

Коментари нацрта Акционог плана за Поглавље 23

I Уводне напомене

1. На састанку одржаном 13. фебруара 2015. године са председником Преговарачке групе 23, помоћником министра Чедомиром Бацковићем, Друштво судија Србије (у даљем тексту: Друштво судија) имало је прилику да по први пут изрази своје ставове о нацрту Акционог плана за Поглавље 23 (у даљем тексту: АП). Тада је и договорено да Друштво судија своје коментаре на нацрт АП достави и у писаном облику.
 - 1.1. Иако нацрт АП полази од стратешких докумената, па и од *Националне стратегије за реформу правосуђа 2013-2018* (у даљем тексту: Стратегија), Друштво судија и овом приликом указује да овај стратешки документ садржи низ, по ставу струковних удружења, спорних поступака и мера због којих није прихватљиво да се од њега у свему полази као од неупитне и консенсуалне основе за даље промене (нпр. учешће чланова Високог савета судства и Државног већа тужилаца за које је званично констатовано да су повређивали принципе владавине права током ревизије реизбора у доношењу бројних и важних стратешких одлука; успостављање обавезности судске праксе путем сертификационе комисије или законског прописивања обавезности). И овом приликом Друштво судија наглашава да су оба струковна удружења – и судија и тужилаца напустила рад Радне групе за израду Стратегије 25.02.2013. године из разлога о којима су детаљно обавестила министра правде (Прилози бр. 1 и 2).
 - 1.2. Исто тако, полазећи од изузетне важности документа Светске банке *Функционална анализа правосуђа у Србији* (у даљем тексту: Анализа), који ће извесно бити веома релевантна у приступним преговорима (какав документ нажалост није постојао, а требало је, пре усвајања Стратегије), и веома уважавајући огроман труд уложен у сачињавање овог документа, Друштво судија са жаљењем констатује да није било позвано на представљање овог документа. Ово стога што би, осим похвала, Друштво судија имало да изложи и низ коментара и примедба на овај документ (Прилог број 3). С обзиром да је до сада

одређеним правосудним субјектима био представљан само садржај Анализе, и да није било назнака да ће Анализа бити коригована зависно од ставова изложених током представљања, Друштво судија изражава очекивање да ће се о садржини Анализе и датим препорукама још јавно расправљати, посебно у присуству и уз учешће органа који су надлежни да донесу одлуке о томе да ли, и које од препорука, треба прихватити. Реч је о низу препорука (54), од којих су многе рационалне и прихватљиве, за које јавност Србије има право да зна пошто ће се у правосуђу Србије, па тиме и у друштву, дешавати одређене промене зависно од тога које ће препоруке Светске банке Србија прихватити. Препоруке и мере које Србија прихвати да спроведе постаће обавезне за Србију и од тих обавеза касније неће бити одступања.

2. Управни одбор Друштва судија одржао је две седнице (10. фебруара и 20-22. фебруара) на којима је разматрао нацрт АП. Током вишедневне анализе, Друштво судија имало је у виду и препоруке Светске банке из Анализе, Извештај Европске комисије Савета Европе за ефикасност правосуђа (СЕПЕЖ) за 2014. годину (са подацима из 2012. године), као и сва документа која чине национални правни оквир Србије, те европске правне тековине.

2.1. Многим од ових питања Друштво судија се бавило током целог свог постојања. У томе су Друштву судија, поред искустава његових чланова-судија, веома помогли контакти са експертима Европске комисије и из институција Савета Европе (посебно Венецијанске комисије и Консултативног већа европских судија) и интензивни и чести контакти са многобројним судијама и тужиоцима из света и Европе¹. Ставови које је Друштво судија формирало о правосудним питањима резултат су пажљивих и детаљних анализа стања у Србији, европских правних тековина и решења у правосуђима европских држава, и уважавања специфичности правног система, традиције и могућности Србије. Друштво судија уверено је да само решења која су резултат таквог приступа могу бити примењива и трајно успешна.

3. 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 анализира нацрт АП који се тиче правосуђа, па се стога коментари у овом документу односе само на део о правосуђу.

¹ Друштво судија је члан оба међународна удружења судија – и Светског удружења судија (које обухвата судијска удружења из 83 државе света) и Европског удружења судија и тужилаца за демократију и слободе – МЕДЕЛ (са 23 члана – судијских и тужилачких удружења из 15 европских држава).

4. Друштво судија поздравља посвећеност европским вредностима која је означена на првом месту у АП, пошто је управо Друштво судија, од свог настанка 1997. године и све време током свог постојања било и остало заговорник да у правосудни систем Србије треба применити све оне европске правне тековине које у њему још нису примењене.
- 4.1. Друштво судија наглашава дакле да је задржало своју посвећеност *acquis communautaire*, без обзира на то да ли ће, и када, Република Србија постати члан Европске уније.
5. Поучено досадашњим искуствима да се поједине промене спроводе као реформске, уз позивање на европске правне тековине, а оне представљају пуку форму, без суштине, и да нису праћене одговарајућом и јасном реакцијом оних који надзиру тај процес, Друштво судија подсећа да правилна примена европских правних тековина подразумева, са једне стране, познавање правосудног система Србије, принципа на којима је он настао и на којима почива, тачан увид у садашње стање, разумевање процеса који се одвијају и реално време у којима промене треба извести, а са друге стране, одговарајући, примерени одабир остваривих мера које ће обезбедити жељени ефекат уз што мању дестабилизацију система.
- 5.1. У областима у којима европски стандарди још нису успостављени пошто у различитим европским државама, за одређена питања (као што је нпр. иницијална обука судија) подједнако добро функционишу различита решења, при избору решења треба бити веома опрезан. „Допадљивост“ и добро функционисање одређеног решења у одређеној држави, сами за себе, не смеју бити одлучујући фактор за примену у Србији. У таквим случајевима, посебно, при избору решења треба водити рачуна о правној традицији, финансијским могућностима и капацитетима оних који промене треба да спроведу. Идеја водиља за избор одређеног решења треба да буде могућност да оно буде реално примењено, што зависи од обима, броја, коштања и трајања, неопходних мера, броја и капацитета носилаца тих активности, постепене и усклађене примене.
6. Током опредељивања за реформске мере, мора се имати у виду реалност да је правосуђе у Србији већ деценију и по у фази „реформе“, што је у ствари значило предузимање низа недомишљених, брзих, често неодговарајућих и некоординисаних и још чешће накнадно мењаних процеса, који су се показали далекосежно штетним за функционисање правосудног система. Зато је веома важно да одабир реформског решења уважи потребу да његова примена у што мањој мери дестабилизује правосудни систем.

