

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

Београд, 13. јануар 2023. године

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 поспеши демократски дијалог и легитимност процеса.

Радне верзије свих правосудних закона послате су 15. септембра 2022. године Венецијанској комисији на експертизу. 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. Венецијанска комисија донела је Мишљење CDL-AD(2022)030-е на три судска закона 24 октобра 2022. године.¹ У радне верзије унете су измене и тај документ је поново послат Венецијанској комисији. Дана 18. децембра 2022. године објављено је Мишљење CDL-AD(2022)042-е на два тужилачка закона и ново допунско Мишљење CDL-AD(2022)043-е на нову верзију судских закона.²

Корекција законских решења рађена је у складу са експертизом Венецијанске комисије, док се не виде измене у контексту коментара датих на консултативним састанцима у седиштима Апелационих судова, састанку са Радном групом НКЕУ за Поглавље 23 и пристиглим писаним прилозима пре отварања јавне расправе. *Збирни коментар Радне групе НКЕУ за Поглавље 23 на радне верзије закона* послате су 25. октобра 2022. године.

¹ CDL-AD(2022)030-е, Serbia - Opinion on three draft laws implementing the constitutional amendments on Judiciary, adopted by the Venice Commission at its 132nd Plenary session (Venice, 21-22 October 2022).

² CDL-AD(2022)042-е, Serbia - Opinion on two draft laws implementing the constitutional amendments on the prosecution service, adopted by the Venice Commission at its 133rd Plenary Session (Venice, 16-17 December 2022); CDL-AD(2022)043-е, Serbia - Follow-up Opinion on three revised draft Laws implementing the constitutional amendments on the Judiciary of Serbia, adopted by the Venice Commission at its 133rd Plenary Session (Venice, 16-17 December 2022)

Одбор за правни систем и државне органе Владе Републике Србије донео је закључке о спровођењу јавне расправе о нацртима пет правосудних закона. Јавна расправа је отворена 12. децембра 2022. године и траје до 15. јануара 2023. године. *Допуњени Збирни коментар Радне групе НКЕУ за Поглавље 23 на нацрте правосудних закона* достављамо у оквиру расписане јавне расправе. Односи се на верзије нацрта закона које су последње објављене на интернет страници Министарства правде које датирају од 12. децембра 2022. године, за које нисмо сигурни да ли се у потпуности поклапају са верзијама које Венецијанска комисија коментарише у својим најскоријим мишљењима.

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, као и на ***Састанку са представницима Радних група за поглавља 23 и 24 Националног конвента о Европској унији*** одржаном 10. јануара 2023. године, у склопу јавне расправе. Сматрамо да је изразито важно пријемчиво погледати примљене предлоге и јасно и транспарентно представити ниво и образложење поводом прихваћености истих пре отварања јавне расправе.

У наставку Вам достављамо **Допуњени Збирни коментар Радне групе Националног конвента о Европској унији (НКЕУ) за Поглавље 23 на нацрте правосудних закона** објављене у децембру 2022. године. Коментаре је доставило укупно 9 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
- Транспарентност Србија
- Удружење јавних тужилаца Србије
- Форум судија Србије

Као прилог овом документу достављамо и оригиналне допунске прилоге које су организације чланице проследиле координатору Радне групе, тамо где нису директно уношени у овај документ, који у целини, са претходним прилозима, такође чине део Збирног коментара. 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. У Допуњеној верзији Збирног коментара зеленом бојом су обележени чланови у којима су коментари мењани или допуњавани у односу на претходну верзију документа из октобра 2022. године.

Уводна реч и коментари на процес	1
Коментари на нацрте закона	5
Закон о судијама	5
• Алумни клуб Правосудне академије.....	5
• Центар за правосудна истраживања ЦЕПРИС.....	10
• Друштво судија Србије.....	24
• Форум судија Србије.....	32
Закон о Високом савету судства	35
• Алумни клуб Правосудне академије.....	35
• Центар за правосудна истраживања ЦЕПРИС.....	36
• Друштво судија Србије.....	49
• Комитет правника за људска права ЈУКОМ	53
• Форум судија Србије.....	58
• Партнери за демократске промене Србија	60
• Транспарентност Србија.....	61
Закон о уређењу судова	75
• Центар за правосудна истраживања ЦЕПРИС.....	75
• Друштво судија Србије.....	84
• Партнери за демократске промене Србија	85
• Форум судија Србије.....	88
Закон о јавном тужилаштву	90
• Центар за правосудна истраживања Цеприс.....	90
• Удружење јавних тужилаца Србије.....	99
• Партнери за демократске промене Србија	100
Закон о Високом савету тужилаштва	101
• Центар за правосудна истраживања Цеприс.....	101
• Комитет правника за људска права ЈУКОМ	112
• Партнери за демократске промене Србија	112
• Транспарентност Србија.....	113
• Удружење јавних тужилаца Србије.....	113

Коментари на нацрте закона

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.

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 вишином 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 повећано 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 функција³

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 критеријумима, правичан, транспарентан и ослобођен утицаја законодавне и извршне власти”. У питању су циљеви постављени као стандарди у међународним акатима⁴

³ Достављен Министарству правде 20.07.2022. године.

⁴ У Препоруци СМ Рес (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.”

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 функција⁵.

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.

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

⁵ 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>

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 Србије⁶. 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.

Центар за правосудна истраживања ЦЕПРИС

ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ⁷

- 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*

⁶ 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.

⁷ 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.

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 у 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).

- Сталност и непреместивост (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. Нацрта закона о судијама тако да се предложеним решењем експлицитно јемчи континуитет судијске функције од тренутка избора до испуњења услова за њен престанак. Непреместивост 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 непреместивост“), 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 Нацрту 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. Нацрт 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.

- Имуитет (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 Нацрт 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. Непреместивост 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 повољнија 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, Повелом 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. Нацрта 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. Нацрта 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: Нацрт 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: Нацрт 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. Нацрта 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. Нацрта 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. Нацрта 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. Нацрта 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. Нацрта законатако 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: Нацртом 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 Нацрта 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 у ставу 5. и 6. обзиром на члан 86. Нацрта 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: Нацртом закона неосновано је продужен рок са шест месеци на годину дана, иако члан 76. став 2. Нацрта 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

- Удаљење са функције судије поротника (Члан 91.)

Требало би размотрити измену члана 91. тако да удаљење буде регулисано на исти начин као и за судије.

ДИСЦИПЛИНСКА ОДГОВОРНОСТ СУДИЈА

- Врсте дисциплинских прекршаја (Члан 98.)

Предлаже се измена члана 98. 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: 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, као и због хроничне неједнаке оптерећености судија и судова, и разлози правичности налажу да се прекршај из члана 98. став 1. тачка 6 изостави. У ситуацији када поједине судије имају у раду стотине предмета о којима би у смислу члана 28. Нацрта 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 98. став 1. тачка 12. Нацрта 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 98. став 1. тачка 20. 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 102.)

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

Друштво судија поздравља унапређења садржана у нацртима закона, од којих су поједина начињена већ на основу сугестија домаће стручне јавности изнетих током презентација радних верзија закона у септембру 2022. године, а поједина у складу са сугестијама из Мишљења Венецијанске комисије број 1088/2022 од 21/22 октобра 2022. године⁸ [CDL-AD\(2022\)030](#), међу којима су и решења из:

Закона о судијама, према којима:

- судија има право на накнаду плате за време одсуствовања са рада и на накнаду трошкова у случају прописаном законом или другим прописом, као и право на

⁸ Оригинална [енглеска верзија тог мишљења](#) такође се налази на сајту Венецијанске комисије.

- накнаду за неискоришћени годишњи одмор, под истим условима и у истом обиму права као и остали запослени у суду
- судија више не може бити упућен у суд вишег степена, чиме се елиминише „нелојална конкуренција“ приликом избора за тај суд и Високи савет судства подстиче да благовремено планира и врши избор судија
 - судија има право на заштиту од непримерених утицаја
 - постоји знатно већа транспарентност у поступку избора судија
 - кандидати који нису изабрани за судију имају новоуспостављено право на правни лек (жалба Уставном суду) против одлуке Високог савета судства
 - систем вредновања рада судија, који не сме да омета мериторну оцену судских одлука у оцени доказа и тумачењу прописа, веома је унапређен јер поставља основе за реалну процену рада судија, дакле и за унапређење рада судија, и тиме што се:
 - престаје са робовањем „култу статистике“ које је узроковало појаву да се решавају лакши предмети и праве заостаци у решавању сложених спорова, односно да се површно приступа решавању таквих спорова
 - узимају у обзир услови у којима конкретан судија ради
 - успостављају следећи критеријуми судијског рада:
 - *стручно знање и способност његове примене*
 - *способност аналитичког мишљења и решавања правних питања*
 - *способност за доношење одлуке у примереном року*
 - *вештина вођења расправе и саслушавања*
 - *способност усменог и писменог изражавања и аргументовања*
 - *способност организовања судијског посла*
 - *способност обављања задатка руководећег места ако је судија именован на такво место*
 - *преузимање додатног посла и задужења*
 - искључује могућност да основ за позивање судије на одговорност буду структурални недостаци у судству (недовољан број судија и судског особља у суду, повећан прилив предмета у суду, незадовољавајући просторни и технички услови за рад или други објективни разлози који онемогућавају ефикасно поступање судије).

Друштво судија пре свега жали што ни овим Законом о судијама неће на систематски начин бити уређен радноправни статус судија, што је посао који се деценијама одлаже.

Члан 41 (основна плата судије):

У ставу четвртом члана 41, уместо тачке 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.*

Друштво судија је у потпуности свесно кризне друштвене ситуације у Европи и свету, која се логично прелива и на стање у Србији, као и уговора потписаног са Међународним монетарним фондом који Републику Србију, закључно са 2024. годином, обавезује да укупно издвајање за плате запослених у јавном сектору не буде веће од 10% од БДП.

Ипак, Друштво судија указује да се судије не могу сматрати запосленим у јавном сектору јер су они носиоци независне државне власти у Уставом успостављеном систему поделе

власти. Да би судство, као једна од три гране државне власти, заиста било независно (у циљу остварења права грађана на правично суђење) неопходно је да плате судија не зависе од политичких власти (извршне и законодавне), већ од објективних околности у друштву – просечне нето зараде. Да је потребно да о овоме дође до друштвеног освешћења и решености да се заиста грађанима омогуће сви услови да им независан и непристрасан суд обезбеди право на суђење у разумном року, потребно је имати у виду четири податка.

Први податак је да су судије у Србији оптерећене обимом посла несразмерно више од судија у 47 држава чланица Савета Европе. Наиме, у односу на 2002. годину, практично исти број судија решава исти број предмета (око милион годишње), али је оптерећен са милион предмета више⁹. Штавише, број судија у Србији се смањује. Иако је 2010. године дотадашњим судијама придодато још 606 прекршајних судија (који су дотад били државни службеници, а не судије), број судија на 100.000 становника у Србији био је: 40,4 у 2012, а 37 у 2018. години¹⁰. Судије у Србији решавају велики број предмета (и према анализи [СЕПЕЖа](#)). Прилив првостепених парничних и привредних предмета је 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 становника¹¹. Само три од посматраних 47 држава има 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 1,6¹²!

Други податак кога мора бити свестан свако ко утиче на доношење државних политика и одлука јесте да паралелно са великим оптерећењем судија, већ готово две деценије у судству Србије „тиња“ други проблем - недостатак „подмлатка.“ Наиме, просечна старост судија у Србији је преко 52 године. Од укупно 2.508 судија који су ефективно обављали судијску функцију током 2021. године, на крају те године их је било: од 55 до 60 година 1.027, а старијих од 60 година њих још 554. Таква старосна структура судија за последицу има то да у наредних неколико година у пензију одлази више од петине судија, а да за 8 – 10 година у пензију одлази 63% (1.581) 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 одговара броју судија (с тим да број судијских приправника није већи 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

⁹ Године 2002. било је 2.402 судија, које су имале у раду 1.551.789 предмета, и на крају те године нерешених је остало 451.817, док је 2021. године 2.508 судија имало у раду 2.402.486 предмета и на крају те године нерешених је остало 1.498.237 предмета.

¹⁰ При томе не треба губити из вида да се смањује и број становника (дељеник, који је у 2012 био 7.199.077, у 2018. години био је 6.963.764).

¹¹ СЕПЕЖ Извештај о “Европским правосудним системима – Издање 2020 (подаци из 2018), страна 112, табела 5.7.

¹² Исто, страна 126, табела 5.21. Притом, према истом извештају, „осим за административне предмете, стопе решавања првостепених предмета у Србији у 2018. години премашиле су стопе решавања у судовима ЕУ“.

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. У систему дакле недостаје око 650 помоћника и приправника. Ако се нешто под хитно не промени за неколико година неће имати ко да суди, јер се драстично смањује „база“ из које је уопште могуће извршити избор судија, при чему ваља имати у виду да судијски позив треба да обавља само надпросечно добар кандидат, и да и та „база“ мора бити састављена од добро образованих и обучених правника.

