

Број 4/20

12. март 2020.

КОМЕНТАРИ ДРУШТВА СУДИЈА СРБИЈЕ О

ДОКУМЕНТУ ПОД НАСЛОВОМ:

ACTION PLAN FOR CHAPTER 23, Introduction and Judiciary, February, 2020

І Уводне напомене

1. 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 другу верзију ревизије Акционог плана за Поглавље 23 (у даљем тексту: 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.
2. Са друге стране, Друштво судија Србије похваљује поступак Министарства правде, које је, након слања коментара цивилног друштва на Нацрт ревидираног АП 23 од јануара 2019, објавило документ са прегледом усвојености комената ОЦД и позива да се настави са том праксом и овога пута.
3. 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 - YUSCOM. У овом тексту биће изнети само још додатни коментари који се односе на део о правосуђу с тим што, пре свега, Друштво судија Србије жели да укаже на проблеме са којима се суочило приликом сачињавања ових коментара и сугестија.

Необјављивање документа, изостанак јавног позива за достављање коментара и непостојање докумената на српском језику

4. Министарство правде овога пута уопште није објавило АП 23 на својој интернет презентацији нити је позвало заинтересовану јавност да достави коментаре. Друштво судија је до информација о АП 23 и позиву да се доставе коментари дошло преко Националног конвента за придруживање Европској унији (у даљем тексту: НКЕУ).
5. Штавише, друга верзија ревизије АП 23 постоји само на енглеском језику. Друштво судија сматра да је недопустиво да тако битан документ какав је АП 23 није доступан јавности на српском језику.
6. Супротно констатацији из уводног дела АП 23 да је *Република Србија дубоко посвећена реформском процесу у области владавине права пошто је свесна да владавина права представља суштинску вредност сваког демократског друштва и једну од кључних области политике Европске уније и да посвећује велику пажњу испуњењу обавеза* које произлазе из ове области, као и констатацији да тренутни процес ревизије АП 23 поштује принципе пуне транспарентности и инклузивности овакво поступање:
 - онемогућава јавност, и ширу и стручну, да буде активни учесник у важном друштвеном процесу као што је договор о стратешким циљевима Републике Србије у домену владавине права и правосуђа, а то значи и у процесу измена Устава,
 - не доприноси подизању друштвене свести о обавезама које је држава на себе преузела у процесу придруживања Европској унији,
 - нити може да обезбеди увереност грађана у неопходност промена, њихову спремност да учествују у спровођењу реформских промена, па тиме
 - не може да обезбеди извесност да ће реформске промене заиста заживети.

Непрегледност и нејасност документа

7. АП 23 приказан је без објашњења начина на који је рађен и без јасно наведених *track changes-a*, при чему је мењан и сам текст појединих активности, што знатно отежава праћење и упоређивање са важећим АП 23 и претходном верзијом ревизије АП 23 од јануара 2019. године. Не постоје објашњења за мењање или брисање појединих мера и активности. Објашњења и анализа до сада изведених активности и њихових ефеката, која су била садржана у претходној верзији ревизије АП 23, сада нема, те би било основано претпоставити да у међуверемењу (протеклих годину дана) није спроведена ниједна активност. Због тога није јасно да ли би овај документ требало да се наставља на важећи АП

23 и подразумева континуитет или представља сасвим нови документ који би требало посматрати сам за себе.

8. Акциони план, па тако и овај документ, мора бити јасан, прецизан, одређен и квалитетан како би заиста било могуће спровести планиране активности у оквиру предвиђених прелазних мерила. АП 23 и даље није такав, и показује одступање и од неких праваца које је Република Србија прихватила још са препорукама из скрининга.

Кратак рок за достављање коментара

9. Друштву судија је познато да Европска унија није захтевала да се ревизија АП 23 врши управо у овом моменту нити у одређеном року, нарочито не хитном. Из тог разлога, као и чињенице да је АП 23 изразито обиман документ који предвиђа низ мера и активности од неизмерног значаја за унапређење правосуђа, Друштво судија сматра да је рок за достављање коментара сувише кратак.
10. Овакав начин организовања јавне расправе, са безразложно и неразумно кратким роковима, што је већ остало уобичајена пракса, онемогућава дубљу анализу, размену аргумената и суштинско унапређење овог планског документа. Тиме се расправа своди на симулацију у циљу стварања утиска да се отворено, инклузивно и демократски води расправа са свим друштвеним учесницима ради унапређења и хармонизације нашег правног система са правом ЕУ у циљу придруживања, при чему је јасно да се одлуке доносе на другим местима и ван тог процеса.

Начелни коментари везани за рокове и активности

11. Рокови су претежно „смештени“ у период до краја 2021. године и непотребно су кратки и нереални.¹ Исто се десило и са важећим АП, због чега рокови нису ни могли бити испоштовани. Стога су активности из АП 23 често биле само формално изведене и у табелама штиклиране као "одрађене", што је било у функцији само формалног задовољавања договореног, без стварних и одрживих промена, на шта је Друштво судија унапред упозоравало да ће се дешавати.
12. 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

¹ Ово посебно имајући у виду да су парламентарни избори заказани за 26. април 2020. године, те да је извесно да ће Народна скупштина заседати тек на јесен 2020. Како су многе активности у надлежности управо овог тела (процедура око доношења Устава, усвајање измена правосудних закона), очито је да њихово спровођење у задатим роковима није реално.

процедура. Многе активности чија је сврха да се поступи по препорукама нису усмерене на отклањање узрока стварних проблема у правосуђу². Многе активности не произлазе из скрининг смерница.

