

Збирни коментар Радне групе НКЕУ за Поглавље 23 на нацрте правосудних закона

Уводна реч и коментари на процес

У циљу независности правосуђа, а у контексту увојених амандмана на Устав РС у делу који се односи на правосуђе и новог Уставног закона у фебруару 2022. године, Република Србија се обавезала да спроведе и свеобухватну реформу системских правосудних закона (активност 1.1.1.2.). Радна група НКЕУ за Поглавље 23 је током године инсистирала на што ранијем приступању изменама ових закона, пре свега *Закону о судијама*, *Закону о уређењу судова*, *Закону о јавном тужилаштву*, *Закону о Високом савету судства* и *Закону о Високом савету тужилаштва*, а потом и Закона о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава, и Закона о Правосудној академији.

У складу са тим РГ НКЕУ за Поглавље 23 упутила је *Министарству правде* 3. марта 2022. године писмо уз подсећање да је и Венецијанска комисија посебно указала на потребу да се законом ближе одреде критеријуми у вези са условима за избор истакнутих правника који треба да буду чланови правосудних савета, начин одлучивања и организација рада правосудних савета, као и одредбе о буџетској аутономији правосудних савета. Радна група је инсистирала на активном укључењу у израду закона, било на начин да делегира чланове радних група или у својству посматрача рада радне групе, са могућношћу давања коментара у раним фазама израде нацрта, очекујући да формиране радне групе испуњавају стандарде јавности рада и транспарентности, да буду објављена имена чланова група, процедурална правила за поступање, као и да њихов рад буде отворен за заинтересовану јавност.

Коначно, 21. марта 2022. Министарство правде организовало је округли сто ***Представљање планова за израду новог сета правосудних закона и Акционог плана за спровођење Стратегије развоја правосуђа за период 2020-2025*** у циљу представљања начина укључивања чланица РГ НКЕУ за Поглавље 23 у раду радних група које ће припремати нацрте правосудних закона.

Формиране су две радне групе за израду правосудних закона 15. априла 2022. године – Радна група за израду радног текста Закона о јавном тужилаштву и Закона о Високом савету тужилаштва и Радна група за израду радног текста Закона о уређењу судова, Закона о судијама и Закона о Високом савету судства. Радна група НКЕУ за

Поглавље 23 добијала је извештаје са седница, али је одбијена посматрачка улога организација цивилног друштва уз појашњење да се у чланству радних група налазе и чланови струковних удружења који су у саставу Радне групе НКЕУ. Самим тим, цивилно друштво није имало јасан увид у садржину радних верзија закона, док су радне групе радиле на њима.

За разлику од процеса промене Устава где су записници и стенограмске белешке објављивани у кратком року, у овом процесу нисмо имали тај ниво транспарентност рада радних група, док су извештаји које је израдио тим Савета Европе достављани неколико седмица након одржаних састанака. Зато сматрамо да је, упркос доброј одлуци да се у радне групе укључе представници струковних удружења, пропуштањем прилике да се организацијама цивилног друштва да статус посматрача, по моделу на који је то дато Савету Европе, пропуштена и прилика да се јавности представи и схватање правосуђа, разлози за оптирање за одређена решења, те у ходу укаже на побољшање решења из домена транспарентности и заштите људских права и тиме поспешити демократски дијалог и легитимност процеса.

Радне верзије свих правосудних закона послате су 15. септембра 2022. године Венецијанској комисији на експертизу, која ће дати своје мишљење о судским законима на пленарној седници заказаној за 21. и 22. октобар 2022. године, док ће мишљење о тужилачким законима усвојити на својој децембарској пленарној седници. Сматрамо важним кораком то што је Министарство правде ипак одлучило да направи сет консултација пре него се отвори јавна расправа, те да у те консултације укључи цивилно друштво окупљено у оквиру Радне групе НКЕУ за Поглавље 23. Како је планирано да се јавна расправа настави после корекција законских решења у складу са експертизом Венецијанске комисије, као и са коментарима датим на консултативним састанцима у седиштима Апелационих судова, састанку са Радном групом НКЕУ за Поглавље 23 и пристиглим писаним прилозима, сматрамо да је изразито важно пријемчиво погледати примљене предлоге и јасно и транспарентно представити ниво и образложење поводом прихваћености истих пре отварања јавне расправе.

Радна група НКЕУ за Поглавље 23 остаје при свим коментарима изнетим на састанку ***Представљање Првих радних текстова закона у области правосуђа Радној групи за Поглавље 23 Националног конвента ЕУ*** одржаном у Палати Србија, 23. септембра 2022. године. У наставку Вам достављамо први **Збирни коментар Радне групе Националног конвента о Европској унији (НКЕУ) за Поглавље 23 на нацрте правосудних закона** објављене у септембру 2022. године. Коментаре је доставило укупно 8 чланица Радне групе НКЕУ за Поглавље 23 и то:

- Алумни клуб Правосудне академије
- Центар за правосудна истраживања ЦЕПРИС
- Друштво судија Србије
- Комитет правника за људска права ЈУКОМ
- НАЛЕД
- Партнери за демократске промене Србија
- Удружење јавних тужилаца Србије
- Форум судија Србије

Као прилог овом документу достављамо и оригиналне прилоге које су организације чланице проследиле координатору Радне групе, који у целини такође чине део Збирног коментара.

Садржај

Уводна реч и коментари на процес	1
Коментари на законе	5
Закон о судијама	5
• Алумни клуб Правосудне академије.....	5
• Центар за правосудна истраживања ЦЕПРИС.....	11
• Друштво судија Србије.....	25
• Форум судија Србије.....	45
Закон о Високом савету судства	49
• Алумни клуб Правосудне академије.....	49
• Центар за правосудна истраживања ЦЕПРИС.....	50
• Друштво судија Србије.....	61
• Комитет правника за људска права ЈУКОМ	67
• Форум судија Србије.....	71
• Партнери за демократске промене Србија.....	73
Закон о уређењу судова	75
• Центар за правосудна истраживања ЦЕПРИС.....	75
• Друштво судија Србије.....	84
• НАЛЕД.....	86
• Партнери за демократске промене Србија.....	87
• Форум судија Србије.....	90
Закон о јавним тужиоцима	92
• Удружење јавних тужилаца Србије.....	92
Закон о Високом савету тужилаштва	93
• Комитет правника за људска права ЈУКОМ	93
• Партнери за демократске промене Србија.....	93
• Удружење јавних тужилаца Србије.....	94

Коментари на законе¹

Закон о судијама

✚ Алумни клуб Правосудне академије

АКПА заговара суштинску промену у начину избора судија, због чега предлоге реформе ове области даје кроз посебну главу овог коментара која садржи образложење предложених решења, који предлог је достављен Министарству правде 20.07.2022. године.

ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ

Материјална независност (Члан 5.)

Сматрамо да би овим законом поред плате судије било потребно одредити и пензију судије, јер се управо овим, а не другим законима, гарантује материјална независност у складу са достојанством и степеном одговорности судије, односно бившег судије. У противном, ова одредба остаје као празна прокламација у односу на пензије судија.

Потребно је прописати:

Судија има право на пензију у висини 80% основне палте судије суда у коме је обављао судијску функцију најмање три године пре пензионисња.

Материјални положај судије

Основна плата (Члан 41.)

Предлажемо да одредба члана 41. став 4. Закона о судијама гласи:

Основицу за обрачун и исплату плате судије представља просечна нето зарада у Републици Србији, према последњем расположивом податку органа надлежног за делатност статистике пре утврђења предлога буџета Републике Србије за следећу годину.

У вези са предложеном одредбом члана 41. Закона о судијама, АКПА указује на потребу побољшања материјалног положаја судија, што је битан предуслов њихове независности и достојанства.

¹ Због обима документа, наводићемо само чланове закона без цитирања целог члана. Ради прегледности, издвојени су само чланови закона који су предмет коментара, а сви коментари и предлози за измену писани су црвеном бојом.

Наиме, позната је чињеница да су судије у Србији најмање плаћене у региону и Европи (и то како са аспекта апсолутних износа, тако и са аспекта односа просечне плате и судијске плате), те да плата коју они остварују није ни изблиза у складу са обимом посла који врше и одговорности коју носе. С тим у вези потребно је побољшати предложену одредбу која се односи на материјални положај судија и основну плату, те пронаћи механизам за обрачун основне плате који би био ван компетенција органа законодавне и извршне власти. Сматрамо да предложено решење, према ком се основна плата одређује множењем коефицијената за обрачун и исплату плата са основицом за обрачун и исплату плате (став 3.), а основица за обрачун и исплату плате судије утврђује Законом о буџету (став 4.), није оптимално из разлога што основицу везује за Закон о буџету, сходно чему и судијска плата директно зависи од одлука друге две гране власти. На тај начин се оставља простор за утицај законодавне и извршне власти на судску и сужава простор независности правосуђа. Мишљења смо да основица мора бити прописана Законом о судијама и да као таква буде стална категорија, а не подложна променама у буџетском законодавству. АКПА заступа став да основицу треба да представља просечна нето зарада у Републици Србији, према званичним подацима органа надлежног за делатност статистике, те да такву основицу треба множити са коефицијентом из предложене одредбе члана 43. Закона о судијама, који варира у зависности од платне групе судије из предложене одредбе члана 42. Закона о судијама.

Уколико

знамо да је просечна нето зарада у Републици Србији у јуну 2022. године износила 74.302,00 динара, уз задржавање постојећих коефицијената, то би водило повећању основних плата за носиоце судијске функције, као и за полазнике Правосудне академије, чије плате су везане за плате судија.

Платне групе судија (Члан 42.)

АКПА сматра да је потребно висину плата судије прекршајног суда изједначити са висином плата судија основних судова, због чега је потребно да се сврстају у исту платну групу.

Увећање основне плате судије (Члан 46.)

Предлажемо да члан 46. гласи:

Основна плата судије се може увећати од 10% до 50% уколико је услед повећаног обима посла, прилива предмета, непопуњености судијских места или из других разлога потребно повећено ангажовања судија које обављају судијску функцију.

Основна плата судије који поступа у предмету кривичног дела са елементом организованог криминала и ратног злочина, може се увећати до 100%.

Одлуку о увећању основне плате доноси Високи савет судства.

Основна плата заменика председника суда увећава се за 50% увећања из члана 44. став 1. овог закона.

У Нацрту Министарства правда полази се од категорије – непопуњеног судијског места као услова за увећање основне плате. Наведени приступ је само делимично оправдан, јер непопуњеност судијских места доводи до повећаног обима посла преосталих поступајућих судија. Међутим, до повећаног обима посла могу довести и други разлози, као што је повећан прилив предмета, посебно код тзв. масовних спорова, затим недовољан број помоћног судијског особља и сл. Стога је предложени критеријум – повећано ангажовање судија који обављају судијску функцију примереније решење, јер увећана накнада терба да се исплаћује управо за повећано ангажовање судија.

У неким случајевима ће избор свих судија по систематизацији судијских места решити проблем прекомерног рада судија, али у неким случајевима ће то само ублажити преоптерећеност. Поред тога, оптерећеност послом некада има само привремени карактер због којег није потребно проширење систематизације, па решење које АКПА предлаже би више одговарало овим ситуацијама. Одлуку о увећању основне плате би доносио ВСС, који би био у прилици да сагледа целокупну стање конкретног суда и радну ангажованост судија.

ИЗБОР СУДИЈЕ

Предлог Алумни клуба Правосудне академије за реформу система избора носилаца правосудних функција²

Уставни закон за спровођење Акта о промени Устава Републике Србије, прописује обавезу законодавцу да у року од годину дана треба са усвојеним амандманима да усагласи законе о судијама, тужиоцима, Високом савету судства и Високом савету тужилаштва. При извршавању ових обавеза, првенствено би требало водити рачуна о испуњавању оних критеријума и стандарда који су били мотив за започињање правосудне реформе.

Стратегијом развоја правосуђа за период од 2020-2025 донетом од стране Владе Републике Србије у циљу остваривања прелазних мерила и испуњавања критеријума из Поглавља 23 али и новоствореног кластера који се односи на владавину права, истакнуто је: “да би се могло сматрати да је правосуђе једне државе независно и самостално, неопходно је да поступак предлагања, избора, напредовања, премештаја и престанак правосудне функције буде заснован на јасним, објективним и унапред прописаним

² Достављен Министарству правде 20.07.2022. године.

критеријумима, правичан, транспарентан и ослобођен утицаја законодавне и извршне власти”. У питању су циљеви постављени као стандарди у међународним акатима³

Извештај Европске уније о напретку Србије у процесу евроинтеграција за 2021. годину наводи да: “систем избора носилаца правосудних функција и оцењивање рада судија и тужилаца треба темељно да се ревидира након усвајања уставних амандмана, како би се омогућило да избор и каријера носилаца правосудних функција буду базирани на компетенцијама”.

Актуелни систем избора и напредовања у правосуђу у Републици Србији оцењен је од стране свих домаћих и међународних институција као нетранспарентан, анахрон и заснован на потпуној дискрецији, те је као такав погодан средство за корумпирање носилаца правосудних функција. Ужива ниско поверење грађана, а још ниже поверење самих судија и тужилаца, како је показао низ анонимних анкета спроведених међу носиоцима правосудних функција⁴.

У јавном дискурсу, непрестано се потенцира питање “ко ће бирати судије”, а мало се говори о кључном питању - “како ће се бирати судије”. Када је у питању први избор на правосудну функцију, актуелне процедуре нису засноване на било каквим објективним мерилима. Успех на студијама и дужину студирања, правосудни савети уопште не морају да узму у обзир приликом избора кандидата (и то најчешће и не чине), на правосудном испиту не врши се диференцирање кандидата према оствареном успеху већ практично сви кандидати само добијају потврду о положеном испиту, вредновање судијских сарадника током рада у судовима је потпуно обесмишљено и сви добијају максималне оцене, а тестови које током конкурсних процедура организују правосудни савети су пука формалност и готово сви кандидати и те тестове полажу са максималном оценом. Резултат оваквог дисфункционалног система је да правосудни савети након обављених конкурсних процедура имају по више стотина кандидата који су формално једнаки и тиме је отворен простор за неограничену дискрецију и арбитрарност у избору.

³ У Препоруци CM Rec (2010) 12 Комитета министара државама чланицама о судијама се наводи “Све одлуке које се тичу професионалне каријере судија треба да се заснивају на објективним критеријумима, а избор судија и њихово напредовање треба да се заснива на заслугама, уз узимање у обзир квалификација, интегритета, способности и ефикасности.”

⁴ У публикацији Ставови судија и тужилаца о правосуђу у Србији, истраживања, анализа и препоруке, АКПА 2017, која је заснована на анонимној анкети у којој је учествовало 1603 носилаца правосудне функције 74,63% судија се изјаснило да је начин избора судија нетранспарентан и 84,07% судија се изјаснило да не верује да се избор судија и њихово напредовање врши искључиво по објективним критеријумима.

<https://www.alumni-pars.rs/wp-content/uploads/2017/12/%D0%A1%D0%A2%D0%90%D0%92%D0%9E%D0%92%D0%98-%D0%A1%D0%A3%D0%94%D0%98%D0%88%D0%90-%D0%98-%D0%A2%D0%A3%D0%96%D0%98%D0%9B%D0%90%D0%A6%D0%90-for-web-final.pdf>

Начела на којима је заснован законски предлог

Начело неповредивости и недељивости овлашћења Високог савета судства да бира судије. Чланом 150 став 2 Устава Републике Србије прописано је да судије у Републици Србији бира Високи савет судства. Јасно је да овлашћења овог органа са највишим гаранцијама независности, не би требало при избору судија да буду ограничена од стране било ког другог органа или институције у Републици Србији, већ само критеријумима и процедурама за избор судија прописаним Законом о судијама. Систем према коме би се правосудним саветима превише сузио круг потенцијалних кандидата који могу да буду бирани на правосудну функцију није добар јер би практично обесмислио изборна овлашћења тог тела. Али је једнако лош систем избора према коме и након спроведених конкурсних процедура, није извршена никаква суштинска диференцијација кандидата и избор је препуштен потпуној дискрецији.

Начело избора заснованог на мерљивим и објективним критеријумима. Вредновање кандидата који долазе из различитих средина и професија: судијских сарадника, адвоката, запослених у компанијама, банкама, канцеларијама јавних бележника или јавних извршитеља, или пак корисника почетне обуке на Правосудној академији – изузетно је захтеван и компликован процес. Стога се постојање сложених и вишеструких тестова знања и практичних вештина који се спроводе како усмено тако и писмено, намеће као нужна претпоставка било каквог објективног избора у правосуђу.

Начело оспособљености носилаца правосудне функције. Ово начело се реализује кроз обавезну претходну обуку свих лица која се први пут бирају/ступају на правосудну функцију. Консултативно веће европских судија је у свом мишљењу бр. 4 још 2003. године истакло да сматра да сва лица која ступају први пут на правосудну функцију би требало да прођу претходну обуку, без обзира на године радног искуства у струци, јер је ипак за све новоизабране то једно ново окружење које обухвата посебан вид обавеза и одговорности. Такође, како је истакнуто у наведеном мишљењу, та обука не би могла да буде кратка и несадржајна ради задовољења пуне форме. Да би обука за судијску и тужилачку функцију била озбиљна, дуготрајна и садржајна она се не може организовати за неограничен број кандидата, јер за то не постоје довољни финансијски ресурси, већ само за оне који ће заиста и ступити на правосудну функцију.

Начело јасне и предвидиве правосудне каријере. У актуелном тренутку у правосуђу Републике Србије, осим ретких изузетака, суштински постоје два карактеристична пута за долазак на правосудну функцију – кроз обављање послова стручних сарадника у правосудним органима, или кроз упис и завршетак обуке на Правосудној академији. Јасно је да даље опстајање оваквог дуализма води сталној непредвидивости избора и стручних сарадника и свршених полазника почетне обуке Правосудне академије и додатно отежава успостављање јединствених критеријума избора и напредовања. Потенцијално решење требало би да садржи интеграцију ова два система.

Начело јавности и транспарентности процеса. Доследна примена овог начела важна је ради враћања поверења стручне и опште јавности у правосудне изборе и правосуђе у целини. Ако сваки грађанин буде могао да врши непосредан увид у процес селекције судија и тужилаца, ако кроз тај приступ увиди да се селекција врши на основу објективних и мерљивих критеријума, свакако да ће са много већим поверењем и сигурношћу приступати суду и прихватати одлуке које тај суд доноси.

Начело правног средства. Овај предлог отклања недостатак постојеће процедуре која не предвиђа делотворан правни лек за кандидате који нису изабрани на правосудну функцију. Стога је предвиђено да се кандидат након сваке фазе поступка може користити адекватним правним средством. Тако након писаног тестирања сваки кандидат може поднети приговор на оцену Комисије за писано тестирање Високом савету судства, а против одлуке о избору на функцију кандидати могу покренути управни спор пред Управним судом, који је дужан да о тужби одлучи у хитном поступку. Такође, предложено је да одлука о избору кандидата мора бити образложена и да је у образложењу одлуке Високи савет судства дужан да за сваког кандидата који је приступио разговору посебно образложи број бодова додељених на разговору.

Предлог као услов за ступање на функцију поред завршене обуке за судије на Правосудној академији предвиђа и заклетву пред председником Републике Србије. Сматрамо да се заклетва као свечани чин иницијације мора задржати и у новом систему избора. У светлу уставних амандмана, према којима Народна скупштина више нема никакве ингеренције у поступку избора судија, сматрамо да би судије заклетву требало да полажу пред председником Републике Србије који према члану 111 Устав Републике Србије изражава државно јединство Републике Србије⁵. Важно је напоменути да председник Републике Србије не би у овој процедури имао никаква изборна овлашћења, већ протоколарну и симболичну функцију, као што је то случај у великом броју европских држава.

⁵ Подсећамо да је Венецијанска комисија у Мишљењу CDL - AD(2007)004 критиковала доскорашње уставно решење према коме је избор судија био поверен Народној скупштини и сугерисала да уместо тога именовање судија буде прерогатив председника Републике (по предлогу кандидата датом од Високог савета судства). Заклетва не подразумева овлашћење да се именује судија, већ представља искључиво свечани чин у коме се судија заклиње народу као носиоцу суверености да ће своју функцију вршити верно Уставу и закону, по најбољем знању и умећу и служити само истини и правди.

Центар за правосудна истраживања ЦЕПРИС

ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ⁶

- Независност (Члан 2.)

Мења се члан 2. тако да гласи: *Судија је у вршењу судијске функције независан и суди на основу Устава, општеприхваћених правила међународног права, потврђених међународних уговора и праксе међународних тела која надзиру примену међународних стандарда људских права, закона и других општих аката, када је то предвиђено законом.*

Забрањен је и кажњив сваки недозвољени утицај на судију у вршењу судијске функције.

Образложење: Нацрт законског решења је мањкав јер прокламује независност судије само у поступању и доношењу одлука а и изазива дилему да ли судије суде на основу свих прихваћених извора међународног права.

Зато се новим решењем независност судије гарантује у вршењу судијске функције како у судском поступку тако и друштву. Осим тога прецизирају се и хијерархијски правилно распоређују извори права којима је судија једино везан у вршењу судијске функције. Тиме се отклања дилема у погледу примене извора међународног права, а што је израз и потврда прихватања стандарда афирмисаних у самом Уставу и упоредном праву.

Изричитом забраном сваког недозвољеног утицаја на судију у вршењу судске функције уз даљу разраду у закону, гаранција независности судије како у погледу њихове активности тако и у погледу запошљавања, именовања до старосне границе за пензионисање, напредовања, непреместивости, обуке, судијског имунитета, дисциплине, накнаде и финансирања судства, као и увођењем механизма за спречавање угрожавања независности преко допуштених видова утицаја, обезбеђује се да судије суде и пресуђују само на основу чињеница и права без било каквог спољног утицаја, уз потпуни капацитет ангажовања како у судском поступку тако и друштву.

Предложено решење је усаглашено са међународним изворима чланом 4 Magna Carta судија, Студијом бр.494/2008 – Европске комисије за демократију путем права (Венецијанска комисија) Извештај о независности правосудног система, Део I Независност судија, Мишљењем бр.1 (63) Консултативног савета европских судија (КВЕС), Препоруком CM/Rec (2010)12 поглавље 23 и Експанаторном меморандуму (пасус 25), Препоруком R(94)12, Принцип I(2)(a)(i), Принцип I(2)(d).

⁶ Аутори: Миодраг Јовановић, редовни професор катедре за теорију, социологију и филозофију права Правног факултета Универзитета у Београду, председник Управног одбора ЦЕПРИС-а и Гордана Видојковић, судија кривичног одељења Вишег суда у Пожаревцу, чланица ЦЕПРИС-а.

- Сталност и непремостивост (Члан 3)

Мења се члан 3. тако да гласи:

Судијска функција је стална и траје од избора за судију до наступања услова за престанак судијске функције.

Судија врши судијску функцију у суду за који је изабран и само уз своју сагласност може бити премештен или упућен у други суд исте врсте и степена или нижег степена.

У случају укидања суда или претежног дела надлежности суда за који је изабран, судија може, изузетно, без своје сагласности, бити трајно премештен или привремено упућен у други суд исте врсте и степена или непосредно нижег степена, уз гарантовање зараде коју је имао у суду из кога је премештен, ако је повољнија по њега.

Суду је укинут претежни део надлежности ако је услед промене стварне надлежности или оснивања новог суда смањен потребан број судија у суду.

Образложење: Мења се члан 3. Радне верзије Закона о судијама тако да се предложеним решењем експлицитно јемчи континуитет судијске функције од тренутка избора до испуњења услова за њен престанак. Непремостивост судије се гарантује прописивањем сагласности судије за премештај или упућивање у други суд али и експлицитним навођењем изузетака када се то чини без његове сагласност и то навођењем врсте и степена суда уз гаранцију зараде коју је имао ако је по њега повољнија. Предложеним решењем се отклања и упитност уставности постојећег законског решења које предвиђа могућност упућивања у други државни орган, институцију док члан 147. Устава такву могућност експлицитно ограничава само на суд.

Неопходност вршења поменутих измена произилази како из потребе за усаглашавањем са Уставом тако и са међународним правним стандардима и Повељом о закону за судије (пасус три под називом „Именовање и сталност“), Препоруком CM/Rec(2010)12 пасус 49, Експланаторном меморандуму (пасус 54 “Мандат и непремостивост“), Студијом Венецијанске комисије бр.494/2008 члан 5.

- Одржавање поверења у независност и непристрасност (Члан 4.)

Члан 4. требало би изменити тако да гласи:

Судија је дужан да у свакој прилици одржи поверење у своју независност и непристрасност.

Судија је дужан да непристрасно суди по својој савести, у складу са властитом проценом чињеница и тумачењем права, уз обезбеђивање правичног суђења и поштовања свих права странака гарантованих Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и праксом међународних тела која надзиру

примену међународних стандарда људских права, закона и других општих аката када је то предвиђено законом.

Службе, послови и поступци неспојиви са судијском функцијом одређују се законом.

Сви органи јавне власти и јавни функционери дужни су да својим поступањем и понашањем одржавају поверење у независност и непристрасност судија и судова.

Кажњивост за нарушавање поверења у независност и непристрасност судија и судова одређује се законом.

Образложење: Нацрт законског решења је недоследан сам себи и сужава ниво зајемчених права и у односу на важеће законско решење. Измену је неопходно извршити како би се грађанима гарантовала заштита, не само процесних, већ свих права и то на основу свих извора права који се наводе у члану 2. став 2. Закона. Такође, предвиђа се и кажњивост за нарушавање поверења у независност и непристрасност судија и судова уз преузимање решења из важећег Закона у погледу обавезе државних органа и функционера. Предложено решење је у складу са Општим принципима УН, став 2, као и Препоруком R(94)12, Принцип I(2)(d), па је и нејасно зашто се у радној верзији Закона није извршило усклађивање са међународним правним стандардима већ се сужавао ниво достигнуте заштите прописивањем обавезе само за органе јавне власти и јавне функционере.

- Материјална независност судија (Члан 5.)