- 6.1. Осим тога, уз пуну свест да се правосудни систем мора реформисати, мере се морају предузимати не све одједном и у нереално кратким роковима, већ усклађено и етапно.
7. У оквиру уводних напомена, Друштво судија указује и на потребу да се на јаснији начин дефинишу и разграниче надлежности субјеката надлежних за надзор над спровођењем АП и посебно њихов однос са Канцеларијом за Европске интеграције.

II Начелне примедбе

8. Током рада на коментарима, Друштво судија је уочило разлике у тексту препорука из извештаја о скринингу у енглеској и српској верзији нацрта АП, па предлаже да се ове разлике отклоне. Процес преговарања и придруживања захтева свеобухватне и сложене мере и активности, па стога и одговарајуће време за све то. Имајући у виду да у овом мандату (до 2018. године) Европска комисија неће донети ниједну одлуку о пријему нових чланова, Друштво судија сматра да има довољно времена да се ради разумним темпом, без грешака, које су некад техничке, а некад могу бити и суштинске, као што је указано у фусноти 6.
9. Иако полази од Препорука из Извештаја о скринингу и као додатак садржи и „Листу препорука из Функционалне анализе правосуђа са упућивањем на одговарајуће повезане активности из АП“ (страна 6.) АП у појединим случајевима садржи активности које нису у вези са скрининг-препорукама нити са препорукама из Анализе Светске банке, или су им супротне; док за препоруке из Функционалне анализе које нису јасно инкорпориране, нису дати јасни разлози због којих то није учињено.
10. Коментаре и примедбе на АП Друштво судија ће изнети везујући се за препоруке из Извештаја о скринингу, а не увек за конкретне активности.
11. Примедбе у погледу активности:
- 11.1. Већина активности усмерена је на процедуре измена правног оквира (Устава, закона и других правних аката) и процедуру тих измена, иако је за то већ законима прописана процедура, уместо да активности у том погледу доприносе квалитету правних аката.
- 11.2. Многе активности чија је сврха да се поступи по препорукама нису усмерене на отклањање узрока који су довели до тога да је правосуђе Србије и после 15 година у појединим аспектима још релативно далеко од европских правних тековина које држава настоји да уведе. Ово је можда последица

ситуације да је Стратегија формулисана без учешћа Друштва судија и Удружења тужилаца и да је, упркос веома бројној делегацији 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.

- 11.3. Многе активности не произлазе из скрининг смерница, нити из препорука Анализе².
- 11.4. Процес придруживања је дуготрајан и он захтева етапне активности и пре уставних измена, односно измене закона које могу довести до имплементације европских тековина, а које АП нису предвиђене³.

² Из скрининг-препоруке 1.1.1. произлазе „могући уставни амандмани“, а као активност се предвиђа измена целог Устава; из исте препоруке произлази да треба обезбедити независност правосуђа, а као резултат активности предвиђа се нови Устав са Високим саветом судства који има најмање 50% чланова из реда судија, чиме се умањује већ достигнути уставни ниво од више од 50% чланова судија у ВСС по садашњем Уставу Србије или по чл. 13. Магне карте.

Исто тако, активности 1.1.4.1. немају везе са скрининг-препоруком 1.1.4. о обезбеђењу довољно административних капацитета као и буџетских овлашћења ВСС и ДВТ над сопственим буџетом, као што ни активности 1.3.1.1. до 1.3.1.7. немају никакве везе ни са скрининг-препоруком 1.3.1. за унапређење Правосудне академије као центра за сталну и почетну обуку судија и јавних тужилаца у складу са одлукама Уставног суда о одредбама Закона о јавном тужилаштву и Правосудној академији кроз увођење програма обуке који обухвата све области права укључујући и право ЕУ и обезбеђивање потребних ресурса и увођење система контроле квалитета почетне и специјализоване обуке, ни са препоруком број 38 из Функционалне анализе.

Активности 1.3.9.1. и 1.3.9.3. којима се нормативни оквир за обавезност судске праксе није у складу ни у духу са препоруком 1.3.9. из Извештаја о скринингу да се различитим средствима унапреди уједначеност судске праксе, као и кроз обезбеђивање електронског приступа судским одлукама и сентенцама и њихово објављивање у разумном временском року. Исто тако, она није у складу ни са нашом правном традицијом, ни са нашим правним поретком, нити са мишљењима Венецијанске комисије и међународним документима о судству. Коначно, обавезност судске праксе на начин на који се овим жели увести представља реалну претњу по независност судства и право грађана на правично суђење.

³ Рецимо, Закон о Високом савету судства могао би да буде измењен на начин који би се у великој мери приближио европским стандардима, тако што би прописао да је Савет надлежан за престанак функције председника суда; бољу заступљеност судија кроз другачије изборне базе; искључење политичара - чланова Савета (министра правде, председника Одбора за правосуђе Народне скупштине) приликом доношења одлука које се тичу статуса судија; неспојивост послова изборног члана Савета из реда адвоката (привремени престанак права на бављење адвокатуром члану Савета – адвокату за време док му траје мандат у Савету, што би изискивало истовремену измену Закона о адвокатури); бољу представљеност судија прописивањем да све судије чиниле једно изборно тело (сви гласају за сваку листу); стварну тајност избора тако што би се гласало у седиштима апелација; стандардизовану изборну кампању; двокружни изборни систем, проширење круга овлашћених предлагача итд.

Закон о уређењу судова могао би да умањи значај председника судова, и тиме један од начина политизације судства на коју је указала и Венецијанска комисија (Мишљење бр.405/2006 од 19.03.2007. године), тако што би установио Управно-судско веће (од напр. 5 судија, од којих би један био председник суда, а остали би се бирали на седници судија, тајним гласањем; с тим што би у малим

11.5. Неопходно је дефинисати приорите, рангирати активности по приоритетима и предвидети њихово етапно спровођење (Прилог број 4.).

