

Број 3/19  
22. фебруар 2019.

## КОМЕНТАРИ ДРУШТВА СУДИЈА СРБИЈЕ О ПРВОМ НАЦРТУ РЕВИДИРАНОГ АКЦИОНОГ ПЛАНА ЗА ПОГЛАВЉЕ 23

### Увод

1. У жељи да да свој допринос на изради ревидираног Акционог плана за Поглавље 23, Друштво судија Србије доставља коментаре и сугестије на Први нацрт ревидираног Акционог плана за Поглавље 23 (у даљем тексту: Нацрт ревидираног АП 23), које је Министарство правде објавило 21. јануара 2019. године на својој интернет презентацији.
2. Јасно је уочљиво и веома забрињавајуће то што Нацрт ревидираног АП 23 полази од тога да је Устав већ промењен, а нове активности и решења планирана да буду у складу са решењима из последње верзије Нацрта амандмана на Устав Републике Србије, коју је сачинило Министарство правде у октобру 2018. године, као да се подразумева да ће орган надлежан за промену Устава – Народна скупштина само преписати решења која је предложило Министарство правде, а Влада усвојила 29. новембра 2018. године.
3. Свеобухватно гледано, кораци који се предузимају у вези за правосуђем, нарочито у вези са променом Устава Републике Србије, па тако и овај Нацрт ревидираног АП 23, неће имати за последицу, а по свему судећи то им ни није циљ, јачање независности судства, већ, напротив, воде ка слабљењу принципа поделе власти и независности судске власти, јер отварају могућности утицаја других грана власти, како институционалним, тако и неинституционалним средствима.
4. Ипак, и поред тога, присутно је раширено уверење јавности да ће Европска унија пропустити да на ово реагује на одговарајући начин и да ће тиме учинити уступке извршној власти ради постизања одређених решења везаних за Косово и Метохију

уз обећање перспективе придруживања ЕУ. Пракса је, међутим, показала да се тиме судска власт дугорочно дестабилизује и слаби.

5. Због великог обима посла којим се судије баве у свом свакодневном раду и кратких рокова који су им за то задати, Друштво судија успело је да само у одређеној мери анализира Нацрт ревидираног АП 23 у делу који се односи на правосуђе. Друштво судија констатује да остаје при својим коментарима нацрта Акционог плана за Поглавље 23 од марта 2015. године, које Министарство правде не само да ни у једном делу није прихватило већ се, супротно договору, није ни потрудило да да разлоге због којих је сматрало да ниједан од више десетина коментара и предлога није вредан помена.
6. Како би била олакшана анализа пристиглих коментара, Друштво судија истиче да је сагласно са општим коментарима, као и оним који се тичу правосуђа, које је доставио Комитет правника за људска права - YUCOM. У овом тексту биће изнети само још додатни коментари који се односе на део о правосуђу.
7. На почетку, Друштво судија Србије жели да укаже на проблеме са којима се суочило приликом сачињавања ових коментара и сугестија.

### **Кратак рок за достављање коментара**

8. Министарство правде је 21. јануара 2019. године на својој интернет презентацији објавило Нацрт ревидираног АП 23 и позвало заинтересовану јавност да достави коментаре до 8. фебруара 2019. године. На захтев Друштва судија Србије и Националног конвента о Европској унији, после округлог стола одржаног 6. фебруара 2019. године, овај рок је померен за 22.2.2019. године.
9. Друштву судија је познато да Европска унија није захтевала да се ревизија Акционог плана за Поглавље 23 врши управо у овом моменту нити у одређеном року, нарочито не хитном. Из тог разлога, као и чињенице да је Акциони план за Поглавље 23 (у даљем тексту: важећи АП) изразито обиман документ који предвиђа низ мера и активности од неизмерног значаја за напредак и унапређење владавине права у Републици Србији, Друштво судија сматра да је и накнадни рок за достављање коментара сувише кратак.

10. Ово тим пре што је нејасно да ли се тиме завршава јавна расправа о овом документу јер је у „Прегледу процеса ревизије Акционог плана за Поглавље 23 са мапом инклузивности“ наведено да ће, након одржаних округлих столова и достављених коментара, Министарство правде *унапредити нацрт ревидираног Акционог плана за Поглавље 23 и доставити га Европској комисији на мишљење ради даљег поступка.*

11. Овакав начин организовања јавне расправе, са безразложно и неразумно кратким роковима онемогућава размену аргумената, своди се на симулацију расправе у циљу стварања утиска да се предузимају одређење радње и мере ради хармонизације нашег правног система са правом ЕУ у циљу придруживања, при чему је јасно да се одлуке доносе на другим местима по политичким принципима.

12. *Стога Друштво судија предлаже да:*

- Министарство правде јавно објави детаљан план и календар активности на изради овог документа, укључујући и начин спровођења јавне расправе.
- За коментарисање и расправу о Нацрту ревидираног АП 23 буде остављен дужи, реалан и разумни рок.

### Непрегледност и нејасност

13. Нацрт ревидираног АП 23 приказан је без објашњења начина на који је рађен и неусклађен је – на појединим местима измене важећег АП су урађене кроз јасан *track changes*, другде према броју активности, на неким местима је означено да је одређени текст нов, при чему је мењан и сам текст појединих активности, што документ чини нејасним и тешким за праћење и упоређивање са важећим АП.

14. Акциони план, па тако и овај документ, мора бити јасан, прецизан, одређен и квалитетан како би било могуће истински спровести планиране активности у оквиру предвиђених прелазних мерила. Нацрт ревидираног АП 23 не само да није такав, него показује одступање и од неких праваца које је Република Србија прихватила још са препорукама из скрининга<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Нацрт ревидираног АП 23 одступа већ од прве реченице препоруке 1.1.1. из Извештаја о скринингу.

### Начелни коментари и предлози у погледу рокова:

15. Рокови предвиђени Нацртом ревидираног АП 23 претежно су „смештени“ у период до краја 2020. године и непотребно су кратки и нереални. Исто се десило и са важећим АП, због чега рокови нису ни могли бити испоштовани, на шта је Друштво судија унапред упозоравало.

#### 16. Друштво судија предлаже да:

- Рокови буду тако пројектовани да омогуће реално и квалитетно обављање активности и суштинско учешће свих носилаца активности.
- Рокови буду продужени и смештени у реалан временски оквир с обзиром на обим и бројност захвата у реформи правосуђа, капацитет носилаца активности, па и предстојеће изборе за институције ЕУ.

### Начелни коментари у погледу активности:

17. Већина активности усмерена је на процедуре измена правног оквира (Устава, закона и других правних аката) и процедуру тих измена, иако је за то већ законима прописана процедура.

