



Друштво судија Србије

Анализа положаја
председника судова
са препорукама
за унапређење

**Анализа положаја председника судова
са препорукама за унапређење**

Издавач

Друштво судија Србије



Аутори:

Снежана Бјелогрић

Рената Павешковић

Драгана Бољевић

Зорица Булајић

Омер Хаџиомеровић

Дизајн и припрема

Денис Викић

Штампа

Неоартист, Врњачка Бања

**FONDACIJA ZA
OTVORENO DRUŠTVO**
SRBIJA

Ова публикација је део пројекта

Положај председника судова – руке за унапређење,
иницираног и подржаног од стране Фондације за отворено друштво

Друштво судија Србије

**Анализа положаја
председника судова
са препорукама
за унапређење**

2021.

САДРЖАЈ

Предговор	5
Увод	7
Правни оквир	13
Могућност политичког утицаја на председника суда и утицаја председника суда на судије	27
Препоруке	43

ПРЕДГОВОР

Положај председника судова, односно начин њиховог избора и разрешења, као и ширина њихових овлашћења, јесу питања која су већ дуги низ година у центру пажње када се говори о могућности политичког утицаја на судство. Овај проблем је препознала међународна стручна јавности, конкретно Европска комисија за демократију путем права – Венецијанска комисија, анализирајући Устав Републике Србије од 2006. године, али је такође препознато као питање од значаја и од стране домаће стручне јавности. Још од доношења Устава 2006. године Друштво судија константно у својим иступањима указује на неподобност политичког избора, односно избора од стране Народне скупштине, председника судова, као и на последице које такав избор даље пројектује на судски систем.

Водећи се жељом за пружање доприноса унапређењу статуса и функционисања судства, на иницијативу Фондације за отворено друштво, оформљен је пројектни тим, састављен од представника Друштва судија и Фондације, са циљем да се анализира положај председника судова и дају препоруке за његово унапређење, водећи рачуна како о упоредно правном искуству, тако и о традицији српског правосуђа. У публикацији која је пред Вама можете се упознати са резултатима анализе до којих је дошао пројектни тим и препорукама које је из њих произилазе.

УВОД

Промена Устава Републике Србије, која је била планирана за период до краја 2017. године, није се десила ни до позне јесени 2021. године. Ако и када се буде десила промена Устава у делу који се односи на правосуђе, биће затим неопходно да се у складу с њом, донесу нови закони о судству (о судијама, судовима, седиштима и подручјима судова, о Високом савету судства, о обуци у судству). До почетка примене тих нових закона проћи ће још неко време, током кога ће се примењивати важећи закони. Стога не би требало да се губе из вида важећа решења која уређују судство која, ма колико времена да је преостало за њихову примену, реално утичу на стање у судству.

Анализирајући Устав Републике Србије од 2006. године, Венецијанска комисија препознала је да се и уставним одредбама које прописују да Народна скупштина бира председнике судова (као и судије на трогодишњи мандат и све чланове Високог савета судства, који касније бирају све судије на стални мандат) омогућава политизација судства.

Нацрт акта о промени Устава, који је Одбор за уставна питања Народне скупштине усвојио 21. септембра 2021. године, а Венецијанска комисија Савета Европе анализирао 15. октобра 2021. године и о њему заузела Мишљење, измешта избор судија и председника судова из Народне скупштине у Високи савет судства. Међутим, избор председника судова и даље ће „трпети” изванполитички утицај због осталих решења из тог нацрта, којима је омогућено да се у одређеној мери и даље врши политички утицај на Високи савет судства. Између осталог, реч

је о решењима која се односе на састав Високог савета судства и поступак избора његових чланова. У погледу састава Високог савета судства, и даље је омогућено да скоро половину Високог савета судства (пет од 11 чланова) бира Народна скупштина, а појам истакнутог правника као члана Високог савета судства из несудијског корпуса, кога у савет бира Народна скупштина, своди се на правника са десетогодишњим одговарајућим радним искуством који се сам пријави на јавни конкурс, на основу одлуке посланика у надлежном одбору Народне скупштине који претежно не располажу стручношћу која би им омогућавала да процене да ли је неко истакнути правник. У погледу поступка избора пет несудијских чланова Високог савета судства из реда кандидата – тзв. истакнутих правника, који се бирају двотрећинском већином народних посланика, уколико та квалификована већина не би била постигнута, о њиховом избору би одлучивала петочлана комисија коју сачињавају председник Народне скупштине, председник Уставног суда, председник Врховног суда Србије, Врховни јавни тужилац Србије и Заштитник грађана, већином гласова), чија три члана бира Народна скупштина, већином не већом од натполовичне.

Што се тиче стања које још увек реално постоји, будући да је Устав од 2006. године још увек на снази, не треба заборавити случај који се десио 4.2.2020. године када је Одбор Народне скупштине за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу одбио да се изјасни о предлогу Високог савета судства за избор 74 председника суда, без икаквог појединачног разматрања предложених кандидата, већ само уз паушално објашњење да неколико кандидата није достојно функције председника суда. На тај начин, а пошто је након те одлуке уследило расписивање избора, затим њихово одлагање због проглашења ванредног стања због пандемије вируса КОВИД 19, па спровођење избора, конституисање новог скупштинског сазива, при чему је Влада Републике Србије формирана тек 28. октобра 2020. године, скуп-

штински одбор је фактички продужио „мандат” вршилаца функције председника у скоро половини судова све до 24. децембра 2020. године. Највишим судом у држави, Врховним касационим судом, све до 8. априла 2021. године управљао је, током периода од скоро седам и по година, исти председник суда, коме је петогодишњи мандат истекао 6. децембра 2018. године (након чега је био три пута постављан за вршиоца функције председника тог суда). Тако је дотадашњи председник Врховног касационог суда, упркос забрани из одредбе члана 144. Устава Републике Србије да буде изабран на други мандат, фактички добио још половину председничког мандата. Стање у коме се функција председника суда обавља предуго или у коме се председници судова не бирају на време у знатном броју судова, па њима управљају вршиоци функције председника суда може да допринесе угрожавању легитимитета судова и судства уопште.

Досадашњим прописивањем начина избора председника судова, који су и сами судије, другачијим у односу на остале судије које бира Високи савет судства, Устав сам указује на нарочити значај који се придаје председницима судова. Председник суда је надлежан за утврђивање годишњег распореда послова, у оквиру кога је и распоређивање судија у посебна одељења (за организовани криминал, за ратне злочине, за борбу против корупције) у којима плата судија (унутар истог суда) варира 100%, именовање председника одељења и одељења судске праксе које фактички утиче на начин на који ће бити доношене судске одлуке, нарочито у такозваним репетитивним предметима („масовке”), за руковођење судском управом, именовање вршиоца функције председника непосредно нижег суда, вршење надзора над радом судске управе нижег суда, одређивање броја судског особља итд. Дакле, председницима судова поверена су значајна овлашћења у надзирању рада судија и мерама које могу предузети са тим у вези, па је јасно је да се преко председника судова лако може спроводити политички утицај на судство.

Поједине државе Европе поверавају председницима судова различите надлежности. Тако председници судова у појединим од тих држава имају изразиту функцију у стратешком планирању, у неким државама они могу бити задужени за избор и запошљавање, одређивање износа накнада, премештај, дисциплину, вредновање рада и разрешење, док су у другим државама овлашћења председника веома ограничена и већину управљачких послова врше тела или лица изван суда; у појединим државама председници имају и одређену улогу у расподели буџета суда.

