

Број 4/19  
25. фебруар 2019.

## КОМЕНТАРИ НАЦИОНАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ РЕФОРМЕ ПРАВОСУЂА

Предлог радног текста Националне стратегије реформе правосуђа за период 2019-2024 (у даљем тексту: Радни текст НСРП 2019-2024) достављен ми је 28. јануара у прилогу мејла са позивом за први састанак радне групе заказан за 31. јануар 2019. године.

Будући да је Министарство правде само недељу дана раније објавило и први нацрт ревидираног Акционог плана за Поглавље 23 (у даљем тексту: Нацрт АП 23) и оставило рок за изјашњавање о њему до петка, 22.02.2019. године, а да остављени рок за коментаре на Радни текст НСРП 2019-2024 истиче у понедељак, 25.02.2019. године, и да је реч о изразито обимним и стратешки важним документима, сматрам да је рок за достављање коментара сувише кратак и зато ћу се концентрисати само на неколико важних питања од чијег формулисања зависи даљи смер свих реформских активности.

Пре свега, предлажем да радна група има у виду акте са којима је Друштво судија сагласно, а који садрже предлоге битно другачије од оних које садржи последња, четврта верзија уставних амандмана од 11. октобра 2018. године:

- [Правну анализу уставног оквира о правосуђу у Републици Србији](#),
- [Полазне основе за расправу о изменама Устава у делу који се односи на судство](#), јун 2017
- [Запажања Друштва судија Србије о предложеним решењима и предлози решења за измену Устава РС](#), август 2017
- [Кључне ставови професора о Радном тексту амандмана на Устав РС](#), (са конференције „Јавно слушање професора“ од 20.02.2018. године),
- [Анализа Радног текста амандмана Министарства правде на Устав РС](#), коју је израдио Врховни касациони суд, фебруар 2018.
- [Мишљење Државног већа тужилаца о Радном тексту амандмана на Устав РС](#), фебруар 2018.
- [Мишљење и сугестије Високог савета судства на радни текст амандмана на Устав РС](#), март 2018
- [Коментаре Друштва судија Србије на Нацрт уставних амандмана](#), април 2018.
- [Мишљење Консултативног већа европских тужилаца о усклађености Нацрта уставних амандмана са европским стандардима](#), јун 2018.

- [Мишљење Високог савета судства о уставним амандманима након Мишљења Венецијанске комисије](#) од 20.07.2018. године,
- [Мишљење Консултативног већа европских судија о усклађености Нацрта уставних амандаман са европским стандардима](#), децембар 2018
- [Коментар Друштва судија Србије на Први нацрт Акционог плана за Поглавље 23](#), фебруар 2019.

Поздрављам задржавање опредељења (страна 3. став 2) из досадашњих стратешких докумената (НСРП 2013-2018 и Акционог плана за Поглавље 23) да је *унапређења српског правосуђа потребно (је) усмерити у правцу усвајања највиших европских стандарда, а уз истовремено уважавање правне традиције Републике Србије*. Наведени документи као једну од најзначајнијих мера предвиђају, како је то правилно констатовано на страни 4. став 3, *потребу за изменом уставног оквира у области правосуђа, која се пре свега односи на утицај законодавне и извршне власти на процес избора и разрешења судија, председника судова, јавних тужилаца, односно заменика јавних тужилаца, као и изборних чланова Високог савета судства и Државног већа тужилаца, уз прецизирање улоге и положаја Правосудне академије, као механизма уласка у правосуђе*.

Подсећам, међутим, да до данас није завршена прва, и можда и најважнија, мера предвиђена важећим АП 23, као и 15.12.2016. године ревидираним АП за спровођење НСРП 2013-2018 (предлагање могућих измена Устава у светлу мишљења Венецијанске комисије и у складу са европским стандардима). Осим тога, европски стандарди потиснути су, а мишљења Венецијанске комисије представљена као једини извор европских стандарда. Уместо највиших европских вредности, уставни амандмани садрже решења која достижу једва минимум европских вредности, а у појединим стварима они су спустили већ достигнути ниво стандарда. Тако нпр. за разлику од важећег Устава који прописује да је судија у вршењу своје судијске функције независан и потчињен само Уставу и закону, да је у саставу Високог савета судства (у даљем тексту: ВСС) 7 судија од 11 чланова, да судија без своје сагласности не може бити упућен у други суд, да судија против сваке одлуке ВСС има право на правни лек, нацрт уставних амандмана прописује да је судија независан и да суди ... водећи рачуна о судској пракси, да у саставу ВСС има само 5 судија од 10 чланова, не прописује гаранцију непреместивости кад је реч о упућивању, нити право судије на правни лек против одлука ВСС (осим у случају разрешења и премештаја).