18. Многе активности чија је сврха да се поступи по препорукама нису усмерене на отклањање узрока који су довели до тога да је правосуђе Србије у појединим аспектима још релативно далеко од европских правних тековина<sup>2</sup>.

19. Многе активности не произлазе из скрининг смерница<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Ово је можда последица ситуације да је Национална стратегија реформе правосуђа формулисана без учешћа Друштва судија и Удружења тужилаца и да је, упркос веома бројној делегацији Србије од више десетина чланова, на скрининг састанцима био упадљиво незнатан број судија, а да струковна удружења нису била уопште представљена, упркос супротним искуствима у Хрватској и Црној Гори, на пример.

Тако нпр, Министарство правде упорно дефинише неажурност као један од основних проблема у српском судству иако је она, по уверењу Друштва судија, проблем „изведен“ из четири основна проблема судства: недовољне независности и мањкаве сталне обуке судија, прекомерне и неравномерне оптерећености судова и судија и некавалитетних и неусаглашених закона. О томе ће бити више речи у наставку.

<sup>3</sup> У том смислу довољно је поћи од скрининг-препоруке 1.1.1.

## 20. Стога Друштво судија предлаже:

- Дефинисати приоритете, рангирати активности по приоритетима и предвидети њихово етапно и усаглашено спровођење.
- Пре дефинисања активности идентификовати основне проблеме у судству и узроке који доводе до њих.
- Активности дефинисати и усмерити тако да допринесу квалитету правних аката које треба донети.
- Предвидети да се активности усаглашено надовезују једна на другу и успоставити контролни механизам за то.
- Прописати да у свим радним групама учествују представници струковних удружења, и њихов избор оставити самим удружењима, као и обавезно благовремено позивање струковних удружења у свим расправама о реформским мерама.
- Приликом јавних расправа на којима се представљају одређена правна акта на којима је радила радна група, треба предвидети дужност представљања предлога радне групе и разлога због којих предлог није прихваћен, уколико је такав случај.

## Коментари о делу Нацрта ревидираног АП 23: Преглед тренутног стања

21. Није јасан однос између нове *Националне стратегије реформе правосуђа за период од 2019-2024, чија је израда у току* и Акционог плана за поглавље 23, пошто би

---

Та скрининг препорука говори о *могућим амандманима на Устав*, а као активност се предвиђа *усвајање новог Устава*.

Из исте препоруке произлази да треба обезбедити независност правосуђа, а као резултат активности предвиђа се нови Устав са Високим саветом судства који има најмање 50% чланова из реда судија. Таквим решењем, међутим, умањује се ниво већ достигнут Уставом (сада је од 11 чланова Високог савета судства седам судија, то јест 6 судија које су изабрале њихове колеге и потврдила Народна скупштина, као и председнк Врховног касационог суда који је члан по положају) или Магна картом судија (чл. 13).

Иста препорука изричито наводи да се имају у виду препоруке Венецијанске комисије и европски стандарди. Министарство правде је, међутим, ставило знак једнакости између Венецијанске комисије и европских стандарда и тиме успоставило наратив у коме је једино битно мишљење Венецијанске комисије. Тако је Министарство правде, између осталог, у потпуности игнорисало два мишљења Консултативног већа европских судија (од маја и децембра 2018. године) о усаглашености нацрта уставних амандмана са европским стандардима, од којих је децембарско сасвим у супротности са Меморандумом Секретаријата Венецијанске комисије од октобра 2018. године.

Стратегија требало да буде кровни документ и за Акциони план, или је не би уопште ни требало бити.

22. Констатација да је Национална стратегија реформе правосуђа за период 2013-2018 настала као *резултат општег консензуса свих релевантних субјеката у области правосуђа* није тачна. Друштво судија поново указује да овај стратешки документ садржи низ, по ставу струковних удружења, спорних поступака и мера због којих није прихватљиво да се од њега у свему полази као од неупитне и консензуалне основе за даље промене (нпр. успостављање обавезности судске праксе путем сертификационе комисије или законског прописивања обавезног важења судских одлука). И овом приликом Друштво судија наглашава да су оба струковна удружења – и судија и тужилаца, након више покушаја да привуку пажњу Министарства правде на важност легитимности процеса доношења овог стратешког документа<sup>4</sup>, напустила рад Радне групе за израду Стратегије 25.02.2013. године из разлога о којима су детаљно обавестила министра правде.

23. У Прегледу тренутног стања, документ је побројао субјекте који чине институционални оквир, од којих је на првом месту Министарство правде, за разлику од важећег Акционог плана у коме се Министарство правде налази иза Високог савета судства и Државног већа тужилаца. Ово није само техничка ствар, пошто се из надлежности Високог савета судства које су наведене у последњој верзији Нацрта амандмана на Устав Републике Србије види да на Високи савет судства неће бити пренет правосудни буџет. Овакав закључак поткрепљује и недавно донета Одлука Уставног суда ИУз 34/2016, *Службени гласник* бр. 88/18, којом је проглашена неуставном одредба Закона о уређењу судова према којој је надлежност управљања судским буџетом требало да буде пренета са Министарства правде на Високи савет судства. Осим тога, међу телима надлежним

---

<sup>4</sup> Почетком 2013. године, када се приступило раду на изради Националне стратегије реформе правосуђа, владао је несумњив уплив извршне власти и недозвољени притисак судско-управне власти на правосуђе. Судије и тужиоци били су застрашени, мрежа судова нерационална, судови неравномерно оптерећени, трошкови правосуђа превисоки, приступ грађана правди неједнак и отежан, а право на правично суђење угрожено. Правосуђем је владала несигурност, забринутост, оклевање, апатија и дубоки и широко укореењени страх. Такво стање проузроковало је више државних органа, међу којима су, због свог састава и улоге коју имају, били најодговорнији Високи савет судства и Државно веће тужилаца. На њихове озбиљне и вишеструке пропусте указивали су бројни домаћи и инострани субјекти, континуирано и у много наврата: [стручна јавност](#), [повереник за информације од јавног значаја, заштитник грађана](#), [Европска комисија](#), [Европски парламент Резолуцијом од 29.3.2012](#) (параграф 17), и [остале европске институције](#), [угледни европски експерти](#) и [међународна судијска](#) и тужилачка удружења.

Упркос томе, мониторинг извештаји ЕУ су на првом месту препоручивали превремене изборе за чланове ових тела, и, што је било неприхватљиво, да се са правосудним саветима у тадашњим саставима доносе стратешке одлуке, Министарство правде изабрало је да управо њима повери учешће у доношењу Националне стратегије реформе правосуђа, избору председника судова, доношењу подзаконских аката о вредновању рада судија и тужилаца и њиховом распоређивању након измене правосудне мреже.