Члан 5. требало би изменити тако да гласи:

Судија има право на зараду и пензију у складу са достојанством судијске функције и обимом дужности.

Зарада судије одређује се овим законом и не може се смањивати.

Зарада и пензија судије усклађују се са трошковима живота на годишњем нивоу.

Образложење: Ради што потпуније афирмације судске независности предложено решење прописује материјалне гаранције сваког судије, како уређењем зараде законом, тако и прописивањем забране њиховог смањивања уз обавезу повећања зараде и пензије у складу са повећањем трошкова живота. Овакво решење је у складу са Мишљењем КВЕС бр. 1 (2001) и Препоруком бр. R(94)12, члан 6. Европске повеље о закону за судије, Студијом Венецијанске комисије бр. 494/2008. Радна верзија Закона не предвиђа забрану смањивања плата, као ни повећања у складу са порастом трошкова живота, па га зато и треба мењати јер су још 1787. године уставописци Устава САД уочили да смањење плата судијама може бити средство за недозвољен утицај на судије и судове.

- Имунитет (Члан 6.)

Члан 6. мења се и гласи:

Судија и судија поротник не могу бити позвани на одговорност за изражено мишљење у вези са вршењем судијске функције или за гласање приликом доношења судске одлуке, осим ако учини кривично дело кршење закона од стране судије.

Судија не може бити лишен слободе у поступку покренутом због кривичног дела учињеног у вршењу судијске функције без одобрења Високог савета судства.

Образложење: Важеће законско решење, као и Радна верзија Закона, ову материју уређују само у односу на судије, иако судије поротници као и професионалне судије имају иста права укључујући право да изразе мишљење и гласају. Зато се предложеном изменом утврђује да, осим судије, ни судија поротник не може бити позван на одговорност, а њихов имунитет се у смислу Студије 494/2008 (пасус бр 59), као и Мишљењу бр.3 КВЕС, уређује искључиво као функционални имунитет.

- Право на удруживање (Члан 8.)

Изменити наслов и садржину члана 8. тако да гласе:

Право на удруживање и јавно деловање

Судије имају право на удруживање у струковна и стручна удружења и на јавно деловање ради унапређења струке и заштите самосталности и независности судова и судија.

Право струковног и стручног удруживања подразумева и учешће у активности удружења у току радног времена, ако се тиме не ремети рад у суду.

Образложење: Оваковом изменом се, у складу са међународним стандардима, регулише право судија, не само на удруживање, већ и на јавно деловање, па тиме и слободно изражавање у ситуацијама које су спојиве са судијском функцијом, а о чему се говори и у извештају Венецијанске комисије о слободи изражавања за судије.

ПОЛОЖАЈ СУДИЈЕ

2. Непремостивост судије

Појам

Члан 18. у ставу 2. речи „или упућен у Високи савет судства, министарство надлежно за правосуђе, Правосудну академију или међународну организацију у области правосуђа“ бришу се.

У ставу 3. речи „или упућивању“, бришу се.

Образложење: Брисањем делова ставова 2. и 3. врши се ради усклађивања са чланом 147. Устава којим је експлицитно предвиђена само могућност упућивања у други суд.

- Трајни премештај (Члан 19.)

Потребно је изменити члан 19. тако да гласи:

Судија може, уз своју писмену сагласност, бити трајно премештен у други суд исте врсте и степена или нижег степена, ако постоји потреба за хитном попуном упражњеног судијског места, која се не може решити избором или привременим упућивањем судије, уз прибављену сагласност председника оба суда.

Изузетно од става 1. овог члана, судија може без своје писмене сагласности бити трајно премештен у други суд у случају укидања суда или укидања претежног дела надлежности суда за који је изабран.

Суду је укинута претежни део надлежности ако је услед промене стварне надлежности или оснивања новог суда смањен потребан број судија у суду.

У случају из става 2. овог члана судија може изузетно бити трајно премештен само у суд исте врсте и степена, који преузима надлежности суда који је укинута или којем је укинута претежни део надлежности, на основу критеријума које прописује Високи савет судства и уз гарантовање зараде коју је судија имао у суду из кога је премештен ако је дозвољенија по њега.

Судија трајно наставља да врши судијску функцију у суду у који је премештен.

Решење о трајном премештају доноси Високи савет судства.

Против решења о трајном премештају судија може изјавити жалбу Управном суду у року од 30 дана од дана пријема решења, која не искључује могућност подношења жалбе Уставном суду.

Образложење: Важећим решењем се даје могућност трајног премештаја судије без његове сагласности, чак и у случају промене подручја на коме суд врши надлежност, што може отворити могућност масовног премештаја судија у случају промене мреже судова. Зато се предложеним решењем, прецизном нормом, онемогућава злоупотреба овог института као

казне и то изричитим навођењем врсте и степена суда уз гаранцију зараде коју је судија имао ако је по њега повољнија. Тиме се сужава могућност да судија без своје сагласности буде премештен, а и премештеном судији се обезбеђује одговарајућа или слична позиција и исти ниво примања. Обезбеђено је и средство правне заштите другог независног органа. Наведено решење је у складу са међународним правним стандардима, Повељом о закону за судије (пасус 3 под називом „Именовање и сталност“, Препоруком CM/Rec (2010) (пасус 49), Експланаторном меморандуму (пасус 54 „Мандат и непреместивост), Студијом Венецијанске комисије бр.494/2008 (члан 5.).

Привремено упућивање у други суд (Члан 20.)

Предлог је да се члан 20. измени тако да гласи:

Судија може, уз своју писмену сагласност, бити привремено упућен у други суд у коме недостатак, спреченост, изузеће судија или други разлози отежавају рад суда, уз прибављену сагласност председника оба суда.

Изузетно, без своје сагласности судија може бити привремено упућен у други суд у случају укидања суда или претежне надлежности суда за који је изабран, на основу критеријума које претходно прописује Високи савет судства.

Судија може бити привремено упућен само у други суд исте врсте и степена или непосредно нижег степена, најдуже годину дана, без могућности поновног привременог упућивања уз гарантовање плате коју је имао у суду из кога је премештен ако је повољнија по њега.

Решење о привременом упућивању судије доноси Високи савет судства.

Против решења о привременом упућивању судија може изјавити жалбу Управном суду у року од 30 дана од пријема решења, која не искључује могућност права на подношење жалбе Уставном суду.

- Упућивање у Високи савет судства, министарство надлежно за правосуђе, Правосудну академију или међународну организацију (Члан 21.)

Брише се члан 21.

Образложење: Законско решење наведено у члану 20. Радне верзије Закона недоследно је, непрецизно и пружа могућност злоупотребе овог института као модела за кажњавање „непослушних“ судија. Разлику између привременог упућивања уз претходно прибављену сагласност судије и без ње не регулише доследно, већ само за привремено упућивање уз сагласност судије гарантује да ће то бити суд исте врсте и да може трајати најдуже годину дана, без могућности поновног привременог упућивања у исти суд, а такве гаранције не

даје код привременог упућивања без сагласности. Нејасно је ко доноси решење о привременом упућивању без сагласности, као и какав је значај прибављеног мишљења седнице свих судија. Овакво решење пружа могућност злоупотреба и то не само упућивањем (без сагласности) у суд друге врсте, већ и без временског ограничења, али и уз могућност неограничених поновних премештаја и на тај начин шиканирања како судија тако и њихових породица. Такође, у оба случаја не даје материјалну гаранцију у виду гарантоване зараде коју је судија имао у суду у који је изабран. Предложеним решењем отклањају се наведене неправилности са истом аргументацијом и позивањем на исте међународне правне стандарде и изворе наведене у образложењу измене члана 19. Члан 21. Радне верзије Закона треба брисати јер је упитна његова уставност у смислу члана 147. Устава који експлицитно предвиђа само упућивање у други суд.

- Неизмењивост годишњих послова (Члан 23.)

Предлажемо измену члана 23. тако да он гласи:

Судија има право да му се врста судијског посла одреди годишњим распоредом послова и да се не мења током године.

Изузетно од става 1. овог члана, због дужег одсуства судије, знатно повећаног или смањеног прилива предмета у току године по појединим правним областима или упражњеног судијског места, судији може током године бити промењена правна област у којој поступа образложеном одлуком председника суда уз квантитативно означавање потреба суда али и способности и оспособљености судије за поступање у измењеној правној области.

Образложење: Радна верзија Закона преузима важеће законско решење уз језичке корекције. Овакво решење је међутим у пракси коришћено као механизам утицаја председника судова на независност судија. Предложено решење сужава могућност злоупотреба и у складу је са Мишљењем КВЕС бр.19 (2016), бр.12 (2009), бр.7 (2005).

- Право на приговор (Члан 26.)

Члан 26. требало би изменити тако да гласи:

На годишњи распоред послова и његову измену, као и одлуку о промени правне области или врсте посла коју судија обавља, одступање од редоследа пријема предмета или одузимање предмета, судија има право на приговор председнику непосредно вишег суда, у року од три дана од дана сазнања.

О приговору судије Врховног суда одлучује Општа седница Врховног суда.

Право на приговор због одузимања предмета има и странка, у року од три дана од дана сазнања.

Приговор се подноси преко председника суда, који може у складу са поднетим приговором да измени одлуку.

Ако председник суда не усвоји приговор дужан је да приговор са својим изјашњењем, достави председнику непосредно вишег суда, односно Општој седници Врховног суда у року од три дана од дана пријема приговора.

Одлука по приговору доноси се у року од 15 дана од дана достављања приговора.

Образложење: Радна верзија Закона недопустиво сужава ниво достигнутих гаранција независности судија ускраћујући могућност приговора судије на годишњи распоред послова и његову измену, као и измену правне области у којој поступа, односно врсте послова које обавља. Предложено решење сужава могућност злоупотреба и у складу је са Мишљењем КВЕС бр. 19(2016).

- Обавештавање о трајању поступка (Члан 28.)

Требало би размотрити могућност измене члана 28. Радне верзије Закона, а имајући у виду потребу да председници судова воде рачуна о суђењу у разумном року и имајући у виду Мишљење КВЕС бр 19 као и ревидиране смернице за судско управљање роковима СЕРЕЈ(2014)16 и Контролну листу управљања роковима СЕРЕЈ(2005)12 REV.

- Судија и председник суда чији се рад вреднује (Члан 34.)

Мења се члан 34. тако да гласи:

Рад свих судија и председника судова подлеже редовном вредновању, осим судија и председника Врховног суда.

Образложење: Решење наведено у члану 34. Радне верзије Закона прописује персонализацију вредновања рада. При томе док одредбе о сврси вредновања, поступку вредновања, комисији надлежној за вредновање, као и само очување ауторитета Врховног суда, као највише инстанце у судском систему, оправдавају изузимање судија и председника Врховног суда од вредновања, то не постоји легитимни разлог да од таквог вредновања рада буду изузете судије које су навршиле 60 година живота. У овом делу наведена одредба је дискриминаторске природе како у односу на друге судије тако и председнике судова који су навршили 60 година живота. Зато у се предложеном решењу брише овај део одредбе.

- Сврха вредновања (Члан 35.)

Предлаже се измена члана 35. тако да гласи:

Сврха вредновања рада је побољшање квалитета и ефикасности правде, унапређење организационе структуре судова и услова рада судија, прикупљање података о испуњавању услова за напредовање судије, процена, одржавање и унапређење квалитета рада уз поштовање независности судије, у циљу јачања поверења јавности у рад судије и суда.

Образложење: Предложена измена дата је у складу са Мишљењем бр.17 (2014) о вредновању рада судија, квалитету правде и поштовању независности правосуђа, ставови 26. и 27, КВЕС Мишљењем бр.1(2001), ставови 17. и 19, УН Основна начела независности судства (1985), став 13, и садржи потпунију и целовитију сврху вредновања.

- Период за који се врши вредновање (Члан 39.)

Брише се став 2. који гласи: Изузетно од става 1. овог члана, на основу одлуке Високог савета судства, рад судије и председника суда може бити и ванредно вреднован.

Образложење: Ванредно вредновање потенцијално може угрозити независност судије и то не само због утиска сталног надзора, већ може довести судије и председнике судова у неравноправан положај. Из овог разлога предложено решење овакав вид вредновања искључује. Међутим, уколико овакав вид вредновања остане, неопходно је у закону навести услове и поступак у коме се врши.

- Чланови 41- 47.

Требало би размотрити измену чланова 41 – 47. Радне верзије Закона у смислу интервенције у погледу термина, дефинисања зараде, накнаде зараде и других примања, као и коефицијента и шта је у њему садржано, с обзиром на то да је предложеном изменом члана 5. већ интервенисано у погледу уређивања зараде законом, забране смањивања као и усклађивања са трошковима живота.

ИЗБОР СУДИЈЕ

- Потребно радно искуство (Члан 49.)

Требало би размотрити измену члана 49. Радне верзије Закона, а у вези са потребним радним искуством и то како би се сузбила до сада присутна пракса прескакања инстанци код избора.

- Остали услови за избор (Члан 50.)

Требало би размотрити измену члана 50. Радне верзије Закона тако што би предвидели да кандидат за судију не може бити члан политичке странке три године пре избора.

- Прибављање података и мишљења (Члан 55.)

Предлажемо измену члана 55. тако да гласи:

Високи савет судства прибавља податке и мишљење о стручности, интегритету, искуству, оспособљености, ефикасности и достојности кандидата.

Подаци и мишљења прибављају се од органа и организације у којима је кандидат радио у правној струци.

За кандидата који је радио у суду подаци се прибављају из личног листа кандидата, а обавезно се прибавља мишљење седнице свих судија суда у коме је радио кандидат.

За кандидата из реда судија поред података и мишљења из става 3. овог члана прибавља се и мишљење седнице свих судија непосредно вишег суда.

За кандидата који раније није радио у суду подаци се прибављају из централне кадровске евиденције односно евиденције органа у којима је обављао послове и мишљења руководиоца.

Приликом избора кандидата Високи савет судства узима у обзир оцене добијене у поступку вредновања рада, односно оцену из члана 51. овог закона, оцену добијену на разговору, прибављена мишљења, врсту посла и друге активности које је кандидат обављао а које су од значаја за обављање судијске функције.

Образложење: Радном верзијом Закона није предвиђена обавеза прикупљања података и мишљења о свим релевантним основима за именовање и напредовање а у смислу Препоруке R(94)12 КВЕС, пасус 17. Поред тога у погледу информација које треба прикупити, као и извора информација, није испоштована доследност у вези кандидата који долазе из судова и ван њих. Предложеним решењем отклоњене су наведене неправилности, а решење је дато у складу са Основним принципом УН(став 13.), Препоруком R(94)12 КВЕС (пасус 17 и 32).

- Јавност рада (Члан 57.)

Требало би размотрити инетвенисање у погледу члана 57, имајучи у виду да то јесте материја која се ближе регулише подзаконским актом, мада би у земљама „младих

демократија“ можда требало и ближе ову материју регулисати законом, а не само предвидети јавност рада.

- Право жалбе Уставном суду против одлуке о избору на судијску функцију (Члан 60.)

Требало би размотрити измену члана 60. тако што би била прописана могућност подношења тужбе Управном суду, с обзиром на то да то право произилази из других закона.

ПРЕСТАНАК СУДИЈСКЕ ФУНКЦИЈЕ

- Разлози за разрешење судије (Члан 69.)

Требало би размотрити интервенисање код члана 69. предвиђањем разлога за разрешење судије у случају да је осуђен за кривично дело ИЗВРШЕНО СА УМИШЉАЈЕМ. У супротном, судија и за нехатно извршено дело нпр. члан 289. став 3. КЗ Угрожавање јавног саобраћаја може бити кажњен казном од годину дана и због тога разрешен.

ПРЕДСЕДНИК СУДА

- Услови за избор председника суда (Члан 75.)

Предлаже се измена члана 75. тако да гласи:

За председника суда може бити изабран судија који најмање 6 година врши судијску функцију у суду истог или вишег степена који поседује управљачке способности и вештине, интегритет и ефикасност у раду.

Показатеље за оцену управљачких способности, вештина, интегритета и ефикасности прописује Високи савет судства у складу са законом.

Образложење: Предложеном изменом, а у смислу Мишљења бр.19 (2016) КВЕС (пасус 34), прописује се искуство за именовање на функцију председника у односном суду. Како ова функција подразумева познавање самог правосудног система и проблема у конкретном суду, али је и специфична у погледу задужења и улоге коју председник суда има у заштити независности непристрасности суда и судија, то је и неопходно прописати овај услов. Поред тога, предложено решење садржи и додатне услове у виду ближег означавања квалификација потребних за обављање дужности председника суда у виду управљачких способности и вештина, али и интегритета и ефикасности.

- Поступак за избор председника суда (Члан 76.)

Мења се члан 76. тако да гласи:

Председника суда бира Високи савет судства на период од пет година, без могућности поновног избора.

Високи савет судства мора да објави јавни конкурс за избор председника суда најкасније три месеца пре истека мандата на који је изабран председник суда односно најкасније у року од 15 дана од дана правноснажности одлуке о престанку функције председника суда.

Пре доношења одлуке о избору, Високи савет судства обавља разговор са кандидатом, који има за циљ да утврди његове управљачке способности и вештине, интегритет и ефикасност а који се спроводи и вреднује у складу са актом Високог савета судства.

Приликом избора кандидата за председника суда, Високи савет судства узима у обзир оцену добијену у поступку вредновања рада, оцену предложеног програма рада и унапређења суда који је кандидат поднео, оцену добијену на разговору, мишљење седнице свих судија суда за који се врши избор председника.

Образложење: Наведени члан Радне верзије Закона је у номотехничком смислу мањкав, садржи непотребна понављања, нејасан је и непрецизан. На пример, није јасно да ли је ВСС везан мишљењем седнице свих судија или не. Затим, непотребна су понављања и ставу 5. и 6. обзиром на члан 86. Радне верзије који предвиђа сходну примену одредаба о судијама и на председнике судова. Непрецизан је јер у ставу 3. не регулише циљ разговора са кандидатом. Предложеном изменом отклоњене су наведене неправилности, а решење је дато у складу са међународним правним стандардима.

- Вршилац функције председника суда (Члан 79.)

Мења се члан 79. тако да гласи:

Када председнику суда престане функција, Високи савет судства поставља судију који врши функцију председника суда, док нови председник суда не ступи на функцију, а најдуже на шест месеци без могућности одређивања новог вршиоца функције.

Високи савет судства одлуку доноси након прибављања мишљењу седнице свих судија суда за који се поставља вршилац функције председника суда.

Образложење: Радном верзијом Закона неосновано је продужен рок са шест месеци на годину дана и ако члан 76. став 2. Радне верзије не даје реално оправдање за то. Зато је и нејасно из којих разлога се механизам који је и до сада обезбеђивао оданост и послушност

председника судова додатно појачава. Зато се предложеном изменом ова функција орочава на шест месеци, без могућности одређивања новог вршиоца функције.

ПОСЕБНЕ ОДРЕДБЕ О СУДИЈИ ПОРОТНИКУ

- Поступак избора (Члан 88.)

Требало би размотрити измену члана 88, брисањем да се избор судије поротника врши на предлог министра надлежног за правосуђе.

- Удаљење са функције судије поротника (Члан 90.)

Требало би размотрити измену члана 90. тако да удаљење буде регулисано на исти начин као и за судије.

ДИСЦИПЛИНСКА ОДГОВОРНОСТ СУДИЈА

- Врсте дисциплинских прекршаја (Члан 97.)

Предлаже се измена члана 97. тако да гласи:

Дисциплински прекршаји су:

- 1) *повреда начела непристрасности;*
- 2) *пропуштање судије да тражи изузеће у предметима у којима постоји очигледан разлог за изузеће, односно искључење предвиђен законом;*
- 3) *неоправдано кашњење у изради одлука;*
- 4) *узимање предмета и рад редом који неоправдано одступа од реда којим су примљени;*
- 5) *неоправдано не заказивање рочишта или претреса;*
- 6) *учестало кашњење на заказано рочиште или претрес;*
- 7) *неоправдано одуговлачење поступка;*
- 8) *очигледно непримерено поступање према учеснику у судском поступку и запосленом у суду;*
- 9) *неоправдано и учестало непоштовање радног времена;*
- 10) *прихватање поклона супротно пропису који уређује сукоб интереса;*
- 11) *упуштање судије у непримерени однос са странком или његовим правним заступником у поступку који води;*
- 12) *давање коментара о судској одлуци, поступку или предмету у средству јавног информисања на начин супротан закону и Судском пословнику;*

- 13) *обављање друге функције, посла или приватног интереса који су законом одређени као неспојиви са судијском функцијом;*
- 14) *неоправдано не похађање обавезног програма обуке;*
- 15) *достављање непотпуних или нетачних података од значаја за рад и одлучивање Високог савета судства и комисија које именује;*
- 16) *не поступање по одлуци Високог савета судства о упућивању на обавезни здравствени преглед;*
- 17) *неоправдано не поступање председника суда по мери донетој у поступку надзора;*
- 18) *неоправдана измена годишњег распореда судијских послова у суду и повреда принципа случајног избора судије, супротно закону;*
- 19) *непримерено вршење утицаја на судију у вршењу судијске функције;*

Тежак дисциплински прекршај постоји ако је услед извршења дисциплинског прекршај из става 1. овог члана дошло до озбиљног поремећаја у раду суда или нарушавања угледа и поверења јавности у судство, а нарочито застаревања предмета због несавесног рада судије и ако је наступила већа штета у имовини странке у поступку, као и у случају поновљеног дисциплинског прекршаја.

Под поновљеним дисциплинским прекршајем из става 2. овог члана сматра се три пута правноснажно утврђена одговорност судије за дисциплински прекршај.

Образложење: Чланом 97. став 1. тачка 8. Радне верзије Закона прописан је нови дисциплински прекршај (неоправдано непоштовање рока за поступање суда који је прописан законом којим се уређује одређени судски поступак). Тако прописана норма је међутим у супротности са чланом 96. став 1. Радне верзије Закона, али и са чланом 89. важећег Закона о судијама. Није у складу ни са начелом правне сигурности јер се тим „другим законима“ накнадно могу мењати и прописивати и нови нереално кратки рокови који се у пракси не могу испоштовати, а могу довести до дисциплинске одговорности судије. Ово поготову имајући у виду специфичности српског правосуђа које је оптерећено дугогодишњим нерешавањем организационих и функционалних проблема који се не могу свакако приписати у кривицу судија нити зависе од њиховог ангажовања и рада. Због хроничне неједнаке оптерећености судија и судова, и разлози правичности налажу да се овај, као и прекршај из члана 97. став 1. тачка 9, изоставе. У ситуацији када поједине судије имају у раду стотине предмета о којима би у смислу члана 28. Радне верзије Закона имале обавезу да обавесте председника суда, њихов рад би се свео на писање извештаја, а не на решавање предмета, те би и обесмислио само законско решење и његов циљ. Изостављање да се код прекршаја прописаног у члану 97. став 1. тачка 15. Радне верзије наведе одређеност законом може да доведе до озбиљних злоупотреба овог прекршаја. Такође, како се у пасусу (члану) 18 Magna Carta судија наводи да: „Деловање судија треба да буде вођено деонтолошким начелима и да се разликује од дисциплинских правила,“ то

је неопходно разграничити етичку од дисциплинске одговорности, те треба брисати дисциплински прекршај из члана 97. став 1. тачка 23. Такође, нема ниједног убедљивог (сем језичког) аргумента да се под поновљеним прекршајем сматра два пута правноснажно утврђена одговорност судије за дисциплински прекршај, а не три пута како то предвиђа важеће законско решење.

Дисциплински поступак (Члан 101.)

Требало би размотрити да ли је потребно интервенирати у ставу 6. код продужетка рока застарелости на три године (важећи Закон о судијама прописује две године).

Прелазне и завршне одредбе

Исте су условљене Уставним законом.

Друштво судија Србије

Будући да су представници Друштва судија Србије учествовали у раду радних група које су припремале нацрте судијских закона коментари су дати с обзиром на одступања у решењима – једним која су представљала званичан став Радне групе и другим која су, без знања, учешћа и сагласности Радне групе, била формулисана од стране Министарства правде у радној верзији закона, а која су различита од става Радне групе.

Материјална независност (Члан 5.)

Радна група која је припремала нацрт није предложила измену члана 5. став 1. важећег Закона о судијама, већ су измене накнадно изцршене. Норма важећег закона: *Судија има право на плату и пензију у складу са достојанством судијске функције и његовом одговорношћу* (евентуално би могло: *одговорношћу посла који обавља*) је граматички и садржајно прецизнија и боља и не треба је мењати.

Одступљено је од предлога Радне групе, да овај став члана 5. гласи: *Плата и пензија судије уређују се овим законом.*

- Удаљење са судијске функције (Члан 15.)

Радна група није предложила да се мења члан 15. важећег Закона о судијама: Одлука о удаљењу (Члан 15.).⁷ Став Радне групе је да одлуку о удаљењу доноси председник суда,

⁷ О обавезном удаљењу судије одлучује председник суда, а о обавезном удаљењу председника суда – председник непосредно вишег суда.

односно председник непосредно вишег суда, односно Општа седница Врховног суда, како је то прописано чланом 15. важећег закона, или евентуално председник Савета.

Право на жалбу Уставном суду (Члан 17.)

Предлог Радне групе није био да се против одлуке о удаљењу судије уводи право на жалбу Уставном суду, већ је предлог Радне групе да се задржи члан 17. важећег Закона о судијама, у чијој досадашњој примени није било никаквих проблема.⁸

Новописано правно средство жалба Уставном суду, по којој би морало да се одлучује у роковима одређеним у сатима, с обзиром на дугогодишње нерешено оптерећење Уставног суда, не може бити делотворан правни лек, нарочито у овом случају који захтева хитно поступање.

Трајни премештај (Члан 19.)

Радна група сматрала је важећу норму става 4. члана 19. добро формулисано и није предлагала њену измену. Упркос томе, након последњег састанка Радне групе (29-31. август 2022) и заједничког састанка представника Министарства правде и Радне групе (5. септембра 2022), без икаквог разматрања и договора, подвучени део овог става из важећег закона, којим је прописано да судија може бити трајно премештен само у суд истог степена који преузима надлежност суда који је укинута или којем је укинута претежни део надлежности: *на основу критеријума које прописује Високи савет судства избрисан је.* Брисањем наведеног дела важеће законске норме омогућава се произвољност и правна несигурност и нарушава уставна гаранција непреместивости, која је услов независности судства.