Иначе, том првом мером (1.1.1.1.) било је прописано: *анализа постојећих одредаба Устава и предлагање могућих измена у светлу мишљења Венецијанске комисије и у складу са европским стандардима*, и да Комисија за спровођење НСРП 2013-2018 формира Радну групу (што јесте учињено). Задатак радне групе био је да изради *анализу уставног оквира у циљу искључења Народне скупштине из процеса избора председника судова, судија,*

јавних тужилаца, односно заменика јавних тужилаца, промене састава Високог савета судства и Државног већа тужилаца у циљу искључења законодавне и извршне власти из чланства у овим телима, уз предвиђање Правосудне академије као обавезног услова за први избор носилаца правосудних функција. До септембра 2014. године, радна група је израдила [Правну анализу уставног оквира о правосуђу у Републици Србији](#) (у даљем тексту: Правна анализа), којом је одговорила на наведене задатке. Једино је у погледу уређења Правосудне академије радна група подржала став који је 02. 04. 2014. године заузела Радна група за реформисање и развој Правосудне академије да *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 не треба да постане уставна категорија*. Правну анализу представио је 29. 11. 2016. године председник Врховног касационог суда, који је био и председник Радне групе, на састанку са свим председницима судова у Србији, претходно затраживши од сва четири апелациона суда и од свих судова републичког ранга да се о њој изјасне. На састанку се искристалисало да закључке Правне анализе, осим уз пар изузетака (између осталог, и у вези са чланством министра у правосудним саветима) прихвата цело правосуђе. Стога је било логично да ова Правна анализа, уз одређене допуне и разраду, као што је то Националном стратегијом и било планирано, постане званична платформа са које би могла да отпочне јавна расправа о изменама Устава. Иако је у првом нацрту ревидираног АП 23 ова активност прецртана, што би значило да је обављена, ова је активност извршена само делимично - израђена је Правна анализа, али није извршено предлагање могућих измена Устава.

Министарство правде је „заборавило“ на Правну анализу, склонило је од очију јавности и у мају 2017. године позвало струковна удружења и организације грађанског друштва да доставе своје коментаре и предлоге за измену Устава у делу који се односи на правосуђе. Тиме је покренут неформални, прописима непредвиђени, консултативни процес из кога је Министарство правде изнедрило 22. јануара 2018. године Радни текст амандмана на Устав Републике Србије, који је, иако га је Министарство правде унапређивало још три пута под различитим насловима (13. априла, 11. септембра и 11. октобра 2018. године), суштински задржао решења из јануарског документа, сасвим различита од закључака Правне анализе.

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 професора уставног права, теорије државе и права и судско-организационог права, да текст амандмана треба повући и приступити изради сасвим новог текста, уз поштовање уставне процедуре и принципа модерне конституционалне демократске државе. Због тога је напред и предложено да се имају у виду наведени предлози правосудних институција, домаћих и Савета Европе, најеминентнијих професора права и Друштва судија Србије, који су суштински сагласни о стратешким решењима које треба предузети.

Наиме, за октобарску верзију уставних амандмана Секретаријат Венецијанске комисије је у свом Меморандуму навео да је поступљено према препорукама из Мишљења Венецијанске комисије од јуна 2018. године<sup>1</sup>. Међутим, иако сви стратешки документи (НСРП 2013-2018, радни текст НСРП 2019-2024 и препорука ЕУ из Извештаја о скринингу број 1.1.1) упућују на примену не само препорука Венецијанске комисије, већ и европских стандарда, Министарство правде упорно занемарује мишљења Консултативног већа европских судија, тела Савета Европе чија мишљења - стандарде користи и Венецијанска комисија у свом раду. Међутим, Консултативно веће дало је мишљење о неусаглашености уставних амандмана са европским стандардима у два наврата 2018. године, у мају и у децембру, које је, по последњој верзији уставних амандмана, другачије од Меморандума Секретаријата Венецијанске комисије, јер ту верзију сматра суштински неприхватљивом са становишта европских стандарда<sup>2</sup>. За разлику од Секретаријата Венецијанске

---

<sup>1</sup> Меморандумом 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. Тако изјашњење крајње је неуобичајено, не само што је дато у невероватном року од недељу дана и без стручњака - известиоца, већ и зато 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>2</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.

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 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.

