

УТИЦАЈ ДРУШТВА СУДИЈА
НА НОВИ ПРАВНИ ОКВИР СУДСТВА У
СРБИЈИ И ПРЕПОРУКЕ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ

Издавач

Друштво судија Србије



Ауџори:

Марко Дејановић

Дизајн и припрема

Денис Викић

Штампа

???

Друштво судија Србије

**УТИЦАЈ ДРУШТВА
СУДИЈА НА НОВИ
ПРАВНИ ОКВИР СУДСТВА
У СРБИЈИ И ПРЕПОРУКЕ
ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ**

2024.

1. УВОД

После великог искоракa учињеног Уставом од 1990, којим је успостављен стални мандат (до пензионисања) за судије и јавне тужиоце, уставни положај правосуђа у Србији током прве четвртине XXI века уређен је у два наврата – Уставом од 2006. и уставним променама од 2022.

Митровдански Устав од 2006.¹ донет је без спровођења јавне расправе и прибављања експертизе Венецијанске комисије Савета Европе. Мишљење о Уставу Србије CDL-AD(2007)004² Венецијанска комисија је дала тек накнадно, у марту 2007, и то не на захтев српских власти, како је уобичајено, већ на захтев Парламентарне скупштине Савета Европе, и у њему констатовала да је „мала група парламентарних вођа и експертних преовладала у иницијативи од око две недеље у циљу утврђивања компромисног текста, прихватљивог за све политичке странке укључујући и Српску радикалну странку”³ и указала на прекомерни политички утицај на правосуђе, нарочито у погледу састава правосудних савета који је „рецип за неодредану полизитизацију именованих” у правосуђу, као и на решења која би се морала променити како би се правосуђе деполитизовало. Тај и тако донет устав

¹ Акт о промени Устава, који је донела Народна Скупштина Републике Србије 30. септембра 2006, а грађани потврдили на референдуму 28. и 29. октобра 2006, проглашен је 8. новембра 2006.

² Мишљење о Уставу Србије број CDL-AD(2007)004 од 19. марта 2007, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)004-srb](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)004-srb), приступљено 29.8.2023.

³ Заинтересованима се препоручује читање језгровитог коментара професора др Ратка Марковића: Устав Републике Србије од 2006 – критички поглед, објављен као Предговор Уставу Републике Србије, ИПД Јустинијан, Београд, 2006, стр. 9-88.

(и уставни закон за његово спровођење) и на основу њега донети правосудни закони⁴, за које такође није било прибављено мишљење Венецијанске комисије, послужили су као основ за „највећу реформу правосуђа у последњих 60 година”, а у ствари, првенствено, за разрешење трећине судија и тужилаца 2009 (847 судија и преко 200 јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца)⁵. То је наводно требало да омогући брже решавање ве-

⁴ Закон о судијама, чијим је прелазним и завршним одредбама прописан реизбор судија (тзв. избор судија), заједно са Законом о уређењу судова и Законом о Високом савету судства, Законом о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава, као и Законом о јавном тужилаштву и Законом о државном већу тужилаца, *Службени гласник РС*, број 116/08, донет је 22. децембра 2008. Примена правосудних закона, уз резерве које су се односиле на правосудне савете, започета је 1. јануара 2010.

⁵ Реформа правосуђа требало је да обухвати знатно шире области и мере од персоналних. Било је планирано да се реформа спроведе путем више крупних потеза – изменом судско-организационе структуре и пратећих система, као и процесних и материјалних закона које је првенствено требало ускладити са правом Европске уније. Планирано је успостављање функционалних тела за спровођење реформе (Високи савет судства и Државно веће тужилаца), реорганизовање дотадашње правосудне мреже (са 138 општинских судова и њима пратећих јавних тужилаштава на 34 основна суда и око 100 судских јединица), смањење броја судија и судског особља (што је учињено 2007. и 2009. када је правосуђе напустило пар хиљада најiskusнијег судског особља) и смањење и измена структуре (реизбор) судија и тужилаца, судских вештака и судија поротника (које је министарка правде именовала још у лето 2008).

Међутим, ниједна од предузетих мера се није показала успешном, а многе су дале погубне резултате. Судска власт је измештена у друге службе (катастар, Агенција за привредне регистре, извршитељи, јавни бележници) и у том делу формално подређена извршној власти. У нове процесне законе од 2011. (Закон о парничном поступку, Законик о кривичном поступку, Закон о извршењу и обезбеђењу) уграђен је механизам који је приморававао судије да брзим поступањем, без суштинског и квалитетног решавања спорних односа, завршавају предмете и симулирају пружање правне заштите, пошто су у супротном могле бити повргнуте дисциплинском поступку, па и разрешењу, а парнични и кривични поступак предат је у руке странкама, одједном и супротно дотадашњем систему, јер су истражно начело и обавеза суда да утврди материјалну истину практично напуштени, а суд доведен у пасивну улогу и скоро потпуно ограничен доказним предлозима странака и њиховим жалбеним наводима.

ћег броја предмета, смањивање заостатака, равномерно оптерећење судија и судова, појевтињење правосудног система, и разбијање коруптивне спреге окривљених, њихових бранилаца, полиције, тужилаца, странака и судија.

Иако предвиђен као само једна од реформских мера, реизбор судија и тужилаца⁶ сам по себи обележио је читаву „реформу правосуђа” начином на који је спроведен и последицама које је оставио за собом. Спроведен је у поступку затвореном не само за јавност већ и за саме кандидате – судије, којима није било омогућено да изврше увид ни у свој персонални лист и податке у њему нити да буду саслушани. Одлука о томе да ли ће судија наставити да врши судијску функцију доношена је, супротно закону, без података из суда из кога потиче судија и непосредно вишег суда и без прописаног начина поређења података судија из конкретног суда и, уопште, свих судија. Коришћени су произвољни и непрописани тајни критеријуми, неусаглашени, нетачни и неодговарајући статистички подаци и подаци тајних служби и неформалних и непоузданих извора (о наводним политичким опредељењима судија, њиховим личним и породичним околностима) и злоупотребљени подаци судија о њиховом брачном и породичном статусу. Везано за судство, све то је учинио државни орган (Високи савет судства у првом саставу) у непотпуном саставу (недостајали су му члан из реда адвоката – до краја октобра 2009. и професора – до јула 2010). Рад дотадашњих судија, њихови резултати, личне и породичне околности сваког од њих „анализиран” је за мање од пет минута по сваком судији-кандидату. Изабрани су пријатељи и сродници чланова Високог савета судства без икаквог образложења о резултатима њиховог рада у односу на остале кандидате, о томе да ли су се чланови Савета изузимали приликом разматрања и од-

В. више о томе: Драгана Бољевић, *Уставни суд Републике Србије и правосудна реформа*, Досије студио, Београд, 2016.

⁶ Овај рад се првенствено бави статусом судија, иако се већина изнетог односи и на јавне тужиоце.

лучивања о избору њиховог сродника или пријатеља и на који се начин гласало. Примера ради, изабран је судија који је био преминуо, исти судија је истовремено био и изабран и разрешен, један те исти човек изабран је и за судију и за заменика јавног тужиоца, више судија је изабрано на судијске функције у два суда, или у суд за који нису конкурисали, а изабране су и судије чије је разрешење, у складу са ранијим прописима, било предложено Народној скупштини. Ниједном судији који није био изабран (и коме је стога престала судијска функција) није била достављена одлука.⁷

Све овако донете одлуке Високог савета судства најпре су поништене крајем 2010. законом⁸ којим је било прописано пре-

⁷ Представници власти сматрали су да је то што је Закон о судијама користио термин „избор судија у складу са овим законом” било довољно за закључак да се не може сматрати да је дотадашњим судијама, које нису изабране у складу са Законом о судијама, судијска функција престала разрешењем и да им стога ни не треба достављати одлуку нити да им припада право на правни лек (жалба Уставном суду), који им је иначе у таквом случају зајемчен Уставом. С тим у вези, не(ре)изабране судије су, одмах после објављивања одлуке о избору од 16. децембра 2009, поднеле уставне жалбе Уставном суду.

Након што је не(ре)изабраним судијама Високи савет судства ипак доставио одлуку од 25.12.2009, према којој: *...нису изабрани те им судијска дужностић иресџаје са 31.12.2009*” која је била идентична за сваког од њих (на 16 и по страна, од којих се првих 15 страна састојало од списка имена 837 разрешених судија, док је остатак образложења био идентичан за сваког судију), разрешене судије поднеле су жалбе Уставном суду.

Тек од средине 2010. судијама су биле достављане тзв. индивидуализоване одлуке (о престанку судијске дужности) против којих су оне изјављивале жалбу Уставном суду. Упркос томе, све до средине 2012, када је Уставни суд поништио све одлуке Високог савета судства донете у ревизији реизбора, око 100 разрешених судија није примило ту одлуку и стога никада није сазнало разлоге због кога су били разрешени.

⁸ Реч је о Закону о изменама и допунама Закона о судијама, Закону о изменама и допунама Закона о уређењу судова, Закону о изменама и допунама Закона о Високом савету судства, Закону о изменама и допунама Закона о јавном тужилаштву и Закону о изменама и допунама Закона о државном већу тужилаца. Сви закони су донети и објављени 29. 12. 2010. у *Службеном гласнику РС*, бр. 101/2010, а ступили су на снагу сутрадан по објављивању, 30. 12. 2010. До тада изјављене уставне жалбе (због престанка судијске функције без дос-

испитивање свих одлука о избору судија из децембра 2009. (тзв. ревизија реизбора). Затим је и тај процес, који су посматрачи Европске комисије описали као „изругивање правди”⁹, завршио фијаском када је средином 2012. Уставни суд поништио све одлуке Високог савета судства донете у ревизији реизбора и наложио Савету да изврши избор по пријавама судија из 2009. Ово стога што је претходно утврдио да су одлуке доношене с мањим бројем гласова од законом прописаног (шест), као и да „стари” чланови¹⁰ нису могли одлучивати о ваљаности својих одлука о (не)избору судија од 2009. нити су се њихови уздржани гласови могли прибрати гласовима против усвајања приговора, да онај ко није могао да одлучује у раду Савета није могао ни да даје Савету кворум за рад, да је кворум за рад и одлучивање морао да буде обезбеђен од нових чланова Савета, али да професор – члан Савета није могао да учествује у раду Савета јер је морао бити изузет с обзиром на решење Агенције за борбу против корупције, те да је стога Савет морао да прекине рад.¹¹

тављања било какве одлуке) и жалбе Уставном суду које су биле поднете Уставном суду, „претворене” су у приговор Високом савету судства, и достављене Савету на одлуку. То значи да је органу који је донео оспорене одлуке поверено да сам своје одлуке преиспитује. На тај начин је започета тзв. ревизија реизбора.

⁹ Између осталог, један члан Савета је ухапшен у септембру, други је поднео оставку у новембру, а Савет сам суспендовао свој рад у децембру 2011. Противречни извештаји Европске комисије о алармантном стању у правосуђу Србије били су повод крајем децембра 2011. за посланичко питање европских парламентарца комесару за придруживање о томе да ли институције Европске уније могу да верују једна другој. В. Драгана Бољевић, *Уставни суд Републике Србије и правосудна реформа*, стр. 194–220.

¹⁰ Мисли се на чланове Високог савета судства из првог сазива који су донели одлуке о „неизбору”, односно разрешењу 837 судија: Нату Месаровић, Снежану Маловић, Бошка Ристића и Дејана Ђирића.

¹¹ Након овога, у судски систем враћено је 539 судија, од чега 415 у основне судове, 98 у више, 40 у привредне судове, 7 у Привредни апелациони суд и 12 у Врховни касациони суд. Није се вратило око две стотине судија, неки зато што нису желели, неки зато што су у међувремену пензионисани, а неки су, нажалост, у међувремену и преминули.

Испоставило се да је свако од тада спроведених „реформских” решења проузроковало последице које су биле супротне циљевима и разлозима којима су законски предлози били правдани, а сва она заједно дуготрајно су дестабилизovala правосуђе и проузроковала немерљиву штету Србији. Остављајући по страни одсуство друштвене оправданости и правне утемељености таквог наопаког друштвеног експеримента, јасно је да он није обезбедио, нити је то било могуће, да боље судије буду реи-забране, а лоше разрешене. Државни губитак од најмање 44 милиона евра исплаћених разрешеним судијама на име накнаде материјалне и нематеријалне штете занемарљив је у поређењу са у међународном компромитацијом државе и много већим, опаснијим и дугорочним последицама правног насиља спроведеног над судством, чије се последице од тада мукотрпно отклањају¹².

¹² О осталим негативним последицама тзв, реформе видети: Драгана Бољевић, *Уставни суд Републике Србије и правосудна реформа*, Досије студио, Београд, 2016. стр. 19-27.

2. ПРОМЕНЕ УСТАВА У ДЕЛУ КОЈИ СЕ ОДНОСИ НА ПРАВОСУЂЕ

2.1. ПРОЦЕС

О потреби промене Устава у делу који се односи на правосуђе непрестано се говорило наредних 15 година, већ од доношења Устава од 2006. И више од тога, промене су биле планиране стратегијама реформе правосуђа од 2013. и 2018, акционим плановима за спровођење тих стратегија и за придруживање Европској унији. На томе се периодично и радило, нарочито 2013/2014, 2017/2018 и 2020/2021.

Циљ промене Устава било је јачање независности правосуђа отклањањем утицаја законодавне и извршне власти из избора судија, тужилаца и изборних чланова Високог савета судства и Државног већа тужилаца, на бази правних тековина Европске уније и препорука и стандарда Савета Европе. Међутим, тај процес није ишао глатко и једнолинијски. Како се одмицало од парламентарних избора 2012, а нарочито почев од 2014, политичке власти су све мање говориле о потреби за отклањањем политизације правосуђа, у чему им је помогала амбивалентност Европске и Венецијанске комисије.

Друштво судија је од почетка и непрестано пратило тај важан друштвени процес. Приликом разумевања начина рада Друштва судија, важно је не губити из вида да је оно, упркос томе што су његови чланови судије и што располаже угледом и доказаним успесима у залагању за независност судства, „само” удружење грађана које није имало никаква институционална овлашћења да доноси одлуке и управља тим процесом. Ипак, оно је вршило анализе стратешких докумената, пратило упредна искуства у уређењу правосудних система, као и светске

правне тековине, организовало важне, а недостајуће, стручне дебате, контактирало са Саветом Европе (нарочито са Консултативним већем европских судија и Венецијанском комисијом) и Европском комисијом, као и са међународним удружењима чији је члан¹³ и прибављало њихова мишљења, повезало се са домаћом удружењима која се залажу за владавину права и са Радном групом за Поглавље 23 Националног конвента, износило коментаре, критике и препоруке и достављало их надлежним телима у земљи и иностранству. На тај начин, током година, Друштво судија је покушавало, и у знатној мери и успело, да утиче на исход тог процеса. Пошто је реч о процесу који је, са прекидима, трајао барем деценију, на овом месту је и дат сажет преглед активности у том периоду.

У новембру 2013. Комисија за спровођење Националне стратегије реформе правосуђа за период 2013-2018 оформила је Радну групу за израду анализе уставног оквира, и у њено чланство одредила, између осталих, поред четири професора уставног права¹⁴ и представника Друштва судија Србије. До септембра 2014. године Радна група је израдила Правну анализу

¹³ Друштво судија је од 2008. члан Међународног удружења судија које окупља национална удружења судија или представника судија из 91 државе света, Европског удружења судија у оквиру њега, као и европског удружења судија и тужилаца МЕДЕЛ (*Magistrats européens pour la démocratie et les libertés*), које окупила 27 удружења судија или тужилаца из 17 европских држава.