13. Друштво судија предлаже:

- Објавити детаљан план и календар активности на изради овог документа, укључујући и начин спровођења јавне расправе.
- Документе сачињавати на српском језику.
- Документе јавно објавити.
- Одређивати дужи, реалан и разумни рок за расправу и достављање писаних коментара.
- 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.
- 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 планираних захвата у правосуђу и капацитет носилаца активности.

² 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, мањкаве сталне обуке судија, прекомерне и неравномерне оптерећености судова и судија и неквалитетних и неусаглашених закона. О томе ће бити више речи у наставку.

II Слабљење принципа поделе власти и независности судске власти

14. На првом месту Друштво судија подвлачи да, свеобухватно гледано, кораци који се предузимају у вези за правосуђем, нарочито у вези са променом Устава Републике Србије, па тако и у вези са ревизијом АП 23, неће имати за последицу, а по свему судећи то им ни није циљ, јачање независности судства. Напротив, ти кораци воде ка слабљењу принципа поделе власти и независности судске власти, јер отварају могућности утицаја других грана власти, како институционалним, тако и неинституционалним средствима. Очигледан пример који оправдава овај закључак односи се на састав тела која ће имати одговорност за праћење примене СРП 2019/2024 и активности из АП 23 и њихове надлежности (3. *Mechanisms for implementation of the Action Plan 3.1. Subjects responsible for monitoring the implementation of the Action Plan*).
15. У АП 23 – Увод и правосуђе, наведено је да ће одговорност за праћење примене активности имати Координационо тело (чији ће председник бити Министар правде) и Секретаријат Координационог тела, као стручно тело које ће Координационом телу обезбеђивати стручну и административно-техничку подршку и у који ће биће именовани „независни експерти са доказаним искуством на пољу Поглавља 23. У саставу Координационог тела биће представљени Преговарачка група за Поглавље 23, министарства: правде, за европске интеграције, унутрашње послове, јавну управу и локалну самоуправу, финансија, здравља, науке, образовања и технологије, рада, запошљавања, бораčkih и социјалних права, канцеларије за људска и мањинска права и за сарадњу са цивилним друштвом, Врховни касациони суд, Републичко јавно тужилаштво, Високи савет судства, Државно веће тужилаца, Правосудна академија, Тужилаштво за ратне злочине, Агенција за борбу против корупције, коморе јавних извршитеља, јавних бележника, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Заштитник грађана и Повереник за родну равноправност. Са оваквим саставом Координационог тела које ће имати представнике 23 институције (а чланова још и више од тога), судска власт, као једна од три равноправне гране власти и, уопште, представници правосуђа, односно они који би итекако требало да учествују у доношењу стратешких одлука о правосуђу, биће само посматрачи, а не субјекти стратешких промена.
16. Уосталом, принцип поделе власти нарушава се и тиме што се у АП 23 полази од тога, прећутно али несумњиво, да Народна скупштина РС неће бити оно што је по Уставу РС – једини уставотворац, већ да ће она променити Устав РС управо на начин како је то учинило Министарство правде у последњој верзији уставних амандмана од октобра 2018. године, коју је сачинило на крају тзв. консултативног процеса.

17. Друштво судија предлаже:

- У изради документа поштовати уставно начело о подели власти и независности судске власти.
- Састав тела одговорних за спровођење Стратегије развоја правосуђа за период 2019–2024. године (у даљем тексту: СРП 2019/2024) и АП 23 треба да одражавају начела поделе власти и независности судске власти.

III Однос између Стратегије развоја правосуђа и Акционог плана за поглавље 23

21. АП 23 не може се разматрати и правилно сагледати изоловано, сам за себе, без Стратегије развоја правосуђа и без дефинисања односа између њега и Стратегије развоја правосуђа, као што је то и констатовано у делу документа под насловом: *3.4. Monitoring and evaluation mechanism: relationship between the Action Plan for Chapter 23 and the Judicial Development Strategy for the period 2019-2024.*
22. Досад није био јасно дефинисан однос између стратегије и акционог плана, иако је то веома важно за остварење стратешких циљева и процес придруживања Србије Европској унији. То је било јасно већ и из чињенице што су постојала различита тела за праћење примене Националне стратегије реформе правосуђа за период 2013–2018. године (у даљем тексту НСРП 2013/2018) и АП 23. НСРП 2013/2018 предвиђала је постојање Комисије за спровођење стратегије, која је била састављена од 15 чланова и њихових заменика³. Састав ове комисије скоро идеално је одражавао оне субјекте који би требало да одлучују о стратешким мерама за правосуђе и да их спроводе.
23. Међутим, од децембра 2016. године, када је ревидиран Акциони план за спровођење НСРП 2013/2018⁴, АП 23 проглашен је за *кровни стратешки документ* са којим морају бити *усклађени сви национални стратешки документи у областима обухваћеним Поглављем 23*. Стога су, уместо

³ Чланови Комисије за реформу правосуђа представљали су: Министарство правде, Републичко јавно тужилаштво, Врховни касациони суд, Високи савет судства, Државно веће тужилаца, Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу Народне скупштине Републике Србије, струковно удружење судија, струковно удружење јавних тужилаца, Адвокатску комору Србије, Правосудну академију, правне факултете, министарство надлежно за финансије, коморе извршитеља, јавних бележника и медијатора (које су имале једног заједничког представника), Канцеларију за европске интеграције, Канцеларију за сарадњу са цивилним друштвом.