11.6. Неопходно је прописати да у свим радним групама учествују представници струковних удружења које та удружења сама одређују, као и обавезно благовремено позивање струковних удружења у свим расправама о реформским мерама.

12. Примедбе у погледу рокова:

12.1. Рокови предвиђени АП су претежно „смештени“ у период до прве половине 2016. године због „преноса“ надлежности за управљање правосуђем са Министарства правде на Високи савет судства (који прописује Закон о уређењу судова).

12.2. Рокови су непотребно кратки и нереални. Иста ствар се десила и са Акционим планом за спровођење Стратегије – рокови су нереално кратки па се ни не поштују.

12.3. Рокови треба да буду тако пројектовани да омогуће реално и квалитетно обављање активности и квалитетно учешће свих носилаца активности.

12.4. С обзиром на обим и бројност захвата у реформи правосуђа, капацитет носилаца активности, па и капацитет струковних удружења, али и мандат садашње Европске комисије (до 2018. године неће бити нових пријема у чланство ЕУ), рокове треба продужити и сместити их у реалан временски оквир.

13. Примедбе у погледу носилаца активности:

13.1. Извршна власт (Министарство правде) доминира као главни или чак и као искључиви носилац активности, посебно оних чији носилац треба да буде судска власт, тј. Високи савет судства, судови, судије, и струковна удружења судија⁴.

судовима све судије чиниле управно судско веће), које би доносило годишњи распоред послова, поступало по притужбама, примало у радни однос волонтере и судијске помоћнике, оцењивало судијске помоћнике, итд. Укључивање судија у послове судске управе развило би и њихово боље сагледавање функционисања судског система и неопходних претпоставки за то, како се препоручује и праграфом 41 Препоруке КМ/Рец (2010) 12 Комитета министара Савета Европе државама чланицама о судијама од 17.11.2010. године.

⁴ У активностима којима се разрађује препорука 1.2.1. (прецизирање и примена правила о аутоматској расподели предмета), у складу са препоруком 1.1.1. да органи законодавне и извршне власти не би требало да имају овлашћење да контролишу или надгледају рад правосуђа, неопходно је да носиоци активности буду ВСС, ВКС и остали судови, на пример код активности 1.2.1.1, 1.2.1.8. (пондерисање предмета, с тим што пондерисање мора бити посебно разрађено као посебна активност

13.2. За поједине активности за које је предвиђено да њихови носиоци, осим Министарства правде, буду стране организације (УСАИД, МДТФ Светске банке, ГИЗ), носиоци треба да буду органи државе Србије: Високи савет судства, судови итд⁵.

14. Примедбе у погледу резултата спровођења препоруке и индикатора:

14.1. Резултат активности не треба да се исказује реализацијом конкретне активности (најчешће доношењем правног акта) како је наведено у АП, већ стварном променом у систему/система.

14.2. Исто тако, АП не треба да буде сметња активностима усмереним на достизање европских тековина; не треба да их ограничава. АП треба да да смер активностима које њиме не треба да буду исцрпљене све док су у функцији примене европских правних тековина и унапређења правног поретка Србије.

III Коментари појединих препорука из Извештаја о скринингу

15. Препоруку 1.1.1. због њене важности и даљих утицаја и на остале активности у АП цитирамо о целини: *„Уз подршку спољних експерата, Србија би требало да изврши темељну анализу постојећих решења/могућих амандмана на Устав, имајући у виду препоруке Венецијанске комисије и европске стандарде, обезбеђујући независност и одговорност правосуђа. Промене би, између осталог, требало да обухвате следеће:*

- *Систем одабира, предлагања, избора, премештаја и престанка функције судија, председника судова и јавних тужилаца, односно заменика јавних тужилаца би требало да буде независан од политичког утицаја и да буде одговорност Високог*

и то етапна, која би у почетку била вршена с обзиром на сложеност и стриктуру предмета, врсту спора, датум подношења иницијалног акта, број дела, учинилаца, сведока, вештачења и сл.), 1.2.1.11. (доношење Судског пословника).

⁵ На пример активности 1.2.1.1, 1.2.1.3, 1.2.1.4. код препорука 1.2.1. о прецизирању и примени правила о аутоматској расподели предмета; 1.3.6.6. за анализу постојећег ИКТ система у погледу хардвера, софтвера и људских ресурса у судовима, јавним тужилаштвима и затворима са фокусом на потребама хитних измена, са препорукама за његово унапређење, у вези са препоруком 1.3.6. за спровођење програма решавања старих предмета, укључујући и увођење метода алтернативног решавања спорова, те активности 1.3.6.8. и 1.3.6.9. са тим у вези; као и 1.3.8.2 - 1.3.8.5. у вези са препоруком 1.3.8. о развијању е-правосуђа и обезбеђењем доступности поуздане и уједначене правосудне статистике и увођењем система за праћење трајања судских поступака; те 1.3.7.1. у вези са препоруком 1.3.7. о унапређењу извршења пресуда, посебно у предметима из области грађанског права

*савета судства и Државног већа тужилаца*⁶. Улазак у правосудни систем треба да буде заснован на објективним критеријумима вредновања, правичним процедурама одабира, отворен за све кандидате одговарајућих квалификација и транспарентан из угла опште јавности. Високи савет судства и Државно веће тужилаца би требало да буду ојачани на начин који би подразумевао преузимање водеће улоге у управљању правосудјем, па и када је реч о имунитетима. Њихов састав требало би да буде мешовит, без учешћа Народне скупштине (изузев искључиво деклараторне улоге) са најмање 50% чланова из правосудја који представљају различите нивое јурисдикције. Изабрани чланови би требало да буду одабрани од стране колега;

- Органи законодавне или извршне власти не би требало да имају овлашћење да контролишу или надгледају рад правосудја;
- Преиспитати пробни период у трајању од три године за кандидате за судије и заменике тужилаца; Прецизирати разлоге за разрешење судија;
- Прецизирати правила која се односе на прекид мандата судија Уставног суда.“

15.1. У оквиру активности ради спровођења ове препоруке, као што је већ наведено у фусноти 2. АП предвиђа промену целог Устава иако је препоручено да се изврши темељна анализа постојећих решења/могућих амандмана на Устав, дакле не измена целог Устава. Осим тога, АП стално користи лаички термин „радни текст Устава“ уместо уставног термина „акт о промени Устава“.