Осим тога, поједине државе Савета Европе, оне са којима Србија дели правну традицију, као што је то Аустрија, покушале су да отклоне политички утицај на председнике судова устављавањем колективног тела које доноси најважније одлуке из делокруга послова који су у Србији иначе поверени у надлежност председнику суда. На тај начин се могући политички утицај дисперзује на више лица/судија и самим тим, изгледа, слаби, а притом се и умањује произвољност и нестандардизованост поступања судске управе. Још приликом израде и усвајања Основних начела за законе у судству 2006/2007 од стране Комисије за спровођење Националне стратегије реформе правосуђа, као и приликом коментарисања нацрта измена Закона о судијама и Закона о уређењу судова 2012. године, Друштво судија Србије је предлагало увођење такозваних управно-судских већа, која би била састављена од председника суда и председника судских одељења (по потреби и других судија) који би били бирани на седници судија, тајним гласањем. Оваква промена закона, и без промене Устава, могла би да отклони, или барем смањи, значајне статусне недостатке у судском систему Србије и пружила би могућност да буде умањен политички утицај на председнике судова. За наведену промену и увођење управно-судских већа не би била неопходна промена Устава, већ би се ово питање могло уредити и једноставним законским изменама. Штавише,

једном од радних верзија Закона о изменама и допунама Закона о уређењу судова од октобра 2012. године било је прихваћено овакво решење, али се од њега убрзо одустало.

Руковођено наведеним примерима и размишљањем о томе да ли је и, ако јесте, којим решењима могуће законима унапредити статус и функционисање судства, за шта је правни оквир већ постављен Уставом, Друштво судија се определило да анализира постоји ли и какав утицај председника суда на независност судија. Такође, имајући у виду заинтересованост политичких власти за функцију председника суда, чини се пожељним деловати проактивно и осмислити решења која би могла да отклоне или макар дисперзују политички утицај на председнике судова. У том циљу чини се разумним да се најпре анализира правни оквир којим је уређен избор и престанак функције председника суда, критеријуми на основу којих се председник суда бира, трајање мандата и надлежност. С тим у вези требало би и израдити пресек тренутног стања и притисака које трпе како председници судова, тако и судије. Ови притисци могу се дешавати унутар самог судства, јер могу потицати од колега судија и председника судова, који су и сами судије, али могу потицати и ван судства и бити вршени од извршне и законодавне власти (непосредно, или посредно путем медија и преко председника судова). Тиме би се идентификовали они аспекти који „привлаче пажњу” извршне и законодавне власти, и омогућило да се те „кризне тачке” уреде законом другачије и на начин који би отклањао, по могућству, или барем умањивао политички притисак на председнике судова.

ПРАВНИ ОКВИР

Улога, положај и надлежности председника судова на међународном плану најтемељније су обрађени у Мишљењу број 19 (2016) Консултативног већа европских судија Улога председника судова у коме су обрађени подаци о овој теми прикупљени из 38 држава чланица Савета Европе. За Републику Србију наравно, од значаја су одредбе Устава Републике Србије које се односе на избор председника суда (чл. 154, 99. став 2. тачка 3, 105. став 2. тачка 12, као и одредбе Закона о судијама (чл. 3. и 69. до 80), Закона о уређењу судова (чл. 34. до 41, 51. до 56, 70. до 76) и Судског пословника.

Од свих послова које председник суда обавља, међу којима су и ти да он представља суд и колеге судије и да обезбеђује делотворно функционисање суда и тиме побољшава услугу суда друштву, и то на начин да штити независност и непристрасност суда и судија као појединаца, код нас се као најбитнији издваја посао да се председник суда *...сйара о одржавању независности судија и улоге суда...*¹, што управо подразумева спречавање могућег политичког утицаја на судије. Да би председник суда био у стању да спречава могући политички утицај важно је да он сам буде стручан и од интегритета, тако да не буде преносник политичког утицаја на суд и судије.

Да ли ће председник суда ипак омогућавати трансмисију политичке воље на суд и судије, и у којој мери, може се анализирати кроз следеће аспекте:

- Избор председника суда;

¹ Закон о уређењу судова, *Службени гласник РС*, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 31/11, 78/11 – други закон, 101/11, 101/13, 40/15 – други закон, 106/15, 13/16, 108/16, 113/17, 65/18 – Одлука Уставног суда, 87/18, 88/18 – Одлука Уставног суда (члан 52. став 2).

- Критеријуми на основу којих се бира председник суда, при чему су од посебне важности:
 - Свест кандидата о пословима судске управе,
 - Његове управљачке способности и вештине да управља тим пословима,
- Мандат председника суда;
- Вршење функције председника суда;
- Престанак функције и разрешење председника суда;
- Надлежност председника суда.

С претходно реченим у вези, у Препоруци *CM/Rec(2010)12*² и у *Мишљењу број 1(2001) CCJE*³ наведено је: *...ишла у државама чланицама надлежна за вршење и прејоручивање именована прејоручива да уведу, објаве и сироведу објективне критеријуме, како би обезбедили да избор и каријера судија буду засновани на заслугама, имајући у виду квалификације, интелектуалне, способности и ефикасности.*

Избор председника суда

Избор председника суда уређен је Уставом Републике Србије, којим је прописано да председнике судова бира Народна скупштина⁴ већином гласова свих народних посланика⁵, на предлог Високог савета судства⁶, као и Законом о судијама (члан 71). Високи савет судства предлаже једног кандидата за избор за председника суда⁷, а Народна скупштина има могућност да тог кан-

² Видети Препоруку *CM/Rec(2010)12*, поглавље VI, ставови 44 и 45.

³ Видети Мишљење *CCJE* број 1(2001) о стандардима који се тичу независности судства и несмењивости судија, ставови 25 и 29.

⁴ Члан 99. став 2. тачка 3. Устава Републике Србије.

⁵ Члан 105. став 2. тачка 12. Устава Републике Србије.

⁶ Члан 154. Устава Републике Србије.

⁷ Члан 70. став 1. Закона о судијама, *Службени гласник РС*, бр. 116/08, 58/09 – Одлука Уставног суда, 104/09, 101/10, 8/12 – Одлука Уставног суда,

дидата изабере за председника суда или да одбије предлог и да на тај начин практично унедоглед одуговлачи са избором председника суда, као што је недавно био случај када је њен Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу одбио да се изјасни о предлогу ВСС и на тај начин продужио мандате председника судова у Србији.

Народна скупштина бира и председника Врховног касационог суда, по нешто другачијој процедури – међу судијама тог суда, на предлог Високог савета судства, али и по прибављеном мишљењу Опште седнице и надлежног одбора Народне скупштине.⁸

Овакав избор председника судова Венецијанска комисија види као ризик од политизације.⁹

121/12, 124/12 – Одлука Уставног суда, 101/13, 111/14 – Одлука Уставног суда, 117/14, 40/15, 63/15 – Одлука Уставног суда, 106/15, 63/16 – Одлука Уставног суда, 47/17, 76/21.

⁸ Чл. 144. Устава РС и 79. став 1. Закона о судијама.

⁹ Мишљење Венецијанске комисије CDL-AD(2013)005 број 709/2012 од 11.3.2013. године: 71. *Последица избора председника судова је изложен ризику полизације и може да се користи као инструмент за вршење полизичког утицаја на судије. Народна скупштина не би требало да учествује у постојећем избору председника судова. Чланове 99 и 154 Устава требало би у складу са њим изменити. Док још Устав Републике Србије овлашћује Народну скупштину да именује председнике судова, ризик од полизације би могао, ако ништа друго, да се умањи ограничавањем функције на један мандат, без могућности поновног именовања.*

Већина држава чланица Савета Европе, које у својим системима имају тела задужена за ујрављање правосудним системом (Високи савет правосуђа, Високи савет судства, Судски савет, итд), поверила је у надлежност овим телелима избор председника судова (нпр. Шпанија, Италија, Словенија, Хрватска, Бугарска, Турска, итд).