⁴ Акциони план за спровођење НСРП 2013/2018 ревидиран је крајем децембра 2016. године када је донет Закључак о прихватању ревидираног Акционог плана за спровођење Националне стратегије реформе правосуђа за период 2013–2018. године, *Службени гласник РС*, бр.106/16 од 28.12.2016. године, са образложењем да је: *Акциони план* (за спровођење Националне стратегије) *усклађен са Акционим планом за Поглавље 23, будући да он представља кровни стратешки документ у областима на које се односи и да предвиђа обавезу да са његовом садржином буду усклађени сви национални стратешки документи у областима обухваћеним Поглављем 23*. То значи да се од тада примењивао, и за контролу спровођења стратешких циљева, Акциони план за поглавље 23.

Комисије за реформу правосуђа, за спровођење стратешких циљева из АП 23, а то значи и из НСРП 2013/2018 била одговорна тела предвиђена АП23: Савет за спровођење АП23, Шеф преговарачког тима за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији, Преговарачка група за Поглавље 23, Координационо тело за процес приступања Републике Србије Европској унији⁵, и Савет Координационог тела⁶. Мноштво субјеката представљених у поменутиим телима и одсуство логичке повезаности између НСРП 2013/2018 и АП 23, као и тела надлежних за њихово спровођење, довело је до тога да је Комисија за спровођење стратегије била само формално постојеће тело, лишено сваке реалне могућности да утиче на спровођење стратешких мера и онемогућавало је било коју правосуду институцију да буде активни субјект у процесу реформе правосуђа.

24. Приликом изјашњавања о претходној верзији АП 23 од јануара 2019. године, Друштво судија је у својим [Коментарима на Први нацрт ревидираног Акционог плана за Поглавље 23](#) од 23. фебруара 2019. године, као и приликом давања [Коментара на Радни текст СРП 2019/2024](#) од 25. фебруара 2019. године, при којима и даље остаје с обзиром да они у знатном делу нису прихваћени, указало да је неопходно дефинисати однос између СРП 2019/2024 и АП 23. Приметно је и за похвалу то што је Министарство правде уважило ову сугестију. Тако је у садашњем радном тексту СРП 2019/2024 Министарство правде навело да неће бити донет посебан АП за спровођење СРП 2019/2024, већ да ће посебне мере за остварење стратешких циљева бити наведене у АП 23. Такође, у АП 23 назначено је да су процеси *писања СРП*

⁵ У састав Координационог тела улазе: председник Владе, први потпредседник Владе, потпредседник Владе и министар рада, запошљавања и социјалне политике, потпредседник Владе и министар спољне и унутрашње трговине и телекомуникација, министар надлежан за спољне послове, министар задужен за европске интеграције, министар надлежан за послове финансија, министар надлежан за послове пољопривреде, шумарства и водопривреде и министар надлежан за послове животне средине.

У раду Координационог тела учествују директор Канцеларије за европске интеграције и шеф Преговарачког тима за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији.

Радом Координационог тела руководи председник Владе, а замењује га члан Координационог тела, којег задужи председник Владе.

У раду Координационог тела, могу да учествују остали чланови Владе, директор Републичког секретаријата за законодавство и генерални секретар Владе и гувернер Народне банке Србије уколико се расправља о темама из њихове надлежности.

⁶ Савет Координационог тела чине: члан Владе задужен за послове европских интеграција, који је и председник Савета координационог тела, директор Канцеларије за европске интеграције, шеф Преговарачког тима, председници преговарачких група, државни секретари из министарстава чији представници не руководе преговарачким групама, представник Народне банке Србије, заменик директора и координатор за фондове Европске уније у Канцеларији за европске интеграције и представник Републичког секретаријата за законодавство.

У случају спречености члана Владе задуженог за послове европских интеграција, замењује га директор Канцеларије за европске интеграције или шеф Преговарачког тима за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији, у зависности од теме о којој се расправља.

У раду Савета Координационог тела учествује представник Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом. Чланове Савета, Председник преговарачке групе предлаже из редова службеника и консултаната који су у Министарству правде већ ангажовани на пословима везаним за процес преговора са ЕУ.

2019/2024 и ревизије АП 23 паралелни и да је њихов садржај хармонизован у мери која је могућа, те да је главни циљ успостављање координације у примени стратешког оквира, што ће помоћи да се избегне ранији дуализам стратешких докумената у области правосуђа.

25. Ипак, констатација да су процеси писања СРП 2019/2024 и ревизије АП 23 паралелни представља, чини се, само голу декларацију. Очити пример несклада огледа се већ у чињеници да је СРП 2019/2024 на српском језику, а АП 23 на енглеском. Осим тога, према подацима којима Друштво судија располаже, последња верзија и даље неусвојене СРП 2019/2024 објављена је јула 2019. године, што значи да је тај стратешки документ, који би требало да буде кровни и за Акциони план за Поглавље 23, тренутно занемарен (чак и у погледу наслова, односно године од кад ће почети његово важење) и да се на његовој разради не ради у потребној мери. Логика ствари налаже да стратегија буде изнад акционог плана⁷. Уосталом, тако је прописано и Законом о планском систему⁸, и такав редослед ствари не поремећује се чак ни члановима 23 (*усклађеност планских докумената*) и 49 (*плански и програмски документи у процесу приступања европској унији и коришћења средстава међународне развојне помоћи*) тог закона на који се АП 23 позива. Међутим, из неодређености и непотпуности стратешких циљева из СРП 2019/2024, чињенице да ће тело одговорно за праћење примене активности АП 23 истовремено бити одговорно и за праћење остварења стратешких циљева, као и да АП 23 садржи делове који су, заправо, обавезни елементи стратегије (преглед и анализу постојећег стања, укључујући и оцену нивоа остварености циљева; опште и посебне циљеве јавне политике који се желе постићи) намеће се закључак да ће обратно, АП 23 бити кровни документ за СРП 2019/2024. Овакав редослед је погрешан, јер Србија унапређује правосуђе, о чему иначе постоји јасан друштвени консензус, првенствено због својих грађана и развоја Србије као државе, а тек затим и ради испуњавања услова за приступ ЕУ.

