na безусловnu, pa čak i maksimalnu kaznu zatvora, kao i da su se osuđeni često odricali prava na žalbu. I jedno i drugo, smatraju ispitanici, bi bilo teško zamislivo u redovnim okolnostima.

Advokati, ali i sudije, navode da je u ovim slučajevima bila vidljiva razlika u postupanju izabranih i branilaca po službenoj dužnosti. Potonji su se, prema mišljenju ispitanika, često ponašali neprofesionalno, uticali da klijenti priznaju krivično delo, da se u postupku ne žale, objašnjavajući im da je to u njihovom interesu.

Javnost suđenja tokom trajanja epidemije

Kada je u pitanju javnost suđenja, sudije su se suočavale sa različitim praksama tokom trajanja epidemije. Ispitanici su stali da nije bilo osnova za isključenje javnosti zbog epidemiološke situacije (onda kada javnost nije isključena iz drugih zakonom predviđenih razloga). U tom smislu, javnost suđenja je postala usko povezana sa mogućnošću da se sudi u većim sudnicama, u epidemiološki bezbednim uslovima. Sudovi koji raspolažu većim prostorom su zbog toga bili u prednosti.

Neki sudovi su raspolagali odgovarajućim prostorom, neki nisu. Ukoliko suđenje nije moglo da se održi na odgovarajućoj distanci, zbog naročite zainteresovanosti javnosti ili broja učesnika u postupku, ispitanici iz redova sudija su se odlučivali za odlaganje suđenja. Većina navodi da su, kada je to bilo potrebno, uglavnom uspevali da pronađu odgovarajući prostor u sudu.

„Nisam isključivala javnost zbog epidemije, nisam se suočavala sa tim problemom. Mislim da nema osnova za tako nešto. Ukoliko bi se pojavila potreba za korišćenjem veće sudnice, morala bih u kratkom roku da je obezbedim.“

-sudija osnovnog suda

Pojedine sudije i advokati imaju saznanja da je u određenim slučajevima javnost isključivana usmenim putem, sa obrazloženjem da nema dovoljno mesta za prisustvo javnosti. Prema rečima sudija, ove odluke su potvrđene u drugostepenom postupku i nisu tretirane kao bitna povreda postupka.

Važno je razmotriti i javnost prvostepenih suđenja koja su se sprovodila putem video-konferencijske veze. Organizacije civilnog društva su tražile da ova suđenja prate na isti način na koji im prisustvuju okrivljeni, putem video konferencijske veze. Neki sudovi su ovakav zahtev odobrili, dok drugi nisu, tražeći da javnost suđenje posmatra neposredno, u sudnici. Ovo pokazuje ne samo da nije bilo ujednačene prakse kada je u pitanju javnost suđenja putem video-konferencijske veze, već i da se zainteresovanoj javnosti omogućava neposredniji pristup sudu nego što je to slučaj sa okrivljenim.

Organizacija rada sudova

Ispitanici su u potpunosti saglasni da se o najvažnijim organizacionim aspektima rada odlučivalo u sudu. Pojedini ispitanici ističu da su predsednici sudova sa dugim sudijskim stažom bili u prednosti pri donošenju organizacionih odluka jer su imali prethodna iskustva rada u vanrednim stanjima, ali i u ratnom stanju.

Kada je u pitanju prisustvo zaposlenih, sudije, zapisničari, pravosudna straža, zaposleni u pisarnici i dostavnoj službi su bili prisutni u sudu. Organizacija rada se razlikovala od suda do suda.

„Odluke o organizaciji rada su ostavljene predsednicima sudova, sto je bio veliki problem ukoliko je predsednik bio nezainteresovan. U tom slučaju, sve je bilo na sudijama, jer smo mi kao samostalni i nezavisni.“

-sudija osnovnog suda

U pojedinim sudovima sudije i zapisničari su dolazili u sud svaki drugi dan, ili tokom zakazanih dežurstava (što zavisi i od materije u kojoj postupaju), dok su u nekim sudovima dolazili svaki dan, čak i kada nemaju suđenja. Pisarnice su radile u izmenjenom režimu - često u dve smene ili svaki drugi dan, sa smanjenim obimom zaposlenih.