за спровођење Акционог плана не помиње се више Комисија за спровођење Националне стратегије реформе правосуђа, нити Секретаријат за спровођење Акционог плана за поглавље 23, нити се наводе разлози због којих се ова тела више не помињу.

24. Објашњења за мењање или брисање појединих мера и активности дата су паушално и без јасног методолошког усмерења. Објашњења и анализа до сада изведених активности и њихових ефеката нису прецизна, прегледна, потпуна нити аргументована. Није јасно да ли су активности обављене делимично или у потпуности, па стога није ни јасно из ког разлога су предложене измене. Нарочито није објашњено да ли су предузете активности проишле једне из других, или је долазило до дисконтинуитета између њих и практично до промене смера тих активности, односно, да ли постоји континуитет између већ предузетих и новопредложених активности.
25. У том смислу, веома је важан, илустративан, али не и усамљени пример прва активност из дела важећег Акционог плана. 1.1. Независност, која носи број 1.1.1.1: *Анализа постојећих одредаба Устава и предлагање могућих измена у светлу мишљења Венецијанске комисије и у складу са европским стандардима, чији је носилац Комисија за реформу правосуђа (тј. њена Радна група за израду анализе измене уставног оквира). Ова активност поменута је у и у Прегледу тренутног стања, на страни 4, као и у табеларном делу на стр. 31 (на том месту она је прецртана, што наводи на закључак да је та активност већ завршена). Међутим, тачно је да је ова активност извршена само делимично (израђена је, и то још септембра 2014. године, само Правна анализа уставног оквира за правосуђе, али не и предлагање могућих измена). Са наведеном Правном анализом сложило се практично цело судство на конференцији коју је 29. новембра 2016. године организовао председник Радне групе и Врховног касационог суда Драгомир Милојевић. Међутим, ту анализу је Министарство правде „заборавило“ и средином 2017. године организовало неформални, прописима непредвиђени, консултативни процес у коме није поменуло наведену Правну анализу. Из таквог неуобичајеног и неправног процеса Министарство правде изнедрило је 22. јануара 2018. године Радни текст амандмана на Устав Републике Србије. Овај радни текст унапређиван је три пута под различитим насловима (13. априла, 11. септембра и 11. октобра 2018. године), али је суштински задржао решења из јануарског документа, а та решења различита су од закључака Правне анализе. Ипак, упркос томе што је ова активност изведена само делимично, са ненадлежним носиоцем активности од*

оног који је одређен важећим АП и у процедуралном и садржинском дисконтинуитету, активност 1.1.1.1 из важећег Акционог плана избрисана је Нацртом ревидираног АП 23.

26. Исто запажање односи се и на анализу рада Правосудне академије. У Прегледу тренутног стања Нацрта ревидираног АП 23 наведено је: *Ради достизања ових циљева спроведена је свеобухватна анализа положаја и праваца развоја Правосудне академије. Међутим, пропуштено је да се наведе да је Радна група за израду смерница за реформисање и развој Правосудне академије, коју је образовала Комисија за спровођење Националне стратегије реформе правосуђа, 02.06.2014. године усвојила 30 смерница и препорука у циљу даљег развоја Правосудне академије. Закључак те Радне групе, по којем Правосудна академија као обавезан услов за први избор судија и јавних тужилаца може бити стратешки циљ остварив тек после темељне реформе концепције Правосудне академије, која до тада ни не треба да постане уставна категорија, прихватила је и Радна група за израду анализе измене уставног оквира. Осим тога, пропуштено је да се наведе да је уз помоћ Европске уније 2017. године извршена анализа рада Правосудне академије и сачињен финални извештај са двадесетак препорука и да се упореди да ли су те препоруке испоштоване приликом израде Стратешког плана развоја Правосудне академије за период 2016-2020, којом приликом је ... Правосудна академија (је) донела Стратешки план развоја Правосудне академије за период 2016-2020. године и поставила себи четири основна циља: даље јачање капацитета Правосудне академије у циљу постизања ефикасне институције за обуку и истраживање; развој одрживих програма обуке носилаца правосудних функција, како за почетну тако и за сталну обуку; давање подршке развоју система одабира, селекције и избора носилаца правосудних функција заснован на резултатима рада и даљи развој умрежавања и екстерне сарадње са партнерима.*

27. У Прегледу тренутног стања није јасно објашњено шта су основни проблеми који узрокују *неефикасност* као већ дуго присутан проблем у правосудном систему Републике Србије због чега је предвиђен (је) читав низ мера усмерених на побољшање ефикасности, што је предуслов да се предузму одговарајуће и далекосежне мере и активности на отклањању тог проблема. Друштво судија тврди да у функционисању судова у Србији постоје четири основна проблема: недовољна (институционална и стварна) независност судства, мањкава обука судија, посебно она стална, неравномерно оптерећење судија и судова, и неусаглашен и неквалитетан законски оквир. Сви остали проблеми у судству Србије, па и



неажурност, стари предмети, неуједначене судске одлуке, произлазе из наведених, и зато је потребно поћи од та четири основна проблема. Када буду створени услови за потпунију независност судија и судова, за њихову бољу обуку и њихово равномерније оптерећење, а закони буду квалитетнији и усаглашени, поправиће се и ефикасност и предвидивост и доступност судског система, а тиме и поверење грађана у судије и судове.

28. За ову тврдњу постоје и егзактни подаци. Наиме, пресуде Европског суда за људска права објективно су „огледало“ правосуђа. Од укупно 192 предмета у којима је донео мериторну одлуку, ЕСЉП је у 173 нашао повреду бар једног од права гарантованих Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода. При томе је Суд у 42 предмета утврдио постојање повреде права на суђење у разумном року (22%). Међутим, Суд је у 33 предмета утврдио повреду права на правично суђење, што чини 17% од свих донетих одлука, а у 72 предмета (37%) повреду права на имовину. То што је у 64 случаја (трећини) констатовано да постоји проблем са извршењем судских одлука, поготово у тзв. репетитивним случајевима, првенствено је одговорност саме државе, јер су судови у тим поступцима већ правноснажно пресудили. Стога је нетачан и смишљено наглашен податак да је неефикасност један од највећих проблема српског судства. Очигледно је да је проблем у нечему другом – у квалитету правне заштите, односно у недовољној независности и стручности судија, условима у којима раде и законима које примењују. Дакле, наведена структура утврђених повреда јасно указује да је квалитет правде, а не брзина, основно што треба унапредити у правосуђу Србије. Због тога је на месту констатација из Прегледа тренутног стања да: *Када је реч о смањењу заосталих, старих предмета, краћем трајању судских поступака и смањењу буџетских расхода, може се рећи да, према ранијој редукованој мрежи судова, циљеви нису остварени и да су: Неки од ових недостатака отклоњени (су) изменом правосудне мреже која је почела са радом јануара 2014. године, али су најзначајнији, видљиви резултати када је реч о ефикасности остварени тек у 2016. години<sup>5</sup>. Са друге стране, констатација да су направљени (су) значајни кораци ка*

<sup>5</sup> Реч је о томе да је 1. јула 2016. године почео да се примењује нови Закона о извршењу и обезбеђењу који је прописао да се извршни поступак обуставља ако се извршни повериоци, у чију корист је пре почетка рада извршитеља у Републици Србији донето решење о извршењу и који на дан 1. маја 2016. године још воде извршни поступак или поступак обезбеђења, не изјасне у року од 1. маја 2016. године до 1. јула 2016. године о томе да ли су вољни да извршење спроведе суд или јавни извршитељ. Десило се да се многи извршни повериоци у наведеном року нису изјаснили у складу са законом.