Трећи податак односи се на лош радноправни статус запослених у судству. Наиме, препоруке из Функционалне анализе правосуђа, коју је 2013. година урадила Светска банка у знатној мери су утицале на лош радноправни статус запослених у правосуђу. У складу са тим препорукама, и прописима који су на основу њих донети, запошљавање у судству је било забрањено, плате су смањене, и дуги низ година било је забрањено и повећавати плате у судству. У судству се запатио, пре свега, бесплатан рад. Подразумева се да свршени правници, па чак и правници који су положили правосудни испит, раде волонтерски, што значи бесплатно, неодређен број месеци, па и дуже од годину. Такође, запатио се и рад на одређено време, који се продужава унедоглед, па и дуже од деценију. Такви услови рада онемогућавају запослене у судству да планирају свој и живот своје породице и решавају основна екзистенцијална питања, као што је стамбено.

Коначно, четврти, веома важан податак односи се на лоше плате запослених у судству, почев од судија. Од 47 држава чланица Савета Европе, према већ поменутом Извештају СЕПЕЖа, судије у Србији имају најмању плату, не рачунајући Молдавију и Казахстан.

Однос судијске и просечне годишње плате у Србији је 2,1. Просечна годишња плата (у наставку: ПГП) у Србији је 7.645 евра. **Свега 16 држава**, од 47 посматраних у Савету Европе, **има мањи однос** судијске и просечне годишње зараде¹³. 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 евро)
- 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)
- 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)

¹³ Подаци се односе на плате судија у судовима прве инстанце, а који по броју чине укупно 65% свих судија у Србији.

- Италија (са ПГП од 29.343 евра)
- Словенија (са ПГП од 20.179 евра)
- Хрватска (са ПГП од 13.671 евро)
- Литванија (са ПГП од 12.384 евра)
- Мађарска (са ПГП од 12.288 евра).
-

На први поглед намеће се закључак 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 судија у тим државама.

Ситуација је још 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**. Дакле, сасвим је очигледно да су **плате судија у Србији забрањавајуће ниске**. На лошу материјалну ситуацију и проблеме које она последично може да проузрокује указује и Венецијанска комисија у поменутом Мишљењу (ставови 12-14, 35,36, 90), као и у Мишљењу број 1112/2022 од 19. децембра 2022. године ЦДЛ-АД(2022)043 (став 52).

Такво стање (велико оптерећење, лош радноправни положај, ниске плате) одбија младе људе од запошљавања, односно останка у судству. Како ће се убрзо појавити ургентна потреба за попуњавањем упражњених судијских места, **недостатак способних младих правника у судству** од којих би се вршио избор судија, **узроковаће различите ланчане негативне реакције у судству Србије**, уколико се под хитно не предузму одговарајуће мере. Сасвим сигурно, спорови неће бити решавани у потребном броју и пожељном брзином, а ако и буду решавану у краћем времену, сасвим сигурно то неће бити оним квалитетом који очекују грађани.

Због тога постоји **горућа неопходност за хитним системским мерама, 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 бољег квалитета. Основна и прва мера је ургентно унапређење материјалног положаја судија и осталих запослених у судству, најпре у виду повећања плата и пензија, које би требало да буду што приближније последњој плати, односно барем 80% од последње плате за судију који се у тренутку остваривања права на пензију налази на судијској функцији непрекидно 20 година, с тим што не може бити виша од највише пензије у Републици Србији, утврђене у складу са посебним законом.

- **Члан 46 (увећање основне плате):**

Иза садашњег става трећег члана 46 Друштво судија предлаже да буде додат став који и гласи: *Судији из прве, друге и треће платне групе, који обавља функцију у суду за који је изабран најмање 10 година, плата се увећава 20%, осим судији из става 3. овог члана.*

- **Члан 60 (право жалбе Уставном суду против одлуке о избору на судијску функцију)**

Друштво судија сматра да у овом случају неизабраном кандидату треба омогућити право на тужбу Управном суду, јер је већ 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.

- **Члан 61 (полагање заклетве)**

Предлог Друштва судија јесте да судија који се први пут бира на судијску функцију полаже заклетву 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 Друштво судија 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.

- **Члан 63 (ступање на судијску функцију)**

Предлог Друштва судија 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 код члана 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.

- **Члан 75 (услови за избор председника суда)**

Друштво судија предлаже да за председника суда може да конкурише само 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.

- **Члан 79 (вршилац функције председника суда)**

Друштво судија сматра да треба задржати садашње законско решење да вршење функције председника суда траје најдуже шест месеци.

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.

Друштво судија обавештава Министарство правде да у свему као своје прихвата све коментаре, примедбе и сугестије чланица Радне групе за израду радних верзија судских закона Снежане Бјелогрић, председнице и Драгане Бољевић, почасне председнице Друштва судија Србије.

✚ 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. Упоредивањем 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.¹⁴ 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.

¹⁴ Мишљење број 4. Консулстативног већа судија параграф 2. и 3.

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**¹⁵

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.

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

15 КВЕС Мишљење бр. 10 параграф 67.

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 именованима 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

ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ¹⁶

Независност Члан 2.

Став 1. мења се и гласи:

Високи савет судства је независан државни орган који обезбеђује и јемчи независност судова, судија, председника судова и судија поротника.

Образложење

Актом о промени Устава, Савет је дефинисан као независан државни орган који обезбеђује и јемчи независност судова, судија, председника судова и судија поротника. Нема никакве потребе да се наведено одређење овог органа у Закону о Високом савету судства мења, тако што би се користила једнина у називима судова, судија, председника судова и судија поротника, јер се надлежност овог органа односи не само на поједини суд, појединог судију, председника суда или судију поротника, него на све њих заједно и појединачно, а свакако и на целу трећу грану власти чију независност промене Устава и нова законска решења треба да нагласе, а не да је учине погодним за нова спорна тумачења. На пример, да се Уставом утврђена дефиниција и надлежности Савета односе само на поједине случајеве, а да о свим глобалним и системским питањима и развоју судства суштински одлучује извршно-законодавна власт, како је то и било у политичком систему јединства власти.

¹⁶ Аутор: Саво Ђурђић, магистар правних наука, судија Апелационог суда у Новом Саду у пензији, некадашњи члан Високог савета судства и члан ЦЕПРИС-а

Средства за рад Савета Члан 3.

У ставу 1, после речи „Савета“, пре заграде, додају се речи „*и судова*“.

У ставу 2, после речи „Савета“, додају се речи „*и судова*“.

Образложење

Приликом усвајања уставних амандмана није уважена препорука Венецијанске комисије која је преопручивала да се буџетска (финансијска) аутономија Високог савета судства и Високог савета тужилаштва учврсти на уставном нивоу. Ипак, одредбом члана 150. Устава омогућено је да се законом уведе буџетска самосталност Савета на основу Мишљења Венецијанске комисије на финансијске потребе самог Савета, већ и на средства потребна за рад судова. Буџетска самосталност судова је важна, јер је то самосталност и у односу на извршну и у односу на законодавну власт, дакле у односу на оне који предлажу и у односу на оне који доносе Закон о буџету. Тиме се смањује могућност политичког утицаја на судове и судије. Због тога је неопходно да се законом пропише да се средства за функционисање и Савета и судова усвајају на предлог Савета и да он самостално располаже са њима.

- Плата и накнада за рад (Члан 14.)

Ставови 3. и 4. мењају се и гласе:

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

Председнику Савета основна плата увећава се за 10%, а потпредседнику Савета за 5%.

Образложење: С обзиром на то да сваки изборни члан Савета, има право на основну плату једнаку основној плати председника Врховног суда (највиша, шеста платна група – коефицијент 6, што се предлаже и у Нацрту закона о судијама, с тим да поједини судови и судије према одлуци Савета добијају и стимулацију која за све судије Врховног касационог суда тренутно износи 30%), 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. Предложена измена у ставовима 3. и 4. овог члана идентичне су предлогу за који смо упознати да га је дала Радна група за израду судских закона, а Министарство правде накнадно изменило, без знања судија – чланица Радне групе и без образложења. Уверени смо да је решење које предлажемо примереније општој незавидној ситуацији у вези са материјалним положајем и платама судија и свих запослених у судству. Такође, сматрамо да не постоје показатељи који би указивали на то

да би укупна основна примања председника и потпредседника Савета требало да буду изједначена или приближна примањима председника Врховног суда, имајући у виду да председник Врховног суда истовремено обавља две значајне функције. С друге стране, судија који је председник Савета је у току мандата ослобођен вршења судијске функције, а потпредседник Савета као истакнути правник може да обавља само једну јавну функцију у судству. Због тога би било какво значајније повећање примања најодговорнијих функционера судске гране власти, док се не пронађу и не усвоје решења за неадекватан материјални положај већине судија и свих запослених у судству, било неетично и дестимулативно за решавање овог системског проблема. Овакво стање потврђују упоредни подаци Савета Европе о платама судија и у односу на просечне плате у Србији, а и Министарство финансија оцењује финансирање судства, уз здравство, као најкритичније.

НАДЛЕЖНОСТ И НАЧИН РАДА САВЕТА

- Надлежност (Члан 17.)

Постојећем тексту члана 17. додаје се тачка 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 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, па и то утиче на садржину члана 17.. У претходном периоду појављивали су се паралелизам, недовољна усклађеност и одређене нејасноће које Савет дели са Министарством правде и другим органима, као на пример у погледу преноса надлежности са Министарства правде на Савет у делу 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. Да би се нагласила потреба да се Савет у пракси бави и питањем реализације своје Уставом утврђене улоге и положаја, сагласно основној дефиницији овог органа, предлажемо да се на почетку првог става дода нова надлежност да Савет: *1) обезбеђује и јемчи независности судија, судова, председника судова и судија поротника.* На тај начин би било неспорно и наглашено да је Савет овлашћен и обавезан да повремено анализира и разматра најразличитија питања из области судства и доноси одговарајућа ставове и документе, мишљења и препоруке. 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 се утврди висина буџетских средстава, 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.

АЛТЕРНАТИВА: Уколико се не уважи предлог за измену става 3, онда би постојећем члану требало додати **нови став 4.** који гласи:

Учешће на седници Савета је обавезно, а учестало неоправдано одсуство члана Савета је несавесно понашање, које за санкцију може имати престанак чланства у Савету.

Образложење: Радни кворум од осам присутних чланова Савета је изузетно висок (трочетвртински), па би 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. Предложено решење инхерентно садржи опасност од обезличавања судијске већине у Савету. Такође, садржи опасност и да се било каква 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. Стога је оправдано задржати сада важећи кворум просте већине свих чланова Савета. Он би омогућио 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. Уколико се предлог измене става 3. овог члана не прихвати, могло би да дође до блокаде рада Савета,

уколико одређени чланови Савета одлучивање о одређеним питањима условљавају својим присуством. Због тога је потребно прописати да је учешће на седници Савета обавезно, а да учестало неоправдано одсуство са седница представља несавесно понашање, које за санкцију може имати и престанак чланства у Савету. Ову одредбу су предложили и сви чланови Радне групе за израду овог законског акта, осим представника Министарства правде, јер нису предвиђени други начини да се евентуална блокада рада Савета може ефикасно отклонити. Проблем је и у томе што предложено решење из члана 54. став 3. Нацрта, којим је као нови разлог за престанак функције члана Савета предвиђено неприсуствовање седници Савета без оправданог разлога, не подразумева да је присуство на седницама обавезно и да је неоправдано изостајање са седнице етички прекршај.

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 одлука 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.

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. 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..”

ПОСТУПАК ЗА ИЗБОР ЧЛАНА САВЕТА

- 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 Савета 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. Нацрта закона.*

- 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 истицану 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. ПРЕСТАНАК ФУНКЦИЈЕ ЧЛАНА САВЕТА

- Разлози за престанак функције (Члан 54.)

У ставу 5. бришу се речи: „или испуни опште услове за старосну пензију“.

Образложење: Уколико се не прихвати предлог који је поднет за члан 44. став 1. тачка 5), односно не обрише одредба по којој је услов за кандидовање и избор истакнутог правника за члана Савета - да није испунио опште услове за старосну пензију, предложена измена је усаглашавање одредбе из овог члана са наведеним предлогом. У супротном, дискриминација правника који у тренутку расписивања огласа имају 65 или 60 година се појачава не само у односу на изборе у законодавној и извршној грани власти, него и на осталу регулативу у судству. Тако је, према важећим решењима, омогућено не само

судијама Врховног касационог суда да раде до 67 године живота, него и председницима судова да остану на судијској функцији до истека мандата на који су изабрани.

- Одлука о престанку функције члана Савета (Члан 56.)

Став 1. мења се тако што се пре речи који гласе „или ако функцију члана Савета не врши у складу са Уставом и законом“ додају речи: „или не учествује у раду Савета без оправданог разлога“.

Образложење: Неопходно је ускладити одредбе члана 54. став 3. и члана 56. став 1. у коме се понављају разлози за престанак функције члана Савета, на тај начин што би се као претпоследњи разлог за разрешење члана Савета унело неучествовање у раду Савета без оправданог разлога (односно уколико се прихвати наш предлог: учестало неоправдано одсуство члана Савета са седница).