Pojedini ispitanici navode da su tokom posmatranog perioda, čak i nakon ukidanja vanrednog stanja, postojali problemi u radu administracije suda. Kako su kapaciteti prepolovljeni zbog bolesti zaposlenih, tužbe i drugi podnesci dolazili su i sa po dve nedelje zakašnjenja i to je vodilo nepoštovanju rokova. Sudije su zbog toga bile prinuđene da sa strankama komuniciraju telefonom i e-mailom.

„Šalju se molbe za različite aktivnosti i trebaju vam nedelje da završite ono što je ranije trajalo dan ili dva. Tokom vanrednog stanja nije bilo moguće ni razgledanje predmeta, a pojedini uopšte nisu radili sa strankama. Sudovi i tužilaštva su postali prepreka, ne možete ništa da okončate.”

-advokat

Ispitanici navode da su zaposleni sa malom decom i oni koji putuju imali mogućnost da se izjasne da u potpunosti rade od kuće i da su se neki za ovu mogućnost opredeljivali, dok drugi nisu.

Pojedine sudije su navele da su im bila povređena prava – to je u pojedinim sudovima učinjeno tako što je sudijama onemogućeno da koriste stari godišnji odmor (iz 2019. godine), jer su ga prema evidenciji suda navodno koristili tokom perioda vanrednog stanja, kada su zbog epidemije određeni broj dana radili od kuće

Saradnici, pripravnici i volonteri su u gotovo svim sudovima tokom vanrednog stanja radili od kuće - u potpunosti ili delimično. Ovo je takođe bilo različito od suda do suda. Većina sudija navodi da ovakva organizacija nije negativno uticala na rezultate rada, da su saradnici redovno obavljali svoje poslove kod kuće. Manji broj sudija osnovnih i viših sudova navodi da je odsustvo saradnika, pripravnika i volontera predstavljalo dodatni pritisak na sudije koje su bile prinuđene da obavljaju i njihove poslove. Sudije žalbenih sudova prepoznaju da ih je odsustvo saradnika, pripravnika i volontera manje pogodilo u odnosu na kolege koje sude u prvom stepenu. Smatraju da nije trebalo linearno primeniti rešenja o odsustvu, već u skladu sa potrebama konkretnog suda i sudija. Takođe navode da se žalbeni sudovi mnogo manje susreću sa strankama, tokom vanrednog stanja gotovo uopšte, pa je pravila o odsustvu i radu od kuće trebalo prilagoditi i ovoj okolnosti.

Advokati navode da je tokom vanrednog stanja za njih postojala naročita neizvesnost u pogledu mogućnosti da pripravnici prisustvuju suđenjima - nekada je to bilo moguće, a nekada ne i razlikovalo se od suda do suda.

Zaštita od zarazne bolesti

Ispitanici ističu da su mere zaštite od zarazne bolesti bile različito primenjivane od suda do suda. Različitost u postupanju naročito su primetili advokati, koji su se nekada i tokom istog dana susretali sa različitim merama koje su primenjivali sudovi. Na primer, u nekim sudovima je, naročito tokom vanrednog stanja, bilo potrebno nositi rukavice i maske, negde samo maske. Isto važi i za pravilo o merenju telesne temperature, koje se razlikovalo od suda do suda. Pojedine sudije su takođe navele nedoslednost u pogledu korišćenja zaštitnih sredstava, kao i negativne reakcije advokature, što je predstavljalo problem za pravosudnu stražu.

“Odluka je bila da će zaposleni koji ne nosi zaštitnu masku biti disciplinski kažnjen.”