6. Материјални положај судије

Основна плата (Члан 41.)

Предлог Радне групе је да у ставу четири, уместо тачке треба да стоји следећи наставак реченице: *и не може бити мања од износа просечне нето зараде запосленог у Републици*

Ако удаљење није обавезно, о њему одлучује председник Врховног суда.

О удаљењу председника Врховног суда одлучује Општа седница.

О обавезном удаљењу судије одлучује председник суда, а о обавезном удаљењу председника суда – председник непосредно вишег суда.

Ако удаљење није обавезно, о њему одлучује председник Врховног суда.

О удаљењу председника Врховног суда одлучује Општа седница.

⁸ Право на приговор Члан 17.

На одлуку о удаљењу судија има право приговора Високом савету судства, у року од осам дана од дана достављања одлуке.

Високи савет судства одлучује о приговору из става 1. овог члана у року од осам дана од дана достављања приговора.

Србији према последњем објављеном податку органанадлежног за послове статистике пре утврђивања предлога буџета за наредну годину.

Према прорачуну Радне групе, извршеном уз помоћ Високог савета судства, ово би повећање плата за судије износило 2,02% у односу на укупан буџет Србије за 2022. годину, односно 2,47% у односу на буџет опредељен за правосуђе, судове и тужилаштва за 2022. годину.

Предлог Радне групе, чији су чланови у потпуности свесни кризне друштвене ситуације у Европи и свету, која се логично прелива и на стање у Србији, почива на следећа два аргумента:

Први је да готово две деценије у судству Србије „тиња“ недостатак „подмлатка“ и да за неколико година неће имати ко да суди, јер се драстично смањује „база“ из које је могуће извршити избор судија. Наиме, просечна старост судија у Србији је преко 52 године. Од укупно 2.508 судија који су ефективно обављали судијску функцију током 2021. године, до 60 година их је било 1.027 судија, а њих 554 је старије од 60 година. Таква старосна структура судија за последицу има то да у наредних неколико година у пензију одлази више од петине судија, односно да најдаље за 8 година у пензију одлази 63% од свих данашњих судија. То значи да ће у изузетно кратком временском периоду бити потребно изабрати практично исто толико младих судија. За судије се у највећој мери бирају судијски помоћници и, од скоро, свршени полазници Правосудне академије. Број судијских помоћника и приправника требало би да оговара броју судија (с тим да укупан број судијских помоћника не буде већи од 2/3, а број судијских приправника од 1/3 у односу на укупан број судија). Међутим, према Годишњем извештају о раду судова за 2021. годину, у судству има свега 1661 судијски помоћник, од којих је јасно да неће (и да не треба) сви да буду изабрани за судије. Тај број судијских помоћника, уз још само 10 приправника колико их је тренутно у судском систему и 152 кандидата који су завршили иницијалну обуку у Правосудној академији недовољна су база из које би требало да се врши селекција најквалитетнијих кандидата (а и да функционише судство, успут буди речено) и у врло кратком временском периоду бира велики број судија.

Други, веома важан податак, јесте да од 47 држава чланица Савета Европе, према СЕПЕЖ Извештају, судије у Србији имају најмању плату, не рачунајући Молдавију и Казахстан. Подаци о томе дати су на крају текста.

Стога постоји горућа неопходност да буду предузете хитне системске мере, којима ће се судство учинити привлачним младим и квалитетним правницима, тако да они могу да рачунају да им њихов рад у судству обезбеђује перспективу и могућност да реше своје финансијске, стамбене и остале породичне потребе, односно да се побољша материјални положај запослених у судству, како би Србија за убудуће располагала судијским кадром што вишег квалитета.

Члан 45.

Предлог Радне групе јесте да на овом месту буде унета једна од материјалних гаранција независности судства садржана у члану 147. став 4. Устава: *да задржи плату коју је имао у суду из које је премештен или упућен, ако је она повољнија по њега, односно...* Будући да су и Радна група, а и Министарство правде коначно, у све законе, на одговарајућа места, унели и уставне одредбе, нејасно је због чега се инсистира на томе да ова уставна одредба не буде унета.

Увећање основне плате судије (Члан 46.)

Радна група је имала два предлога у вези са овим чланом који се односи на увећање плате.

Први је везан за садашњи став трећи, и односи се на то да се плата може увећати не до 100%, како је сад прописано, већ до: 50%.

Други се односи на предлог Радне групе који је садржан у ставу који је избрисан, а који би требало да стоји иза садашњег става трећег овог члана и гласи:

Судији из прве, друге и треће платне групе, који обавља функцију у суду за који је изабран најмање 10 година, ако је његов рад вреднован највишом оценом, може се увећати плата до 20%, осим судији из става 3. овог члана.

Накнаде плате (Члан 47.)

Избрисан је предлог Радне групе да се овим законом уреде и пензије судија на начин који гласи:

Пензија судије који се у тренутку остваривања права на пензију налази на судијској функцији непрекидно 20 година, једнака је његовој последњој основној плати (алтернативно 80%), с тим што не може бити виша од највише пензије у Републици Србији, утврђене у складу са посебним законом, као и да се, с тим у вези, уреди и инвалидска пензија судија.

Члан 60.

Предлог Радне групе је да у овом случају неизабраном кандидату треба омогућити право на тужбу Управном суду.

Овакав предлог Радне групе почива на томе што је самим Уставом (члан 198. став 2) прописано право на преиспитивање законитости коначних појединачних аката државних органа којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита.

С тим у вези, сваки неизабрани кандидат или судија би у оваквом случају, све и да то није законом прописано, већ на основу самог Устава био овлашћен да затражи судску заштиту од Управног суда. Ово стога што је Уставом прописано да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу (члан 36. став 2), као и да законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају није предвиђена другачија судска заштита (члан 198. став 2). То значи да би и против одлуке Високог савета судства о избору, нарочито имајући у виду да њоме, супротно Уставу, није предвиђена судска заштита (што би неминовно водило ништењу те одлуке) била дозвољена судска заштита у управном спору, односно била би дозвољена тужба Управном суду.

Важно је напоменути какве би све разноврсне и бројне, а у сваком случају – штетне, последице могле наступити ништењем одлуке о избору. Примера ради, могло би се десити да неизабрани кандидат (било онај који није радио у судству или судија) изјави и жалбу Уставном суду, у складу са овим законом, и тужбу Управном суду, у складу са Уставом, и да добије две различите одлуке – једну, којом Уставни суд потврђује одлуку Високог савета судства о избору судије, а другу којом Управни суд ништи исту ту одлуку (макар и само због тога што она не садржи поуку о праву на судску заштиту). У таквом случају, изабраном судији, дакле и оном који је напредовао (зато што се сматрало да је управо он бољи од других кандидата и да заслужује да напредује), престаје и судијска функција и радни однос (дакле, један одличан судија бива кажњен останком без посла). Посао би изгубио и кандидат који није био судија, а чији се избор ништи.

Због тога је требало да и овим законом, против одлуке о избору буде прописана јасна одредба о праву на судску заштиту у управном спору пред Управним судом.

Коначно, то што је у овом случају омогућено специфично правно средство – жалба Уставном суду, не значи и да је обезбеђена судска заштита, у смислу члана 198. став 2. Устава, јер Уставни суд није део судског система.

Осим тога, иако је прописан рок Уставном суду за поступање по овом правном средству, постоји основана бојазан да то правно средство, с обзиром на дугогодишње нерешено оптерећење Уставног суда, неће бити делотворно.

Полагање заклетве (Члан 61.)

Став Радне групе је да се заклетва полаже пред Народном скупштином.

Уставно начело поделе власти не значи да законодавна, извршна и судска власт не комуницирају и да су потпуно одвојене. У демократској правној држави ниједна од три

државне власти не делује у сопственом интересу, већ у интересу народа као целине, на основу закона и у оквиру ограничења прописаних законом. То што је одлукама Народне скупштине (о усвајању акта о промени Устава) и грађана (на референдуму) избор судија и председника судова измештен из Народне скупштине и пренет у надлежност Високом савету не значи, и не треба да значи, да је прекинута свака веза Народне скупштине, као представника народа, и судства.

Пре свега, она није прекинута ни у формалном смислу јер, од 11 чланова Високог савета судства, четири бира Народна скупштина. Осим тога, Народна скупштина доноси законе којим се уређује положај судија и судова и њихово функционисање, а нарочито питања у вези са статусом Високог савета судства, избором његових чланова и начином њиховог функционисања. Такође, судски поступци се воде у складу са процесним правилима која је одредила Народна скупштина процесним законима, као што се и судске одлуке доносе применом законских материјалних правила која је исто тако донела Народна скупштина. Дакле, веза Народне скупштине и судства и даље постоји и постојаће, и Радна група сматра да она треба да буде симболизована и у чину полагања заклетве пред Народном скупштином, коју би полагале судије које су на судијску функцију први пут изабране.

Ступање на функцију (Члан 63.)

Предлог Радне групе је да се на судијску функцију ступа тек по правноснажности одлуке Високог савета судства о избору, јер би се онда избегла могућност настанка ситуација описаних у коментару за члан 60. За случај да се одређује други тренутак за ступање на судијску функцију, неопходно је да закон регулише ситуације које могу настати ништењем одлуке о избору.

Поступак за утврђивање разлога за разрешење судије пред Високим саветом судства (Члан 71.)

У члану 71 ст. 2 мења се „дана доношења“ у „дана достављања“.

Услови за избор председника суда (Члан 75.)

Предлог Радне групе је био да за председника суда може да конкурише судија који судијску функцију врши најмање шест година.

По избору, судије треба да се сконцентришу на тај сложени посао, да суде и да се усавршавају у својим вештинама и правном знању, обезбеђујући тако све предвидивију и квалитетнију правну заштиту људских права и правног поретка. Председник суда ради другачији посао. Он јесте први међу једнакима, али је и одговоран за рад суда и стога треба

да има довољно знања о томе како функционише не само појединачни судија и суд, као систем за себе, већ и целокупно судство као систем, а то знање не произлази из младости или кратког судијског стажа, већ из знања, вештина и понајвише из искуства. И поступања појединаца запослених у суду и организовање несметаног и благовременог функционисања суда и распоређивање запослених у мале (у већим судовима и у велике) судске системе, какви су судске писарнице, судска одељења или судска већа, захтева добро познавање људи и њихове психологије, а таква знања и вештине такође се стичу првенствено искуством.

Одступањем од оваквог предлога, шаље се знак да свако може да буде „шеф“, да су за то небитни рад и искуство, већ неки други, непрописани, па тиме произвољни, услови, чине се прекоредно, незаслужено и неправично кораци који одударају од логичних, доброуспостављених и устаљених правила и разграђује један важан, сложен и високо професионалан систем какав је судски.

Вршилац функције председника суда (Члан 79.)

Трајање мандата председника суда прописано је законом, одлуке о избору председника суда се објављују у „Службеном гласнику РС“ и евидентирају у за то надлежним службама суда и Високог савета судства, па је јасно кад ком председнику суда почиње и кад му се завршава мандат, и не представља проблем планирати унапред, и одређено време пре истека мандата дотадашњег председника суда, расписати конкурс за избор новог председника суда.

Сада, кад се председник суда више не бира у Народној скупштини, већ га бира малобројнији Високи савет судства, тело које је по природи ствари у стању да реагује брже и у одговарајућим роковима, дакле правовремено, нема потребе за честим постављањем вршиоца функције (јер ће потреба за вршиоцем функције председника суда постојати најчешће услед оставке, озбиљне здравствене спречености за рад или смрти дотадашњег председника суда, што није чест случај), а нарочито нема потребе да тај мандат буде дужи од шест месеци.

Продужавање мандата вршиоцу функције није добро, јер вршилац функције ради у стању неизвесности и стога може бити спреман на поступке које иначе, да је сигуран у свој статус, не би чинио.

Стога нису јасни разлози због којих се одступило од предлога Радне групе да мандат вршиоца функције председника суда траје најдуже до шест месеци.

Врсте дисциплинских прекршаја (Члан 97.)

Дисциплински прекршај судије из тачке 8. члана 97. став 1. Закона о судијама (неоправдано непоштовање рока за поступање суда који је прописан законом којим се уређује одређени судски поступак) додат је мимо предлога Радне групе.

Таква норма је у супротности са чланом 96. став 1. овог нацрта, као и важећег закона, према коме се дисциплински прекршај прописује само Законом о судијама, као и са Уставом којим је прокламовано да је правни поредак јединствен.

Прописивањем овог прекршаја омогућава се да се дисциплински прекршаји уводе „на мала врата“ другим законима, прописивањем (тим другим законима) рокова за поступање судија. Несумњиво је да би свако желео, па и саме судије, да судије (могу да) поступају у најкраћим роковима приликом спровођења судских радњи и окончања спорова. Због тога законодавац често подлеже искушењу и пробегава прописивању обавезу судија законом да поступају у кратким и још краћим роковима, као наоко логичном и ефикасном решењу.

Нажалост, у условима у којима судије имају више стотина, па и неколико хиљада предмета у раду, поштовати рокове није могуће. Није могуће јер такво стање у далеко највећем броју случајева није последица нерада или слабог рада судија, већ је последица „грешака“ у систему – неодговарајуће судске надлежности или/и судске „мреже“, неодговарајућих закона (који не прописују, рецимо, могућност подношења колективних тужби или прописују непримењива решења, или решења која су међусобно противречна, па онда логично долази до тога да она буду различито тумачена), или недовољног броја судија или судског особља у систему и све некавалитетнијег кадра. Недовољан број судија или запослених у судству, иако наведен на последњем месту, није најмање важан. До њега иначе долази најчешће, због обавеза које је држава преузела у вези с буџетом према Међународном монетарном фонду и Светској банци. Проблем с квалитетним радом запослених у судству, укључујући и судије, је пак последица слабог избора при запошљавању, а избор је слаб због мале и лоше „понуде“ кандидата. Млади, добро обучених људи су незаинтересовани за рад у судству, јер се у судству дуго ради бесплатно (волонтерски), или на одређено време (због чега се не могу узимати кредити, па стога ни решавати породична и стамбена питања) или са платама намањим у Европи (не рачунајући Казахстан и Молдавију).

То што је у овом дисциплинском прекршају наведено да се прекршајем сматра само непоштовање рокова које је неоправдано, у реалном судском животу мало значи. Реч „неоправдано“ лако се и често „загуби“ у неразумевању узрока великог броја предмета, па би ипак могући „виновник“ овог прекршаја био сваки судија са великим бројем предмета.

Због тога је подухват прописивања судијама рокова за поступање разним законима унапред осуђен на неуспех, и то на дупли неуспех. Први неуспех огледа се у томе што се, у описаним условима, неће и не може (уколико се правовремено и системски не утиче на

остале узроке великог броја предмета) постићи да судије брже поступају. Други неуспех ће се огледати у томе што ће се судије, због рада под притиском рокова и претње дисциплинским кажњавањем, осећати „рањиво“, несигурно, и стога ће бити више подложне непримереним утицајима и што ће, у покушају да раде што брже, чешће грешити, чиме ће грађанима, на овај или на онај начин, бити повређивано право на правично суђење.

Према томе, наведени прекршај из тачке 8, који је уведен преко ноћи, без икаквог дубљега размишљања или размене аргумената и супротно ставу Радне групе, треба брисати.

Врсте дисциплинских прекршаја (Члан 97.)

Није предлог Радне групе да се мења досадашња одредба и да се тешким дисциплинским прекршајем сматра ситуација када је судији, уместо три пута (што је решење у важећем закону), два пута правоснажно утврђена одговорност за дисциплински прекршај.

Одлуке Високог савета судства (Члан 105.)

Предлог Радне групе је и да се дода следеће: *Поступак у управном спору је хитан.*

Закон о судијама садржи низ спорних одредаба, мањег и већег значаја. Прве у низу су одредбе које се тичу материјалне независности судија (члан 5. став 1). Норма важећег закона: *Судија има право на плату у складу са достојанством судијске функције и његовом одговорношћу*, иако унапређена допуном која укључује и пензију судија, граматички и садржајно је прецизнија и боља од сада предложене норме: *Судија има право на плату и пензију у складу са достојанством и степеном одговорности судије*. Због тога норму није ни требало мењати, већ ју је само требало допунити, и та измена ни није била предложена од стране Радне групе. У одредби става другог истог члана, одступљено је од предлога Радне групе да: *Плата и пензија судије уређују се овим законом.*

У погледу удаљења судије са функције, Радна група није предлагала никакву измену, јер примена тог института није изазивала никакве проблеме у пракси. Нарочито није био предлог Радне групе да се против одлуке о удаљењу судије уводи право на жалбу Уставном суду (члан 17). Право на жалбу Уставном суду је, у вези са судством, изузетно редак правни лек и Уставом је прописан само у два случаја: у случају премештаја или упућивања судије (члан 147. став 6) и у случају престанка судијске функције (члан 146. став 6). Истина је да је *против одлуке Високог савета судства дозвољена (је) жалба Уставном суду, у случајевима прописаним Уставом и законом. Изјављена жалба Уставном суду искључује право на подношење уставне жалбе* (члан 153), али се код овог института чини неделотворним прописивати жалбу Уставном суду као правни лек за ситуацију која је хитна и изискује одлучивање у сатима и данима, а не у месецима и годинама, каква би се

догодила пред Уставним судом с обзиром на дугогодишње нерешено оптерећење Уставног суда. У овом случају жалба Уставном суду не може бити делотворан правни лек, и било би боље оставити без измена досадашње одредбе којима је уређен институт удаљења.

Важеће законске норме којима је досад био уређен премештај судија нису, по мишљењу Радне групе, захтевале било какве измене, јер су биле добро формулисане, па тако ни одредба става четвртог члана 19. према којој: *У случају из става 2. овог члана (без сагласности судије трајни премештај у други суд у случају укидања суда или укидања претежног дела надлежности суда за који је изабран) судија може бити трајно премештен само у суд истог степена који преузима надлежност суда који је укинута или којем је укинута претежни део надлежности, на основу критеријума које прописује Високи савет судства.* Подвучени део важеће законске одредбе је избрисан и не постоји у радној верзији Закона о судијама, не само без разговора, већ и без помињања тога и без сагласности Радне групе за такво поступање. Брисањем наведеног дела важеће законске норме омогућава се произвољност и правна несигурност и нарушава уставна гаранција непреместивости, која је услов независности судства.

Одредба члана 45. радне верзије Закона о судијама којом је прописано да *судија који је трајно премештен или привремено упућен у други суд, односно упућен у Високи савет судства, министарство надлежно за правосуђе, Правосудну академију или међународну организацију у области правосуђа има право на основну плату судије суда из ког је трајно премештен, привремено упућен или упућен, а ако је за судију то повољније има правна основна плата у суду, Високом савету судства, министарству надлежном за правосуђе, Правосудној академији или међународној организацији у области правосуђа у које је трајно премештен, привремено упућен или упућен не садржи једну од материјалних гаранција независности судства садржану у члану 147. став 4. Устава према којој судија има право: да задржи плату коју је имао у суду из којег је премештен или упућен, ако је она повољнија по њега, односно...* Будући да су и Радна група, а и Министарство правде, у све законе, на одговарајућа места, унели и уставне одредбе, нејасно је због чега се инсистира на томе да ова уставна одредба не буде унета.

Право неизабраног кандидата (у поступку избора на судијску функцију) на жалбу Уставном суду (члан 60) било је наведено као бољитак, јер досад у таквој ситуацији, није био обезбеђен никакав правни лек. Међутим, и Радна група је, а и аутор овог чланка, мишљења су да у овом случају неизабраном кандидату треба омогућити право на тужбу Управном суду. То што је у овом случају омогућено специфично правно средство – жалба Уставном суду, не значи и да је обезбеђена судска заштита, у смислу члана 198. став 2. Устава, јер Уставни суд није део судског система.

Право на преиспитивање законитости коначних појединачних аката државних органа којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија **судска** заштита прописано је самим

Уставом (члан 198. став 2). С тим у вези, сваки неизабрани кандидат или кандидат-судија би у оваквом случају, све и да то није законом прописано, већ на основу самог Устава био овлашћен да затражи судску заштиту од Управног суда. Ово стога што је Уставом прописано да *свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу* (члан 36. став 2), као и да *законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају није предвиђена другачија судска заштита* (члан 198. став 2). То значи да би и против одлуке Високог савета судства о избору, нарочито имајући у виду да њоме, супротно Уставу, није предвиђена судска заштита (што би само по себи неминовно водило ништењу те одлуке), била дозвољена судска заштита у управном спору, односно била би дозвољена тужба Управном суду.

Важно је напоменути какве би све разноврсне и бројне, а у сваком случају – штетне, последице могле наступити ништењем одлуке о избору. Примера ради, могло би се десити да неизабрани кандидат (било онај који није радио у судству или судија) изјави и жалбу Уставном суду, у складу са решењем из радне верзије овог закона, и тужбу Управном суду, у складу са Уставом, и да добије две различите одлуке – једну, којом Уставни суд потврђује одлуку Високог савета судства о избору судије, а другу којом Управни суд ништи исту ту одлуку (макар и само због тога што она не садржи поуку о праву на судску заштиту). У таквом случају, изабраном судији, дакле и оном који је напредовао (зато што се сматрало да је управо он бољи од других кандидата и да заслужије да напредује), престаје и судијска функција и радни однос (дакле, један одличан судија бива кажњен останком без посла). Посао би изгубио и кандидат који није био судија, а чији се избор ништи. Због тога је требало да и овим законом, против одлуке о избору буде прописана јасна одредба о праву на судску заштиту у управном спору пред Управним судом. Осим тога, иако је прописан рок Уставном суду за поступање по овом правном средству, постоји основана бојазан да то правно средство, с обзиром на дугогодишње нерешено оптерећење Уставног суда, неће бити делотворно.

Наоко небитно питање органа пред којим се полаже заклетва изазвало је такође различите ставове приликом доношења закона. Радном верзијом Закона о судијама прописано је да *судија полаже заклетву пред председником Врховног суда и председником Народне скупштине* (члан 61). Овакво решење унето је супротно ставу Радне групе, која је сматрала заклетва пре првог ступања на функцију и даље треба да се полаже полаже пред Народном скупштином. Ово стога што уставно начело поделе власти не значи да законодавна, извршна и судска власт не комуницирају и да су потпуно одвојене. У демократској правној држави ниједна од три државне власти не делује у сопственом интересу, већ у интересу народа као целине, на основу закона и у оквиру ограничења прописаних законом. То што је одлукама Народне скупштине (о усвајању акта о промени Устава) и грађана (на референдуму) избор судија и председника судова измештен из

Народне скупштине и пренет у надлежност Високом савету не значи, и не треба да значи, да је прекинута свака веза Народне скупштине, као представника народа, и судства. Пре свега, та веза није прекинута ни у формалном смислу јер, од 11 чланова Високог савета судства, четири бира Народна скупштина. Осим тога, Народна скупштина доноси законе којим се уређује положај судија и судова и њихово функционисање, а нарочито питања у вези са статусом Високог савета судства, избором његових чланова и начином њиховог функционисања. Такође, судски поступци се воде у складу са процесним правилима која је одредила Народна скупштина процесним законима, као што се и судске одлуке доносе применом законских материјалних правила која је исто тако донела Народна скупштина. Дакле, веза Народне скупштине и судства и даље постоји и постојаће, и она треба да буде симболизована и у чину полагања заклетве пред Народном скупштином, коју би полагале судије које су на судијску функцију први пут изабране.

Ступање на функцију (члан 63), односно одредба става другог поменутог члана према којој *ступањем на функцију судији престаје ранија функција у другом суду* је супротна предлогу Радне групе. А предлог Радне групе био је да се на судијску функцију ступа тек по правноснажности одлуке Високог савета судства о избору, јер би се онда избегла могућност настанка претходно наведених ситуација, као могућих последица одлуке о ништењу избора. За случај да се одређује други тренутак за ступање на судијску функцију, било би неопходно и да закон уреди ситуације које могу настати ништењем одлуке о избору.

Председници судова били су, као и увек, извор пажње и расправā, па и код чланова Радне групе, која је пак била јединствена у погледу услова за избор судија и трајања мандата вршиоца функције. Наиме, супротно одредби из члана 75. радне верзије Закона о судијама, према којој се не тражи никакав судијски стаж као услов за избор за председника суда, Радна група је била изричита и доследна у томе да за председника суда може да конкурише судија који судијску функцију врши најмање шест година. Професионално искуство говори у прилог томе да по избору, судије треба да се сконцентришу на сложени посао који треба да обављају, треба да суде и да се усавршавају у својим вештинама и правном знању, обезбеђујући тако све предвидивију и квалитетнију правну заштиту људских права и правног поретка. Председник суда ради другачији посао. Он јесте први међу једнакима, али је и одговоран за рад суда и стога треба да има довољно знања о томе како функционише не само појединачни судија и суд, као систем за себе, већ и целокупно судство као систем, а то знање не произлази из младости или кратког судијског стажа, већ из знања, вештина и понајвише из искуства. И поступања појединаца запослених у суду и организовање несметаног и благовременог функционисања суда и распоређивање запослених у мале (у већим судовима и у велике) судске системе, какви су судске писарнице, судска одељења или судска већа, захтева и добро познавање људи и њихове психологије, а таква знања и вештине такође се стичу првенствено искуством. Одступањем од предлога да је за избор за председника потребан судијски стаж од најмање шест година шаље се знак да свако може да буде „шеф“, да су за то небитни рад и искуство, већ да су

битни неки други, непрописани, па тиме произвољни услови. Судије које не испуњавају овај услов чине прекоредно, незаслужено и неправично кораке који одударају од логичних, доброуспостављених и устаљених правила и обично се нити задржавају на председничким пословима у конкретном суду, циљајући на „више позиције,“ нити добро обављају посао док су на тој позицији. Тиме се разграђује један важан, сложен и високо професионалан систем какав је судски.