¹⁴ Реч је о проф. др Слободану Орловићу, проф. др Ирени Пејић, проф. др Владану Петрову и проф. др Дејану Симовићу и Драгани Бољевић, тадашњој судији Апелационог суда у Београду и председници Друштва судија Србије. Осим њих, чланови Радне групе били су и: Драгомир Милојевић, председник Радне групе и председник Врховног касационог суда и Високог савета судства, др Данило Николић, заменик председника Радне групе, државни секретар у Министарству правде и државне управе, Снежана Андрејевић, судија Врховног касационог суда, Ђорђе Остојић, заменик Републичког јавног тужиоца, Бранко Стаменковић, посебни тужилац за високотехнолошког криминал, члан Државног већа тужилаца и Радован Лазић, председник управног одбора Удружења јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије.

уставног оквира о правосуђу у Републици Србији.¹⁵ Будући да је закључке из поменуте Правне анализе, у суштини, прихватило цело правосуђе у новембру 2016¹⁶, било је логично да Правна анализа, уз одређене допуне и разраду, као што је то Националном стратегијом и било планирано, постане званична платформа са које би могла да отпочне јавна расправа о променама Устава. Међутим, почев од 2014. почела су да се дешавају одступања од дотадашњих стратешких смерница, преко којих је Европска комисија прелазила и тиме се саглашавала са њима.¹⁷ Одступања су се огледала у томе што се, у вези са „штетним утицајем” политичких власти на избор судија, престала помињати извршна власт (иако је њен утицај у том процесу био несумњиво највећи) и што су „свеукупни европски стандарди” као смерница за промену устава, накнадно сужени наглашавањем да Устав треба мењати у складу са препорукама Венецијанске комисије (иако је познато да европске стандарде формулишу, и то на вишем нивоу од Венецијанске комисије, и друга тела као што су Консултативно веће европских судија при Савету Европе или Европска мрежа правосудних савета при Европској унији). Прихвативши формулацију да ће у саветима бити *барем њоловина судија и њужилаца*, Европска комисија се сагласила и са снижењем стандарда већ достигнутог Уставом од 2006. према коме су

¹⁵ 2014 Правна анализа, приступљено 29. 9. 2023.

Више о томе: Драгана Бољевић, *Зайажања о Радном њексиу амандмана на Устав Републике Србије са образложењима (референцама Венецијанске комисије) у делу који се односи на судство*, Свеске за јавно право број 31, Центар за јавно право, Сарајево, март 2018, стр. 3–19.

¹⁶ За разлику од закључака из поменуте Правне анализе, Друштво судија је, рецимо, било против чланства министра правде у саставу Високог савета судства.

¹⁷ Извештај о скринингу од 2014, позитивно мишљење о трећој верзији Акционог плана за Поглавље 23 у септембру 2015. и о самом Акционом плану за поглавље 23 у пролеће 2016.

судије чиниле већину (а не само половину) чланова у Високом савету судства¹⁸.

Средином 2017. Министарство правде је, занемаривши Правну анализу од 2014, покренуло неформални, тзв. консултативни, процес за промену Устава, без да је формулисало или изнело своје полазне основе за уставне промене (то је учинило тек током 2018, у четири сукцесивне радне верзије уставних амандмана)¹⁹. Током 2018. Венецијанска комисија се у два наврата изјаснила о радним верзијама уставних амандмана. Мишљењем CDL-AD(2018)011²⁰ од 25. јуна 2018. о нацрту амандмана на уставне одредбе о правосуђу од 25. 6. 2018 излистала је више десетина сугестија за побољшање планираних решења, да би 22. 10. 2018. године „примила к знању” Меморандум свог Секретаријата CDL-AD(2018)023²¹ и суштински прихватила његову констатацију да

¹⁸ Од 11 чланова Високог савета судства, према Уставу од 2006. године седам је судија, од којих је шест изабраних из реда судија и један судија по функцији – председник Врховног касационог суда. Слична ситуација је била и са Државним већем тужилаца.

¹⁹ Радне верзије уставних промена Министарство правде од 22. јануара, 13. априла, 11. септембра и 11. октобра 2018.

²⁰ Венецијанска комисија, *Мишљење о нацрту амандмана на уставне одредбе о правосуђу* бр. 921/2018 (Стразбур, 25. 6. 2018), ЦДЛ-АД(2018)11, превод Друштва судија Србије, приступљено 29. 8. 2023.

²¹ Меморандум Секретаријата Венецијанске комисије бр. 921/2018 ЦДЛ-АД(2018)023 од 22. 10. 2018. о сагласности нацрта амандмана на уставне одредбе о правосуђу достављен од Министарства правде Републике Србије 12. октобра 2018 (ЦДЛ-РЕФ(2018)053) са Мишљењем Венецијанске комисије *о нацрту амандмана на уставне одредбе о правосуђу*(ЦДЛ-АД(2018)11),

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)023-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)023-e), приступљено 29. 8. 2023.

О овом меморандуму – закључку Секретаријата, чланови Венецијанске комисије нису гласали, нити су доносили било какаву одлуку, већ су га само ”нотирали” (примили к знању). Супротно Статуту Венецијанске комисије и њеном Пословнику о раду, за израду експертизе нису били одређени известиоци, већ је оцену усаглашености последњег нацрта амандмана са сугестијама Венецијанске комисије од јуна 2018. године дао Секретаријат, који је административно тело, ненадлежно да се изјашњава о стручним правним питањима, и то у неубичајено кратком року од десетак дана.

је последња верзија нацрта уставних амандмана од октобра 2018. усаглашена са њеним мишљењем од јуна 2018.

Несумњиво је да је свака од поменуте четири верзије нацрта уставних амандмана од 2018. била „поправљана” у односу на претходну, а нарочито у односу на прву, којом чак није била предвиђена забрана утицаја на судије постојећа још у Душановом законнику из XIV века, као и у сваком од Устава која је савремена Србија доносила почев од XIX века. Међутим, и последња од те четири верзије садржала је мање гаранције независности судства и самосталности тужилаштва од већ важећих уставних решења. За разлику од дотадашњих уставних решења према којима Високи савет судства има већину чланова из реда судија и непаран број чланова (што му омогућава да увек донесе одлуку), као и решења да судија не може бити упућен у други суд без своје сагласности и да има право на правни лек против сваке одлуке Савета, нацрт уставних амандмана предвиђао је да Високи савет судства: има паран број чланова (десет) и само половину судија, да се распушта ако не може да донесе одлуку (што би значило да би Савет најчешће био нефункционалан, или да би био место непрестаних и непримерених калкулација и трговине), да судија може бити упућен у други суд и без своје сагласности и да нема право на правни лек против одлука Високог савета судства (осим у случају разрешења и премештаја).

И поред тога Европска комисија, прихватајући констатацију Венецијанске комисије од октобра 2018, сагласила се са оваквим решењима. У *Извештају за 2020* о Србији²² наведено је: *када је редлој за промену Устава буде усвојен, скупштински одбор треба да зайочне свој технички (sic!) посао и писања текста уставних амандмана, узимајући у обзир нацрт текста Министарства правде са усвојеним препорукама Венецијанске комисије, као и то да се Министар правде обавезао да консултује Венецијанску*

²² https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/serbia_report_2020_SR.pdf приступљено 29. 8. 2023

комисију о верзијама закона које су *йриведене крају а у којима ће бити садржане нове уставне одредбе*. На срећу, није поступљено по овом непримереном упутству да највиша државна власт (уставотворна и законодавна) само „препише” текст Устава који је сачинила извршна власт и усвоји законе већ припремљене према нацрту уставних промена као да су оне већ донете.

Процес промена Устава одложен за пар година, упркос „пожуривању” и „охрабривању” Европске уније да се то учини. Та се чињеница може објаснити, између осталог, и двома дотад незабележеним појавама у Србији. Најпре је током 2018. постигнута најшира сагласност правне струке (најеминентнијих конституционалиста, Врховног касационог суда, правосудних савета, бројних судова, судијских и тужилачких удружења и грађанских удружења која се баве заштитом људских права) да нацрт уставних амандмана од 2018. садржи решења далеко лошија од оних која већ постоје у Уставу²³ којима се додатно јача политички утицај на правосуђе, што су била потврдила и консултативна већа европских судија и тужилаца Савета Европе. Затим је, с тим у вези, правосуђе по први пут добило подршку аутентичних грађанских удружења. Јасно је било, а то су и политичке власти правилно процениле, да је у ситуацији таквог широког друштвеног консензуса било превише инсистирати на доношењу уставних решења за која су тако релевантни и утицајни друштвени субјекти закључили да погоршавају положај правосуђа.

Процес промене Устава настављен је тек после скоро две године, тада формално и у складу са уставним одредбама, образложеним предлогом за промену Устава, који је Влада поднела

²³ Консултативно веће европских судија је у два наврата током 2018, на захтев Друштва судија Србије, дало мишљење о процени усклађености са европским стандардима нових предложених амандмана на Устав Републике Србије који ће утицати на организацију судске власти, и то 4. маја и 21. децембра 2018. Преводи тих мишљења налазе се на електронској страници Друштва судија Србије: <https://www.sudije.rs/Item/Index/3>. Слично је учинило и Консултативно веће европских тужилаца, на захтев Удружења тужилаца Србије.

Народној скупштини 3. децембра 2020. Након што га је Одбор за уставна питања и законодавство размотрио 16. априла 2021. и донео одлуку да покрене активности у поступку промене Устава, Народна скупштина је 7. јуна 2021, у складу са Уставом, усвојила предлог за промену Устава двотрећинском већином. Штавише, скупштински одбор за уставна питања и законодавство је, иако то није било ни планирано ни прописано, 23. јуна формирао Радну групу за израду акта о промени Устава²⁴, како му је то раније предлагало Друштво судија Србије, чему се затим придружила и Радна група Националног конвента за поглавље 23.²⁵ Акт о промени Устава који је Народна скупштина донела 30. новембра 2021. грађани су потврдили на референдуму 16. јануара 2022. а Народна скупштина га је прогласила одлуком од 9. фебруара 2022.

²⁴ Чланови радне групе били су, осим искусних правника из стручних служби Народне скупштине, Владе и Министарства правде и председнице одбора, и Владан Петров, професор уставног права и судија Уставног суда и Бојан Милисављевић, професор међународног јавног права, међународних односа и европских интеграција, др Мирослав Ђорђевић и др Милош Станић, истраживачи сарадници Института за упоредно право, др Горан Илић, заменик републичког тужиоца и члан председништва Удружења тужилаца Србије и Драгана Бољевић, судија Апелационог суда у Београду и почасна председница Друштва судија Србије.

И овог пута, као што је то био случај и са Радном групом за анализу уставног оквира за правосуђе, од струковних удружења судија и тужилаца, представнике у радној групи имало су само Друштво судија Србије и Удружење тужилаца Србије.

²⁵ Након тринаест седница, више састанака и консултација са секретаром и известиоцима Венецијанске комисије и члановима Одбора за уставна питања и законодавство, Радна група је 3. септембра доставила одбору нацрте акта о промени Устава и уставног закона. Одбор је 6. септембра утврдио текст уставних амандмана и уставног закона за њихово спровођење ради достављања јавности и, након спроведена четири јавна слушања, 21. септембра кориговао текстове тих аката и доставио их на експертизу Венецијанској комисији. По приспећу Мишљења од 18. октобра и поновној корекцији текстова у складу са појединим препорукама, одбор је 26. октобра утврдио нову верзију наведених текстова ради прибављања поновног (хитног) мишљења Венецијанске комисије од 24. новембра.

Против уставних промена које су, у целини узевши, добра основа за унапређење положаја правосуђа, био је део проевропске опозиције који је бојкотовао изборе јуна 2020, заједно с њему наклоњеним удружењима грађана, али и антиевропски блок политичара и интелектуалаца. Ти случајни савезници против уставних промена износили су сасвим супротне разлоге због којих на референдум не треба изаћи, а ако се и изађе, због којих не треба гласати „за”. Први су претежно замерали легитимност процесу уставних промена, указујући да је атмосфера у друштву таква да ни најбољи устав не би могао да ”заштити” независност судства и да ауторитарна власт нема демократски капацитет за промену Устава. Други су страховали да ће ове уставне промене олакшати касније уставне промене (нарочито оне које би се односиле на целовитост територијаног интегритета и државног суверенитета), сматрајући да се правосуђу (које је наводно под страним утицајем) „даје” превише независности. Најмање је било речи, ако уопште, о садржини уставних решења. Пошто о промени највишег правног акта једне државе одлучује политичка власт, зависно од њене процене ситуације у држави и њених планова и приоритета, наивно је и нереално било даље инсистирање на „правом тренутку” за промену Устава. Устав је увек одраз друштвено-политичког стања у држави, а процес његове промене не може бити изолован од различитих унутрашњих и спољних утицаја, па се стога ретко дешава да удовољи кабинетски идеалним концепцијама било где у свету. Делатној и политиком незаслепљеној стручној особи неприхватљив је став да *Србији ни најбољи устав не би помогао* или да *Србији не треба делимично унапређење правосуђа*, јер такав став „осуђује” друштво на нечињење, на таворење у самопрезиру и на вечиту заваду друштвених актера. Због тога противници уставних промена, иако су суштински само они водили (анти)уставну кампању, нису убедили грађане да се на референдуму већински изјасне против уставних промена.

2.2. САДРЖИНА

Парадоксално је да је, за разлику од Митровданског устава, донетог од стране Народне скупштине са несумњивим легитимитетом, из кога је пак проистекао низ тзв. реформских мера са дугорочно штетним последицама, уставне амандмане од 2022, којима се унапређује статус правосуђа, изнедрила власт којој се замера да је ауторитарна, у Народној скупштини којој је оспораван легитимитет.

Осим у делу који се тиче организације судске власти и јавног тужилаштва као државног органа који гони учиниоце кривичних и других кажњивих дела, Устав је промењен још само у делу којим се дефинише однос три гране власти (члан 4): „Однос три гране власти заснива се на међусобном проверавању и равнотежи.” Утицај политичких власти на судску се тешко може искључити у реалности. 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 свака од њих делује у интересу свих грађана, на основу закона и у оквиру ограничења прописаних законом. То што је избор судија, председника судова и седам чланова Високог савета судства измештен из Народне скупштине и пренет у надлежност Високом савету судства одлукама Народне скупштине (о усвајању Акта о промени Устава) и грађана (на референдуму) не значи, и не треба да значи, да је прекинута свака веза Народне скупштине, као представника грађана, и судства. Пре свега, та веза није прекинута у формалном смислу јер, од 11 чланова Високог савета судства, четири бира Народна скупштина²⁶. Осим тога, Народна скупштина доноси законе којима уређује положај судија, орга-

²⁶ Улога несудијских чланова Савета није само у одлучивању, већ и у њиховом „уношењу” у Савет својих сагледавања и ставова средине из које потичу, у сагледавању судства и правосуђа и у формирању, изражавању и преношењу њихових виђења различитих питања из области судства и правосуђа.

низацију и надлежност судова и њихово функционисање, а нарочито питања у вези са статусом Високог савета судства, избором његових чланова и начином његовог 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 правила материјалног права садржаних у законима која је исто тако донела Народна скупштина. Управо због несумњивог постојања таквог утицаја законодавне и извршне власти на судску, код уређења сваког од важних питања у вези са судством политички утицај требало је снижавати на разумну меру (искључењем судске власти из односа „проверавања” од стране политичких власти), што у овом случају, није учињено.

Ипак, нови уставни оквир за правосуђе Србије представља напредак у односу на до сада важећи²⁷. Тако су га оцениле и Венецијанска комисија у поменутом Хитном мишљењу од новембра 2021.²⁸ када је констатовала да ће *уставни амандмани, ако буду усвојени, имати позитиван допринос да доведу до значајних промена у српском правосуђу, с тим што ће, разумљиво, ... многи зависити од њиховог спровођења* (став 46) и Европска комисија у Извештају о напретку за 2022²⁹: *Србија је направила важан корак усвајањем и пролашењем уставних амандмана у Скупштини у фебруару 2022. године* (страна 20).