Тако је већ само на основу новог законског решења омогућено смањење броја извршних предмета за 811.432, тако да је на крају 2016. године у раду остало 981.865 нерешених извршних предмета (за разлику од 1.793.787 таквих предмета који су остали нерешени на крају 2015. године).

*растерећењу судова уз помоћ система извршитеља и промовисањем алтернативног решавања судских спорова није поткрепљена никаквим аргументом.*

**29. Друштво судија предлаже:**

- Дефинисати однос између нове *Националне стратегије реформе правосуђа за период 2019-2024*, чија је израда у току, и Акционог плана за поглавље 23.
- Објаснити разлоге због којих је дошло до промене редоследа (улога и значаја) субјеката који чине институционални оквир и до изостављања појединих, важећим АП предвиђених, субјеката.
- Навести прецизно и видно за сваку активност из важећег АП да ли је у потпуности извршена или не и да ли је мењана, као и разлоге за прецртавање, мењање или прилагођавање активности.
- Изложити објашњења за мењање или брисање појединих мера, активности и њихових ефеката, да ли су активности обављене делимично или у потпуности, да ли су предузете активности проистицале једне из других, или је долазило до дисконтинуитета између њих, и да ли постоји континуитет између већ предузетих и новопредложених активности.
- Навести основне проблеме у судству и аргументовати такав закључак.

**Коментари „Статуса имплементације за цео период спровођења Националне стратегије реформе правосуђа 2013-2018“**

30. У „новом делу“ који се односи на независност, Министарство правде „објашњава“ да је Радна група коју је формирала Комисија за спровођење Националне стратегије реформе правосуђа за период 2013–2018. године израдила Правну анализу уставног оквира о правосуђу у Републици Србији као полазну основу поступка уставних промена у области правосуђа. Полазећи од ове тачне констатације, заиста би било логично да наведена 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 формална, у складу са Уставом, али и важећим АП, прописана јавна расправа о изменама Устава. Међутим, Министарство је у потпуности занемарило наведену Правну анализу и склонило је од очију јавности. Уместо тога, у мају 2017. године Министарство је позвало струковна удружења и организације грађанског друштва да доставе своје коментаре и предлоге за измену Устава у делу који се односи на правосуђе<sup>6</sup>.

31. У наставку, Министарство објашњава сваку од наредне три верзије уставних амандмана, пропуштајући да укаже да је читав тај поступак, све до 29. новембра 2018. године, када је Влада усвојила предлог за промену Устава, био неформалан и да га је Министарство правде водило као за то ненадлежан орган. Ово стога што Министарство правде није надлежни предлагач промене Устава – то могу бити само трећина народних посланика, председник Републике, Влада и најмање 150.000 бирача. Важећи Акциони план за Поглавље 23 прекршен је више пута, не рачунајући пробијање свих временски рокова: занемарена је Правна анализа уставног оквира о правосуђу у Републици Србији од 2014. године, није формирана радна група за израду текста амандмана нити је до 30. новембра 2018. године иницирана промена Устава у Скупштини.

32. Међутим, због бројних и битних недостатака који се не могу отклонити „поправкама“ понуђеног текста, а која су суштински задржана и у последњој верзији уставних амандмана од октобра 2018. године, формиран је јединствени став правне струке у Србији - струковних удружења судија, тужилаца и судијских и тужилачких помоћника, грађанских удружења која се баве заштитом људских права, највиших правосудних институција – Врховног касационог суда, Високог савета судства, Државног већа тужилаца и бројних судова, као и најеминентнијих

---

<sup>6</sup> На „консултативни“ састанак одржан 21. јула 2017. године позвана су само удружења која су доставила своје писане предлоге и обавештена да за своја излагања имају по пет минута, да размена аргумената међу учесницима није предвиђена и да је то уједно и последњи састанак такве врсте. Суочено са реакцијама на овакав неприхватљив приступ расправи о изменама Устава, Министарство је ипак одржало још пет округлих столова од септембра до средине новембра 2017. године. Међутим, овај процес ни у наставку, иако га је Министарство тако означило, није имао карактер јавне расправе. Супротно разлозима због којих се приступа изменама Устава, за сваки од ових догађаја министарство је одредило теме које нису представљале уставну материју нити су биле у вези са јачањем независности правосуђа. Учесницима до краја није пружена прилика да размене идеја и мишљења. Ток ових „округлих столова“ често је био отворено омаловажавајући и увредљив не само према учесницима, већ и према судијама и тужиоцима уопште. Због изјава представника Министарства правде да је укидање слободног судијског уверења прво што ће бити урађено приликом измене Устава, да се судије и тужиоци залажу да правосуђе буде „друштво са ограниченом одговорношћу“, „занатска радња“ која ће да одлучује о људским судбинама како се њима „ћеифне“, да је независност судства фетишизирана и идеолошки мит, да независност какву судије имају у Србији, а посебно какву траже, не постоји нигде на свету, да су предлози судија и тужилаца смешни, Друштво судија се 17.10.2017. године обратило министарки правде. Уместо министарке, нажалост, одговорио је њен помоћник, један од „аутора“ таквих изјава, указујући да је Друштво судија против транспарентне размене аргумената.

професора права, да текст амандмана треба повући и приступити изради сасвим новог текста, уз поштовање уставне процедуре и принципа модерне конституционалне демократске државе.