-sekretarka osnovnog suda

Sudije navode da su zaštitna sredstva, pre svega maske i dezinfekciona sredstva, bila dostupna u sudu, ali u nedovoljnoj količini. Zbog toga se većina sudija opredelila da samostalno obezbeđuje ova sredstva - smatrajući da ovo nije preveliki teret za njihov budžet, a da sud

svakako nije u mogućnosti da obezbedi dovoljnu količinu zaštitnih sredstava. U pojedinim sudovima su u početku bile obezbeđene pamučne maske, jer drugih nije bilo na raspolaganju. Strankama nije bilo dozvoljeno da ulaze u sudove bez maske (nije bilo važno koja vrsta maske je u pitanju). Kontrolu je sprovodila pravosudna straža. Prema podacima dobijenim od sudija, stranke su u sud retko dolazile bez maske. Ukoliko bi se to dogodilo, dobijali su masku od suda ili bi ih sudije sačekale dok ne odu da je kupe. Postupanje se razlikovalo od suda do suda, ali opšti stav je da sudije nisu dozvoljavale da ovo bude uzrok pogoršanja procesnog položaja stranke.

Sekretari i predsednici sudova navode da je i ono što je bilo dostupno od zaštitnih sredstava u sudovima neretko dolazilo iz donacija građana ili institucija, poput škola ili bolnica. Nekada je to bilo zbog nedostatka sredstava suda, koji je u ove svrhe mogao da koristi samo ranije odobreni budžet za higijenska sredstva, a nekada su donacije bile uzrokovane željom institucija, građana i lokalnih proizvođača da izraze solidarnost sa zaposlenima u sudu koji su svakodnevno bili izloženi mogućnosti zaraze.

Takođe, navodi se da su zaštitna sredstva koja su bila dostupna sudovima bila raspoređivana u sedištima apelacionih sudova, zatim su raspoloživana višim sudovima, a zatim osnovnim. Pojedini ispitanici naglašavaju da je trošak odlaska po ovu opremu bio viši od vrednosti dobijene opreme. Ispitanici pretpostavljaju da su za kupovinu opreme korišćena sredstva Ministarstva pravde. Sudovi su se na početku epidemije obraćali Ministarstvu za pomoć ove vrste.

U pojedinim sudovima sudije su isticale zahtev za postavljanjem zaštitnog pleksiglasa. Za ovaj zahtev je u nekim sudovima bilo razumevanja, dok u većini nije.

Kada je u pitanju održavanje higijene, variraju iskustva od suda do suda - od toga da je temeljno čišćenje i dezinfekcija organizovano jednom nedeljno, do toga da se ona sprovode svakodnevno, više puta. Sudije primećuju da je epidemija pokazala da sudovi mogu biti na daleko višem nivou kada je u pitanju higijena, nego što je to slučaj u redovnim uslovima.

Ispitanici su u potpunosti saglasni da u sudovima nije bilo sistema organizovanog testiranja u slučaju da se neko od zaposlenih razboli. Navode da je ovo predstavljalo problem na najmanje dva nivoa – najpre, informacije o obolelima od COVID-19 su bile dostupne samo na osnovu ličnih informacija i glasina. U tom smislu, čak i oni koji su bili u kontaktu sa obolelim nisu uvek znali da li je potrebno da se testiraju. Čak i kada je bilo izvesno da je neko od kolega bolestan, testiranje se sprovodilo na ličnu inicijativu i o trošku zaposlenog (ukoliko nije imao simptome bolesti). Pored toga, sudije primećuju da su ovakvim odsustvom sistema posebno bili pogođeni zaposleni sa najnižim zaradama - pripadnici pravosudne straže, zapisničari i oni koji održavaju higijenu u sudu. Iako su bili u visokom riziku da se razbole, njihova primanja su izuzetno niska i lični trošak testiranja bi za njih predstavljao značajan izdatak.