Устав више „не познаје” тзв. пробни трогодишњи мандат судија и досадашњих заменика јавних тужилаца, а избор свих су-

²⁷ Овај рад представља прерађен рад аутора *Нови правни оквир у Србији – искорак ка независности правосуђа* сачињен поводом научно-стручног скупа Реформа правосудног система Србије одржаног у мају 2023. у организацији Правног факултета Универзитета Унион и бави се само најважнијим новинама у судском систему након промене Устава и закона.

²⁸ Венецијанска комисија, *Хитно мишљење* о ревидираном Нацрту амандмана на уставне одредбе које се тичу правосуђа CDL-PI(2021)019 од 24. новембра 2021, приступљено 17. 10. 2023.

²⁹ Европска комисија, *Извештај за 2022* SWD(2022) 338 од 12. октобра 2022, приступљено 17. 10. 2023.

дија и председника судова, јавних тужилаца и старешина тужилаштва, као и седам од 11 чланова Високог савета судства, ”измешта” из Народне скупштине и „поверава” га у надлежност саветима. У судском савету нема представника законодавне и извршне власти (председника скупштинског одбора за правосуђе и министра правде) већ четири истакнута правника, а председник Врховног суда (кога као члана по положају европски стандарди не посматрају као судијски део савета изабран од стране судија³⁰) више не може бити председник Савета. Независност судства је „појачана” гаранцијама да неће бити прекида сталности судијске функције, враћањем на ниво устава разлога за разрешење судија (чиме се јача сталност судијске функције, која је предуслов судијске независности), прецизнијим прописивањем гаранције непреместивости судија, проширењем имунитета судија не само за мишљење дато приликом доношења судске одлуке, већ и за мишљење дато у вези с вршењем судијске функције. Ова решења, уз несумњив ризик да истакнути правници буду политички профилисани (који је скоро немогуће искључити) и разумно очекивање да ће се он смањивати развојем правне културе и sazревањем схватања да је избор чланова Савета не партијски, већ државни посао, представљају погодну основу за самосталније и одговорније поступање сваког члана Високог савета судства и за функционисање Савета као независног органа, што му је и уставна „дужност”.

И у погледу тужилачке организације напуштен је концепт тзв. пробног мандата досадашњих заменика јавних тужилаца, а њихов, као и избор свих старешина тужилаштва и пет чланова савета такође је „измештен” из Народне скупштине и поверен

³⁰ Види, између осталог, Зборник стандарда о судским саветима, усвојен 2021. од стране Европске мреже правосудних савета, страна 6: <https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/Reports/The%20ENCJ%20Compendium%20on%20Councils%20of%20the%20Judiciary%20-%20adopted%20EGA%2029%20October%20Vilnius%20coverpage.pdf>, приступљено 30. 8. 2023.

Високом савету тужилаштва. Истина, у једанаесточланом Високом савету тужилаштва је пет тужилаца, један мање него досад. Чланови тужилачког савета, осим четири истакнута правника, биће и даље министар правде (са суженим овлашћењима, јер не гласа у дисциплинским поступцима против тужилаца) и Врховни јавни тужилац (кога ће и даље бирати Народна скупштина, уз новину да ће то бити чињено на предлог Високог савета тужилаштва). Иако присуство министра правде у тужилачком савету није спорно у упоредној пракси, састав тужилачког савета је заиста могао бити бољи. Међутим, промене извршене у јавно-тужилачкој организацији, за коју се мора имати у виду да није једна од три гране власти, због чега се не може очекивати да буде „пресликано судство”, ваља сагледати у целини. Искључена је могућност да старешине тужилаштва буду чланови Високог савета тужилаштва чиме се слаби персонални хирјерархијски утицај врховног тужиоца. Сам Врховни јавни тужилац не може бити председник тужилачког савета (већ ће то бити тужилац кога изаберу чланови савета), а његова руководећа функција, у односу на ранија овлашћења, ограничена је и са суженим надлежностима, нарочито у погледу утицаја на статус тужилаца. Уместо Врховног јавног тужиоца, о трајном премештају тужилаца одлучиваће тужилачки савет. Могућност привременог упућивања у више тужилаштво, која је досад примењивана широко и трајала годинама, чиме се „заобилази” процес избора у тужилаштво вишег ранга (напредовање) и искључивала свака транспарентност с тим у вези, а тужиоци тесно „везивани” за републичког тужиоца, који је на тај начин управљао њиховим каријерама, искључена је. Као ретко где у свету, тужиоцима се Уставом гарантује приговор – специфичан правни лек против (могуће) правно произвољних упутстава надређеног тужиоца (о коме одлучује Комисија Високог савета тужилаштва). И оно што је најважније, Уставом је прописано да функцију јавног тужилаштва врши не само Врховни јавни тужилац (као досад), већ да то чине и главни тужиоци и јавни тужиоци (досадашњи

заменици јавних тужилаца). Отуда, упркос томе што је један тужилац мање у Високом савету тужилаштва, уставне промене омогућавају смањење политичког утицаја на тужилаштво, повећање одговорности и самосталности јавних тужилаца, што је предуслов и да кривично судство буде делотворније.

Уставним променама, изгласаним у Народној скупштини дво-трећинском већином свих народних посланика и потврђеним гласовима грађана на референдуму, којима је Високом савету судства поверено, између осталог, да бира и разрешава све судије и председнике судова (као у Шпанији, Италији, Грчкој, на Кипру), судство је од себе отклонило приговоре недостатка легитимитета које последњу деценију политичари здушно истичу против судских система у многим европским државама (између осталих у Мађарској, Пољској, Италији), а правосудни систем је добио несумњив и снажан легитимитет од грађана.

2.3. МОГУЋНОСТИ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ

И у погледу номотехнике и у погледу садржине уставни амандмани садрже више недостатака. Поједине од номотехничких недостатака није ни било могуће отклонити с обзиром да су везани за део важећег Устава који није мењан и за који ни није извесно да ће бити мењан у скоријој будућности. Могао је бити боље уређен, а није, однос три гране власти, тако да се из односа „проверавања и равнотеже” три гране државне власти (члан 4. Устава) изостави судска власт. Могла је бити, али и даље није, дефинисана садржина судске власти, што би отежало њено вишегодишње ”измештање” у друге субјекте чије функционисање није „заштићено” гаранцијама независности (катастар непокретности, Агенција за привредне регистре, јавни бележници, јавни извршитељи). Устав и даље није поверио судској власти да располаже буџетом, или да бар у знатнијој мери утиче на судски буџет. Истина, прописивањем „отворене” надлежности Висо-

ког савета судства, Устав није ни искључио могућност да то питање буде уређено законом. Могао је бити ревидиран и положај Уставног суда, који иначе не представља део судског система, избор његових судија и, нарочито, његов однос са Врховним судом. То међутим није учињено с обзиром да је стратешким документима, у вези са процесом европских интеграција, за почетак била планирана само промена Устава у делу који се односи на судство и тужилаштво.

Најозбиљнији недостатак уставних промена, на који је указивала целокупна правничка јавност у Србији, јесте састав „петочлане комисије”, којој је дато у надлежност да изврши избор чланова правосудних савета из реда истакнутих правника (већином гласова) за случај да дође до блокаде тог избора у Народној скупштини у којој је за тај избор неопходна двотрећинска већина. Петочлану комисију чине председници Народне скупштине, Врховног и Уставног суда, заштитник грађана и Врховни јавни тужилац. Иако су чланови те комисије јавни функционери највишег ранга чији је статус уређен Уставом, састав ове комисије могао је, и требало је, да буде другачији. На то је у више наврата указивала и Венецијанска комисија. У Мишљењу од 25. јуна 2018. Венецијанска комисија је изнела више различитих могућности у погледу састава те комисије³¹. Међутим, већ 22. октобра 2018, примајући к знању Меморандум свог Секретаријата, Венецијанска комисија је констатовала да је одабрана четврта могућност (повећањем потребне већине гласова посла-

³¹ У ставу 62. овог мишљења су наведене различите варијанте састава савета. Једна је могла бити да се обезбеди пропорционални изборни систем који јемчи да и мањина у Скупштини буде у могућности да бира чланове, друга да се телима која нису под контролом власти, попут адвокатске коморе или правних факултета, пружи могућност да именују чланове, трећа да се повећа број чланова у Савету из реда судија које бирају њихове колеге (радна верзија уставних амандмана у то време предвиђала је да Савет има десет чланова од којих би пет било из реда судија), а четврта могућност би могла бити да се повећа захтев у погледу већине гласова и да се омогући петочлавној комисији да бира између кандидата који су испрва конкурисали код Народне скупштине за чланство у ВСС.

ника за избор чланова Савета у првом кругу гласања са три пентине на две трећине) и да је понуђени текст (од 12. октобра 2018) у складу са њеним препорукама. У вези са саставом петочлане комисије, *чији би избор чланова правосудних савета из реда истакнутих правника могао зависати правило, а не изузетак, те би тако од те мале комисије могао зависати састав савета, а као последица тога и састав правосуда*, Венецијанска комисија је изразила забринутост и у свом Мишљењу CDL-AD(2021)032³² од 18. октобра 2021. Међутим, као и претходни пут у 2018, у Хитном мишљењу CDL-PI(2021)019³³ о ревидираном нацрту амандмана на уставне одредбе које се тичу правосуда од 24. новембра 2021, Венецијанска комисија се сагласила, у суштини, са планираним решењем. Дакле, и поред тога што је констатовала да с обзиром да *... четири од пет чланова ове комисије дора Народна скупштина (и то не квалификованом већином), Комисија сматра да није немогуће да предложени механизам прошив блокаде у одлучивању „доведе до полизације избора ...”* (став 17), *Комисија прихвата неопходно обавезујуће или дејалне стандарде о саставу сваког механизма прошив блокаде у одлучивању, и према томе не може извести закључак о томе да предложени механизам није у складу са међународним стандардима и да се мора мењати.* (став 18). Последице саглашавања са таквим, касније и усвојеним, уставним решењем, које би се могло променити само неком наредном променом Устава, не може ублажити сугестија из става 19. Хитног мишљења према којој: *Без обзира на то, Комисија подстиче власи у Србији да настава са израживањем могућности постојања алтернативне механизма прошив блокаде у одлучивању, који би могао ублажити разлој за забринутост да он није полизички неутралан, или да оставља свакако утисак.*

³² 2021 10 18 Мишљење Венецијанске комисије о Нацрту амандмана на Устав РС, став 70. превод Друштва судија Србије, приступљено 29. 8. 2023.

³³ 2021 11 24 Хитно Мишљење Венецијанске комисије о Нацрту амандмана на Устав РС, превод Друштва судија Србије, приступљено 29. 8. 2023.

3. НОВИ ПРАВОСУДНИ ЗАКОНИ

Процес измена правосудних закона започео је 14. априла 2022. када је Министарство правде формирало две радне групе за израду радних верзија правосудних закона – једну, за законе о судству и другу, за законе о тужилаштву, које су радиле засебно³⁴.

С обзиром на изузетно кратак рок од непуну годину дана за усвајање ових системских закона, који јој је био на располагању, радна група је одлучила да одређена питања, нарочито она која се тичу евентуалног успостављања нове судске организације и надлежности судова, која су пак повезана са сложеним питањем уређења седишта и подручја судова и равномерне оптерећености судова и судија, одложи за повољнији тренутак. Остала питања, првенствено оно које се тичу обуке (почетне и сталне)

³⁴ Радна група за законе о судству се састојала од 15 чланова: Јован Ћосић, помоћник министра правде, председник, Владимир Винш, помоћник министра правде, заменик председника, Јелена Деретић, помоћник министра правде, Дарко Радојичић, помоћник директора Републичког секретаријата за законодавство, Зорана Делибашић, члан Високог савета судства, Жак Павловић, члан Високог савета судства, Снежана Бјелогрић, члан Високог савета судства и председник Друштва судија Србије, Драгана Бољевић, судија Врховног касационог суда и почасни председник Друштва судија Србије, Катарина Манојловић Андрић, судија Врховног касационог суда, Маријана Николић Миросављевић, судија Вишег суда у Београду, проф. др Никола Бодирога, редовни професор Правног факулета у Београду, проф. др Зоран Лончар, редовни професор Правног факулета у Новом Саду, др Милош Станић, научни сарадник Института за упоредно право и Наташа Јовичић и Горица Васић, адвокати у Београду.

И овог пута, само су Друштво судија Србије и Удружење тужилаца Србије, од свих удружења грађана, имали своје представнике у радним групама.

Више о процесу рада на новим правосудним законима види у: Драгана Бољевић, „*О њредсјојећим судско-орјанизационим законима у Србији*”, Актуелни проблеми у судској пракси у управном, процесном, радном и породичном праву, зборник радова, у: Предраг Трифуновић, Глосаријум, Београд 2022.

судија, јавних тужилаца, њихових приправника и помоћника, као и осталог судског особља, остављено је за уређење касније, с обзиром да је за то Уставним законом прописан рок од две године³⁵.

Непуна година дана била је на располагању за осмишљавање и формулисање измена, консултовање са Венецијанском комисијом и прибављањем њене експертизе и, истовремено, за представљање јавности планираних решења (што је учињено током септембра и октобра 2022), као и за процену корекција које је било могуће прихватити, а затим и за накнадну корекцију предложених решења, и за спровођење јавне расправе од средине децембра 2022. до средине јануара 2023. (више од 50 приспелих коментара објављено је на сајту Министарства правде, које је затим објавило и њихов сажет приказ са прегледом прихваћених решења и образложењем)³⁶. Венецијанска комисија је доставила мишљења о правосудним законима у октобру CDL-AD(2022)030³⁷ и у децембру 2022³⁸ CDL-AD(2022)042 и CDL-AD(2022)043³⁹. У складу са Уставним законом, правосудни закони донети

³⁵ У овом раду изложене су само најзначајније промене (било да оне представљају унапређења или недостатке), односно важна питања која су законима остала неуређена.

³⁶ Пошто су нацрти закона ушли у скупштинску процедуру већ 17. јануара 2023, два дана по окончању јавне расправе, део јавности отворио је питање ефеката спроведене јавне расправе.

³⁷ Opinion on Three Draft Laws Implementing the Constitutional Amendments on the Judiciary број CDL-AD(2022)030 од 21/22 октобра 2022. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2022\)030-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2022)030-e), приступљено 29. 8. 2023.

³⁸ Opinion on Two Draft Laws Implementing the Constitutional Amendments on the Prosecution Service, број CDL-AD(2022)042 од 16/17 децембра 2022, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2022\)042-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2022)042-e), приступљено 29. 8. 2023.

³⁹ Follow-up Opinion to the Opinion on Three Draft Laws Implementing the Constitutional Amendments on the Judiciary (CdL-Ad(2022)030) од 16/17. децембра 2022, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2022\)043-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2022)043-e), приступљено 29. 8. 2023.

су 9. фебруара 2023, у року од годину дана од доношења одлука о проглашењу Акта о промени Устава и Уставног закона⁴⁰.

Несумњиво је да закони садрже низ позитивних и значајних решења. Ово запажање нарочито се односи на уређење поступка избора чланова Високог савета судства, како из реда судија тако и из реда истакнутих правника, на прописивање изразите транспарентности у раду Високог савета судства и Народне скупштине приликом избора изборних чланова Савета, на успостављање права на правни лек неизабраног кандидата за судију, на разграничење послова правосудне управе између Савета и Министарства правде и успостављање контроле над пословима за које су они одговорни, на преношење у надлежност Савету да одлучује (уместо председника суда више инстанце, како је то досад чињено) о приговору судије против годишњег распореда, на обавезу председника суда да обавести и судију о основаности притужбе на његов рад, а нарочито на искључење дисциплинске одговорности судија због системских недостатака у судству и на значајно унапређени концепт система вредновања рада судија који ће потиснути „култ статистике” и подстаћи суштинско и стручно решавање спорова.