⁷ Према Закону о планском систему Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 30/2018, стратегија јесте основни документ јавне политике, којим се на целовит начин утврђују стратешки правац деловања и јавне политике у конкретној области планирања и спровођења јавних политика утврђених прописом Владе (члан 11. став 1). Она обавезно садржи (члан 13) и: 3) опште и посебне циљеве јавне политике који се желе постићи, утврђене том стратегијом или другим планским документом у складу са којим се усваја; 4) мере за постизање општих и посебних циљева, узрочно-последичне везе између општих и посебних циљева и мера које доприносе остварењу тих циљева и анализу ефеката тих мера на физичка и правна лица и буџет; 5) кључне показатеље учинака на нивоу општих и посебних циљева и мера, којима се мери ефикасност и ефективност спровођења јавних политика које су тим документом утврђене; 6) институционални оквир и план за праћење спровођења, вредновање учинака и извештавање о спроведеним мерама, постигнутим циљевима и учинцима јавних политика које се утврђују или разрађују стратегијом, уз навођење институције одговорне за праћење спровођења стратегије (став 1), при чему општи и посебни циљеви морају бити јасно одређени, мерљиви, прихватљиви, реални и временски одређени (став 3).

⁸ Одредбом члана 18. Закона о планском систему прописано је да је акциони план (*јесте*) документ јавне политике највишег нивоа детаљности, којим се *разрађују стратегија* или програм, у циљу управљања динамиком спровођења мера јавних политика које доприносе остваривању посебних циљева стратегије, односно програма, те је као такав акциони план саставни део стратегије и програма и по правилу се усваја истовремено са тим документима јавних политика.

26. За одговарајући избор мера и активности које су планиране Акционим планом, које обезбеђују његову остваривост, и остваривост стратешких циљева, неопходно је претходно одредити прихватљиве и реалне стратешке циљеве, чак и у ситуацији у којој се Република Србија тренутно налази. Наиме, већ годинама се говори о томе да ће Устав бити измењен у делу који се односи на правосуђе. Осим тога, Влада је поднела 30. новембра 2018. године Народној скупштини предлог за промену Устава Републике Србије – чланова 142. до 165, 99, 105. и 172. До измене Устава, ипак, још није дошло. У сличној ситуацији Република Србија налазила се и 2005/2006. године, пред промену тада важећег устава и усвајање прве [Националне стратегија реформе правосуђа](#) од 25. маја 2006. године. То је међутим није спречило да, скоро консенсулано, одреди стратешке циљеве који су након тога знатним делом унети у новодонети Устав Републике Србије од 8. новембра 2006. године.
27. Дакле, у Србији је сасвим извесно да ће доћи до уставних промена у области правосуђа, при чему се још увек не зна, јер Народна скупштина у томе није досад учествовала, каква ће бити њихова садржина. У таквој ситуацији ради се ипак на петогодишњем стратешком документу (СРП 2019/2024) и на акционом плану за његово спровођење, који ће истовремено представљати и ревидирани АП 23. С тим у вези, а и с обзиром на одсуство јасних и одређених стратешких циљева у СРП 2019/2024, као и на околност да је у првој верзији ревизије АП за Поглавље 23 била „прескочена“ фаза промене Устава, намеће се закључак да Министарство правде подразумева да ће уставне промене бити изведене на начин како је то оно само предложило на крају тзв. консултативног процеса, када је Секретаријату Венецијанске комисије комисије 12. октобра 2018. године послало последњу, четврту верзију нацрта амандмана (CDL-REF(2018)053).
28. Ако је то случај, онда би се Народној скупштини одузело својство уставотворца и фактички поништила подела власти. У том случају, изјашњавање о АП23, па и СРП 2019/2024, за Друштво судија било би залудно, јер би непотребно давало легитимитет неприхватљивим мерама које је Министарство правде предложило последњом верзијом уставних амандмана од октобра 2018, а против којих се Друштво судија аргументовано изјаснило више пута ([25. август 2017](#), [8. март 2018](#), [30. април 2018](#), [11. јуна 2019](#)), као уосталом и [Врховни касациони суд](#), [Високи савет судства](#) ([30. јануара 2018](#). и [20. јула 2018](#)), знатан број судова, [Државно веће тужилаца](#), [Удружење тужилаца Србије](#), организације које се баве заштитом људских права и владавином права, а нарочито [професори уставног права](#)).
29. *Друштво судија предлаже:*
- Истовремено писати, разматрати и завршити СРП 2019/2024 и АП 23.
 - Одредити логичан и сагласан Закону о планском систему РС однос између СРП 2019/2024 и АП 23, тако да СРП 2019/2024 буде кровни документ и за АП 23.

- Стратегијом идентификовати основне проблеме у судству и узроке који доводе до њих.
- Навести опште и посебне, јасно одређене (и временски), реалне, прихватљиве и мерљиве циљеве.
- Акционим планом за поглавље 23 (којим се спроводе и стратешки циљеви) рангирати активности по приоритетима и предвидети њихово етапно и усаглашено спровођење.
- Предвидети да се активности усаглашено надовезују једна на другу и успоставити контролни механизам за то.