15.2. Из исте скрининг-препоруке 1.1.1. произлази да треба обезбедити независност правосудја, а као резултат активности предвиђа се нови Устав са Високим саветом судства који има најмање 50% чланова из реда судија, чиме се умањује већ достигнути уставни ниво од више од 50% чланова судија у ВСС по садашњем Уставу Србије, или „значајна већина судија“ по члану 13. Магне карте⁷, и по члану 18. Мишљења број 10. Консултативног већа еропских судија.

⁶ Текст АП на енглеском и српском језику се не подудара. Тако је део реченице који је у тексту болдиран и који постоји у енглеској верзији АП: „**and remain of the responsibility of the High Judicial and State Prosecutorial Councils**“ изостављен у српској верзији АП.

⁷ Консултативно веће европских судија (ЦЦЈЕ) које је током 2007. припремало и у новембру 2007. усвојило Мишљење бр. 10 Судски савети у служби друштва које представља најпотпунији и најрелевантнији скуп европских стандарда о судским саветима. У њему је наведено (параграф 19): „Према ставу ЦЦЈЕ-а такав мешовити састав имао би своје предности јер би се тако, с једне стране, избегавало стављање у први план властитог интереса, властите заштите и постављање на положаје страначких пријатеља и присталица, а с друге би се омогућавало одражавање различитих ставова у друштву те се на тај начин судству осигурао додатни извор легитимности. Међутим, чак и ако је реч о мешовитом саставу, функционисање Судског савета не сме ни у којем случају упућивати на уступке међуделовању парламентарне већине и притиску извршне власти те мора, како би могло штитити вредности и темељна права судског састава, бити сасвим неподређено интересима политичке странке.“ И даље: (параграф 23): „**Могући чланови Судског савета, судије и или други чланови који нису судије, не смеју бити активни политичари, чланови парламента, чланови извршне или управне власти. То другим речима значи да ни**

- 15.3. Између активности 1.1.1.1. и 1.1.1.2. (анализе постојећих одредаба Устава и иницирања промене Устава) није предвиђена, а требало би да јесте, јавна расправа уз обавезно учешће стручне јавности и прибављање мишљења свих струковних удружења.
- 15.4. У оквиру активности 1.1.1.7. која предвиђа усклађивање правосудних закона са новим уставним одредбама, као носилац активности пре израде нацрта закона треба да буде предвиђена радна група која би била сачињена од судија и представника струковног удружења судија.
- 15.5. У погледи активности које би требало спровести ради примене ове препоруке, Друштво судија сматра да треба искористити резултат рада Радне групе за израду анализе измене уставног оквира, и оне препоруке са којима је Друштво судија сагласно:
- Формулација члана 4. става 3. Устава („Однос три гране власти заснива се на равнотежи и међусобној контроли“) даје основ за решење да се одлучивање о избору судија дели између Народне скупштине и Високог савета судства, чиме се ова важна гаранција независног положаја суда изузима из пуне надлежности судске власти. Да би се ово исправило, потребно је урадити једно од двога: избрисати члан 4. став 3. Устава или га преформулисати тако да гласи „однос законодавне и извршне власти заснива се на равнотежи и међусобној контроли“;

председник (шеф) државе, ако је председник владе, те ни један министар не могу бити чланови Судског савета. Свака држава мора дониети посебна законска правила у том подручју.“

У Мишљењу Венецијанске комисије о именованима судија број 403/2006 од 22.06.2007. године констатује се да постоји пракса да чланови судских савета буду из извршне гране власти, и да њихово присуство може да изазове забринутост и неповерење (параграф 33), при чему се ВК позива само на искуства Француске, Бугарске, Румуније и Турске (случај Француске је потпуно другачији од осталих, јер је у њиховом Савету присуство Председника Републике, па и министра правде, било неспорно док је Председник Републике био много више представник нације него политичка личност; сада када то више није случај, и у Француској се ради на другачијем саставу Савета у коме неће бити министра правде; остале наведене државе увеле су Савете недавно и у њима постоје стална трвења и негативна искуства због учешћа министра правде у раду савета). Иако ово мишљење Венецијанске комисије не искључује могућност учешћа министра правде у Судском савету, оно наглашава да чланови парламента неће бити чланови у Судским саветима (параграф 32).

Ово мишљење Венецијанске комисије треба да се тумачи стављањем у одговарајући контекст: ако се изричито искључује учешће представника законодавне власти из Судског савета, с обзиром да би његово учешће представљало политички утицај на судску власт, онда је јасно да ни представник извршне власти (министар правде), која проистиче из законодавне, такође не може бити члан судског савета. Осим тога, ово Мишљење Венецијанске комисије не може бити релевантно и по принципу да новији закон дерогира старији – Мишљење је Венецијанска комисија дала, и тако је изричито у њему и наведено, као допринос раду Консултативног већа европских судија које је неколико месеци након тога, управо имајући у виду Мишљење Венецијанске комисије, у новембру 2007. године усвојило Мишљење бр. 10 о судским саветима којим се искључује учешће било ког активног политичара, па и министра правде у чланству Судског савета.