Због тога је важно да нова НСРП 2019-2024 има све наведено у виду и да:

- 1) Дефинише однос између НСПР 2019-2024 и АП 23;
- 2) Задржи све раније планиране а неизвршене активности из важећих стратешких докумената (НСРП 2013-2018, АП 23);
- 3) Задржи, у циљу јачања независности судства и правосудних савета, активност преласка буџетских надлежности са Министарства правде на Високи савет судства, с тим што се, с обзиром на одлуку Уставног суда I Уз-34/2016 (*Службени гласник* 88/18) то мора учинити на тај начин што ће нови устав прописати правни основ за то;
- 4) У складу са уставом, важећим АП и Пословником о раду Народне скупштине предвиди да:
  - Народна скупштина донесе одлуку о приступању промени Устава (тј. да усвоји "предлог за промену Устава" уз навођење чланове који ће се мењати);
  - Надлежни скупштински Одбор за уставна питања и законодавство Народне скупштине формира радну групу за израду предлога акта о промени Устава;
    - Рад радне групе надлежног скупштинског одбора треба да буде дефинисан као јаван (имена чланова радне групе објављена, као и процедури 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 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 ради прибављања заједничког мишљења Венецијанске комисије и Консултативног већа европских судија ради прибављања заједничког мишљења,
  - Кориговати наведена два правна акта у складу са приспелом експертизом,
  - Доставити Народној скупштини на усвајање Предлог акта о промени Устава.
- 5) Пође од системског уређења односа три гране власти у коме се законодавна и извршна власт међусобно ограничавају, а у коме је судска власт заиста независна, јер се тренутно полази од тезе да је неопходно да се, ради успостављања система контроле и равнотеже, ограничи судска власт која је недовољно одговорна и ефикасна, непредвидива (због неуједначених судских одлука) и без легитимитета (јер не зависи од избора грађана и „болује“ од цеховске затворености);
- 6) Преиспита да ли се визијом: *Модерно и ефикасно правосуђе, одговорно и отворено према грађанима у друштву независно и самостално у одлучивању* у ствари мења досадашњи циљ НСРП 2013-2018: *Побољшање квалитета и ефикасности правде, јачање независности и одговорности правосуђа, у циљу јачања владавине права, демократије, правне сигурности, приближавања правде грађанима и враћања поверења у правосудни систем*, успоставља неодређени циљ: *модерно правосуђе, прераспоређују приоритети стављањем ефикасности на прво место циљева, занемарује Уставом прокламовани принцип владавине права из чл. 1. и 3. и сужава (само на процес одлучивања) независност судства.*
- 7) У погледу (пет) стратешких приоритета, који се односе на даље јачање независности судства и самосталности тужилаштва и интегритета носилаца правосудних функција и на даље подизање квалитета правосудног система, нивоа

његове ефикасности и степена поверења јавности у рад правосуђа, остваривост сваког од њих, а нарочито даље јачање независности судства првенствено и суштински зависи од будућих уставних решења. У том погледу, уколико би била задржана и пренета у НСРП 2019-2024, решења из последњег октобарског нацрта уставних амандмана:

1. Успостављају концепт власти који омогућава да извршна и законодавна власт *проверавају* судску, због чега је независност судске власти само пука прокламација;
2. Не дефинишу садржину судске власти;
3. Не прописују битне гаранције независности:
  - материјалне, и то како судова (судски буџет), тако и судија (плате које одговарају достојанству и тежини функције и пензије које су приближне платама), као и
  - слободу изражавања и
  - слободу удруживања судија.
4. Омогућавају преиспитивање сваке судске одлуке ван суда (од стране Уставног суда који није део судског система и чије судије немају гаранције независности);
5. Угрожавају гаранцију непреместивости проширењем ситуације у којима судија, без своје сагласности, може да буде и трајно премештен у други суд (не само у случају промене или смањења надлежности суда, већ и због смањења броја судија), и упућен у други суд привремено (што може трајати годинама због тога што против такве одлуке није предвиђен правни лек);
6. Стављају судије у неравноправан положај у односу на остале грађане ускраћивањем судијама права на правни лек против одлука које је донео Високи савет судства (у коме судије немају већину) - о дисциплинском кажњавању, вредновању рада, упућивању у други суд и сл. (осим у случају разрешења и премештаја);
7. Ограничавају слободно судијско уверење приликом тумачења права у сваком конкретном чињеничном контексту:
  - дефинисањем да судије суде *водећи рачуна о судској пракси* упркос томе што претходно прописује да судије суде на основу устава, закона и потврђених међународних уговора,