IV Коментари дела документа под насловом:

Увод – правосуђе – Тренутно стање - Законски и институционални оквир (*Introduction Judiciary - Current state of play - Legislative and institutional framework*)

30. Нетачно је да је процесу доношења СРП 2019/2024 претходио дуг консултативни процес у складу са чланом 77. Закона о државној управи и Законом о планском систему РС. Пре свега не сме се губити из вида да СРП 2019/2024 још увек, иако смо у 2020. години, није донета. У том смислу, приликом њеног усвајања требало би променити њен назив и сходно томе успоставити одговарајуће временске оквире. Осим тога, дуг процес консултација подразумевао би да се оне одвијају на бројним и сукцесивним састанцима и то на начин којим се обезбеђује делотворно учешће јавности у том процесу (члан 77. став 4. Закона о државној управи). Таквих састанака, према подацима којима Друштво судија располаже, било је тек неколико, при чему су они били занемарљиво делотворни, с обзиром на то да је тек незнатан број сугестија Друштва судија био прихваћен. Поред тога, чињеница да Друштво судија Србије, највеће и аутентично удружење судија основано још 1997. године, сазнаје из овог документа да су формиране четири радне групе за израду правосудних закона и да у њима оно нема своје представнике довољно говори о нетранспарентности овог процеса и неукључености струковних удружења (супротно ономе што се наводи у другом пасусу на страни 18).
31. На странама 13. и 14. Министарство правде нетачно наводи да је последња верзија уставних амандмана производ транспарентности и укључивања свих заинтересованих страна, па тако и цивилног друштва, иако су струковна удружења судија и тужилаца и ОЦД у два наврата напуштале консултативни процес измене Устава због неадекватног односа представника Министарства правде. Поред тога, иако се наводи да је вођено рачуна о закључцима из [Правне анализе уставног оквира о правосуђу у Републици Србији](#), као и о ставовима институција, струковних удружења и ОЦД, уставни амандмани које је предложило

Министарство се у свом највећем делу суштински разликују од Правне анализе и ставова струке.⁹

32. 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 не користећи је, супротно планираном у НСРП 2013/2017 и АП 23, као полазну тачку за даље активности. Уместо тога, у мају 2017. године Министарство је позвало струковна удружења и организације грађанског друштва да оне доставе своје коментаре и предлоге за измену Устава у делу који се односи на правосуђе¹⁰.
33. 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 АП 23 прекршен је више пута, не

⁹ Јединствене у критици предложених амандмана у више наврата биле су како домаће, тако и међународне институције и организације: [Високи савет судства](#), [Државно веће тужилаца](#), [Врховни касациони суд](#), [струковна удружења судија и тужилаца](#), све невладине организације које се дуго година залажу за независност и владавину права, [Венецијанска комисија](#), [Консултативно веће европских судија](#) и [Консултативно веће европских тужилаца](#), [Европско удружење судија](#) и [Међународно удружење судија и тужилаца за демократију и слободу](#), али и готово сви најеминентнији [професори уставног права и теорије државе и права](#).

¹⁰ 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.

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.

34. 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](#) и [тужилаца](#), грађанских удружења која се годинама 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 и теорије државе и права](#) да текст амандмана треба повући и приступити изради сасвим новог текста, уз поштовање уставне процедуре и принципа модерне конституционалне демократске државе.
35. 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. године¹¹. За разлику од тога, препорука из Извештаја о скринингу број 1.1.1. упућује не само на препоруке Венецијанске комисије, већ и на европске стандарде. Уосталом, на почетку документа који се разматра овом приликом, већ у наслову је наглашена *преданост европским вредностима*. Међутим, упркос томе, Министарство правде се упорно не осврће на Мишљење Консултативног већа европских судија, тела Савета Европе од чијих мишљења – стандарда и Венецијанска комисија неизоставно полази приликом свог рада.
36. Консултативно веће европских судија Савета Европе дало је мишљење о усаглашености уставних амандмана са европским стандардима у два наврата 2018. године, у [мају](#) и у [децембру](#) 2018. године. Оно има сасвим другачије мишљење о последњој верзији уставних амандмана и сматра је суштински неприхватљивом са становишта европских стандарда¹². За

¹¹ 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. 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*, при чему одређене суштинске препоруке из јунског мишљења уопште нису узете у обзир а камоли усвојене (нпр. одредба о престанку мандата чланова Високог савета судства).

¹² 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

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 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.

37. 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 био 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.* Тај је закључак прихватила и Радна група за израду анализе измене уставног оквира. И приликом коментарисања прве верзије ревизије АП 23, Друштво судија је указало, а што није било узето у обзир, да је у документу пропуштено да се наведе да је уз помоћ Европске уније 2017. године извршена анализа рада Правосудне академије и сачињен финални извештај са двадесетак препорука. Такође, документ не садржи анализу да ли су те препоруке испоштоване приликом израде Стратешког плана развоја Правосудне академије за период 2016-2020.*
38. Предметни документ се знатно више бави буџетским питањима него претходна верзија ревизије АП 23 и разматрањима међународних докумената која се односе на ову материју. Вишеструка одлагања преношења буџетских надлежности са Министарства правде на Високи савет судства (а што је било предвиђено још НСРП 2006/2011), тон који Министарство користи у овом документу, али и надлежности Високог савета судства које су наведене у верзији Нацрта амандмана на Устав Републике Србије од октобра 2018. године коју је

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.