Одредба којом је прописана могућност вршења функције председника суда током годину дана (члан 79. став 1) такође је супротна предлогу Радне групе. Трајање мандата председника суда прописано је законом, одлуке о избору председника суда се објављују у *Службеном гласнику РС* и евидентирају у за то надлежним службама суда и Високог савета судства, па је јасно кад ком председнику суда почиње и кад му се завршава мандат. Стога не представља проблем да се планира унапред и да се, одређено време пре истека мандата дотадашњег председника суда, распише конкурс за избор новог председника суда. Сада, кад се председник суда више не бира у Народној скупштини, већ га бира малобројни Високи савет судства, тело које је по природи ствари у стању да реагује брже и у одговарајућим роковима, дакле правовремено, нема потребе за честим постављањем вршиоца функције (јер ће потреба за вршиоцем функције председника суда постојати најчешће услед оставке, озбиљне здравствене спречености за рад или смрти дотадашњег председника суда, што није чест случај), а нарочито нема потребе да тај мандат буде дужи од шест месеци. Продужавање мандата вршиоцу функције са садашњих шест, на предложених 12 месеци није добро, јер вршилац функције ради у стању неизвесности и стога може бити спреман на поступке које иначе, да је сигуран у свој статус, не би чинио.

Дисциплински прекршај судије из тачке 8. члана 97. став 1. радне верзије Закона о судијама (*неоправдано непоштовање рока за поступање суда који је прописан законом којим се уређује одређени судски поступак*) додат је мимо знања и предлога Радне групе. Таква норма је у супротности са чланом 96. став 1. овог текста, као и важећег закона, према коме се дисциплински прекршај прописује само Законом о судијама, као и са Уставом којим је прокламовано да је правни поредак јединствен. Прописивањем овог прекршаја омогућава се да се дисциплински прекршаји уводе „на мала врата“ другим законима, прописивањем (тим другим законима) рокова за поступање судија. Несумњиво је да би свако желео, па и саме судије, да судије (могу да) поступају у најкраћим роковима приликом спровођења судских радњи и окончања спорова. Због тога законодавац често подлеже искушењу и пробегава прописивању обавезу судија законом да поступају у кратким и још краћим роковима, као наоко логичном и ефикасном решењу. Нажалост, у условима у којима судије имају више стотина, па и неколико хиљада предмета у раду, поштовати рокове није могуће. Није могуће јер такво стање у далеко највећем броју случајева није последица нерада или слабог рада судија, већ је последица „грешака“ у систему – неодговарајуће судске надлежности или/и судске „мреже“, неодговарајућих закона (који не прописују, рецимо, могућност подношења колективних тужби или прописују непримењива решења,

или решења која су међусобно противречна, па онда логично долази до тога да она буду различито тумачена), или недовољног броја судија или судског особља у систему и све некавалитетнијег кадра. Недовољан број судија или запослених у судству, иако наведен на последњем месту, није најмање важан. До њега иначе долази најчешће, због обавеза које је држава преузела у вези с буџетом према Светској банци и Међународном монетарном фонду. Проблем с квалитетним радом запослених у судству, укључујући и судије, је последица слабог избора при запошљавању, а избор је слаб због мале и лоше „понуде“ кандидата. Млади, добро обучених људи су незаинтересовани за рад у судству, јер се у судству дуго ради бесплатно (волонтерски), или на одређено време (због чега се не могу узимати кредити, па стога ни решавају породична и стамбена питања) или са платама намањим у Европи (не рачунајући Казахстан и Молдавију).

То што је у овом дисциплинском прекршају наведено да се прекршајем сматра само непоштовање рокова које је неоправдано, у реалном судском животу мало значи. Реч „неоправдано“ лако се и често „загуби“ у неразумевању узрока великог броја предмета, па би ипак могући „виновник“ овог прекршаја био сваки судија са великим бројем предмета. Због тога је подухват прописивања судијама рокова за поступање разним законима унапред осуђен на неуспех, и то на дупли неуспех. Први неуспех огледа се у томе што се, у описаним условима, неће и не може (уколико се правовремено и системски не утиче на остале узроке великог броја предмета) постићи да судије брже поступају. Други неуспех ће се огледати у томе што ће се судије, због рада под притиском рокова и претње дисциплинским кажњавањем, осећати „рањиво“, несигурно, и стога ће бити више подложне непримерним утицајима и што ће, у покушају да раде што брже, чешће грешити, чиме ће грађанима, на овај или на онај начин, бити повређивано право на правично суђење. Према томе, наведени прекршај из тачке 8, који је уведен преко ноћи, без икаквог дубљег рамишљања или размене аргумената и супротно ставу Радне групе, треба брисати.

На крају, али свакако не најмање битно, радна верзија Закона о судијама не садржи базичне материјалне гаранције независности судства које се односе на плату и пензију судија.

Предлог Радне групе је да у члану којим се прописује основна плата судије (члан 41) у ставу четири, иза речи: *Основица за обрачун и исплату плате судије утврђује се Законом о буџету* треба да стоји следећи наставак реченице: *и не може бити мања од износа просечне нето зараде запосленог у Републици Србији према последњем објављеном податку органа надлежног за послове статистике пре утврђивања предлога буџета за наредну годину.*

Према прорачуну Радне групе, извршеном уз помоћ Високог савета судства, судијске плате, с овим повећањем, оптеретиле би укупан буџет Србије за 2022. годину са 2,02%, а цео буџет опредељен за правосуђе (са повећаним плата тужилаца) оптеретио би укупан буџет Србије за 2022. годину са 2,47%. Предлог Радне групе, чији су чланови у

потпуности свесни кризне друштвене ситуације у Европи и свету, која се логично прелива и на стање у Србији, почива на следећа два аргумента: Први је да готово две деценије у судству Србије „тиња“ недостатак „подмлатка“ и да за неколико година неће имати ко да суди, јер се драстично смањује „база“ из које је могуће извршити избор судија. Други је да од 47 држава чланица Савета Европе, судије у Србији имају најмању плату, не рачунајући Молдавију и Казахстан.

Наиме, просечна старост судија у Србији је преко 52 године. Од укупно 2.508 судија који су ефективно обављали судијску функцију током 2021. године, до 60 година их је било 1.027 судија, а њих 554 је старије од 60 година. Таква старосна структура судија за последицу има то да у наредних неколико година у пензију одлази више од петине судија, односно да најдаље за 8 година у пензију одлази 63% од свих данашњих судија. То значи да ће у изузетно кратком временском периоду бити потребно изабрати практично исто толико младих судија. За судије се у највећој мери бирају судијски помоћници и, од скора, свршени полазници Правосудне академије. Број судијских помоћника и приправника требало би да оговара броју судија (с тим да укупан број судијских помоћника не буде већи од 2/3, а број судијских приправника од 1/3 у односу на укупан број судија). Међутим, према Годишњем извештају о раду судова за 2021. годину, у судству има свега 1661 судијски помоћник, од којих је јасно да неће (и да не треба) сви да буду изабрани за судије. Тај број судијских помоћника, уз још само 10 приправника колико их је тренутно у судском систему и 152 кандидата који су завршили иницијалну обуку у Правосудној академији недовољна су база из које би требало да се врши селекција најквалитетнијих кандидата (а и да функционише судство, успут буди речено) и у врло кратком временском периоду бира велики број судија.

Други, веома важан разлог који је Радна група имала у виду, јесте да су од 47 држава чланица Савета Европе, према [СЕПЕЖ Извештају](#) од 2020 (са подацима од 2018), плате судија у Србији забрињавајуће ниске. Ако би се само површно посматрао однос судијске и просечне плате, могло би се рећи да су плате судија у Србији негде у средини. Јер, однос судијске и просечне годишње плате (у наставку: ПГП) од 7.645 евра у Србији је 2,1 и 16 држава, од 47 посматраних у Савету Европе, има мањи однос судијске и просечне годишње зараде⁹. Ради бољег разумевања, ваља навести тих 16 држава у којима је однос судијске и просечне годишње плате мањи него у Србији:

- Швајцарска (са ПГП од 71.641 евра)
- Исланд (са ПГП од 64.858 евра)
- Луксембург (са ПГП од 61.720 евра)
- Холандија (са ПГП од 58.800 евра)
- Немачка (са ПГП од 53.688 евра)
- Белгија (са ПГП од 43.497 евра)

⁹ Подаци се односе на плате судија у судовима прве инстанце, а који по броју чине укупно 65% свих судија у Србији.

- Финска (са ПГП од 41,580 евра)
- Шведска (са ПГП од 40.706 евра)
- Француска (са ПГП од 35.763 евра)
- Аустрија (са ПГП од 35.240 евра)
- Италија (са ПГП од 29.343 евра)
- Словенија (са ПГП од 20.179 евра)
- Хрватска (са ПГП од 13.671 евра)
- Литванија (са ПГП од 12.384 евра)
- Мађарска (са ПГП од 12.288 евра).

Очигледно је да је у ствари реч о много богатијим државама од Србије, због чега мањи однос између судијске и просечне годишње зараде ни у ком случају не угрожава веома добар материјални положај њихових судија.

Ситуација бива много јаснија када се плата посматра у реалним вредностима. Тако посматрано, **мању просечну нето годишњу плату од судија у Србији (9.733 евра) имају само судије у Казахстану (6.657 евра) и Молдавији (8.502 евра)**. Србија са 9.733 евра нето годишње плате судија, има убедљиво најнижу нето плату чак и у региону, јер у суседним земљама судије првостепене судије зарађују:

- у Румунији 26.399 евра
- у Словенији 20.211 евра
- у Бугарској 17.946 евра
- у Хрватској 15.812 евра
- у БиХ 15.580 евра
- у Мађарској 14.658 евра
- у Северној Македонији 14.390 евра
- у Црној Гори 12.852
- у Албанији 11.943 евра.

Треба имати у виду да ниска просечна плата подразумева да други грађани имају додатне приходе, док је судијама забрањено да се баве додатним послом. Притом, судијска плата у Србији била је смањена од 2012. године како у реалним оквирима, тако и у односу на просечну плату и тек је 2018. године достигла ниво из 2012. године, Дакле, сасвим је очигледно да су плате судија у Србији забрињавајуће ниске. Исто се може рећи и за плате осталих запослених у судству. Њихове плате често су испод просечне, а за одређене категорије запослених плате су на нивоу минималне зараде.

Такво стање – велико оптерећење, ниске плате, а нарочито лош радноправни положај судијских приправника и помоћника, који раде бесплатно месецима па и дуже од годину, и на одређено време (што им онемогућава добијање кредита и решавање важних животних питања) одбија младе људе од запошљавања, односно останка у судству и биће узрок ланчаних негативних реакција у судству Србије, уколико се под хитно не предузму одговарајуће мере. Стога је горућа неопходност да буду предузете хитне системске мере,

kojima ће се судство учинити привлачним младим и квалитетним правницима, тако да они могу да рачунају да им њихов рад у судству обезбеђује перспективу и могућност да реше своје финансијске, стамбене и остале породичне потребе, односно да се побољша материјални положај запослених у судству, како би Србија за убудуће располагала судијским кадром што бољег квалитета.

Због тога би требало омогућити да основна плата судије буде везана за износ просечне нето зараде запосленог у Републици Србији према последњем објављеном податку органа надлежног за послове статистике пре утврђивања предлога буџета за наредну годину, а да *пензија судије који се у тренутку остваривања права на пензију налази на судијској функцији непрекидно 20 година, буде једнака његовој последњој основној плати* (алтернативно 80%), *с тим што не може бити виша од највише пензије у Републици Србији, утврђене у складу са посебним законом*, што је и био предлог представника Друштва судија у Радној групи (с тим у вези, требало би уредити и инвалидску пензију судија).

У погледу могућности увећања плате судија (члан 46) Радна група је имала два предлога. Први је везан за садашњи став трећи, и односи се на то да се плата судије који поступа у предмету кривичног дела са елементом организованог криминала и ратног злочина може увећати не до 100%, како је сад прописано, већ до: 50%. Полази се од тога да се судије у овим областима штиите на одговарајући начин обезбеђењем, службеним возилима која су им на располагању, смањеним приливом и нормом и да би, нарочито уколико би био прихваћен предлог за изједначавање основице плате судије са просечном платом, увећање од 100% било заиста несразмерно велико. Други се односи на избрисан став иза садашњег става трећег који је гласио: *Судији из прве, друге и треће платне групе, који обавља функцију у суду за који је изабран најмање 10 година, ако је његов рад вреднован највишом оценом, може се увећати плата до 20%, осим судији из става 3. овог члана*. Ова могућност највише се односи на судије у мањим местима, које у пензију одлазе из основног, највише из вишег суда, јер су ретке могућности да напредују у судове вишег ранга (а и тада тешко оствариве због потребе промене места пребивалишта, па и запослења, чланова породице).

Теза о потреби смањења броја судија

Постоје размишљања појединих снажних фактора који кључно утичу на креирање економске политике целе државе, да и даље треба наставити са непопуњавањем упражњених судијских места (као и упражњених места запослених у судству) јер Србија има 37 судија на 100.000 становника, па број судија треба приближавати европском просеку од 21 на 100.000 становника, а да средства која преостају треба усмерити на друге државне

потребе. Подаци¹⁰ заиста показују да Србија има висок број судија на 100.000 становника у односу на многе државе чланице Савета Европе и да је на крају 2021. године, од 3073 одређених судијских места у Републици Србији, ефективно поступало 2.508 судија. Олака, наоко очигледна и проверљива, а далекосежно штетна по Србију констатација да треба смањивати број судија, захтева подробну контрааргументацију.

¹¹ Тачно је и да значајно мањи број судија на 100.000 становника имају државе обичајног или наполеоновског права, међу којима су Белгија, Данска Француска, Ирска, Италија, Малта, Холандија, Норвешка, Шпанија, Шведска и Уједињено краљевство (Енглеска и Велс, Северна Ирска, и Шкотска). У Уједињеном Краљевству је број судија на 100.000 становника свега три (у Енглеској и Велсу). Већи број судија осим у Србији постоји у Хрватској (41), Словенији (42) и Црној Гори (50), али је број судија већи од „просека“ и у Аустрији, Босни и Херцеговини, Бугарској, Чешкој, Немачкој, Грчкој, Мађарској, Литванији, Северној Македонији, Пољској и Словачкој (између 20 и 30)¹. Ипак, у већини држава Савета Европе број професионалних судија на 100.000 становника креће се између 10 и 30¹. То што неки податак, у овом случају број судија на 100.000 становника, „искаче“ из просека у хетерогеном скупу какав су државе Савета Европе, не значи да је *a priori* тај податак лош. Најпре, државе нису бројеви да би могле да се „упросече“, па тако ниједна од 47 држава нема онај број судија који одговара просеку на 100.000 становника (21,4), већ постоје два „блока“ држава која имају судија или знатно испод или знатно изнад тог просека. Стога је непотребно и без правог разумевања коришћење статистичког податка да Србија има дупло више судија по броју становника од просека. Да је просек заиста оно што је реално постојеће, просечан број судија на 100.000 становника (21) имало би много више од 47 посматраних држава, уместо само три, а и оне само у броју приближном просеку (Финска, Исланд и Португалија).

С тим у вези, [СЕПЕЖ Извештај](#) упозорава: *Упоредивање података из земаља у којима постоје различите географске, економске и правне ситуације је деликатан задатак. Читаоци би требало да приступе веома обазриво приликом консултовања, тумачења и анализирања информација из овог извештаја.*

Како би се упоредиле различите земље и њихови системи, морају се имати у виду особености тих система, којима се могу објаснити разлике у подацима који из њих произлазе (различити правосудни системи, различити приступи организацији судова, различите статистичке класификације за оцењивање система, итд.). Посебна пажња је посвећена одређивању значења израза, како би се обезбедило да се разматрању концепата приступи на темељу узајамног разумевања.

¹⁰ Европска комисија за ефикасност правосудја при савету Европе - СЕПЕЖ израдила је Извештај о “Европским правосудним системима – Издање 2020 (подаци из 2018). За потребе овог текста коришћени су подаци из тог извештаја као и из Годишњег извештаја о раду судова за 2021. годину.

Овај извештај има за циљ да прикаже преглед стања у европским правосудним системима. Уместо да рангира правосудне системе у Европи, што би било нетачно са научне тачке гледишта, омогућава упоређивање земаља, или групација земаља, и препознаје трендове. Овај извештај читаоцима омогућава темељно проучавање путем избора одговарајућих групација земаља, на основу индикатора анализираних правосудних система (земље континенталног и англосаксонског правног система, земље из одређеног региона и др), географских критеријума (величине, броја становника) или економских критеријума (величине БДП, да ли су из Еврозоне или не, итд). Посебна пажња је посвећена одређивању значења израза, како би се обезбедило да се разматрању концепата приступи на темељу узајамног разумевања.¹

Извештајем се констатује и да је број судија на 100.000 становника у принципу стабилан и да се значајне разлике у броју судија могу објаснити различитим организацијама судства, употребом судија на одређено време и непрофесионалних судија и географским факторима и/или еволуцијом европских правних система, као и да те значајне разлике постоје све време и да варијације током година нису довеле до хармонизације.

Када се врши пажљива и незлонамерна анализа, долази се до закључка да су бројни разлози различитог броја судија у европским државама – од тога ко се у којој држави сматра судијом¹, а пракса је веома различита с тим у вези, преко друштвено-историјских услова, економских могућности, броја предмета о ком се решава, као и тога шта се уопште сматра предметом, начина на који је организован правни систем, до свести и навика грађана. Пре свега, за потребе поменутог извештаја, идентификоване су три врсте судија: професионалне судије које тај посао стално обављају, *ad hoc* судије које судијски посао не обављају стално, али су плаћене за то као судије, и непрофесионалне судије, које нису обучене за судијски посао али учествују у доношењу судских одлука (арбитри, чланови пороте тамо где она постоји, “*juges consulaires*” у Француској, судије поротници у Северној Македонији, Словенији, Србији, Црној Гори). Мали број судија према броју становника у Уједињеном Краљевству – Енглеској и Велсу (3 на 100.000 становника), УК – Северној Ирској и УК – Шкотској, произлази из веома високог удела предмета у којима поступају судије које нису “професионалци”. Неке земље у којима на 100.000 становника постоји 10 до 20 судија користе “непрофесионалне”¹ судије за поступање у радноправним и привредноправним предметима – у Француској, у грађанскоправним и привредноправним споровима мале вредности, за поступање по прекршајима – у Италији, за поступке из области породичног права, радног права, социјалног права, привредног права, стечајног права, прекршајног кривичног права – у Холандији, и за грађанске спорове чија је вредност мања од 90 евра - у Шпанији.¹

У извештају се објашњава и то да је повећање судија у Србији у периоду 2010-2018. године од 5,3%¹ само процентуално, а не и фактичко, и то због (нажалост) смањења броја

становника у држави. Податак да је 2010. године у систем уведено 606 прекршајних судија, а да је број судија на 100.000 становника у Србији био: 40,4 у 2012. години, а 37 у 2018. години, значи да је број судија у Србији у ствари битно смањен.

Јасно је да је већи број судија на 100.000 становника карактеристика свих система проистеклих из некадашње заједничке државе СФРЈ, као уосталом и оних европских држава које су, на под утицајем аустријског (аустроугарског) права. Та појава проистиче из намере да се правда учини доступном грађанима. И заиста, грађани у Србији се масовно обраћају судовима ради правне заштите, тако да је само у три државе, од 47 посматраних, већи него у Србији прилив парничних и трговинских предмета. Судским предметом, у складу са поменутих извештајем, сматра се захтев поднет суду о коме суд, у оквиру своје надлежности, треба да одлучи. Међутим, оно што се у једној држави сматра судским предметом, не сматра се судским предметом у другој држави. Извештај у одређеним ситуацијама укључује и податке о осталим врстама предмета који се у Србији не сматрају судским предметима (извршни предмети, земљошнокњижни и судски регистри, нпр). Управо због гореописаног проблема са (не)упоредивошћу судских предмета у различитим државама, СЕПЕЖ не даје исцрпније податке о броју предмета по судији. Када се има у виду објашњење појма „предмета осим кривичних“ који користи СЕПЕЖ за поређење и када се зна да се предметом у другим државама сматрају и они предмети који су у Србији пренети на посебне, вансудске органе (земљишни и привредни регистри, извршни и ванпарнични предмети), онда је јасно да је структура „предмета осим кривичних“ о којима решавају судови у Србији много сложенија и процесно и временски захтевнија и да је за њено ефикасно решавање заиста и потребан већи број судија.

Прецизно говорећи, у Србији је прилив првостепених парничних и привредних предмета 4,7 на 100 становника, што је више него двоструко већи прилив у односу на европску медијану која је на нивоу од 2,2 предмета на 100 становника.¹ Није на одмет поновити - само три од посматраних 47 држава имају већи прилив предмета: Белгија (6,7), Румунија (6,4) и Исланд (5,8)! У погледу кривичних предмета, Србија има далеко највећи прилив са чак 28 предмета на 100 становника, док је медијана 1,6!¹ Испод табеле са приливом кривичних предмета се наводи да је Србија у ово мерење укључила нову категорију „остало“ - где се вероватно мисли на прекршајне предмете, али је свакако и без те категорије на цифри од 7, дакле и даље са преко 4 пута више прилива од медијане. Притом, и те прекршајне предмете који су укључени под „остало“ је неопходно рачунати, јер и њих у Србији решавају судије које улазе у збир када се говори о укупном броју судија.

Смањење броја судија довело би до застоја у раду одређених великих судова, а то би се одразило на продужење тока судских поступака и на драстично и масовно повећање броја нерешених спорова. Ово с обзиром на запрепашћујуће податке да је на крају 2021. године у Првом основном суду у Београду остало чак по 1.187 предмета, а у Трећем основном суду у Београду по 2.567 предмета на сваког од судија у парничној материји.

Алармантни су тренд оптерећења и брзина којом се то дешава, јер подаци с краја 2019. године показују да је тад у парничној материји по судији остало 627 предмета у Првом и 1.953 предмета у Трећем основном суду. Дакле, за само две године број нерешених предмета у ова два суда (код којих је у раду половина предмета из свих 66 основних судова), повећан је за преко 50% у једном, односно чак за 78% у другом суду. Слично је и у вишим судовима, у којима је, у другостепеној грађанској материји по судији остало просечно по: 2.971 у Београду (у односу на 1.692 на крају 2020) и 2.490 у Новом Саду (у односу на 1.909 на крају 2020). Притом судије у поменутиим судовима све време решавају двоструко до троструко већи број предмета месечно од оног који је прописан као њихова месечна норма.

Такво стање, доведено у везу с наведеним подацима о приливу одређених, далеко најбројнијих, група предмета са бројем судија¹ доводи до јасног закључка да Србији није потребно смањење броја судија. Напротив.

Форум судија Србије

Ревидирани Акциони план за поглавље 23. од јула месеца 2020. године у прелазном мерилу 1.1.1 предвиђа да ће „улазак у правосудни систем бити заснован на објективним критеријумима, правичним процедурама одабира отворен за све кандидате одговарајућих квалификација и транспарентан из угла професионалне и опште јавности“. Поменуто мерило јасно за циљ поставља успостављање система избора судија заснованог на заслугама и увођење транспарентности у поступак избора судија.

У тренутку када је Акциони план усвојен на снази је био, као и на данашњи дан Закон о судијама ("Сл. гласник РС", бр. 116/2008, 58/2009 - одлука УС, 104/2009, 101/2010, 8/2012 - одлука УС, 121/2012, 124/2012 - одлука УС, 101/2013, 111/2014 - одлука УС, 117/2014, 40/2015, 63/2015 - одлука УС, 106/2015, 63/2016 - одлука УС, 47/2017 и 76/2021). Услови за избор су прописани у одредбама 43 до 45а. У предлогу Закона о судијама, који је предмет оцене Венецијанске комисије, услови за избор прописани су у члановима 48 до 52. Упоређивањем постојећих одредби са ново предложеним лако се може уочити да нема суштинске разлике, и даље се предвиђају два паралелна пута до судијске функције: један преко Правосудне академије а други мимо ње.

Имајући у виду садржину прописаних мерила јасно је да постојећи систем избора не испуњава услове прописане Мишљењем број 10 Конститутивног већа европских судија, односно не представља систем избора за судије који је заснован на заслугама. Нејасно је зашто предлог новог закона садржи старо решење за које се унапред зна да не испуњава циљ који је предвиђен Акционим планом за поглавље 23. Прелазно мерило из Акционог

плана недвосмислено препознаје потребу да се испуне стандардни КВЕС а и да се успостави систем заснован на заслугама.

Подсећамо да мишљење број 10 КВЕС садржи и одредбе које прописују да је од кључног значаја да судије, одабране након што су завршиле све потребне студије права, добију темељну, детаљну, разнородну обуку како би могли да своју дужност обављају на задовољавајући начин.¹¹ Из цитираних стандарда јасно је да је обука свим кандидатима, независно од њиховог претходног радног искуства потребна иницијална обука за обављање судијске функције. Обука треба да одговара професионалном искуству оних који су кандидати за судије. Нацрт Закона о судијама ни на који начин не спознаје иницијану обуку као нужност, иако је она нужност имајући у виду изнете стандарде.

Постојеће, па самим тим предложено решење не испуњава задате стандарде не обезбеђује да се судије **судије бирају на основу објективних и мерљивих критеријума, кроз систем заснован на заслугам и одговарајућој обуци**¹²

ПОСЕБНЕ ОДРЕДБЕ О ЗАШТИТИ РОДИТЕЉСТВА

§ А

Судији за време трудноће и до навршене прве године живота детета могу се доделити у рад предмети у којима се суди за кривична дела против живота и тела, за кривична дела против полне слободе, за кривична дела против брака и породице и за кривична дела против човечности и других добара заштитећних међународним правом само уз своју сагласност.

§ Б

Судија који самостално врши родитељско право над дететом до навршене четрнаесте године живота детета може се одредити да буде дежуран и у приправности за поступање у предметима који се сматрају хитним и нарочито хитним у складу са законом и Судским пословником само уз своју сагласност.