33. За последњу, октобарску верзију уставних амандмана, Министарство правде објашњава да је у Меморандуму Секретаријата Венецијанске комисије наведено да је поступљено према препорукама из Мишљења Венецијанске комисије од јуна 2018. године<sup>7</sup>. Међутим, иако препорука из Извештаја о скринингу број 1.1.1. упућује не само на препоруке Венецијанске комисије, већ и на европске стандарде, Министарство правде, се упорно не осврће на Мишљење Консултативног већа европских судија, тела Савета Европе чија мишљења - стандарде користи и Венецијанска комисија у свом раду.
34. Консултативно веће је дало мишљење о усаглашености уставних амандмана са европским стандардима у два наврата 2018. године, у мају и у децембру, и оно има другачије мишљење о последњој верзији уставних амандмана које и ту верзију чине суштински неприхватљивом са становишта европских стандарда<sup>8</sup> (у прилогу). За разлику од Секретаријата Венецијанске комисије, Консултативно веће европских судија предлаже брисање петочлане комисије; да несудијске чланове ВСС бирају адвокатске коморе и правни факултети; да их бирају равноправно из редова владајуће већине и опозиције; да активни политичари буду искључени из могућности да постану чланови ВСС; да Врховни суд Србије обезбеђује уједначену примену права од стране судова путем својих одлука; да

---

<sup>7</sup> Меморандум Секретаријата Венецијанске комисије од 22. октобра 2018. године констатовано је да је поступљено према препорукама Венецијанске комисије из њеног Мишљења од 25. јуна 2018. године. Такво изјашњење крајње је неуобичајено, не само због тога што је дато у невероватном року од недељу дана и без стручњака - известиоца, већ и због тога што је Секретаријат тело које обавља административне, а не стручне послове за Венецијанску комисију. Процена да ли је поступљено по преко 40 препорука датих на преко 20 страница у Мишљењу од јуна 2018 јесте стручно питање *par excellence*, пре чему одређене суштинске препоруке из јунског мишљења уопште нису узете у обзир а камоли усвојене (нпр. одредба о престанку мандата чланова Високог савета судства).

<sup>8</sup> Консултативно веће сматра да: одредба о избору несудијских чланова ВСС од стране Народне скупштине, одн. од стране петочлане комисије, не обезбеђује независност тих чланова ВСС и да омогућава да они буду изабрани у складу са жељом било које владајуће политичке странке или странака; да сврха ВСС не само да јемчи, већ и да обезбеђује независност судова и судија; да ВСС не треба да има паран број чланова; да је проблематично да судија суди... водећи рачуна о судској пракси и да ту одредбу не би требало укључити у Устав; да је начин на који су формулисани основи за разрешење судија у супротности са начелом сталности судијске функције и потенцијално веома опасан по независност судства; да се омогућава политички утицај на први избор судија прописивањем завршетка обуке у Правосудној академији као посебног услова за први избор на судијску функцију; да је недовољно дефинисана непреместивост судија, као једна од гаранција њихове независности, изостављањем гаранције да привремено упућивање судије у други суд може бити учињено само уз сагласност судије и да у супротном судија мора имати право на правни лек.

основе и поступак за разрешење, укључујући и нестручност, треба додатно уредити јасно разрађеним законима, а у Устав унети само битне елементе овог поступка; да ВСС треба да има и буџетску надлежност за функционисање судског система, као и надлежност избора и запошљавања судијских помоћника; да надлежност ВСС не треба ограничити Уставом; да ВСС треба да има непаран број чланова, да већина чланова ВСС треба да буду судије; да се брише одредба о распуштању ВСС ако не донесе одлуку.

35. И поред тога, Нацрт ревидираног АП 23 полази од претпоставке да је већ промењен Устав у складу са последњом верзијом уставних амандмана коју је у октобру 2018. године израдио Министарство правде. Министарство правде покушава да Нацртом ревидираног АП 23 читав ток неформалног такозваног консултативног процеса представи као испуњење активности у оквиру препоруке 1.1.1. важећег АП и да те активности прецрта као да су већ извршене. Важно је уочити да активности из важећег Акционог плана или нису у потпуности обављене (1.1.1.1, јер Радна група за израду анализе уставног оквира за правосуђе није предложила могуће измене Устава у светлу мишљења Венецијанске комисије и у складу са европским стандардима, и 1.1.1.2, јер није усвојен предлог за промену Устава у Народној скупштини) или нису уопште обављене, као што су активности: 1.1.1.3 израда радног текста Устава и спроведена расправа од стране Радне групе за израду радног текста Устава Народне Скупштине и Владе Републике Србије; 1.1.1.4. упућивање Предлога Устава на мишљење Венецијанској комисији од стране Владе Републике Србије; 1.1.1.5. Усвајање новог Устава од стране Народне скупштине; 1.1.1.6. доношење Уставног закона од стране Народне скупштине.

36. Зато је неприхватљиво да се активности из важећег АП, и то: 1.1.1.1. - *предлагање могуће измене Устава у светлу мишљења Венецијанске комисије и у складу са европским стандардима* замени активношћу: *Спровођење поступка за промену Устава*; да се активност 1.1.1.2. - *усвајање предлога за промену Устава у Народној скупштини* замени активношћу: *Проглашење Устава у Народној скупштини и доношење Уставног закона*; да се активност 1.1.1.3. - *израда радног текста Устава и спроведена расправа* замени активношћу: *Рад на усклађивању сета правосудних закона са Уставом (Закон о Високом савету судства, Закон о Високом савету тужилаца, Закон о судијама, Закон о уређењу судова, Закон о јавном тужилаштву, Закон о Правосудној академији)*; да се активност 1.1.1.4. - *упућивање Предлога Устава на мишљење Венецијанској комисији* замени активношћу: *Усвајање сета правосудних закона са Уставом (Закон о Високом савету судства, Закон о Високом савету тужилаца, Закон о*



судијама, Закон о уређењу судова, Закон о јавном тужилаштву, Закон о Правосудној академији); да се активност 1.1.1.5. - Усвајање новог Устава замени активношћу: Избор нових чланова Високог савета судства и Високог савета тужилаца, у складу са новим уставним и законским решењима; да се активност 1.1.1.6. - доношење Уставног закона замени активношћу: Усклађивање подзаконских аката у складу са новим уставним и законским решењима.

37. Наведеним „заменама“ активности суштински би се Народној скупштини одузело својство уставотворца и фактички поништила подела власти.