3.1. УНАПРЕЂЕЊА

Супротно уобичајеној пракси да не квалификује своја мишљења као позитивна или негативна, Венецијанска комисија констатовала је у поменутом октобарском Мишљењу (став 8) да су закони *генерално добро сѝрукѝурирани, јасно најисани и да ѝокривају све сушѝинске ѝачке које је ѝредало ѝокрѝи* и поновила је да *оѝтаје на снази укујна ѝозиѝивна оцена ревидираних*

⁴⁰ Закон о судијама, Закон о уређењу судова, Закон о Високом савету судства, Закон о јавном тужилаштву и Закон о Високом савету тужилаштва објављени су у *Службеном гласнику РС*, број 10/2023 од 9. фебруара 2023.

нацрта закона и ошћење прејорукe, а у наставку тог мишљења од децембра 2022. да: Остјају на снази укуйна йозитивна оцена ревидираних нацрта закона и ошћење прејорукe (став 8). И у пратећој информацији CDL-PI(2023)005 од 14. марта 2023. о мишљењима о правосудним законима Венецијанска комисија, сумирајући, констатује да је: .. усвајање йети закона значајан на йредак у йроцесу усајлашавања срјској йравосуђа са евројским сјандардима.

3.1.1. Унапређења у Закону о уређењу судова

У Закону о уређењу судова, који је због већ поменутих разлога најмање мењан, побољшана је систематизација прве главе која садржи основна начела. Организација и надлежност судова остала је неизмењена, осим у погледу надлежности Врховног суда, код кога су дотадашње надлежности у суђењу и ван суђења „спојене” у један члан и не помињу се више на досадашњи начин. Овако је учињено због више пута понављаних примедба Венецијанске комисије у вези с надлежношћу Врховног суда ван суђења⁴¹ да је овлашћење највишег суда да заузима смернице и

⁴¹ Венецијанска комисија се, осим у својим општим документима, као што је на пример Извештај о независности судских система део I: Независност судија CDL-AD(2010)004 од 16. марта 2010, доступно на: <https://rm.coe.int/1680700a63> (ст. 68, 71-73), као и у извештајима о правним актима појединих држава, током протеклих двадесетак година изјашњавала о овом питању више пута оцењујући правне акте Србије. У свом Мишљењу од 24. 6. 2002 експерти *Natalie Frisco*, професор Правног факултета у Ници и *Giacomo Oberto*, судија у Торину, навели су да се снажно противе систему наметнутог тумачења права. У Мишљењу број 467/2007 О нацртима закона о судијама и о уређењу судова Републике Србије CDL-AD(2008)007 од 19. 3. 2008. године наведено је: „Требало би йрецизирайти да Врховни касациони суд у йврђује йравне сјавове само у оквиру конкретной случаја; иначе би ово йредсјављало кришење начела йогеле власиши, будући да суд не може донейти ниједну одлуку ван своје надлежностии.” (став 109). У Мишљењу број 202/2012 О нацрту амандмана на законе о судству Републике Србије CDL-AD(2013)005, од 11. 3. 2013. године, у ст. 103. до 108. ВК кометарише измену члана 31. Закона о уређењу судова. 105. У сваком случају,

ставове, доноси закључке и томе слично спорно и са аспекта начела о подели власти (јер Врховни суд тиме преузима улогу законодавца) и с аспекта унутрашње независности судова и судија (јер Врховни суд поступа као „налогодавац” судијама). Иста виђења о таквом питању садржана су и у Мишљењу Консултативног већа европских судија број 20/2017 Улога судова у једнообразној примени права⁴². Будући да ово питање има и „другу страну”, која се тиче једнаког приступа правди уједначеним тумачењем и применом права⁴³, оваквим спајањем два законска члана, иако пре симболички него садржајно, започет је процес правилног уређења надлежности највишег суда у обезбеђивању правне предвидивости и сигурности, с једне стране и јачању независности судија, с друге стране. С обзиром да је у последњих десетак година било више покушаја да највиши суд задржи надлежност *ван суђења*, тако што би она била уређена било законом, било подзаконским актом (што би било неуставно), остаје да се види како ће питање уједначеног тумачења и примене права бити конкретно уређено новим Судским пословником, чија је израда у току.

Венецијанска комисија се нејативно изразила о овој методи, зато што она овлашћује Врховни касациони суд да „доноси” начелне одлуке, што може да доведе до сукоба код поделе власти. 106. Није јасно да ли Врховни касациони суд утврђује начелне правне ставове изван одређених предмета или док сироводи своје надлежности у својству касационог суда. У првом случају, овај поступак ће се сукобити са начелом о независности судства. Аргументи да се „начелни правни ставови” доносе ради исправљања најчешћих грешака до којих долази у оквиру правног система, а које из неког разлога не досегају до највишег суда, не делује исправно. Он такође не успева да објасни зашто је те грешке немогуће исправити у жалбеном или касационом поступку.

⁴² Консултативно веће европских судија, Мишљење број 20(2017): Улога судова у једнообразној примени права, <https://rm.coe.int/cjje-opinion-no-20-serbian/1680a1cac5>, приступљено 3. 9. 2023.

⁴³ У јавном простору, уместо правилних израза: *једнообразна примена права*, или *уједначено тумачење* и *примене права* укорењени се израз: *уједначавање судске праксе*, који је „увезен” из англосаксонског система и непримерен европском правном систему коме припада и Србија.

Истим законом усаглашени су разлози за измену годишњег распореда судија са изузецима од неизмењивости годишњих послова из Закона о судијама. Савету је поверено (уместо председнику суда више инстанце, као досад) да одлучује о приговору судије против годишњег распореда. Коначно је прописана дужност председника суда да обавести и судију о основаности притужбе на његов рад. Судски пословник, акт од изузетне важности за функционисање судова, чије је доношење досад било у надлежности министра правде, сада доносе заједнички Високи савет судства и министар правде.

3.1.2. Унапређења у Закону о судијама

Закон о судијама „појачава” гаранције материјалне независности судија, истина само прокламацијом, тиме што прописује да судија, осим права на плату, има и право на пензију у складу са достојанством судијске функције и одговорношћу судије. Осим тога, шире је омогућено повећање основне плате судије. Уместо досадашње могућности увећања основне плате судије који обавља функцију судије у суду у коме се не могу попунити судијска места, могуће је повећати основну плату судији који врши функцију у суду у коме је непопуњено више од 10% судијских места или у коме је знатно повећан обим посла (за 10% до 50%), сразмерно броју непопуњених места, односно обиму повећања посла. Радноправни статус и материјални положај судије реално је побољшан правом судије, под истим условима и у истом обиму које имају и остали запослени у суду, на накнаду плате за време одсуствовања са рада и на накнаду трошкова, као и на накнаду за неискоришћени годишњи одмор (поједина од тих права судија раније није имао или их је остваривао у мањем обиму).

Искључена је могућност да судија буде привремено упућен у суд вишег степена. Тиме је елиминисана „нелојална конкуренција” приликом избора за суд више инстанце (напредовање) између кандидата који је већ упућен на рад у тај суд и осталих

кандидата, а Високи савет судства се подстиче да благовремено планира и врши избор судија за судове у којима је то потребно учинити. Када већ није укинута обавеза судије да обавештава председника суда о разлозима трајања поступка (што судије, већ оптерећене великим бројем предмета, приморава да се непотребно посвећују овом временски захтевном административном послу), позитивно је што су рокови извештавања продужени: у првостепеном поступку – са три на шест месеци, а у другостепеном (у поступку по жалби) са 30 дана на три месеца. Поред већ постојећег права судије на притужбу ако му је повређено право за које тим законом није предвиђен посебан поступак заштите, прописано је и право судије на заштиту од непримерених утицаја, чија је заштита већ фактички вршена на основу позаконског акта Савета.

У погледу избора за судију унапређење представља то што је Савет дужан да са сваким кандидатом обави разговор, који има за циљ да утврди вештину комуникације, спремност за обављање судијске функције и професионални интегритет кандидата, при чему се разговор вреднује у складу са актом Савета. Прописани су и већа транспарентност поступка избора, као и правни лек против одлуке Савета о избору (жалба у року од 15 дана Уставном суду, који је дужан да донесе одлуку у року од 30 дана) на који има право онај кандидат који није изабран.

Прописивањем сврхе дисциплинске одговорности судије и председника суда учињено је јасним да упозорење или санкционисање (због непримереног понашања или пропуста у раду који угрожава ауторитет и непристрасност суда, а у циљу одржавања поверења јавности у судство) не сме угрозити судску независност, чиме је дата смерница за даље уређење и функционисање система дисциплинске одговорности. Од посебног је значаја што је у овом делу, одредбом да судија није одговоран за дисциплински прекршај који је учињен услед 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, искључена могућност да основ за позивање судије на одговорност буду структурални недостаци у судству и суштински је „уграђен” стандард из бројних међународних правних инструмената према коме су и остале гране власти одговорне за владавину права, због чега је заправо држава та која је дужна да обезбеди одговарајуће услове за правилно функционисање судства.

Нарочито значајно побољшање у Закону о судијама односи се на уређење система вредновање рада судија на сасвим новим основама. И у овом делу прописивање сврхе вредновања рада судија – процена, одржавање и унапређење квалитета рада, уз поштовање независности судије, у циљу јачања поверења јавности у рад судије и суда и забрану да омета мериторну оцену судских одлука у оцени доказа и тумачењу прописа, усмерава даље уређење читавог система вредновања (подзаконским актом Високог савета судства). С обзиром на искуства у вредновању рада судија које се формално врши од 1. јула 2015.⁴⁴ и на уочене недостатке, прописано је да вредновање обухвата све послове које обавља судија, при чему се нарочито узимају у обзир услови рада (што је у досад било у потпуности занемарено а од великог је значаја на вредновање рада конкретне судије), да се врши на сваких пет година (уместо као досад на сваке три), што је логична последица сложенијег и захтевнијег система вредновања који се успоставља и то оценом више него досад (постојаће четири оцене), које ће пружати реалнију слику о томе какав је рад конкретне судије, с тим да одлука о вредновању мора бити образложена. Решењем према коме се рад судије и председника Врховног суда не вреднује, а рад судије који је навршио 60 година живота само на лични захтев, уграђено је

⁴⁴ Правилник о критеријумима, мерилима, поступку и органима за вредновање рада судија и председника судова, *Службени гласник РС*, бр. 81/14, 142/14, 41/15, 7/16.

поверење у основе судског система које почива на чињеници да судија не би ни могао да обавља судијску функцију деценијама да није узорна и савесна особа и полази се од разумне претпоставке да ће таква особа, подједнаком савесношћу као и током целе своје каријере, наставити да обавља судијску функцију и у последњих пет година пре пензионисања, односно и у највишем суду. Поступак вредновања се заснива на принципима правичности и једнакости, врше га судије више инстанце у односу на судију чији рад вреднују (које морају бити обучене за вредновање) уз обезбеђење учешћа судије чији се рад вреднује коме је омогућен непосредан приступ извору података за вредновање, као и права на самопроцену рада, на изјашњавање о предлогу одлуке о вредновању и на правни лек против одлуке о вредновању.

Круну овог заиста великог унапређења система вредновања рада судија представља опредељење да се рад судије процењује кроз скупове квалитативних друштвених захтева (основни критеријуми) чије се постојање и испуњење очекује од судије током његовог рада. Притом, Савету је остављено да по потреби ближе пропише допунске критеријуме, као и да уреди показатеље путем којих ће се процењивати да ли рад судије задовољава, и на који начин, сваки од прописаних критеријума. С тим у вези, мерила рада се више не помињу, како би се и тиме ојачала свест о томе да је рад судије сложено интелектуално прегнуће, које се не да мерити на начин на који је то могуће с мање сложеним радом. Основни критеријуми за вредновање рада судија су: стручно знање и способност његове примене, способност аналитичког мишљења и решавања правних питања, способност за доношење одлуке у примереном року, вештина расправљања и са слушавања, способност усменог и писменог изражавања и аргументовања, способност организовања судијског посла, способност обављања задатка руководећег места и преузимање додатног посла и задужења. Прописивање оваквих разноврсних квалитативних критеријума омогућава најпре да се развије свест и

код судија и код грађана о томе какав је судија потребан да би се ваљано обављао судијски посао, а затим и да се заиста вреднују сви аспекти сложеног судијског посла и коначно стане на пут „култу статистике” који је „вредновао” решавање не спорова, већ предмета у што већем броју и што краћем времену и узроковао лошу праксу да се решавају лакши предмети и праве заостаци са предметима који не могу бити брзо решени, што је утицало на повреду права на суђење у разумном року у таквим поступцима или да се и у решавању сложенијих предмета примени површан приступ, што је знатно снижавало ниво правне заштите. Високом савету судства остављено је да својим актом пропише показатеље за сваки од ових критеријума, водећи рачуна да објективизација критеријума не значи њихово изједначавање са бројевима и статистиком. Остаје да се види како ће Савет одговорити овом важном задатку, јер ће од тога зависити даљи развој капацитета сваког судије појединачно и унапређење функционисање целог судског система.

3.1.3. Унапређења у Закону о Високом савету судства

Законом о Високом савету судства уведене су највеће новине. У погледу системских материјалних гаранција, Савет и даље самостално предлаже обим и структуру буџетских средстава за свој рад и за текуће расходе судова (осим расхода за судско особље) и располаже њима. Корак ка буџетском осамостаљивању Савета и судства представљају решења према којима Влада не може без сагласности Савета обуставити, одложити или ограничити извршење буџета Савета, односно средства из буџета опредељена за рад суда. Новоуспостављено је и решење према коме Савет, приликом предлагања буџета, иступа самостално према Министарству финансија, без потребе да претходно прибави мишљење Министарства правде, а Министарство финансија има обавезу да да образложено мишљење о предлогу буџета који даје Савет. Позитивна новина је и то што се новим

законским решењима између министра финансија, с једне стране и Савета и његове новоуспостављене Буџетске комисије, с друге стране, предвиђа процес „разговора о буџету” који је обавезан у случају када министар финансија има примедбе на предлог буџета који му достави Савет. Чак и ако се након тих консултација не постигне сагласност, прописано је да предлог буџета који је дао Савет, уколико је у оквиру опредељеног обима расхода и издатака, буде без измена укључен у нацрт, односно предлог Закона о буџету. Непостизање сагласности има за законску последицу и дужност Министарства финансија да у образложењу свог мишљења о предлогу буџета који је дао Савет наведе разлоге због којих сматра да је тај предлог неприхватљив.

Знатно је унапређен избор чланова Савета из реда судија. Продужен је рок за подношење кандидационе пријаве на 30 (са 15) дана, чиме се кандидату омогућава више времена да обезбеди своју кандидатуру. Омогућена је правичност и економичност изборног поступка, укључив и поштовање радног времена судија-бирача којима се кандидати представљају (и ограничењем рока за одустанак од кандидатуре). Уређено је право на представљање кандидата и права с тим у вези: на плаћено одсуство и на накнаду путних трошкова за представљање у седишту апелационог суда и на непосредно представљање судијама и у другом суду према врсти и степену суда. Поступак представљања кандидата стандардизован је прописивањем: утврђивања распореда представљања, 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. Прописани су начин обавештавања председника судова и судија о дану и времену одржавања избора (најкасније осам дана раније); као и дужност Изборне комисије да спроведе обуку чланова бирачког одбора; и дужност бирачког одбора да, пре Изборне комисије, а по затварању бирачког места, без одлагања сачини, потпише и достави Из-

борној комисији записник о резултату гласања, као и обавезни елементи тог записника. Такође су прописани и правни лекови због повреде изборног права (право на приговор у року од 24 часа од повреде изборног права о коме одлучује Савет у року од 48 часова, право на жалбу у року од 48 часова против решења Савета о којој одлучује Уставни суд у року од 72 часа) и уређена је ситуација када два или више кандидата добију једнак број гласова (понављање избора). Позитивно је и то што се објављивање коначних резултата судских избора врши тек после одлучивања о правним лековима или протекла рока за подношење истих.