Судија за време трудноће и до навршене прве године живота детета не може се упутити на рад у други суд.

Судија који самостално врши родитељско право над дететом до навршене четрнаесте године живота детета може бити упућен на рад у други суд само уз своју сагласност.

11 Мишљење број 4. Консулстативног већа судија параграф 2. и 3.

12 КВЕС Мишљење бр. 10 параграф 67.

Судија за време трудноће и до навршене осме године живота детета може, на лични захтев, да обавља послове на које је распоређен од куће с обзиром на потребе суда и способност судије за успешно обављање послова на које је распоређен.

§ В

Судији која доји своје дете, поред одмора у току дневног рада има право и на посебну паузу за дојење.

МАТЕРИЈАЛНИ ПОЛОЖАЈ СУДИЈА

Судије као интелектуалци који обављају изузетно одговорну, тешку и друштвено корисну функцију у друштву не би требало да имају зараду која је нижа и то за прву платну групу од двоструке просечне зараде у РС са евентуалним корекцијама у односу на повећане трошкове у појединим регионима.

Стога ће ФСС предложити измену Закона о судијама и то чл. 37 став 3 тако да тај став гласи **«Основица за обрачун и исплату плата судије утврђује се Законом о буџету, али тако да тај износ основице не може бити нижи од износа који омогућава да плата судије у првој платној групи буде у висини двоструке просечне зараде у РС према последњим познатим статистичким месечним подацима».**

Предлог Форума судија Србије је да се **Закон о судијама допуни тако што ће одређивати висину пензију судије који је те послове обављао минимум 20 година у износу последње плате умањено за 1 еуро.**

Евентуални захтев за измену прописа је да се судије барем изједначе са осталим категоријама које имају право на увећан износ пензија за 20%. У том смислу предлагемо измене и допуне члана 79 став 1 Закона о ПИО тако што би се у том ставу после речи „закон“ додало „и судији који је те послове обављао најмање 20 година“ па би цео став гласио: **„Осигуранику из члана 42. овог закона и судији који је те послове обављао најмање 20 година, који испуњава услове у погледу пензијског стажа за стицање права на старосну пензију из чл. 43. и 43а овог закона, старосна пензија одређује се у складу са одредбама члана 61. овог закона, а лични бодови утврђују се на начин предвиђен чл. 62-70. овог закона.»** Остали ставови остају исти и гласе, став 2 -Изузетно од члана 63. став 1, члана 64. ст. 2. и 3. и члана 65. овог закона, осигуранику из става 1. овог члана за израчунавање годишњег личног коефицијента не узима се период од 1. јануара 1970. године већ период од 1. јануара 1996. године; став 3-Износ пензије утврђен на начин из ст. 1. и 2. овог члана **увећан за 20%** представља укупан износ пензије за осигуранике из става 1. овог члана, осим за осигуранике из члана 42. став 1. тачка 4а) овог

закона; став 4- На начин из става 2. овог члана утврђује се годишњи лични коефицијент и за друге запослене у Министарству унутрашњих послова, припаднике Безбедносно-информативне агенције, припаднике Војнобезбедносне и Војнообавештајне агенције под условом да у том органу имају навршених најмање 20 година стажа осигурања; став 5- Осигуранику из члана 42. овог закона инвалидска пензија се одређује у складу са ст. 1-3. овог члана, под условом да је на пословима из члана 42. овог закона навршио потребан стаж осигурања за стицање права на инвалидску пензију из чл. 25. и 26. овог закона; став 6 - Изузетно од става 5. овог члана, осигуранику из члана 42. став 1. тачка 4а) овог закона инвалидска пензија се одређује у складу са ст. 1. и 2. овог члана, под условом да је на пословима из члана 42. овог закона навршио потребан стаж осигурања за стицање права на инвалидску пензију из чл. 25. и 26. Закона; став 7- Износ пензије из ст. 1-6. овог члана не може бити већи од износа утврђеног у члану 78. овог закона.

Закон о Високом савету судства

✚ Алумни клуб Правосудне академије

Начин рада (Члан 18.)

Предлажемо да се после става 1. дода став 2 који би гласио:

Седнице савета се оптички и аудио снимају и емитују у реалном времену на Интернет страници Савета.

Наведено решење би повећало транспарентност у раду Савета и позитивно утицало на поверење грађана у судство. Поред тога, једна од основних функција савета јесте избор судија и председника судова. Према садашњој пракси, одлучивање о именовањима у судству је пред Народном скупштином било јавно преношено преко Интернета (седнице надлежног Одбора за правосуђе), односно преко телевизијског програма (седнице у пленуму), па би ову праксу требало наставити.

Заступљеност судова (Члан 26.)

Сматрамо да би два изборна члана савета из реда судија требало да буду бирани из реда судија основних судова. У питању је убедљиво највећа изборна јединица која броји неколико пута више судија у односу на неке од осталих предложених изборних јединица. Уколико би се из редова судија основних судова бирао само један изборни члан Савета, била би повређена одредба члана 151 став 3 Устава Републике Србије према којој се приликом избора судија у Високи савет судства води се рачуна о најширој представљености судија.

Представљање кандидата (Члан 35.)

Предлажемо измену става 3. тако да гласи:

Изборна комисија утврђује распоред представљања кандидата у свим судовима и о њему обавештава све судије према врсти и степену суда (члан 26).

Сматрамо да свим кандидатима треба омугућити једнак третман у представљању према врсти и степену суда, те да распореди представљања треба да буду унапред дефинисани. Стога се не треба ограничавати само на судове у седишту апелација, јер судије које чине бирачко тело судијску функцију врше у свим судовима. Следом наведеног, требало би изменити и остале одредбе овог члана, тако да кандидати имају право на плаћено одсуство за све дане представљања у току кампање.

ПРЕСТАНАК ФУНКЦИЈЕ ЧЛАНА САВЕТА

Разлози за престанак функције (Члан 54.)

Потребно је прописати изузетак - да изборном члану Савета кога бира Народна скупштина не може престати мандат док на функцију не ступи новоизабрани члан Савета кога бира Народна скупштина.

Наведени изузетак би имао примену у случају да је Народна скупштина распуштена, због чега не може извршити своју законску обавезу избора новг члана Савета. Овим правилом би се предупредила могућа блокада у раду Савета.

✚ Центар за правосудна истраживања ЦЕПРИС

- Плата и накнада за рад (Члан 14.)¹³

Став 3. мења се и гласи:

Члан Савета по положају има право на месечну надокнаду за рад у Савету у износу од 20% основне плате из става 1. овог члана.

Образложење: С обзиром на то да сваки изборни члан Савета има право на основну плату једнаку основној плати председника Врховног суда, сматрамо да је сасвим довољно да се месечна надокнада члану Савета по положају, а то је председник Врховног суда, увећа за 20%, а не за 30% како је предложило Министарство правде. С друге стране, да би ранг и оптерећеност председника и потпредседника Савета био у овом погледу изједначен, барем у Савету, сматрамо да би био оправдан предлог да се основна плата председнику Савета увећа за 20%, а потпредседнику Савета за 10%.

- Надлежност (Члан 17.)

Да би се нагласила важност и улога Савета, требало би додати као тачку 1. „1) обезбеђује и јемчи независности судија, судова, председника судова и судија поротника;“, остале тачке се померају за један број; садашња тачка 22. се мења и гласи: „23) *предлаже буџетска средства за рад Високог савета судства и судова и самостално располаже тим средствима.*“ и садашња тачка 26. се мења и гласи „33) *има право предлагања и*

¹³ Аутор: Саво Ђурђић, судија Апелационог суда у Новом Саду у пензији, некадашњи члан Високог савета судства и члан ЦЕПРИС-а

даје мишљење о изменама и допунама постојећих или доношењу нових закона који уређују положај судије, организацију и поступање суда, као и другог системског закона који суд примењује или је од значаја за обављање судијске функције“.

Постојећим надлежностима Савета се додају кроз алинеје-тачке следеће од тачке 23) која би на основу предлога из првог става постала тачка 24):

25) доноси Судски пословник, уз претходно прибављено мишљење председника Врховног суда и министра надлежног за правосуђе;

26) уређује поступак пријема судијских помоћника;

27) одређује број судијских приправника и спроводи поступак њиховог пријема:

28) уређује питање дисциплинске одговорности судијских помоћника и приправника и именује дисциплинске органе;

29) утврђује мерила за утврђивање судског особља у судовима:

30) доноси одлуку о ангажовању експертских организација или тимова за истраживање или анализу одређеног питања од интереса за судство.

Постојеће тачке 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30 и 31, постају тачке 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37 и 38.

Дакле, након наведених измена, **члан 17.** би гласио:

Савет:

1) обезбеђује и јемчи независности судија, судова, председника судова и судија поротника;

2) бира судије и судије поротнике;

3) одлучује о престанку функције судије и судије поротника;

4) бира председника и потпредседника Савета;

5) поставља вршиоце функције председника Врховног суда и председника осталих судова;

6) бира председника Врховног суда и председнике осталих судова;

- 7) одлучује о престанку функције председника Врховног суда и председника осталих судова;
- 8) предлаже Врховном суду кандидате за судије Уставног суда;
- 9) одлучује о трајном премештају, привременом упућивању или упућивању судије;
- 10) одређује број судија и судија поротника за сваки суд;
- 11) одлучује о удаљењу судије, председника суда и судије поротника;
- 12) одлучује о неспојивости вршења друге функције, посла или приватног интереса са функцијом судије и судије поротника;
- 13) одлучује у поступку вредновања рада судије и председника суда;
- 14) одређује састав и престанак мандата члана дисциплинског органа, именује члана дисциплинског органа и уређује начин рада и одлучивања у дисциплинском органу;
- 15) одлучује о жалби у дисциплинском поступку;
- 16) даје сагласност на програм сталне обуке за судију и запосленог у суду и врши надзор над његовим спровођењем;
- 17) утврђује програм почетне обуке за судију;
- 18) доноси Етички кодекс;
- 19) разматра и одлучује о извештају Етичког одбора о поштовању Етичког кодекса;
- 20) одлучује о постојању непримереног утицаја на рад судије и суда и мери за спречавање непримереног утицаја;
- 21) обавља посао правосудне управе из своје надлежности;
- 22) одлучује о имунитету судије и изборног члана Савета;
- 23) предлаже буџетска средства за рад Високог савета судства и судова и самостално располаже тим средствима;
- 24) одлучује о приговору у поступку избора за члана Савета из реда судија;

- 25) доноси Судски пословник, уз претходно прибављено мишљење председника Врховног суда и министра надлежног за правосуђе;*
- 26) уређује поступак пријема судијских помоћника;*
- 27) одређује број судијских приправника и спроводи поступак њиховог пријема;*
- 28) уређује питање дисциплинске одговорности судијских помоћника и приправника и именује дисциплинске органе;*
- 29) утврђује мерила за утврђивање судског особља у судовима;*
- 30) доноси одлуку о ангажовању експертских организација или тимова за истраживање или анализу одређеног питања од интереса за судство.*
- 31) прикупља и анализира статистичке податке и доноси годишње и вишегодишње планове у циљу ефикасног управљања кадровским, финансијским и материјалним ресурсима суда;*
- 32) образује радна тела Савета и врши избор и резрешење њихових чланова;*
- 33) даје мишљење о изменама или допунама постојећих или доношењу нових закона који уређују положај судије, организацију и поступање суда, као и другог системског закона који суди примењује или је од значаја за обављање судијске функције;*
- 34) доноси годишњи извештај о свом раду;*
- 35) обавештава јавност о свом раду;*
- 36) сарађује са правосудним саветом друге државе и међународном организацијом;*
- 37) доноси акт предвиђен законом;*
- 38) обавља и друге надлежности и послове одређене законом.*

Образложење: Још није познато која ће законска решења бити коначна у новом Закону о судијама и новом Закону о уређењу судова у погледу надлежности Савета. У претходном периоду се појављивао паралелизам у погледу одређених око 80 надлежности које Савет дели са Министарством правде и другим органима, на пример у погледу преноса надлежности са Министарства правде на Савет у погледу финасирања текућих трошкова за рад судова и судија и у погледу људских ресурса у судству. Због тога би било добро да

се што прецизније поделе надлежности, одговорности и контролне функције ових органа у области судства. Предлогом за допуну члана о надлежностима Савета се, сагласно основној дефиницији овог органа из члана 2. став 1. овог Закона, предлаже да Савет: 1) обезбеђује и јемчи независности судија, судова, председника судова и судија поротника, а како би се нагласило да је Савет овлашћен и да доноси ставове и документе и у случају да се предлаже промена положаја и улоге овог органа или уколико оцени да је она угрожена. Затим, истиче се раније усаглашени став правосуђа да би Савет као орган који обезбеђује и јемчи независност судија и судова који представљају трећу грану власти која је независна, требало да самостално предлаже буџетска средства, не само за свој рад, судије и текуће потребе судова, него и за судијске сараданике, приправнике и друге запослене у судству и да, када иста потпуно усагласи са Министарством финансија и Владом на основу усвојене Стратегије и новог закона, има самосталност у њиховом располагању. Предлаже се и да у надлежности Савета буде и право иницијативе у предлагању закона и давању мишљења о законима који се односе на статус судија, рад судова, председника суда и судија поротника, које право поседују и неки други органи попут Уставног суда, Заштитника грађана и Народне банке Србије.

Упркос плану да се законом, који треба да буде донет 2023. године, у складу са Стратегијом људских ресурса у правосуђу за период 2022-2026, у надлежност Савета пренесе одлучивање о свим запосленима у судству и схватању представника Министарства правде да до тада не би требало мењати одговарајуће одредбе Закона о уређењу судова, сматрамо да би новим Законом о уређењу судова и овим законом требало одмах на Савет пренети надлежности да: доноси Судски пословник, уз претходно прибављено мишљење председника Врховног суда и министра надлежног за правосуђе, утврђује мерила за одређивање броја судског особља, уређења броја судијских помоћника, одређивање броја судијских приправника и поступак њиховог пријема. Уколико се од Савета очекује да управља судским системом и да за њега буде одговоран, да га унифицира, а са његовим новим надлежностима то се подразумева и на то указују расположиве анализе радноправног статуса судијских помоћника и других запослених у судству, онда би му требало предати, односно вратити, овлашћења да доноси одлуке према свим запосленим у судству, што би био први корак у реализацији раније утврђених и нереализованих реформских циљева и Стратегије људских ресурса. Рад Савета се може унапредити и правом да овај орган, у случају потребе сачињавања одређених анализе и истраживања од интереса за судство које превазилазе могућности Стручне службе, може привремено ангажовати и друге стручњаке или организације за експертску обраду ових питања.

Начин рада (Члан 18.)

Став 3. мења се и гласи:

Савет одржава седницу ако је присутно најмање шест чланова Савета.

Образложење: Радни кворум од осам присутних чланова Савета је изузетно висок (трочетвртински), и као раније присутан предлог да се одлуке доносе квалификованом већином од осам гласова, могао би довести до озбиљних турбуленција у раду Савета, изразите поделе међу члановима Савета из реда судија и истакнутих правника и блокаде његовог рада, па је стога оправдано задржати сада важећи кворум просте већине свих чланова Савета. Предложено решење, као што је радни кворум од 8 чланова, инхерентно саџи опасност од обезличавања судијске већине у Савету. Такође, садржи опасност и да се ниједна одлука Савета не може донети уколико истакнути правници не присуствују седници, тим пре што није прихваћен већински предлог Радне групе за израду овог акта да је учешће на седници Савета обавезно, а учестало неоправдано одсуство несавесно понашање које за санкцију може имати престанак чланства у Савету. Кворум од присутне већине свих чланова Савета омогућило би да Савет законито и благовремено доноси одлуке које се тичу судова, судија, председника судова и судија поротника и сноси одговорност за њих у јавном и транспарентном процесу одлучивања, у коме ће свака одлука бити детаљно образложена и изложена ефективном правном леку. Као могућа алтернатива предложеном решењу, можда би се могло предвидети да у погледу одређених најважнијих питања чланови Савета из реда истакнутих правника појединачно или путем потпредседника Савета, могу захтевати да се поједине одлуке преиспитају у смислу да се поново изложе дискусији и одлучивању на следећој седници Савета, уз присуство медија и јавности, а по потреби и по претходно достављеном извештају струке.

Одлучивање (Члан 20.)

Мења се став 2. тако што се из последње реченице брише: *„изузев одлуке о избору председника и потпредседника Савета и одлуке о избору председника Врховног суда, које се доносе тајним гласањем“*, а преостали текст става се мења, тако да гласи:

Изузетно од од става 1. овог члана, одлуку о избору председника и потпредседника Савета, одлуку о избору председника Врховног суда и председника осталих судова, одлука о разрешењу председника Врховног суда и председника осталих судова и одлуку о разрешењу судије, Савет доноси већином од седам гласова.

Образложење: У погледу предлога да се одлука Савета о избору председника и потпредседника Савета, одлука о избору председника Врховног суда и председника осталих судова, одлука о разрешењу председника Врховног суда и председника осталих судова и одлуку о разрешењу судије, доносе квалификованом већином од осам гласова, сматрамо да би се ове одлуке као и сада могле доносити обичном већином од укупног броја гласова, уколико би постојали сви услови за несметан рад, конструктивна атмосфера међу члановима Савета, свест и одговорност према функцији коју обављају. С обзиром на то да се Радна група за израду овог законског текста усагласила да постоји потреба да се одлуке доносе квалификованом већином, оцењујемо да би било довољно да та већина буде седам гласова, јер би подразумевала или све гласове судија-чланова Савета и глас председника

Врховног суда, или уместо неког од ових гласова – гласове истакнутих правника. Истовремено, сматрамо да нема основа за тајно гласање о избору председника и потпредседника Савета и одлуке о избору председника Врховног суда. У случају овако малобројног тела, те након јавне дискусије, за тајним гласањем на основу закона једноставно нема потребе, већ би требало да се одлучивање о овим питањима одвија сагласно одредбама овог закона и Пословника о раду Савета, који тренутно предвиђа да Савет може у одређеним случајевима донети одлуку о тајном гласању.

- Јавност рада (Члан 23.)

Предлаже се измена и допуна става 3, на следећи начин:

Савет редовно обавештава јавност о свом раду кроз конференције за медије, тонским, а када то техничке могућности дозвољавају и видео снимањем седница, правовременим објављивањем дневног реда и записника са седница са основним акцентима из дискусија и материјалима о којима се одлучивало, омогућавањем свим заинтересованим лицима и представницима медија да присуствују седницама Савета, његових органа и тела и на друге начине уређен Пословником о раду Савета и Комуникационом стратегијом.

Образложење: Начело јавности и високи степен транспарентности рада, уз обавезу поштовања усвојених стандарда, критеријума и предвиђене процедуре, од кључног је значаја за остваривање уставне улоге и надлежности Савета. Поред тога, најшири могући степен јавности рада Савета смањује могућност политизације и злоупотреба у раду и доприноси учвршћивању легитимитета одлука Савета. У том смислу, сматрамо да би поред задржавања и редефинисања постојећих норми, требало законском нормом предвидети и додатне гаранције овог принципа као што су аудио и видео снимање седница и правовремено објављивање записника и одлука, са обавезном садржином записника и основним акцентима из дискусија. Требало би предвидети обавезу правовременог објављивања на сајту Савета, не само свих записника, него и материјала о којима се одлучује на седницама, али и на телима Савета. Податке о одлучивању неопходно је учинити доступним јавности, а свим заинтересованим лицима омогућити присуство седницама Савета и његових органа и тела. Савет би требало да има квалитетну Комуникациону стратегију. У Правној анализи уставног оквира о правосуђу (2014) се истиче: „С обзиром да је реч о органу који повезује трећу грану власти са политичким властима, он у најширем смислу „полаже рачун“ само грађанима и струци. Отуда је потребно увести прецизна правила о јавности рада Савета, која би представљала снажан инструмент за проверу квалитета рада..”

- Заступљеност судова (Члан 26.)

Мењају се тачке 1. и 2. тако да гласе:

1) један из Врховног суда и Управног суда;

2) један из апелационих судова;

АЛТЕРНАТИВА И: Мењају се тачке 1-6, тако да гласе:

1) један из судова опште надлежности републичког ранга (Врховни суд и апелациони судови);

2) један из судова посебне надлежности (основног и републичког ранга);

3) један из судова опште надлежности (основни и виши судови) са подручја Апелационог суда у Београду;

4) један из судова опште надлежности (основни и виши судови) са подручја Апелационог суда у Новом Саду;

5) један из судова опште надлежности (основни и виши судови) са подручја Апелационог суда у Нишу;

6) један из судова опште надлежности (основни и виши судови) са подручја Апелационог суда у Крагујевцу.

Образложење: Након свеобухватне консултације са судијама и њиховим представницима требало би одлучити да ли ће изборну “базу” за избор чланова ВСС-а из реда судија чинити све судије (гласање “сви за све”) или ће изборне базе бити дефинисане према врстама и нивоима судова, као што је то сада случај Постоји и могућност комбинованог система гласања по оба основа. Акт о промени Устава садржи норму према којој се приликом избора за чланове Савета води рачуна о најширој представљености судија, али је присутан и захтев из појединих судова за њиховом правичнијом и равномернијом заступљеношћу у саставу Савета, и према врсти и броју судија који гласају, а и према територијалној претстављености. Због тога смо предложили измену тако што би се у прву групу судова уврстио и Управни суд, заједно са Врховним судом, што је и садашње решење. Разлози за овај предлог су што је мали број судија у Врховном суду (у односу на судије четири апелациона суда којих има око 250), али ипак већи од броја судија Управног суда који нема двостепеност у раду, при чему треба имати у виду и чињеницу да је Врховном суду већ обезбеђено једно место у Савету јер се у његовом саставу по положају налази председник Врховног суда. Алтернативни предлог је изнет уколико би се оценило да је битно обезбедити и заступљеност судија у Савету са подручја свих апелационих судова, па би судије основних и виших судова у Србији, које су најбројније у судском систему, имале четири представника у Савету, а преостала два места би била резервисана за члана Савета из судова републичког ранга и члана Савета из судова посебне надлежности.

Трећи, комбиновани модел, који повезује постојећи модел гласања према врсти односно степену суда са тзв. моделом „сви за све“, предлажемо као још једну од алтернатива предложеном моделу заступљености судова у овом процесу. Он ће бити изнет и образложен код амандмана на члан 28.

- Услови за кандидовање за члана Савета из реда судија (Члан 27.)

Став 1. допунити тако да гласи:

Кандидат за члана Савета из реда судија може бити сваки судија, а посебно се цене компетенције судије, искуство, разумевање правосуђа, способности за дискусију и култура независности.

Образложење: Не оспоравајући основни услов да кандидат за члана Савета из реда судија може бити сваки судија, сматрамо да би и за чланове Савета из реда судија, као и за чланове Савета из реда истакнутих правника (а и тим пре, имајући у виду да чланови из реда судија чине више од половине чланства Савета), уместо формалних и рестриктивних услова (као што је нпр. обавезно вишегодишње искуство у обављању судијске функције), требало навести одређене квалитете и вештине које би биле пожељне код чланова Савета. Сагласно Мишљењу Консултативног већа европских судија бр. 10 то су: компетенције судије, искуство, разумевања правосуђа, способности за дискусију и култура независности.

- Бирачко право (Члан 28.)

Став 3. допуњује се тако да гласи:

Судија гласа за кандидата са листе кандидата врсте, односно степена суда у којем врши судијску функцију (члан 26), а истовремено као део јединствене изборне базе у којој су све судије и сви кандидати за члана Савета, има право да једним гласом подржи и неког од кандидата са јединствене листе, тако да се коначан резултат кандидата утврђује тако што се његов резултат са листе кандидата врсте, односно степена суда у којем врши судијску функцију сабере са његовим резултатом са јединствене листе кандидата за коју гласају све судије у Србији.

Образложење: Предложени начин гласања и утврђивања резултата гласања за чланове Савета из реда судија покушава да обједини досадашњи начин и систем гласања (предвиђен у члану 26.) са често истицаним принципом „сви за све“, дакле у ситуацији када би све судије имале бирачко право да гласају за било ког предложеног кандидата за члана Савета. Овај начин гласања је наизглед компликован, јер би сваки судија који има бирачко право имао право да гласа са по једним гласом на две одвојене листе и стави гласачке листиће у две одвојене гласачке кутије. Међутим, предност оваквог начина гласање је томе да би они кандидати који су шире познати, ангажованији и признатији ауторитети у области

судства, или се тако представе у изборној кампањи, у овом случају имали нешто веће могућности и шансе за избор у највиши орган судства. На тај начин бисмо подржали јединство судства као посебне гране власти и квалитет његових представника, уз базично уважавање гласова врсте, односно степена суда у коме кандидат за члана Савета тренутно обавља судску функцију. *У случају прихватања ове алтернативе, било би потребно ускладити текст чланова 34, 35, 38, 39 и 42. Радне верзије Закона о Високом савету судства.*

- Услови за избор члана Савета (Члан 44.)

У односу на став 1. предлажу се измене *тако што би се из наведених услова изоставила тачка 5) да не испуњава опште услове за старосну пензију*, тако да би укупно остало осам тачака услова, тачке 6, 7 и 8, би постале тачке 5, 6 и 7, а тачка 8. би била додата и гласила би:

8) да кандидат није члан политичке странке већ у моменту подношења пријаве на конкурс.

Такође, предлаже се да се став 3. преформулише тако да гласи:

Приликом избора и предлагања посебно се цени да то буде правник који је у стручној јавности препознат као особа високог професионалног интегритета, који се у односу на остале колеге истиче стручношћу која је потврђена у практичном раду или правник са објављеним научним и стручним радовима и предавањима у земљи и иностранству, који се својом одлучношћу и храброшћу доказао као борац за очување владавине права, а кога краси толерантност и спремност на дијалог.

