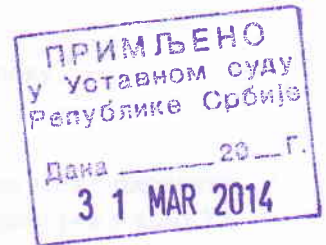


Број 22/14
Београд, 31. март 2014.



УСТАВНОМ СУДУ СРБИЈЕ

11000 БЕОГРАД
Булевар Краља Александра бр. 15

На основу члана 168. став 2. у вези са чланом 167. став 1. тачка 1. Устава Републике Србије и чланом 29. став 1. тачка 2. Закона о Уставном суду, Друштво судија Србије подноси

ИНИЦИЈАТИВУ ЗА ПОКРЕТАЊЕ ПОСТУПКА ОЦЕНЕ УСТАВНОСТИ

Закона о изменама и допунама Закона о уређењу судова
("Службени гласник Републике Србије", бр. 101/13) и

Закона о уређењу судова
("Службени гласник Републике Србије", бр. 116/08, 104/09, 101/10, 101/11 и 101/13), и то:

I Одредаба члана 2. Закона о изменама и допунама Закона о уређењу судова ("Службени гласник Републике Србије", бр. 101/13) којом се регулише заштита права на суђење у разумном року, које гласе: „После члана 8. додају се називи чланова и чл. 8а до 8в који гласе:

„Заштита права на суђење у разумном року
Члан 8а

Странка у судском поступку која сматра да јој је повређено право на суђење у разумном року, може непосредно вишем суду поднети захтев за заштиту права на суђење у разумном року.

Захтевом из става 1. овог члана може се тражити и накнада за повреду права на суђење у разумном року.

Ако се захтев односи на поступак који је у току пред Привредним апелационим судом, Прекршајним апелационим судом или Управним судом, о захтеву одлучује Врховни касациони суд.

Поступак одлучивања о захтеву из става 1. овог члана је хитан.

Одлука по захтеву за заштиту права на суђење у разумном року

Члан 8б

Ако непосредно виши суд утврди да је захтев подносиоца основан, може одредити примерену накнаду за повреду права на суђење у разумном року и одредити рок у коме ће нижи суд окончати поступак у коме је учињена повреда права на суђење у разумном року.

Накнада из става 1. овог члана исплатиће се из буџетских средстава Републике Србије опредељених за рад судова у року од три месеца од дана подношења захтева странке за исплату.

Против решења о захтеву за заштиту права на суђење у разумном року може се поднети жалба Врховном касационом суду у року од 15 дана.

Сходна примена Закона о ванпарничном поступку

Члан 8в

На поступак за заштиту права на суђење у разумном року и накнаде за повреду права на суђење у разумном року сходно се примењују одредбе закона којим се уређује ванпарнични поступак."

II Одредбе члана 55. став 1. Закона о уређењу судова ("Службени гласник Републике Србије", бр. 116/08, 104/09, 101/10, 101/11 и 101/13) о достављању притужбе која гласи: „Кад странка или други учесник у поступку поднесу притужбу, председник суда дужан је да је размотри, да је достави на изјашњење судији на кога се односи и да о њеној основаности и предузетим мерама обавести подносиоца притужбе, као и председника непосредно вишег суда, у року од 15 дана од дана пријема притужбе.“

III Одредбе члана 57. став 3. Закона о уређењу судова о саставу и броју судског особља, која гласи: „Мерила за одређивање броја судског особља утврђује министар надлежан за послове правосуђа и члана 32. Закона о изменама и допунама Закона о уређењу судова којом је регулисано задржавање овлашћења министарства надлежног за правосуђе до 01.06.2016. године.“

IV Одредбе члана 24. Закона о изменама и допунама Закона о уређењу судова ("Службени гласник Републике Србије", бр. 101/13), која гласи: „ У члану 58. после става 1. додаје се став 2. који гласи: „Поступак пријема судијских помоћника ближе се уређује актом министра надлежног за правосуђе.“

V Одредбе члана 26. став 3. Закона о изменама и допунама Закона о уређењу судова, којом се мења одредба члана 65. Закона о уређењу судова, која гласи: „После става 3. додаје се став 4. који гласи: „Поступак пријема судијских приправника ближе се уређује актом министра надлежног за правосуђе.“

VI Одредбе члана 32. Закона о изменама и допунама Закона о уређењу судова којом је регулисано задржавање овлашћења министарства надлежног за правосуђе у погледу послова судске управе и члана 70. став 2. Закона о уређењу судова у делу који гласи: „...и министарство надлежно за правосуђе.“

VII Одредбе члана 70. став 2, 4. и 5. Закона о уређењу судова, у погледу овлашћења министарства надлежног за правосуђе за послове правосудне управе, члана 32.

Закона о изменама и допунама Закона о уређењу судова којом је регулисано задржавање тих овлашћења од стране министра, као и члана 26. став 3. истог Закона која се тиче поделе надлежности између министарства надлежног за правосуђе и Високог савета судства, која гласи: „ У члану 70. ст. 3. и 4. мењају се и гласе:

„Послови правосудне управе које врши Високи савет судства су: доношење упутства за састављање извештаја о раду судова; утврђивање општих смерница за унутрашње уређење судова; вођење личних листова судија, судија поротника и судског особља; предлагање дела буџета за рад судова за текуће расходе, осим расхода за судско особље и одржавање опреме и објеката, као и расподелу ових средстава; вршење надзора над наменским коришћењем буџетских средстава и вршење надзора над финансијским и материјалним пословањем судова.