урадило Министарство правде, доводе до забрињавајућег закључка да у надлежност Високог савета судства правосудни буџет неће бити пренет. Овакав закључак поткрепљује и недавно донета Одлука Уставног суда IУз 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. Тиме се одступа од стратешког циља јачања независности судства.

39. Несумњиво је да у државама чланицама Савета Европе и Европске уније постоје различити системи финансирања правосуђа и да у оним државама које су функционалне демократије, различита решења финансирања правосуђа не представљају препреку за његово добро функционисање. У сваком случају, оно што је општеприхваћен стандард јесте да је неопходно да: *у систему заснованом на подели власти, да се осигура да ни извршна ни законодавна власт не буду у могућности да изврше било какав притисак на правосуђе у процесу одређивању буџета. Одлуке о издвајању средстава за судове морају бити донешене уз строго поштовање независности правосуђа*¹³, да је важно да поступак усвајања правосудног буџета у парламенту садржи процедуру којом се узимају у обзир ставови правосуђа¹⁴, као и да се судовима распореди довољно средстава како би могли да функционишу у складу са стандардима наведеним у члану 6 Европске конвенције о људским правима.¹⁵ Суштински ово исто, само још прецизније и разрађеније, садржано је у [Извештају за 2015/2016 - Финансирање судства](#) Европске мреже правосудних савета.
40. Будући да је Србија стратешки опредељена ка европским интеграцијама, неопходно је да узме у обзир све европске правне тековине и примени их на начин како то најбоље одговара њеној традицији и могућностима, тако да независност и непристрасност судства буде гарантована на што вишем нивоу. У државама у којима је и даље неопходно јачање принципа поделе власти и независности судске власти потребно је што свеобухватније конституционализовати гаранције независности судија и судова, а то значи и предвидети их на стратешком нивоу и у оквиру активности у АП 23, на шта упућују и међународни стандарди¹⁶. У том смислу, неопходно је да како Устав, тако и СРП 2019/2024 и АП 23, садрже и материјалне гаранције независности, и то и судског система као целине (судски буџет)¹⁷, и

¹³ Мишљење број 2 Консултативног већа европских судија, параграф 5.

¹⁴ Исто, параграф 10.

¹⁵ Исто, параграф 14.

¹⁶ Основна начела независности судства (став 1), Европска повеља о закону за судије (став 1.2), Мишљење број 1(2001) Консултативног већа европских судија о стандардима који се тичу независности судства и несмењивости судија (став 14), извештаји Венецијанске комисије О судијским именованима од 2007 (став 5) и О независности судија од 2010 (став 22), Препорука СМ/Rec(2010)12 Комитета министара Савета Европе државама чланицама о судијама: независност, делотворност и одговорност (1-7).

¹⁷ Основна начела независности судства (став 7), Европска повеља о закону за судије (став 1.6), [Мишљење ССЈЕ број 2\(2001\) о финансирању и управљању судовима са освртом на ефикасност правосуђа и члан 6 Европске конвенције о људским](#)

судија¹⁸. Управо Венецијанска комисија на коју се Министарство правде највише позива, препоручује да „демократије у настајању“, а што Србија јесте (за разлику од стабилних, функционалних демократија) морају усвојити највише стандарде, како би обезбедиле праву независност судства.

41. 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 равномерно 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.
42. За ову тврдњу постоје и егзактни подаци. Наиме, пресуде Европског суда за људска права објективно су „огледало“ правосуђа. Од укупно 216 предмета у којима је донео мериторну одлуку у поступцима против Републике Србије, ЕСЉП је у 195 нашао повреду бар једног од права гарантованих Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода. У односу на те одлуке, у 52 предмета утврђено је постојање повреде права на суђење у разумном року (26,6%). То што је у 71 случаја (36%) 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. Међутим, у 33 предмета утврђена је повреда права на правично суђење (17%), у 77 предмета (39%) повреду права на имовину, док је у осталим случајевима утврђена повреда других људских права: на удруживање (у 18 случајева), на приватни и породични живот (у 14 случајева), на слободу и сигурност (у 9 случајева), на слободу изражавања (у 7 случајева), забрану тортуре (у 6 случајева) итд. С обзиром да је у нешто мање од 27% утврђена повреда права на суђење у разумном року, док су у свим преосталим случајевима (три четвртине њих) утврђене повреде других права, нетачан је, и смишљено наглашен, податак да је неефикасност један од највећих проблема српског судства. Очигледно је да је проблем у

[правима](#) (ст. 5, 10. и 14), Извештај Венецијанске комисије О независности судија од 2010 (ст. 52, 53), Препорука *CM/Rec(2010)12* државама чланицама о судијама (ст.33), Магна карта судија (став 7).

¹⁸ Европска повеља о закону за судије (ст. 6.1.-6.4.), Мишљење број 1(2001) *ССЈЕ* о стандардима који се тичу независности судства и несмењивости судија (став 62), Извештај Венецијанске комисије независности судија од 2010. (ст. 46, 51), Препорука *CM/Rec(2010)12* државама чланицама о судијама (став 54), Магна карта судија (став 7).

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*¹⁹. Са друге стране, констатација да су направљени (су) значајни кораци ка растерећењу судова уз помоћ система извршитеља и промовисањем алтернативног решавања судских спорова није поткрепљена никаквим аргументом.

43. Друштво судија предлаже:

- **Навести основне проблеме у судству и аргументовати такав закључак.**
- **У СРП 2019/2024 навести опште и посебне, јасне и конкретно одређене циљеве, а у АП 23 мере и активности за њихово остваривање.**
- **Навести прецизно и видно за сваку активност из важећег АП да ли је у потпуности извршена или не и да ли је мењана.**
- **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.**
- **Неопходно је задржати необављене активности из важећег АП 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**

¹⁹ Реч је о томе да је 1. јула 2016. године почео да се примењује нови Закон о извршењу и обезбеђењу којим је прописано 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).