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

Друштво судија поздравља унапређења садржана у нацртима закона, од којих су поједина начињена већ на основу сугестија домаће стручне јавности изнетих током презентација радних верзија закона у септембру 2022. године, а поједина у складу са сугестијама из Мишљења Венецијанске комисије број 1088/2022 од 21/22 октобра 2022. године¹⁷ [CDL-AD\(2022\)030](#), међу којима су и решења из:

Закона о Високом савета судства, према којима:

- Савет самостално располаже средствима буџета која су опредељена за рад Савета и средствима за текуће расходе судова, осим расхода за судско особље, укључујући и средства за плате судија
- Влада не може, без сагласности Савета, обуставити, одложити или ограничити извршење буџета Савета
- Средства за рад и функционисање Савета обезбеђују се у републичком буџету, на предлог Савета, с тим што:
 - ако министар финансија има примедбе на достављени предлог буџета, организују се консултације са Саветом ради постизања сагласности
 - уколико се не постигне сагласност између министра финансија и Савета, успоставља се дужност:
 - министарства финансија - да коначан предлог буџета Савета, без измена, укључи у нацрт закона о буџету
 - Владе - да такав предлог, без измена, укључи у предлог закона о буџету, с тим што Влада у том случају, у образложењу предлога закона о буџету, наводи разлоге због којих сматра да предлог буџета Савета није прихватљив
- право на представљање кандидата за члана Савета из реда судија, с обзиром на досадашња искуства, прецизно је уређено, као и с тим у вези права на:
 - плаћено одсуство
 - накнаду путних трошкова за представљање у седишту апелационог суда
 - непосредно представљање судијама и у другом суду
- су успостављени стандарди представљања кандидата прописивањем:
 - утврђивања распореда представљања у седишту апелационог суда

¹⁷ Оригинална [енглеска верзија тог мишљења](#) такође се налази на сајту Венецијанске комисије.

- обавештавања судија о томе
- дужности председника суда да дозволи присуство судијама на представљању
- дужности изборне комисије да, уз сагласност кандидата, организује видео снимање и тако добијени видео запис објави на интернет страници Савета.
- судији-кандидату за члана Савета омогућени су правни лекови због повреде изборног права (приговор Савету и жалба Управном суду)
- новоуспостављени институт „истакнути правник кога бира Народна скупштина“ (постоје четири таква члана од укупно 11 чланова Савета) уређен је:
 - прописивањем следећих услова за избор, односно услова неподобности за кандидовање:
 - општи услови за рад у државном органу
 - стечено високо образовање на лиценцираном правном факултету
 - искуство и знање од значаја за рад правосуђа
 - достојност за обављање функције члана Савета
 - да не испуњава опште услове за старосну пензију
 - да не обавља судијску или јавнотужилачку функцију
 - да није вршио непримерен утицај на рад судије, суда или носиоца јавнотужилачке функције и јавног тужилаштва
 - да у јавном иступању није заступао став који угрожава независност судства или самосталност јавног тужилаштва
 - прописивањем поступка избора чланова Савета из реда истакнутих правника који одликује изузетна транспарентност у раду:
- како надлежног скупштинског одбора, који:
 - објављује биографије кандидата који испуњавају услове за избор и распоред разговора са њима на интернет страници Народне скупштине
 - разматра пријаве и поднете доказе и обавља разговор с кандидатима на јавној седници, уз учешће опште и стручне јавности, који се директно преноси путем медија
 - усваја предлог двоструког броја кандидата квалификованом, надполовичном већином од укупног броја чланова одбора
 - организује јавно слушање ради представљања кандидата, на којем учествују представници опште и стручне јавности и
- тако и тзв. петочлане комисије (коју чине председник Народне скупштине, председници Уставног и Врховног суда, Врховни јавни тужилац и Заштитник грађана) која се „активира“ ако Народна скупштина не изабере све чланове Савета из реда истакнутих правника двотрећинском већином, тако што бира преостале чланове између свих кандидата који испуњавају услове за избор, у року од 30 дана од дана истека рока за избор члана Савета од стране Народне скупштине, која:
 - разматра пријаве свих кандидата који испуњавају услове за избор
 - обавља разговор са кандидатима на јавној седници, који се директно преноси путем медија
 - образлаже одлуку о избору члана Савета
 - објављује своју одлуку о избору члана Савета у „Службеном гласнику РС“ и на интернет страници Народне скупштине и Савета

- постоји обавеза чланова Савета да присуствују седницама Савета и санкција (престанком чланства у Савету) у случају оглушивања о ову обавезу.

Члан 23 (јавност рада):

У ситуацији кад је представништво грађана (Народна скупштина) лишено скоро свих функција везаних за судство, Друштво судија сматра да рад Високог савета судства треба да буде у што већој мери отворен за јавност.

Осим онога што је прописано чланом 23, а како би се избегао корпоративизам, па и сам утисак о њему, већ самим законом би требало прописати да Високи савет судства треба да обезбеди “увид” у свој рад и тиме ојача поверење јавности. То би могло да се постигне и прописивањем да се разговори са кандидатима за избор судија и председника судова снимају, а њихови видео записи похрањују на интернет страници Савета.

Члан 26 (заступљеност судова):

Изборни чланови Савета из реда судија бирају се из следећих судова:

- Један из Врховног суда и апелационих судова
- Један из виших судова
- Један из привредних, Привредног апелационог и Управног суда
- Двоје из основних судова
- Један из прекршајних и прекршајног апелационог суда

Друштво судија сматра да би се на тај начин обезбедила најбоља представљеност судија из свих судова. С тим у вези, користан је податак о броју судија у свакој врсти од наведених судова. Наиме, крајем 2021. године судија је било:

- 50/40 у Врховном касационом суду и 240/216 у апелационим судовима
- 424/395 у вишим судовима
- 56/52 у Управном суду, 41/40 у Привредном апелационом суду и 190/173 у привредним судовима
- 1463/1270 у основним судовима
- 544/472 у прекршајним судовима и 65/55 Прекршајном апелационом суду.

У Мишљењу број 1088/2022 од 24. октобра 2022. године о три нацрта закона који имплементирају уставне амандмане у области правосуђа [ЦДЛ-АД\(2022\)030](#) (став 73) Венецијанска комисија између осталог наводи: *Састав савета судства укључује све нивое судова у судском систему, а не само највиши ниво правосуђа. Венецијанска комисија подсећа да је у мишљењу о Либану препоручила да се обезбеди боља заступљеност судија из нижих судова у судском савету, како би се супротставило елитистичком моделу судске управе.* (Венецијанска комисија, ЦДЛ-АД(2022)020, Либан - Мишљење о нацрту закона о независности судова, ст. 47).

Члан 28 (бирачко право):

Друштво судија сматра 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.

Члан 44 (услови за избор члана Савета):

Друштво судија сматра да да би требало прописати да је неподобан за кандидатуру за члана Високог савета судства кога бира Народна скупштина не само онај који је члан политичке странке у моменту подношења пријаве на конкурс, већ и онај који је три године пре подношења пријаве био члан политичке странке и политички деловао односно био на функцијама у органима који доносе прописе и органима извршне власти, јавним службама и органима покрајинске аутономије и јединица локалне самоуправе (што би се доказивало овереном изјавом кандидата).

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. Став Друштва судија заснован је на мишљењима Консултативног већа европских судија и Магна карта судија¹⁸, 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 услове¹⁹ усмерене ка деполитизацији кандидата.²⁰ Коначно, и сам

¹⁸ Магна карти судија <https://rm.coe.int/2010-ccje-magna-carta-anglais/168063e431>, став 13.

¹⁹ Additional non-eligibility criteria.

²⁰ 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](https://www.cdl-ad.org/2021/032), став 69.

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.*

Друштво судија обавештава Министарство правде да у свему као своје прихвата све коментаре, примедбе и сугестије чланица Радне групе за израду радних верзија судских закона Снежане Бјелогрлић, председнице и Драгане Бољевић, почасне председнице Друштва судија Србије.

Комитет правника за људска права ЈУКОМ

1. Делотворност и недостатак правних лекова

- Удаљење са функције члана Савета (Члан 12.)
- Поступак по пријави (Члан 33.)
- 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

да је Уставни суд (41.120)²¹ значајно оптерећенији него Европски суд за људска права (70.150)²², 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.).

2. Транспарентност и јавност рада

²¹

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

²²

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>

- 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 2015.²³ и 2020.²⁴ 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“.

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

²³ Види: <https://www.osce.org/files/f/documents/7/c/242351.pdf>

²⁴ Види: <https://www.osce.org/files/f/documents/d/2/493555.pdf>

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.)

Сматрамо да би Закон о Високом савету судства требало ускладити са минималним стандардима Европске мреже правосудних савета за избор несудских чланова савета.²⁵ Мишљења смо да услови и поступак избора угледних правника предвиђени Нацртом Закона 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.

Уставотворац се одлучио да несудијски део правосудних савета веже за неодређени појам истакнутог правника, у погледу кога не постоји уврежено схватање у уставноправној доктрини. Било да се истакнутост везује за високу стручност или достојност, неопходно је обезбедити адекватне механизме за верификацију испуњености ова два услова. Како истиче професор Лилић, коментаришући уставне амандмане, “ови амандмани омогућавају Народној скупштини да у поступку избора истакнутих правника потпуно занемари објективна и стручна мерила, и да према околностима случаја изабере „свог“ истакнутог правника (чак и када стручни радови нису баш стручни)”. Имајући у виду циљ целокупног пројекта измене правног оквира који регулише основе и организацију правосуђа, те уграђени задатак да се несудијски део правосудних савета састоји од истакнутих правника, од правосудних закона се најмање може очекивати да испуне минималне стандарде које је развила Европска мрежа правосудних савета.

На првом месту, процес селекције, избора или именовања несудијских чланова треба да буде заснован на заслугама и транспарентан. Цивилно друштво треба да буде укључено у

²⁵ European Network of Councils for the Judiciary, [Standards VI: Non-judicial Members in Judicial Governance](#) - ENCI Report 2015-2016.

једну или више од горе наведених фаза (селекција, избор или именовање), укључујући и могућност предлагања одговарајућих кандидата за разматрање. Венецијанска комисија је понудила и опцију да се спољним органима, која нису под надзором владе, као што је адвокатска комора или правни факултети, да могућност да именују чланове. Само на тај начин ће се омогућити релевантна процена истакнутости правника. Политичка хетерогеност је могућа искључиво обавезним укључивањем опозиције у неку од фаза избора несудијских чланова. У ситуацији у којој се готово не може постићи политичка неутралност, која је највише угрожена непостојањем поверења грађана у све гране власти, политичка хетерогеност је једнако подобна да елиминише превагу утицаја владајуће већине на избор судија у славим демократијама. На тај начин би била уважена и препорука Венецијанске комисије која се тиче потребе да се избегне политичка хомогеност у саставу истакнутих правника.

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 покреће 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 именовану, напредовању, професионалној евалуацији, дисциплини и друге одлуке о судијској каријери морају бити образложене. Као што је већ напоменуто, транспарентност у именовану и напредовању судија, обезбедиће се објављивањем критеријума именовану 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.²⁶

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.

²⁶ Исто, параграф 91-93

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.

БЛАГОВРЕМЕН ИЗБОР СУДИЈА

Свима је познат проблем који настане када се упразни судијско место, најчешће због одласка судије у пензију. Предмети се прерасподељују другим судијама и отежава рад у већима која су често већ преоптерећена. Иако је познато када ће судија да оде у пензију поступак за избор новог судије се може покренути тек након одласка судије у пензији, услед чега многи судови су дужи временски период са недовољним бројем судија.

Предлажемо:

Члан 47а.

Поступак ради попуне упражњеног судијског места отпочиње објављивањем конкурса у ``Службеном гласнику Републике Србије`` и на интернет страници Високог савета судства најкасније у року од 30 дана од дана престанка судијске функције у суду у Републици Србији.

Изузетно од става 1. овог члана, поступак ради попуне судијског места упражњеног престанком судијске функције због навршавања радног века судије у суду у Републици Србији отпочиње најкасније 6 месеци пре навршавања радног века судије.

✚ 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.²⁷

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 судова²⁸ предвиђа унапређење

²⁷ Извештај о јавности рада високог савета судства и државног већа тужилаца април 2021 – фебруар 2022. Године, ЦЕПРИС: [file:///D:/Downloads/Izvestaj-o-radu-VSS-i-DVT-april-2021-februar-2022%20\(1\).pdf](file:///D:/Downloads/Izvestaj-o-radu-VSS-i-DVT-april-2021-februar-2022%20(1).pdf)

²⁸ 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%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

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.

✚ Транспарентност Србија

Припрема предлога буџета Савета

Члан 4.

Коментар одредбе:

У овом члану је покушано да се у највећој могућој мери обезбеди да буџет који припрема Савет буде усвојен. Међутим, гаранције никада не могу бити потпуне, зато што Народна скупштина може да измени предложени буџет кроз амандмане, чак и у случају да Влада прихвати предлог Савета без примедби.

Тренутна одредба обавезује Владу да у образложењу предлога закона о буџету наведе разлоге због којих сматра да предлог буџета Савета није прихватљив. Нема, међутим, гаранција да ће текст образложења буџета, који је уврштен у предлог Закона о буџету на предлог Савета бити једнако детаљан и информативан, као и разлози због којих се Влада противи.

Представници Владе присуствују седницама скупштинских одбора и Народне скупштине

у пленуму и имају додатну прилику да образложе своје ставове. Да би народни посланици приликом одлучивања имали на располагању све аргументе, исту такву могућност би требало дати и представницима Савета. Тако би нови став 8. овог члана могао да гласи:

„У случају из става 7, Народна скупштина на седницу на којој се расправља о предлогу закона о буџету Републике Србије позива представника Савета и даје му прилику да образложи предлог буџета.“

Постојећи став. 8. након тога би постао став 9.

Потпредседник Савета

Члан 9.

Коментар:

Појмови „одсуство“ и „спреченост“ нису дефинисани у овом закону, па услед тога може настати ситуација у којој је спорно да ли је потпредседник Савета неоправдано преузео обављање послова из надлежности председника, а да на то није имао право.