Најзначајнија новина у Закону о Високом савету судства односи се чланове Високог савета судства из реда истакнутих правника. Према новом уставном решењу, Народна скупштина бира четири члана Савета (који и даље има 11 чланова, од којих су шест судија које бирају судије и седми председник Врховног суда по положају) међу истакнутим правницима са најмање десет година искуства у правној струци од осам кандидата које предложи одбор Народне скупштине надлежан за правосуђе после јавног конкурса, гласовима две трећине свих народних посланика. *„Члан Високог савета судства које је изабрала Народна скупштина”* мора бити достојан и не може бити члан политичке странке (остали услови за избор и неспојивост уређују се законом).

Категорија „истакнути правник” није сасвим нова у правном систему Србије. Она је постојала још у Закону о Високом савету правосуђа од 2001⁴⁵, према коме је Народна скупштина бирала једног сталног члана Високог савета правосуђа између три кандидата које предложи Врховни суд Србије, с тим што је за избор могао бити предложен „истакнути правник” који није судија,

⁴⁵ Закон о Високом савету правосуђа, *Службени гласник РС*, бр. 63/01, 42/02, 39/03, 41/03, 44/04, 61/05.

јавни тужилац или заменик јавног тужиоца⁴⁶. Истакнути правници помињу се од 2006. и у Уставу (члан 172) у вези са судијама Уставног суда. Наиме, *судија Уставног суда бира се и именује међу истакнутим правницима са најмање 40 година живота и 15 година искуства у правној струци*. Упркос томе што категорија „истакнути правник” није нова, она није била детаљније одређена, што и не чуди. Много је лакше подразумевати да је истакнути правник *стручњак хладне главе, тојлој срца и чистих руку* и критиковати сваки покушај нормирања, него уредити садржинске услове за избор и неспојивост истакнутих правника. Извесно је да би се свако од „мерила” познатости и признатости кандидата у стручној заједници (да поседује квалификације којим је вреднован његов рад, да је упознат са упоредним решењима у правосудним системима и истраживањима с њима у вези, да се током своје каријере није огрешио о правила струке, правно и етички, да није у сукобу интереса, да се не бави активно политиком и сл) могло у стварности извргнути у своју супротност.

Стога је добар приступ Закона о Високом савету судства тај што је, поред садржинских услова за избор чланова Високог савета судства из реда истакнутих правника, прописао и узорно високи ниво транспарентности поступка њиховог избора у Народној скупштини.

Кандидат за члана Високог савета судства мора: да испуњава опште услове за рад у државном органу; да има стечено високо образовање на правном факултету; да има искуство и знање од

⁴⁶ Високи савет правосуђа имао је пет сталних чланова и осам позивних чланова, судија и јавних тужилаца, од којих је шест било судија (које је брао Врховни суд Србије), а два јавна тужиоца (од којих су једног бирали заменици Републичког јавног тужиоца, а другог окружни јавни тужиоци на заједничкој седници). Стални чланови Високог савета правосуђа били су председник Врховног суда Србије, Републички јавни тужилац и министар надлежан за правосуђе, сви по дужности, један члан кога из реда адвоката бира Адвокатска комора Србије и један члан кога бира Народна скупштина.

значаја за рад правосуђа; да је достојан за обављање функције члана Савета; да није навршио 65 година живота; да не обавља судијску или јавнотужилачку функцију; да не утиче снажно на доношење политичких одлука, 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.

Транспарентност која одликује поступак избора за члана Савета из реда истакнутих правника огледа се у томе што избору претходи јавни конкурс, након кога надлежни скупштински одбор: објављује биографије кандидата који испуњавају услове за избор и распоред разговора са њима на интернет страници Народне скупштине; на јавној седници, уз учешће опште и стручне јавности, обавља разговор са кандидатима; сваки члан одбора има право да предложи кандидата за избор, а одбор разматра све те предлоге и утврђује предлог двоструког броја кандидата (осам квалификованом (двотрећинском) већином од укупног броја чланова одбора (уколико таква већина не буде постигнута, у наредном кругу потребна је тропетинска већина, а ако ни та већина не буде постигнута, предлог утврђује „петочлана комисија”⁴⁷); кандидати се представљају на јавном слушању на којем учествују представници опште и стручне јавности. Транспарентност је прописана и у раду тзв. петочлане комисије. Ако Народна скупштина не изабере све чланове Савета из реда истакнутих правника, преостале чланове, између свих кандидата који испуњавају услове за избор, бира „петочлана комисија”, већином гласова, коју сазива председник Народне скупштине, која на јавној седници разматра пријаве свих кандидата и са њима обавља за јавност отворен разговор, који се и директно пре-

⁴⁷ „Петочлану комисију” чине: председник Народне скупштине, председник Уставног суда, председник Врховног суда, Врховни јавни тужилац и Заштитник грађана.

носи путем медија, а одлуку о избору члана Савета, која мора бити образложена, доноси јавним гласањем и објављује је у „Службеном гласнику Републике Србије” и на интернет страници Народне скупштине и Савета.

Смањена је, ако не и искључена, могућност одуговлачења и обесмишљавања поступка избора чланова Високог савета судства тиме што су прецизно уређени рокови за све изборне радње, за ступање на функцију изборног члана Савета, као и ситуације и рокови за нове изборне радње у случају неступања изборног члана на функцију. Сталност судијске функције веома је појачана тиме што је Савету неопходно осам гласова за одлуку о разрешењу судија.

3.2. НЕДОСТАЦИ

Уопштено говорећи, судски закони нису уредили неколико важних корпуса питања која се тичу независности судства. Високом савету судства није поверено управљање целокупним особљем запосленим у судству. И овог пута је пропуштена прилика да се свеобухватно уреде радноправни положај судија и материјалне гаранције системске (судски буџет) и персоналне (плате и пензије судија) независности судства. Постоје и други недостаци мањег значаја, чије би отклањање ипак унапредило систем (на пример, услови за избор председника судова, другачији састав „база” из којих се бирају судије – чланови Високог савета судства и сл). На овом месту биће речи само о најкрупнијим недостацима.

3.2.1. Управљање запосленима у судству

Високи савет судства је већ Уставом од 2006. конципиран као највише тело судске управе које је Устав изричито задужио да буде независно како би јемчило и обезбеђивало независност

свим судијама и судовима. Поверавањем важних и бројних задатака у надлежност Високом савету судства уставотворац и законодавац јасно су изразили не само очекивање већ и захтев да Савет управља судским системом и да за њега буде одговоран. Тај задатак од врхунског значаја може да буде обављен с успехом само уколико се Савету „предају” задужења (која и даље има Министарство правде) да управља свим људима запосленим у судству.

Народна скупштина је, као саставни део Акта о промени Устава, објављеног у „Службеном гласнику Републике Србије”, изложила и разлоге за доношење тог акта. Између осталог: *основни разлој за доношење Акта о промени Устава Републике Србије у делу о правосуђу је тежња да се оствари темељ структурним реформама у овој области које треба да доведу до стварања ефикасније, праведније и дејолијизоване правосуђа. То је прва и нужна реформска мера у процесу стварања нормативних препорука за израђу још стабилније демократској друштва и обезбеђивања вишег нивоа владавине права, које неће бити само Уставом прокламовано начело, већ ће се остваривати и у пракси. Само независно судство у једном демократском уставном порећку, заснованом на јасно конципираној подели власти, може обезбедити објективну и доследну примену владавине права. Због тога је требало да закони о судству буду конципирани тако да омогуће да промењени Устав буде „стављен у погон”.*

То се нажалост није десило са Законом о уређењу судова. Основни недостатак тог закона је што у надлежност Високог савета судства нису пренета овлашћења за утврђивање мерила за одређивање броја судског особља, уређивање поступка пријема судијског помоћника, одређивање броја судијских приправника и уређивање поступка пријема судијских приправника, већ је тим надлежностима и даље задужио Министарство правде. Орган коме су поверене огромне надлежности за функционисање судства, као што је то Високи савет судства, мора да има

„чисту рачуницу” уколико се од њега очекује да управља судским системом и да за њега одговара. Јер у супротном постоји ризик да Високи савет судства, који је Уставом „постављен” као јемац и чувар независности целокупног судског система (судија и судова), а коме закон није поверио све неопходне ресурсе и механизме управљања судским системом, буде позиван на одговорност и за проблеме који настану због недовољних или неодговараћих људских ресурса у судству, за које Савет у ствари не одговара. С друге стране, таква ситуација представља и идеалан „алиби” за Савет, јер се одговорност за последице његовог рада скоро увек може оправдати недовољним људским и материјалним ресурсима, односно немогућношћу Савета да њима управља.

Закон о судијама и даље није на потпун начин уредио радноправни положај судија, чија су права из радног односа (на минули рад, дужину годишњег одмора и друге врсте плаћеног или неплаћеног одсуства, на здравствену и заштиту личног интегритета у случају болести или губитка радне способности, као и на друге облике заштите, на осигурање на раду, на накнаду плате и разних врста трошкова, солидарну помоћ, новогодишњи поклон, јубиларну награду, и слично) „разбацана” у законима и посебном колективном уговору, у чијем закључењу, иако се он односи и на њихова права, судије ни не учествују, већ га закључују Влада и репрезентативни синдикати запослених у правосудју.

3.2.2 Материјалне гаранције независности судства

Материјалне гаранције независности судства, како системске (што би подразумевало постојање судског буџета), тако и персоналне (што би подразумевало, у најкраћем, плате и пензије судија које би одговарале терету одговорности и достојанству функције коју обављају) нису довољно унапређене. Законске одредбе које су у принципу добродошле, које суштински представљају гаранције материјалне независности судија и су-

дова, према којима *судија има право на илајш и пензију у складу са достојанством судијске функције и одговорношћу судије, чији износ гарантује независност и материјалну сигурност судије*⁴⁸, а *средства за рад судова треба да обимом и приливом одржавају независност судске власти и омогућавају уредан рад судова*⁴⁹, тешко да су више од прокламација, с обзиром да закони не садрже конкретне одредбе којима би се реализовали и очуавали прокламовани принципи.

Иако је управљање целокупним судским буџетом од стране Савета Устав омогућио „отвореним” прописивањем надлежности Високог савета судства (члан 150. став 2), који: *осим изборних надлежности, одлучује о другим питањима полагања судија, председника судова и судија порошника и врши друге надлежности одређене Уставом и законом*, Закон о Високом савету судства није поверио Савету целокупни судски буџет. Истини за вољу, то би било могуће тек када би Савет одлучивао о свим запосленим у судству. Међутим, није извесно да ли ће се, и када би се то могло десити, нити то јасно произлази из Стратегије људских ресурса у правосуђу за период 2022–2026. године.⁵⁰

3.2.2.1. Велика смена генерација – Основни подаци о судству у Србији

Потребно је имати у виду неколико основних података о судству у Србији: 1) судије у Србији су несразмерно оптерећеније од судија у осталим државама чланицама Савета Европе, 2) судству у Србији у следећих неколико година предстоји велика „смена генерација” током које ће преко 60% садашњих судија отићи у пензију, 3) веома лош радноправни и материјални статус запослених у судству Србије је довео до алармантног недостатка

⁴⁸ Члан 5. ст. 1. и 2. Закона о судијама.

⁴⁹ Члан 86. став 2. Закона о уређењу судова.

⁵⁰ Стратегија људских ресурса у правосуђу за период 2022–2026. године, *Службени гласник РС*, број 133/21.

„подмладка” међу којим би требало бирати судије и обезбедити квалитетно и ефикасно функционисање судске власти.

Најпре, иако се чини да је наоко приближно исти број судија и данас као и 2002, јер их је 2002. радило 2.402, а 2022. – 2.503, треба имати у виду да је корпус судија у 2022.⁵¹ малобројнији за око петину у односу на 2002,⁵² јер је у садашњем корпусу судија и око 500 судија прекршајних судова, које 2002. нису биле судије. И поред тога, упркос много већем броју предмета у систему, број судија у Србији се непрестано смањује, јер их је на 100.000 становника у Србији, било: 40,4 у 2012. (све имајући у виду да је 2010. дотадашњим судијама придодато још 606 прекршајних), а 38 у 2020. години⁵³.

Ипак, упоредни подаци⁵⁴ показују да Република Србија има висок број судија на 100.000 становника (38). На крају 2022. године, од 3073 одређена судијска места у Републици Србији, ефективно је поступало 2.503 судија. Значајно мањи број судија на 100.000 становника имају државе обичајног права и оне на које је утицало француско право, међу којима су Белгија, Данска Француска, Ирска, Италија, Малта, Холандија, Норвешка, Шпанија, Шведска и Уједињено краљевство (Енглеска и Велс, Север-

⁵¹ Годишњи извештај о раду судова за 2022, <https://www.vk.sud.rs/sr-lat/go-di%C5%A1nji-izve%C5%A1taj-o-radu-sudova>, приступљено 2.9.2023.

⁵² Преглед рада Врховног суда Србије са освртом на рад подручних судова опште надлежности за 2002. годину, <https://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/Izvestaj%20o%20radu%20za%202002.pdf>, приступљено 2.9.2023.

⁵³ Извештај Европске комисије за ефикасност правосуђа Савета Европе Европски правосудни системи Евалуциони циклус 2022 (подаци од 2020): *European judicial systems CEPEJ Evaluation Report 2022 Evaluation cycle (2020 data), Part 1 Tables, graphs and analyses*, страна 48, приступљено 8. 10. 2023. За потребе овог текста коришћени су подаци из тог извештаја као и из Годишњег извештаја о раду судова за 2021. годину.

Смањење броја судија је утолико веће уколико се има у виду да се смањује и број становника (дељеник, који је у 2012. био 7.199.077, у 2022. је био 6.951.235), на [та укаује I поменути iyve[taj на страни 48..

⁵⁴ Подаци преузети са интернет странице Европске комисије за ефикасност правосуђа – СЕПЕЖ: [Quantitative Data EN | Tableau Public](#) приступљено 8.10.2023.

на Ирска, и Шкотска). Већи број судија осим у Србији постоји у Црној Гори (50) и Хрватској и Словенији (по 41) и, али је број судија већи од „просека” и у Грчкој (36), Бугарској (31), Аустрији (30), Босни и Херцеговини и Летонија (по 29), Чешкој и Мађарској (по 28), Литванији (26), Немачкој и Пољској (по 25), Северној Македонији, Румунији и Словачкој (по 24)⁵⁵. Међутим, то што неки податак, у овом случају број судија на 100.000 становника, „искаче” из просека у хетерогеном скупу какав је Савет Европе, не значи да је *a priori* негативан. Да је просек заиста оно што је реално постојеће, просечан број судија на 100.000 становника (22,2) имала би, а нема, барем једна од 47 држава чланица Савета Европе. Суштински, постоје два „блока” држава која имају судија или знатно испод или знатно изнад тог просека. Бројни су разлози различитог броја судија у европским државама – од тога ко се у којој држави сматра судијом⁵⁶, а пракса је веома различита с тим у вези, преко друштвено-историјских услова, економских могућности, броја предмета о ком се решава, начина на који је организован правни систем, до свести и навика грађана.

Поређење оптерећености судија у Србији⁵⁷ у протеклих двадесет година, указује на то да су судије данас двоструко више

⁵⁵ Исто, приступљено 8.10.2023.

⁵⁶ Европски суд за људска права у Стразбуру у одлуци *Mutu et Pechstein* против Швајцарске (представка број 40575/10 и 67474/10, 4/2/2019, став 139) одређује ко се сматра судијом. Видети стр. 45. и 47. Сепез извештаја.