У оним државама које не предвиђају постојање судских ујравних тела, избор судија је у надлежности извршне (нпр. Аустрија, Немачка, Енглеска, Данска, Норвешка, Чешка итд.) или законодавне власти (нпр. Лихтенштајн).

У појединим државама председника суда бирају судије тог суда (нпр. Украјина, Швајцарска).

Критеријуми за избор

За председника суда, према Закону о судијама¹⁰ може бити изабран судија који се налази на сталној судијској функцији у суду истог или вишег степена, и који има изражену способност за руковођење и организацију послова у суду, а у складу са критеријумима које доноси Високи савет судства.

За председника Врховног касационог суда може бити изабран само судија тог суда.

Председник суда обезбеђује услове за вршење судске власти у конкретном суду, старајући се да очува углед, независност и непристрасност судија и суда као целине, како би грађани заиста остварили своје право на независног и непристрасног судију и суд. Да би могао да оствари ову своју дужност председник суда треба да:

- поседује храброст, ауторитет и интегритет;
- има широко искуство у суђењу;

¹⁰ Члан 69. Закона о судијама.

- буде узоран, доследан и принципијелан;
- има визију и идеје за унапређење рада;
- управља својим временом и емоцијама;
- буде предузимљив;
- препознаје приоритете;
- буде способан да открива изворе проблема и да их отклања на време;
- поседује управљачке способности и вештине
- буде у стању да благовремено доноси одлуке уз адекватну аргументацију;
- препозна потенцијале својих сарадника;
- буде способан да мотивише запослене;
- буде вешт у решавању конфликта;
- ефикасно прерасподељује задатке;
- јасно ставља до знања запосленима шта се од њих очекује;
- правовремено преноси информације неопходне за правилан и ефикасан рад;
- континуирано прати и извештава о остварењу напретка у погледу постављених циљева и на основу тога утврђује које корективне акције треба предузети (промене у организацији рада, прековремени рад или проширење броја запослених);
- утиче на развој добрих међуљудских односа између запослених, да комуникација буде позитивно усмеравајућа;
- признаје заслуге;
- обезбеди реализацију циљева на време са што мање препака и приговора;
- ради на сопственом усавршавању и још много тога.

Разнолика су решења у погледу ујореднојравних искустиа ва поводом шоа ко може бити изабран за председника суда. Док поједине системи, попут француској, албанској, катарској, ливанској и украјинској, предвиђају да судија мора бити из суда за чијеј се председника бира, дошле у нр. Аустрији, Грчкој, Италији, Немачкој и Пољској председник може пошати судија друој суда исте или више инстанце. У неким државама за председника може бити изабран и правник који није судија – Данска, Финска, Холандија.

Приликом формирања предлога за избор председника суда, Високи савет судства расписује јавни оглас¹¹ који садржи: назив суда; услове за избор председника судова прописане Законом о судијама; назив органа и адресу за подношење пријаве и рок за подношење пријаве.¹² Кандидат уз пријаву за оглас доставља личну и радну биографију и писани програм рада у коме износи своје виђење проблема о функционисању суда, начин решавања проблема и идеје за унапређење рада суда.¹³ Потом Високи савет судства прибавља оцену о судијском раду кандидата који су се пријавили на оглас за избор за председника суда.¹⁴ Пријављени кандидати у писаном програму износе своје виђење проблема у функционисању суда, начин решавања проблема и идеје за унапређење рада суда. Трочлана комисија, коју Високи савет судства образује из реда судија – изборних чланова Високог савета судства, врши проверу поднетих пријава за избор за председника суда и утврђује њихову дозвољеност, потпуност и благовре-

¹¹ Члан 47. Пословника о раду Високог савета судства, Службени гласник РС, број 29/2013, 4/2016, 91/2016, 24/2017, 7/2018, 69/2018, 38/2021 – оглас се расписује у *Службеном гласнику РС* и у дневном листу *Полићика*.

¹² Члан 48. Пословника о раду Високог савета судства.

¹³ Члан 49. Пословника о раду Високог савета судства.

¹⁴ Члан 70. став 2. Закона о судијама.

меност, прибавља оцену рада, вреднује програм рада кандидата, обавља разговор са кандидатима за председника суда и сачињава претходну листу кандидата коју доставља Високом савету судства.¹⁵ Питања на разговору се односе на мотивисаност кандидата, комуникативност, способност представљања и познавање послова судске управе. Разговор са кандидатима се тонски снима, а истом може присуствовати и јавност. Њихову способност за руковођење и организацију послова у суду Комисија Високог савета судства вреднује на основу писменог програма рада и разговора са кандидатима. Након тога комисија Високог савета судства сачињава претходну листу кандидата са завршним оценама, а у поступку се прибавља и мишљење седнице свих судија суда за који се предлаже избор председника. На основу наведених података Високи савет судства предлаже Народној скупштини једног кандидата.¹⁶

Кандидат за председника Врховног касационог суда, уз пријаву на конкурс за избор, доставља и програм унапређења рада судова у Републици Србији, који се објављује на интернет страници Високог савета судства, заједно са подацима из радне биографије кандидата.¹⁷

Мандат председника суда

Мандат председника Врховног касационог суда траје пет година и он не може бити поново биран¹⁸, док мандат осталих председника судова траје четири године и они могу бити још

¹⁵ Члан 52. Пословника о раду Високог савета судства.

¹⁶ Овај поступак детаљно је уређен Правилником о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности за избор судије на сталној судијској функцији у други или виши суд и критеријумима за предлагање кандидата за председника суда, *Службени гласник РС*, број 94/2016.

¹⁷ Члан 79. став 2. Закона о судијама.

¹⁸ Чл. 144. став 2. Устава РС и 79. став 3. Закона о судијама.

једном изабрани на функцију председника истог суда, с тим што време на које је изабран тече од дана ступања на функцију.¹⁹

По ишћању трајања мандата председника суда већина држава чланица Савета Европе се оределило за један од два најчешћа варијетета. У једном броју држава, попут Италије, Бугарске, Летоније, Хрватске итд, трајање мандата председника суда је ограничено на 4-6 година, уз могућност једног поновног избора на функцију, док је у другој групи држава трајање мандата неограничено, односно до одласка у пензију – Аустрија, Данска, Енглеска, Немачка, Кипар итд.

Вршилац функције председника суда

Вршиоца функције председника суда, поставља председник непосредно вишег суда, а вршиоца функције председника Врховног касационог суда Општа седница тог суда, у складу са чл. 73. Закона о судијама.

Обављање функције председника суда у својству вршиоца функције слаби положај вршиоца функције, јер је он свестан несигурности свог положаја, што га чини подложним различитим утицајима и нагодбама. То је био разлог због кога је законско решење о трајању оваквог стања скраћено. Наиме, до 1.1.2010. године, када је почела примена важећег Закона о судијама, ово стање могло је да траје до годину дана (члан 66. раније важећег Закона о судијама). Важећим Законом о судијама ово стање је скраћено, тако да привремено вршење функције председника суда може трајати најдуже шест месеци (члан 73. став 1).

¹⁹ Члан 72. ст. 1. и 2. Закона о судијама.

Престанак функције председника суда

Престанак функције председника Врховног касационог суда и његово разрешење уређени су Уставом и Законом о судијама, док је за председника осталих судова та област уређена Законом о судијама.

