

Снежана Бјелогрлић
судија Основног суда у Ивањици
10.10.2025.

П Р О Г Р А М

кандидата за изборног члана Високог савета судства из реда основних судова

Поштоване колеге,

На почетку желим да изразим захвалност на поверењу које сте ми указали на претходним изборима за Високи савет судства, као и наду да сам, имајући у виду моје ставове и активности у погледу очувања и унапређења судијске независности и унапређења рада и функционисања правосуђа, изражене током овог мандата, постигнуте резултате и остварени напредак, то поверење и оправдала.

Такође, желим да захвалим колективу Основног суда у Горњем Милановцу који ми је по други пут указао поверење и кандидовао ме за избор за члана Високог савета судства, изразивши на тај начин позитивну оцену о мом досадашњем раду у оквиру ове институције.

Као председник Друштва судија Србије, струковног удружења посвећеног праведној владавини права и постизању независног, непристрасног, стручног, одговорног и ефикасног судства у интересу нашег друштва, моји циљеви, ставови и предлози могућих решења у погледу актуелних изазова у српском правосуђу, везани су за свеобухватне анализе које је Друштво судија до сада урадило и предлоге који из тих анализа проистичу.

Програм сам поделила у две целине. У првом делу осврнућу се на своје раније ставове и циљеве, изражене у претходном Програму приликом кандидовања за члана Високог савета судства и њихову реализацију, док ће други део обухватити актуелне проблеме у српском правосуђу и моје ставове и предлоге за њихово превазилажење.

I Испуњеност циљева садржаних у Програму из 2020. године

Учешћем у раду радних група за измене правног оквира који се односи на правосуђе представници Друштва судија (један представник у радној групи за измене Устава и два представника у радној групи за измене правосудних закона) су се залагали да избор судија, председника судова, чланова Савета из реда судија буде у надлежности Савета, да Савет одлучује о престанку судијске функције, да се укине трогодишњи мандат судија, а разложи за престанак судијске функције конституционализују, да се унапреде одредбе о непреместивости судија, затим о функционалном имунитету, да статистика о раду судија не буде једина релевантна код вредновања рада судије, да се дисциплински поступак уреди тако да се прекршаји могу прописати само Законом о судијама, као и да против одлука

Савета постоји право на делотворан правни лек, те да се радноправни и материјално-правни положај судија унапреди.

Значајан део ових залагања нашао је места у новом правном оквиру. На првом месту бих истакла нова уставна и законска решења која ојачавају и штите судијску независност чвршћим гаранцијама сталности судијске функције, непреместивости судија, функционалног имунитета, битно измењеног и унапређеног система вредновања рада судија и унапређеног система дисциплинске одговорности судија увођењем права судије на правни лек против одлуке Високог савета судства (у даљем тексту: Савета), као и унапређењем, засад делимичним, материјалног положаја судија прописивањем права судије на увећање основне плате не само због непопуњености више од 10% судијских места, већ и због повећаног обима посла и права на накнаду плате за време одсуствовања са рада и на накнаду трошкова у прописаним случајевима, као и права на накнаду за неискоришћени годишњи одмор, најмање под истим условима и у истом обиму права као и остали запослени у суду .

Са задовољством могу да констатујем:

- да нова уставна решења сада гарантују сталност судијске функције, од избора до навршења радног века, тј. да не постоји тзв. пробни, привремени, трогодишњи мандат судије,
- да Устав прописује разлоге за престанак судијске функције, па и за разрешење,
- одлуку и о избору судије на судијску функцију и о престанку функције доноси Савет уместо Народне скупштине,
- одлуку о разрешењу, за разлику од већине других одлука, Савет доноси квалификованом већином од осам гласова
- да уставне одредбе о непреместивости судије изузетно дозвољавају премештај судије без његове сагласности, али истовремено ближе одређују под којим условима и у који суд судија може бити премештен или привремено упућен, какав је његов материјални положај за случај премештаја или упућивања, као и да против одлука о премештају или упућивању судија има право на правни лек
- да је функционални имунитет проширен у том смислу да судија не може бити позван на одговорност, не само за мишљење и гласање у вези са доношењем судске одлуке, већ ни за мишљење дато у вези са вршењем судијске функције
- да је новим уређењем вредновања рада судија напуштен култ статистике и свођење судије на број и непримерену брзину, јер су одредбе о вредновању рада судија, које су у тесној вези са системом избора и напредовања судија, али и обуке, значајно унапређене, тако да су у функцији сталности судијске функције (нпр. негативна оцена, као резултат вредновања, више није разлог за престанак судијске функције, већ за последицу има обавезну обуку судије, законом је дефинисана сврха вредновања - процена, одржавање и унапређење квалитета рада; предност се даје квалитету у односу на квантитет, приликом вредновања рада у обзир се узимају и услови у којима судија ради, редовно вредновање се, уместо на