Pojedini ispitanici su naveli i dva raznorodna problema koja su se istovremeno pojavila. Sa jedne strane, pojedine sudije su kao razlog za odsustvo sa posla navodile sumnju da su bile u kontaktu sa zaraženom osobom. Sa druge strane, oni koji su bili bolesni i koji bi zbog toga morali da otvore bolovanje, bi u pojedinim sudovima izbegavali da to učine, zbog toga što bi im primanja bila umanjena.

„Nemamo podatke o tome koliko sudija je obolelo od COVID-19. Testiranja u sudu smo organizovali na sopstvenu inicijativu.“

-sudija višeg suda

Pojedine sudije su istakle i da je neprihvatljivo što pravosuđe nema objedinjenu evidenciju o broju obolelih i preminulih od COVID-19.

Nasilje u porodici

Sudije koje inače postupaju u predmetima koji se tiču nasilja u porodici, kako u parničnom, tako i krivičnom postupku, primetili su vidljivo manji broj ovih predmeta tokom vanrednog stanja, u odnosu na redovne okolnosti. U pojedinim sudovima ovaj broj je ostao isti ili se povećao, ali je većina ispitanika primetila tendenciju smanjivanja broja predmeta.

Ispitanici ukazuju da je za stvarne razloge smanjenja broja predmeta u ovoj materiji potrebno sprovesti ozbiljnije istraživanje i da u ovom trenutku mogu samo da iznesu pretpostavke o uzrocima ove pojave. Kao mogući uzrok navedena je smanjena upotreba alkohola, koja inače često vodi nasilju; povišena tolerancija na nasilje u policijskim redovima u vanrednim okolnostima; strah žrtve šta će se desiti učiniocu (u zdravstvenom smislu) ukoliko mu bude određen pritvor ili izrečena neka druga mera u postupku.

Druga zapažanja ispitanika

Na pitanje o drugim zapažanjima, o kojima im nije postavljeno konkretno pitanje, ispitanici su navodili različite primere koje su smatrali ilustrativnim i važnim.

Više ispitanika navodi da je odnos Ustavnog suda prema aktima donetim u posmatranom periodu, a naročito tokom vanrednog stanja, bio neadekvatan i neozbiljan. Smatraju da je Ustavni sud morao biti aktivniji i da je bilo prekasno izjašnjavati se o ključnim aktima kada su oni prestali da važe.

„Parlamentarna i sudska kontrola postupanja izvršne vlasti tokom vanrednog stanja, pa čak i nakon njegovog ukidanja, je potpuno zakazala.“

-sudija višeg suda

Primećeno je da je bilo teško suditi pod maskom. Nekada je svaka izgovorena reč važna, a dešavalo se da sudije ne razumeju dovoljno dobro šta je izgovorio učesnik u postupku.

Više sudija je primetilo da učesnici u postupku, iz različitih razloga, ne mogu da doputuju do suda i da prisustvuju suđenju. Ovo je bilo najizraženije tokom vanrednog stanja, ali je ostalo prisutno tokom čitavog posmatranog perioda.

Ispitanik iz redova advokata je primetio da je tokom službenih odbrana stranaca primetio da su nadležni organi (policija, tužilaštvo i sud) prema ovim okrivljenima postupali suprotno zakonu, naročito kada je u pitanju primena odredaba o otkazu boravka. Kršenje procesnih prava je bilo primetnije u postupcima vođenim prema strancima nego u postupcima prema domaćim državljanima.

Takođe, ispitanik iz redova advokata je primetio da su ljudi osuđeni na tri godine zatvora zbog kršenja epidemioloških propisa pretrpeli ogroman stres, naročito oni koji žive u inostranstvu. Pored toga, da nije bilo vanrednog stanja, tužilaštvo nikad ne bi tražilo određivanje pritvora za ova dela, smatra advokat. Prema njegovom mišljenju, pravno nasilje je bilo najizraženije prema ljudima koji su došli u Srbiju, koji žive ili rade u inostranstvu.