38. У потпуности сагласно са сугестијама и предлозима Консултативног већа европских судија, подсећајући да је сагласно са коментарима Комитета правника за људска права YUCOM, због чега их не понавља, у погледу дела који се тиче независности,

*Друштво судија Србије предлаже:*

- Неопходно је задржати наведене активности из важећег Акционог плана за Поглавље 23.
- Нарочито је важно, у циљу јачања независности судства и правосудних савета, имати у виду да је неопходно задржати активност преласка буџетских надлежности са Министарства правде на Високи савет судства. С обзиром на одлуку Уставног суда I Уз-34/2016 (Службени гласник 88/18) то се мора учинити на тај начин што ће нови устав прописати правни основ за то.
- У складу са Уставом, важећим АП и Пословником о раду Народне скупштине:
  - Народна скупштина треба да донесе одлуку о приступању промени Устава (тј. усваја "предлог за промену Устава" наводећи само чланове који ће се мењати)
  - Надлежни скупштински Одбор за уставна питања и законодавство Народне скупштине треба да формира радну групу за израду предлога акта о промени Устава
  - Рад радне групе надлежног скупштинског одбора треба да буде јаван (имена чланова радне групе објављена, као и процедура по којој ће се поступати),
  - У саставу радне групе надлежног скупштинског одбора треба да буде неколико најеминентнијих професора уставног права (логично би



било да то буду они који су били чланови Радне групе за анализу уставног оквира за правосуђе);

- Задатак радне групе требало би да буде израда акта о промени Устава у циљу деполитизације, то јест јачања независности судства и самосталности тужилаштва;
- Надлежни скупштински одбор треба да покрене широку јавну расправу и у Народној скупштини, али и у правосудним институцијама и најширој јавности, о којој би требало водити записнике, размотрити њене резултате, евентуално кориговати предлог акта о промени Устава;
- Предлог акта о промени Устава и нацрт Уставног закона треба затим послати на експертизу Венецијанској комисији и Консултативном већу европских судија ради прибављања заједничког мишљења;
- Кориговати два наведена правна акта у складу са приспелом експертизом;
- Доставити Народној скупштини на усвајање Предлог акта о промени Устава.

### Коментари појединих активности

**39. Активност 1.1.2.** У оквиру ове активности Друштво судија предлаже да буде додат текст који је приказан у италику и болдиран: Високи савет судства у оквиру својих надлежности, прати резултате спровођења правосудних закона *и подзаконских аката* који су тренутно на снази, као и будућих законских аката који ће бити усвојени након доношења новог устава, *и предлаже измену закона и подзаконских аката и мења подзаконске акте из своје надлежности*

**40. Активност 1.4.1.** Код ове активности поред јавног реаговања Високог савета судства, потребно је предвидети и механизам *за ефективну примену*. У том смислу, уз наведену активност 1.1.4.1. остаје, с тим што **Друштво судија предлаже и додатак: ВСС упућује захтев одборима Народне скупштине и Владе** (видети активност предвиђену у 1.1.6.) *за мишљење да ли је прекршен Кодекс понашања народних посланика и чланова Владе.*

41. **Активност 1.1.6.** *Треба предвидети постојање и формирати етичке одборе Народне скупштине и Владе који би, на захтев Високог савета судства, давао мишљење о томе да ли је посланик или члан Владе прекршио Кодекс понашања народних посланика и чланова Владе.*
42. **Активност 1.1.6.1.** Осим предвиђене активности, треба додати и следећу: *Именованье представника Националног конвента, кога именује сам Конвент, у радне групе за промену Устава и правосудних и других закона од значаја за рад правосудја*
43. **Активност 1.2.2.7.** *Брисати активност: анализа, и у случају да резултати анализе покажу да је потребна, измена Етичког кодекса за судије у циљу прецизирања одредаба које предвиђају дисциплинску одговорност судија због непоштовања Етичког кодекса за судије.*

Скрининг-препорука 1.2.2. сама раздваја питање етике од дисциплинске одговорности. Међутим, активности из Нацрта ревидираног АП 23 праве конфузију етичких правила и дисциплинске одговорности. Етичка и дисциплинска одговорност судија су два засебна облика одговорности. На исти закључак упућује и Мишљење број 3 (2002) Консултативног већа европских судија *О принципима и правилима професионалног понашања судија, а посебно етике, неспојивог понашања и непристрасности*<sup>9</sup>. Начин на који треба посматрати ову област у најкраћем се може свести на следеће: „Веће жели да истакне да ради неопходне заштите судијске независности, изјава о стандардима професионалног понашања треба да буде заснована на два основна начела:

- прво, треба да дефинише основне принципе професионалног понашања. Треба прихватити да је генерално немогуће саставити комплетну листу свих унапред одређених активности које би биле забрањене за судије; прихваћени принципи треба да служе као инструменти само-регулација за судије, односно, општа правила која се примењују на њихове активности. Надаље, иако постоји и међусобно преклапање и преплитање, принципи понашања треба да буду одвојени од дисциплинских правила која се примењују на судије у смислу да непоштовање неког од принципа не представља само по себи дисциплински прекршај или грађански или кривични преступ;

---

<sup>9</sup> ...Стандарди професионалног понашања су различити од законских и дисциплинских правила. (параграф 45) Кодекси професионалног понашања могу у исто време створити и бројне проблеме. На пример, могу одавати утисак да садрже свеобухватна правила и да је дозвољено све оно што није забрањено. Они теже да сувише поједноставе поједине ситуације и, коначно, стварају утисак да су стандарди понашања фиксирани током одређеног периода, док у ствари они стално еволуирају. Веће сугерише да је пожељно да се припреми и говори о “изјави о стандардима професионалног понашања”, уместо о кодексу. (параграф 46).

- *друго, принципи професионалног понашања треба да буду утврђени од стране самих судија. Они треба да представљају инструмент само-регулације који потиче из самог судства, и који омогућава судској власти да стекне легитимитет поступањем у оквиру опште прихваћених етичких стандарда. Процес широких консултација треба да буде организован, по могућству од стране тела или лица наведеног у параграфу 29, које такође може бити надлежно и за објашњавање и тумачење изјава о стандардима професионалног понашања.*“(параграф 48)

Дисциплинска (као правом уређена) одговорност заснива се на понашању судије које је (унапред) законом прописано као дисциплински прекршај (како судија не сме да се понаша). Етички кодекс, као основ за етичку (моралну) одговорност, прописује принципе у складу са којима би судија требало да се понаша. Њиме се не прописује унапред које је понашање у супротности са Кодексом. У том смислу, понашање судије које није у складу са Кодексом не може бити основ за дисциплинску одговорност, јер се Кодексом прописује како судија треба, а не како не сме да се понаша. Дисциплински прекршај може представљати само оно понашање супротно Кодексу које је законом прописано као прекршај.