Образложење: Предлог да се у законски текст унесе одредба да истакнути правници не могу бити они који су стекли услов за старосну пензију дискриминише целу једну групу потенцијалних кандидата за истакнутог правника. То су сви они који у време конкурса имају више од 60 година, а који су постигли пуну зрелост и искуство у раду и могли би да се посвете овој функцији. Сматрамо да би у том погледу за њих требало да важе иста правила као и за избор народних посланика који их бирају на ту функцију или чланова Владе, за које не постоји ограничење у погледу старости. Имајући на уму током јавне дебате истичану бојазан од примене критеријума политичке опортуности приликом избора истакнутих правника за чланове Савета, сматрамо да би критеријуми за њихов избор у закону требало да буду мање формални и рестриктивни, а у позитивном смислу што конкретнији и захтевнији. Сматрамо да би у циљу смањивања простора за политички утицај, поред оних утврђених Уставом, у ставу 3. било добро нагласити да се приликом избора, као и предлагања кандидата, посебно цени да то буду правницима који су у стручној јавности препознати као особе високог професионалног интегритета и који се у односу на остале колеге истичу стручношћу која је потврђена у практичном раду. Такође, то би могли бити правници са објављеним научним и стручним радовима и предавањима у земљи и

иностранству који су се својом одлучношћу и храброшћу доказали као борци за очување владавине права, а које краси толерантност и спремност на дијалог.

АДМИНИСТРАТИВНА КАНЦЕЛАРИЈА

- Послови, организација и начин рада Савета (Члан 58.)

Изменити наслов одељка, као и наслов и садржину члана 58. тако да гласе:

У СТРУЧНА СЛУЖБА ВИСОКОГ САВЕТА СУДСТВА

- Послови, организација и начин рада Стручне службе Високог савета судства (Члан 58.)

За обављање стручних, административних и других послова у оквиру Савета образује се Стручна служба Високог савета судства.

Организација, посао и начин рада Стручне службе Високог савета судства ближе се уређује актом Савета.

На права и обавезе запосленог у Стручној служби Високог савета судства примењује се пропис који уређује положај државног службеника и намештеника, уколико овим законом није другачије уређено.

Образложење: Неопходно је назив Административне канцеларије Савета уподобити њеној основној надлежности, пружању стручне подршке Савету. У том смислу предлаже се другачији назив: Стручна служба Високог савета судства, који би адекватније осликавао природу и задатке ове службе у улози стручне, административне, рачуноводствено-књиговодствене, техничке, информационе и друге подршке Савету. Ово се може постићи посебним подзаконским актом кроз унапређену организацију и систематизацију свих радних места, али и предузимањем других активности, попут ангажовања стручњака и обезбеђивања адекватних просторно-техничких услова за рад чланова Савета и запослених у Служби. У том погледу би се овим законом и новим Законом о систему плата, временом створили и услови за адекватнији статус, награђивање и могућност напредовања свих запослених у овој Служби.

Друштво судија Србије

Будући да су представници Друштва судија Србије учествовали у раду радних група које су припремале нацрте судијских закона коментари су дати с обзиром на одступања у решењима – једним која су представљала званичан став Радне групе и другим која су, без знања, учешћа и сагласности Радне групе, била формулисана од стране Министарства правде у радној верзији закона, а која су различита од става Радне групе.

Удаљење са функције члана Савета (Члан 12.)

Предлог Радне групе је био да: *против одлуке о удаљењу члан Савета може поднети тужбу Управном суду у року од осам дана од дана достављања одлуке и да је Управни суд дужан да о тужби из става 4. овог члана одлучи у року од 15 дана од дана пријема списка предмета.*

Новопрописано правно средство жалба Уставном суду, по којој би морало да се одлучује у роковима одређеним у сатима, с обзиром на дугогодишње нерешено оптерећење Уставног суда, не може бити делотворан правни лек, нарочито у овом случају који захтева хитно поступање.

Плата и накнада за рад (Члан 14.)

Предлог Радне групе је био да месечна накнада за рад у Савету за члана по положају износи 20%, а да увећање основне плате износи: 10% за председника Савета и 5% за потпредседника Савета.

Надлежност (Члан 17.)

Да би се избегло да Савет служи личним или корпоративним интересима, или да се такав утисак макар и стекне, и како би се истакли различити ставови унутар друштва, Устав је прописао мешовити састав Високог савета судства, због чега Народна скупштина бира четири од једанаест чланова Савета. То решење је у складу са стандардима.

У истом циљу, чланови Радне групе сагласили су се да је потребно учешће осам чланова за рад Савета, дакле да Савет не може да разматра ниједно питање без барем једног члана Савета кога је изабрала Народна скупштина.

Улога несудијских чланова Савета није само у одлучивању, већ и у њиховом „уношењу“ у Савет својих сагледавања и ставова средине из које потичу, у сагледавању судства и правосуђа уопште, „споља“ и формирању, изражавању и преношењу њихових виђења различитих питања из области судства и правосуђа. Све то је битно утолико пре што се предложеним решењима суштински мења досадашњи ангажман несудијског дела Савета, с обзиром на то да је предложено решење да они заснивају радни однос у Савету.

Међутим, пошто је радни кворум од осам изузетно висок (трочетвртински), заиста се може десити да дође до блокаде рада Савета, и да одређени чланови одлучивање о одређеним питањима условљавају својим присуством на седници Савета (јер, уколико не би било присутно осам чланова, седница Савета не би могла да буде одржана).

Због тога сви чланови Радне групе, осим представника Министарства правде, сматрају да треба предупредити блокаду рада Савета прописивањем да је учешће на седници Савета обавезно, а учестало неоправдано одсуство члана Савета несавесно (или недостојно) понашање, које за санкцију може имати престанак чланства у Савету.

Услови за кандидовање за члана Савета из реда судија (Члан 27.)

Предлог Радне групе је да кандидат за члана Савета из реда судија може бити сваки судија *који обавља судијску функцију најмање седам година.*

Уставом поверена функција Високог савета судства, стога и сваког његовог члана, јесте да јемчи и обезбеђује независност судија и судова. Из надлежности Савета садржане у Уставу и члану 17 . јасно је колико је она широка, важна и колико је дубоко сагледавање судског система неопходно да би се у њему и о њему доносиле одлуке.

Судија који је тек „ушао“ у систем, са неколико година судијског искуства, чији рад ниједном није вреднован (предложено је да се вредновање врши на сваких пет година), који не познаје добро своје колеге, па стога није још ни могао да задобије њихово поверење, које је кључно приликом избора за члана Савета, тешко може да разуме како систем функционише и како га је могуће мењати.

Цензус за „активно“ и „пасивно“ бирачко право не мора да буде исти, и та неједнакост не представља дискриминацију, већ полази од сврхе Савета и оптира за решења којима би се та сврха најпре постигла. У конкретном случају, своју уставну сврху „бранитеља“ независности судија и судова Савет свакако пре може да оствари уколико су у његовом саставу искусне судије које имају разумевање система и истинско поверење својих колега.

Услови за избор члана Савета (Члан 44.)

Предлог Радне групе је и: да кандидат није члан политичке странке већ у моменту подношења пријаве на конкурс.

Устав је мењан да би се смањило политички утицај на правосуђе, а правосуђе тиме учинило способнијим и ефикаснијим за обављање своје улоге. То је био изузетно тешко остварив процес и остварен је уз велике и уједињене напоре многих чинилаца.

Због тога је јасно да и закони, које је потребно донети да би се у том циљу промењени Устав „ставио у погон“, треба да прате тај циљ – отклањање политике из судства у што већој мери. О томе говоре и сви међународни стандарди за судство.

Право жалбе Уставном суду (Члан 57.)

Предлог Радне групе је да рок за изјављивање жалбе Уставном суду буде 30 дана, у складу са чланом 99. Закона о Уставном суду и 194. став 1. Устава.

Пратећи одредбе закона, прво на шта се наилази, што је и у вези са удаљењем судије из Закона о судијама, на удаљење са функције члана Високог савета судства (члан 12) и правни лек за ту ситуацију – жалба Уставном суду у року од три дана од дана достављања одлуке, по којој би Уставни суд, због хитности, морао да одлучује у изузетно кратким роковима, што није изгледно због дугогодишњег нерешеног оптерећења Уставног суда. Зато овај правни лек, за који важе све напомене као и оне истакнуте код удаљења судија, не може бити делотворан правни лек.

Код плата и накнада за рад (члан 14), Радна група је, имајући у виду реално оптерећење пословима у Савету, предложила мање накнаде од оних које су садржане у радној верзији Закона о Високом савету судства. Предлог Радне групе је био да месечна накнада за рад у Савету за члана по положају износи 20% (а не 30% како је предложено), а да увећање основне плате износи: 10% за председника Савета (а не 20% како је предложено) и 5% (а не 10% како је предложено) за потпредседника Савета.

Једно од најозбиљнијих питања које је било предмет озбиљне и дуге расправе било је питања начина рада Савета (члан 18). Да би се избегло да Савет служи личним или корпоративним интересима, или да се такав утисак макар и стекне, и како би се истакли различити ставови унутар друштва, Устав је прописао мешовити састав Високог савета судства, због чега Народна скупштина бира четири од једанаест чланова Савета. То решење је у складу са стандардима. У истом циљу, чланови Радне групе сагласили су се да је потребно учешће осам чланова за рад Савета, дакле да Савет не може да разматра ниједно питање без барем једног члана Савета кога је изабрала Народна скупштина. Улога несудијских чланова Савета није само у одлучивању, већ и у њиховом „уношењу“ у Савет својих сагледавања и ставова средине из које потичу, у сагледавању судства и правосуђа уопште, „споља“ и формирању, изражавању и преношењу њихових виђења различитих питања из области судства и правосуђа. Све то је битно утолико пре што се предложеним решењима суштински мења досадашњи ангажман несудијског дела Савета, с обзиром на то да је предложено решење да они заснивају радни однос у Савету.

Међутим, пошто је радни кворум од осам изузетно висок (трочетвртински), могло би се десити да дође до блокаде рада Савета и да одређени чланови одлучивање о одређеним питањима условљавају својим присуством на седници Савета (јер, уколико не би било присутно осам чланова, седница Савета не би могла да буде одржана). Због тога су сви чланови Радне групе, осим представника Министарства правде, сматрали да треба предупредити блокаду рада Савета прописивањем да је учешће на седници Савета обавезно, а да учестало неоправдано одсуство члана Савета представља несавесно (или недостојно) понашање, које за санкцију може имати престанак чланства у Савету. Нажалост, таквих одредаба нема на овом месту.

Код услова за кандидовање за члана Савета из реда судија (члан 27) предлог Радне групе је да кандидат за члана Савета из реда судија може бити сваки судија *који обавља судијску функцију најмање седам година*¹⁴. Уставом поверена функција Високог савета судства, стога и сваког његовог члана, јесте да јемчи и обезбеђује независност судија и судова. Из надлежности Савета садржане у Уставу и члану 17. радне верзије закона јасно је колико је она широка, важна и колико је дубоко сагледавање судског система неопходно да би се у њему и о њему доносиле одлуке. Судија који је тек „ушао“ у систем, са неколико година судијског искуства, чији рад ниједном није вреднован (а садашњи предлог је да се вредновање врши на сваких пет година), који не познаје добро своје колеге, па стога није још ни могао да задобије њихово поверење, које је кључно приликом избора за члана Савета, тешко може да разуме принципе по којима систем функционише и по којима га је могуће мењати. Цензус за „активно“ и „пасивно“ бирачко право не мора да буде исти, и та неједнакост не представља дискриминацију, већ полази од сврхе Савета и оптира за решења којима би се та сврха најпре постигла. У конкретном случају, своју уставну сврху „бранитеља“ независности судија и судова Савет свакако пре може да оствари уколико су у његовом саставу искусне судије које имају разумевање система и истинско поверење својих колега.

Приликом спровођења јавног конкурса (члан 48) за избор члана Савета кога бира Народна скупштина, имајући у виду да у том поступку није предвиђен правни лек због повреде изборног права против одлуке Народне скупштине о избору истакнутих правника за члана Савета, требало је предвидети правни лек против одлуке којом надлежни скупштински одбор одбацује пријаву као недозвољену, непотпуну и неблаговремену. Лако се може замислити ситуација да се случајно или намерну погрешу у оцени благовремености или дозвољености, па и потпуности поднете пријаве и тиме елиминише

¹⁴ Оваква одредбе иначе је постојала и у важећем Закону о Високом савету судства од 2008. године, али је избрисана изменама објављеним у „Службеном гласнику РС“, бр. 101/2010 од 29. децембра 2010. године, са ступањем на снагу наредног дана од дана објављивања и то из практичних разлога. Наиме, таквим изменама омогућено је новоизабраним и прекршајним судијама (њих укупно око 900) да гласају у марту 2011. године и да буду бирани за чланове првог састава сталног Савета.

из процеса одређени кандидат. Нема јасног разлога зашто у тој фази поступка није дозвољен правни лек, по узору на онај који је, истим законом, прописан у случају неизабраних кандидата за члана Савета из реда судија. Тим кандидатима је омогућено право на приговор Савету (члан 40) и право на жалбу (против одлуке Савета о приговору) Управном суду (члан 41). С обзиром на кратке рокове за изјављивање оба правна лека (приговора у року од 24 часа од часа када је повреда изборног права учињена, а жалбе у року од од 48 часова од часа објављивања решења) и на дужност оба органа да о правном леку одлуче у кратким роковима (Савет у року од 48 часова од часа пријема приговора, а Управни суд у року од 72 часа од часа пријема жалбе са списима) не види се јасан разлог због кога исто то није прописано и против процесне одлуке скупштинског одбора.

Код услова за избор кандидата за члана Савета кога бира Народна скупштина (члан 44), предлог Радне групе (од ког су касније одступили поједини чланови) је и да услов за кандидовање буде да кандидат није члан политичке странке већ у моменту подношења пријаве на конкурс. Ово стога што је Устав мењан да би се смањио политички утицај на правосуђе, а правосуђе тиме учинило способнијим и ефикаснијим за обављање своје улоге. То је био изузетно тешко остварив процес и остварен је уз велике и уједињене напоре многих чинилаца. Због тога је јасно да и закони, које је потребно донети да би се у том циљу промењени Устав „ставио у погон“, треба да прате тај циљ – отклањање политике из судства у што већој мери. О томе говоре и сви међународни стандарди за судство.

Међутим, представници Министарства правде у Радној групи полазе од језичког тумачења одредбе члана 151. став 8. према којој: *Члан Високог савета судства којег је изабрала Народна скупштина не може бити члан политичке странке* и сматрају да је могуће да кандидат буде члан политичке странке до момента избора за члана Савета, што значи да и председник политичке странке на исти начин може постати члан Савета. Према чисто језичком тумачењу уставне норме, то би значило да члан, па чак и председник политичке странке, народни посланик, премијер или министар, самим избором за члана Савета и иступањем из политичке странке или оставком на функцију, постаје аполитичан. Међутим, није реално да особа која се бави политиком престане да буде руковођена политичким разлозима у свом размишљању и деловању од избора у Савет, и да ће се суздржавати од политичког утицаја на рад и одлучивање Савета. Уколико би се такво тумачење уставне норме применило и на став 7. члана 151. Устава, којим је прописано да *члан Високог савета судства којег је изабрала Народна скупштина мора бити достојан*, дошло би се до апсурдног и неприхватљивог закључка да особа која је до избора била недостојна, самим избором постаје достојна (уз обећање, на пример, да ће одсад бити достојна)!

Због тога би требало, по ставу представника Друштва судија у Радној групи, прописати додатни услов за кандидовање: да кандидат за члана Савета кога бира Народна скупштина није био члан политичке странке, нити на функцијама у органима који доносе

прописе и органима извршне власти најмање три године пре кандидатуре, што би се доказивало овереном изјавом кандидата. Овакав став заснован је на мишљењима Консултативног већа европских судија и Магна карта судија¹⁵, према којима се *будући чланови, било да је реч о судијама или не именују на основу личних способности, искуства, познавања правосуђа и разумевања независности и не смеју да се активно баве политиком или да буду чланови законодавне или извршне власти*, као и на мишљењима Венецијанске комисије о уставним амандманима на Устав Србије из октобра, новембра и децембра 2021. године, према којима законом треба прописати, пре избора чланова Савета, додатне услове¹⁶ усмерене ка деполитизацији кандидата.¹⁷ Коначно, и сам Устав Републике Србије, ставом 9. члана 151. прописује: *Остали услови за избор и неспојивост са функцијом члана Високог савета судства које бира Народна скупштина уређују се законом.*

Представници Министарства правде сматрају да би предложено решење било неуставно, јер би се њиме првенствено угрозила Уставом гарантована слобода удруживања кандидата. Међутим, за случај конкуренције људских права гарантованих Уставом, односно законског ограничења неког од тих права (нпр. права на слободу удруживања) Уставом је прописан (чл. 18-22) суштински исти „тест сразмерности“ какав примењује и Европски суд за људска права. У таквом случају, право које се ограничава (слобода удруживања) посматра се у односу на конкурентно право (нпр. право на правично суђење сваког грађанина, које се остварује независним и непристрасним статусом судија, који се гарантује тиме што независност судија јемчи и обезбеђује Високи савет судства, чија је дужност да сам буде независан, како би могао да оставри своју уставнудужност; а са политичарима у својим редовима Савет не би био независан). С тим у вези испитује се да ли је ограничење прописано законом, да ли је нужно у демократском друштву и да ли има легитиман циљ, узимајући у обзир интерес појединца да оствари субјективна права на која се позива, али и општи интерес.

Јасно је да би се циљ промене Устава поништио тумачењем Устава коју примењују представници Министарства правде, упркос томе што им и образложење Акта о промени Устава пружа смернице за тумачење Устава. О томе како треба тумачити устав чувени професор уставног права др Ратко Марковић каже: *Суштина устава је у томе да сузбија самовољу власти (реч „устава“ значи заустављање, задржавање). Уз то, правник се не може помирити с тердњом да у уставу постоје празнине и неодређени појмови. И ако их има, отклониће се тумачењем устава. Да је друкчије, право не би било посебна професија, него би правник могао бити сваки писмени човек. Међу правницима, само*

¹⁵ Magna carta судија <https://rm.coe.int/2010-ccje-magna-carta-anglais/168063e431>, став 13.

¹⁶ Additional non-eligibility criteria.

¹⁷ Мишљење број 1047/2021 о нацрту амандмана на уставне одредбе које тичу правосуђа и о нацрту уставног закона за спровођење амандмана од 18. октобра 2021. године [CDL-AD\(2021\)032](#), став 69.

правник „параграфлија“ своди устав на параграфе. Устав нису само сви његови чланови, него су устав и идеје (либерални поредак), дух (легитимност и ограничење власти), начела (грађанска сувереност, владавина права, подела власти, највећа правна јемства људских права).“¹⁸

✚ Комитет правника за људска права ЈУКОМ

1. Делотворност и недостатак правних лекова

- Удаљење са функције члана Савета (Члан 12.)
- Поступак по пријави (Члан 33.)
- Право на жалбу (Члан 41.)
- Спровођење јавног конкурса (Члан 48.)
- Право жалбе Уставном суду (Члан 57.)

Систем правних лекова предвиђен радном верзијом Закона о Високом савету судства (даље: ЗВСС) није уређен на конзистентан начин у погледу врста правних лекова и предвиђених рокова, чиме се доводи у питање њихова делотворност, те правни лекови за неке ситуације нису изричито предвиђени. Поред примера где правни лекови нису изричито предвиђени (чл.33 ст.2, чл.48 ст.3), постоје и примери где нису предвиђени рокови за одлучивање по истим (чл.12 ст.5). Без образложења или записника састанака Радне групе нису у потпуности јасни разлози увођења појединих решења, попут новог правног лека жалбе Уставном суду.

Уставни суд је хронично преоптерећен великим бројем предмета услед чега, према нашем мишљењу, није више у могућности да благовремено поступа у оквиру својих постојећих надлежности. Подаци о броју текућих предмета, посматрано по глави становника, указују

¹⁸ Проф. др Ратко Марковић, *Тумачење Устава*, Политика, 10. јуна 2020. године.

да је Уставни суд (41.120)¹⁹ значајно оптерећенији него Европски суд за људска права (70.150)²⁰, који при том располаже са значајно већим људским и материјалним ресурсима.

ЗВСС не предвиђа посебан рок у којем би Уставни суд требало да донесе своју одлуку по жалби члана Савета на одлуку о удаљењу (чл.12 ст.5), иако предвиђа веома кратак рок за подношење жалбе од само три дана. Имајући у виду могућност да удаљење члана Савета траје све до окончања поступка за утврђивање основа за престанак његове функције, отвара се могућност да удаљење траје неограничено, односно до окончања мандата. Ово стога што ЗВСС не предвиђа посебан рок за окончање поступка за престанак функције по предлогу (чл. 56). Имајући у виду да се члан о чијем престанку функције се одлучује изузима из гласања (чл.56 ст.5) и да тиме преостаје парни број гласова отвара се и могућност блокаде гласања.

ЗВСС не предвиђа ни посебан правни лек у случају одбацивања недозвољене, непотпуне и неблаговремене пријаве кандидата од стране Изборне комисије (чл.33 ст.2), односно Одбора (чл. 48 ст.3).

Према нашем мишљењу неопходно је одредити рок за одлучивање Уставног суда по жалби на одлуку о удаљењу члана Савета (чл.12 ст.5), као и рок за окончање поступка за престанак функције по предлогу (чл. 56), односно претпоставку негативне одлуке у случају немогућности доношења одлуке у том року због блокаде гласања. Додатно неопходно је изричито навести правне лекове и рокове у случају одбацивања пријава кандидата (чл.33 ст.2 и чл. 48 ст.3).

Додатно у контексту чл.12 ст.3 треба размислити о начину доношења одлуке о удаљењу са функције, односно да ли члан о чијем се удаљењу говори има право одлучивања или не.

- Плата и накнада за рад (Члан 14.)

Преиспитати неопходност издвајања посебног става за изборног члана Савета који остварује права из радног односа на правном факултету. У случају да чл.14 ст.2 остаје, поставља се питање које се правило за накнаде примењује са другим професијама где је такође потребно привремено обуставити делатност због неспојивости (нпр. адвокатура, нотари, невладин сектор, правници у привреди и сл.).

¹⁹ Види:

http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Misc/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%B%D0%B5%D0%B4_2021.pdf

²⁰ Види: <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=003-7240008-9851261&filename=Press%20conference%20of%20the%20President%20of%20the%20European%20Court%20of%20Human%20Rights%202022.pdf>

2. Транспарентност и јавност рада

- Начин рада (Члан 18.)
- Јавност рада (Члан 23.)
- Етички одбор (Члан 24.)

Јавност рада представља једну од најважнијих гаранција независности Савета и његове заштите од притисака извршне власти. Сматрамо да би формулација одредбе члана 18 став 1 требало да буде јасна и недвосмислена, тако да не оставља места различитим тумачењима. Према нашем мишљењу позивање на конкретне уставне разлоге за искључење јавности, уз обавезу објављивања образложене одлуке о искључењу јавности би испунило овај захтев.

Имајући у виду значај транспарентности рада Савета, у контексту синтагме независности и одговорности правосуђа, сматрамо да је неопходно допунити одредбу члана 24 и изричито навести да ће годишњи извештај о поштовању Етичког кодекса бити саставни део Годишњег извештаја о раду Савета.

- Одлучивање (Члан 20.)

Недостаје став који се односи на блокаду доношења одлуке.

3. Бирачко право

- Услови за кандидовање за члана Савета из реда судија (Члан 27.)
- Бирачко право (Члан 28.)

Комитет правника за људска права – ЈУКОМ је током 2015.²¹ и 2020.²² године у сарадњи са Мисијом ОЕБС-а у Србији спровео мониторинг избора за Високи савет судства и Државно веће тужилаца. Као резултат спроведеног мониторинг процеса који је укључивао и интервјуе са носиоцима правосудних функције са свих нивоа израђен је низ препорука које се односе на реформу уставног и правног оквира који уређује рад правосудних савета.

Једна од препорука које су поновљене у оба изборна циклуса је давање могућности судијама из судова свих врста и степена да гласају за судије из судова свих врста и степена по систему „сви за све“.

²¹ Види: <https://www.osce.org/files/f/documents/7/c/242351.pdf>

²² Види: <https://www.osce.org/files/f/documents/d/2/493555.pdf>

У овом погледу бисмо поново подржали такво решење, као и аргументацију коју је изнело Удружење тужилаца Србије, у погледу радне верзије Закона о Високом савету тужилаштва, а која се може применити и на ЗВСС и која се односи на то да се предложеним решењима нарушава једнакост гласања и репрезентативност савета, као и да се угрожава тајност гласања.

У контексту члана 27, у складу са датим препорукама неопходно је размотрити увођење обавезности присуства седници, прецизирати правила предлагања кандидата, како и на који начин се утврђује кворум, или добија сагласност судија уколико кандидат није из датог суда.

4. Услови за избор истакнутих правника и спровођење јавног конкурса (Члан 15.)

- Услови за избор члана Савета (Члан 44.)

- Спровођење јавног конкурса (Члан 48.)

Мишљења смо да услови и поступак избора угледних правника предвиђени овим Законом не испуњавају гаранције фер и правичног поступка. Услови за избор истакнутих правника су груписани тако да поред чињеница које се утврђују достављањем одговарајућих доказа (искуство, степен образовања, услови за рад у државној служби) стоје услови које је неопходно утврдити у посебном поступку (достојност, вршење непримереног утицаја и јавна иступања против независности судства и самосталности тужилаштва). Како такав поступак није јасно дефинисан Законом, остављено је место за произвољност у одлучивању и могуће злоупотребе.

Дискреционо овлашћење Одбора да цени испуњеност услова и врши ужи одабир међу кандидатима који сви подједнако испуњавају услове се не простире на могућност произвољне дисквалификације кандидата којом се угрожава правна сигурност. Могућност Одбора да одлучује о достојности угледног правника (чл. 44 ст. 1 тач.4), којем није дата могућност изјашњења и који нема делотворни правни лек против одлуке о одбацавању пријаве по овом основу, може деловати дестимулативно на пријаву могућих кандидата. Штавише, кандидат чија недостојност је тако утврђена нема могућност да против чланова Одбора заштићених имунитетом покрене поступке због повреде части и угледа.