„U vanrednim okolnostima smo morali da nađemo ličnu snagu i stručno znanje da budemo autonomni.“

-sudija osnovnog suda

Jedna sudija je primetila da je tokom obustave rada funkcionisalo stručno usavršavanje putem konferencija i vebinara, da je to bilo dobro. Sudije su bile zainteresovane za edukacije, ali je problem što sudovi nisu dovoljno tehnički opremljeni da bi ovakav sadržaj mogao da se prati iz suda.

Preporuke i zaključci ispitanika

Više ispitanika je zaključilo da su vanredno stanje i epidemija dodatno prikazali najveće probleme pravosuđa - njegove slabe tačke i šta je potrebno uraditi da se situacija poboljša. Sudije ovo opisuju izjavama koje su vrlo slične - da je sada postalo jasno koliko je važno ustavno ustrojstvo pravosuđa; da su nevolja i vanredno stanje ogolile mane sistema.

„Pandemija otkrila pravi karakter vlasti i pravi karakter našeg pravosuđa.“

-advokat

Ispitanici navode da je trebalo je da bude više uputstava VSS-a u pripremi za rad u jesenjem periodu. Utisak je da su sudovi bili nespremni za novi epidemiološki talas, iako je bilo dovoljno vremena da se postupanje bolje isplanira.

„Ko se kako prilagodio je na individualnom nivou - to je zavisilo od čoveka do čoveka. Trebalo je da informisanost bude bolja. Konfuzija i panika koje su vladale u društvu su srazmerno pogodile i pravosuđe“

-sudija višeg suda

Zaključci

Tokom posmatranog perioda, a naročito tokom vanrednog stanja, izvršna vlast je svojim preporukama, a zatim i opštim aktima, uticala na izmenjeni način rada pravosudnih organa. Najznačajnije intervencije su se odnosile na postupanje samo u hitnim predmetima tokom vanrednog stanja, uređivanje rokova u sudskom postupku i mogućnost učešća okrivljenog u prvostepenom krivičnom postupku korišćenjem video-konferencijske veze. Veliki uticaj na rad sudova imali su i epidemiološki propisi, uredbe i odluke o čijem nepoštovanju se pretežno odlučivalo u sudskim postupcima tokom vanrednog stanja, a delimično i nakon njegovog okončanja (tzv. COVID-19 postupci). Ovi postupci su ujedno bili i oni na koje smo najviše obratili pažnju pri prikupljanju podataka o radu sudova.

Odgovori osnovnih sudova u Beogradu, Nišu, Novom Sadu i Kragujevcu o ukupnom broju krivičnih postupaka u kojima se postupalo tokom vanrednog stanja u osnovnim sudovima ukazuju da je rad u sudovima sveden na minimum tokom trajanja vanrednog stanja. U zavisnosti od grada, broj predmeta u radu je iznosio 15-25% u odnosu na broj predmeta u kojima se postupalo nakon ukidanja vanrednog stanja, do 15. septembra. Treba imati u vidu da se do 15. septembra, prema stavovima sudija, tužilaštvo i sudovi nisu potpuno vratili u redovan obim postupanja.

Kada je u pitanju ukupan broj određenih pritvora, sa posebnim osvrtom na pritvore određene za krivična dela iz čl. 248 Krivičnog zakonika (nepostupanje po zdravstvenim propisima za vreme epidemije), čl. 249 Krivičnog zakonika (prenošenje zarazne bolesti), čl. 194. Krivičnog zakonika (nasilje u porodici) i čl. 343 Krivičnog zakonika (izazivanje panike i nereda), tokom vanrednog stanja je, u zavisnosti od grada, od polovine do dve trećine svih pritvora bilo određeno okrivljenima za pomenuta dela. Primećeno je da je pritvor daleko češće određivan muškarcima. Tokom vanrednog stanja, osnovni sudovi u četiri grada su, prema dostupnim podacima, odredili pritvor samo dvema ženama.