Ово може бити нарочито спорно у ситуацијама када је председник заиста одсутан или спречен да предузме неку радњу, али још увек нису истекли рокови за њено предузимање, или када председник није уопште обавезан да предузме неку радњу (и не жели то учини), а потпредседник искористи одсуство председника и предузме је.

Решење за проблем би могло бити двојако – да се прецизно дефинише шта ће се сматрати одсуством и спреченошћу, или да се прецизније дефинише које послове потпредседник Савета може обављати (нпр. послови који су везани за испуњавање законских обавеза и прописаног рока) а да при том не постоји сагласност председника.

Могуће решење (нови став 3):

„У случају из става 2. овог члана потпредседник обавља све послове који су везани за испуњавање законских обавеза и прописаног рока, а друге послове уз изричиту сагласност председника.

Однос са судовом, другим органом, имаоцем јавних овлашћења, физичким и правним лицем, судијом и председником суда

Члан 10.

Коментар одредбе:

Нејасно је које информације би Савету могле да буду потребне од појединих органа (на пример, органа градских општина). Такође, са нормативне тачке гледишта није јасно због чега се набрајају само поједини органи јавне власти, а не сви, зашто се изричито наводе

неке категорије органа и лица, иако су обухваћени другим, општијим категоријама. На пример, ако обавезу достављања података има „свако физичко лице“, а нема градације обавеза, онда је непотребно посебно наводити да обавезу имају судија, носилац јавнотужилачке функције и председник суда. Такво навођење би било смислено једино када би обавеза достављања информација за судије и јавне тужиоце била шира него што је имају „обични грађани“ (што би имало смисла, али није написано).

Услед тога, постоји двострука претња – да ова норма остане мртво слово на папиру и у случајевима када су Савету информације заиста потребне или да буде искоришћена за неосновано оптерећење физичких и правних лица. Из образложења ове одредбе се не може закључити која врста информација и документа би могла бити тражена од физичких и правних лица, нити на који начин би се обезбедило спровођење ове норме. Због тога је неопходно да се њена примена размотри још једном са становишта овде изложених проблема и ситуације у којима се претпоставља да би могло доћи до њене примене.

Могући предлог за промену става 1 и допуну новим одредбама:

„Орган јавне власти у Републици Србији, *судија и председник суда / носилац јавнотужилачке функције*, дужан је да поступа по захтеву Савета за достављање информације, документа и другог материјала који је Савету потребан за вршење послова из његове надлежности.“

„Друго правно и физичко лице, осим лица из става 1. овог члана, дужно је да на образложени захтев Савета, достави Савету информације које су Савету неопходне за вршење послова из надлежности Савета, а те информације не поседују органи и лица из става 1. овог члана.“

„Лица из става 2. може ускратити информације уколико учини изгледним да би у случају њиховог давања могло претрпети штету.“

2. Положај чланова

Имунитет Члан 11.

Коментар:

Одредба је практично преписана из Устава, то јест не доноси новине у односу на текст Устава. Недостаци одредбе се зато тичу више Устава, него самог законског текста. Наиме, на основу ове одредбе, члан Савета не може бити кривично гоњен ни у случају када је гласање на одређени начин у оквиру Савета било у вези са кривичним делом, на пример, када члан Савета свесно злоупотреби своју функцију да би помогао избор одређеног кандидата иако тај кандидат није најбољи („прибављање какве користи“), или у циљу да не буде изабран други кандидат, који је јесте био најбољи („тежа повреда права другог“). Тиме су широм отворена врата корупцији у доношењу одлука правосудних Савета, што је уједно најкрупнији проблем ове правосудне реформе.

Други став овог члана је такође нелогичан. За почетак, није потпуно јасно која би кривична дела могао да почини члан Савета, у својству члана, с обзиром на имунитет у којем се говори у ставу 1. Чини се да би то могло бити само кривично дело које се не односи на мишљење и гласање, већ, на пример, случајеви злоупотребе средстава којима располаже Савет (нпр. службених возила) или злоупотребе положаја ради искоришћавања запослених. Забрана да се члан Савета лиши слободе без одобрења Савета има за циљ, слично као и код народних посланика, да се спречи ситуација у којој би рад Савета могао да се омете неоправдано кроз активност дела извршне власти. Из истог разлога би, међутим, требало да буде успостављена забрана хапшења члана Савета и у случајевима када почине кривично дело као приватна лица, невезано за јавну функцију. С друге стране, имунитет чланова Савета је шири него код народних посланика, па тако они не могу бити лишени слободе без сагласности Савета ни када су затечени у извршењу кривичног дела за које је прописана казна затвора од најмање пет година, а народни посланик би могао. Имајући у виду ове нелогичности, став 2. би требало изменити тако уношењем одговарајућих одредаба које се односе на имунитет народних посланика (члан 38. Закона о Народној скупштини).

Права из радног односа

Члан 13.

Коментар:

Сви чланови Савета би требало да остварују права из радног односа у Савету.

Поред тога, нелогична је одредба става 3, према којом се даје могућност да професор правног факултета, који је изабран за члана Савета настави да остварује права из радног односа на правном факултету. Наиме, за истакнутог правника може бити изабрана и особа која се бави наставним радом (на правним предметима) на другом факултету, па се не може разумети логика за постављање изузетка од општег правила.

Предлог за измену:

Члан 13.

Члан Савета остварује право из радног односа у Савету у складу са прописима који уређују права из радног односа носилаца јавнотужилачке функције/ судије, ако овим законом није друкчије одређено.

За време трајања мандата, изборном члану Савета мирују права из радног односа које је остваривао пре избора за члана Савета.

Плата и накнада за рад

Члан 14.

Коментар:

Одредбе према којима министру надлежном за правосуђе и Врховном јавном тужиоцу припада накнада за рад у Савету није логична. Наиме, особе које врше ове јавне функције су чланови Савета по функцији. То даље значи да би висина њихове зараде, уколико је потребно да буде већа него да нису чланови Савета, требало да буде прописана у оквиру одредаба које уређују зараде министра правде, односно Врховног јавног тужиоца, а не у оквиру посебних одредаба које се тичу зарада чланова Савета.

Одредбе које се односе на изборне чланове савета треба брисати, у складу са променамау члану 13.

Предлог измењених одредаба:

Плата и накнада за рад

Члан 14.

Члан Савета има право на основну плату једнаку основној плати председника Врховног суда.

Председнику Савета основна плата увећава се за 20%, а потпредседнику Савета за 10%.

Нespoјивост функције, посла или приватног интереса са функцијом члана Савета

Члан 15.

Коментар:

Одредбе о неспојивости функција и сукобу интереса су нејасне, а такође могу бити и несагласне са правилима која већ постоје за све јавне функционере, укључујући и чланове Савета.

Нејасна је одредба према којој члан Савета не може „политички деловати на други начин“ (поред забране да буде члан политичке странке), тако да подлеже дискреционој оцени и може бити злоупотребљена.

Нејасна је одредба којом се забрањује бављење плаћеним послом. Уколико је сврха забране да се чланови у потпуности посвете раду у Савету, онда би једнако требало да буде забрањено бављење и плаћеним и неплаћеним послом. Уколико је циљ да се кроз забрану обављања плаћених послова смањи број ситуација у којима може настати сукоб интереса, онда норма није добро формулисана. Обављање неких плаћених послова нећестворити непримерени однос зависности (нпр. уколико би члан Савета за наручиоца из Аргентине радио правну анализу правосудних прописа у тој земљи).

Нелогично је и постављање изузетка према којем би члан Савета могао да се бави професуром на правном факултету (а не би могао, на пример, на економском).

Одредба према којој Етички одбор Савета одлучује која је функција, посао или приватни

интерес противан достојанству и независности члана Савета и штети угледу Савета није довољно прецизна. Нарочито је нејасно да ли се ово одлучивање врши унапред (за поједине антиципиране ситуације) или накнадно (када се разматра питање могућности да се одређени члан бави одређеним послом). Такође, овде је могуће преклапање са надлежностима Агенције за спречавање корупције.

Одредба става 5. у вези са обављањем наставне, научне или уметничке делатности уз накнадну, а без одобрења, сличне су одредбама Закона о спречавању корупције. Ипак, као и у вези са применом тог закона, може се поставити питање оправданости таквог безрезервног изузетка. У Закону о спречавању корупције постоји дужност да се пријави обављање такве делатности и могућност да се функционеру наложи да престане са обављањем и таквих делатности (члан 46, став 4).

Одредба става 7. такође је спорна. Несумњиво је да чланови правосудних савета својим знањем могу да допринесу квалитету израде закона и других прописа. Међутим, уколико се обављање таквих послова врши у радно време, и омета остваривање функције правосудног савета, оно може бити оправдано само у случају да је реч о представнику Савета у радној групи, а не о ангажману члана као стручњака – појединца.

Уместо нуђења конкретних решења, за овај члан Нацрта треба прибавити мишљење Агенције за спречавање корупције, и затим на основу њега употпунити норму и уклонити одредбе које су нелогичне или које су у нескладу са Законом о спречавању корупције.

Начин рада

Члан 18.

Коментар:

У вези са ставом 1. треба размотрити могућност да се пропише у којим случајевима седнице Савета не могу бити затворене за јавност. Без такве одредбе постоји ризик да се актом Савета предвиде изузеци који би били непримерени и супротни намери законодавца. Наш конкретан предлог је да се у овом закону попишу ситуације у којима се актом Савета не може ограничити присуство јавности.

У два нацрта закона постоје различита правила о кворуму за одржавање седнице, што се не може бранити када закон долази од истог предлагача. Уколико је став предлагача да је квалификована већина потребна као кворум за рад Савета судства, онда то исто важи и за тужилачки Савет, и обрнуто.

Одлучивање

Члан 20.

Коментар:

Слично као и код члана 18, и овде се разликује већина која је потребна за одлучивање (у једном случају шест, у другом осам чланова), за шта није дато ваљано образложење, а што је потребно зато што закон долази од истог предлагача.

Последњи став налаже да одлуке Савета морају бити образложене, ако законом није друкчије одређено. Међутим, није јасно како ће се остварити овај циљ у ситуацијама када Савет доноси одлуке већином гласова (било која већина да је у питању), а нарочито када је гласање тајно. Наиме, разни чланови Савета могу имати врло различите разлоге због којих се залажу за одређену одлуку. Због тога би закон морао да садржи норме које би омогућиле израду образложења, као и то да сви ставови чланова буду укључени у то образложење.

Јавност рада

Члан 23.

Коментар:

Није прописан рок за доношење и објављивање годишњег извештаја о раду Савета. Одредбе о јавности рада нису разрађене у Закону, те стога постоји опасност да она не буде у довољној мери обезбеђене кроз одредбе Пословника. Поред тога, поједини видови обезбеђивања јавности су уређени законом (овим или другим законима), па би и то било упутно навести. У том смислу је посебно значајна обавеза државних органа из члана 27. Закона о електронској управи да израђују документе у облику који омогућава њихово лако претраживање и поновну употребу (такви подаци се објављују на Порталу отворених података).

Предлог за измене и допуне:

Став 1: „Савет доноси годишњи извештај о раду до 31. марта за претходну годину, који се објављује на интернет страници Савета, најкасније три дана по доношењу“.

Став 3: „Савет редовно објављује информације о свом раду на интернет презентацији и Порталу отворених података и обавештава јавност о свом раду на други начин, у складу са законом и Пословником о раду Савета.“

Заступљеност судова

Члан 26.

Коментар:

У законима постоји правна празнина – нема одредбе на основу којих би се извршио избор уколико из неке категорије судова / јавних тужилаштава нема кандидата за чланство у Савету.

Поред тога, чини се да постоји велика несразмера у броју судија, односно јавних тужилаца које имају бирачко право у оквиру тачке 1) у односу на остале. Могуће решење би било да се бирају по два кандидата из судова/јавних тужилаштава који су наведени под тачкама 1) и 2).

Услови за кандидовање за члана Савета из реда судија

Члан 27.

Коментар:

У ставовима 2- 4 предвиђена је процедура кандидовања на колегијуму. Нејасно је зашто овај вид кандидовања уопште постоји, када упоредо са њим постоји могућност да се за члана кандидује судија/јавни тужилац кога подржи одређени број колега (15, односно 20).

Изборна комисија

Члан 29.

Коментар:

Имајући у виду могућност да не буде довољно судија, односно јавних тужилаца који желе да се прихвате дужности члана изборне комисије, као и могуће приговоре због пристрасности, требало би оставити могућност да у комисију буду изабрани спољни чланови (нпр. на заједнички предлог свих кандидата за одређено место у Савету).

Кандидациона пријава

Члан 32.

Коментар:

У ставу 3. је предвиђено да кандидат који одустане од кандидатуре о томе обавештава само Изборну комисију. Било би примерено да о томе обавести и судије / јавне тужиоце који су подржали његову кандидатуру.

Предлог за нови став 4:

Кандидат који је одустао од кандидатуре је дужан да о разлозима обавести судије / јавне тужиоце који су потписима подржали кандидатуру, у року од 48 часова.

Представљање кандидата

Члан 35.

Коментар:

Нејасно је зашто се рокови у ставу 2. разликују када је реч о представљању кандидата судијама, односно јавним тужиоцима.