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, односно прописати материјалне гаранције независности судства, и то како судског система као целине (судски буџет)²⁰, тако и судија (плата, пензија)²¹.

Коментари појединих активности

Активност 1.1.1.1.

44. У оквиру скрининг препоруке 1.1.1. важећег АП - Усвајање уставних амандмана с обзиром на препоруке Венецијанске комисије, у складу са европским стандардима, а након тога усвајање сета правосудних закона, АП 23 у активности 1.1.1.1 предвиђа десет активности за спровођење поступка промене Устава и као рок за њихово спровођење - други квартал 2021.
45. Међутим, треба имати у виду да активности из важећег АП 23 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.
46. 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*;
 - 1.1.1.2. - *усвајање предлога за промену Устава у Народној скупштини*;

²⁰ [Основна начела независности судства](#) (став 7), [Европска повеља о закону за судије](#) (ст. 1.6. и 1.8), [Мишљење ССЈЕ број 2\(2001\) о финансирању и управљању судовима са освртом на ефикасност правосуђа и члан 6 Европске конвенције о људским правима](#) (ст. 5, 10. и 14), [Извештај Венецијанске комисије О независности судија од 2010](#) (ст. 52, 53), [Препорука Комитета министара \(2010\)12 државама чланицама о судијама](#) (став 33), [Магна карта судија](#) (став 7).

²¹ И други међународни документи осим Основних начела УН о независности судства такође препознају и прокламују ове гаранције. Европска повеља о закону за судије (ст. 1.6., 1.8. , 4.2., 4.3., 6.1.-6.4.), Мишљење број 1(2001) ССЈЕ о стандардима који се тичу независности судства и несмењивости судија (став 62.), Извештај Венецијанске комисије О независности судија од 2010. (ст. 46, 51), Препорука Комитета министара (2010)12 државама чланицама о судијама (став 54), Магна карта судија (став 7).

- 1.1.1.3. - израда радног текста Устава и спроведена расправа;
- 1.1.1.4. - упућивање Предлога Устава на мишљење Венецијанској комисији;
- 1.1.1.5. - Усвајање новог Устава;
- 1.1.1.6. - доношење Уставног закона

замене са више активности са новим означањем: 1.1.1.1. Спровођење поступка за промену Устава у области правосуђа, што подразумева следеће кораке:

- Подношење предлога уставних амандмана са образложењем овлашћеног предлагача (члан 142. став 2. Пословника о раду);
- Расправа на заседању Народне скупштине о поднетом предлогу (члан 143. став 1. Пословника о раду);
- Доношење одлуке Народне скупштине о предлогу за промену Устава (члан 143. став 3. Пословника о раду);
- Разматрање надлежног одбора о нацрту акта о промени Устава са образложењем и предлога уставног закона за његово спровођење (члан 144. став 1. Пословника о раду);
- Доношење одлуке од стране надлежног одбора о организовању јавног слушања о нацртима поменутих аката и обавештење о овом Председника Народне скупштине (чл. 83. и 84. Пословника о раду);
- Усаглашавање нацрта акта о промени Устава и предлога Уставног закона за његово спровођење, након јавног слушања;
- Подношење предлога акта о промени Устава и Уставног закона за његово спровођење председнику Народне скупштине (члан 145. став 1 Пословника о раду);
- Дискусија и доношење одлуке о акту о промени Устава и о предлогу Уставног закона за његово спровођење двотрећинском већином укупног броја народних посланика (члан 203. став 5. Устава и 146. Пословника о раду);
- Спровођење референдума ради потврђивања акта о промени Устава, у складу са Законом о референдуму и грађанској иницијативи;
- Доношење одлуке од стране Народне скупштине о проглашењу акта о промени Устава и уставног закона за његово спровођење (члан 148. Пословника о раду).

47. Имајући у виду да активност 1.1.1.1. из важећег АП 23 није у потпуности обављена 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, а да остале активности из важећег АП 23 (1.1.1.2. - усвајање предлога за промену Устава у Народној скупштини; 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) нису уопште извршене, а да је предметном верзијом ревизије АП 23 у оквиру активности 1.1.1.1. наведен низ од поменутих десет активности, у циљу спровођења незаобилазних активности из важећег АП 23:

48. *Друштво судија понавља своје предлоге, које је учинило и Народној скупштини [11. јуна 2019. године](#):*

- Навести који је субјекат надлежан за сваку од поменутих активности у оквиру активности 1.1.1.1.
- Навести рокове за сваку од поменутих активности.
- Надлежни скупштински Одбор за уставна питања и законодавство Народне скупштине требало би да формира радну групу за израду предлога акта о промени Устава (и да се тако замени досадашња активност и радна група из активности 1.1.1.1. важећег АП 23)
 - o Рад радне групе надлежног скупштинског одбора треба да буде јаван (имена чланова радне групе објављена, као и процедура по којој ће се поступати);
 - o 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);
 - o Задатак радне групе требало би да буде израда предлога акта о промени Устава у циљу деполитизације, то јест јачања независности судства и самосталности тужилаштва, као и предлога Уставног закона за његово спровођење.
- Надлежни скупштински одбор треба да покрене широку јавну расправу, и то не само у Народној скупштини, већ и у правосудним институцијама и најширој јавности, о којој би требало водити записнике, размотрити њене резултате, а затим евентуално и кориговати предлог акта о промени Устава.
- Предлог акта о промени Устава и нацрт Уставног закона требало би затим послати на експертизу Венецијанској комисији и Консултативном већу европских судија ради прибављања заједничког мишљења.
- Потом кориговати два наведена правна акта у складу са приспелом експертизом;
- Тек након свих ових корака, Надлежни одбор би требало да усвоји предлог акта о промени Устава и Уставног закона за његово спровођење и доставити те акте Народној скупштини на усвајање акта о промени Устава и Уставног закона.