Uočljivo je da je pritvor za krivično delo iz člana 248 KZ-a, nepostupanje po zdravstvenim propisima za vreme epidemije, određivan samo u periodu trajanja vanrednog stanja, ali ne i posle njegovog ukidanja. Tužilaštvo je predlagalo deset puta manji broj pritvora za ova dela nakon ukidanja vanrednog stanja, iako je opasnost po javno zdravlje postojala i po ukidanju vanrednog stanja.

Većina sudova je kao osnov za određivanje pritvora navela osobite okolnosti koje ukazuju da će u kratkom vremenskom periodu okrivljeni ponoviti krivično delo ili dovršiti pokušano krivično delo ili učiniti krivično delo kojim preti.

Na posmatranom uzorku je primećen manji broj postupaka koji su vođeni za krivično delo nasilje u porodici za vreme vanrednog stanja u odnosu na vreme nakon njegovog okončanja. Primećen je znatno manji broj postupaka koji su vođeni za krivično delo nepostupanje po zdravstvenim propisima za vreme epidemije kada je vanredno stanje prestalo.

Za značajan broj pravnosnažnih odluka za posmatrana dela zaključeni su sporazumi o priznanju krivičnog dela ili su se okrivljeni odricali prava na žalbu. Odluka donetih po žalbi je bilo izuzetno malo. Okrivljeni, naročito u prekršajnom postupku, nisu imali braniocce.

Analiza pravosnažnih presuda prekršajnih sudova u Novom Sadu, Nišu i Kragujevcu zbog nepoštovanja zabrane kretanja u vreme vanrednog stanja pokazala je da je 98% presuda bilo osuđujuće. 55.3% presuda doneto je na osnovu Uredbe o merama za vreme vanrednog stanja, a 44.7% presuda doneto je zbog kršenja Uredbe o prekršaju za kršenje naredbe ministra unutrašnjih poslova o ograničenju i zabrani kretanja lica na teritoriji Republike Srbije. U tri grada nijedan postupak nije vođen zbog prekršaja propisanih Zakonom o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, sa izuzetkom Novog Sada, gde je pet postupaka pokrenuto na osnovu zakona. Broj postupaka pokrenutih na osnovu zakona je povećan nakon ukidanja vanrednog stanja. 71.8% od ukupnog broja izrečenih sankcija u prekršajnom postupku bile su novčane kazne u iznosu od 50.000,00 dinara.

Sudije period vanrednog stanja pretežno vide kao obustavu rada u kojoj se postupalo samo izuzetno. Nakon ukidanja vanrednog stanja stekli su se formalni uslovi za povratak u redovan režim rada, ali se suđenja se i dalje često odlažu zbog bolesti učesnika u postupku.

Sudovi su, prema stavovima sudija, tokom vanrednog stanja stavljeni u funkciju postupanja u krivičnim predmetima, naročito tzv. COVID-19 predmetima.

Upravljanje pravosuđem tokom epidemije u velikoj meri je bilo prepušteno sudovima, odnosno predsednicima sudova i sudskim upravama. Visoki savet sudstva je bio pasivan i spor i nije se snašao u novoj situaciji.

Odluke izvršne vlasti su u značajnoj meri uticale na rad pravosuđa. One su usvajane bez konsultacije sa predstavnicima pravosuđa, što nije bilo dobro. Zbog toga su doneti propisi bili međusobno kontradiktorni, korišćena je loša pravna tehnika, formulacije su bile problematične i nejasne. Ustavni sud je bio potpuno pasivan i nije ispunjavao svoju osnovnu ulogu, procenu ustavnosti i zakonitosti akata donetih tokom trajanja epidemije.