Из одредаба става 4. би се могло закључити да се представљање кандидата врши у радно време судова, односно тужилаштва, што би било непримерено. Евентуално, могло би бити примерено да се истог дана организује представљање свих кандидата између којих се врши избор у једном суду / јавном тужилаштву.

Могућност, из става 5, да неки од кандидата ускрати сагласност за видео снимање није примерена и доводи до неједнакости међу кандидатима.

Одредба става 7. је нејасна. Могла би се тумачити као право кандидата да се представља сваком судији/ јавном тужиоцу (гласачу) појединачно. Нејасно је како се ово право реализује, између осталог, да ли оно ствара било какву обавезу судије / јавног тужиоца да кандидата прими и саслуша, да ли постоји обавеза да га прими / саслуша у радно време и слично. Чини се да би било примереније да се право на непосредно представљање прецизира као право на непосредно упућивање дописа/ видео порука и сличног промотивног материјала потенцијалним гласачима.

Бирачки одбор и гласачки материјал

Члан 37.

Коментар:

У ставу 3. је прописано да бирачки одбор чине јавни тужиоци, односно судије који нису кандидати. Међутим, сасвим је могуће да неће бити довољно заинтересованих за рад у бирачком одбору. Због тога и овде треба омогућити ангажовања спољних чланова бирачких одбора.

Услови за избор члана Савета

Члан 44.

Коментар:

Услови за избор садрже неколико одредби које нису довољно разрађене и стога у пракси могу бити тумачене на различите начине.

Тачка 7) става 1. забрањује избор кандидата који је вршио непримерени утицај на судије и јавне тужиоце, односно на јавна тужилаштва и судове, при чему није јасно како ће се утврђивати да је такав утицај вршен и шта ће се све сматрати вршењем непримереног

утицаја. Уско тумачење би довело до тога да се као неподобни сматрају само они кандидати који су означени као вршиоци непримереног утицаја ранијим одлукама правосудних савета. Онакво тумачење би у највећој мери обезбедило правну сигурност, али би, с друге стране, његовим прихватањем било омогућено да се изабере и кандидат који јесте вршио непримерени утицај на судије и јавне тужиоце а да то није било предмет разматрања правосудних савета.

У још већој мери, тачка 8) става 1., која забрањује избор кандидата који је заступао ставове који угрожавају самосталност јавног тужилаштва или независност судства подлеже слободној оцени – да ли је неки став заиста такве природе да угрожава самосталност и независност. При том, заступање таквих ставова није временски ограничено, па би се сматрало да је за функцију неподобна и особа која је, на пример, пре 20 година заступала неке ставове који доводе у питање независност судства, а која се у тренутку избора залаже за независност.

Када је реч о ставу 2. који се односи на достојност и где се ближе дефинише забрана из става 1. т. 4), услови су тако постављени да се углавном могу ценити тек накнадно, када је неко већ обављао функцију у Савету, а не пре него што кандидат буде изабран, на пример, „чување угледа Савета и јавног тужилаштва/ суда у вршењу функције и изван ње“, „старање о очувању поверења у рад и ауторитет Савета ... у јавности“. Одредба става 3. је нарочито нејасна. Каже се да се приликом избора „посебно цени“ стручни или научни рад „од значаја за рад правосуђа“. Постојање оваквих радова је могло бити прописано као један од услова за избор, што би било јасније. Оно је могло бити прописано и као додатан критеријум за избор у случају да постоји више кандидата који испуњавају у једнакој мери друге услове. Без тог прецизирања је остало нејасно какоће се „посебно ценити“ постојање таквих радова.

Због постојања ових ризика предлажемо да се недовољно јасно постављени услови и појмови прецизирају. Такође, ово је једна од одредаба за коју би требало затражити мишљење Агенције за спречавање корупције у складу са њеним надлежностима.

Подношење пријаве на јавни конкурс

Члан 47.

Коментар:

Недостаје одредба која би обезбедила јавност података из пријава.

Предлог за допуну:

Нови став 3 (део става 2 који се премешта и модификује):

„Ближа садржина пријаве, образац за пријаву и упутство за доказивање испуњености услова уређују се одлуком о јавном конкурсом.“

„Подаци из пријаве се објављују на интернет презентацији Народне скупштине, изузев дела који садржи идентификационе и контакт податке.“

Спровођење јавног конкурса

Члан 48.

Коментар одредбе:

Највећа слабост поступка спровођења јавног конкурса јесте то што се не види на који начин ће Одбор утврђивати испуњеност појединих услова за избор кандидата. Одредба става 4, према којој Одбор може прибавити податке о кандидату од органа или правног лица у којем је кандидат обављао послове за тако нешто није довољна. Наиме, и многе друге институције или лица могу имати информације које указују да неки кандидат не испуњава услове, на пример зато што су му ставови такви да се залаже против независности судова или зато што сматрају да кандидат није достојан функције. Из члана 48. није видљиво на који начин ће Одбор доћи до таквих информација, нити да ли ће разматрати такве информације уколико му буду достављене без тражења одбора.

Ствар није ништа јаснија ни када се размотри став 7. који предвиђа „учешће стручне и опште јавности“ код разматрања пријава. Нејасно је на који начин се обезбеђује „учешће“ јавности, то јест, да ли би Одбор био дужан да омогући присуство сваком заинтересованом грађанину, да ли би потом био дужан да омогући сваком заинтересованом припаднику јавности да постави питање (користи се израз учешће, а не само присуство) и слично.

У ставу 8. се наводи да се разговор са кандидатима директно преноси преко медија. Закон би могао да обавезе Народну скупштину да преноси овај разговор на својој интернет презентацији, али не може да обавезе ни један медиј да то чини (изузев, можда јавног сервиса, што би требало проверити).

Став 3. прописује да Одбор одбацује недозвољене, непотпуне и неблагоприятне пријаве, а став 6. да се објављују биографије кандидата чије су пријаве дозвољене, потпуне и благовремене. У овој фази се може догодити да буде одбачена пријава кандидата за кога Одбор сматра да му пријава „није дозвољена“, на пример, зато што сматрају да кандидат није достојан или да је износио ставове супротне независности судства, иако то није утврђено на несумњив начин. Кандидат не учествује у даљој процедури, нема могућност да се на одлуку жали, нити да у непосредном сусрету са члановима Одбора оповргне уверење чланова Одбора да његова пријава није дозвољена. Поред тога, ни јавност

немамогућност да процени да ли је поступање Одбора било исправно јер кандидати који су искључени из даље процедуре на основу става 3. неће учествовати у разговорима са Одбором који се преносе путем медија.

Предлог:

Спровођење јавног конкурса

Члан 48.

Јавни конкурс за избор члана Савета спроводи Одбор.

Одбор испитује пријаву на јавни конкурс и приложене доказе о испуњености услова за избор члана Савета.

Непотпуну и неблаговремену пријаву, као и пријаву која је недозвољена на основу члана 44. ст. 1. т. 1), 2), 5) и 6) Одбор одбацује.

Свако лице може да укаже Одбору на то пријава кандидата није дозвољена и Одбор је дужан да размотри такве тврдње када су аргументоване.

Одбор може прибавити податке о кандидату од органа, организације и правног лица у којем је кандидат обављао послове, као и друге податке о кандидату од значаја за избор.

На седници Одбора на којој се разматра да ли је пријава кандидата дозвољена, увези са испуњавањем других услова из члана 44. изузев услова из става 2. овог члана, позива се кандидат.

Одбор образлаже и објављује одлуку о одбацивању сваке пријаве.

После испитивања дозвољености, благовремености и потпуности пријава Одбор сачињава листу кандидата који испуњавају услове за избор.

Одбор објављује биографије кандидата који испуњавају услове за избор и распоред разговора са њима на интернет страници Народне скупштине.

Одбор на јавној седници, уз учешће опште и стручне јавности разматра пријаве и поднете доказе и обавља разговор са кандидатима са листе из става 5. овог члана.

Заинтересовани представници опште и стручне јавности се пријављују за учешће на седници, а могу бити позвани и непосредно од стране Одбора.

Разговор са кандидатима директно се преноси на интернет презентацији Народне скупштине, на јавном медијском сервису и другим заинтересованим медијима.

Утврђивање предлога кандидата

Члан 49.

На посебној седници Одбор усваја предлог двоструког броја кандидата за избор члана Савета од броја који се бира, који доставља председнику Народне скупштине у року од 90 дана од истека рока за подношење пријаве на јавном конкурсусу.

Сваки члан Одбора има право да предложи кандидата за избор члана Савета.

О предлогу из става 1. овог члана Одбор одлучује већином од укупног броја чланова Одбора и дужан је да размотри предлоге кандидата за избор члана Савета које предложи сваки члан Одбора.

Председник Народне скупштине може на образложени предлог Одбора да продужи рок из става 1. овог члана за 30 дана.

Коментар одредбе:

Начин одлучивања – већина гласова чланова Одбора, оставља јавност без могућности даутврди због чега су поједини кандидати добили предност у односу на конкуренте. Услед тога постоји опасност да ће се избор истакнутих правника у правосудне Савете претворити у чисто политичку одлуку већине у Одбору, па потом и у Народној скупштини. Правила гласања на одборима Народне скупштине су уређена Пословником, али закон може да предвиди и неки модификовани начин одлучивања, који би овде био примерен. Једно могуће решење би било да се пропише обавеза изјашњавања сваког члана одбора о сваком кандидату.

Предлог могућег решења:

Утврђивање предлога кандидата

Члан 49.

На посебној седници Одбор усваја предлог двоструког броја кандидата за избор члана Савета од броја који се бира, који доставља председнику Народне скупштине у року од 90 дана од истека рока за подношење пријаве на јавном конкурс.

Сваки члан Одбора је дужан да се изјасни о сваком од кандидата који испуњавају услове, тако што ће предложити да се кандидат уврсти или да се не уврсти у предлог из става 1.

На основу изјашњавања чланова Одбора из става 2. овог члана кандидати серангирају према броју добијених гласова.

Полазећи од резултата рангирања из става 3. овог члана, Одбор већином укупног броја чланова одлучује о предлогу кандидата.

Председник Народне скупштине може на образложени предлог Одбора да продужи рок из става 1. овог члана за 30 дана.

Комисија за избор члана Савета

Члан 51.

Коментар одредбе:

Одредба садржи слабости које су последице лоших уставних решења. Када је реч о ономе што се може поправити / уредити законом, споран је став 5. према којем се одлука о избору члана Савета доноси тајним гласањем и мора бити образложена. Нејасно је како ће се писати образложење, када ни самим члановима комисије није познато, због тајног гласања, који су били разлози других чланова за подршку одређеном кандидату. Уместо тајног гласања, могло би се предвидети оцењивање сваког од кандидата од стране сваког од чланова.

Комисија би требало да примењује пословник о раду Народне скупштине, до доношења свог пословника, како би се избегла блокада у њеном раду.

Стручне и административне послове може да обавља Служба Народне скупштине, не сама Народна скупштина.

Разлози за престанак функције

Члан 54.

Коментар:

Одредба два нацрта закона (о ВСС и ВСТ) се и овде разликују, а не види са оправдање за то (нпр.мишљење здравствене установе). Један од разлога за разрешење је уколико члан не учествује у раду Савета без оправданог разлога, али није прописано на који начин ће се утврђивати да ли су разлози за неучествовање били оправдани и који „интензитет“ неучествовања ће битирелевантан. С друге стране, изостављен је разлог који је постојао у радним верзијама, а према којем је члан могао да се разреши и у случају да функцију не врши у складу са Уставом и законом, што се чини далеко битнијим од неучествовања у раду.

Одлука о предлогу за престанак функције члана Савета

Члан 56.

Коментар одредбе:

У ставу 1. је прописано да изборном члану Савета функција *може престати* под одређеним условима. Сви наведени разлози тичу се ситуација када би функција морала да престане, након што се утврди постојање разлога.

У другом ставу је прописано да предлог за престанак функције може поднети члан Савета. С друге стране, ни један одредба не даје могућност другим физичким и правним лицима да укажу на околности због којих би требало разрешити члана Савета, као ни дужност да Савет размотри те аргументе. На тај начин се значајно умањује могућност јавног надзора над радом Савета и одговорност његових чланова.

Предлог за измену:

У ставу 1. измена речи „може престати“ речима „престаје“.

Након постојећих одредаба треба додати нове ставове:

„Свако може да поднесе пријаву Савету у којој се указује на постојање разлога за престанак функције члана Савета.

Савет је дужан да са наводима из пријаве упозна све чланове, да пријаву размотри да о исходу разматрања обавести подносиоца.“

Закон о уређењу судова

✚ Центар за правосудна истраживања ЦЕПРИС

ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ²⁹

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 Нацрта 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.

²⁹ Ауторка: Вида Петровић Шкоро, судија у пензији, некадашња председница Врховног суда Србије, чланица ЦЕПРИС-а

Јавност се мора редовно обавештавати о раду судова.“

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 Нацртом 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 установљивање 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 једноступеност 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, *vacatio legis*, 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. Једноступеност 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.”³⁰

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*.

³⁰ 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 *in abstracto* 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. Нацрта закона којим је предвиђено да се седница одељења сазива ако између појединих већа настане несасгласност 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.

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 Нацрта 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.

Сматрамо да је нешто боље решење Нацрта закона (у односу на иницијалну Радну верзију) према коме министар надлежан за послове правосуђа и Високи савет судства заједнички доносе Судски пословник, али да је и ово решење у супротности са принципом поделе власти и да је целисходно да организацију рада суда врши Високи савет судства уз прибављено мишљење надлежног министра.