Послови правосудне управе које врши министарство надлежно за правосуђе су: праћење рада судова; прикупљање статистичких и других података о раду судова; давање сагласности на правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у суду; надзор над поступањем у предметима у прописаним роковима и поступањем по притужбама и представкама; предлагање дела буџета за расходе за судско особље и за одржавање опреме и објеката, као и расподела ових средстава; предлагање дела буџета за инвестиције, пројекте и друге програме за рад правосудних органа; старање о смештајним условима, опремању и обезбеђењу судова; надзор над финансијским и материјалним пословањем судова и Високог савета судства; уређење и развој правосудног информационог система; развој и спровођење капиталних пројеката и других програма за правосудне органе; постављање и разрешење судских вештака и тумача.“

VIII Одредбе члана 29. Закона о изменама и допунама закона о уређењу судова, у вези са чланом 74. став 1. Закона о уређењу судова у делу који гласи: „... вођење уписника и помоћних књига...“

IX Одредба члана 75. став 1. Закона о уређењу судова у вези са надзором над применом над Судским пословником, која гласи: „Примену Судског пословника надзире министарство надлежно за правосуђе.“

X Одредбе члана 83. Закона о уређењу судова, која се односи на обавезу Високог савета судства да, пре него што предложи обим и структуру буџетских средстава, претходно прибави мишљење министарства надлежног за послове правосуђа, у делу који гласи: „...уз претходно прибављено мишљење министарства надлежног за правосуђе...“

XI Одредбе члана 83. Закона о уређењу судова, која искључује могућност Високог савета судства да предложи обим и структуру буџетских средстава и за судско особље, у делу који гласи: „...осим расхода за судско особље...“

XII Одредбе члана 84. Закона о уређењу судова, у погледу обављања надзора над трошењем буџетских средстава опредељених за рад судова и од стране министарства надлежног за правосуђе, у делу који гласи: „... министарство надлежно за правосуђе...“

Наведена законска решења нису у сагласности са одредбама чланова 1, 4. ставови 2. и 4, члана 32. став 1, 36, 42, 142. став 2. и члана 149. Устава Републике Србије, јер се оспореним одредбама Закона министру и министарству надлежном за правосуђе, дакле извршној власти, дају овлашћења и механизми за управљање судским системом, који сходно Уставу

треба да буде независна грана власти, а која могу веома негативно да утичу на функционисање судског система.

Оваква законска решења не само да су у супротности са Уставом, већ на њихову несагласност са општеприхваћеним правилима међународног права која су саставни део правног поретка Републике Србије и која се непосредно примењују, у складу са одредбом члана 16. и 194. Устава, указују Мишљења Европске комисије за демократију путем права (Венецијанска комисија) о нацртима Закона о судијама и Закона о уређењу судова Републике Србије број 464/2007 од 19. марта 2008. године и CDL-AD (2008)007 и бр. 709/2012 о нацрту амандмана на законе о судству Републике Србије CDL-AD (2013)005 од 8-9. марта 2013. године, као и одредбе Основних начела судства усвојеним на седмом конгресу Уједињених нација 1985, те MAGNA CARTA SUDIJA Консултативног савета европских судија, Препоруке CM/REC (2010/12) Комитета министара државама чланицама о судовима: независности, делотворности и одговорности.

I

Разлози због којих се оспорава уставност одредаба чланова 8а, 8б и 8в којима се уводи могућност вођења поступака за заштиту права на суђење у разумном року.

Упорно понављање (нетачне) тезе да је неефикасност највећи проблем правосуђа у Србији, захтевима за што бржим и бројнијим решавањем предмета и позивањем судија на одговорност уколико не задовоље ове захтеве, усмерила је више законских решења на погрешан колосек, узроковала с истемску статусну несигурност судија, и њихов страх и калкулације приликом суђења, а тиме угрозила грађанима право на правично суђење пред независним и непристрасним судом.

Последњих петнаестак година правосуђе Србије суочава се са озбиљним проблемом велике несразмере у оптерећености судова и судија. Посебан проблем у погледу оптерећености у грађанској материји (и првостепеној и другостепеној) у вишим судовима, јавља се у Београду. У другостепеном грађанском одељењу Вишег суда у Београду мање од 15% од свих другостепених грађанских судија из 26 виших судова у Србији решава 43% укупног броја предмета у Србији, док је у првостепеном одељењу ситуација још упечатљивија: мање од 8% од свих првостепених грађанских судија решава 63% укупног броја предмета у Србији (подаци на крају јуна 2012. године). Слична је ситуација и са Привредним судом у Београду и осталим привредним судовима¹. Привредни суд у Београду решио је у 2012. години 40% (57.890) од укупног броја решених предмета у свим привредним судовима (145.241), док су први за њим решили 11% (Нови Сад), односно 9% укупног броја привредних предмета у Србији.

Преоптерећеност судија праћена је падом квалитета судовања, посебно тамо где су судије оптерећене великом бројем предмета. Несразмерна оптерећеност је вишеструко повећана од 1.1.2010. године, односно од почетка рада новоустановљених судова². Иако је од

¹ На крају 2012. године, од укупног броја предмета у привредним судовима (82.731) у Привредном суду у Београду остало је 37% (30.366), док је други по реду по оптерећености Привредни суд у Новом Саду са 20% (16.951) од укупног броја предмета у привредним судовима а за њим Привредни суд у Краљеву са 6% (5.031) предмета. Од укупног броја предмета у свим привредним судовима (227.972) у 2012. години, Привредни суд у Београду имао је у раду 39% (88.246), док су два најоптерећенија привредна суда после њега имали у раду 15% (Нови Сад), односно 6% (Ниш) укупног броја предмета.

² Илустрације ради, дају се примери судова у којима су судије оптерећене највећим и најмањим бројем предмета, и то: у истражној, кривичној и парничној (грађанској) материји у свим основним судовима у Србији (од 1.01.2010. године до 31.12.2013. године било је 34 основна суда), у првостепеној и другостепеној грађанској материји у свих 26 виших судова, и у другостепеној

01.01.2014. године поново установљена нова судска мрежа, извесно је да неравномерна оптерећеност постоји још увек. У свим судовима у којима су судије оптерећене неразумно великим бројем, за очекивати је да ће грађанима правна заштита бити пружена не само у року који се не може сматрати разумним, већ ће они у остварењу правне заштите бити и дискриминисани у односу на грађане којима суде судије у мање оптерећеним судовима.