- Начела судства треба прецизније и систематичније дефинисати. Треба их дефинисати и тако да се на почетку одељка (у неколико чланова) наведу темељне уставне гаранције (институционалне и персоналне), којима се уређује положај суда и судија, а не да она буду разуђена по целом одељку;
- Назив „Врховни касациони суд“ је контрадикторан. Треба вратити ранији назив највишег суда, да то буде Врховни суд;
- Председнике судова, као и председника највишег суда, треба да бира ВСС. Можда не би било сувишно, кад је реч о избору председника највишег суда, да ВСС одлуку доноси квалификованом већином гласова (нпр. 2/3 већином). Међутим, сва ова организациона питања не би морала да буду уређена Уставом. То је материја организационог правосудног закона. У том смислу, сасвим би било исправно брисати и цео члан о председнику Врховног касационог суда, а предложена решења унети у одговарајуће законодавство;
- Треба укинути први избор судија, иако та мера није предвиђена Стратегијом, поготово имајући у виду ставове Венецијанске комисије о том питању;
- Све судије, без обзира на то да ли се бирају први пут, на ограничени мандат, или се бирају на сталну функцију, треба да бира ВСС;
- Треба основе за престанак судијске функције и разлоге за разрешење поново конституционализовати. Посебно треба рестриктивније поставити разлоге за разрешење, како судије не би константно биле изложене “ветрометини”. Коришћење правних стандарда, попут “несавесног” поступања, у овако деликатним питањима сигурно не може бити гаранција независности судства;
- У складу са циљевима имунитетске заштите судија, одредбу о материјалном имунитету би требало појаснити уношењем синтагме „за изражено мишљење у судском поступку и за гласање приликом доношења судске одлуке“;
- Ако се постојање сукоба интереса у сфери „приватног интереса“ може уредити одговарајућим законом који се односи на све државне функционере, јер захтева прецизно и детаљно навођење основа за постојање таквог интереса, дотле је очекивано да се Уставом уреди област тзв. политичке неспојивости прецизним набрајањем јавних функција које су неспојиве са обављањем судске функције;
- Министар правде, као ни председник надлежног скупштинског одбора, односно било који активан политичар не треба да буде члан ВСС;
- Председник Врховног касационог суда треба да буде члан ВСС, а питање његовог аутоматског положаја председника Високог савета судства, треба оставити за закон.
- Структура судија - чланова Савета треба да обезбеди најширу представљеност судија, док територијалну заступљеност треба напустити;
- Уравнотежен састав ВСС-а подразумева и уравнотежен начин избора његових чланова, тако што би судије чланове бирале све судије, а чланове који нису

судије бирала би Скупштина из редова истакнутих правника на предлог професионалних и струковних организација. Скупштина чланове ВСС-а не би требало да бира обичном, кворумском, већ квалификованом већином, која би подразумевала компромисно изналажење кандидата између већине и опозиције;

- у погледу прекида мандата судија Уставног суда треба ускладити члан 11. став 2. Закона о Уставном суду са чланом 174. ст. 1. и 2. Устава РС⁸

16. Препорука 1.1.3. из извештаја о скринингу која се односи на вредновање рада судија не садржи најважнију активност, а то је преиспитивање постојећег Правилника за вредновање рада судија и могуће доношење потпуно новог. На предлог Друштва судија (Прилог број 6) Високи савет судства одложио је примену Правилника. Друштво судија претходно је изнело низ примедба на нацрт тог правилника (Прилог број 5), који је у скоро истој садржини као што је био и нацрт, усвојен у јулу 2014. године. У међувремену је, 24.10.2014. године, Консултативно веће европских судија Савета Европе усвојило Мишљење број 17 (2014) о вредновању рада судија, квалитету правде и поштовању независности судства (Прилог број 7).

16.1. Друштво судија посебно указује да Мишљење број 17 упућује да само вредновање не би требало да доводи до разрешења судија, већ би требало пронаћи механизме који би допринели да се побољша квалитет рада судија, и да би разрешење требало размотрити као крајњу меру тек уколико такви механизми не би дали резултате.

16.2. Због још увек недовољно поузданих и нејединствених података о раду судија, неразликовања предмета по сложености, због различитих услова у којима судије раде и још увек превелике разлике у оптерећености судија, због новог

⁸ Мандат судије Уставног суда траје 9 година (члан 172. став 1. Устава). Судији Уставног суда дужност престаје истеком времена на које је изабран или именован, на његов захтев, кад напуни законом прописане опште услове за старосну пензију или разрешењем (члан 174. став 1. Устава).

Закон о Уставном суду омогућава, међутим, да судија Уставног суда настави да обавља функцију и годинама након што је испунио опште услове за старосну пензију. Наиме, иако члан 11. став 1. Закона о Уставном суду, прописује да судији Уставног суда престаје дужност испуњењем општих услова за старосну пензију, одредбом става 2. прописано је да, изузетно од става 1. овог члана, Уставни суд може, због рада на започетим предметима, судији продужити радни век до окончања предмета на којима је био ангажован, а најдуже до истека времена на које је изабран, односно именован, уз његову сагласност.

То значи да судија Уставног суда, теоретски, може бити изабран (на мандат од 9 година) са 64 године и 11 месеци и да може да остане судија Уставног суда до 73. године и 11 месеци, односно скоро до своје 74. године.

система вредновања који је још недефинисан, потребе да се изаберу судије које ће вршити вредновање и њиховог обучавања за вредновање, није реално вредновати све судије на сваке три године или у било ком цикличном периоду, пошто ће се вредновање у том случају или свести на пуку форму и симулацију, што неће допринети унапређењу рада судија или ће представљати прилику за увек нове „реизборе“, односно за разрешења судија. Све ово ће угрозити сталност судијске функције, застрашивати судије и даље неповољно утицати на њихову независност (Прилог број 8). Стога, ради преиспивање садашњег система вредновања, као и последица које би он могао да проузрокује у вези са обављањем судијске функције (опадање квалитета рада судија) и ради изналажење начина унапређења вредновања рада судија, како би сврха вредновања - побољшање квалитета рада судија, заиста и могла да буде остварена, Друштво судија предлаже да се у оквиру препоруке 1.1.3. предвиде активности:

- измене Закона о судијама у погледу одредаба које се тичу вредновања како би се прекинула веза између поступка вредновања и дисциплинског поступка и избегло да судије које су оцењене као неуспешне буду разрешене
- вредновање само у ситуацијама када се судија пријави за напредовање или премештај, за функцију председника суда, као и када се појаве озбиљне индиције да постоје значајни недостаци у раду појединог судије или када подаци о његовом раду у релевантном периоду указују на знатна одступања од просечних
- упућивање судије на обавезну обуку када је вреднован незадовољавајућом оценом
- давања знатно мањег значаја мерилу рока израде одлуке (без последица по статус судије због незнатних прекорачења рока)
- давања другачијег значаја мерилу укинутих одлука, као и непоступања по процесним налозима вишег суда
- вредновање и активности судија које нису непосредно везане за суђење
- успостављање обавезности разговора са судијом као једног од начина оцене његовог рада
- допуњавање извора и поступка вредновања рада судија презентовањем судији (и од стране судије) одређеног броја његових предмета и омогућавањем судији да да коментар у вези са поступањем у тим предметима
- прописивање обавезе истовременог достављања материјала за вредновање рада и Комисији и судији
- прописивање да у раду Комисије учествују судије више инстанце које поступају у материји у којој поступа и судија чији се рад вреднује

- прописивање обавезне обуке судија за вредновање рада других судија и надзирање да ли се вредновање предузима на уједначен начин од стране свих који вреднују рад судија
- надзирање примене Правилника пре системске примене, током периода од најмање једне године, у неколико огледних судова, уз стално надгледање могућих лоших последица и благовремено кориговање правила
- започињање системске примене Правилника по истеку примереног периода у коме би судије радиле знајући за правила по којима ће бити вредноване.