Председнику Врховног касационог суда престаје функција пре истека времена на које је изабран на његов захтев, наступањем законом прописаних услова за престанак судијске функције или разрешењем из законом прописаних разлога за разрешење председника суда.²⁰

Одлуку о престанку функције председника Врховног касационог суда доноси Народна скупштина, у складу са законом, при чему одлуку о разрешењу доноси на предлог Високог савета судства.²¹

У складу са одредбама Закона о судијама, председнику суда престаје функција: престанком судијске функције, избором за судију другог суда, на лични захтев, због укидања суда, истеком мандата и разрешењем са функције председника суда.²²

Народна скупштина разрешава председника суда, на основу предлога Високог савета судства, након спроведеног поступка у коме су утврђени разлози за разрешење.²³

Председник суда се разрешава због кршења обавеза уставовљених прописима за обављање судске управе, нарушавања начела независности судије, поступања супротно прописима о додељивању предмета, одступања од прописа којима се уређује годишњи распоред судија, тешког дисциплинског прекршаја у вршењу функције председника суда или нестручног вршења функције председника суда. Сматра се да председник суда нес-

²⁰ Члан 144. став 3. Устава.

²¹ Члан 144. став 4. Устава.

²² Члан 74. став 1. Закона о судијама.

²³ Члан 77. Закона о судијама.

тручно врши функцију председника суда када, сходно критеријумима и мерилима за вредновање рада председника судова, његов рад буде вреднован оценом „не задовољава”.²⁴

Иницијативу за разрешење председника суда може поднети свако, с тим да поступак за утврђивање разлога за разрешење председника суда покреће и води Високи савет судства. Поступак за утврђивање разлога за разрешење председника суда покреће се по предлогу председника непосредно вишег суда, седнице свих судија суда чији је председник, министра надлежног за правосуђе, органа надлежног за вредновање рада председника суда и Дисциплинске комисије.²⁵

Председник суда који не буде поново изабран, који се разреши са те функције или му функција престане на лични захтев, наставља да обавља судијску функцију. Кад судији вишег суда који је изабран за председника нижег суда престане функција председника има право да настави судијску функцију у вишем суду.²⁶

Надлежност председника суда

Надлежност председника суда треба да буде уређена законом, и то на такав начин који би председнику суда:

- омогућавао да реагује у ситуацији постојања политичког утицаја и притиска на судије. У нашем законодавству не постоје одредбе императивне природе које прописују обавезу председника суда да реагује када судије трпе политички утицај, али се ова тема ипак донекле може анализирати кроз праксу, одн. малобројне случајеве у којима је председник суда реаговао поводом наведене ситуације.

²⁴ Члан 75. Закона о судијама.

²⁵ Члан 76. Закона о судијама.

²⁶ Члан 78. Закона о судијама.

Недостатку обавезе председника суда да реагује и да се, између осталог, обрати Високом савету судства доскора је било сразмерно непостојање обавезе Високог савета судства да одговори на такво обраћање председника суда. Веће и реалне могућности у овом погледу пружене су 15. априла 2021. године, усвајањем Одлуке о изменама и допунама Пословника о раду Високог савета судства, која се односи на начин рада и одлучивања Савета у случајевима недозвољеног утицаја на рад судија и судства. Анализа би се односила на то какве су могућности председника суда да реагује на нападе на углед суда и судија.

- успостављао дужност да се уздржи од вршења утицаја на судије из личних или политичких разлога, што захтева анализу надлежности преко којих председник суда може утицати на судије, поступка и одлука које он доноси (које се не достављају судији и против којих судија нема право на правни лек, а које могу утицати на каријеру судије јер се могу одразити на вредновање рада, дисциплинску одговорност и сл):
 - о представкама и притужбама странака на рад судије (члан 55. Закона о уређењу судова),
 - о годишњем распореду послова (члан 34. Закона о уређењу судова), и слично, као у вези са
 - ситуацијама у којима долази до одређене врсте „сукоба” између председника суда и судије, а пре свега у вези са дисциплинским поступцима против судија и овлашћењем председника суда да иницира дисциплински поступак против судије, што би се анализирано случајевима из праксе.

У Србији је надлежност председника суда и уређена Законом о уређењу судова²⁷ и Судским пословником.²⁸

Председник суда суди, уколико суд има до 15 судија, са 70% судијске норме, у судовима који имају од 16 до 30 судија са 30% судијске норме, док у судовима преко 30 судија није везан нормом. Он и организује рад суда тако да суд функционише у складу са прописима и стратешким документима. Одлучује о годишњем распореду послова судија, након што прибави мишљење судија водећи рачуна о равномерној оптерећености судија, а којим именује председнике одељења.

Рад председника суда се двоструко вреднује – као судије и као председника суда, јер он руководи судском управом која:

- доноси опште акте неопходне за законито функционисање суда;
- распоређује запослене, контролише и оцењује њихов рад и одлучује о њиховим правима;
- доноси Програм решавања старих предмета;
- сачињава разне врста извештаја и анализира их;
- стара се о стручном усавршавању и обуци судија и свих запослених;
- организује рад у вези са судијама поротницима и послове везане за судске вештаке и тумаче;
- разматра притужбе и представке и прима странке;
- налаже отклањање неправилности и спречава одуговлачење у раду;
- извршава кривичне санкције;
- одлучује о заштити права на суђење у разумном року;
- о изузећима и искључењима судија, као и о одузимању предмета у законом прописаним случајевима;

²⁷ Чл. 34, 35, 37, 38. став 3, 40. до 51. до 55а, 57. став 2, 62. став 1, 64. Закона о уређењу судова и чл. 3. став 1, 5. и 6. до 14. Судског пословника.

²⁸ *Службени гласник РС*, број 110/2009, 70/2011, 19/2012, 89/2013, 96/2015, 104/2015, 113/2015, 39/2016, 56/2016, 77/2016, 16/2018, 78/2018, 43/2019, 93/2019.

- поставља браниоце и пуномоћнике малолетних лица по службеној дужности;
- представља суд у јавности;
- комуницира са непосредно вишим судовима, другим државним органима, медијима и општом јавношћу;
- контролише и одговара за финансијско и материјално пословање суда;
- обавља послове у вези међународне правне помоћи и правосудне сарадње;
- оверава исправе намењене употреби у иностранству;
- најмање једном месечно одржава седнице свих судија на којима се разматрају резултати рада судија и постојећи проблеми у раду суда, а ради заједничког и ефикасног решавања истих.
- Поред наведених послова, судске управе судова вишег ранга, односно председници ових судова:
 - у оквиру утврђивања Годишњег распореда послова распоређују судије у посебна одељења (за организовани криминал, антикорупцијска, за ратне злочине);
 - врше надзор над радом судске управе нижег суда и при нечињењу председника нижег суда доносе акте из његовог делокруга;
 - могу наложити непосредан увид у рад нижег суда, о чему се сачињава писмени извештај и
 - именују вршиоце функције председника непосредно нижег суда.

У њојединим државама Савета Европе постоје колективна тела, у оквиру сваког суда, у чију надлежност се преносе одређена овлашћења. Тако у Немачкој постоје такозвани президијуми, односно колективна тела чије чланове бирају судије предметног суда и у чијој је надлежности одлучивање о питањима распоређивања судија у одељења и већа, као и расподела предмета.

МОГУЋНОСТ ПОЛИТИЧКОГ УТИЦАЈА НА ПРЕДСЕДНИКА СУДА И УТИЦАЈА ПРЕДСЕДНИКА СУДА НА СУДИЈЕ (ПРАВНИ ОКВИР И ПРАКСА)

Могућност политичког утицаја на правосуђе преко председника судова може се посматрати из два аспекта. Први аспект је простор који Устав, закони и њихова примена пружају за политички утицај на председнике судова, а други јесте фактичка могућност председника судова да утичу на судије, будући да је крајњи циљ сваког политичког притиска на правосуђе управо утицај на доносиоце одлука – судије.