И поред таквих услова у којима судије раде, од њих се захтева ефикасност схваћена као решавање што већег броја предмета у што краћем року. Тако схваћена ефикасност проглашена је најсветијим циљем, а култ бројки је непомерив³. Захтевом да се предмети решавају „ефикасно“ заправо се повређује и право на правично суђење и остала права и нужно узрокују још бројније повреде, а грађани чине све незадовољнији судством. Овакав приступ не може се оправдати аргументом да се одлуке Европског суда за људска права у Стразбуру против Србије, наводно, првенствено доносе због непоштовања права на суђење у разумном року, јер су такве одлуке донете у само 26% разматраних случајева. У $\frac{3}{4}$ предмета утврђено је да је до повреде права дошло због проблема са квалитетом правне заштите, односно због стручности и због услова у којима судије раде (првенствено због преоптерећености) – у 20% случајева утврђена је повреда права на правично суђење, док се у 54% случајева ради о повредама осталих права.

Друштво судија је уверено да је целисходније створити одговарајуће услове за унапређење квалитета правне заштите и омогућавања судијама да суде у разумном року (пажљивим прописивањем надлежности судова, установљавањем одговарајуће судске мреже, разликовањем предмета по тежини и сложености, равномерном оптерећености судија и судова, увођењем новог судског занимања и сл.), него „лечити симптом“ установљавањем „паралелних поступака“, који су скупи и угрожавају независност судија и остварење права грађана на једнаку и правичну заштиту пред независним и непристрасним судом.

Друштво судија разуме да је, полазећи од оправдане потребе да се судски систем учини ефикаснијим и прописивањем чланова 8а, 8б и 8в, законодавац покушао да поспеши ефикасно поступање судова ради остварења права грађана на суђење у разумном року и растерети Уставни суд и Европски суд за људска права знатног броја предмета у којима грађани траже утврђење повреде права на суђење у разумном року.

кривичној и грађанској материји у сва четири апелациона суда (у Београду, Крагујевцу, Нишу и Новом Саду), као и у свих 16 привредних судова у Србији. Наведени су подаци о нерешеним предметима на дан 31.12.2012. године за по три највише и три најмање оптерећена суда, у свакој врсти суда и основним материјама у њима.

³ У судском систему се мора водити рачуна о четири основна показатеља: броју предмета које треба решити, времену у коме се предмети решавају, квалитету правне заштите и средствима доступним систему ради решавања предмета (особље, опрема, судови, и уз њих, буџетска средства и начин организације судова). До извесне мере и краткорочно, може да се покуша смањење броја предмета појачаним напорима судија. Што се и дешавало последње деценије, посебно у неким материјама. Али, то је кратког даха, и не даје суштинске и трајне резултате. И поред појачаних напора судије не успевају да савладају прилив предмета и реше заостатке. У периоду 2002 – 2008. године број судија у Србији био исти (или мањи), а укупан број предмета у судовима повећан је са око 1.552.000 на око 2.396.000, односно за око 54%. Иако су у том периоду судије радиле са повећаним напором, решивши 44% више предмета, неажурност судова се значајно повећала. Тај тренд се наставио и касније. Судије су све ажурније, а систем све неажурнији. Реч је дакле, о томе да се не могу очекивати промене само напорима једног дела система (судија). Судије саме не чине цео правосудни систем. Да би се број предмета смањио кроз квалитетну заштиту, потребно је истовремено водити рачуна о сва поменута четири елемента. Мењањем једног од њих, мењају се и остали елементи, набоље или нагоре. Зато је неопходно да се промене врше пажљиво, осмишљено и усклађено, са унапред претпостављеним и пројектованим последицама које неће имати нежељено дејство.

Оспореним одредбама чланова 8а, 8б и 8в наведеног Закона⁴, законодавац је установио право странака да покрену поступак пред судом више инстанце, због повреде права на суђење у разумном року пред судом ниже инстанце⁵. Уколико утврди повреду, суд више инстанце одредиће нижем суду рок за окончање поступка, а може одредити и примерену накнаду која ће бити исплаћена у року од три месеца од подношења захтева за исплату⁶.

Ради бољег размевања овог питања, подсећамо да је наведено решење само наставак тренда започетог 2001. године, да се законом прописују решења којима ће се, наводно, убрзати судски поступци, од којих су се сва решења у томе показала неуспелим. Ради остварења сасвим легитимног циља – убрзања судских поступака, српски законодавац је једноставно „измислио“ решење тако што је започео да законом прописује рокове поступања које је немогуће испоштовати, а њихово наводно непоштовање предвидео као основ за покретање дисциплинских поступака против судија, за регрес државе од судије, па и за разрешење судија и председника судова. Занимљиво је да законодавцу није било сумњива лакоћа решавања великог проблема дугог трајања судских поступака са којим се суочавају практично све државе Европе и због кога сам ЕСЉП постаје суд који не поступа у разумном року. Уместо да проблем посматра системски и подробно размотри све предности и мане могуће примене таквог решења, законодавац у ствари инсталира механизме који проблем дужине поступка не решава, осим у појединачним случајевима, али зато угрожава судску независност. Још је Закон о судијама из 2001. године, у тежњи да се убрзају судски поступци, увео „новину“ по којој је судија био дужан да обавештава председника суда о разлозима због којих првостепени поступак није окончан у року од 6 месеци и затим да га на сваких месец дана обавештава о даљем развоју поступка у времену (члан 25.). Ова одредба, и немогућа за поштовање, и непотребна, задржана је и у важећем Закону о судијама из 2008. године (члан 28.) у нешто рационалнијој форми, тако што је првостепени судија дужан да обавести председника о разлозима због којих поступак није окончан у року од једне године, па затим, на свака три месеца о даљем развоју поступка. Том одредбом уведена је и обавеза другостепеног судије да председника суда обавештава после два месеца, а затим на сваких 30 дана, као и председника судова - првостепеног суда да обавести председника непосредно вишег суда о сваком поступку који није окончан у року од две године и о разлозима за то, а председника суда који поступа по правном леку, да обавести председника Врховног касационог суда о предметима који нису окончани у року од једне године⁷. Потом је Законом о извршном поступку⁸ прописана обавеза суда да у

⁴ Члан 2. Закона о изменама и допунама Закона о уређењу судова, Службени гласник РС, број 101/2013.

⁵ Ово решење примењиваће се од 21. маја 2014. године, сагласно члану 33. Закона о изменама и допунама Закона о уређењу судова.