17. У погледу скрининг препоруке 1.1.4. Друштво судија сматра да још увек није прави тренутак да се од јуна 2016. године на Високи савет судства пренесу буџетска овлашћења и да би то требало одложити, како због још увек неразвијених институционалних капацитета, тако и због околности да законодавна и извршна власт, одређеним правним решењима већ унапред неосновано пребацују на судове финансијске обавезе, па постоји могућност да таквим начином, као и преношењем већ доспелих обавеза, судство буде парализано у погледу финансија⁹.

18. Препорука 1.1.7. за обезбеђењем учешћа цивилног друштва и струковних удружења у дефинисању будућих корака у реформском процесу, као и у надзору над спровођењем акционих планова није разрађена одговарајућим активностима. Осим тога, активности у духу ове препоруке треба да буду предвиђене и да се протежу у активностима којима се разрађују и остале препоруке.

18.1. Имајући у виду и препоруку број 9 из главе о Квалитету у Анализи Светске банке, учешће Друштва судија, али и свих осталих струковних удружења, па и самих судова, неопходно је за квалитетно обављање активности, посебно онаквих какве су предвиђене у тачкама 1.1.1.1. и 1.1.1.7. Учешће свих струковних удружења неопходно је у свим осталим радним групама и јавним расправама, с тим што самим удружењима треба омогућити да они одреде своје представнике, зависно од врсте питања које се обрађује у одређеној радној групи.

18.2. Приликом јавних расправа на којима се представљају одређена правна акта на којима је радила радна група, као обавезно треба предвидети представљање предлога радне групе и разлога због којих предлог није прихваћен, уколико је такав случај.

19. У погледу препоруке 1.1.5. да се установи јасна процедура јавног реаговања за Високи савет судства и Државно веће тужилаца у случајевима политичког утицаја на рад судства и јавног тужилаштва, активност 1.1.5.1. треба допунити обавезним реаговањем на написе у медијима (медијске нападе) у случајевима политичког и

⁹ Одредбом члана 8б Закона о уређењу судова прописано је даће се накнада за повреду права на суђење у разумном року исплатити се из буџетских средстава Републике Србије опредељених за рад судова *иако за повреду права на суђење у разумном року не мора да буде одговоран суд.*

сваког другог недозвољеног утицаја, како по захтеву судије за јавну реакцију тако и по службеној дужности.

- 19.1. Препорука 1.1.6. о осигурању пуног поштовања судских одлука укључујући и подизање свести да критиковање судских одлука, нарочито од стране политичара, представља ризик по независност правосуђа, у ствари представља резултат претходних активности (1.1.5.1. и 1.1.5.2.) а не посебну препоруку.
20. Препорука 1.1.8. из Извештаја о скринингу у српској верзији АП гласи: „Обезбедити усвајање посебних прописа у вези са институцијама правосуђа Републике Србије а у вези са обавезама Републике Србије проистеклим из Првог споразума од 19. априла 2013. године“¹⁰. Имајући међутим у виду оригинални текст на енглесном језику, препорука 1.1.8. у ствари гласи: „Обезбедити доношење посебног законодавства који се тиче правосудних институција Србије са надлежношћу на Косову, у складу са обавезама Србије по основу Првог споразума од 19. априла 2013. године.“
- 20.1. Препорука 1.1.8. није праћена нити разрађена никаквим активностима. Могуће је да је разлог томе што наведени споразум није преточен у форму правног акта који би био у складу са правним поретком Србије, о чему говори и недавна одлука Уставног суда Србије од 10.12.2014. године („Службени гласник РС“, број 13/2015). Уколико је то разлог, изостанак активности је сасвим разумљив, пошто из наведене одлуке Уставног суда произлази да наведени споразум није међународни уговор, нити било који други правни акт, што значи да за Републику Србију није настала било каква обавеза по наведеном споразуму.
21. Носиоци активности у вези са препоруком 1.2.1. о правилима за случајну расподелу предмета, као што је претходно наведено у начелним примедбама о носиоцима активности, треба да буду органи Републике Србије, што се првенствено односи на Високи савет судства и судове. Учешће Министарства правде у претежно свим активностима везаним за ову препоруку противно је препоруци 1.1.1. о обезбеђењу независности и одговорности правосуђа, а нарочито другој алинеји ове препоруке да органи законодавне и извршне власти не би требало да имају овлашћења да контролишу или надгледају рад правосуђа. Осим тога, с обзиром на одредбе Закона о судијама (чл. 24. и 25.) и Судског пословника (чл. 49), активност 1.2.1.9. која предвиђа измену Закона о судијама који се односи на случајну расподелу предмета, у циљу спровођења Програма за пондерисање предмета, показује се сувишном.
- 21.1. У уводном делу овог документа Друштво судија истакло је важност давања приоритета активности и одређивања редоследа њихове етапне примене пошто

¹⁰ Препорука 1.1.8. из Извештаја о скринингу у енглеској верзији АП гласи: „Ensure the enactment of a special legislation with regards to Serbian judicial institutions with jurisdiction in Kosovo, consistent with Serbian obligations under the First Agreement of 19th April 2013.“

је немогуће све активности извести у кратком временском периоду, практично одједном.