- прописивањем, као једине, уставне надлежности Врховног суда да обезбеђује једнаку примену права од стране судова путем судске праксе.
8. Подижу на уставни ниво и прописивањем као услова за избор за судију – једног од начина обуке судија – у Правосудној академији, којој није обезбедио гаранције независности;
9. „Отварају“ могућност поновног реизбора судија и тужилаца, као и масовног „размештаја“ судија ефектима прописаних одредаба нацрта Уставног закона којима се прописује да:
- само судије Врховног касационог суда и заменици Републичког тужиоца настајају функције у Врховном суду и Државном тужилаштву Србије,
  - ће се мењати сви правосудни закони, тј. они који уређују мрежу судова и тужилаштва, положај судија и јавних тужилаца и њихових заменика, Високи савет судства и Високи савет тужилаштва, Правосудну академију,
  - и изоставља из уставних амандмана право на правни лек (који иначе садашњи Устав предвиђа) против одлука о упућивању у други суд.
10. Појачавају политички утицај на ВСС начином на који је уређен његов:
- положај (за разлику од садашњег Устава, Савет не обезбеђује, већ само јемчи, независност судова и судија),
  - надлежност (Савет неће управљати судским системом, већ само статусним положајем судија; неће преузети судски буџет, већ само његов део; неће прописивати критеријуме, мерила и поступак за вредновање рада и дисциплинску одговорност судија),
  - састав - и даље је омогућено да половина Савета буде повезана група истомишљеника под утицајем владајуће већине, а појам истакнутог правника као члана Савета из несудијског корпуса своди на правника са десетогодишњим *одговарајућим радним искуством одређеним законом и који се доказао стручним радом и ужива лични углед*,
  - поступак избора његових чланова (уколико не буде постигнута већина од 2/3, о избору одлучује петочлана комисија, чија три члана бира Скупштина) а посебно
  - разлозима за разрешење његових чланова и
  - распуштањем Савета ако су гласови изједначени и после 60 дана.



8) У погледу јачања интегритета, НСРП 2019-2024, као ни Нацрт ревидираног АП 23, не прави јасну разлику између 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>3</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-регулације 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;
- 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 оквирима 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

---

<sup>3</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).

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.

9) У погледу подизања квалитета судског система дефинисањем улоге и положаја Правосудне академије, НСРП 2019-2024 занемарила је чињеницу 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 је да 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, ваља имати у виду 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 почитну 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.*

10) У погледу даљег подизања нивоа ефикасности правосудног система, између осталог и успостављањем механизма за уједначавање судске праксе, документу недостаје јасно објашњено шта су основни проблеми који узрокују неефикасност. 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. 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.

10.1. Уједначена судска пракса је процес до кога се долази квалитетним суђењем, а не и успостављањем механизма за уједначавање судске праксе. Она се прихвата а не намеће се. 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.

10.2. Препорука *CM/Res (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.*

10.3. 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.

10.4. 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 arrêts 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 кометарише 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 који 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.*

11) У погледу подизања нивоа ефикасности, активности које се односе на анализу и прилагођавање правосудне мреже, смањење укупног броја нерешених предмета са акцентом на старе предмете и спречавање настанка додатних старих предмета, сматрам да би, у циљу смањења неравномерне оптерећености судова и судија, у судовима исте врсте и степена и по материјама у којима поступају судије, *активности и њихов редослед требало би да буду следећи:*

- 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 сваки материју посебно

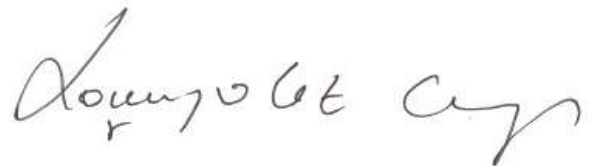


(Високи савет судства), како би се у сваком суду обезбедили услови да сваки судија квалитетно и ефикасно (у разумном року) обавља свој посао, узимајући у обзир услове рада, обим посла (број предмета у раду и очекивани прилив), структуру и сложеност предмета у којима тај суд поступа (у складу са надлежношћу суда);

- одређивање потребног броја 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 могуће 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, МУП);
- евентуално изменити Закон о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава 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.

12) С тим у вези, нова НСРП 2019-2024 морала би, у светлу прокламованих циљева и приоритета, да анализира стање у београдском правосудју и размотри да ли су за њега потребне засебне мере. Наведеним мерама, као и засебним мерама у београдском судству, обезбедило би се да и судије у судовима са мањим бројем судија, као и судије у судовима са великим бројем судија и предмета, буду равномерно оптерећене као и судије у судовима у којима је тај број оптималан. Такво стање за грађане би значило 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).



Омер Хаџиомеровић  
заменик председника Друштва судија Србије  
члан Радне групе за израду текста НСРП 2019-2024