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

Друштво судија поздравља унапређења садржана у нацртима закона, од којих су поједина начињена већ на основу сугестија домаће стручне јавности изнетих током презентација радних верзија закона у септембру 2022. године, а поједина у складу са сугестијама из Мишљења Венецијанске комисије број 1088/2022 од 21/22 октобра 2022. године³¹ [CDL-AD\(2022\)030](#), међу којима су и решења из:

Закона о уређењу судова, према којима:

- о приговору судије на одлуку председника суда о годишњем распореду одлучује Високи савет судства, уместо председника вишег суда
- постоји новоуспостављена дужност председника суда да обавести и судију о основаности притужбе на његов рад
- Судски пословник доносе заједнички Високи савет судства и министар правде, уместо досадашње искључиве надлежности министра правде за доношење тог акта
- постоји унапређено разграничење надлежности за вршење послова правосудне управе између Високог савета судства и Министарства правде
- постоји унапређен и конкретизован систем надзора и јасно разграничене надлежности у надзору вршења послова правосудне управе

Друштво судија обавештава Министарство правде да у свему као своје прихвата све коментаре, примедбе и сугестије чланица Радне групе за израду радних верзија судских

³¹ Оригинална [енглеска верзија тог мишљења](#) такође се налази на сајту Венецијанске комисије.

закона Снежане Бјелогрић, председнице и Драгане Бољевић, почасне председнице Друштва судија Србије.

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 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.³²

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.

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.³³ Професионализација ове позиције, обухвата запошљавање особа

³² Анализа стања транспарентности и отворености правосудних органа цела анализа: https://www.partners-serbia.org/public/news/01.Analiza_stanja_transparentnosti_pravosudnih_organa.pdf

Сажетак Анализа и препоруке: https://www.partners-serbia.org/public/news/02.Analiza_stanja_transparentnosti_pravosudnih_organa-sa%20C5%BEetak_i_preporuke.pdf

³³ 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%20%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D0%BC%D0%B1%D0%B0%D1%80%202018.pdf>

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.

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 именувању кључног судског/административног особља као што су судијски помоћници и приправници, 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 запошљавања 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 разматрано 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 конкретној 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 разлосима 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 јавном тужилаштву

✚ Центар за правосудна истраживања Цеприс

I. ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ³⁴

Самосталност јавног тужилаштва

Члан 6.

У ставу 1, после речи „забрањен је“, брише се реч „непримерени“, а додаје се реч „сваки“.

У ставу 1, после речи „и сваки други“, брише се реч „непримерени“.

У ставу 2, после речи „Под“, брише се реч „непримереним“.

Образложење

Реч „непримерен“ требало би избрисати из овог члана јер се стиче утисак да постоји и „примерен“ утицај на тужилаштво коришћењем јавног положаја, као и да постоји „примерен“ притисак на учеснике у поступку пред јавним тужилаштвом, те се оставља могућност утврђивања постојања примереног или непримереног утицаја.

II. УРЕЂЕЊЕ ЈАВНОГ ТУЖИЛАШТВА

Опште обавезно упутство Врховног јавног тужиоца

Члан 16.

Требало би додати **став 4** који гласи: „У случају необјављивања опште обавезног упутства на интернет страници Врховног јавног тужиоца, Врховни јавни тужилац је дужан да опште обавезно упутство достави свим тужилаштвима, у писменој форми.“

Образложење

Сада је у ставу 3 члана 16 предвиђена обавеза Врховног јавног тужиоца да Опште обавезно упутство објављује на интернет страници Врховног јавног тужилаштва.

³⁴ Ауторка: **Бојана Савовић**, заменица јавног тужиоца у Вишем јавном тужилаштву у Београду, Посебном одељењу за сузбијање корупције, чланица Удружења јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије

Таква обавеза не постоји ако његово објављивање угрожава интерес националне безбедности.

С тога, у случају необјављивања Опште обавезног упутства на интернет страници Врховног јавног тужилаштва, потребно је предвидети обавезу за Врховног јавног тужиоца да Опште обавезно упутство достави свим тужилаштвима у писменој форми.

Приговор Члан 18.

У **ставу 1**, уместо речи „неосновано“ требало би да стоје речи: „*да је у супротности са његовим професионалним уверењем*“.

У **ставу 1** и у **ставу 3**, уместо речи „Комисији из члана 22. овог закона“ требало би да стоји реч „*суду*“.

У **ставу 5**, речи „Комисија из члана 22. овог закона дужна је“ мењају се речима „*Суд, надлежан да суди у првом степену, одлучује*“

У **ставу 6**, уместо речи „Комисија из члана 22. овог закона“ требало би да стоји реч „*суд*“.

Образложење

Термин „неосновано“ је недовољно одређен појам, подложен различитим тумачењима, па стога сматрамо да су разлози професионалног неслагања тј. професионалног уверења тужиоца коме је издато обавезно упутство прецизнији, а такви разлози су познати у упоредном праву.

Како Устав није уредио ко одлучује о приговору на обавезно упутство Врховног јавног тужиоца и главног јавног тужиоца, законодавац има пуну слободу да реши ово питање. Приговор против обавезног упутства представља правно средство против коришћења хијерархијских овлашћења, па би остављање решавања о приговору унутар јавнотужилачке организације учинило приговор потпуно неделетворним. По природи ствари, не може бити делотворно да се контрола хијерархије и могуће злоупотребе хијерархије врши унутар саме хијерархије. Због тога је решавање по приговору против обавезног упутства потребно изместити ван јавног тужилаштва. Како одлуке јавног тужилаштва, ван система јавнотужилачке хијерархије, може преиспитивати само надлежни суд, логично је решење да се одлучивање о приговору повери суду.

Право на увид Члан 19.

У **ставу 1** уместо речи „комисије из члана 22. овог закона“ требало би да стоји реч „*суда*“.

Образложење

Исто као за предложену измену члана 18.

**Деволуција
Члан 20.**

У ставовима 2 и 4 уместо речи „комисији из члана 22. овог закона“ требало би да стоји реч „суду“.

У ставу 5 уместо речи „Комисија из члана 22. овог закона дужна је“ требало би да стоје речи „суд је дужан“.

У ставу 6 уместо речи „Комисија из члана 22. овог закона“ требало би да стоји реч „суд“.

Образложење

Исто као за предложену измену члана 18.

**Супституција
Члан 21.**

У ставовим 3 и 5 уместо речи „Комисији из члана 22. овог закона“ требало би да стоји реч „суду“.

У ставовима 6 и 7 уместо речи „Комисија из члана 22. овог закона“ требало би да стоји реч „суд“.

Образложење

Исто као за предложену измену члана 18.

**Назив члана 22. се мења и сада гласи:
„Поступање по обавезном упутству“
Члан 22.**

У ставу 1 уместо речи „Комисија Високог савета тужилаштва“ требало би да стоје речи „суд надлежан да одлучује у првом степену“.

Ставови 2, 3 и 4 се бришу.

Образложење

Исто као за предложену измену члана 18.

Надлежност Врховног јавног тужилаштва Члан 31.

Додаје се **тачка 5)** која гласи: *„даје мишљења о нацртима предлога закона и других прописа важних за организацију и рад јавног тужилаштва и за обављање јавнотужилачке функције“.*

Ранија **тачка 5) постаје тачка 6).**

Образложење

Од изузетне је важности да Врховно јавно тужилаштво даје мишљење о законима који се односе на његову организацију (Закон о јавном тужилаштву, Закон о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава...), као и о законима који се односе на рад тужилаштва (Законик о кривичном поступку, Кривични законик, Закон о полицији, Закон о јавном реду и миру, Закон о прекршајима...). Таква решења предвиђена су и у упоредном праву нпр. у Републици Хрватској, у члану 29 тачка 5 Закона о државном одвјетништву.

Руковођење управом у јавном тужилаштву Члан 38.

Додају се **нови ставови 3 и 4** који гласе :

„Јавни тужилац предмете прима према редоследу независном од личности странака и околности правне ствари.

Јавном тужиоцу се предмети поверавају на основу годишњег распореда послова у тужилаштву, водећи рачуна о сложености предмета, у складу са актом о управи у јавном тужилаштву, према распореду унапред утврђеним за сваку календарску годину, искључиво на основу ознаке и броја предмета“.

Образложење

Ове одредбе би требало увести као пандан одредбама члана 24 Нацрта закона о судијама.

Грађани имају право на „природног“ судију, али и на „природног“ тужиоца.

Додају се чланови 38 а, 38 б и 38 в и гласе:

„Одступања Члан 38 а

Од редоследа пријема предмета може се одступити у случајевима предвиђеним законом, као и у случају оптерећености или оправдане спречености јавног тужиоца, у складу са актом о управи у јавном тужилаштву.

У складу са актом о управи у јавном тужилаштву, јавном тужиоцу може бити одузет предмет: ако је због његовог дужег одсуства потребно поступити по предмету који је хитан по закону или по својој суштини, ако је угрожено ефикасно функционисање тужилаштва, ако је јавном тужиоцу правноснажно изречена дисциплинска санкција због дисциплинског прекршаја неоправдано одуговлачење поступка, као и у другим случајевима предвиђеним законом.

Одузети предмет из става 2. овог члана додељује се у рад другом јавном тужиоцу, у складу са актом о управи у јавном тужилаштву.

Право на приговор **Члан 38 б**

На одступање од редоследа пријема предмета или одузимање предмета, јавни тужилац има право на приговор Високом савету тужилаштва, у року од три дана од дана сазнања.

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

Приговор се подноси преко главног јавног тужиоца, који може у складу са поднетим приговором да измени одлуку о одступању од редоследа пријема предмета или одузимања предмета јавном тужиоцу.

Ако главни јавни тужилац не усвоји приговор, дужан је да приговор, са образложењем за одбијање, достави Високом савету тужилаштва у року од три дана од дана пријема приговора.

Високи савет тужилаштва дужан је да донесе одлуку о приговору у року од 15 дана од дана достављања приговора.

Дужност обавештавања непосредно вишег главног јавног тужиоца **Члан 38 в**

Главни јавни тужилац дужан је да о сваком одступању од редоследа пријема предмета писмено обавести непосредно вишег главног јавног тужиоца.“

Образложење

Исто као и образложење за члан 38. Ово су „пресликане“ одредбе чланова 24, 25, 26 и 27 како важећег Закона о судијама, тако и Нацрта закона о судијама. Иста врста приговора се мора дати и поступајућим јавним тужиоцима, о коме би требало да одлучује Високи савет тужилаштва, а све како би се спречила самовоља главног јавног тужиоца и његово кажњавање јавних тужилаца честом и неоснованом променом материје.

III. ПОЛОЖАЈ НОСИОЦА ЈАВНОТУЖИЛАЧКЕ ФУНКЦИЈЕ

Забрана политичког деловања Члан 54.

Став 3 мења се и гласи: „ *Носилац јавнотужилачке функције дужан је да се уздржи од учествовања у политичким активностима политичких странака*“.

Образложење

Став 3 Нацрта закона о јавном тужилаштву сада гласи: „Носилац јавнотужилачке функције дужан је да се уздржи од учествовања у политичким активностима политичких **субјеката**“. Овако формулисан став 3 је прешироко постављен и подложен је злоупотребама и различитим тумачењима. Закон о финансирању политичких активности („Сл. гласник РС“, бр. 14/2022) у члану 1 под политичким субјектима сматра политичке странке, али и коалиције и групе грађана. Сходно томе, наведеним решењем у Нацртуби се забранило носиоцима јавнотужилачке функције да учествују у активностима било које групе грађана, било да се залажу за уређење краја у коме живе, за заштиту животне средине, прикупљање средстава за лечење деце и др.

Право на удруживање Члан 59.

У **називу члана**, иза речи „право на удруживање“ додају се речи „**и јавно деловање**“.

Став 1 мења се и гласи: „*Носилац јавнотужилачке функције, јавнотужилачки помоћник и јавнотужилачки приправник имају право да се удружују у струковна удружења и право да јавно делују ради унапређења струке, заштите својих права и очувања самосталности јавних тужилаштава*“.

Образложење

Оваквом изменом регулише се право носилаца јавнотужилачке функције, јавнотужилачких помоћника и јавнотужилачких приправника, не само на удруживање, већ и на јавно деловање, па тиме и слободно изражавање у ситуацијама које су спојиве са јавнотужилачком функцијом. Неопходно је обезбедити слободу изражавања за носиоце јавнотужилачке функције.

Трајни премештај Члан 68.

У **ставу 2 бришу се** речи : „ако у јавном тужилаштву буде смањен број јавних тужилаца“ и уместо њих наводе речи: „у случају укидања тужилаштва или укидања претежног дела надлежности јавног тужилаштва за који је изабран“.

Додаје се **став 3** који гласи: „Јавном тужилаштву је укинута претежни део надлежности ако је услед промене стварне надлежности јавног тужилаштва, оснивања новог јавног тужилаштва или промене подручја на којем јавни тужилац врши надлежност, смањен потребан број носилаца јавнотужилачке функције у јавном тужилаштву.“

Додаје се **став 4** који гласи: „У случају из става 2 овог члана јавни тужилац може изузетно бити трајно премештен само у јавно тужилаштво истог степена, које преузима надлежности јавног тужилаштва које је укинута или којем је укинута претежни део надлежности, на основу критеријума које прописује Високи савет тужилаштва и уз гарантовање зараде коју је јавни тужилац имао у јавном тужилаштву из кога је премештен ако је повољнија по њега“.