три, врши на сваких пет година, осим за судије Врховног суда и судије преко 60 година живота, које се не вреднују)

- систем дисциплинске одговорности је новим законским решењима тако постављен да јача гаранције независности судија и спречава могуће злоупотребе, пре свега јер је сада искључена могућност прописивања дисциплинских прекршаја другим законима (што је раније био случај јер су Закон о парничном поступку, Закон о извршењу и обезбеђењу, Закон о спречавању насиља у породици садржавали одредбе о дисциплинским прекршајима за случај да судија у одређеном року не донесе судску одлуку), одређени дисциплински прекршаји су боље дефинисани и, нарочито, јер је унета одредба која судију ослобађа одговорности за дисциплински прекршај који би био последица преоптерећености судије због недовољног броја судија у суду, повећаног прилива предмета у суду, недовољног броја судског особља, незадовољавајућих просторних и техничких услова за рад или других разлога који онемогућавају ефикасно поступање судије и сл, при чему се само правноснажна одлука извршава и уписује у лични лист судије.

Нарочито сам задовољна што је новим правним оквиром унапређен процес избора изборних чланова Савета из реда судија, пре свега одредбама о представљању кандидата, свих, под једнаким условима, у организацији и о трошку Савета, уз могућност видео снимања и презентовања снимка на сајту Савета, али и другим законским решењима - обезбеђивањем права на плаћено одсуство, продужењем рока за подношење кандидационе пријаве са 15 на 30 дана, установљавањем обавезе председника суда да закаже седницу свих судија ради предлагања кандидата, прецизирањем одредби о начину гласања о предложеном кандидату на седници и другим одредбама којима су решене раније дилеме и спречене могуће злоупотребе.

Такође, у октобру 2021. године формиран је први Етички одбор као стално тело Савета чији је задатак да пружа одговоре на етичке дилеме судија и етичке дилеме о судијама, а у новој надлежности му је и да одлучује о томе да ли је прекршена одредба Етичког кодекса у већој мери, на захтев Дисциплинског тужиоца.

Увидом у мој ранији Програм (2020) и у писану документацију у вези са изменама Устава и правосудних закона (записници радних група и сајт Министарства правде) можете се уверити да су наведена нормативна решења била и моји циљеви и циљеви Друштва судија Србије, за које смо се залагали и успели да их реализујемо. Такође сам учествовала у раду радних група за измену аката Савета којима се ближе, односно детаљније уређују све ове материје.

То би у најкраћем био извештај о мом раду у оквиру постојећег мандата — о циљевима, активностима и резултатима.

II Актуелни проблеми у судству

Сматрам да у судству постоје четири основна проблема:

1. Недовољна независност (институционална и стварна)

2. Преоптерећеност и неравномерна оптерећеност судија и судова
3. Неадекватна обука судија
4. Неусаглашен и некавалитетан законски оквир, који узрокује неуједначено тумачење и примену права приликом доношења судских одлука

Осврнућу се на прва три проблема, с обзиром да је четврти посебно сложен и захтеван, подразумева одговорност и напоре политичких власти да прописи које припрема (извршна власт) и доноси (законодавна и извршна власт, зависно од врсте прописа) буду јасни, усклађени (међусобно и унутар себе) и доследни, као и да се напусти пракса све чешћег доношења аутентичних тумачења закона (због њиховог ретроактивног дејства и залажења у саму суштину суђења) и превазилази оквире овог програма.