МОГУЋНОСТИ ПОЛИТИЧКОГ УТИЦАЈА НА ПРЕДСЕДНИКА СУДА

У погледу утицаја политичких власти на председнике судова најрелевантније су одредбе Устава и закона које уређују начин избора председника судова, трајање мандата, као и институт вршиоца функције председника суда.

Утицај приликом избор председника суда

Избор председника судова од стране Народне скупштине (законодавне власти) оставља простор за политички утицај на судство. Ово је препознала и Венецијанска комисија, приликом анализирања Устава Републике Србије од 2006. године, констатујући да се и уставним одредбама које прописују да Народна скупштина бира председнике судова омогућава политизација

судства. Јасан пример произвољности оваквог система и превеликог утицаја политичких власти на функционисање правосуђа је већ поменута ситуација од 4. фебруара 2020. године, када је Одбор Народне скупштине за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу, одбио да се изјасни о предлогу ВСС за избор 74 председника суда уз образложење да неколико кандидата није достојно функције председника суда, због чега није био појединачно разматран избор ниједног од предложених кандидата. Будући да је након те одлуке ланчано уследило више значајних друштвених догађаја (расписивање избора, ванредно стање због пандемије, спровођење избора, конституисање новог скупштинског сазива, формирање Владе тек 28. октобра 2020. године), таквим поступком је скупштински одбор фактички продужио „мандат” вршилаца функције председника у скоро половини судова све до 24. децембра 2020. године. На овај начин је послата снажна порука правосуђу да је политички утицај приликом избора председника не само могућ, већ и реалан.

Могући политички утицај на избор председника омогућава и то да одлуке Високог савета судства о предлагању кандидата за председника суда нису образложене на начин из ког би било јасно због чега је изабраном кандидату дата предност у односу на остале.

О томе колико су политичке власти заинтересоване за председнике судова, која заинтересованост проистиче из свести да преко председника судова могу утицати на дешавања у судству сведоче честе промене законске одредбе којом је уређен мандат председника суда. Законска одредба о дужини трајања мандата председника суда била је више пута мењана. До 1.1.2010. године важио је Закон о судијама од 2001. године²⁹ којим је, приликом

²⁹ Закон о судијама, *Службени гласник РС*, број 63/2001, 42/2002, 60/2002, 17/2003, 25/2003, 27/2003, 29/2004, 35/2004, 44/2004, 61/2005, 101/2005, 46/2006, 21/2009.

доношења тог закона 2001. године³⁰ било прописано да мандат председника суда траје пет година, уз могућност још једног избора. Затим је од 2004. године мандат председника суда скраћен на четири године, такође уз могућност још једног избора (члан 66).³¹ Исто решење задржано је и приликом доношења истоименог закона 2008. године³² али је 2013. године³³ измењено тако што је прописано да се председник суда бира на пет година и да не може бити поново изабран. Коначно, од маја 2017. године³⁴ поново је прописано да се председник суда бира на период од четири године и може бити још једном изабран на функцију председника истог суда.

Осим тога, закон омогућава председнику суда, који у току мандата наврши радни век, да му судијска функција и функција председника суда престану истеком мандата председника суда.³⁵

Околност што је истом законском изменом у мају 2017. године враћена могућност да председник суда буде још једном узастопце изабран на ту функцију и да му радни век буде продужен до истека председничког мандата, сликовито и убедљиво говори о томе да политичке власти своја законодавна овлашћења користе на тај начин да омогуће одређеним појединцима да управо они обављају функцију председника суда, и то да је обављају дуже него што им је дотадашњи правни оквир то омогућавао. То што су политичарима драгоцени управо ти председници судова, поткрепљује закључак да су они најбољи преносници политичког утицаја на судије.

³⁰ *Службени гласник РС*, број 63/2001 од 8.11.2001. године.

³¹ Закон о судијама, *Службени гласник РС*, број 44/2004 од 22.4. 2004. године.

³² *Службени гласник РС*, број 116/2008 од 22.12.2008. године (ступило на снагу 1.1.2010. године).

³³ *Службени гласник РС*, број 101/2013 од 20.11.2013. године (са ступањем на снагу наредног дана од дана објављивања).

³⁴ *Службени гласник РС*, број 47/2017 од 15.5.2017. године (са ступањем на снагу наредног дана од дана објављивања).

³⁵ Члан 74. став 2. Закона о судијама.

Утицај приликом одређивања вршилаца функције председника суда

Законодавац је институт вршиоца функције уредио³⁶ као изнуђено и привремено решење, са циљем да се *премосии* одређе на ванредна околност, попут разрешења, ступања са функције или смрти председника, до избора новог председника. Временом је међутим постала пракса да се овај институт злоупотребљава тако што се, након окончања мандата председника, именује вршилац функције председника, који је често дотадашњи председник, или онај судија који је „виђен” на месту председника и пре формалног избора, па се тек потом расписује конкурс за избор новог председника, иако се унапред знало када истиче мандат претходном председнику и није било никаквих препрека да се конкурс за избор новог распише пре краја његовог мандата. Будући да је вршилац функције постављено, а не изабрано лице, чије је постављење само привремено, без обезбеђења мандатом чије је трајање прописано законом, самим тим је подложније утицајима и нагодбама. Како је честа околност да су судије постављене за вршиоце функција уједно и кандидати за упражњено место председника, за очекивати је да буду подложнији утицајима оних који их бирају – политичким властима. Најочитији пример злоупотребе овог института је чињеница да је највишим судом у држави, Врховним касационим судом, након 6. децембра 2018. године када му је истекао петогодишњи мандат, управљао дотадашњи председник, постављен као вршилац функције председника тог суда, све до 8. априла 2021. године, када је изабрана садашња председница тог суда.

На овај начин се озбиљно угрожава легитимитет рада судова и судства уопште, отвара широк простор за политички утицај, али и јача утисак у јавности о зависности судства од политичких власти.

³⁶ Члан 73. Закона о судијама.

МОГУЋНОСТ УТИЦАЈА ПРЕДСЕДНИКА СУДА НА СУДИЈЕ

Да би политички утицај на председнике судова остварио свој циљ, он се мора на неки начин ефектуирати, а то се чини утицањем председника суда на саме судије. Простор за ефектуирање тог утицаја треба тражити у овлашћењима председника суда, односно вршилаца функције, којима се може утицати на положај и статус судија. Неадекватно одређена и превелика овлашћења у погледу судске управе сконцентрисана у личности председника судова, као и њихова злоупотреба, омогућавају вршење трансмисије политичке воље на судије. Ово се најпре може спровести путем одређивања годишњег распореда послова, расподеле предмета, одступања од редоследа пријема, поступања по притужбама на рад судија, именована вршиоца функције председника нижег суда, арбитражног подношења дисциплинских пријава против судија и слично.