Stavovi sudija o upotrebi video-konferencijske veze tokom suđenja u vanrednom stanju se razlikuju. Dok su jedni ovu mogućnost videli kao legitimnu, u skladu sa zakonom, drugi su je doživljavali kao uskraćivanje prava okrivljenom koje je u suprotnosti sa Ustavom i Zakonikom o krivičnom postupku.

Većina sudija smatra da posao suda nije bio da ocenjuje da li su pomenuti akti izvršne vlasti po kojima su postupali doneti u skladu sa Ustavom i zakonom, da je to isključivo zadatak Ustavnog suda. U manjini su sudije koje smatraju da je sud imao procesnu mogućnost, ali i ustavnu obavezu, da ove akte preispita u svakom pojedinačnom slučaju.

Ispitanici su u potpunosti saglasni da se o najvažnijim organizacionim aspektima rada odlučivalo u sudu. Mere zaštite od zarazne bolesti bile su različito primenjivane od suda do suda. Zaštitna sredstva, pre svega maske i dezinfekciona sredstva, bila su dostupna u sudu, ali u nedovoljnoj količini. Većina sudija se opredelila da samostalno obezbeđuje ova sredstva.

Jedan od problema je ostvarivanja prava građana na pristup sudu u građanskoj materiji tokom vanrednog stanja, naročito u pogledu radnih prava građana u kojima se suđenja uopšte nisu održavala. Ispitanici iz redova sudija su potvrdili da su i njima bila ugrožena radna prava, ali ni oni, kao ni drugi građani u tom trenutku nisu mogli da ih zaštite.

U sudovima nije bilo sistema organizovanog testiranja u slučaju da se neko od zaposlenih razboli, a pravosuđe ne raspolaže ukupnim brojem obolelih i umrlih od COVID-19.

Vanredno stanje i epidemija dodatno su prikazali najveće probleme pravosuđa - njegove slabe tačke i ukazali šta je potrebno uraditi da se situacija poboljša.

Preporuke

Preporuke opšteg karaktera

<i>Preporuka</i>	<i>Nadležni organ</i>
<i>Zakonodavna i izvršna vlast u nastavku trajanja epidemije treba da se uzdrže od normativnih intervencija koje se odnose na rad pravosuđa. Sve intervencije koje su nužne neophodno je sprovesti u konsultaciji sa predstavnicima pravosuđa. Postojeći zakonski i ustavni okvir pruža dovoljno uslova za funkcionisanje pravosudnih organa i u vreme vanredne situacije, odnosno vanrednog stanja. Normativnim izmenama donetim bez učešća predstavnika pravosudnih organa narušava se nezavisnost suda i samostalnost tužilaštva.</i>	<ul style="list-style-type: none">✓ Narodna skupština Republike Srbije✓ Vlada Republike Srbije✓ Ministarstvo pravde✓ Visoki savet sudstva✓ Državno veće tužilaca✓ Vrhovni kasacioni sud
<i>Izvršna vlast u nastavku trajanja epidemije treba da se u potpunosti uzdrži od mešanja u rad pravosuđa u konkretnim postupcima. Potrebno je da se Ministarstvo pravde i izvršna vlast u celosti uzdrže od mešanja u rad pravosudnih organa, naročito propisivanjem obaveznog postupanja u predmetima, poput odluka o</i>	<ul style="list-style-type: none">✓ Vlada Republike Srbije✓ Ministarstvo pravde✓ Predsednik Republike Srbije

obaveznom predlaganju pritvora, uputstava za najstrože kažnjavanje i vođenja disciplinskih postupaka protiv zaposlenih u pravosuđu.