⁶ Не би требало подразумевати да ће у сваком случају бити и утврђена повреда права на суђење у разумном року. Веома би било лоше да се о овој повреди одлучује изоловано, без сагледавања свега што утиче на дужину поступања. Ако рецимо, од 26 виших судова, у београдском, у жалбеном грађанском одељењу, судија има више од 900 предмета у раду, а у чак 16 осталих виших судова мање од по 10 предмета, јасно је да ће судија у Београду поступати спорије, и да за то он не може бити првенствено одговоран. Осим понашања самог судије, на дужину поступања утиче, некад у много већој мери, укупан број предмета по којима судија поступа, сложеност конкретног спора, али и понашање странака које често одуговлаче поступак. То би све морало да се узима у обзир приликом одлучивања о евентуалној повреди права на суђење у разумном року.

⁷ У Мишљењу број 464/2007 о нацртима закона о судијама и о уређењу судова Републике Србије CDL-AD(2008)007 од 14.-15. марта 2018. године, параграфи 33-35, Комисија за демократију путем права (Венецијанска комисија) коментарисала је ово решење са скепсом: „Сем тога, ако се има у виду добро позната ситуација у правосудној делатности широм Европе, мало је вероватно да ће обавештење о поступку које је прописано овим чланом стварно моћи да допринесе убрзању рада на предметима. Напротив, лако би се могло догодити да се време које се утроши на обавештавање

року од 3 дана (дакле, не 3 радна дана, већ три дана, што значи, нпр. од четвртка до недеље) одлучи о предлогу за извршење; у супротном, непоштовање ових рокова сматрало се несавесним и нестручним поступањем судије, у смислу одредаба Закона о судијама и представљало је један од три основа за разрешење судије (члан 54. тадашњег Закона о судијама). Апсурд је даље појачан изменама Закона о парничном поступку из 2011. године⁹ којим је уведен временски оквир у коме судија треба да реши спор (члан 10. став 2.), чије непоштовање представља основ за покретање дисциплинског поступка (члан 10. став 3.). Тиме је наметнута обавеза судијама, без обзира на број предмета у њиховом већу и на услове у којима раде, да решењем одреде врсту и број радњи и рокове у којима ће окончати првостепени поступак (члан 308. став 4.) и другостепени поступак у случају отварања другостепене расправе (члан 383. став 5.); прописана је (немогућа) обавеза суда да одлуку отпреми у једном дану - деветог дана од објављивања (члан 354. став 4.) пошто закон „оставља“ судији рок од 8 дана за израду одлуке (354. став 1.); прописана је, још једном, обавеза судије да поштује временски оквир (члан 309. став 4.) и наложено другостепеним судовима да предмет заврше у року од 9 месеци (члан 393. став 2.); те уведена одговорност председника другостепеног већа у случају непоштовања овог рока (дакле и за чланове већа) прописивањем да ће против председника већа бити покренут дисциплински поступак.

Пре него што се определила за нановије решење које омогућава вођење „паралелних“ поступака ради утврђивања повреде права на суђење у разумном року, држава није направила анализу узрока због којих се спорије поступа у појединим судовима, на шта је указивало и Друштво судија Србије¹⁰ и Венецијанска комисија¹¹.

председника суда могло корисније употребити за израду нацрта текста одлука (пресуда) уместо да се тражи на ову врсту непотребних административних задатака“ – параграф 34.

И у Мишљењу број 709/2012 о нацрту амандмана на законе о судству Републике Србије CDL-AD(2013)005 од 8.-9. марта 2013. године, параграфи 45- 49, венецијанска комисија поново је изразила сумњу у сврсисходност оваквог решења: „... Међутим, овакво извештавање нема много смисла, а могло би да буде и контрапродуктивно, уколико председник непосредно вишег суда нема овлашћења и ресурсе којима би могао да убрза поступак и изда потребне наредбе не угрожавајући притом начела самосталности и непристрасности.“ – параграф 47.

⁸ Закон о извршном поступку, Службени гласник РС, број 125/04, члан 5.

⁹ Закон о парничном поступку, Службени гласник РС, број 72/2011. године

¹⁰ Друштво судија је од 3.1.2012. године доставило Министарству правде и локалне управе и Венецијанској комисији Коментаре радне верзије Закона о уређењу судова који се могу прочитати на електронској адреси: <http://www.sudije.rs/sr/aktuelnosti/vesti/komentari-drustva-sudija-srbije-na-izmene-zakona-o-sudijama-i-zakona-o-uredjenju-sudova>

¹¹ Мишљење Комисије за демократију путем права (Венецијанска комисија) број 709/2012 о нацрту амандмана на законе о судству Републике Србије CDL-AD(2013)005 од 8-9. марта 2013. године, параграфи 81-96: „95. Ова одлука о одштити ће служити као нека врста казне, или као новчана казна, која ће судију натерати да се позабави предметом. Ово би могло да изврши притисак на судију, што би заузврат могло да угрози начело праведног суђења. Начело одговорности државе да насталу штету, на које се надовезује одговорност судије за штету у складу са одређеним условима наведеним у члану 6 Закона о судијама, могли би да представљају додатни притисак. Током поступка и доношења одлуке, у предмету могло би да дође до нових и непредвиђених чињеница или аспеката, или би могли да се промене услови под којима у том предмету треба спроводити правду. Због тога је важно подвући да је по Европској конвенцији о људским правима држава та која је одговорна, а не појединачне судије.