Остале активности

49. **Активност 1.5.1.** Код ове активности као носиоци активности предвиђени су Високи савет судства и Државно веће тужилаца. Будући да активност предвиђа организовање заједничких састанака етичких одбора ова два тела са етичким одборима Владе и Народне скупштине, као носиоце активности, поред Високог савета судства и Државног већа тужилаца, треба предвидети и Владу, односно Народну Скупштину, а који, осим тога, подједнако носе одговорност за функционисање правосуђа и перцепцију грађана о њему, као и судска власт.
50. **Активност 1.1.6.1.** Осим предвиђене активности, треба додати и следећу: *Именовање представника Националног конвента, кога именује сам Конвент, у радне групе за промену Устава и правосудних и других закона од значаја за рад правосуђа.*
51. **Активност 1.2.2.3,** која се превасходно односи на уређење дисциплинске одговорности судија, као једну од мера предвиђа и измене закона у погледу вредновања рада судија. Друштво судија сматра да тој мери ту није место, те је **треба брисати**, јер процес вредновања рада судија треба јасно раздвојити од дисциплинске одговорности, као што је то наведено у [Мишљењу број 17 Консултативног већа европских судија о вредновању рада судија, квалитету правде и поштовању независности правосуђа](#)²²

²² Пара. 29. Иако се повреде етичких и професионалних правила/стандарда могу узети у обзир у процесу вредновања, државе чланице би требало да праве јасну разлику између вредновања и дисциплинских мера и поступака. Принципи сигурности судијске функције и непреместивости су афирмисани кључни елементи судијске независности и морају се поштовати. Према томе, сталност функције не би требало да буде прекинута само из разлога неповољних резултата вредновања. Третирано би да буде прекинуто искључиво у случајевима тешког кршења дисциплинских или кривичних одредаба утврђених законом или у случајевима када је неизбежни закључак процеса вредновања да судија није способан или није вољан да врши судијске дужности у складу са минималним прихватљивим стандардима, објективно процењено. У свим случајевима, морају постојати адекватне процедуралне гаранције за судију који се вреднује и оне се морају доследно поштовати....

Пара. 44. Резултати појединачног вредновања ће вероватно имати директан утицај на каријеру судије и посебно на његове прилике за напредовање. Поред тога, потребе обуке и алокација додатних средстава могу бити одређене на основу резултата вредновања. Као што је већ поменуто, осим у посебним случајевима, разрешење не би требало да буде последица искључиво неповољних резултата вредновања, већ само у случају тешких повреда дисциплинских одредаба или кривичног права, по спроведеном адекватном поступку и на основу поузданих доказа. Међутим, као што је већ примећено, разрешење може бити последица уколико је неизоставни закључак поступка вредновања да судија није способан или није вољан да врши судијске дужности у складу са минималним прихватљивим стандардом, објективно процењено. У свим оваквим случајевима, потреба за процедуралним гаранцијама судијама је од посебног значаја и мора се доследно поштовати...

Препоруке

Пара. 49. тачка 12. Неповољно вредновање само по себи не би требало (осим у изузетним случајевима) да може резултирати разрешењем. Ово би требало да се може учинити искључиво у случају озбиљних повреда дисциплинских правила или кривичних одредаба утврђених законом или у случајевима у којима је неизбежан закључак процедуре вредновања да судија није способан или није вољан да врши своју судијску функцију у складу са минимално прихватљивим стандардом који је процењен на објективан начин. Ови закључци морају пратити правилну процедуру и бити засновани на поузданим доказима (параграфи 29, 44).

52. **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.*
53. **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.*
54. **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.), 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, за коју је претходним нацртом АП 23 био предвиђен рок IV квартал 2020. године, а овим III квартал 2020. Друштво судија је приликом давања коментара на претходни нацрт АП 23 упозорило да је предвиђени рок превише кратак и да активност није могуће извршити на квалитетан начин до краја 2020. године, те да је потребно **рок реално одредити за дужи временски период**. И поред чињенице да је Министарство у Прегледу усвојености коментара цивилног друштва навело да је ову сугестију Друштва усвојило, то ипак није случај, напротив, рок је додатно скраћен.*
55. 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. 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 тужилаштва 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 суда 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 суда 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).

56. 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.

57. Активност 1.3.9. односи се на унапређење уједначености судске праксе. Друштво судија је у [Коментарима на претходни нацрт АП 23](#) (параграф 51) пружило детаљно објашњење разлога због којих прописивање обавезности судске праксе није у складу са правним поретком Србије, као ни са међународним документима, те при том коментару остаје и овог пута. Министарство правде је донекле усвојило овај коментар променивши формулацију „binding“ у „taking into account“ у активностима под тачком 1.3.9.1, али је то пропустило да учини у активности 1.3.9.2, као и резултатима ових тачака. У том смислу, Друштво судија предлаже усклађивање ових активности и резултата са правним поретком Србије.

57.1. 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.

57.2. 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.*


57.3. 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.

57.4. 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 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 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.*

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


Снежана Бјелогрић
председник Друштва судија Србије