1.Недовољна независност судства и судија – буџет, плате, пензије и кадрови

Иако је уставним изменама у фебруару 2022. године и законским изменама у мају 2023. године нормативни оквир значајно унапређен, решењима која сам претходно истакла, да би се и даље јачала институционална независност неопходно је, пре свега, прописати одговарајуће материјалне гаранције независности судства, а затим их и реално успоставити, јер се тек са материјалним гаранцијама, уз остале прописане, достиже пуни ефекат независности судске власти.

Ја бих, дакле, своје активности у наредном мандату наставила да усмеравам у обезбеђивање потпуне независности судске гране власти од политичког утицаја у смислу јачања материјалних гаранција независности, уређења радноправног статуса судија, као и судијских помоћника и приправника, те побољшањем радноправног положаја и плата свих запослених у судству.

Горући проблем српског судства је свакако непримерено лош материјални и радноправни положај судија, судијских помоћника, приправника и осталих запослених.

Чињеница је да судски буџет износи само 1,8% од укупног буџета и да зависи од воље извршне и законодавне власти. Плате судија су недопустиво мале, нарочито судија основних и прекршајних судова, а које чине више од половине укупног броја судија. О томе да је Србија једна од три државе у Европи која најмање плаћа судије говори и извештај СЕПЕЖ-а – Европске комисије за ефикасност правосуђа.

Пензије су такође недопустиво ниске и износе око половине висине последње плате судије, пре остваривања права на старосну пензију.

Радноправни статус судија није законом уређен, а бројна права, као што је право на плаћено или неплаћено одсуство, право на јубиларну награду, отпремнину и др. су регулисана Посебним колективним уговором за државне органе, у чијем закључивању судије ни не учествују, већ та права за њих, својом добром вољом, уговарају представници синдиката правосуђа. У Закону о судијама постоје две одредбе – једна која каже да судија остварује право из радног односа (иако је судија изабрано лице и није у радном односу) у складу са прописом који уређује право из радног односа изабраног лица (који пропис не постоји већ

више од две деценије) и друга, новодонета, која уређује право на накнаду плате, накнаду трошкова и накнаду за неискоришћени годишњи одмор, под истим условима и у истом обиму права као и остали запослени у суду, а што остали запослени дефинишу Посебним колективним уговором. И то је све.

Изузетно ниске зараде су и за остале запослене у судству с обзиром да висина њихових плата одговара висини минималне зараде (а били су и испод тог нивоа) и да им је радноправни статус несигуран (волонтирају или раде на неодређено време).

Други велики проблем су кадрови, с обзиром да је већ у току, али и да предстоји велика смена генерација. У наредних 10 година у пензију одлази 1.144 судије, од чега у наредних пет година 710 судија. Постоји насушна потреба да се у судство прими знатан број квалитетних правника из чијих ће се редова бирати судије. Судије се претежно бирају из редова судијских помоћника, којих тренутно има 1.758 и из реда полазника Правосудне академије, којих има око 160. Приправника, који тек треба да полажу одговарајуће испите да би могли да конкуришу на судијска места, тренутно у систему има свега око 120. Иако је на располагању мало младих правника који би могли да буду судије, ипак ни сви они не могу, нити треба, да постану судије, нити се сви они кандидују за судије (неки ће у међувремену, као каријерни помоћници, отићи и у пензију).

Број судијских помоћника и приправника одређује се према систематизованом броју судија (3.120) и требало би да их има подједнако као и судија, и то приправника до трећине, а помоћника две трећине од укупног броја судија. Пријем судијских приправника се непотребно и нелогично налази у надлежности Министарства правде, које је за више од деценију окончало процедуру на свега два или три конкурса за приправнике.

Посебну тешкоћу ствара незаинтересованост младих правника за рад у судству, како због лошег радноправног положаја – волонтерски рад, рад на одређено време, захтевни услови у погледу испита који се полажу након завршетка факултета (правосудни, сараднички, почетни и завршни испит на Правосудној академији или судијски испит), тако и због лошег материјалног положаја јер изузетно ниске зараде не омогућавају задовољавање њихових егзистенцијалних потреба, планирање породице и, уопште, будућности.