Ранији ставови 3 и 4 постају ставови 5 и 6.

У ставу 3 (који сада постаје **став 5**) иза речи „Уставном суду“ додају се речи: „у року од 30 дана од дана пријема одлуке“.

Образложење

Став 2 члана 67 Нацрта предвиђа могућност трајног премештаја јавног тужиоца без његове сагласности ако је у јавном тужилаштву смањен број јавних тужилаца, али сматрамо да и такав трајни премештај мора имати одређена ограничења и спроводити се по јасним критеријумима.

Оваква формулација је прецизнија, а остаје нејасно и због чега је рок за изјављивање уставне жалбе изостао из Нацрта закона о јавном тужилаштву, а налази се у тексту Нацрта закона о судијама.

Привремено упућивање

Члан 69.

У **ставу 1** уместо речи : „три“ требало би да стоји реч: „*једну*“.

У **ставу 3** уместо речи: „Врховни јавни тужилац“ требало би да стоје речи: „ *Високи савет тужилаштва*“.

Образложење

Самтрамо да је неоправдано дуго трајање упућивања у друго тужилаштво на период од 3 године. У претходном предлогу, односно Радној верзији закона о јавном тужилаштву, период упућивања је био једна година, што сматрамо оправданим и довољним за анализу потреба тужилаштва и расписивање и спровођење конкурса. Продужавањем овог периода упућивања на три године неоправдано се онемогућава попуњавање тог радног места у тужилаштву из кога је упућен, на то место се не могу бирати нови јавни тужиоци, те се тиме блокира се рад тужилаштва.

Устав Републике Србије у члану 162. одређује да је у надлежности Високог савета тужилаштва, осим да одлучује о избору и престанку функције главног јавног тужиоца и јавних тужилаца, и да одлучује о другим питањима положаја јавних тужилаца због чега сматрамо да је питање привременог упућивања јавних тужилаца питање положаја јавних тужилаца које по Уставу може бити само у надлежности Високог савета тужилаштва, а како је то било и предвиђено претходним предлогом, односно Радном верзијом закона, а никако у надлежности Врховног јавног тужиоца.

Упућивање у Високи савет тужилаштва, министарство надлежно за правосуђе, Правосудну академију или међународну организацију Члан 70.

У **ставу 3** реч „шест “ замењује се са речи „*четири*“.

Образложење

Трајање упућивања у међународну организацију на шест година је предугачак период. У том случају, упућени јавни тужилац шест година „заузима место“ у систематизацији, при чему се то место може попунити само упућивањем других (увек различитих) тужилаца који се могу упутити најдуже на годину дана, па ће за тих шест година, шест различитих тужилаца бити упућивано да привремено попуне његово место, што негативно утиче на рад тужилаштва. Примера ради, мандат председника и заменика председника Колегијума

EUROJUST-a траје четири године, те је то оптималан период на који носилац јавнотужилачке функције може бити упућен у међународну организацију.

VII. ДИСЦИПЛИНСКА ОДГОВОРНОСТ И ДИСЦИПЛИНСКИ ПОСТУПАК

Дисциплински прекршаји Члан 114.

У ставу 1 тачка 18) речи: „неоправдано непоступање по годишњем распореду послова“ замењују се речима: „*неоправдано мења годишњи распоред послова*“.

У ставу 1 додаје се тачка 19) која гласи: „*крши принцип случајног избора јавног тужиоца, супротно закону*“.

Тачке 19, 20 и 21 постају тачке 20, 21 и 22.

Образложење

Сматрамо да је решење које је било у Радној верзији закона неупоредиво боље јер је онемогућавало главним јавним тужиоцима да кроз неоправдано мењање годишњег распореда, без анализе резултата рада јавног тужиоца у одељењу у коме је радио, врше честу промену материје у којој поступа јавни тужилац. Честа промена материје у којој поступа јавни тужилац за собом носи и честу промену целог реферата са којим је задужен јавни тужилац, што за собом повлачи поновну потребу упознавања јавног тужиоца са новим предметима (којих има стотине, па и хиљаде), а што утиче негативно на његове резултате рада и представља механизам кажњавања јавних тужилаца од стране главних јавних тужилаца.

На начин како је сада предвиђена ова дисциплинска одговорност, она се пре свега односи на јавне тужиоце а не на главне јавне тужиоце који доносе одлуку о измени годишњег распореда послова, док наш предлог представља враћање на претходни предлог наведен у Радној верзији закона и односи се на дисциплинску одговорност главних јавних тужилаца, чиме се ублажава хијерхијска структура тужилаштва и ојачава самосталност јавних тужилаца. У осталом, образложење је идентично као за предложену измену члана

36.XI. ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Наставак вршења јавнотужилачке функције јавних тужилаца Члан 144.

У **ставу 2**, иза речи „на који је изабран“ **бришу се речи:** „и може још једном бити биран на јавнотужилачку функцију главног јавног тужиоца у истом јавном тужилаштву у складу са овим законом“.

У **ставу 3**, иза речи „на који је изабран“ **бришу се речи:** „и може још једном бити биран на јавнотужилачку функцију Главног јавног тужиоца за организовани криминал у складу са овим законом“.

У **ставу 4**, иза речи „на који је изабран“ **бришу се речи:** „и може још једном бити биран на јавнотужилачку функцију Главног јавног тужиоца за ратне злочине у складу са овим законом“.

Образложење

Прелазне и завршне одредбе, на начин како су формулисане у Нацрту закона о јавном тужилаштву, дерогирају смисао доношења Закона.

✚ 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 (CEPEJ) 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.

✚ Партнери за демократске промене Србија

Члан 16. Обавезно упутство за рад и поступање

Коментар: Могућност издавања обавезног упутства од стране врховног јавног тужиоца- сваком главном јавном тужиоцу, главног јавног тужиоца- јавном тужиоцу тј. непосредно вишег главног јавног тужиоца нижем главном јавном тужиоцу у случају постајања сумње у његову ефикасност или законитост његовог поступања је забрињавајуће. Имајући у виду да се овај појам сумње не везује за одређени, јасни, критеријум, писано образложење или конкретну притужбу на рад тужиоца. Овакав неодређени појам сумње може довести до арбитрерног мешања у текући рад поступајућег тужиоца који у крајњој линији може довести до нарушавања права грађана (тј. људских права).

Закон о Високом савету тужилаштва

Центар за правосудна истраживања Цеприс

I. ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ³⁵

Средства за рад Савета Члан 3.

У ставу 1, после речи „Савета“, пре заграде, додају се речи „*и јавних тужилаштва*“.

У ставу 2, после речи „Савета“ додају се речи „*и јавних тужилаштва*“.

Образложење

Устав Високом савету тужилаштва (у даљем тексту „Савет“) не даје изричито гаранције буџетске (финансијске) самосталности, али се одредбом члана 162 став 2 ипак омогућава да се законом уведе буџетска самосталност Савета. Након измене става 3, после објављивања мишљења Венецијанске комисије, јасно је да се буџетска самосталност Савета не односи само на финансијске потребе самог Савета, већ и на средства потребна за рад јавних тужилаштва. Предложене интервенције у ставовима 1 и 2 сада остају само ради усклађивања са ставом 3, иако више нису од суштинског значаја. Буџетска самосталност јавног тужилаштва је важна јер је то самосталност у односу на извршну (која предлаже закон о буџету) и законодавну власт (која доноси закон о буџету), којом се смањује могућност политичког утицаја на јавно тужилаштво. Зато је потребно да се законом пропише да се неопходна средства за функционисање и Савета и јавног тужилаштва усвајају на предлог Савета, те да Савет самостално располаже са њима.

Удаљење са функције члана Савета Члан 12.

У ставу 5, после речи „удаљењу“ додају се речи „*из става 2*“.

Образложење

Нема никаквог оправдања да се члану Савета који је удаљен са функције за време трајања притвора омогући правни лек против одлуке о удаљењу са функције из овог разлога. Он свакако не може фактички да врши функцију члана Савета док је у притвору, а против одлука о одређивању и продужавању притвора омогућени су му редовни и ванредни правни

³⁵ Радован Лазић, заменик јавног тужиоца у Апелационом јавном тужилаштву у Новом Саду упућен у Тужилаштво за ратне злочине, члан Управног одбора ЦЕПРИС-а, председник Управног одбора Удружења јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, некадашњи члан Државног већа тужилаца

лекови у складу са Закоником о кривичном поступку, а самим укидањем притвора престаје и основ за удаљење са функције.

Права из радног односа

Члан 13.

У **ставу 1**, после речи „функције“, *запета и речи „ако овим законом није друкчије уређено“ бришу се.*

Став 3 се брише.

Образложење

Изборни чланови Савета, без изузетка, морали би да остварују права из радног односа у том органу. Савет 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". Како је законом прописана и веома висока плата за изборног члана Савета, плата једнака плати Врховног јавног тужиоца и председника Врховног суда, то се од изборног члана Савета захтева апсолутна посвећеност раду у Савету.

Плата и накнада за рад

Члан 14.

Став 2 се брише, а ставови 3, 4, 5 и 6 постају ставови 2, 3, 4 и 5.

У ранијем ставу 4, а новом ставу 3, број „30“ замењује се бројем „20.“

Образложење

Брисање става представља усклађивање са изменом члана 13. Измена ранијег става 4, а новог става 3, представља усклађивање са решењем које је ЦЕПРИС предложио у примедбама на Нацрт закона о Високом савету судства, а које је образложено на следећи начин: „ С обзиром на то да сваки изборни члан Савета, има право на основну плату једнаку основној плати председника Врховног суда (највиша, шеста платна група – коефицијент 6, што се предлаже и у Нацрту закона о судијама, с тим да поједини судови и судије према одлуци Савета добијају и стимулацију која за све судије Врховног касационог суда тренутно износи 30%), 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.“

II. НАДЛЕЖНОСТ И НАЧИН РАДА САВЕТА

**Надлежност
Члан 17.**

Тачка 7 брише се, а тачке од 8 до 32 постају тачке од 7 до 31.

Образложење

Одлучивање о приговорима против хијерархијских овлашћења надређеног главног јавног тужиоца према нижим јавним тужиоцима, као и главног јавног тужиоца према јавним тужиоцима потребно је уредити Законом о јавном тужилаштву. Како је приговор јавног тужиоца против одлука главног јавног тужиоца, односно приговор нижег главног јавног тужиоца против одлука надређеног јавног тужиоца, правно средство против злоупотребе хијерархије и правни механизам контроле хијерархије, одлучивање о приговору би требало законом издвојити из јавног тужилаштва и поверити суду, као независном органу који по природи своје надлежности врши контролу законитости рада јавног тужилаштва.

**Начин рада
Члан 18.**

Додаје се нови став који гласи: *„Време и место одржавања седнице Савета објављује се на интернет страници Савета.“*

Образложење

Ставом 1 је прокламовано начело јавности рада Савета и у складу са тим јавност седница Савета, али се предлогом Радне групе не прецизира како се начело јавности, у смислу присуства јавности седницама Савета остварује. Ако се о седници Савета обавештавају само чланови, заинтересована јавност (медији, грађани) немају могућност ни да знају за одржавање седнице. Због тога је потребно прописати и да се време и место одржавања седнице јавно објављује, а интернет страница је сасвим погодан начин за то.

**Јавност рада
Члан 23.**

Став 3 мења се и гласи: *„Савет редовно обавештава јавност 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 уређене Пословником о раду Савета.“*

Образложење

Ова измена представља усклађивање са решењем које је ЦЕПРИС предложио у примедбама на Нацрт закона о Високом савету судства, а које је образложено на следећи начин: *„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 редесфинисања 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 правременог 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.“*

III. ПОСТУПАК ЗА ИЗБОР ЧЛАНА САВЕТА

Заступљеност јавних тужилаштава Члан 26.

У **тачки 1**, после речи „тужилаштва“ **додаје се запета и речи „јавних тужилаштава посебне надлежности“.**

У **тачки 2**, запета и речи „Јавног тужилаштва за организовани криминал и Јавног тужилаштва за ратне злочине“ **бришу се.**

Образложење

Чланом 163 Устава се прокламује најшира представљеност јавних тужилаца у Савету, а чланом 26 Нацрта се практично омогућава представљање јавних тужилаца Врховног јавног тужилаштва у Савету са два представника, од укупно шест тужилачких чланова (трећина Савета), иако чине нешто више од 1% јавних тужилаца. Надаље, премда се у члану 28 текста Нацрта нормира једнако изборно право, у исти мах, члан 38 предвиђа да носилац јавнотужилачке функције 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, одредбе члана 26 тачака 1 и 2 и члана 38 Нацрта суштински нарушавају једнакост бирачког права и уводе 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. Поред тога, Врховно јавно

тужипаштво и без избора већ има једног представника у Савету пошто је Врховн јавни тужипац члан Савета по функцији. Осим што успоставља неједнакост бирачког права, члан 38 став 1 Нацрта нарушава и репрезентативност састава Већа. Наиме, јавни тужиоци као чланови Савета са једнаким овлашћењима одлучују о носиоцима јавнотужипачке функције свих степена, што значи да чланови Савета из реда јавних тужипаца нису представници носилаца јавнотужипачке функције нивоа јавног тужипаштва коме припадају, већ су представници свих носилаца јавнотужипачке функције који имају активно бирачко право. Такође, мала "изборна јединица" као што је Врховно јавно тужипаштво, која броји нешто више од десет гласача, доводи у питање тајност гласања. Из наведених разлога предложеним изменама чланова поглавља III-1 Нацрта -избор кандидата за члана Савета из реда јавних тужипаца, омогућава се равномернија заступљеност јавних тужипаца различитих степена и врста у Савету. Такође, уводи се модел избора по принципу "сви за све" по коме би сви носиоци јавнотужипачке функције гласали на једном бирачком месту за по једног кандидата за изборног члана Савета са сваког степена односно врсте јавног тужипаштва.