- 21.2. Друштво судија је још 2007. године издало књигу *Вредновање рада судија*, прву и до сада једину такве врсте у Србији, која се односила само на питање квантитативног вредновања рада судија и предложило успостављање система који би омогућио разликовање предмета по сложености на основу времена потребног за решавање сваке врсте предмета (пондерисање предмета). Предлог да се приступи увођењу таквог система који је Друштво судија упутило августа 2007. године Врховном суду Србије, Високом савету правосуђа, Министарству правде и Комисији за реформу правосуђа, остао је без одговора.
- 21.3. Сада, имајући у виду врсту, опсег и бројност планираних активности у правосуђу, Друштво судија не сматра да је реално да се приступи пондерисању предмета на тако сложен начин који је раније предлагало. Међутим, разликовање предмета могуће је вршити у почетној фази реформских активности и према сложености материје, броја странака или доказа потребних да се изведу у одређеним предметима. Тако се у кривичној материји разликују предмети у којима је оптужено једно или више лица, извршено једно или више кривичних дела, или у којима је потребно извести више вештачења или саслушати више сведока. У грађанској материји искуство показује да правни основ предмета одређује његову сложеност (брачне и породичне тековине, дугови, разне врсте накнаде штете итд.). Иако се може десити да се сложен предмет оконча неочекивано брзо, у дужем временском периоду и у већем броју предмета, сваки судија ће се наћи у сличној ситуацији.
- 21.4. Стога је могуће и сада увести привремене, рудиментарне „пондере“ на основу којих би се предмети случајно расподељивали тако што би били формирану подуписници (одговарајући електронски програми) у које би се заводили по редоследу пријема предмети по основу спора, или по броју странака или кривичних дела и сл, а затим расподељивали судијама по реду. Такво поступање би на постепени начин привикавало цео систем на „пондерисање“ а било би остављено довољно времена да се сталожено и промишљено размишља о много софистициранијем систему пондерисања који би у наредном периоду могао да буде уведен без великих потреса.
22. Препорука 1.2.2. која се тиче јачања одговорности судија и јавних тужилаца, за разлику од осталих препорука, посебно оних које се тичу стручности и независности, разрађена је са забрињавајућих 22 активности. Посебно забрињава активност 1.2.2.17. која говори о промени Правилника о дисциплинском поступку и дисциплинској одговорности судија са циљем увођења проактивног приступа дисциплинских органа у праћењу поштовања Етичког кодекса за судије. С обзиром на досадашња искуства, ово рађа основану бојазан да ће доћи до дисбаланса између независности и одговорности, на штету независности.

22.1. Друштво судија наглашава да препорука сама раздваја питање етике од дисциплинске одговорности, а да активности из АП праве конфузију етичких правила и дисциплинске одговорности, као и да, супротно активности 1.2.2.10, етичка правила не могу бити основ за дисциплинску одговорност. 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*¹¹. 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 изјаву о стандардима професионалног понашања.“(параграф 48)

22.2. Друштво судија посебно жели да истакне да се и у АП, баш као и у Стратегији, као носиоци бројних активности везаних за етику предвиђају Високи савет судства и Државно веће тужилаца, чији су изборни чланови спровели ревизију реизбора и правно оснажили резултате реизбора на начин који је био супротан сваком етичком правилу, а што је и констатовано у званичним документима који су наведени у прилозима. Тиме се свака активност из АП везана за етику делегитимизује.

23. Ниједна од активности у вези са Препоруком 1.3.1. за унапређење Правосудне академије као центра за сталну и почетну обуку, између осталог и кроз: увођење

¹¹ Параграф 45 Мишљења број 3: „...Стандарди професионалног понашања су различити од законских и дисциплинских правила.“ „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 истог Мишљења.

годишњег програма обуке који обухвата све области права, укључујући и право ЕУ и обезбеђивање потребних ресурса и увођење система контроле обуке, осим активност 1.3.1.8. не произлази из наведене препоруке. Показало се да Правосудна академија нема довољно капацитета ни да судијама обезбеди редовну сталну обуку (Прилог број 9), па су потпуно нереалне пројектоване активности Правосудне академије да обучава јавне бележнике (1.3.6.22.) и посреднике (1.3.6.24.).

- 23.1. Друштво судија посебно наглашава да се појединим активностима, наводно у вези са препоруком 1.3.1, „на мала врата“ заобилази одлука Уставног суда давањем значајне предности онима који су завршили почетну обуку на Правосудној академији приликом избора на правосудну функцију (активности 1.3.1.3, 1.3.1.4.)
24. У АП је добро препознато да су препоруке 1.3.3. (трошкови, ефикасност и приступ правди), 1.3.4. (људски ресурси) и 1.3.5. (неједнака оптерећеност судија) међусобно повезане и да се могу остварити јединственим активностима. Међутим, активности предвиђене АП, у делу у коме се односе на судове, нису у потпуности одређене на прави начин - ни садржински, ни хронолошки, ни у погледу њихових носилаца. У циљу смањења неравномерне оптерећености судова и судија, у судовима исте врсте и степена и по материјама у којима поступају судије, Друштво судија сматра да би активности и њихов редослед требало да буду следећи:
- 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 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 судова за обављање одређених послова за Високи савет судства или Правосудну академију.

24.1. Наведеним мерама би се обезбедило да и судије у судовима са мањим бројем судија буду једнако оптерећене као и судије у судовима у којима је тај број оптималан, што за грађане значи да се по њиховим предметима поступа на приближно исти начин у приближно истом времену, без обзира пред којим судом се води поступак, док би из судова са више судија, уз поштовање уставних начела о сталности судијске функције и непреместивости судије, било могуће

ангажовати судије за обављање одређених послова у складу са законом (нпр. у Високом савету судства или у Правосудној академији).

24. 2. 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, нажалост није могуће поредити број предмета по судији, у европским државама)
- 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.

25. Носиоци активности у вези са препорукама 1.3.3. о спровођењу програма за решавање старих предмета и 1.3.8. о постепеном развијању е-правосуђа, обезбеђењу доступности правосудне статистике, и праћењу трајања судских поступака, као што је претходно наведено у начелним примедбама о носиоцима активности, треба да буду органи Републике Србије, што се првенствено односи на Високи савет судства, Врхови касациони суд, и остале судове.

25.1. Препоруке 1.3.3. за анализу трошкова, ефикасности и приступа правди, 1.3.4. за усвајање и спровођење средњерочне стратегије људских ресурса за правосуђе на основу анализе потреба и обима посла, а имајући у виду могуће даље промене у структури судова, избору и обуци кадрова, као и активност 1.3.5.1. – анализа правосудне мреже, потреба и обима посла (у вези са препоруком 1.3.5. за проналажење одрживог решења проблема неједнаке оптерећености судија и јавних тужилаца бројем предмета) предвиђају низ активности у складу са закључцима и препорукама 35 и 36 из Функционалне анализе правосуђа Србије коју је начинила Светска банка. У Прилогу број 3 Друштво судија је указало на недостатке Анализе који могу да утичу на (не)тачност даљих закључака и предузимање неодговарајућих мера.