96. Можда је превише рано за увођење свих механизма ове нове процедуре (нпр. пре него што се формира нова мрежа судова и пре него што се реши питање тога ко ће у њима радити). На састанцима којима су одржани у Београду, делегација Венецијанске комисије је обавештена да Уставни суд тренутно има 5,000 предмета у раду, за шта је разлог предуго трајање поступка, и да ће они бити враћени у редовне судове на понављање поступка. Постоји, дакле, ургентна потреба за тим да се пронађе делотворан и уравнотежен механизам уз чију помоћ би се овај проблем решио. Међутим, препоручује се општије и систематичније

Наведена решења представљају извор правне несигурности, као једне од основних претпоставки владавине права (члан 3. Устава) и омогућавају јак утицај извршне власти на судство, супротно одредбама чланова 3, 4. став 4, 142. став 2. и 149. Устава РС, са једне стране, и угрожавају право грађана на правично суђење које обухвата и права на једнако поступање и на једнаку правну заштиту пред независним и непристрасним судом, са друге стране. Овим решењима грађани ће бити неједнако третирани, супротно уставној одредби о забрани дискриминације (члан 21, у вези са чланом 19. Устава) и Уставом гарантованом праву на једнаку заштиту права (члан 36. став 1. Устава), с обзиром да ће право на правично суђење у разумном року (члан 32. Устава) бити остваривано у знатно различитим временским периодима, зависно од различитих места и судова у Републици Србији и оптерећености судија предметима у тим судовима и местима.

Временска доступност правде захтева да суђење, закључно са извршењем судске одлуке, буде обављено у разумном, па и у оптималном и предвидивом року. За то је, међутим, потребно да држава обезбеди одговарајуће услове, како наводи Суд у Стразбуру у Случају Цимерман и Штајнер против Швајцарске (*zimmermann and steiner vs Switzerland*, 1985) и у другим одлукама са тим у вези, као и низ међународних препорука и мишљења. Препоруком Комитета министара од 17.11.2010. године СМ/РЕС (2010/12) у делу РЕСУРСИ наведено је следеће: „33. Свака држава би требало да издвоји адекватна средства, објекте и опрему за судове како би им омогућила да функционишу у складу са стандардима утврђеним у члану 6. Конвенције и како би судијама омогућила да ефикасно раде. 35. Судовима би требало да буде додељен довољан број судија и адекватно квалификованог особља за подршку.“

Судска ефикасност дефинисана је, параграфом 31. Препоруке Комитета Министара ЦМ/Рец(2010)12 државама чланицама о судијама, као „доношење квалитетних одлука, у разумном року, након правичног разматрања свих аспеката ствари“. Уместо да буду идентификовани узроци повреде права на суђење у разумном року (који најчешће леже у пропусту државе да обезбеди равномерно и реално оптерећење судија предметима) и да се ти узроци отклоне, отклањају се „симптоми“ проблема, а за системски недостатак за чије су отклањање одговорне извршна и законодавна власт, биће окривљени и сносиће негативне последице – судије.

За очекивати је да се са овим решењем још више повећа број предмета у судовима, јер ће се грађани чији се предмети налазе пред (пре)оптерећеним судовима заиста и обраћати судовима више инстанце ради утврђења повреде права на суђење у разумном року и новчаног обештећења. Јасно је и да ће грађани постизати успех у тим поступцима, због чега ће држава бити обавезана да им плати новчану компензацију. Судска одлука којом је утврђена повреда права на суђење у разумном року у конкретном предмету имаће карактер негативне оцене судије - због наводног нерешавања предмета у довољно брзом („размном року“), без обзира на услове у којима судија ради и на оптерећење осталим предметима, као и председника суда, пошто ће се сматрати да није добро организовао функционисање суда, затим до уписивања такве лоше оцене у персонални лист судија и председника и претварања судија и председника судова у мете. Пре или касније, када то властима буде одговарало, то ће довести до дисциплинског поступка¹² и до разрешења, као

разматрање овог питања како би се направила кохерентна стратегија за све различите законодавне мере које су неопходне.“

¹² Драгомир Милојевић, председник ВСС, интервју дат за Б92 02.04.2014. године: „И моје лично мишљење је да то све зависи од судије и судског особља које прати судије... Покретаће се дисциплински поступци врло једноставно... Тако да у следећој години треба да се преконтролише рад свих судија, а пре свега кроз призму старих предмета... Тиме ћемо отклонити ону вечиту дилему која се јавља у јавности: да ли су све судије враћене неселективно и да ли су сви изабрани неселективно.“

и до регресирање државе од судије или председника суда (на име исплаћене компензације странци којој је утврђена повреда права на суђење у разумном року).

Судије које су оптерећене великим бројем предмета тешко могу, посебно у дужем периоду, да их решавају брже само зато што је законом уведена могућност њиховог дисциплинског кажњавања, па и разрешења. Што је још горе, у таквим условима судије најпре могу, и томе нажалост и прибегавају, да симулирају пружање правне заштите, а да у ствари само завршавају предмете (а не спорове). Свесни несигурности свог положаја у оваквим ситуацијама, извесно је да ће многе судије и председници судова подлећи притисцима (многи су томе већ подлегли) да предмете решавају брже и по сваку цену, што аутоматски укључује извесност (а свакако – могућност) непоштовања процесних и материјалних права странака уместо „доношења квалитетних одлука у разумном року након правичног разматрања свих аспеката ствари“. Квалитет правне заштите ће се још више урушавати, а грађани остати ускраћени за правну сигурност и за правично суђење пред независним и непристрасним судом и све незадовољнији судијама и судовима.

II

Разлози оспоравања уставности одредбе члана 55. став 1. о (не)достављању одлуке о основаности притужбе судији на кога се притужба односи

У Србији се нажалост, у највећем броју случајева не прави разлика између одговорности суда и одговорности судије. Пракса је показала да су многи председници судова утврђивали основаност притужби у случајевима када судије, преоптерећене великом бројем предмета, уопште нису биле одговорне. Судије нису знале за такве оцене, и многе су због тога биле разрешене.

Када одлучује о основаности притужбе, и посебно када одлучи да је притужба основана, председник суда таквом својом констатацијом на посредан начин оцењује рад судије и та се одлука забележава у персоналном досијеу судије. Од чињеница које су наведене у персоналном досијеу судије, као и у судским уписницима, зависи оцена судије, његово евентуално напредовање, као и покретање дисциплинског поступка и дисциплинско кажњавање, све до разрешења.