- 44. Активност 1.2.2.10:** *у свајање Пословника о раду Етичког одбора Високог савета судства којим ће бити регулисано праћење поштовања Етичког кодекса за судије и спровођење активности евалуације и обуке судија из области етике брисати.* Активност је већ спроведена јер је Високи савет судства 4. септембра 2018, године донео наведени пословник.
- 45. Активност 1.2.2.14:** *проактивно учешће судија и Високог савета судства у креирању и праћењу примене Етичког кодекса за судије је нејасна, па је треба прецизно одредити.*
- 46. Активност 1.2.2.18:** *Извршити анализу одредаба о функционалном имунитету носилаца правосудних функција није јасна, с обзиром на то да је имунитет носилаца правосудних функција уређен Уставом.*
- 47. Активност 1.2.2.19:** *Спровођење мера у складу са извршеном анализом из активности 1.2.2.18 није јасна из истих разлога - имунитет носилаца правосудних функција уређен је Уставом.*
- 48. Активност 1.3.3.1:** *израда средњорочне процене стања имајући у виду закључке и препоруке из Функционалне анализе правосуђа: правосудне мреже у погледу стања инфраструктуре, ефикасности и приступа правди; потреба и обима посла, као и оптерећености судија у погледу људских, материјалних и техничких ресурса, а имајући у*

виду могуће даље промене у структури судова, избору и обуци кадрова (иста активност 1.3.4.1. и 1.3.5.1.) за коју је предвиђен рок IV квартал 2019. године, а која произлази из скрининг смернице 1.3.3: *спровести свеобухватну анализу у погледу трошкова, ефикасности и приступа правди пре предузимања даљих корака у реформи мреже судова* није могуће извршити на квалитетан начин до краја 2019. године и тај **рок треба реално одредити за дужи временски период.**

49. У Нацрту ревидираног АП 23 је добро препознато да су препоруке 1.3.3.1 (трошкови, расподела средстава, ефикасност, обим посла и приступ правди), 1.3.4.1. (кадровски ресурси) и 1.3.5. 1. (неједнака оптерећеност судија бројем предмета) међусобно повезане и да се могу остварити јединственим активностима. Међутим, предвиђене активности, у делу у коме се односе на судове, нису у потпуности одређене на прави начин - ни садржински, ни хронолошки, ни у погледу њихових носилаца. У циљу смањења неравномерне оптерећености судова и судија, у судовима исте врсте и степена и по материјама у којима поступају судије, **Друштво судија сматра да би активности и њихов редослед требало да буду следећи и у том смислу предлаже:**

- анализа садашње надлежности судова, како би се утврдило у којој мери подела надлежности, у односу на сваку материју посебно, између првостепених (основних и виших) односно другостепених судова (виших и апелационих) утиче на обим посла и (не)равномерну оптерећеност судова и судија у њима, односно на то да ли су судови (судије) истог степена, који поступају у истој материји, на једнак или приближно једнак начин оптерећени обимом посла односно бројем предмета;
- анализа потребе за изменом Закона о уређењу судова у погледу надлежности, као и процесних закона у погледу поступања по правним лековима, у складу са претходном анализом;
- доношење правилника којим ће се утврдити критеријуми за одређивање потребног броја судија у суду, за сваку материју посебно (Високи савет судства), како би се у сваком суду обезбедили услови да сваки судија квалитетно и ефикасно (у разумном року) обавља свој посао, узимајући у обзир услове рада, обим посла (број предмета у раду и очекивани прилив), структуру и сложеност предмета у којима тај суд поступа (у складу са надлежношћу суда);
- одређивање потребног број судија за сваки суд, посебно за сваку материју, у складу са претходно донетим правилником (Високи савет судства) што омогућава да се
- одреди стварно потребан број судија у сваком суду, као и стварно потребан укупан број судија у судском систему, који треба одредити сабирањем стварно потребног броја судија у свим судовима (уместо да се овај број процењује

према броју судија на 100.000 становника у другим земљама, како је то учинила Светска банка у Функционалној анализи правосуђа, користећи се подацима СЕПЕЖа);

- детектовање судова у којима има више, односно мање судија од потребног броја, посебно за сваку материју, на основу претходно утврђеног потребног броја судија у сваком суду (Високи савет судства), како би се утврдило у којим судовима је потребно предузети мере за усклађивање броја постојећих са бројем потребних судија;
- премештање судија из судова у којима их има више у судове у којима их има мање од потребног броја, уз њихову сагласност, у складу са Законом о судијама, и уз евентуалну примену стимулативних мера (водећи рачуна о свим, па и могућим штетним ефектима стимулативних мера) како би се број судија ускладио;
- након извршеног премештаја, поново проверити и детектовати судове у којима и даље постоји неодговарајући (већи или мањи) број судија у односу на потребан број (Високи савет судства), у циљу предузимања даљих мера за усклађивање броја судија;
- анализирати могућност да се променом подручја судова или делегацијом надлежности повећа обим посла (број предмета) у судовима са већим бројем од потребног броја судија, односно да се обим посла смањи у судовима у којима је број судија мањи од потребног броја, водећи рачуна о трошковима, ефикасности и приступу правди (Министарство правде, Врховни касациони суд, Високи савет судства, евентуално Министарство државне управе и локалне самоуправе, Министарство унутрашњих послова);
- евентуално изменити Закон о седиштима и подручјима судова и јавних тузилаштва у погледу подручја и
- евентуално изменити и процесне законе (ЗКП, ЗПП, ЗВП) у погледу могућности делегације предмета, у складу са претходном анализом;
- након свих напред предузетих мера, у судовима у којима недостају судије, извршити избор судија, а у судовима у којима их има више него што је потребно, не вршити избор судија док се тај број не смањи „природним“ путем (престанком судијске функције, одласком из суда или пензионисањем) уз евентуално ангажовање судија из тих судова за обављање одређених послова за Високи савет судства или Правосудну академију.

Наведеним мерама би се обезбедило да и судије у судовима са мањим бројем судија буду једнако оптерећене као и судије у судовима у којима је тај број оптималан, што за грађане значи да се по њиховим предметима поступа на приближно исти начин у приближно истом времену, без обзира пред којим



судом се води поступак, док би из судова са више судија, уз поштовање уставних начела о сталности судијске функције и непреместивости судије, било могуће ангажовати судије за обављање одређених послова у складу са законом (нпр. у Високом савету судства или у Правосудној академији).

**50. У погледу индикатора утицаја у вези са препоруком 1.3.3. (спровођење свеобухватне анализе трошкова, ефикасности и приступа правди) недостају неки од веома важних индикатора који се тичу:**

- броја предмета на 100.000 становника (због различитог схватања шта је судски предмет, у европским државама нажалост није могуће поредити број предмета по судији);
- броја предмета по материји у суду и по судији;
- структуре трошкова функционисања правосудне мреже;
- структуре права гарантованих Уставом чију је повреду утврдио Уставни суд;
- структуре права гарантованих Европском конвенцијом чију је повреду, у предметима против Србије, утврдио Европски суд за људска права.