⁵⁷ Поређење оптерећености судија учињено је условно, с обзиром на недовољно доступне податке и на знатне промене судског система које су, на основу Закона о уређењу судова од 2008, извршене почев од 2010. Тада су у судски систем „преведене” судије за прекршаје (њих нешто више од 600), које се до тад биле државни службеници, као и с обзиром на то да нису јавно доступни ранији подаци о раду судија судова посебне надлежности – привредних (пре 2010. – трговинских) судова.

Притом је 2022. године 203 судија свих привредних судова имало у раду 155.769 предмета, решило 129.129, док је нерешених остало 26.630 предмета. Исте године је 495 судија свих прекршајних судова имало у раду 1.135.522 предмета, решило 701.267 предмета, док је нерешених остало 434.255 предмета.

Ово условно поређење, међутим, не утиче на трендове нити на правилност закључака уопште.

оптерећене него пре двадесетак година. За разлику од 2002, судије данас и примају и решавају двоструко већи број предмета (нешто више од два милиона годишње).⁵⁸ Судије у Србији имају један од највећих прилива првостепених парничних и привредних предмета у Европи: 5,6 на 100 становника, што је више него троструко у односу на медијану од 1,8 (само Белгија и Румунија су испред Србије са 6,1 предмета на 100 становника)⁵⁹ и највећи прилив кривичних предмета од чак 26 на 100 становника (медијана је 1,5)⁶⁰. И поред тога, у Извештају Европске комисије за ефикасност правосуђа Савета Европе од 2020 (са подацима из 2018) констатовано је да су „осим за административне предмете, стилое решавања првостепенних предмета у Србији у 2018. години премашиле стилое решавања у судовима земаља Европске уније”.

Околност да почев од 2005. до децембра 2009. године није било избора судија, да је децембра 2009. разрешено њих 837, а на први мандат изабрано нешто мање од њих 300, уз око 600 судија за прекршаје, и да се до 2013. у систем вратило 539 судија разрешених 2009. године, и да су затим нови избори вршени суштински тек од 2015. године, направило је деценијски старосни јаз међу судијама. Просечна старост судија у Србији је преко 52 године. Од укупно 2.503 судија⁶¹ који су ефективно обављали судијску функцију током 2022. било је њих 969 старости између 55 и 60 година и 571 старијих од 60 година, што значи да у наредних неколико година у пензију одлази преко 60% од свих садашњих судија и да ће у том изузетно кратком временском периоду бити

⁵⁸ Године 2002. било је 2.402 судија, које су имале у раду 1.551.789 предмета, решиле 1.099.972 предмета и на крају те године нерешених предмета је остало 451.817, док је 2022. године 2.503 судија имало у раду 3.306.947 предмета, решило 2.132.305 предмета и на крају те године нерешених је остало 1.174.642 предмета.

⁵⁹ Исто, страна 131, [1680a86279 \(coe.int\)](https://doi.org/10.1680a86279), приступљено 8. 10. 2023.

⁶⁰ Исто, страна 149.

⁶¹ Одлуком о о броју судија у судовима, *Службени гласник РС*, бр. 88/15, ... 51/23 одређено је да у судовима у Србији треба да има 3073 судија.

потребно изабрати практично исто толико младих судија. Судије се у највећој мери бирају из реда судијских помоћника и, од скора, свршених полазника Правосудне академије. Број судијских помоћника и приправника у систему одређује се према броју судија⁶² и требало би да одговара броју судија, тако да у односу на укупан број судија број судијских помоћника није већи од $2/3$, а да број приправника није већи од $1/3$. Међутим, у судству има свега 1675 судијских помоћника и само десетак приправника (подразумева се да они сви не могу бити, нити треба да буду, изабрани за судије) и око 160 свршених полазника Правосудне академије. То значи да у судском систему недостаје најмање 820 судијских помоћника (штавише, њих скоро 1.400, ако се има у виду прописани број судија). Тај број је недовољан за селекцију најквалитетнијих и избор судија, нарочито када се има у виду да су за судијски позив неопходни надпросечно образовани и обучени правници.

Око трећине од 10.795 колико је било запослених у судству 2020. године, прима плату приближну минималној. Осим тога, у судству се запатио рад на одређено време, који се продужава унедоглед, па и дуже од деценију. И не само то, постао је уобичајен и волонтерски (неплаћени) рад, и то не само запослених без факултета, већ и свршених правника (судијски приправници), па и оних са положеним правосудним испитом (судијски помоћници). Такви услови рада онемогућавају запослене у судству да планирају свој и живот своје породице и решавају основна егзистенцијална питања, као што је стамбено. На лош радноправни статус запослених у судству у знатној мери су ути-

⁶² Правилник о мерилима за одређивање броја судског особља у судовима, *Службени гласник РС*, број 72/2009, 79/2009, који је донео министар правде, број судијских помоћника и судијских приправника за основни, виши и привредни суд одређује се тако што на једног судију долази по један судијски помоћник или по један судијски приправник, с тим да укупан број судијских помоћника не буде већи од $2/3$, а број судијских приправника од $1/3$ у односу на њихов укупан број (члан 3). Тај број је за прекршајни суд је нешто мањи.

цале препоруке Светске банке садржане у Функционалној анализи правосуђа у Србији⁶³ из 2013. У складу са тим препорукама и прописима који су на основу њих донети, запошљавање у правосуђу је било забрањено, плате смањене, а њихово повећање забрањено дуги низ година.⁶⁴

Турбулентне године током којих је спровођена тзв. реформа а затим отклањане њене штетне последице, одговорани захтеван посао, прекомерна оптерећеност и лош материјални положај учинило је судство, и правосуђе уопште, неатрактивним за младе особе, укључујући и правнике, коју своју будућност не виде у њему. Због тога у судству већ готово две деценије „тиња” проблем недостатка „подмлатка”. Будући да је извесно да ће у наредних неколико година настати потреба за попуњавањем великог броја упражњених места у судству, нарочито судијских, било је неопходно законима прописати таква решења којима би се рад у правосуђу учинио привлачним омогућавањем решавања финансијских и стамбених потреба, нарочито младим и квалитетним правницима, али то нажалост није учињено.

3.2.2.2. Плате судија у Србији међу најнижим у Европи

Када је реч о плати судије, која је основна гаранција његове личне материјалне независности, чињенице говоре да је материјални положај судија у Србији један од најлошијих у Европи, јер судије у Србији, одмах иза Молдавије и Северне Македоније, имају најниже плате у Европи.

⁶³ Функционална анализа правосуђа у Србији, <https://www.mdtfss.org.rs/data/pub/sjfr/sr/Funkcionalna-analiza-pravosudja-u-Srbiji.pdf>, приступљено 2. 9. 2023.

⁶⁴ Закон о умањењу нето прихода лица у јавном сектору „Службени гласник РС”, број 108/13 примењиван је од 1. јануара 2014. па до 1. новембра те године, а од тад па до 01.01.2020. године се примењивао Закон о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава, „Службени гласник РС”, број 86/2019. којим је било забрањено било какво повећање плата.

Извештај Европске комисије за ефикасност правосуђа Савета Европе Европски правосудни системи Евалуциони циклус 2022 (подаци од 2020)⁶⁵ (у даљем тексту: СЕПЕЖ Извештај) показује да је у Србији просечна годишња плата износила 8.471 евра, нето годишња плата судије 11.410 евра, а да је однос нето годишње плате судије и просечне годишње плате (у наставку: ПГП) 1,9⁶⁶. Податак да свега 11 држава (од 47 посматраних) има мањи однос нето годишње плате судије и просечне годишње плате од оног који је у Србији не би био тако узнемирујући када се не би знало да су то: 1 Немачка (са ПГП од 52.464 евра), 1,1 Монако (са ПГП од 43.889 евра), по 1,3 Француска (са ПГП од 34.495 евра) и Холандија (са ПГП од 62.700 евра), по 1,5 Луксембург (са ПГП од 63.015 евра) и Словенија (са ПГП од 22.300 евра), по 1,6 Аустрија (са ПГП од 35.072 евра), Белгија (са ПГП од 41.938 евра) и Финска (са ПГП од 43.140 евра), 1,7 Мађарска (са ПГП од 12.901 евра), 1,8 Италија (са ПГП од 31.233 евра).⁶⁷ Очигледно је да је реч о знатно богатијим државама од Србије, због чега код њих мањи однос између судијске и просечне годишње зараде ни у ком случају не угрожава добар материјални положај њихових судија.

Ситуација је још јаснија када се плата посматра у реалним вредностима. Тако посматрано, мању просечну нето годишњу плату од судија у Србији (11.410 евра) имају судије у свега три европске државе: у Северној Македонији (10.981 евра), Молдавији (10.041 евра) и Грузији (9.540 евра). Посматрано у региону, судије у Србији имају другу најнижу нето плату у односу на 47 држава чланица Савета Европе, јер су плате њихових колега:

⁶⁵ Извештај Европске комисије за ефикасност правосуђа Савета Европе Европски правосудни системи Евалуциони циклус 2022 (подаци од 2020) (у даљем тексту: СЕПЕЖ Извештај): European judicial systems CEPEJ Evaluation Report 2022 Evaluation cycle (2020 data), Part 1 Tables, graphs and analyses.

⁶⁶ Изнети подаци се односе на плате судија у судовима прве инстанце, а који по броју чине укупно 65% свих судија у Србији.

⁶⁷ Исти Сепеж Извештај, стр. 13. и 80. приступљено 8.10.2023.

25.285 евра у Румунији, 22.491 евра у Бугарској, 20.568 евра у Словенији, 17.790 евра у Хрватској, 16.776 евра у Албанији, 16.268 евра у БиХ, 15.534 евра у Мађарској и 12.216 у Црној Гори.⁶⁸ При овоме не треба губити из вида да ниска просечна плата не забрањује већ подразумева да грађани остварују и додатне приходе, док је, због достојанства функције коју обављају и потребе да буду не само непристрасни, већ и да одају утисак непристрасности, како би грађани имали право на правично суђење, судијама забрањено да се баве додатним послом.

Дакле, сасвим је очигледно да су плате судија у Србији забрињавајуће ниске. На лошу материјалну ситуацију и проблеме које она последично може да проузрокује указује и Венецијанска комисија у поменутом мишљењима CDL-AD(2022)030 21/22 октобра 2022 (ставови 12-14, 35, 36, 90) и CDL-AD(2022)0430д 19. децембра 2022. године (став 52).

3.2.2.2. Узроци садашњег стања

Показало се да је извршна власт била непремостива препрека бољим законским решењима, преко Министарства правде – у погледу стављања свих запослених у судству под управу Високог савета судства и Министарства финансија – у погледу материјалног положаја судија, последично и осталих запослених у судству.

Министарство финансија, па стога и политичке власти, сматрају да су судије, и остали запослени у судству, исто што и остали запослени у јавном сектору. Накнадно је постало јасно да се држава погодбама, а у ствари пристајањем на услове новог двогодишњег аранжмана са Међународним монетарним фондом, који је уговоран управо током рада на судским законима, а

⁶⁸ Подаци преузети са интернет странице Европске комисије за ефикасност правосуђа – СЕПЕЖ: [Quantitative Data EN | Tableau Public](#) приступљено 8. 10. 2023.

које издвајања за плате запослених у јавном сектору ограничава на до 10% од бруто националног дохотка, определила за друге приоритете, међу којима ни овог пута није било конкретно јачање независности судства. Међутим, чак и кад се тако посматра, од укупно 600.553 запослених у јавном сектору у 2020. години судија је било 2.570, што значи мање од 0,43%, док је судија и осталих запослених у судовима (10795) било 2,2% од укупног броја запослених у јавном сектору. Пошто је број запослених у судству занемарљив у односу на укупан број запослених у јавном сектору, и у условима важећег аранжмана са Међународним монетарним фондом, могло би се наћи простора за повећање плата запослених у судству другачијим приступом платама, којим би се плате судија везивале за просечну нето зараду у Републици. Одбијање да се такав приступ размотри и усвоји означава недостатак политичке воље за обезбеђење стварних услова за материјалну независност судства. Такав став суштински значи да извршна и законодавна власт не прихватају да су судије носиоци независне државне власти у Уставом успостављеном систему поделе власти и да је за стварну независност те гране државне власти неопходно да плате судија не зависе од политичких власти (извршне и законодавне), већ од објективних околности у друштву, за шта погодно мерило може бити просечна нето зарада у Републици.

Штавише, и не нужно везано с поменутиим аранжманом, током усвајања закона одустало се и од доброг прелазног решења постојећег у предлогу Закона о Високом савету судства, према коме је, у ситуацији између министра финансија и Савета, била прописана дужност министарства финансија да укључи у нацрт закона о буџету коначан предлог буџета Савета, без измена, као и дужност Владе да такав предлог, без измена, укључи у предлог закона о буџету, с тим да у образложењу предлога закона о буџету наведе разлоге због којих сматра да предлог буџета Савета није прихватљив. Тиме је пропуштена прилика да се успостави пракса јавне расправе у Народној скупштини, ојача свест у дру-

штву о функционисању судског (и уопште, правосудног) система, предусловима за добро функционисање тог система и одговорности и других грана власти, а не само судске, за функционисање правне државе, као и да се започне са сагледавањем судске власти као једне од три равноправне државне власти и тиме значајно допринесе подизању нивоа правне културе.

На лош материјални положај судија, скору „велику смену генерација”, а тиме и на потребу да се судство учини атрактивнијом професијом чиме би била обезбеђена боља селекција оних који би требало да обављају судијску функцију указала је Венецијанска комисија у оба мишљења о законима, и у оном од октобра (ставови 12. до 14) и у оном од децембра 2022 (став 52).

Уколико у најскорије време не буде отклоњен пропуст који се односи на то да нису прописана конкретна решења којима би „оживеле” материјалне гаранције независности, реално је очекивати наступање, пре или касније, разноврсних негативних ланчаних реакција у правосуђу. То значи да ће опадати квалитет судијског кадра и да спорови неће бити решавани у потребном броју и пожељном брзином, а ако и буду решавани у краћем времену, да то неће бити квалитетом који одговара очекивањима грађана, што ће све угрожавати право грађана на правично суђење у разумном року и поткопавати поверење у правосуђе.

3.2.3 Мешовити састав Високог савета судства

Закони нису могли да мењају оквир који је поставио Устав прописивањем састава Високог савета судства, избора четири његова члана у Народној скупштини из реда истакнутих правника и двотрећинске већине којом се то чини, као и састава тзв. петочлане комисије као механизма за деблокаду избора. Међутим, постојала је могућност, која није искоришћена, да се законима пропише решење које би поузданије обезбеђивало да четири несудијска (лаичка) члана Савета не буду хомогена група политичких истомишљеника, већ да буду, у мери у којој је то

могуће, друштвени представници који нису били активни у политици извесно време пре кандидовања. На пример, могло се поделити за решење да се један број чланова Савета из реда истакнутих правника бира на предлог „позиције” а други на предлог „опозиције”, или да их бирају факултети, адвокатура, па и удружења грађана.

Приликом спровођења јавног конкурса за избор члана Савета кога бира Народна скупштина, лако је замислива ситуација да се погрешно (случајно или намерно) приликом оцењивања благовремености или дозвољености, па и потпуности, поднете пријаве и тиме одређени кандидат елиминише из процеса. С тим у вези нема јасног разлога због чега за такву ситуацију није прописан правни лек, по узору на онај који је прописан у случају конкурисања кандидата из реда судија.