Годишњи распоред послова

Одређени утицај председник суда може вршити на судије приликом утврђивања Годишњег распореда послова и расподеле предмета. Годишњим распоредом послова у суду председник одређује врсту судијског посла за сваког судију у суду, судској јединици и одељењу изван седишта суда. Он може одредити да се у суду, судским јединицама и одељењима изван седишта суда суди и предузимају судске радње само из једне или више правних области. Приликом одлучивања који ће судија радити у којој судској јединици односно одељењу изван седишта суда, председник ће посебно узети у обзир околности које утичу на ефикасност и трошкове поступка, потребан број судија за одређену правну област, као и број и врсту предмета у којима ће се

поступати.³⁷ Годишњи распоред послова и његова измена се одређују с обзиром на потребе суда и способност судије за успешно обављање послова на које се распоређује.³⁸ Изузетно, због избора новог судије, 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.³⁹ Годишњим распоредом се распоређују судије, на пример, у посебна одељења (за организовани криминал, антикорупцијска, за ратне злочине) у којима су услови рада судија другачији (прилив предмета је, због њихове сложености мањи, као и „норма”, односно број предмета који судија треба да реши – месечно и годишње, од чега зависи и оцена његовог рада и напредовање, при чему плата у појединим од ових одељења бива дупло већа у односу на судије у другим одељењима истог суда) и одређују председници одељења.

Од овог правила да се годишњи распоред прави унапред, почетком децембра текуће, за целу наредну годину, може се одступити изузетно, због избора нових судија, дужег одсуства судије, знатно повећаног или смањеног прилива предмета у току године по појединим правним областима или упражњеног судијског места, у ком случају судији може током године бити промењена правна област у којој поступа.

Пре утврђивања Годишњег распореда послова председник суда прибавља мишљење судија, а судија има право да му се врста судијског посла одређена годишњим распоредом не мења током године. Ово стога што судија има право да му се врста посла одреди тим актом и да се не мења током године.⁴⁰

³⁷ Чл. 34. став 1. Закона о уређењу судова и 46. до 48. Судског пословника.

³⁸ Члан 23. став 3. Закона о судијама.

³⁹ Члан 23. став 2. Закона о судијама.

⁴⁰ Члан 23. став 1. Закона о судијама.

Судија, у складу са Законом о уређењу судова и Законом о судијама, има право на приговор на годишњи распоред послова, а у складу са Законом о судијама и на промену врсте посла, у року од три дана од дана саопштавања на седници свих судија, о коме у року од осам (односно 15) дана одлучује председник непосредно вишег суда, односно Општа седница када је у питању приговор судије Врховног касационог суда.⁴¹

Исказано мишљење судија није обавезујуће за председника суда, а приговори на Годишњи распоред најчешће нису делотворан правни лек, јер се углавном одбијају, а и о њима одлучује опет председник, овог пута непосредно вишег суда. У пракси се дешава да се кроз измену Годишњег распореда послова поједине судије награђују, а друге кажњавају, па ово овлашћење председника суда представља један од извора утицаја на судије. Ово је посебно изражено код распоређивања у посебна одељења за организовани криминал и ратне злочине Вишег и Апелационог суда у Београду, с обзиром да судије распоређене у та одељења имају другачији статус и између осталог двоструко већу плату, па самим тим (не)распоређивање у та одељења представља озбиљну полугу за потенцијално награђивање (распоређивањем у та одељења) или кажњавање (распоређивањем из тих одељења у остала одељења истог суда) судија.

Расподела предмета и одступања од редоследа пријема

Начин расподеле предмета у суду прописан је као право судије да предмете прима према редоследу *независном од лично-сти и стварања и околности њравне ствари, да му се предмете*

⁴¹ Чл. 26. Закона о судијама и 34. Закона о уређењу судова. Постоји противречност између наведених законских одредаба у погледу рока за одлучивање о приговору, који износи осам дана према Закону о судијама, док Закон о уређењу судова прописује рок од 15 дана.

поверавају на основу распореда њослова у суду, у складу са Судским њословником, њрема редоследу унаѡред уѡврђеним за сваку календарску ѡдину, искључиво на основу ознаке и броја ѡредметиѡа и да нико нема ѡрава да судска веђа образује и ѡредметиѡа додељује мимо распореда ѡслова и редоследа ѡријема ѡредметиѡа⁴², а чиме се остварује право странке на тзв. природног судију.

Расподела предмета је детаљније уређена Судским пословником⁴³ и то тако што се новопримљени предмети најпре разврставају по хитности, врсти поступка, односно правној области, а затим распоређују према астрономском рачунању времена пријема, методом случајног одређивања судије, у складу са утврђеним годишњим распоредом послова.⁴⁴

Хитним предметом сматра се⁴⁵ предмет у коме је посебним законом одређено хитно поступање: притвор, поступци према малолетницима, кривични поступци у којима се малолетник појављује у својству оштећеног, прекршајни поступци код којих је прописана могућност извршења осуђујуће пресуде пре правноснажности, привремене мере, извршење, брачни и породични спорови, спорови у вези са јавним информисањем, стечајни поступак, сметање државине, издржавање малолетне деце, радни спорови, изборни спорови, и слично. Предмети се могу разврстати по правној области, врсти поступка, врсти спора или кривичног дела, броју учесника, броју захтева.

У поступку по правним лековима разврставање се може вршити и према датуму пријема иницијалног акта (тужбе, кривичне пријаве, непосредне оптужнице и сл).⁴⁶

Одступања од редоследа пријема прописана су чланом 25. Закона о судијама, и то само у случајевима предвиђеним зако-

⁴² Члан 24. Закона о судијама.

⁴³ Чл. 49. до 56. Судског пословника.

⁴⁴ Члан 49. Судског пословника.

⁴⁵ Члан 50. Судског пословника.

⁴⁶ Члан 54. став 2. Судског пословника.

ном, као и у случају оптерећености или оправдане спречености судије, у складу са Судским пословником (став 1). У складу са Судским пословником, судији 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 суда; ако је судији правноснажно изречена дисциплинска санкција због дисциплинског прекршаја неоправданог одуговлачења поступка, као и у другим случајевима предвиђеним законом (став 2). Одузети предмет из става 2. овог члана додељује се у рад другом судији, у складу са Судским пословником (став 3).

Одступање од редоследа, сагласно члану 54. став 3. Судског пословника, врши се посебном одлуком председника због оправдане спречености судије да поступа (привремена спреченост за рад, одсуство у складу са посебним прописима и сл.) и у случајевима престанка судијске функције, напредовања или упућивања судије у други суд или орган, промене прописа о надлежности и организацији суда, када ће се затечени предмети распоредити на начин предвиђен у члану 49. овог пословника (став 4).

На годишњи распоред послова, промену врсте посла, 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; с тим што о приговору судије Врховног касационог суда одлучује Општа седница; право на приговор због одузимања предмета има и странка, у року од три дана од дана сазнања, а одлука по приговору доноси се у року од 15 дана од дана достављања.⁴⁷

Иако је расподела предмета случајем пре свега право судије, у ситуацији када је за овај посао судске управе искључиво надлежан председник суда и када је могућност одступања од редо-

⁴⁷ Члан 26. Закона о судијама.

следа расподеле предмета недовољно прецизно уређена, у пракси се дешава да се појединим судијама одузимају предмети (или обустави прилив) без навођења конкретних разлога. На тај начин судије се стављају у неравноправне услове, јер се једнима (онима којима је обустављен прилив или су у рад добили предмете лакше за решавање) погодује на рачун других, што се даље може одразити на боље вредновање њиховог рада или брже напредовање. Поред тога, тежина предмета која се даје судијама у рад није иста, нити су још увек успостављени поуздани механизми за пондерисање њихове сложености, због чега ни расподела случајем не води нужно једнакој оптерећености судија што судије доводи у неравноправни положај.

О сложености предмета урађен је елаборат у оквиру пројекта Високог савета судства из 2011. године, који би требало и додатно унапредити. Њиме су опредељени критеријуми за оцену сложености предмета како у првостепеној тако и у другостепеној материји. За његову реализацију потребно је изменити законски оквир.