Упркос упорним инсистирањима Друштво судија, законодавац се определио да не пропише обавезу председника суда да о основаности притужбе обавести судију на кога се она односи тако што ће и судији доставити своју одлуку, као што то већ мора да учини странци која се притужила и председнику вишег суда. Разлози добре управе захтевали би да то председник суда учини и без изричитог прописивања законом такве његове обавезе. Међутим, досадашња пракса на коју је напред указано, и изостављање изричите дужности председника суда да и судију обавести о основаности притужбе, говоре у прилог закључку да ће судија и даље остајати без могућности да оспори оцену председника суда и без правне заштите, коју би иначе, да зна за одлуку о притужби, могао да оствари на основу члана 29. Закона о судијама којом је прописано да: „Судија може Високом савету судства изјавити притужбу ако му је повређено право за које овим законом није предвиђен посебан поступак заштите“.

Друштво судија подсећа и да је у параграфу 94. наведеног Мишљења Венецијанске комисије из марта 2013. године, препоручено да се прецизније дефинишу овлашћења

В.више:

http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2014&mm=01&dd=04&nav_category=12&nav_id=796527

председника суда и министра правде у погледу мера на које су овлашћени у вези са притужбом. Иначе би могла да настане опасност у вршење судијске функције.

Тиме се и судији повређује право на правично суђење, на једнаку заштиту права и на правно средство из чланова 32. и 36. Устава.

III

Разлози оспоравања уставности одредбе чланова 57, 58, 65. и 83. о судском особљу, судијским помоћницима и приправницима

На основу одредаба раније важећих Закона о судијама¹³ (члан 9.) и Закона о уређењу судова¹⁴ (54. став 3.) , Високи савет правосуђа утврђивао је оквирна мерила за одређивање броја не само судија и судија поротника, већ и судског особља. Насупрот томе, важећи Закон о уређењу судова прописује да мерила за одређивање броја судског особља одређује министар надлежан за послове правосуђа (члан 57. став 3), а изменама из новембра 2013. године, министру је поверене и овлашћење које до сада није имао - да одређује поступак пријема судијских приправника и помоћника (члан 58. став 1. и члан 65. став 4.). Такође, важећи закон искључује Високом савету судства могућност да предложи обим и структуру буџетских средстава и за судско особље (члан 83.)

Преношење највећег дела овлашћења министарства правде на ВСС било је предвиђено како Националном стратегијом реформе правосуђа из 2006. године, тако и важећом, усвојеном 2013. године. Тиме се тек стварају основи за остварење уставних начела о независности судства. Јер, неодговарајућим прописивањем мерила за одређивање броја судског особља, начином прописивања поступка пријема судијских помоћника и приправника, регулисањем права по основу рада судија и судског особља на основу различитих закона и слично, извршна власт (преко министра правде) значајно утиче на функционисање, па стога и на (не)зависност судова и судија.

Оспорена одредба члана 65. став 4. Закона негативно је оцењена и од стране Венецијанске комисије у Мишљењу о нацрту амандмана на законе о судству Републике Србије (мишљење бр 709/2012 од 11.03.2013. године). У том делу се износи: "116. У складу са ставом 4, поступак за пријем судијских приправника регулише акт министра правде. У вези са именовањем и одабиром приправника би требало размотрити давање веће самосталности судству. Потреба да извршна грана власти буде укључена у ову област није јасна."

Нереална су очекивања да ВСС, који је по Уставу гарант независности судства, управља судским системом у циљу остварења реформских циљева, а посебно да буде одговоран уколико они не буду остварени, ако није у његовој надлежности да одлучује о свим питањима од којих зависи функционисање судског система.

У супротном, задржавањем овлашћења у управљању судством и раду Правосудне академије, неодговарајућим утврђивањем мерила за одређивање броја судског особља, прописивањем поступка за пријем судијских приправника и помоћника, дакле онемогућавањем Високом савету судства да изврши селекцију оних од чијег рада ће зависити и рад судија и функционисање правосуђа, односно оних који ће постати судије, као и (не)одговарајућим пројектовањем судског буџета, законодавна и извршна власт значајно утичу на (не)зависност и (не)ефикасност судова и судија, истовремено чинећи

¹³ Закон о судијама објављен је у „Службеном гласнику РС“, бр. 63/01, 42/02, 1/03, 27/03, 29/04, 35/04, 44/04, 61/05, 101/05 и 46/06.

¹⁴ Закон о уређењу судова објављен је у „Службеном гласнику РС“, бр. 63/01, 42/02, 27/03, 29/04, 101/05 и 46/06).

одговорним и судство и ВСС за проблеме кеје они генеришу. Посебан је проблем што ВСС (односно његови садашњи чланови) не остављају чак ни утисак да се залажу за промену оваквог стања.

IV

Разлози оспоравања уставности одредаба члана 70. у погледу послова правосудне управе и надлежностима министра надлежног за послове правосуђа

Овлашћења надзора између Министарства правде и Врховног суда Србије била су раздвојена још Законом о судовима¹⁵. Министарство је вршило надзор у погледу примене Судског пословника (члан 34.), а Врховни суд у односу на поступање по предметима у прописаним роковима и на поступање по представкама и притужбама (члан 36.) јер су те радње везане са вршењем судске власти. Законом о уређењу судова из 2001. године избрисана је ова логична и сврсисходна разлика у овлашћењима за обављање различитих надзора и то се задржало до данас.

Нажалост, Законом о уређењу судова из 2001. године¹⁶ ова надлежност је пренета на министарство правде и код њега остала до данас, да би изменема из новембра 2013. године било прописано да ће, са осталим надлежностима у вези са Судским пословником, бити пренета на ВСС 1. јуна 2016. године.

Друштво судија подсећа и да је у наведеном мишљењу Венецијанске комисије (параграф 117) наведено је да је члан 70. став 4. у делу: „надзор над поступањем у предметима у прописаним роковима и поступањем по притужбама и представкама;“ и „уређење и развој правосудног информационог система;“ магловит и двосмислен и да захтева разјашњење и разраду.