Код услова за избор кандидата за члана Савета кога бира Народна скупштина услов неспојивости – да кандидат није члан политичке странке већ у моменту подношења пријаве на конкурс могао је допринети смањењу политичког утицаја на правосуђе, што је и било разлог за промену Устава. Језичко тумачење одредбе члана 151. став 8. Устава („Члан Високој савешта судства којеј је изабрала Народна скупштина не може бити члан политичке странке”) према коме кандидат може да буде члан политичке странке све дотле док не буде (евентуално) изабран за члана Савета, значило би да је реално да се такав кандидат, код кога је политички „инстинкт” јачи од уобичајеног (тако да се сврстао уз одређену политичку опцију учлањењем у политичку странку) од избора у Савет може уздржати од политике у свом размишљању и деловању у Савету. Уколико би се такво тумачење уставне норме применило и на став 7. члана 151. Устава, којим је прописано да „члан Високој савешта судства којеј је изабрала Народна скупштина мора бити достојан”, дошло би се до апсурдног и неприхватљивог закључка да особа која је до избора била недостојна, самим избором постаје достојна. Јасно је да би се циљ промене Устава поништио таквим тумачењем

Устава, упркос смерницама за тумачење које садржи Акт о промени Устава⁶⁹. О томе како треба тумачити устав чувени професор уставног права др Ратко Марковић каже: *Суштина уставна је у томе да сузбија самовољу власти (реч „уставна” значи заустављање, задржавање). Уз то, правник се не може помирићи с тврђом да у уставу постоје разлике и неодређени појмови. И ако их има, оклонити се тумачењем уставна. Да је друкчије, право не би било посебна професија, него би правник могао бити сваки њисмени човек. Међу правницима, само правник „параграфлија” своди устав на параграфе. Устав нису само сви његови чланови, него су устав и идеје (либерални поредак), дух (легишимност и ограничење власти), начела (грађанска сувереност, владавина права, одела власти, највећа правна јемства људских права).*⁷⁰

Због тога су могли бити прописани услови неспојивости према којима се не би могли сматрати подобним кандидатима дотадашњи јавни функционери, чланови Владе или чланови политичких партија са руководећом улогом или њихови блиски сродници, супружници или партнери, или кандидати који су били чланови политичке странке, на функцијама у органима који доносе прописе и органима извршне власти најмање три године пре кандидатуре, што би се доказивало овереном изја-

⁶⁹ Акт о промени Устава Републике Србије, са образложењем као његовим саставним делом, објављен је у Службеном гласнику РС, број 115 од 30. 11. 2021. године. Међу резловима за његово доношење је ... *тежња да се остави темељ структурним реформама у овој области које треба да доведу до стварања ефикасније, праведније и дејелизоване правосуђа. То је прва и нужна реформска мера у процесу стварања нормативних предисоставки за израђну још стабилније демократској друштва и обезбеђивања више нивоа владавине права, које неће бити само Уставом прокламовано начело, већ ће се остваривати и у пракси. Само независно судство у једном демократском уставном порећку, заснованом на јасно конципираној одели власти, може обезбедити објективну и доследну примену владавине права.*

⁷⁰ Проф. др Ратко Марковић, *Тумачење Уставна*, Политика, 10. јуна 2020. године.

вом кандидата. У друштву у коме је неопходна брза деполитизација правосуђа и оснажење поверења грађана у правосуђе, оваква решења бичли би најефикаснији катализатори. На слично упућују мишљења Консултативног већа европских судија и Магна карта судија, према којима се будући чланови судског савета, 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 мишљења Венецијанске комисије о уставним амандманима на Устав Србије из октобра, новембра и децембра 2021, према којима законом треба прописати, пре избора чланова Савета, додатне услове усмерене ка деполитизацији кандидата. Коначно, и сам Устав прописује: *Остали услови за избор и неспојивост са функцијом члана Високог савета судства које дера Народна скупштина уређују се законом* (члан 151. став 9). Ово је уосталом у складу и са једним од завршних Општих закључака са Међународног округлог стола *Обликовање судских савета како би одговорили на савремене изазове*⁷¹ који је Венецијанска комисија одржала у Риму 23. марта 2022. године: *Стандарде за судске савете треба унапређивати долазећи од тога да је крајњи циљ заштити и јачање независности судства, проналазећи при том решења прилагодена друштвеним околностима у конкретној држави.*

3.2.4 Функционисање Високог савета судства

Из истог разлога због кога је Устав прописао мешовити састав Високог савета судства – да би се избегло да Савет служи личним или корпоративним интересима, или да се такав утисак макар и стекне, и да би у Савету могли да се чују различити ставови друштва, Законом о Високом савету судства је прописано

⁷¹ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2022\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2022)005-e)

да је за рад Савета потребно учешће осам чланова. То значи да Савет не може да разматра ниједно питање без барем једног члана Савета кога је изабрала Народна скупштина. Ово решење сасвим добро служи поменутој сврси. Ипак, смисао Савета није примарно у томе да се у њему чују различити друштвени ставови о питањима судства, већ је у томе да јемчи, и у реалном животу обезбеди, независност судија и судова. Да би делотворно функционисао, Савет мора да ради оперативно, правовремено и без застоја, чему поменути радни кворум нажалост не служи.

Радни кворум од осам изузетно је висок (трочетвртински). Реално је претпоставити да се може десити ситуација у којој ће одређени чланови Савета одлучивање о одређеним питањима условљавати својим присуством на седници Савета (јер, уколико не би било присутно осам чланова, седница Савета не би могла да буде одржана), што може да доведе или до неетичних „трговина” интересима у Савету или до блокаде његовог рада. Остаје да се види да ли ће одредба према којој изборном члану Савета функција престаје пре истека мандата ако учестало не учествује у раду Савета без оправданог разлога бити ефикасно средство за предупређење такве блокаде рада Савета.

У погледу кворума за одлучивање, Савет доноси већину одлука из своје надлежности као и до сада – већином гласова свих чланова. Дакле, већином од шест гласова Савет доноси одлуке о избору и престанку функције судија и судија поротника, постављању вршиоца функције председника суда, предлогу Врховном суду кандидата за судије Уставног суда, о удаљењу, трајном премештају или упућивању судија, о неспојивости послова и постојању непримереног утицаја на рад судије, о имунитету судије, одређивању броја судија и судија поротника, у поступку вредновања рада судија и дисциплинском поступку, утврђивању програма почетне обуке и саглашавању са програмом сталне обуке, доношењу Етичког кодекса и осталих аката прописаних законом, предлагању буџета и о низу других послова.

Изузетно од поменутог општег правила, одлуку о избору председника и потпредседника Савета, председника Врховног суда и председника осталих судова, о разрешењу председника Врховног суда и председника осталих судова и о разрешењу судије, Савет доноси већином од осам гласова. И док је већина од осам чланова за разрешење судија снажна гаранција сталности судијске функције, таква, скоро трочетвртинска, већина за избор и разрешење председника судова представља компромисно прелазно решење након што се, уставним променама, Народна скупштина „одрекла” својих изборних надлежности у судству и сведочи о томе да се председници судова и даље доживљавају као „трансмисионе тачке” могућег политичког утицаја на судство.

4. УТИЦАЈ ДРУШТВА СУДИЈА НА ПОСТОЈЕЋИ ПРАВНИ ОКВИР СУДСТВА

Дугогодишње залагање Друштва судија за унапређење правног оквира и јачање независности судства резултирало је, најпре, одустанком од више планираних а по систем лоших уставних решења, затим задржавањем досадашњих уставних решења која су била у складу са европским стандардима и која су се показала добрим, и коначно, прихватањем бројних решења за које се Друштво судија Србије залагало.

4.1. СПРЕЧЕНА ПОГОРШАЊА

Друштво судија дало је велики допринос томе што се одустало од опасне намере да се уређење државне власти, па и судске, заснује искључиво на легитимитету који произлази из изборне воље грађана и да се судска власт, којој наводно тај легитимитет недостаје, изложи контроли и провери од стране политичких власти.

Наиме, почев од 2017. године у јавном дискурсу, од кругова блиских владајућој политичкој опцији, изношени су аргументи, подржавани од политичких званичника, да су принципи поделе власти и независности судске власти, формулисани на начин како је то учињено чланом 4. Устава, „*највећи изазов у успостављању узајамног баланса*” између државних власти и да би гаранције судске независности требало да буду „*средство успостављања система који обезбеђује равнотежу међу њима властима и спречава њихову интерпретацију и/или злоупотребу концепта судијске независности*”. Реакција на намеру таквог преуређења државне власти морала је бити и правовремена и

дуготрајна и истрајна, добро аргументована и подупрta стручним мишљењима најшире научне и професионалне јавности, домаће и иностране. У супротном, решења каква су се заговарала у том тренутку водила би ка јединству власти, кршила би принцип поделе власти, онемогућавала независност судске власти и установљавала политичку одговорност правосуђа пред егзекутивом и законодавцем, чиме би се урушио концепт владавине права⁷².

⁷² Као прилог расправи о Радном тексту амандмана на Устав Републике Србије Друштво судија Србије и Удружење тужилаца Србије организовали су 20. фебруара 2018. Јавно слушање професора, у коме је узело учешће петнаест еминентних стручњака из области уставног права, теорије државе и права и судско-организационог права. Реч је о проф. др Ратку Марковићу, проф. др Ирени Пејић, проф. др Дарку Симовићу, проф. др Оливери Вучић, проф. др Драгану Стојановићу, проф. др Маријани Пајванчић, проф. др Јасминки Хасанбеговић, др Боси Ненадић, проф. др Танасију Маринковићу, проф. др Весни Ракић-Водинелић, проф. др Радмили Васић, проф. др Зорану Ивошевићу, проф. др Марку Станковићу, проф. др Виолети Беширевић, академику проф. др Кости Чавошком. Реч је било о особама различитих животних доби, врста школовања и политичке оријентације, којима је свима заједнички именитељ – правна струка. У погледу стручних закључака сви они су сагласни да због бројних мањкавости треба повући предложени Радни текст и приступити изради сасвим новог текста, уз поштовање уставне процедуре. Заједнички именитељ ставова са овог скупа односили су се на следеће тематске целине: 1. Процедурална питања, 2. Питања поделе власти, 3. Питања која спадају у уставну материју и она којима није место у уставу, 4. Номотехничка питања, 5. Тенденциозно и погрешно тумачење ставова Венецијанске комисије, 6. Простор политичког утицаја.

Снимак конференције и текстуални закључци налазе се на сајту Друштва судија Србије: <https://www.sudije.rs/Item/Details/860>

Осим тога, у два наврата током 2018. године Консултативно веће европских судија при Савету Европе изјашњавало се о тада планираним уставним решењима: <https://www.coe.int/en/web/ccje/status-and-situation-of-judges-in-member-states>.

Конечно, своје ставове о тада планираним решењима Друштво судија је достављало у неколико наврата исте године и Венецијанској комисији, која их је и разматрала и у складу са више њих, износила своје ставове и препоруке у мишљењима која је тим поводом давала: https://www.sudije.rs/images/2018_04_30_IAS_Komentari_Nacrta_amandmana.pdf

Напори Друштва судија, између осталих, довели су до тога и да се одустане од плана да се у Устав унесу решења којима би да било прописано учешће председника Републике у поступку именовања судија; биле умањене досадашње гаранције независности судства: искључењем забране утицаја на судију у вршење судијске функције, прописивањем као извора права судске праксе и општих аката извршне власти, без позивања на правни основ за њихово доношење, били прописани неодређени и широко постављени основи за разрешење, био искључен правни лек против одлука Високог савета судства (осим у случају разрешења и премештаја), биле сужене гаранције непреместивости судија.

Напуштен је и план да се ограничи или укине овлашћење судија да самостално тумаче и примењују прописе (слободно судијско уверење) уставним прописивањем једине уставне надлежности Врховног суда да обезбеђује јединствену примену права од стране судова, без ограничења да то чини у оквиру суђења у конкретним предметима и да ће се законом уредити начин на који се обезбеђује јединствена примена права.

Било је намеравано, али је залагањем, између осталог, и Друштва судија, напуштено забрињавајуће решење којим би се појмовно изједначила стручност судија као неопходан услов за обављање судијске функције са вредновањем рада судија, као начином процене стручности судија (начином који се примењује тек од средине 2015. године, који није довољно развијен и који је сведен на „култ статистике” и стога непоуздан) и са једним од могућих видова обуке (путем институције за обуку у правосуђу, у даљем тексту: Правосудна академија⁷³) тиме што би се Правосудна академија подигла на ранг Устава и завршена обука у њој

⁷³ Тренутно је Правосудна академија једина институција за обуку у правосуђу у Србији. Иначе је Друштво судија 2001. године иницирало оснивање центра за обуку судија и тужилаца, и заједно са Владом Србије, равноправним деловима оснивачког улога, постало суоснивач Правосудног центра, који је претеча Правосудне академије, основане у складу са Законом о Правосудној академији од децембра 2009. године.

била услов за први избор за судију у законом одређеним судовима који имају искључиво првостепену надлежност. Институција за обуку у правосуђу се не помиње у уставима осталих европских држава, чак ни када у њима одавно постоји и добро функционише (што је јасан знак да за њено постојање није неопходно да буде уставна категорија. Правосудна академија у Србији нема гаранције независности. У њој министарство има не само неформалан, већ и формалан утицај, а уставним променама није ни било планирано да се успоставе гаранције независности те институције, јер то захтева сложени поступак, водећи рачуна о читавом систем њеног функционисања, што не може представљати уставну материју. Такво „помињање” Уставом правосудне академије значило би да би та млада и нејака институција фактички унапред бирала судије тако што би вршила селекцију својих полазника, које би, по истеку обуке, Високи савет судства само формално именовало. Осим тога, онемогућавањем да судије постану већ обучени судијски и тужилачки помоћници, као и професори и адвокати, између осталог, судство би постало ”затворено” за правнике који долазе из других делова друштва.

Нарочито су била опасна планирана решења којима би се Високи савет судства формално ослабио у свим аспектима и претворио у оруђе владајуће политичке већине. То се односило на планирана решења: да се број чланова смањи са садашњих 11 на паран број од 10 чланова, а број чланова из реда судија са дотадашњих седам (шест изборних и председник највишег суда као члан по положају) смањи на пет чланова и изједначи са бројем несудијских чланова које бира Народна скупштина, без икаквих ограничења у погледу њиховог политичког ангажмана, да се искључи председник највишег суда из чланства у Савету, а да председник Савета не буде из реда судија, да надлежност Савета буде лимитирана Уставом, да Савет буде распуштен уколико не донесе одлуку у одређеном року итд. Спречено је и да се Уставом Савет дефинише као тело које не би управљало судским

системом, већ само статусним положајем судија, а не би ни прописивало критеријуме, мерила и поступак за вредновање рада судија нити за дисциплинску одговорност судија.

4.2. ЗАДРЖАНА ДОБРА РЕШЕЊА

Полазећи од тога да је намера уставотворца била да унапреди судски систем и ојача независност судија и судова, током друштвено-политичког процеса промене Устава јављале су се различите аспирације и замисли, које су могле да утичу на садржину уређења судског система. На овом месту биће поменута нека од битнијих, а добрих, уставних решења о чијој се промени у одређеном тренутку размишљало, али која су ипак задржана:

- задржана је забрана (непримереног) утицаја на судију
- ојачане су гаранције непреместивости
- Високи савет судства има непаран број чланова
- судије су већина у саставу Високог савета судства
- председник Високог савета судства је судија
- председници судова не могу бити чланови Високог савета судства
- задржана је широка надлежност Високог савета судства
- надлежност Високог савета судства је Устав оставио „отвореном”: *и врши друге надлежности одређене Уставом и законом*, што омогућава законодавцу да повери Савету и друге надлежности, а нарочито управљање судским буџетом.

4.3. ПРИХВАЋЕНИ ПРЕДЛОЗИ

Друштво судија не само што је било један од главних учесника у успешној одбрани од покушаја подривања формалне независности судства, већ је успело, снагом својих аргумената, правовременим реакцијама, међународном умреженошћу и арти-

кулацијом стручне и професионалне јавности, домаће и међународне, пре свега, да доведе до прихватања бројних решења које је предлагало, како у Уставу, тако и у законима.