У погледу спровођења свих наведених мера из скрининг препоруке 1.3.3. погледати параграфе 25. до 29. Коментара које је Друштво судија дало 2015. године (у прилогу) на нацрт важећег АП

**51. Активност 1.3.9. Скрининг препорука 1.3.9.** односи се на унапређење уједначености судске праксе. Међутим предвиђене *активности* у вези са овом препоруком *којима се у ствари предвиђа законско прописивање обавезности судске праксе, као и носиоци тих активности* (Министарство правде, Влада РС, Народна скупштина) **нису у складу ни са самом скрининг препоруком, ни са правним поретком Србије, ни са међународним документима.** У оквиру активности везаних за ову препоруку, *Друштво судија предлаже да се као активност предвиди: анализирање досадашњих покушаја уједначавања судске праксе и њихових резултата.*

**51.1.** Уједначена судска пракса је процес до кога се долази квалитетним суђењем. Она се прихвата а не намеће. Начелни правни ставови (судска пракса) Врховног касационог суда, одлуке Уставног суда или одлуке Суда у Стразбуру (које су првенствено усмерене на то да државе чланице промене своје законодавство у складу са њима) делују снагом својих аргумената. Сваки судија треба да зна релевантну судску праксу и узме је у обзир када одлучује, а ако одлучује супротно одлукама вишег суда, треба подробно да изложи разлоге који су га за такво поступање определили. У супротном унутрашња судијска независност би била угрожена. На такав закључак упућују и домаћа и међународна правна акта.



51.2. Препорука *CM/Rec (2010) 12* Комитета министара Савета Европе државама чланицама о судијама од 17.11.2010 гласи: 5. *Судије би требало да имају потпуну слободу да непристрасно, у складу са законом и својим тумачењем чињеница, доносе одлуке у предметима. 23. Виши судови не би требало судијама да дају упутства о томе какву пресуду треба да изрекну у појединим случајевима, осим код прелиминарних одлука или приликом одлучивања о правним лековима у складу са законом.*

51.3. У свом Мишљењу број 20(2017) О улози судова у вези са уједначеном применом права, Консултативно веће европских судија Савета Европе наглашава:

- важност аргументације изложене у судским одлукама;
- примарна улога врховног суда у решавању проблема постојања неуједначених одлука, обезбеђењу доследних и уједначених судских одлука и развоју права, све путем одлучивања у судским предметима који су пред њим;
- значајна улога апелационих судова у том погледу, такође, посебно ако они коначно решавају спорове;
- да правна схватања, ставови, мишљења, обавезна упутства и слично, иако могу имати позитиван утицај на уједначавање судских одлука, доводе у питање одговарајућу улогу судова у систему поделе власти;
- да се у систему континенталног права може прихватити одступање нижестепених судова од вишестепених одлука, под условом да се у пресуди изнесу аргументи с тим у вези;
- да судија који поступа у складу са својим слободним судијским уверењем, и у доброј вери свесно одступи од судске праксе излажући разлоге за то, не сме бити у томе обесхрабрен нити изложен дисциплинској санкцији, нити се то сме одразити на вредновање његовог рада, већ то треба да буде прихваћено као саставни део судијске независности;
- да све три гране власти, у оквиру своје надлежности, имају одговорност за уједначену примену права

51.4. На исти начин, негативно у вези са обавезношћу судске праксе, Венецијанска комисија се изјашњавала у многим својим документима, а само у случају Србије четири пута у последњих петнаестак година.

- У Мишљењу од 24.6.2002. о Закону о уређењу судова експерти *Natalie Fricero*, професор Правног факултета у Ници и *Giacomo Oberto*, судија у Торину, навели су да се снажно противе оваквом систему наметнутог тумачења: *Једнообразност примене закона Врховни суд треба да обезбеди више кроз убедљивост образложења одлуке, него снагом неке врсте arrêt de règlement који је одбачен у западноевропским друштвима пре два века.*

- У Мишљењу број 467/2007 од 19.3.2008. О нацртима Закона о судијама и Закона о уређењу судова, у параграфу 109, експерти наводе: *Требало би прецизирати да Врховни касациони суд утврђује правне ставове само у оквиру конкретног случаја; иначе би ово представљало кршење начела поделе власти, будући да суд не може донети ниједну одлуку ван своје надлежности.*
- У Мишљењу број 202/2012 од 11.3.2013. године О нацрту амандмана на законе о судству Републике Србије, у параграфима 103. до 108, Венецијанска комисија коментарише измену члана 31. Закона о уређењу судова која прописује да Врховни касациони суд даје мишљење о нацртима закона и других прописа којима се уређују питања од значаја за правосудну грану власт и да јој је објашњено да је ово задужење уведено ради уједначавања судске праксе, обзиром на велики број предмета који се пред Европским судом за људска права налазе по основу начела о једнакој доступности правди. Речено је да су ова законска решења обавезна само за судије Врховног касационог суда (а не и за судове нижег ранга). Додатно, на ово треба гледати као на тумачење закона, а не као на инструкцију. 105. У сваком случају, Венецијанска комисија се негативно изразила о овој методи, зато што она овлашћује Врховни касациони суд да “доноси” начелне одлуке, што може да доведе до сукоба код поделе власти. ... Потребу за усаглашавањем судске праксе би у принципу требало решити жалбеном процедуром која би могла да се дефинише тако да решава проблеме се јављају најчешће, искључиво или у највећем броју у различитим врстама спорова мале вредности.
- У Мишљењу број 921/18 од 25. јуна 2018. године Венецијанска комисија се бавила овим питањем у 14 параграфа (25-36 и 55-56) и предложила да: *Врховни суд Србије обезбеђује јединствену примену права од стране судова кроз своје судске одлуке*

51.5. Друштво судија са забринутошћу указује да се активност 1.3.9.1. односи на анализу нормативног оквира којим се уређује питање обавезности судске праксе; права на правни лек и надлежности за одлучивање по правним лековима имајући у виду нова уставна решења а да је део реченице из те активности у важећем АП: имајући у виду ставове Венецијанске комисије прецртан.

51.6. Друштво судија предлаже да се у свим активностима које се односе на скрининг препоруку 1.3.9. о унапређењу уједначености судске праксе бришу речи обавезност судске праксе и да се не предвиђа измена нормативног оквира којим се уређује питање обавезности судске праксе (1.3.9.2.).

52. У Нацрту ревидираног АП 23 **Скрининг препорука 1.3.10.** *Направити средњорочни пресек стања крајем 2015. године, као и процену утицаја 2018. године засновану на резултатима оствареним спровођењем Стратегије из 2013. године и пратећег ажурираног плана. На основу ове процене, дефинисати, где је то потребно, мере за преостали период до придруживања није праћена одговарајућим активностима пошто су оне прецртане. **За предвиђену активност 1.3.10.1.** – на бази процене утицаја спровођења за период до 2018. године Националне стратегије реформе правосуђа за период 2013-2018 и Акционог плана за њено спровођење, предложити мере за период до придруживања **није предвиђен никакав рок.***
53. ***За активност 1.3.10.2.** доношење Националне стратегије реформе правосуђа 2019-2024, за који је предвиђен рок други квартал 2019. године **није јасно на основу какве анализе и полазне основе Стратегија треба да буде донета.***