Прописивањем да ће послове из члана 70. став 2, 4. и 5. преузети Високи савет судства до 01.06.2016. године, очигледно је да и сам законодавац сматра да послови правосудне управе не треба да буду у делокругу надлежности министарства надлежног за правосуђе. Међутим, одредбом члана 70. став 4. још увек је задржано овлашћење министарства надлежног за правосуђе да обавља следеће послове правосудне управе: праћење рада судова; прикупљање статистичких и других података о раду судова; давање сагласности на правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у суду; надзор над поступањем у предметима у прописаним роковима и поступањем по притужбама и представкама; предлагање дела буџета за расходе за судско особље и за одржавање опреме и објеката, као и расподела ових средстава; предлагање дела буџета за инвестиције, пројекте и друге програме за рад правосудних органа; старање о смештајним условима, опремању и обезбеђењу судова; надзор над финансијским и материјалним пословањем судова и Високог савета судства; уређење и развој правосудног информационог система; развој и спровођење капиталних пројеката и других програма за правосудне органе; постављање и разрешење судских вештака и тумача.

Из разлога наведених у тачкама III, IV и VI неопходно је да се бар део тих надлежности, са министарства, пренесу на Високи савет судства, јер (не)зависност судства умногоме зависи од тога да ли ће и како те послове вршити извршна власт. Реч је о: давању сагласности на правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у суду; надзору над поступањем у предметима у прописаним роковима и поступањем по притужбама и представкама; предлагању дела буџета за расходе за судско особље и за одржавање опреме и објеката, као и расподела ових средстава; надзор над финансијским и

¹⁵ Закон о судовима, Службени гласник Републике Србије, бр. 46/91, 60/91, 18/92 и 71/92

¹⁶ Закон о уређењу судова, Службени гласник Републике Србије, бр. 63/2001, 42/2002, 27/2003, 29/2004, 101/2005 и 46/2006. Види: Решење УС РС ИУ бр. 480/2003 - 130/2003-68. Види: чл. 17. Закона - 46/2006-173.

материјалним пословањем судова и Високог савета судства; уређење и развој правосудног информационог система; развој и спровођење капиталних пројеката и других програма за правосудне органе.

V

Разлози оспоравања уставности одредаба чланова 74. и 75. у вези са Судским пословником

Одредбом члана 74. Закона набрајају се питања која се уређују Судским пословником, па између осталог и „вођење уписника и помоћних књига“. То значи да се Судским пословником који за сада доноси министар прописује садржина образаца и начин вођења свих уписника, именика и помоћних књига у којима се бележе чињенице вођења судских поступака, али и подаци о личности учесника у поступцима, као и носилаца правосудних функција, државних службеника и намештеника запослених у судовима.

Овако прописан део одредбе члана 74. Закона није у сагласности са одредбом члана 42. став 2. Устава Републике Србије, којом је утврђено да се прикупљање, држање, обрада и коришћење података о личности уређују законом. То значи да се прикупљање, држање, обрада и коришћење података о личности побројаних лица може уредити искључиво законом, а не Судским пословником као подзаконским општим актом, како је то прописано наведеном одредбом члана 74. Закона о уређењу судова.

Одредба члана 75. став 1. по којој министарство надлежно за правосудје надзире примену Судског пословника трајаће од 01.06.2016. године, па је и у погледу те одредбе (види тачку IV) јасно да и сам законодавац сматра да извршна власт не треба да има ово овлашћење. Судским пословником регулишу се првенствено питања од којих зависи вршење судске власти и статус судија који мора бити независан од извршне власти, сагласно одредбама чланова 1, 4. ставови 2. и 4, 142. став 2. и члана 149. Устава.

VI

Разлози оспоравања уставности одредаба чланова 83. и 84. у вези са судским буџетом

Преузимање буџетских овлашћења од стране правосудног система било је предвиђено важећим Законом о уређењу судова (члан 95.) за 1.1.2011. године, и затим више пута одлагано законима о буџету, да би најновијим изменама Закона о уређењу судова било одложено до 1. јуна 2016. године.

Као што је речено и у тачки III, нереално је очекивање да Високи савет судства, који је по Уставу гарант независности судија и судова, управља судским системом у циљу остварења реформских циљева, а посебно да буде одговоран уколико они не буду остварени, ако није у његовој надлежности да сам пројектује буџет за све оне који раде у судству и од којих зависи ефикасно и независно функционисање судија и судства, и то и за судије и за судијске помоћнике, приправнике и судско особље и уколико извршна власт задржи и још и пројектује судски буџет на (не)одговарајући начин. Таквим решењима законодавна и извршна власт значајно утичу на (не)зависност и (не)ефикасност судова и судија, чинећи одговорним и судство и ВСС за проблеме које они генеришу.

У наведеном мишљењу Венецијанске комисије из марта 2013. године наведено је: „120. Чланови 70, 83. и 84. се баве питањима припреме и расподеле судског буџета, при чему се овлашћења за припрему и управљање различитим деловима судског буџета деле између ВСС, Министарства правде и државне управе. Дакле, сходно члану 70,

Министарство правде и државне управе надзире и сам ВСС. Овакав систем припреме буџета делује помало чудно, јер задужује две различите институције да припремају и управљају деловима буџета судства, док се трећа институција додаје у поступку надзора. Буџет за судове би требало да припрема судство или би то, у најмању руку, требало да се ради уз консултације и одобрење судских институција, а на основу расположивих финансијских средстава.“

Консултативни Савет европских судија у основним начелима Magna Carta судија предвиђа да „Судска независност треба да буде статутарна, функционална и финансијска“. При томе, као једну од гаранција независности предвиђа: „Судство ће бити укључено у доношење свих одлука које утичу на обављање судијске функције (организација судова, процедуре, друго законодавство).“ Поред тога, Основна начела судства, предвиђају да је: „Независност судства зајемчена од државе и заштићена Уставом и националним законима. Дужност је свих владиних и других установа, да поштују независност судства.“

Имајући у виду све напред изнето, оспореним законским одредбама министар и министарство надлежно за правосуђе противуствано задржавају како буџетска овлашћења, тако и механизме управљања судским системом, нарушавајући на тај начин равнотежу у систему поделе власти, а самим тим и независност и самосталност судске власти као посебне гране власти.