Међутим, до измене закона могуће је активирати овлашћења председника суда о вођењу помоћних књига, што је прописано чланом 50. и 54. Судског пословника, који председнику дају овлашћење да се расподела предмета врши и по правној области, врсти поступка, врсти спора или кривичног дела, броју учесника, броју захтева и сл, а у поступку по правним лековима и према датуму пријема иницијалног акта. Тиме би се, уз поштовање права на природног судију, заштитило и право судије на равномерну оптерећеност у оквиру истог суда које се такође остварује начином расподеле предмета, спречио недозвољени утицај на судију, али и обезбедило право странке да оствари судску заштиту у приближно једнаком року, без обзира на то који ће судија у суду решавати њен спор.

Притужба на рад судије

У складу са Законом о уређењу судова, право на притужбу на рад судије имају странка и странка и други учесник у судском поступку, кад сматрају да се поступак одуговлачи, да је неправилан или да постоји било какав недозвољени утицај на његов ток и исход (члан 8), а дужност да по притужби поступи, да је размотри, достави је на изјашњење судији на кога се односи и да о њеној основаности и предузетим мерама обавести подносиоца притужбе, као и председника непосредно вишег суда, у року од 15 дана од дана пријема притужбе, и да о основаности притужбе и предузетим мерама, ако је притужба поднета преко министарства надлежног за правосуђе, непосредно вишег суда или Високог савета судства, обавештава и орган преко којег је притужба поднета, има председник суда (члан 55).

Поступање судске управе по притужбама и представкама странака на рад суда и судија није прецизно и на одговарајући начин уређено.

Председник суда може да одбаци притужбу, у потпуности или у одређеном делу, ако утврди да подносилац злоупотребљава право на притужбу⁴⁸, а сматраће се да подносилац притужбе злоупотребљава право на притужбу ако притужба има увредљиву садржину или ако поднесе притужбу исте или сличне садржине о којој је претходно одлучено.⁴⁹ Ако је притужба неразумљива, председник суда ће наложити подносиоцу да је уреди у року од осам дана од дана пријема налога, а ако подносилац то не учини, одбациће притужбу.⁵⁰

⁴⁸ Члан 55. став 2. Закона о уређењу судова.

⁴⁹ Члан 55. став 3. Закона о уређењу судова.

⁵⁰ Члан 55. став 4. Закона о уређењу судова.

На исти начин поступак председника суда по притужби уређен је и Судским пословником.⁵¹ Постоји обавеза судова⁵² да посебно воде евиденцију основаних притужби, да председник прати предмете у којима је поднета основана притужба на дуго трајање поступка све до правноснажног окончања поступка и по потреби предузима мере за његово убрзање и да се на корицама предмета у којима је поднета основана притужба на дуго трајање поступка ставља штампил „хитно – основана притужба”.

Праћење поступања у предметима у којима је поднета основана притужба на дуго трајање поступка односи се и на праћење поступања нижестепеног суда по поднетој притужби када се утврди да извештај нижестепеног суда не садржи све потребне податке за оцену основаности притужбе и на захтев за допуну извештаја од нижестепеног суда и предузимање других мера ради отклањања пропуста у раду нижестепеног суда по поднетој притужби.

Неједнака оптерећеност судова и судија, и превелика оптерећеност судија у одређеним одељењима конкретних судова најчешће није последица нерада судија, већ оптерећености суда у коме он поступа. Та оптерећеност зависи од броја предмета који пристиже у конкретан суд, а тај број пак зависи од подручја суда, броја становника на том подручју, надлежности суда (стварне и месне), услова рада и број судија и запослених у суду, доступности прописа и судских одлука и других фактора. Све су то фактори на које првенствено утичу прописи које припремају и доносе законодавна и извршна власт. Због тога ни судови, а нарочито не судије, не могу сносити негативне последице неоговарајућег уређења судске мреже и надлежности, које пак узрокују превелико и неравномерно оптерећење судова и судија и продужавају време за решавање спорова у оптерећеним судо-

⁵¹ Чл. 9. и 9а Судског пословника.

⁵² Члан 9б Судског пословника.

вима у односу на мање оптерећене судове. Разумљиво је, међутим, то да парничне странке очекују да њихови спорови буду решени у разумном року, без обзира на све наведене факторе који утичу на време поступања у конкретним предметима. Због тога странке и подносе притужбе на трајање поступка. Уколико разлог трајања судског поступка лежи у наведеним околностима, а не у конкретним пропустима судије, то мора бити узето у обзир и јасно назначено, а у одлуци којом се притужба оцењује основаном мора бити јасно разграничено оно што је недостатак у судском систему од пропуста судије.

У Србији се, нажалост, у највећем броју случајева не прави разлика између функционисања и одговорности суда и рада и одговорности судије. Пракса је показала да су многи председници судова утврђивали основаност притужби у случајевима када судије, преоптерећене великом бројем предмета, уопште нису биле одговорне. Судије нису знале за такве оцене, и многе су због тога биле разрешене 2009. године. Рад судије уређује Високи савет судства, а не министар правде. Високи савет судства рад судија уређује Правилником о критеријумима, мерилима, поступку и органима за вредновање рада судија и председника судова⁵³ тако што најпре прописује критеријуме и мерила за вредновање рада судија, поступак и органе за вредновање рада судије, а затим о њему и одлучује тако што рад судије, у крајњој линији, оцењује. Од тога судији зависи и каријера и егзистенција – не само да ли ће напредовати, већ и да ли ће остати судија или ће, ако његов рад буде оцењен лошом оценом, бити разрешен. Министар правде пак доноси Судски пословник, којим уређује пословање судова, а не рад судија. Свако другачије поступање би могло утицати на положај судија, па тиме и на њихову независност, што је у супротности са уставним начелом поделе власти и независности судске власти, као и са одредбама

⁵³ *Службени гласник РС*, бр. 81/2014, 142/2014, 41/2015, 7/2016.

чл. 6. и 71. Закона о уређењу судова које забрањују коришћење јавног положаја ради утицаја на суд, као и утицај на самосталност и независност суда и судија.

Осим тога, законодавац се определио да не пропише обавезу председника суда да о основаности притужбе обавести судију на кога се она односи тако што ће и судији доставити своју одлуку, као што то већ мора да учини странци која се притужила и председнику вишег суда. Разлози добре управе захтевали би да то председник суда учини и без изричитог прописивања законом такве његове обавезе. Међутим, досадашња пракса на којој је претходно указано, и изостављање изричите дужности председника суда да и судију обавести о основаности притужбе, говоре у прилог закључку да ће судија и даље остајати без могућности да оспори оцену председника суда и да ће остати без правне заштите коју би иначе, да зна за одлуку о притужби, могао да оствари на основу члана 29. Закона о судијама којом је прописано да судија може Високом савету судства изјавити притужбу ако му је повређено право за које овим законом није предвиђен посебан поступак заштите. Због тога је Венецијанска комисија препоручила марта 2013. године⁵⁴ да се *йрецизније дефинишу овлашћења йредседника суда и минисйра йравде у йо-йледу мера на које су овлашћени у вези са йриийуждом. Иначе би мойла да насйане ойасносй у вршење судијске функције.*

Када одлучује о основаности притужбе, и посебно када одлучи да је притужба основана, председник суда констатује да ли судија поступа правилно, да ли одуговлачи поступак и да ли поступа непристрасно. Тиме председник суда посредно оцењује рад судије, мимо поступка прописаног Правилником о критеријумима, мерилима, поступку и органима за вредновање рада судија и председника судова, мимо знања судије и могућности

⁵⁴ Мишљење Венецијанске комисије бр. 709/2012 о нацрту амандмана на законе о судству Републике Србије CDL-AD(2013)005 од 8-9. марта 2013. године, став 94.