Ситуација је алармантна и резултираће или недовољним бројем судија или неквалитетним судијама.

Имајући у виду све наведено **залажем се да се измени правни оквир:**

- на тај начин да се Законом о Високом савету судства обезбеди независан судски буџет, по узору на буџет Уставног суда, тј. да се бришу одредбе да ће Министарство финансија у Нацрт Закона о буџету унети предлог Савета, али само ако је у оквиру опредељеног обима расхода и издатака,

- да се Законом о судијама у потпуности уреди радноправни статус судија, као и да се тим законом утврди основица за обрачун зараде судије, те да она буде у висини просечне нето зараде по запосленом у Републици Србији

- да се измени Закон о пензијском и инвалидском осигурању тако да висина пензије судије буде или у висини његове последње зараде (евентуално, у висини од 80% те зараде), као и да се судији обезбеди инвалидска пензија у случају да изгуби способност обављања судијске функције

- да се донесе посебан закон за све запослене у правосуђу и да они буду у надлежности Савета, а не Министарства правде, како то логика и налаже, а да би Савет могао несметано да управља судским системом, па и да утврди критеријуме и мерила за одређивање потребног броја судија.

Морам да кажем да су представници Друштва судија у радној групи за измене Закона о судијама, Закона о уређењу судова и Закона о Високом савету судства, израдили анализу која је осветлила статус судија у Србији у односу на остале европске државе, указала на проблем ниских зарада судија, који је у вези са недостатком одговарајућег судијског кадра, на ограничења судија у погледу могућности стицања допунских прихода, дали одговарајуће предлоге у вези са изменама законских решења, а у циљу побољшања материјалног положаја судија, али и осталих запослених, и ставили предлоге при којима ја остајем и овим Програмом. Иако су представници Друштва судија (међу којима сам била и ја) наишли на исказано разумевање ресорне министарке и премијерке, на концу су ипак, нажалост, изостала адекватна законска решења.

Међутим, инсистирајући непрестано на тим темама успели смо да наметнемо наратив у јавном дискурсу тако да је захтев за побољшањем материјалног положаја судија и запослених у српском правосуђу сада у агендама Европске уније и Савета Европе, у мишљењу Савета у вези са циљевима нове стратегије развоја правосуђа, као и у извештају мисије о сузбијању организованог криминала и корупције, а од раније и у извештају Светске банке.

Такође указујем на чињеницу да је Европско удружење судија усвојило документ којим се постављају стандарди у вези са материјалним положајем судија, као и да је усвајање сличног документа на светском нивоу у агенди предстојећег састанка Међународног удружења судија, који се одржава наредне седмице, те да ће оба мишљења бити преведена и објављена на сајту Друштва судија.

2. Преоптерећеност и неравномерна оптерећеност судија

Према извешају Европске комисије за ефикасност правосуђа из 2022. године у Србији је прилив првостепених парничних и привредних предмета 4,7 на 100 становника, што је више него двоструко већи прилив у односу на европску медијану која је на нивоу 2,2 предмета на 100 становника. У погледу кривичних предмета Србија има највећи прилив са чак 28 предмета на 100 становника, а медијана је 1,6. Истина, за претпоставити је да они у кривичну материју рачунају и прекршајне предмете.

Преоптерећеност и неравномерна оптерећеност нарочито постоји у грађанској материји – у појединим судовима, нарочито у Београду и Новом Саду, у погледу броја предмета, али и у

погледу услова рада имајући у виду неуједначен број особља, судијских помоћника и приправника у односу на број судија.

Када су у питању услови рада лично сам се уверила, приликом обилазака основних и прекршајних судова, о огромној разлици која постоји, како у смештајним капацитетима, људским ресурсима, техничкој опремљености, тако и оптерећености бројем предмета, о чему и говори публикација Судски ресурси 2024 (која се може преузети са сајта Друштва судија), а што такође треба имати у виду и предузети одређене активности да се разлике превазиђу или умање.

У сваком случају, важно је знати да је у периоду од 20 година, тј. од 2002 до 2022. године број судија смањен за 17%, константно се не бира око 500 судија што чини око 15%, број предмета је повећан за 23% и оптерећеност по судији повећана је за 57%.