Политичке власти имале су слуха и прихватиле предлог Друштва судија (од 2018, поновљен 2020. године), коме су се касније придружила и остала грађанска удружења, да процес промене Устава буде спроведен у свему са прописаном процедуром, на отворен и демократски начин. Процесу промене Устава приступило се, у складу са Уставом, тако што је Народна скупштина донела одлуку о приступању промени Устава тј. усвојила је „предлог за промену Устава” наводећи само чланове који ће се мењати и разлоге због којих приступа промени; надлежни скупштински одбор формирао је радну групу за израду предлога акта о промени Устава, а и уставног закона и објавио имена чланова, међу њима професоре и стручњаке за уставно право, представнике аутентичних струковних и невладиних удружења.⁷⁴ Почетна основа за рад била је нацрт амандмана који је октобра 2018. саставило Министарство правде, која је даље била мењана без ограничења. Покренута је широка јавна расправе након што је радна група завршила предлог акта о промени Устава, и то и у Народној скупштини и у широкој јавности, која је била директно преношена, похрањена и учињена доступном у електронској архиви Народне скупштине. Радна група је предлог акта о промени Устава, заједно са нацртом Уставног закона доставила Венецијанској комисији, са којом је и током рада била у контакту.

У уставној материји, неке од најважнијих промена подудариле су се и са решењима за које се заузимало Друштво судија:

- враћен је ранији назив највишег суда – Врховни суд;
- Народна скупштина више не бира:

⁷⁴ Будући да су у радну групу именовани по један представник Друштва судија и Удружења тужилаца, остала неваљина удружења овластила су те представнике да заступају и њихове ставове и залажу се за до тада заједничке предлоге решења за промену Устава.

- седам чланова Високог савета судства, јер шест чланова из реда судија бирају судије, а седмог (председника Врховног суда) бира Савет
- све судије на први избор и све председнике судова, јер Савет бира све судије и све председнике судова
- у саставу Високог савета судства нема више представника извршне и законодавне власти (министра правде и председника скупштинског одбора за правосуђе)
- председник Врховног суда није председник Високог савета судства по положају
- председник Високог савета судства је судија
- председника Високог савета судства бирају чланови Савета из реда судија
- укинут је тзв. „пробни” (трогодишњи) избор на судијску функцију,
- разлози за разрешење подигнути су на уставни ниво (избегнуто је да један од разлога буде и нестручност, јер је процена стручности на основу вредновања рада судија још увек непоуздана, па би због тога, као и због системских недостатака, тај разлог могао угрозити независно вршење судијске функције);
- судијски имунитет, а и слобода говора судије, ојачани су прописивањем да судија не може бити позван на одговорност не само за гласање приликом доношења судске одлуке, већ и за мишљење дато у вези са вршењем судијске функције

Осим решења за које се Друштво судија од почетка залагало и која су већ раније била уграђена у законе (право на обуку, удруживање, непреместивост, неизмењивост годишњих послова, расподелу предмета случајем, успостављање система вредновања рада и дисциплинске одговорности судија, неспојивост судије поротника са чланством у политичкој странци), међу новоусвојеним законским решењима знатан је број оних за које се залагало Друштво судија:

- етички принципи вршења судијске функције „уграђени” су у основне одредбе Закона о судијама и тиме дат „профил” судије, односно исказана очекивања друштва од судије да судијску функцију врши на начин да задовољава највише етичке стандарде
- пензија је, осим плате, дефинисана као гаранција материјалне независности судије
- увећање плате не само сразмерно броју непопуњених места у суду у коме судија ради, већ и у суду у коме је повећан обим посла
- право на накнаду плате за време одсуствовања са рада и на накнаду трошкова у случају прописаном законом или другим прописом, као и право на накнаду за неискоришћени годишњи одмор, најмање под истим условима и у истом обиму права као и остали запослени у суду
- онемогућено је привремено упућивање судије из суда нижег у суд вишег ранга
- систем вредновања рада судија је у потпуности измењен и стављен на нове основе, како прописивањем сврхе вредновања (што представља својеврсну смерницу у разради тог система), тако и у садржинском и процедуралном погледу, уз напуштање култа статистике и погрешно схваћеног појма ефикасности као решавања што већег броја предмета у што краћем времену
- дужност Високог савета судства да пре доношења одлуке о избору, обави разговор са кандидатом, који има за циљ да утврди вештину комуникације, спремност за обављање судијске функције и професионални интегритет кандидата
- правни лек кандидата за избор против одлуке Високог савета судства о избору судије
- прописивање дужности судије да поступи по одлуци Високог савета судства за упућивање на обавезан здравствени преглед ради оцене радне способности и дисциплинског прекршаја за непоштовање ове дужности

- забрана поновног постављања истог лица за вршиоца функције председника суда
- прописивање сврхе система дисциплинске одговорности (што представља својеврсну смерницу у разradi тог система),
- искључење могућности да судија буде одговоран за дисциплински прекршај који је учињен услед 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
- брисање основа за постојање дисциплинских прекршаја због прекорачења рокова (неподобних за законско регулисање) прописаних Законом о парничном поступку, Законом о извршењу и обезбеђењу и Закона о спречавању насиља у породици
- ограничење министра правде у самосталном доношењу Судског пословника, прописивањем да тај акт заједнички доносе министар правде и Високи савет судства
- разграничење овлашћења министра правде и председника суда у вшењу послова правосудне управе
- прописивање дужности председника суда да о основаности притужбе обавести и судију на кога се она односи
- одлучивање савета надполовичном већином у принципу и већином од осам гласова приликом разрешења судија и избора председника Врховног суда и председника и заменика председника Високог савета судства
- унапређење поступка избора чланова Високог савета судства из реда судија:
- уређење поступка представљања кандидата, као неопходне фазе изборног поступка
- уређење поступка утврђивања резултата
- правни лекови у поступку избора
- прописивање услова којима се смањује могућност да члан Високог савета судства из реда истакнутих правника кога

бира Народна скупштина представља део хомогене групе политичких истомишљеника:

- да није изабран на јавну функцију непосредно од грађана, да не обавља функцију на коју га бира Народна скупштина, односно да не обавља функцију судије Уставног суда или државног секретара
- да снажно не утиче на доношење политичких одлука
- 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
- прописивање високе транспарентности поступка избора чланова Високог савета судства из реда истакнутих правника од стране Народне скупштине и тзв. петочлане комисије (јавни конкурс, објављивање биографија кандидата, јавне седнице надлежног скупштинског одбора, Народне скупштине и комисије, преношење путем медија)
- прописивање разлога за престанак функције изборног члана Савета (ако учестало не учествује у раду Савета без оправданог разлога) као средство за спречавање могуће блокаде рада Савета.

5. ПРЕПОРУКЕ ЗА НОРМАТИВНО УНАПРЕЂЕЊЕ

Устав Републике Србије спада у ред „крутих” устава, јер су њиме прописани захтевни услови за промену, између осталог, организације државне власти, што значи правосудног система. То значи да је за промену Устава у том делу неопходна двотрећинска већина гласова народних посланика у Народној скупштини, како за усвајање предлога за промену Устава, тако и за усвајање акта о промени Устава. Осим тога, неопходно је и да тај акт потврде грађани на референдуму. С обзиром на тако сложен поступак промене Устава, као и на чињенице да је, с једне стране, недавним уставним променама положај судства у Србији унапређен на узоран начин у поређењу са уставима осталих држава, а да је с друге стране поједина решења (рецимо она која се односе на судски буџет, плате судија и осталих запослених, радноправни статус судија, управљање запосленима у судству и сл) могуће унапређивати и законима и да чланство Србије у Европској унији није извесно у блиској будућности, Друштво судија процењује да у догледној будућности те да уређење поменутих питања новим уставним променама није од горуће важности и да не постоји неопходност за променом устава, те да је довољно да се правни оквир за правосуђе унапређује законским изменама.

Ситуација у којој се налази судство у Србији, након што су 9. фебруара 2023. године донети Закон о судијама, Закон о уређењу судова, Закон о Високом савету судства (као и Закон о јавном тужилаштву и Закон о Високом савету тужилаштва) је таква да је још увек у току двогодишњи рок за усклађивање других закона, са Амандманима из члана 2. Уставног закона за спровођење Акта о промени Устава Републике Србије. Међу тим законима је и закон којим би требало да се уреди обука запослених у право-

сућу. Међутим, да би нови закони заиста могли да се примењују, неопходно је донети и низ веома важних подзаконских аката, од којих су најважнији Судски пословник, Пословник о раду Високог савета судства и правилници којима би требало да буду уређени системи вредновања рада судија и дисциплинске и етичке одговорности. Због тога је примарно да Високи савет судства (у случају доношења Судског пословника-заједно са министром правде) без одлагања донесе поменуте подзаконске акте и „стави у погон” нова законска решења.

Потреба за унапређењем правног оквира увек постоји у сваком систему, али се потреба за најакутнијим интервенцијама најјасније уочава током времена у коме се нова законска решења примењују. Осим тога, не сме се губити из вида да промене правног оквира нису магични штапић и да се стварне промене у судству не могу остварити само нормативним захватима. Потребно је судском систему омогућити период нормативне стабилности током кога ће актери, како они у судству, тако и они изван судства, поштовати и примењивати нова решења, привикавати се на њих, и сами током времена уочавати шта је тим новинама постављено у задатак њима, а шта би евентуално требало даље правно мењати.

У сваком случају, када се буде приступило новим нормативним захватима, став је Друштва судија да промене треба вршити пажљиво и сукцесивно.

Најпречи задатак је побољшати материјални положај судства. Притом, важно је знати да се то не чини првенствено због оних који су већ у судском систему. То се чини због оних који би у најскоријој будућности морали да уђу у судски систем, односно због грађана који очекују да им судство реши проблеме разумно брзо, суштински и квалитетно. А то могу да учине само добро обучени и мотивисани запослени – како судије тако и остали запослени у судству.

У вези с људским ресурсима у судству и напред поменутом „великом сменом генерација” неопходно је судство учинити по-

жељном професионалном средином. То би било делимично могуће (и финансијски сасвим незахтевно) када би судству, најпре политичке власти, а затим и медији, приступили са дужним уважавањем и покушавањем да се тај систем боље сагледа и разуме. Иако бесплатан, тај начин побољшања стања у судству је дугорочан и захтева виши ниво правне културе од тренутно постојећег.

Међутим снажан и брз ефекат у том погледу могао би се остварити, између осталог, и прописивањем:

- да основица судијске зараде не може бити мања од просечне нето зараде запосленог у Републици Србији према последњем објављеном податку органа надлежног за послове статистике пре усвајања предлога буџета за наредну годину
- да судији који обавља функцију у суду за који је изабран најмање десет година, може да се увећа плата до 20%
- да пензија судије који се у тренутку остваривања права на пензију налази на судијској функцији непрекидно 20 година, буде једнака његовој последњој основној плати (алтернативно 80%), с тим што не може бити већа од највише пензије у Републици Србији, утврђене у складу са посебним законом, као и да се, с тим у вези, уреди и инвалидска пензија судија
- као и запошљавањем на неодређено време потребног броја запослених и
- повећањем плата запослених у судству, нарочито правника који су судијски приправници и помоћници.

Закон о обуци у правосуђу је неопходно у најскоријем року променити (иако је за то рок до 9. фебруара 2024. године, јавности није познато да ли је уопште почео рад на том закону).

Закон о уређењу судова и Закон о Високом савету судства, а заједно с њима и Закон о државним службеницима, требало би мењати одмах затим, како би се дефинисао статус садашњих судијских приправника, помоћника и саветника, као и свих запослених у судству и као би се сви у судству запослени сместили у персонални ресурс којим би управљао Високи савет суд-

ства. С тим у вези, Високи савет судства би требало да утврђује мерила за одређивање броја судског особља, да одређује број судијских приправника и сарадника, да одређује правила поступка пријема судијских приправника и сарадника. То би представљало основу за коначно „свођење рачуна” и правно омогућавање Високом савету судства да му се повере послови у вези са судским буџетом (предлагање обима и структуре буџетских средстава, њихова расподела на судове и надзор над њиховим трошењем).

Законом о судијама би требало:

- на систематски, свеобухватан начин уредити радноправни статус судија
- прецизније уредити *веома широка забрану судији да „политички делује на неки дрући начин”* тако што би: било прописано да се забрана политичког деловања односи, између осталог, на излазак на изборе на листи политичке странке, коауторство или потписивање политичких манифеста, прогласа и слично или у образложење предлога закона били унети овакви примери или истумачена ова одредба на указани начин
- прописати да за председника суда може да конкурише само судија који судијску функцију врши најмање шест година
- размотрити могуће ефекте развијања систем разликовања судских предмета по сложености, које би могло да буде како средство праћења рада судија и судова, тако и средство њихове равномерне оптерећености и процене потребног броја судија и судског особља.

Законом о Високом савету судства би требало:

- проширити надлежност Високог савета судства овлашћењем да предлаже законе из своје надлежности, а одговарајућим законима би требало прописати и дужност предлагача закона да прибави мишљење Високог савета судства и Врховног суда о законима које се тичу њихове надлежности
- конкретније прописати јавност рада Савета

- обезбедити да четири несудска (лаичка) члана Савета не буду хомогена група политичких истомишљеника већ политички неутрални друштвени представници који нису били активни у политици извесно време пре кандидовања, на тај начин: што се не би могли сматрати подобним кандидатима односно достојним члановима (и стога не би могли да буду кандидати за члана Савета из реда истакнутих правника) до-тадашњи јавни функционери, чланови Владе или чланови политичких партија са руководећом улогом нити њихови блиски сродници, супружници или партнери
- прописати да кандидат за члана Савета из реда судија може бити сваки судија који обавља судијску функцију најмање седам година
- прописати да се изборни чланови Савета из реда судија би-рају из следећих судова:
 - један из Врховног суда и апелационих судова,
 - један из виших судова,
 - један из привредних, Привредног апелационог и Управног суда,
 - један из прекршајних и прекршајног апелационог суда,
 - један из прекршајних и прекршајног апелационог суда и
 - два из основних судова.

6. ЗАКЉУЧАК

Судски закони донети 9. фебруара 2023. садрже низ значајних унапређења, при чему они нису погоршали досадашњи положај судија и судова ниједним решењем. Ипак, њиховим доношењем није завршено уређење судског система, и то не само због недостатака које ови закони нису отклонили.

Да би био заокружен правни оквир за квалитетно функционисање судства, важно је не само уредити поменута питања која се тичу људских и материјалних ресурса, већ и унапредити обуку судија и осталих запослених у судству, детаљно уредити нов начин вредновања рада судија, и донети процесне законе.

Измештањем избора правосудних функционера из надлежности представника грађана (Народне скупштине) у надлежност Високог савета судства и Високог савета тужилаштва, правосудним саветима је поверена огромна одговорност – доношење подзаконских аката којима ће свој рад грађанима учинити транспарентним, јасним и логичним, као и њихова доследна примена, да би било ојачано поверење грађана у правосуђе.

Јасно је да ни најбољи правни оквир није довољна гаранција да ће правна држава заиста функционисати. За функционисање судства као основе функционалне правне државе одговорност сада лежи првенствено на Високом савету судства, односно његовим члановима, и то како оним из реда судија, тако и оним из реда истакнутих правника, али и на судијама самим.

Важан задатак за добро функционисање судства јесте подицања нивоа правне културе свих у друштву, за чије је достизање неопходно доста времена и праксе, што неизбежно укључује и учење на грешкама. Извесно је ипак да ће се, са надлазећом праксом у реалним процесима у оквиру судства, показати и решења која би била боља, сврсисходна и могућа, а која би треба-

ло имати у виду и применити приликом будућих законских интервенција.

Заблуда је да постоје чудотворна решења која једном заувек обезбеђују добро функционисање правосуђа. Реч је о непрестаном процесу за који је важно да се одвија у смеру независности судства, у ком су донети правосудни закони значајно искорачили.