да употреби правно средство уколико сматра да је таква оцена неправилна. Та се одлука, затим, сагласно члану 73. Закона о уређењу судова, забележава у персоналном досијеу судије, а од чињеница које су наведене у персоналном досијеу судије, као и у судским уписницима, зависи оцена судије, његово евентуално напредовање, као и покретање дисциплинског поступка и дисциплинско кажњавање, све до разрешења. Тиме се судији повређује право на правично суђење, на једнаку заштиту права и на правно средство из чланова 32. и 36. Устава. Стога је веома важно да се поступање по притужбама и представкама детаљније регулише.

Избор вршиоца функције непосредно нижег суда

Члан 73. Закона о судијама прописује да *кад њредседнику суда њредстане функција, њредседник њеѡсредно вишег суда њоставља судију који врши функцију њредседника док нови њредседник суда не стѡи на функцију, а најдуже на шест месеци*. Будући да је постављање вршиоца функције по окончању мандата председника у пракси постало правило, а не изузетак, као и да се законом одређени максимум од шест месеци трајања његовог мандата углавном не поштује већ прекорачује, овлашћење да именује вршиоца функције представља озбиљну полугу у рукама председника вишег суда, којом је могуће у великој мери утицати на рад председника нижег суда.

ПРЕПОРУКЕ

Улога председника судова је да представљају судове и колеге судије, да осигурају ефикасно функционисање суда, на тај начин побољшавајући њихове услуге друштву и да врше функције из своје надлежности. У вршењу својих задужења, председници судова штите независност и непристрасност суда и судија појединаца и у сваком тренутку морају поступати као чувари ових вредности и принципа.

У односу са медијима председници судова би требало да имају у виду интерес друштва да буде информисано, такође водећи рачуна о претпоставци невиности, праву на правично суђење и праву на поштовање приватног и породичног живота свих појединаца укључених у поступке, као и о очувању поверљивости расправа. Председници судова, поступајући као чувари судске независности, непристрасности и ефикасности, требало би да и сами поштују унутрашњу независност судија у својим судовима.

Сваки управљачки модел у суду мора олакшати спровођење правде и не сме бити циљ сам себи. Председници судова се не смеју упуштати у било какве радње које могу да подрију судијску независност и непристрасност.

Како би могућност утицаја политичких власти на председнике судова и судије била сведена на минимум и отклоњени недостаци препознати у овој Анализи, Друштво судија Србије сматра умесним да наведе следеће препоруке за унапређење.

Препоруке у вези с избором председника судова

- Избор председника судова поверити Високом савету судства и предвидети да се сама одлука о избору доноси двотрећинском већином свих чланова Високог савета судства.

- У поступак избора, одабира или именованја председника суда укључити и прибављање саветодавног и нејавног изјашњавања судија односног суда.
- Прописати критеријуме, мерила и поступак на основу којих Високи савет судства, између оцењених кандидата, предлаже одређеног кандидата за председника суда.
- Прописати минимум испуњености критеријума стручности и оспособљености које треба да задовољи кандидат за председника суда, што је нарочито важно за случај да се на конкурс јави само један кандидат.
- Прописати допунске критеријуме, за случај да је стручност и оспособљеност кандидата подједнако оцењена.
- Прописати обавезу Високог савета судства да стандардизовано образложи одлуку о предлагању Народној скупштини, односно своју одлуку о избору кандидата за председника суда, нарочито доводећи је у однос са осталим кандидатима који су конкурисали.

На овај начин би се омогућило јавности да се увери да је избор заснован на заслуги, узимајући у обзир квалификације, интелигенцију, способност и ефикасност⁵⁵, односно да је за председника одређеног суда заиста изабран најбољи кандидат.

Препоруке у вези с квалификацијама које се захтевају за председника суда

Квалификације за избор за председника суда би требало да одражавају улоге и задужења које би они требало да обављају. Већа управљачка задужења захтевају више управљачких способности и вештина.

- Детаљније прописати особине које треба да има председник суда, између осталих и поседовање управљачких способности.

⁵⁵ Мишљење бр. 1 Консултативног већа европских судија.

- Прописати минимум неопходних квалификација и искуства које судија мора да поседује да би могао да буде изабран на место председника суда.
- Организовати одговарајућу обуку која би била обавезна пре ступања на функцију председника суда.

Препоруке у вези с мандатом председника

- Забранили више од два мандата у истом суду.

Препоруке у вези с вршењем функције председника

- Прописати обавезу спровођења конкурса за избор новог председника суда најкасније шест месеци пре истека мандата актуелног председника.
- Прописати да вршиоце функција именује Високи савет судства.

Препоруке у вези с расподелом предмета/редоследом пријема

- Допунити одредбе о расподели предмета корективним критеријумом сложености предмета.
- Јасно и прецизно одредити разлоге за одступање од редоследа пријема и годишњег распореда.
- Прописати обавезу председника суда да изложи конкретне разлоге одступања од редоследа пријема предмета.
- Предвидети да о приговору на годишњи распоред и расподелу предмета не одлучује председник непосредно вишег суда, већ независна комисија Високог савет судства.

Препоруке у вези с притужбама на рад судије

- Прописати обавезне елементе притужбе, у чијем недостатку би се обраћање странке или другог учесника поступка сматрало представком. Ово стога што законске одредбе прописују право на притужбу на рад суда ако се

сматра да се поступак одуговлачи, да је неправилан или да постоји било какав недозвољени утицај на његов ток и исход, што значи да би се обраћање странке суду које не садржи ове наводе требало сматрати представком чија оцена не би требало да говори о раду судије.

- Прописати обавезу председника суда да достави притужбу судији на чији рад се притужба односи и тиме му омогући да изнесе примедбе на оцену председника суда о његовом раду. Ово стога што оцена притужбе основаном чини део података које би могли да се уносе у лични лист судије, што може утицати на статус судије и његово напредовање.
- Уколико разлог трајања судског поступка лежи у околностима које нису последица конкретних пропуста судије, то мора бити узето у обзир и јасно назначено, а у одлуци којом се притужба оцењује основаном мора бити јасно разграничено трајање поступка које је узроковано недостатком у судском систему од трајања поступка узрокованог пропустом судије.
- Уједначити начин оцењивања притужби имајући у виду да су оне дефинисане као притужбе на рад суда, а не на рад судија.
- Утврдити критеријуме за одређивање броја судија у судовима који би били јавно објављени.
- Законом обавезати Високи савет судства да сваке године утврди план попуњавања судијских места за наредне две године и одреди рок у коме се мора окончати поступак избора судија од момента објављивања огласа.
- Законом утврдити и адекватне критеријуме и механизме за расподелу финансијских и људских ресурса између судова, који би били једнако доступни свим судовима.
- Прописати институционалну сарадњу у погледу послова правосудне управе између председника судова, с једне

стране, и Високог савета судства и министарства надлежног за правосуђе, с друге стране, повременим одржавањем заједничких састанака.

- Прописати обавезу органа који врше послове правосудне управе да одговоре на образложене захтеве председника судова.
- Изменити Правилник о критеријумима, мерилима, поступку и органима за вредновање рада судија и председника судова у делу који се односи на вредновање рада председника суда на начин да се:
 - вреднује управљачки учинак председника суда узимајући у обзир постојеће кадровске и техничке услове рада и
 - дефинише како се на оцену рада председника суда одражава оцена притужбе као основане на рад суда (а не и на рад судије), с обзиром да функционисање суда не зависи искључиво од председника суда.



**FONDACIJA ZA
OTVORENO DRUŠTVO**
SRBIJA