Залажем се за то да Савет ефикасно и квалитетно изабере недостајући број судија, да се усвоје измене Закона о парничном поступку чији предлог је сачињен још 2021. године и садржи измене које би допринеле растерећењу појединих судова и равномернијој расподели предмета, пре свега предложеним изменама о месној надлежности, као и да се измени Закон о уређењу судова у погледу стварне надлежности судова, те да се изradi анализа стања у најоптерећенијим судовима, са посебним фокусом на Београд и Нови Сад и размисли о установљавању нових основних и виших судова у градовима у којима је то потребно (што би захтевало и законску интервенцију у Закон о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштва).

3. Неадекватна обука судија

Поновићу став из претходног Програма да стручност представља предуслов судијске независности и да без стручности најчешће нема ни интегритета, те још једном указати на Мишљење број 10 Консултативног већа европских судија које каже да стручност судије представља *„способност да правилно примењује закон, критички и независно мисли и буде осетљив за друштвена питања и отвореног духа“*.

С обзиром да недостатак сталне обуке судија и запослених, поред недостатка одговарајућег и потребног броја укупног кадра, у великој мери отежава функционисање судства и да у систему обуке судија у последњих пет година није било промена у смислу унапређења тог система, који апсолутно не задовољава потребе судија и других запослених за унапређењем својих знања и вештина, залагала бих се за решења која би омогућавала:

- да почетна обука судија који су први пут изабрани на судијску функцију буде прилагођена њиховом дотадашњем професионалном искуству
- да стална обука судија, судијских помоћника и приправника, те осталих запослених, буде временски, финансијски и организационо доступна корисницима и интерактивна
- да се програми обуке сачињавају на основу потреба судства, односно потреба корисника обуке
- да се законом дефинишу критеријуми и услови за избор ментора и предавача

- да Правосудна академија има гаранције независности, без представника политичких власти у њеним органима и да функционише транспарентно

- а нарочито да обука на Правосудној академији не буде услов за избор на судијску функцију све док се она не уреди као заиста независна институција, што значи:

а) да се обука у правосуђу обавља без повређивања уставних надлежности правосудних савета да врше избор и да, у оквиру њега, сами оцењују да ли кандидати за судију/јавног тужиоца испуњавају све услове за избор, укључујући и то да ли је стручан и оспособљен. Таквим решењима би се онемогућило да Академија буде та која суштински врши избор судија приликом селекције својих корисника, а да правосудни савети по завршетку обуке бирају судије/јавне тужиоце само њима;

б) да буду успостављени услови за независно функционисање и развој Академије, којима би били отклоњени досадашњи недостаци њеног функционисања;

в) да сви полазници почетне обуке, чији се практични део (што и јесте претежан део почетне обуке) одвија у судовима, буду и запослени и плаћени у судовима, чиме би они у погледу њиховог радноправног положаја нашли смислено места у постојећем систему а држави би се омогућила уштеда у буџету;

г) да се превазиђе проблем недовољног финансирања и нередовног вршења сталних обука судија, судијских и јавнотужилачких помоћника и осталог судског особља, који је био узрокован околношћу да су трошкови за плате и доприносе полазника почетне обуке чинили огроман удео у структури укупних трошкова (око 90%) Академије и и да се Академија посвећети свим својим надлежностима;

д) да се прецизира шта су трошкови обуке (почетне и сталне, практичне и теоријске), коме се и који од њих они исплаћују (судовима/јавним тужилаштвима, Академији);

ђ) да се учини јасним и транспарентним финансијско пословање Академије и отклоне понављене констатације надлежних органа о тешким кршењима обавезе доброг пословања од стране Академије.

Издвојила сам три највећа изазова са којима се судство суочава, али морам да кажем да постоје и други проблеми које је у блиској будућности потребно решавати, пре свега јачати капацитете Савета, материјалне, кадровске, финансијске, како би Савет потом дао предлоге мера у циљу побољшања квалитета и ефикасности судског система.

Очекујем да се о свим осталим темама дискутује приликом представљања кандидата за чланове Савета.