Имајући у виду могућност постојања различитих и супротстављених мишљења о томе шта ојачава, а шта угрожава независност, односно самосталности носилаца правосудних функција, посебно је спорна могућност да Одбор тумачи карактер јавних иступања кандидата (чл. 44 ст.1 тач.8). Уколико узмемо у обзир и могућност да медији измене смисао преношењем дела изјаве или преношењем изјаве ван контекста, или чак да малициозно објаве изјаву који кандидат није дао, постаје јасно да прописивање овог услова, без обзира

на првобитну намеру, отвара превелики простор за могуће злоупотребе, те смо мишљења да је овај услов неопходно обрисати.

Забрана политичког деловања на други начин (чл. 15 ст. 2) је због своје неодређености нарочито споран услов јер оставља место различитим тумачењима. Према ужем тумачењу забрана се односи на деловање кандидата, као нестраначке личности, у интересу политичке партије. Међутим, под овако неодређен појам се могу подвести друге врсте политичког деловања у ширем смислу (нпр. слање коментара на нацрте прописа и јавних политика, учешће на састанцима са Венецијанском комисијом Савета Европе итд.) Сматрамо да је овај појам неопходно јасно одредити у самом Закону. Додатно, имајући у виду сврху забране политичког деловања на други начин као и забране чланства у политичкој партији, мишљења смо да је неопходно ове услове орочити уназад на одређени временски период (нпр. 3 године).

Имајући све горе наведено у виду, мишљења смо да је неопходно раздвојити две врсте услова за угледне правнике уз ближе нормирање поступка у којем ће кандидатима буде омогућено да се у јавном форуму изјасне о наводима који им се стављају на терет. Усвајање оваквог решења би допринело гаранцијама фер и правичног поступка, као и транспарентности и легитимитету целог процеса.

- Седница за избор члана Савета (Члан 50.)

Чл.50 ст.2 – Шта се дешава уколико се седница не закаже у предвиђеном року?

✚ Форум судија Србије

ТРАНСПАРЕНТНОСТ

С обзиром на значајну улогу Савета судства у управљању судством, транспарентност активности које овај Савет предузима мора бити загарантована. Транспарентност је суштински фактор за поверење које грађани имају у функционисање судског система и гаранција против опасности политичког утицаја или остваривања личних интереса и личне заштите у судству. Све одлуке Савета судства о именовању, напредовању, професионалној евалуацији, дисциплини и друге одлуке о судијској каријери морају бити образложене. Као што је већ напоменуто, транспарентност у именовању и напредовању судија, обезбедиће се објављивањем критеријума именовања и описа радног места. Свака заинтересована страна треба да има могућност да оствари увид у извршени избор и провери примену правила од стране Савета судства у вези са избором који се

заснива на заслугама, као и основ за сваку одлуку о именовану или унапређењу.²³

По нашој оцени Предлог закона о високом савета судства мора детаљније и потпуније да се позабави питањем транспарентности у раду и да то не оставља подзаконским актима, те предлажемо следеће решења.

Свака седница Високог савета судства се тонски снима и сачињава се записник са седнице.

Записник са седнице садржи податке о присуству чланова, дневном реду седнице, садржину донетих одлука.

Гласање на седници Високог савета судства је јавно.

На интернет страници Високог савета судства објављују се дневни ред седнице, радни материјал који ће бити расправљан на седници најкасније 15 дана пре одржавања седнице.

Приликом објављивања радног материјала (личних биографија и сваког материјала који садржи личен податке) мора се водити рачуна о заштити података о личности.

Након одржане седнице, у року од 24 часа на интернет страници Високог савета судства се објављују тонски снимак и записник са седнице.

Председник Високог савета судства је дужан да створи услове за учешће јавности на седницама Савета.

Уколико се може очекивати веће интересовање јавности за седницу Судског савета, председник Високог савета је дужан да сазове седницу Судског савета у одговарајућој просторији, узимајући у обзир обим предвиђеног интересовања и могућности.

Председник Високог савета може удаљити из просторије у којој се одржава седница или забранити приступ лицима која ометају достојанствено вођење седнице или ометају рад на седници.

²³ Исто, параграф 91-93

✚ Партнери за демократске промене Србија

Члан 18. Начин рада

Коментар: потребно је предвидети механизме и јасне процедуре за укључивање јавности у седнице Савета.

Предлог: видео пренос седница Високог савета судства (у даљем тексту ВСС) путем сајта ВСС, по угледу на члан 51. нацрта овог Закона и седнице које се односе на избор кандидата за чланове Савета, као и преносе седница Народне скупштине. Видео пренос седница се може уредити допуном члана 18. који се односи на начин рада, или допуном члана 23 Јавност рада. Такође, у ситуацијама када јавност не може бити укључена/ присутна на седницама ВСС (разлози предвиђени законом), неопходно је донети решење о искључењу јавности са образложењем зашто се јавност искључује из рада ВСС. Образложено решење треба да буде јавно доступно на веб- сајту ВСС, пре одржавања конкретне седнице на коју се односи. Ово такође треба уредити чланом 18, или алтернативно чланом 23. овог Закона.

Образложење: С обзиром на то да је чланом 18. предвиђено да су седнице Савета јавне (сем у посебним случајевима), нема разлога да не постоји видео пренос седница, по угледу на преносе седница Народне скупштине. Високи савет судства је највиши орган у области судства, стога је неопходно обезбедити његову пуну транспарентност. Ово је посебно важно, имајући у виду случајеве у пракси када је јавности било онемогућено присуство седницама Савета у 2021. години, због поштовања епидемиолошких мера. У том тренутку у јавном сектору сем у здравственим установама нису биле на снази посебне мере које би ограничавале присуство јавности, а да је постојала воља овај проблем је могао бити решен организовањем седница у већем простору. Без обзира на разлоге за искључивање јавности са седница ВСС и њихову оправданост, овај проблем је могуће превазићи видео преносом седница ВСС.²⁴

Сматрамо да је за попутно информисање о раду ВСС недовољно читање записника које ВСС објављу по окончању седница, јер је из записника могуће видети само оне информације које су чланови савета сматрали довољно важним да уђу у записник. Такође, постојећа Комуникациона стратегија ВСС и судова²⁵ предвиђа унапређење

²⁴ Извештај о јавности рада високог савета судства и државног већа тужилаца април 2021 – фебруар 2022. Године, ЦЕПРИС: [file:///D:/Dwloads/lzvestaj-o-radu-VSS-i-DVT-april-2021-februar-2022%20\(1\).pdf](file:///D:/Dwloads/lzvestaj-o-radu-VSS-i-DVT-april-2021-februar-2022%20(1).pdf)

²⁵ Комуникациона стратегија високог савета судства и судова 2018-2022: <https://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/%D0%9A%D0%BE%D0%BC%D1%83%D0%BD%D0%B8%D0%BA%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%20%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%98%D0%B0%20%D0%92%D0%B8%D1%81%D0%BE%D0%BA%D0%BE%D0%B3%20%D1%81%D0%B0%D0%B2%D0%B5%D1%82%D0%B0%20%D1%81%D1%83%D0%B4%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0%20%D0%B8%20%D1%81%D1%83%D0>

транспарентности у раду ВСС и судова, на овај начин био би остварен значајан напредак у области транспарентности ВСС и јавност би на брз, једноставан начин била обавештена о раду ВСС.

Члан 23. Јавност рада

Коментар: Поред предложеног, сматрамо да је од изузетне важности проширити члан 23, у делу који се односи на Годишње извештаје о раду Савета, на начин да укључују и комплетне извештаје Етичког одбора ВСС.

Предлог: Допунити члан 23. ставом: Годишњи извештаји о раду садрже и годишње извештаје Етичког одбора Високог савета судства. Алтернативно, допунити члан 24, који се односи на рад Етичког одбора, тако да се предвиди да ће годишњи извештај Етичког одбора бити део Годишњег извештаја ВСС.

Образложење: Ради успостављања веће транспарентности у ради ВСС, посебно имајући у виду надлежности Етичког одбора, сматрамо да је неопходно предвидети обавезу јавног објављивања годишњег извештаја Етичког одбора који се подноси Савету.

Закон о уређењу судова

✚ Центар за правосудна истраживања ЦЕПРИС

ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ²⁶

Предлажемо да се после члана 1. изврши допуна са чланом 1А који би гласио:

Положај судске власти (Члан 1А)

„Носиоци судске власти су судови. Судови су независни у свом раду. Судска власт обезбеђује владавину права стручном применом правних норми на непристрасан, правичан и ефикасан начин.

Судска власт је јединствена на територији Републике Србије.”

Усвојеним Амандманима Устава, а сада ни у основним одредбама Радне верзије Закона о уређењу судова, није изричито одређен положај судске власти. Постојала је стална дилема да ли су носиоци ове гране власти судови или судије. Уставом је утврђен положај законодавне и извршне власти, председника државе и тужилаштва, док је судска власт једина којој Уставом није одређен положај. Стога би у члану 1А Закона требало одредити положај судске власти и то тако што ће се као најбитнија нагласити начела независности судова у обављању њихове делатности и указати да је најважнија улога судова у обезбеђењу владавине права, уз утврђивање како ће судска власт остваривати тај задатак и које су битне детерминанте положаја судске власти.

Предлажемо да се **члан 7. који регулише распоређивање предмета судијама у ставу 1. допуни речима:**

Члан 7. „осим када је то предвиђено законом.“

У члану 7. ставу 1. нејасна формулација доводи до закључка да не постоје разлози за могуће искључење, односно изузеће судије, да поступа у додељеном предмету.

Предлажемо да се члан 9. који регулише јавност измени и допуни тако да гласи:

Члан 9. „Расправљање пред судом и објављивање судских одлука је јавно и може се ограничити у складу са Уставом и законом.

Јавност се мора редовно обавештавати о раду судова.“

²⁶ Ауторка: Вида Петровић Шкоро, судија у пензији, некадашња председница Врховног суда Србије, чланица ЦЕПРИС-а

Јавност као начело није регулисана на одговарајући начин. Огледа се само у суђењу, што није довољно одређење. Континуирани губитак поверења грађана у судство и лоша комуникација са медијима, указују да постоји потреба да судски систем мора да прихвати значај и улогу медија и обезбеди им објективно извештавање. Развој демократије подразумева да би грађани требало да добијају одговарајуће информације о раду судстава. Битно је створити законски оквир који ће обезбедити да се судски систем отвори, и тако упозна грађане са својим радом, функцијом и значајем које има, што би довело до боље транспарентности судских поступака у границама уставних и законских могућности и враћања поверења грађана у судство.

Потребно је да се јавност што више информише о природи, надлежностима, законским ограничењима и сложености судијског рада, као и да се створи систем који би спречавао прављење грешака у медијским извештајима. Судије морају имати надзорну улогу над портпаролима суда или другим лицима задуженим у судовима за комуникацију са јавношћу, када се извештава о предметима у којима те судије поступају.

Сходно наведеном, потребно је допунити садржину овога члана тако што ће се навести да је и објављивање судских одлука јавно и да постоји обавеза за редовно обавештавање јавности о раду судског система.

Предлог је да нови члан **9А** гласи:

Материјални положај (Члан 9А.)

„Плате судија се одређују законом и не могу се смањивати, осим када дође до општег смањења плата у јавном сектору услед економске кризе.

Судови и Високи савет судства имају свој буџет.“

Мора се уочити да ни Уставним Амандманима, као ни Радном верзијом Закона, нису регулисане **плате судија и финансирање судства**. Ово су битне гаранције које јемче материјалну независност. Стога би начелне одредбе закона требало допунити чланом који регулише плате судија и буџет судова и Високог савета судства.

Забрана смањења плата судијама се односи на ситуацију када се оне у јавном сектору смањују само судијама, али не и на смањење плата судијама које прати опште смањење плата у јавном сектору услед економске кризе (Суд Европске уније регулисао је овакво понашање државе у одлуци о смањењу плата судијама у Португалији 2018. године).

Ради бољег разумевања **садржине члана 11. ставова 2. и 3.** требало би их допунити тако да ови ставови гласе:

Сарадња судова и других органа (Члан 11.)

“Орган Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, градске општине, ималац јавних овлашћења, правно и физичко лице дужни су да суду достављају потребне податке без накнаде, у року који одреди суд.”

*“Суд може субјекту из става 2. овога члана да достави списе и исправе, односно њихове копије, потребне за вођење поступка, у складу са посебним прописом **који регулише заштиту података о личности**, само ако се тиме не омета судски поступак.”*

Имајући у виду извештај Нина Бетето, консултанта Савета Европе из августа 2022. године који се односи на Радну верзију Закона о уређењу судова, било би целисходно да се члан 11. став 2. допуни тако што ће се навести да ће се достављање извршити у року који одреди суд, а с обзиром на постојећу праксу да правна и физичка лица судовима не достављају тражене податке у примереном року. Допуна става 3. норму би учинила јаснијом.

СПОЉАШЊЕ УРЕЂЕЊЕ СУДОВА

С обзиром на општепознату кризу функционисања институција и надлежност управних судова који испитују законитост управних аката, нужно је хитно реформисати ову врсту суда. Стога треба изменити и **допунити чланове 14, 16 - 18, члан 31. и додати члан 31А.**

Предлажемо да се члан 14. став 4. допуни тако да гласи:

Судска власт у Републици Србији (Члан 14.)

“Судови посебне надлежности су привредни судови, Привредни апелациони суд, прекршајни судови, Прекршајни апелациони суд, **управни судови и Управни апелациони суд.**”

Остали судови републичког ранга (Члан 16.)

Предлог је да се **у ставу 1. уместо Управни, наведе Управни апелациони суд** (иза речи Управни, дода реч апелациони).

Предлог је да се **у ставу 2. бришу речи “и Управни суд.”**

Основни, виши, апелациони, привредни, управни и прекршајни суд (Члан 17.)

Иза става 3. додати **нови став који гласи: “Управни суд се оснива за територију једног или више градова.”**

Садашњи **став 7. иза речи “привредног” допуни речју “Управног”.**

Непосредно виши суд (Члан 18.)

У став 1. *иза речи “Управни” додати реч “апелациони”.*

Став 2. *иза речи “привредни суд” допунити реченицом “Управни апелациони суд је непосредно виши суд за управне судове”.*

У номенклатури судова посебне надлежности побројани су привредни и Привредни апелациони суд, прекршајни и Прекршајни апелациони и Управни суд, који је републичког ранга са седиштем у Београду. Управни суд може имати одељења изван седишта, у складу са законом. Овакав законски оквир за установљавање једног специјализованог суда посебне надлежности за решење веома великог броја предмета, који су при томе и веома разноврсни, ни са оформљеним судским одељењима није довољан. Судска статистика показује да је годинама сваки судија оптерећен са више од хиљаду предмета. С обзиром на то да сложеност и разноликост материје коју судије треба да решавају захтева и додатну специјализацију, у његовим оквирима она не може да се спроведе. Све ово води до неефикасности и губитка квалитета рада овог неопходног и веома битног суда за функционисање демократске државе.

Из постојеће организације управног судства произашли су многи недостаци, који су се повећавали, као и сталним проширењем надлежности без системског праћења потребе за кадровима, доводећи у питање остваривање толико потенцираних европских стандарда, због којих се, између осталог, наш управни спор првобитно и мењао. Као последица такве ланчане реакције јавила се и једностепеност управног спора, услед које је упитно постало и остваривање права на жалбу или друго правно средство – право гарантовано Уставом Републике Србије:

Јасно је да је нужно основати већи број првостепених управних судова и један жалбени Управни апелациони суд. Струка сматра да је потребно постојање четири првостепена суда: у Београду, Новом Саду, Нишу и Крагујевцу са потребним бројем судија.

Реално решење би било да се изврши законска промена чланова 11-15. важећег Закона о уређењу судова, а да би промена била квалитетна, са позитивним ефектом за конституисање нових судова и почетак њиховог рада обезбедити дужи рок, вацатио легис, од минимум две године у коме би се спровела стручна дискусија, са представницима судова, науке и извршне власти ради регулисања надлежности ових посебних судова и утврђења потребног броја судија, приправника, стручних сарадника и саветника, те судског особља које ће моћи ефикасно да обавља судске послове из своје надлежности. Поновно стварање управног одељења у Врховном суду као другостепеном не би адекватно решило проблем, јер би поново постао и жалбени суд. То би за последицу имало и неделотворност и неефикасност у вршењу основне надлежности највишег суда, одлучивању по ванредним правним лековима и уједначавању судске праксе. У Врховном суду већ постоји специјализовано управно веће које одлучује о ванредним правним лековима против одлука управног суда и његових одељења. Један нови Апелациони управни суд био би боље решење, чија би основна надлежност била у одлучивању по жалбама на првостепене одлуке управних судова. Једностепеност у овој

материји је пожељна, али имајући у виду стање у судовима и потребе грађана. Предложено решење би било одговарајуће решење за будућност, и то ако би се хитно кренуло са обуком потребних кадрова за управно судство какво се мора изградити.

“Предност постојања једног првостепеног управног суда је у лакшем формирању и уједначавању судске праксе. Мана је недостатак децентрализације правде. Одељења Управног суда нису решење овог проблема јер представљају фиктивну судску децентрализацију, тужбе се подносе Управном суду у Београду, а онда се према пребивалишту или седишту тужиоца шаљу у одељења ван Београда. Постојање одељења битно угрожавају непреместивост судије, право гарантовано чланом 150. Устава Србије. Судија изабран у суд републичког ранга, са седиштем у Београду, у пракси може да буде премештен у одељење удаљено више од двеста километара од седишта суда. То би могло да представља утицај на судију. Гаранција непреместивости судије има циљ да тако нешто онемогући, а сада је оваквом организацијом веома ослабљена. Одељења (или судијски дани ван седишта суда), евентуално, могу да буду примерени за судове надлежне на мањем делу територије, не и за судове републичког ранга. Ако држава тежи истинској децентрализацији судства, која би дала прилику и да будуће судије управних судова буду ван Београда, онда би требало да изабере организацију постојање више првостепених управних судова.”²⁷

Имајући у виду поремећене породичне односе, велики број предмета у овој материји, тежину и деликатност породичних спорова везаних за децу, као и повећан број предмета у материји радног права, **било би целисходно конституисати и судове посебне надлежности за породичне односе и судове за радне спорове, а као жалбене Апелациони суд за породичне односе и Апелациони суд за радне спорове.** Судије би по свом афинитету конкурисале за судије у овом суду, а не би биле распоређиване од стране председника суда опште надлежности и то би обезбедило већу посвећеност послу и већу стручност и разумевање специфичних породичних и радних односа. Председници ових судова морали би да се бирају из редова судија које су специјализоване за ове врсте спорова, па би они организовали њихов рад у складу са потребама материје породичних и радних односа. Посебни, специјализовани судови би били ефикаснији у комуникацији са установама од значаја за поступање у овим врстама спорова. Уколико буџет државе ово не би могао да поднесе, нужно је у свим судовима у којима се одлучује у породичној и радној материји формирати специјализована већа, **те члан 41. став 1. допунити и постојањем ОДЕЉЕЊА ЗА ПОРОДИЧНЕ СПОРОВЕ.**

Питање колико би било таквих првостепених судова решило би се након свеобухватне јавне дискусије са потребном анализом, због чега би било неопходно омогућити довољан *vacatio legis*.

²⁷ Добросав Миловановић, Вук Цуцић, „Реформа управног судства”, Правни живот, 10/2016, стр. 153-155.

НАДЛЕЖНОСТ СУДОВА

Конституисањем Управног апелационог суда потребно је **додати нови члан 31А**.

Надлежност Управног апелационог суда (Члан 31А)

Управни апелациони суд одлучује о жалби на одлуке управног суда.

Управни апелациони суд одлучује о сукобу надлежности и о преношењу месне надлежности управног суда, утврђује правни став ради јединствене примене закона из надлежности управног суда.

Правни став из става 2. овога члана објављује се на интернет страници Управног апелационог суда.

Целисходно је **допунити члан 32. "Надлежност Врховног суда" у ставу 3.** тако да гласи:

Члан 32.

„Врховни суд обезбеђује јединствену судску примену права и једнакост странака у судским поступцима **кроз своју судску праксу,**“

Одлуке Врховног касационог суда у погледу уједначавања судске праксе (најочигледнији у скорашњем проблему решавања великог броја спорова грађана и банака, и проблема које су овакве одлуке донеле) указују да се законски текст о надлежности највишег суда изван суђења мора учинити јаснијим. Ово је класичан пример када законодавац мора реаговати да би се отклониле спорне ситуације у којима судови губе ауторитет код грађана.

Неједнака судска пракса за последицу има правну несигурност грађана, јер се у једнаким правним ситуацијама доносе различите одлуке. Суд је дужан да пружи аргументе због којих је донео баш такву одлуку. Ако их нема, може се схватити да у истој ситуацији постоји различита пракса судова.

Превасходно је улога Врховног суда да разреши сукобе у судској пракси и да обезбеди уједначену и једнообразну примену права, као и да прати развој права кроз судску праксу. Стварање права ин абстракто у облику обавезујућих изјава о тумачењу или општих мишљења усвојених на пленарним седницама Врховног суда, прихватајући да могу да имају позитиван утицај на уједначеност судске праксе и правну сигурност, изазива забринутост са становишта правилне улоге судства у систему поделе државне власти. Ако је Врховни суд изнад одређених предмета, то може бити у колизији са начелом независности судова, а може се сматрати и да заузимањем неких начелних ставова судска власт задире у законодавну. Када суд одлучи да одступи од раније судске праксе, треба да то јасно изнесе у својој пресуди. Требало би да следи из образложења да судија зна да је постојећа судска пракса по том

питању различита, и требало би темељно да објасни зашто раније заузет став није примењен. С обзиром на све ово посебно је битан одговарајући систем извештавања о судској пракси Врховног и апелационих судова.

УНУТРАШЊЕ УРЕЂЕЊЕ СУДА

Предлажемо да се **члан 41. став 1. допуни и постојањем ОДЕЉЕЊА ЗА ПОРОДИЧНЕ СПОРОВЕ**, а из разлога који су већ наведени у делу СПОЉАШЊЕ УРЕЂЕЊЕ СУДОВА.

Члан 45. “Седница одељења” треба допунити ставовима **5. и 6.** који гласе:

“Одлуке Врховног суда у којима је одлучено о ванредним правним средствима објављују се на интернет страници Врховног суда.”

„Пресуде Европског суда за људска права донете против Републике Србије објављују се на интернет страници Врховног суда.”

Мишљење Консултативног већа судија бр. 20(2017) о улози судова у једнообразној примени права закључује да је од кључног значаја да при највишем суду постоје механизми који решавају недоследност унутар тога суда. Овакво решење постоји у члану 45. ставовима 2. и 3. Радне верзије Закона којим је предвиђено да се седница одељења сазива ако између појединих већа настане несагласност у примени прописа или ако једно веће одступи од правног схватања прихваћеног у својој пракси или од правног схватања које су прихватила сва већа. Доноси се правно схватање које је обавезујуће само за сва већа у одељењу Врховног суда и оно мора бити адекватно образложено, као и судска одлука Врховног суда у којој се мора образложити промена става суда. Уједначена примена права обезбеђује једнакост пред законом и правну сигурност у држави владавине права. Имајући у виду већ богату праксу Европског суда за људска права у односу на нашу државу, нужно је да се и ове пресуде редовно објављују на посебној интернет страници Врховног суда. Уједно, једнообразна примена права јача перцепцију јавности о правичности и правди. Стога би и члан 45. требало допунити наведеним ставовима 5. и 6.

Члан 56. “Поступак по притужби” требало би **допунити са још два става** која би гласила:

“Непоступање председника суда у прописаном року представља несавестан рад.”

“Извештај о основаним притужбама против судије на крају године управа суда доставља Високом савету судства ради уношења у његов лични лист”.

У пракси председници судова често по притужбама не поступају у роковима, а нема никаквих последица по судије у односу на које су притужбе биле основане. Измена је потребна да би се омогућила делотворност овог правног лека.

Члан 59. “Састав и број судског особља” у ставу 4. требало би променити тако да гласи:

„Мерила за одређивање броја судског особља утврђује Високи савет судства уз прибављање мишљења министра надлежног за послове правосуђа.“

Садашња законска регулатива предвиђала је да мерила за одређивања броја судског особља утврђује министар надлежан за послове правосуђа. Показало се у пракси да овакво решење није било ни делотворно ни ефикасно. У зависности од честих промена у обиму посла на територији суда за коју је тражено повећање броја или попуњавање упражњених места судског особља одлуке нису доношене на адекватан начин. Дешавало се да је повремено долазило до наглог и великог повећања броја предмета. Предмети могу релативно лако бити премештани из једног у други суд, који у том тренутку нема толики обим посла, али странке у поступку имају право да предмети по правилу буду решавани на релативно мало удаљеном месту. Да ли се ради о трајном или повременом обиму посла у суду и како утврдити критеријуме за одређивања потребног броја судског особља који ће омогућити функционисање суда у разумним роковима, свакако је лакше решити у судском телу чији састав указује да ће боље да препозна проблеме и реши их на брз и одговарајући начин. Како одређивање мерила задире и у буџетске проблеме, потребно је да министар правде треба да да своје мишљење за предложена мерила пре њиховог усвајања.

Члан 60. “Послови судијског помоћника” променити у ставу 2. тако да гласи:

“Поступак пријема судијског помоћника ближе се уређује актом Високог савета правосуђа по прибављеном мишљењу министра надлежног за правосуђе”

Образложење за предложену измену је исто као за измену члана 59.

Члан 67. “Пријем судијског приправника” променити у ставовима 3. и 5. тако да гласи:

“Број судијских приправника одређује се посебно за сваки суд, актом Високог савета судства, по прибављеном мишљењу министра надлежног за правосуђе”

“Поступак пријема судијског приправника ближе се уређује актом Високог савета правосуђа по прибављеном мишљењу министра надлежног за правосуђе.”

Образложење за предложену измену је исто као за измену члана 59.