Preporuke koje se odnose na pristup pravdi

Preporuka	Nadležni organ
<p><i>Analizirati uslove u kojima su se odvijala suđenja u tzv. COVID-19 predmetima. Potrebno je da Vrhovni kasacioni sud u saradnji sa sudovima izvrši analizu uslova u kojima su se odvijala suđenja u tzv. COVID-19 predmetima, pre svega kada je u pitanju poštovanje prava okrivljenog.</i></p>	<ul style="list-style-type: none">✓ Vrhovni kasacioni sud✓ Apelacioni, viši i osnovni sudovi✓ Republičko javno tužilaštvo
<p><i>Doneti propise za sudove u slučajevima vanrednih situacija poput epidemije virusa COVID-19 o načinu na koji se ostvaruje učešće javnosti u sudskim postupcima.</i></p>	<ul style="list-style-type: none">✓ Visoki savet sudstva✓ Vrhovni kasacioni sud
<p><i>Preispitati razloge izuzetno visokog procenta osuđujućih prekršajnih presuda. Potrebno je da Vrhovni kasacioni sud, u saradnji sa prekršajnim sudovima, preispita razloge za izuzetno visok procenat osuđujućih presuda (98%) u prekršajnom postupku u tzv. COVID-19 predmetima.</i></p>	<ul style="list-style-type: none">✓ Vrhovni kasacioni sud✓ Prekršajni sudovi
<p><i>Voditi računa o svrsi prekršajnog kažnjavanja i u slučajevima epidemije i drugih vanrednih okolnosti. Kažnjavanjem se ne sme dovoditi u pitanje egzistencija ekonomski i</i></p>	<ul style="list-style-type: none">✓ Prekršajni sudovi

socijalno najugroženijih građana.

Omogućiti zamenu novčane kazne izrečene u prekršajnom postupku zbog prekršaja zabrane kretanja kaznom rada u javnom interesu. Ovo je naročito bitno sprovesti prema onim građanima koji su nezaposleni i ekonomski ugroženi, budući da izuzetno visoke prekršajne kazne propisane za ove prekršaje mogu dovesti veliki broj građana u tešku egzistencijalnu situaciju.

Ovim bi se ispunila svrha prekršajnog kažnjavanja i sprečilo preinačenje novčane kazne u kaznu zatvora, koja bi imala podjednako negativan efekat.

Analizirati razloge za smanjen broj pritvora određenih za krivično delo nasilje u porodici kako bi žrtve nasilja u porodici u buduće dobile adekvatnu pravnu zaštitu i u vanrednim okolnostima.

- ✓ Ministarstvo pravde
- ✓ Uprava za izvršenje krivičnih sankcija
- ✓ Prekršajni sudovi

- ✓ Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja
- ✓ Ministarstvo pravde
- ✓ Ministarstvo unutrašnjih poslova
- ✓ Republičko javno tužilaštvo
- ✓ Visoki savet sudstva
- ✓ Vrhovni kasacioni sud
- ✓ Apelacioni, viši i osnovni sudovi
- ✓ Koordinaciona tela za zaštitu od nasilja u porodici

Preporuke koje se odnose na institucionalni položaj sudstva

<i>Preporuka</i>	<i>Nadležni organ</i>
<i>Ojačati ulogu Visokog saveta sudstva i omogućiti mu efikasno upravljanje pravosuđem u vanrednim okolnostima. Potrebno je da Narodna skupština izmenama Ustava i zakona ojača ulogu Visokog</i>	<ul style="list-style-type: none">✓ Narodna skupština Republike Srbije✓ Odbor narodne skupštine za ustavna pitanja i zakonodavstvo✓ Visoki savet sudstva✓ Ministarstvo pravde

saveta sudstva i omogući mu efikasno upravljanje pravosuđem u vanrednim i epidemijskim okolnostima, uključujući tu i raspolaganje sudskim budžetom.

Preporuke koje se odnose na organizaciju rada sudova

<i>Preporuka</i>	<i>Nadležni organ</i>
<i>Uspostaviti sistem testiranja i evidencije obolelih i umrlih od COVID- 19 za zaposlene u pravosuđu, sve dok traje epidemija.</i>	<ul style="list-style-type: none">✓ Ministarstvo zdravlja✓ Ministarstvo pravde✓ Visoki savet sudstva✓ Državno veće tužilaca