На основу изложеног, Друштво судија Србије предлаже да Уставни суд покрене поступак ради оцењивања уставности наведених одредаба Закона, одржи јавну расправу у смислу члана 37. став 1. и члана 38. Закона о Уставном суду и на основу члана 45. истог закона донесе

О Д Л У К У

Утврђује се да нису у сагласности са Уставом Републике Србије, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима поједине одредбе **Закона о уређењу судова** (“Службени гласник Републике Србије”, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 101/11 и 101/13), и то: одредбе чланова:

- 8а, 8б и 8в које гласе:

Заштита права на суђење у разумном року

Члан 8а

Странка у судском поступку која сматра да јој је повређено право на суђење у разумном року, може непосредно вишем суду поднети захтев за заштиту права на суђење у разумном року.

Захтевом из става 1. овог члана може се тражити и накнада за повреду права на суђење у разумном року.

Ако се захтев односи на поступак који је у току пред Привредним апелационим судом, Прекршајним апелационим судом или Управним судом, о захтеву одлучује Врховни касациони суд.

Поступак одлучивања о захтеву из става 1. овог члана је хитан.

Одлука по захтеву за заштиту права на суђење у разумном року

Члан 8б

Ако непосредно виши суд утврди да је захтев подносиоца основан, може одредити примерену накнаду за повреду права на суђење у разумном року и одредити рок у коме ће нижи суд окончати поступак у коме је учињена повреда права на суђење у разумном року.

Накнада из става 1. овог члана исплатиће се из буџетских средстава Републике Србије опредељених за рад судова у року од три месеца од дана подношења захтева странке за исплату.

Против решења о захтеву за заштиту права на суђење у разумном року може се поднети жалба Врховном касационом суду у року од 15 дана.

Сходна примена Закона о ванпарничном поступку

Члан 8в

На поступак за заштиту права на суђење у разумном року и накнаде за повреду права на суђење у разумном року сходно се примењују одредбе закона којим се уређује ванпарнични поступак."

- 55. став 1. Закона о уређењу судова ("Службени гласник Републике Србије", бр. 116/08, 104/09, 101/10, 101/11 и 101/13) о достављању притужбе која гласи: „Кад странка или други учесник у поступку поднесу притужбу, председник суда дужан је да је размотри, да је достави на изјашњење судији на кога се односи и да о њеној основаности и предузетим мерама обавести подносиоца притужбе, као и председника непосредно вишег суда, у року од 15 дана од дана пријема притужбе.“

- 57. став 3. Закона о уређењу судова о саставу и броју судског особља, која гласи: „Мерила за одређивање броја судског особља утврђује министар надлежан за послове правосуђа и члана 32. Закона о изменама и допунама Закона о уређењу судова којом је регулисано задржавање овлашћења министарства надлежног за правосуђе.“

- 24. Закона о изменама и допунама Закона о уређењу судова ("Службени гласник Републике Србије", бр. 101/13), која гласи: „ У члану 58. после става 1. додаје се став 2. који гласи: „Поступак пријема судијских помоћника ближе се уређује актом министра надлежног за правосуђе.“

- 26. став 3. Закона о изменама и допунама Закона о уређењу судова, којом се мења одредба члана 65. Закона о уређењу судова, која гласи: „После става 3. додаје се став 4. који гласи: „Поступак пријема судијских приправника ближе се уређује актом министра надлежног за правосуђе.“

- 32. Закона о изменама и допунама Закона о уређењу судова којом је регулисано задржавање овлашћења министарства надлежног за правосуђе у погледу послова судске управе и члана 70. став 2. Закона о уређењу судова у делу који гласи: „...и министарство надлежно за правосуђе.“

- 70. став 2, 4. и 5. Закона о уређењу судова, у погледу овлашћења министарства надлежног за правосуђе за послове правосудне управе, члана 32. Закона о изменама и допунама Закона о уређењу судова којом је регулисано задржавање тих овлашћења од стране министра, као и члана 26. став 3. истог Закона која се тиче поделе надлежности између министарства надлежног за правосуђе и Високог савета судства, која гласи: „У члану 70. ст. 3. и 4. мењају се и гласе:

„Послови правосудне управе које врши Високи савет судства су: доношење упутства за састављање извештаја о раду судова; утврђивање општих смерница за унутрашње уређење судова; вођење личних листова судија, судија поротника и судског особља; предлагање дела буџета за рад судова за текуће расходе, осим расхода за судско особље и одржавање опреме и објеката, као и расподелу ових средстава; вршење надзора над наменским коришћењем буџетских средстава и вршење надзора над финансијским и материјалним пословањем судова.

Послови правосудне управе које врши министарство надлежно за правосуђе су: праћење рада судова; прикупљање статистичких и других података о раду судова; давање сагласности на правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у суду; надзор над поступањем у предметима у прописаним роковима и поступањем по притужбама и представкама; предлагање дела буџета за расходе за судско особље и за одржавање опреме и објеката, као и расподела ових средстава; предлагање дела буџета за инвестиције, пројекте и друге програме за рад правосудних органа; старање о смештајним условима, опремању и обезбеђењу судова; надзор над финансијским и материјалним пословањем судова и Високог савета судства; уређење и развој правосудног информационог система; развој и спровођење капиталних пројеката и других програма за правосудне органе; постављање и разрешење судских вештака и тумача.”

- 29. Закона о изменама и допунама закона о уређењу судова, у вези са чланом 74. став 1. Закона о уређењу судова у делу који гласи: „... вођење уписника и помоћних књига...”

- 75. став 1. Закона о уређењу судова у вези са надзором над применом над Судским пословником, која гласи: „Примену Судског пословника надзире министарство надлежно за правосуђе.”

- 83. Закона о уређењу судова, која се односи на обавезу Високог савета судства да, пре него што предложи обим и структуру буџетских средстава, претходно прибави мишљење министарства надлежног за послове правосуђа, у делу који гласи: „...уз претходно прибављено мишљење министарства надлежног за правосуђе...”

- 83. Закона о уређењу судова, која искључује могућност Високог савета судства да предложи обим и структуру буџетских средстава и за судско особље, у делу који гласи: „...осим расхода за судско особље...”

- 84. Закона о уређењу судова, у погледу обављања надзора над трошењем буџетских средстава опредељених за рад судова и од стране министарства надлежног за правосуђе, у делу који гласи: „...”, министарство надлежно за правосуђе...

за ДРУШТВО СУДИЈА СРБИЈЕ
ДРАГАНА БОЉЕВИЋ, председник