Услови за кандидовање

Члан 27.

После става 5 додаје се **нови став 6** који гласи: „*За члана Савета може бити бираи и јавни тужипац кога предложи удружење тужипаца. Удружење тужипаца може да предложи једног кандидата из Врховног јавног тужипаштва и јавних тужипаштава посебне надлежности, једног кандидата из апелационих јавних тужипаштава, једног кандидата из виших јавних тужипаштава и два кандидата из основних јавних тужипаштава.*“, а ранији ставови 6 и 7 постају ставови 7 и 8.

Образложење

Како Нацрт (и актуелни Закон о Државном већу тужипаца), дозвољавају да кандидата предложи 15 носилаца јавнотужипачке функције, не постоји оправдање да се право предлагања кандидата не омогући и струковним удружењима која могу имати и неколико стотина чланова.

Бирачко право

Члан 28.

Став 3 мења се и гласи: „*Сваки носилац јавнотужипачке функције гласа за једног кандидата из Врховног јавног тужипаштва и јавних тужипаштава посебне надлежности, једног кандидата из апелационих јавних тужипаштава, једног кандидата из виших јавних тужипаштава и 2 кандидата из основних јавних тужипаштава (члан 26).*“

Образложење

Идентично образложењу предложеним изменама члана 26.

Изборна комисија Члан 29.

У **ставу 1**, речи „предлагања кандидата“ замењују се са речи „*избора*“.

Образложење

Превидом Радне групе, задржана је формулација из постојећег Закона о Државном већу тужилаца („предлагање кандидата“) према којем јавни тужиоци и заменици јавних тужилаца не бирају директно чланове Државног већа тужилаца, већ кандидате за чланове који се предлажу Народној скупштини. Како је Устав искључио Народну скупштину из поступка избора чланова Савета из реда јавних тужилаца, то поступак који спроводи Изборна комисија Савета више није поступак „предлагања кандидата“ већ поступак „избора чланова Савета“.

Изборне радње Члан 31.

Став 1 мења се и гласи: „*Изборна комисија, по пријему одлуке о отпочињању поступка избора чланова Савета из реда јавних тужилаца, доноси одлуку о изборним радњама и роковима. Одлука председника Савета и одлука Изборне комисије објављују се на интернет страници Савета.*“

У **ставовима 2 и 3**, речи „предлагања кандидата“ замењују се речима „*избора чланова Савета из реда јавних тужилаца*“.

Образложење

Идентично образложењу предложене измене члана 29.

Кандидациона пријава Члан 32.

У **ставу 1**, речи „предлагања кандидата за изборног члана Савета“ замењују се речима „*избора чланова Савета из реда јавних тужилаца*“.

Образложење

Идентично образложењу предложене измене члана 29.

Време избора и бирачка места

Члан 36.

Наслов члана 36 мења се и гласи: „**Време избора и бирачко место**“

Став 3 мења се и гласи: „**Гласање за кандидате за изборног члана Савета из реда јавних тужилаца обавља се на једном бирачком месту одређеном од стране Изборне комисије.**“

Образложење

Идентично образложењу предложене измене члана 26.

Бирачки одбор и гласачки материјал

Члан 37.

Став 1 мења се и гласи: „**Изборна комисија је дужна да благовремено припреми материјал за гласање и то: списак носилаца јавнотужилачке функције, потребан број гласачких листића и утврђене листе кандидата.**“

У **ставу 2** реч „свако“ **брише се.**

Образложење

Идентично образложењу предложене измене члана 26.

Начин гласања

Члан 38.

Став 1 мења се и гласи: „**Утврђене листе кандидата на дан гласања морају бити видно истакнуте на бирачком месту и у сваком јавном тужилаштем.**“

Став 4 мења се и гласи: „**Гласа се на овереним гласачким листићима.**“

Образложење

Идентично образложењу предложене измене члана 26.

Утврђивање резултата

Члан 39.

Став 2 мења се и гласи: „**Изборна комисија утврђује укупан број носилаца јавнотужилачке функције, број носилаца јавнотужилачке функције који су гласали, број неупотребљених, неважећих и важећих гласачких листића, број гласова које је кандидат добио и број укупно добијених гласова по кандидату за сваку листу кандидата.**“

Образложење

Идентично образложењу предложене измене члана 26.

Право на жалбу Члан 41.

У ставовима 1 и 2 реч „Управном“ замењује се са речи „*Уставном*“.

У ставовима 3 и 4 реч „Управни“ замењује се са речи „*Уставни*“.

Став 5 брише се.

Образложење

Одредба члана 41 Нацрта закона није у сагласности са одредбом члана 165 Устава која прописује да је против одлуке Савета дозвољена жалба Уставном суду у случајевима прописаним Уставом и законом, чије изјављивање искључује право на подношење уставне жалбе.

Услови за избор члана Савета Члан 44.

Став 3 мења се и гласи: „Приликом избора посебно се цене објављени стручни или научни радови из области права, посебно са темама од значаја за рад јавног тужилаштва и правосуђа, академско звање, учешће у испитним или едукативним телима, на округлим столовима, саветовањима или семинарима правника, професионална препознатљивост у стручној јавности, као и разумевање правосуђа и залагање у професионалном раду и јавном деловању за самосталност јавног тужилаштва.“

Образложење

Устав не одређује детаљно садржај појма „истакнути правник“. Захтева се најмање десет година искуства у правној струци, да је достојан (без одређивања значења достојности) и да не може бити члан политичке странке, те је на закону остало да ближе одреди услове за избор члана Савета којег бира Народна скупштина. Како се ови чланови Савета бирају у неспорно политичком поступку, неопходно је услове за избор уже поставити.

Седница за избор чланова Савета Члан 50.

Став 6 мења се и гласи: „Ако не буду изабрани сви чланови Савета који се бирају, понавља се гласање само о кандидатима који су добили највише гласова у првом гласању. У поновљеном гласању број кандидата је једнак броју чланова Савета који се бирају.

Додаје се нови став 7 који гласи: „Ако ни после поновљеног гласања не буду изабрани сви чланови Савета који се бирају, председник Народне скупштине заказује и одржава консултације са председницима посланичких група. Након одржаних консултација поново се приступа гласању о свим кандидатима које је предложио Одбор.“

Образложење

Избор чланова Савета-истакнутих правника је у надлежности Народне скупштине. Међутим, како не би дошло до блокаде избора ових чланова Савета, па тиме и самог Савета, Устав је прописао могућност да ове чланове Савета бира петочлана комисија, ако их Народна скупштина не изабере у року. Ову могућност Устав дозвољава само као механизам за деблокаду избора и може се примењивати само изузетно. Међутим, решење из Нацрта је такво да је практично немогуће да Народна скупштина изабере ове чланове Савета, што ће изузетак претворити у правило. Математички је готово невероватно да и један од осам кандидата, од којих се бирају четири, добије у првом гласању двотрећинску већину. Због тога је неопходно двокружно гласање како би у другом кругу остао исти број кандидата и број чланова Савета како се бирају. Надаље, *ratio constitutionis* одредаба о избору ових чланова Савета је да они буду људи од великог стручног угледа који имају широку подршку. Захтев за двотрећинском већином је постављен управо из разлога да се на ова места не бирају страначки кадрови. Због тога су неопходне и међустраничке консултације јер без њих није могуће постићи двотрећинску већину, а и у духу Устава је да ови чланови Савета имају најширу парламентарну подршку.

V. АДМИНИСТРАТИВНА КАНЦЕЛАРИЈА

Административна канцеларија

У наслову главе V, речи „Административна канцеларија“ замењују се речима „**Стручна служба Савета**“.

Образложење

Ова измена представља усклађивање са решењем које је ЦЕПРИС предложио у примедбама на Нацрт закона о Високом савету судства, а које је образложено на следећи начин: „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.“

Послови, организација и начин рада Стручне службе Савета Члан 58.

У **наслову** члана, речи „Административне канцеларије“ замењују се речима „**Стручне службе Савета**“.

У **ставу 1**, речи „Административна канцеларија“ замењују се речима „**Стручна служба Савета**“.

У **ставу 2**, речи „Административне канцеларије“ замењују се речима „**Стручне службе Савета**“.

У **ставу 3**, речи „Административној канцеларији“ замењују се речима „**Стручној служби Савета**“.

Образложење

Идентично образложењу предложене измене наслова главе V.

Секретар Савета Члан 59.

У **ставу 3**, речи „Административном канцеларијом“ замењују се речима „**Стручном службом Савета**“.

Образложење

Идентично образложењу предложене измене наслова главе V.

VI. ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Избор члана Савета кога бира Народна скупштина Члан 61.

Додаје се **нови став** који гласи: „**Председник Државног већа тужилаца доноси одлуку о отпочињању поступка избора једног члана Савета из реда јавних тужилаца основних јавних тужилаштава.**“

Образложење

Садашње Државно веће тужилаца има шест изборних чланова из реда јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, а будући Савет ће имати пет таквих чланова. Уставни закон за спровођење Акта о промени Устава Републике Србије је одредбом члана 4 става 2 прописао да чланови постојећег сазива Већа из реда заменика јавних тужилаца (не и јавних тужилаца) настављају да обављају функцију као чланови Савета до истека мандата на који су изабрани. Како су сви садашњи тужилачки изборни чланови већа (шест) заменици јавних тужилаца, а не јавни тужиоци, појављује се проблем јер у Савету може бити само пет изборних чланова из реда јавних тужилаца. Проблем је могуће решити тако да манадат у Савету не наставе чланови Државног већа тужилаца који су у овај орган изабрани као јавни тужиоци. Постоје два таква члана већа, један из апелационих јавних тужилаштава и један из основних јавних тужилаштава. У случају престанка њиховог мандата, у Савету би остало упражњено једно место за представника основних јавних тужилаштава (пошто су у садашњем Државном већу тужилаца два изборна члана из апелационих јавних тужилаштава), па би за ово место у Савету требало спровести поступак избора.

Престанак функције члана Државног већа тужилаца Члан 64.

У ставу 2, после речи „је“, а пре речи „заменик“, додају се речи „**изабран као**“.

Став 4 брише се.

Образложење

Образложење става 1 је идентично образложењу предложене измене члана 61. Предлаже се и да се брише став 4 из Нацрта, јер ово решење није сагласно са другим одредбама овог Нацрта . Овим решењем 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, што будућим члановима Савета неће бити дозвољено. Интенција предложеног Нацрта у целини је да забрана члановима Савета да врше други посао или функцију буде апсолутна. Прављење оваквог изузетка овој норми даје карактер *lex individualis*, односно норме која је креирана за конкретну особу или ситуацију.

Завршна одредба Члан 69.

Број „43“ замењује се бројем „**25**“.

Образложење

Образложење је идентично образложењу предложене измене члана 61.

✚ Комитет правника за људска права ЈУКОМ

Сви коментари наведени за Нацрт закона о Високом савету судства рефлектују се на одговарајуће чланове Нацрта закона о Високом савету тужилаштва.

✚ Партнери за демократске промене Србија

Члан 18. Начин рада

Коментар: по истој аналогiji 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.³⁶ 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 аналогiji 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.

³⁶ Извештај о јавности рада високог савета судства и државног већа тужилаца април 2021 – фебруар 2022. Године, ЦЕПРИС: [file:///D:/Downloads/Izvestaj-o-rad-u-VSS-i-DVT-april-2021-februar-2022%20\(1\).pdf](file:///D:/Downloads/Izvestaj-o-rad-u-VSS-i-DVT-april-2021-februar-2022%20(1).pdf)

✚ Транспарентност Србија

Имајући у виду да су оба нацрта закона који се односе на правосудне савете израђена по истом моделу, укључујући и нумерацију, сви коментари и предлози који су дати на један нацрт закона, односе се на оба закона, изузев када је посебно напоменуто.

Одредба која се коментарише:

Престанак функције члана Државног већа тужилаца

Члан 64.

Даном конституисања Савета престаје функција члану Државног већа тужилаца.

Изузетно од става 1. овог члана, члан постојећег сазива Државног већа тужилаца који је заменик јавног тужиоца наставља да обавља функцију као члан Савета у складу са овим законом, до истека мандата на који је изабран.

Члан постојећег сазива Државног већа тужилаца из реда адвоката и професораправног факултета може бити биран за члана Савета у складу са одредбама овог закона.

Члан Државног већа тужилаца из става 2. овог члана до истека мандата у Савету може поред функције члана Савета да обавља и другу функцију у складу са одредбама Закона о Државном већу тужилаца („Службени гласник РС”, бр. 116/08, 101/10, 88/11 и 106/15).

Коментар одредбе:

Нејасно је због чега се прави разлика у ставу четири тужилачког закона према којој члан Савета из реда јавних тужилаца наставља да обавља и другу јавну функцију, па би ту норму требало брисати.

✚ 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.