ПРАВОСУДНА УПРАВА

Предлог би био да се **члан 73. “Послови који чине правосудну управу”** допуни у ставу 3. и гласи:

„Послови правосудне управе који врши Високи савет судства су: утврђује потребан број судија и судија поротника; предлаже буџетска средства за рад Високог савета судства и судова и самостално располаже тим средствима; врши надзор над наменским коришћењем буџетских средстава и врши надзор над финансијским и материјалним пословањем судова; доноси Судски пословник по претходно прибављеном мишљењу надлежног министарства и врши надзор над његовом применом; утврђује мерила за утврђење потребног броја судског особља; подноси Народној скупштини и Влади годишњи извештај о раду судова; врши и друге послове одређене Уставом и законом“

Послове правосудне управе врши Високи савет судства и министарство надлежно за правосуђе. Нужно је што прецизније утврдити које послове врши сваки од ових органа да би се доследно остварио принцип поделе власти и створили услови за заштиту независности правосуђа. Предложене измене су у складу предложених измена у ранијим члановима Радне верзије Закона.

Предлог би био да се измени **члан 76. “Судски пословник”** у ставу 2. и гласи:

“Судски пословник доноси Високи савет судства, уз претходно прибављено мишљење министра надлежног за правосуђе.”

Судски пословник прописује унутрашње уређење и рад суда. У пракси творци овога акта углавном су и биле судије које су биле задужене за рад управе и лица која су радила у управи судова. Сасвим је нелогично да је овај акт који утврђује правила функционисања судова доноси министар. Имајући у виду надлежност Високог савета судства, прихватљивије је решење да га доноси Савет. Ценећи чињеницу које су надлежности министарства надлежног за правосуђе, потребно је да се пре доношења овога акта о њему прибави мишљење надлежног министра за правосуђе. Овакво решење обезбеђује и остварење циља поделе власи, као и да све три гране пружају јавне услуге, да ниједна не делује у сопственом интересу, већ у интересу народа као целине. Стога се овакво решење предлаже као адекватније за општи интересе судства и корисника његових услуга, грађана.

Прелазне и завршне одредбе

Одредбама ове главе нарочито треба добро проценити у којим роковима закон може да се делотворно примењује, посебно у случају формирања нових **првостепених и управног апелационог суда, првостепених породичних и радних судова и породичног апелационог и радног апелационог суда.**

Овим одредбама потребно је утврдити да ће се посебним законом уредити статус и положај судског особља или ће се у постојећем општем закону, његовим изменама и допунама регулисати ова материја у одређеном року.

Нужно је на овоме месту одредити рокове за усвајање свих подзаконских аката који не би смели да су дужи од шест месеци, а чије је доношење предвиђено тим законом.

Успешност у реализацији будућег закона умногоме ће зависити од транспарентности његовог доношења, броју и квалитети јавних дискусија у које се, поред судства, мора укључити и шира правничка јавност.

Друштво судија Србије

Будући да су представници Друштва судија Србије учествовали у раду радних група које су припремале нацрте судијских закона коментари су дати с обзиром на одступања у решењима – једним која су представљала званичан став Радне групе и другим која су, без знања, учешћа и сагласности Радне групе, била формулисана од стране Министарства правде у радној верзији закона, а која су различита од става Радне групе.

СУДСКО ОСОБЉЕ

1. Састав и број судског особља (Члан 59.)

Упркос плану да се законом, који треба да буде донет 2023, у складу са Стратегијом људских ресурса у правосуђу за период 2022-2026, у надлежност ВСС пренесе одлучивање о свим запосленима у судству, и схватању представника Министарства правде да до тада не би требало мењати одредбе Закона о уређењу судова с тим у вези, став већине чланова Радне групе јесте да:

у надлежност Високог савета судства треба пренети овлашћења из члана:

- 59. став 4. – утврђивање мерила за одређивање броја судског особља,
- 60. став 2 – уређење поступка пријема судијског помоћника,
- 67. став 3. – одређивање броја судијских приправника и
- 67. став 5. - поступак пријема судијских приправника.

Закони о судству доносе како би се промењени Устав „ставио у погон“. Народна скупштина је, као саставни део Акта о промени Устава, објављеног у „Службеном гласнику РС“,

изложила и разлоге за доношење тог акта, између осталог то је и: *основни разлог за доношење Акта о промени Устава Републике Србије у делу о правосуђу тежња да се постави темељ структурним реформама у овој области које треба да доведу до стварања ефикаснијег, праведнијег и деполитизованог правосуђа. То је прва и нужна реформска мера у процесу стварања нормативних претпоставки за изградњу још стабилнијег демократског друштва и обезбеђивања вишег нивоа владавине права, које неће бити само Уставом прокламовано начело, већ ће се остваривати и у пракси. Само независно судство у једном демократском уставном поретку, заснованом на јасно конципираној подели власти, може обезбедити објективну и доследну примену владавине права.*

Од Високог савета судства очекује се да управља судским системом и да је за њега одговоран. Савет је спреман да преузме ту одговорност. Међутим, то се може уколико му се „предају“, односно поново врате (ова овлашћења је Савет раније имао) да управља свим људима запосленим у судству, што би био први корак у реализацији мера зацртаних Стратегијом људских ресурса. Једноставно, Савету је потребна „чиста рачуница“ уколико се од њега очекује да управља судским системом и да за њега одговара.

Истина је да је пред Радном групом био велики задатак а кратко време, али су чланови Радне групе сматрали да је управо сад моменат за предузимање првог корака, да није добро уздати се у планове од којих се касније може и одустати, или се њихова примена може одлагати, и да је ово била прилика барем за преношење надлежности из поменутих чланова на Савет.

ПРАВОСУДНА УПРАВА

Послови који чине правосудну управу (Члан 73.)

Предлог Радне групе је да и ВСС врши статистичку и аналитичку обраду података, ради повећања квалитета и ефикасности рада суда.

Највећа дебата приликом израде радне верзије Закона о Високом савету судства вођена је о евентуалном преношењу у надлежност Савета одлучивања о свим запосленима у судству. С обзиром да је планирано да се законом, који треба да буде донет крајем трећег квартала 2023, у складу са Стратегијом људских ресурса у правосуђу за период 2022-2026, у надлежност Савета пренесе одлучивање о свим запосленима у судству и да су представници Министарства правде у Радној групи били изричитии у схватању да до тада не би требало мењати одредбе Закона о уређењу судова с тим у вези, став већине чланова Радне групе био је да у надлежност Високог савета судства треба пренети барем овлашћења министра правде за утврђивање мерила за одређивање броја судског особља

(члан 59. став 4), за уређење поступка пријема судијског помоћника (члан 60. став 2), за одређивање броја судијских приправника (члан 67. став 3) и за уређивање поступка пријема судијских приправника (члан 67. став 5).

Закони о судству доносе се како би се промењени Устав „ставио у погон“, у складу са смерницама које је поставила Народна скупштина у образложењу Акта о промени Устава. Од Високог савета судства очекује се да управља судским системом и да је за њега одговоран и Савет је спреман да преузме ту одговорност. Међутим, то се може уколико му се „предају“, односно поново врате (ова овлашћења је Савет раније имао) да управља свим људима запосленим у судству, што би био први корак у реализацији мера зацртаних Стратегијом људских ресурса. Једноставно, Савету је потребна „чиста рачуница“ уколико се од њега очекује да управља судским системом и да за њега одговара.

Истина је да је пред Радном групом био велики задатак а кратко време, али су чланови Радне групе сматрали да је управо сад моменат за предузимање првог корака, да није добро уздати се у планове од којих се касније може и одустати, или се њихова примена може одлагати, и да је ово била прилика барем за преношење наведених надлежности на Савет.

НАЛЕД

У складу са коментарима и предлозима чланова НАЛЕД-а, а након разматрања сета нацрта правосудних закона предлажемо измену *Нацрта Закона о уређењу судова* и то:

- Допуну члана 52. Нацрта Закона о уређењу судова тако што би у делу члана код прописивања послова који чине судску управу, а после послова који се односе на „оверу исправе намењене употреби у иностранству“, као посао судске управе било прописано и „распоређивање новопримљених ванпарничних предмета јавним бележницима у складу са Законом о ванпарничном поступку“.

У вези са чланом 76. Нацрта Закона о уређењу судова, а приликом доношења новог Судског пословника, предлажемо да се Судски пословник доради у смислу тачака 10, 11, 12. и 13. нацрта Закона о уређењу судова, у погледу вођења, поступања, евиденције и статистике за ванпарничне предмете који се поверавају јавним бележницима од стране надлежног Суда.

✚ Партнери за демократске промене Србија

Законом о уређењу судова пропуштена су да се детаљније уреде многа питања, између осталог да се детаљније уреди и регулише транспарентност у раду судских органа. Транспарентност у раду правосудних органа и јавност у раду се спомињу само начелно. Стога постоји озбиљна бојазан да ће правосудни органи наставити са праксом затварања и не укључивања јавности у свој рад.

Проблеми у области недостатка транспарентности правосуђа, пре свега оне проактивне препознати су Комуникационом стратегијом ВСС и судова, још 2018. године. Нажалост у пракси је за последње четири године мало тога урађено.

Како Комуникациона стратегија није обавезујући правни акт, неопходно је кроз Закон о уређењу судова, као друге законе који се односе на рад правосудних органа, детаљније уредити проактивну и реактивну транспарентност правосуђа.

Члан 8- Забрана непримереног утицаја

Коментар: Иако постоји потреба да се утицај на рад суда забрани, члан 8. недовољно добро регулише ово питање, отвара простор за различита тумачења и злоупотребе, и може се читати/ тумачити као покушај ограничења медија и новинара приликом извештавања о судским поступцима, као и ограничавање слободе говора. Суђења су по законској регулативи у Србији јавна па самим тим подложна коментарисању, док се појам особе која је на јавној функцији може фактички тумачити тако да се у ту категорију може сврстати било ко од: професора права, новинара или представника невладине организације који коментарише судске поступке или исходе истих.

Предлог: Зато је боље изменити га као што предвиђа нацрт Закона о јавном тужилаштву: да је носиоцу извршне или законодавне власти забрањено да утиче на независност јавног тужилаштва, што је у складу са постојећим законским оквиром где је такво поступање забрањено представницима те врсте власти јер је то неприкладан утицај једне гране власти на другу-судску.

Члан 9- Јавност

Коментар: Чланом 9. предвиђена је јавност, међутим ова одредба садржи само начелну одредбу да је расправљање пред судом јавно.

Предлог: Сматрамо неопходним проширење члана 9, тако да обухвата проактивну и реактивну транспарентност правосуђа. Дакле поред става који се односи на физичко присуство, односно јавност суђења, у члану 9, треба предвидети и:

- Обавезу израде годишњег извештаја о раду судова
- Обавезу и редовно ажурирање информатора о раду (онако како је то предвиђено Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја)
- Обавезу објављивања информација о раду и судским поступцима који су у току на веб-презентацији сваког суда. Овде посебно треба имати у виду да не постоји једнообразност приликом објављивања информација од стране судова проактивно, односно путем веб-сајтова.
- Обавезу стандардизације врсте информација која се јавности саопштава путем веб-сајтова судова.

Уз све наведено предлажемо измену назива члана у: *Јавност у раду судова*

Образложење: Истраживање Партнера Србија у погледу доступности информација на веб-сајтовима судова је показало да не постоји уједначен приступ у комуникацији судова било да се ради о информацијама које су доступне на сајтовима ових институција, одговарању на захтеве за приступ информацијама од јавног значаја, или директној комуникацији и сарадњи судова са медијима. Ово истраживање је показало и да комуникација, било она усмена или писана, највише зависи од појединаца који су унутар судова задужених за комуницирање са јавношћу.²⁸

Како би се превазишао проблем да доступност и квалитет информација зависи од воље и преданости раду појединаца неопходно је законом предвидети обавезе објављивања и саопштавања јавности информација о раду судова. У том смислу неопходно је у Закону предвидети и стандардизацију врсте информација које се објављују на веб-сајтовима судова, тако да је на сајтовима свих судова, могуће пронаћи исте врсте информација о текућим и окончаним поступцима и друге информације а које су од значаја за јавност. Обавезујуће упутство за стандардизацију информација даље и детаљно може бити уређено Судским пословником.

Глава V Судско особље

Предлог: увођење у Закон о уређењу судова радно место портпарол.

²⁸ Анализа стања транспарентности и отворености правосудних органа цела анализа: https://www.partners-serbia.org/public/news/01._Analiza_stanja_transparentnosti_pravosudnih_organa_.pdf
Сажетак Анализе и препоруке: https://www.partners-serbia.org/public/news/02._Analiza_stanja_transparentnosti_pravosudnih_organa-sa%C5%BEetak_i_preporuke_.pdf

Образложење: У вези са свим претходним коментарима, а који се односе на унапређење транспарентности правосудних органа, сматрамо неопходним увођење у Закон радно места портпарола, односно особе задужене за комуникацију за јавношћу.

У члану 52. овог Закона који се односи на послове судске управе, предвиђају се и послови који се односе на транспарентност правосуђа: *послови везани за обезбеђивање јавности рада суда, обавештавање јавности о раду суда и давање информација од јавног значаја*. Такође, у пракси је још кроз Комуникациону стратегију ВСС и судова, 2018. године, препознат проблем недостатка особа које би се унутар судова бавиле искључиво комуникацијама са јавношћу. Као решење у стратегији се наводи професионализација ове врсте запослених, те раздвајање других управних и судских послова, тако да особа задужена за комуникацију не буде особа која је у суду запослена као судија, или на неком другом радном месту.²⁹ Професионализација ове позиције, обухвата запошљавање особа са искуством у ПР пословима, а која је са друге стране сензибилисана за рад правосуђа и судова. Комуникационом стратегијом је предвиђена и изградња мреже судских портпарола, међутим четири године касније мало је тога решено у пракси. И даље сви судови немају именоване портпароле, а тамо где постоје, те особе су најчешће судије или други запослени у судској управи којима је ово тек један од послова који обављају. Све ово доприноси недовољној транспарентности правосудних органа, што негативно утиче на слику правосуђа у јавности и медијима, и утиче негативно на поверење грађана у правосудни систем.

Стога сматрамо неопходним да се у глави 5 овог Закона, кроз посебан члан предвиди позиција судског портпарола, начини за одабир и стручно знање коју кандидати за ову позицију треба да испуњавају.

²⁹ За више погледати Комуникациону стратегију:

https://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/%D0%9A%D0%BE%D0%BC%D1%83%D0%BD%D0%B8%D0%BA%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%20%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%98%D0%B0%20%D0%92%D0%B8%D1%81%D0%BE%D0%BA%D0%BE%D0%B3%20%D1%81%D0%B0%D0%B2%D0%B5%D1%82%D0%B0%20%D1%81%D1%83%D0%B4%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0%20%D0%B8%20%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%B0_%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D0%BC%D0%B1%D0%B0%D1%80%202018.pdf

Као и Анализу Партнера Србија о стању у области транспарентности правосудних органа:

[https://www.partners-serbia.org/public/news/01_Analiza_stanja_transparentnosti_pravosudnih_organa .pdf](https://www.partners-serbia.org/public/news/01_Analiza_stanja_transparentnosti_pravosudnih_organa.pdf)

Чланови 60. и 67, поступак пријема судијског помоћника, односно судијског приправника

У горе наведеним члановима уређује се између осталог поступак пријема у суд судијског помоћника, односно судијског приправника.

Коментар: Забрињавајуће је да Министарство правде одлучује о условима, броју и именовану кључног судског/административног особља као што су судијски помоћници и сарадници, те да није обавезно мишљење Високог савета судства које се прибавља само на разматрање. Ово је у директној супротности са прокламованом независношћу судства као гране власти. Извршна грана власти не би требало да држи под контролом кључне улазне тачке за избор у звање судског особља, те на тај начин утиче на начин запошљавање и свакодневни рад правосуђа. Овај став оба члана нацрта Закона треба да се уреди тако да ВСС буде орган који одређује услове за пријем, број итд судског особља, а да Министарство правде може да доставља мишљења овим поводом које ће бити размотрено од стране ВСС.

Предлог: Изменити члан 60 и 67, тако да гласе:

Поступак пријема судијског помоћника/ приправника ближе се уређује актом Високог савета судства, уз претходно прибављено мишљење министра надлежног за правосуђе.

Форум судија Србије

Конкретно, ради се о одредби *чл. 14. ст. 3. Закона о уређењу судова* која гласи: ``*Судови опште надлежности су основни судови, виши судови, апелациони судови и Врховни суд`` и одредби *чл. 29. Закона о уређењу судова* која гласи: ``*Прекршајни суд у првом степену суди у прекршајном поступку ако није надлежан орган управе, пружа међународну правну помоћ у оквиру своје надлежности и врши друге надлежности и послове одређене законом*``

Наиме, Врховни суд је највиши суд у Републици Србији који одлучује о ванредном правном средству-леку изјављеном на одговарајућу судску одлуку и то без обзира да ли се ради о општој или посебној надлежности, тако да исти надилази поделу на судове опште и посебне надлежности због чега је, самим тим, и погрешно да буде сврстан у једну од ових категорија.

Поред тога, изменама и допунама Закона о прекршајима објављеним у ``*Службеном гласнику*`` бр. 91/2019 прекршајни судови постали су надлежни за вођење свих првостепених прекршајних поступака имајући у виду да је, до тада, Републичка комисија за

заштиту права у поступцима јавних набавки водила прекршајни поступак у првом степену за прекршаје из области јавних набавки.

Почев од 01.07.2020. године као дана почетка примене Закона изменама и допунама Закона о прекршајима објављеним у ``Службеном гласнику`` бр. 91/2019, ниједан орган управе, више, није надлежан за вођење прекршајног поступка у било којој области, тако да је сувишно и бесмислено да се орган управе и помиње у конкретной законској одредби.

У складу са тим, сматрам(о) да би горе поменуте одредбе требало да гласе

овако:

***Члан 14*.**

(3) *Судови опште надлежности су основни судови, виши судови и апелациони судови*.

***Члан 29*.**

***Прекршајни суд у првом степену суди у прекршајном поступку, пружа међународну правну помоћ у оквиру своје надлежности и врши друге надлежности и послове одређене законом*.**

Измена: брисати одредбу члана 28.

Постојећа одредба - Члан 28 - Судија је дужан да председника суда обавести зашто првостепени поступак није окончан у року од једне године и да га затим на свака три месеца обавештава о даљем развоју поступка. Прво обавештење у поступку по правном леку судија даје председнику суда после два месеца, а наредна на сваких 30 дана. У првостепеном поступку председник суда је дужан да обавести председника непосредно вишег суда о сваком поступку који није окончан у року од две године и разлогима за то. У поступку по правном леку који није окончан у року од једне године, председник суда је дужан да обавести председника Врховног касационог суда. Рок за обавештавање у извршним, ванпарничним и другим неспорним стварима одређује се Судским пословником. Дужност обавештавања из овог члана тече од дана пријема предмета у суд.

Закон о јавним тужиоцима

✚ Удружење јавних тужилаца Србије

Обавезно упутство за рад и поступање (Члан 16.)

На трагу мишљења експерта Савета Европе који је пружао стручну подршку раду Радне групе, представници Удружења тужилаца Србије залагали су се за то обавезно упутство буде саставни део списка у предмету у коме је упутство издато.

Трајни премештај (Члан 67.)

Удружење тужилаца Србије је мишљења да чл. 67 ст.2 и 3 треба избацити из Закона о јавном тужилаштву, јер постоји могућност да би та одредба могла бити злоупотребљена у пракси. Примера ради, злоупотребом ове одредбе би неко могао да евентуално заменика из Основног јавног тужилаштва у Суботици које има вишак заменика, трајно премести у Основно јавно тужилаштво у Пироту које има мањак заменика. Та врста мобилности, пркоси начелу непремостивости јавних тужилаца, и пре би се могла сматрати својеврсном "казном" за појединца. Мањак броја људи треба решити избором тужилаца од стране Високог савета тужилаштва, а привремено се тај проблем може решити применом института упућивања.

Платне групе (Члан 74.)

Према подацима Европске комисије за ефикасност правосуђа (СЕРЕЈ) из 2016. године плата судија у Србији, на почетку каријере, у тој години износила је 2,42 просечне плате. У 2022. години тај однос је другачији. Просечна плата у Републици Србији у 2022. године износи 77.664 динара, а плата судије (заменика јавног тужиоца) на почетку каријере око 130.000 динара, што значи да је у 2022. години однос између просечне плате у Републици и почетне плате у правосуђу био 1: 1,74.

Наведени подаци недвосмислено указују на то да плате у правосуђу нису пратиле раст просечних плата у Републици. Спорији раст плата у правосуђу од раста просечне зараде био је разлог да се представници Удружења тужилаца Србије заложе да се материјални положај судија и јавних тужилаца поправи знатнијим повећањем нето износа њихове плате. Представници Удружења су, такође, предложили другачији начин обрачуна плата судија и јавних тужилаца, по коме би основица за обрачун плате требала да буде просечна плата у Републици Србији.

Закон о Високом савету тужилаштва

✚ Комитет правника за људска права ЈУКОМ

Сви коментари наведени за предлог Закона о Високом савету судства рефлектују се на одговарајуће чланове предлога Закона о Високом савету тужилаштва.

✚ Партнери за демократске промене Србија

Члан 18. Начин рада

Коментар: по истој аналогји са предлогом о видео преносу седница ВСС, предвидети видео пренос седница Високог савета тужилаштва (у даљем тексту ВСТ), који би био доступан на веб-сајту ВСТ.

Образложење: Сматрамо да је од изузетне важности омогућити приступ седницама ВСТ, у циљу обезбеђивања већег степена транспарентности рада ВСТ. Ово је посебно важно имајући у виду случајеве из праксе, када Државно веће тужилаца чак није ни одговорило на упите представника цивилног сектора за присуство седницама Државног већа тужилаца.³⁰ Као проблем у обезбеђивању јавности рада ВСС и ВСТ појављује се недостатак санкција и одговорности у случајевима када ВСС и ВСТ без оправданих разлога и супротно Уставу и законима ограничи присуство јавности својим седницама, односно као у наведеном случају уопште не одговори на упите јавности за присуство седницама. Овај проблем био би превазиђен, увођењем обавезе видео преноса седница ВСС и ВСТ. У случајевима када јавност не може бити укључена/ присутна на седницама, неопходно је донети образложено решење зашто се јавност искључује које треба да буде јавно доступно на сајту ВСТ.

Чланови 23 и 24 (Јавност рада и Етички одбор)

Коментар: по истој аналогји изнетој у коментару у делу о Закону о Високом савету судства, сматрамо неопходним обезбеђивање приступа јавности годишњим извештајима Етичког одбора ВСТ.

Предлог: предвидети чланом 23 или 24, да Годишњи извештај Етичког одбора буде саставни део Годишњег извештаја о раду ВСТ.

³⁰ Извештај о јавности рада високог савета судства и државног већа тужилаца април 2021 – фебруар 2022. Године, ЦЕПРИС: [file:///D:/Dwloads/Izvestaj-o-radu-VSS-i-DVT-april-2021-februar-2022%20\(1\).pdf](file:///D:/Dwloads/Izvestaj-o-radu-VSS-i-DVT-april-2021-februar-2022%20(1).pdf)

✚ Удружење јавних тужилаца Србије

Права из радног односа (Члан 13.)

Чланови радне групе из Удружења тужилаца Србије сматрали су да би изборни чланови Савета, без изузетка, морали да остварују права из радног односа у том органу. Високи савет тужилаштва има бројне и разгранате надлежности и не би се смело допустити да рад у тако важном органу за било ког од чланова буде нека врста "допунског занимања". У складу са тим, представници радне групе из Удружења тужилаца Србије залагали су се да чл. 13 ст. 1 текста овог закона гласи: "Изборни члан Савета остварује право из радног односа у Савету у складу са прописима који уређују права из радног односа носилаца јавнотужилачке функције."

Радна тела (Члан 19.)

Удружење тужилаца Србије је мишљења да би требало оформити као стално радно тело Комсију за одлучивање по приговорима на обавезно упутство, деволуцију и супституцију. Чланови тог радног тела би били изборни чланови из редова јавних тужилаца.

Начин гласања (Члан 38.)

Премда се у чл. 28 текста Закона нормира једнако изборно право, у исти мах, чл. 38 предвиђа да носилац јавнотужилачке гласа само за кандидата из врсте, односно степена јавног тужилаштва у коме врши своју функцију. С обзиром на то да је број носилаца јавнотужилачке функције различит на различитим нивоима јавног тужилаштва, одредба чл. 38 Закона суштински нарушава једнакост бирачког права и уводи различиту вредност гласова носилаца јавнотужилачке функције у зависности од тога на којој позицији се налазе у јавнотужилачком систему. У Врховном јавном тужилаштву има 12-15 гласача који бирају једног кандидата, док у основним јавним тужилаштвима има неколико стотина гласача, који бирају два кандидата. Осим што, успоставља неједнакост бирачког права, чл. 38 ст. 1 Закона нарушава и репрезентативност састава Већа. Јавни тужиоци, наиме, као чланови Савета са једнаким овлашћењима одлучују о носиоцима јавнотужилачке функције свих степена, што значи да чланови Савета из реда јавних тужилаца нису представници носилаца јавнотужилачке функције нивоа јавног тужилаштва коме припадају, већ су представници свих носилаца јавнотужилачке функције који имају активно бирачко право. Такође, мале "изборна јединица" као што је Врховно јавно тужилаштво, која броји нешто више од десет гласача доводи у питање тајност гласања.

Имајући у виду изнете аргументе представници Удружења тужилаца Србије залагали су се за изборни модел "сви за све" по коме би сви носиоци јавнотужилачке функције гласали за по једног кандидата за изборног члана Савета са сваког нивоа.

Престанак функције члана Државног већа тужилаца (Члан 64.)

Представници Удружења тужилаца Србије у Радној групи нису били сагласни са решењем по коме се члановима постојећег Државног већа тужилаца из реда заменика јавних тужилаца допушта да и као чланови Високог савета тужилаштва обављају функцију у Савету и у јавном тужилаштву. Став чланова Радне групе из Удружења тужилаца Србије био је да забрана члановима Савета да врше други посао или функцију треба да буде апсолутна и да прављење оваквог изузетка овој норми даје карактер *lex individualis-a*, односно норме која је креирана за конкретну особу или ситуацију.