25.2. Светска банка је у Анализи посебно нагласила велики и растући број судија на 100.000 становника у Србији, што по себи „повлачи“ и велики број судског особља и, упркос томе, недовољну ефикасност. Приликом ратификовања Европске конвенције (2003. године), једна од резерви коју је држава ставила односила се на судије за прекршаје. Судије за прекршаје били су државни службеници који су имали овлашћење да за теже прекршаје изричу прекршајне казне у трајању до 60 дана затвора. С обзиром да нису имали гаранције судске независности (сталност, непреместивост, имунитет, итд), сматрало се да пред оним ко нема гаранције независности не може да се оствари правично суђење.

Неке државе су ово питање решиле тако што су те најтеже прекршаје „пребацили“ у лака кривична дела. Србија је изабрала тежи и скупљи пут и судије за прекршаје укључила у судски систем. Тако је у судски систем 2010. године „ушло“ преко 600 дотадашњих судија за прекршаје чиме је делимично „замаскиран“ неизбор (разрешење) преко 800 дотадашњих судија са сталном судијском функцијом. Иначе, кретање броја судија у Србији у последњих 10 година показује да се број судија (не рачунајући судије за прекршаје) смањивао:

број судија у Србији	2004 ¹²	2006	2008	2009		2010 са прекршајцима	2012 са прекршајцима	2014 новембар			
				по систематизацији	фактички			по систематизацији		фактички	
								само судије	судије + прекршајци	само судије	судије + прекршајци
укупан број	2.418	2.506	2.506	2.707	2.380	2.455	2.916	2.468	3.086	2.219	2.787
на 100.000 становника	32,2	33,8	34,1	37	32,5	33,7	40,5	34,5	43	31	39
број становника	7.496.001	7.411.569	7.350.222	7.320.829		7.291.436	7.199.077	7.146.759			

25.3. Све и када се има у виду број од 40,5 судија на 100.000 становника (податак из 2012), Србија нема највећи број судија. Више од ње имају две државе – чланице Европске уније – Словенија (47,1) и Хрватска (45,3), као и држава која је у процесу придруживања ЕУ - Црна Гора (42,4) (овде нису укључене мале државе као што су Монако са 102,4 или Луксембург са 40 судија).

25.4. Поред осталих држава насталих након распада Југославије, релативно велики број судија имају и неке државе са добро организованим и стабилним системима, као што су Немачка са скоро 25 судија, Пољска и Литванија са 26, Мађарска са скоро 28, Чешка са 29 судија на 100.000 становника. Свака од тих држава има и низ других начина да се судије растерете дела посла, а у 17 држава (између осталих и у Аустрији, Чешкој, Данској, Француској, Немачкој, Мађарској, Пољској, Швајцарској) постоји посебан правосудни орган „рехтсфлегер“, коме су

¹² За године 2004, 2006, 2008 (па ни за 2010 и 2012) није наведено да ли је приказан број судија по акту о систематизацији, или онај број судија који је заиста радио (од 2005. године до децембра 2009. године није изабран ниједан судија и број судија се смањивао). За 2009 и 2014. годину фактички број судија (који је мањи од броја по систематизацији) приказан је посебно.

За све године (осим за године 2009 и 2014) преузети су подаци из одговарајућих СЕПЕЖ извештаја. Идикативно је да се број судија смањује у апсолутним цифрама (не рачунајући повећање од 606 прекршајаца). Међутим, иако се апсолутни број судија смањује, релативни број судија (на 100.000 становника) се повећава. До овога долази зато што се, нажалост, из године у годину смањује укупан број становника. На пример, релативни број судија (на 100.000 становника) од 39 у 2014. години, у односу на укупан број становника у 2004. години износио би 37.

поверени послови које код нас обављају судије и против чијих одлука се може изјавити жалба судији. Рехтсфлегери растеређују судије послова мање сложености у породичном, старатељском, наследном праву, судској заштити потраживања до одређених износа (такозвани спорови мале вредности), у области поништавања исправа, извршном поступку (издавање платних налога, заплена покретних ствари), вођењу земљишних књига и привредних регистара, одобравању држављанства, издавању потерница, кривичним предметима, замени и извршењу кривичних санкција, правној помоћи и слично. Када се има у виду укупан број судија и рехтсфлегера у тим државама, слика постаје сасвим другачија. Такво занимање, и поред дугогодишњег заговарања Друштва судија, не постоји у Србији, а новоуведена занимања јавних бележника и судских извршитеља, због својих надлежности, претежно не растеређују судије јер обављају послове којима се судије у принципу не баве.

25.5. Логично се међутим поставља, питање оптерећености судија бројем предмета. С обзиром на велике разлике у европским судским системима у којима различито значење имају чак и основни појмови као што су суд и судија, ни судски предмет се не може дефинисати тако да се без проблема може поредити њихов број. Стога се као релевантан показатељ оптерећености судија показује број предмета одређене врсте (који се могу дефинисати и поредити) на 100.000 становника:

подаци о броју парничних (грађанских и привредних) предмета у 2012. години				
Држава	број предмета на почетку 2012.	прилив током 2012.	број решених у 2012.	савладавања прилива
Србија	2.990	3.214	3.727	116%
Аустрија	468	1.235	1.242	100,6%
Чешка	1.590	3.457	3.415	98,8%
Данска	473	825	899	109%
Финска	181	190	196	103,2%
Француска	2.143	2.575	2.555	99,2%
Немачка	995	1.961	1.968	100,4%
Мађарска	1.855	4.364	4.586	105,1%
Пољска	993	2.771	2.451	88,5%
Шведска	324	695	676	98,8%
Швајцарска	985	2.845	2.842	99,9%

- 25.6. Када се узме у обзир број предмета на 100.000 становника, онда се лако долази до закључка да су судије у Србији оптерећене великим бројем предмета, да је прилив тих предмета такође велики, као и да судије решавају велики број предмета, штавише већи него државе са узорно уређеним и стабилним судским системима. Довођењем у везу података о релативном броју судија (на 100.000 становника) и броју предмета (на 100.000 становника) као и податак о савладавању прилива, онда се намеће закључак да би било нецелисходно смањивати број судија и да број судија има своје оправдање у резултатима њиховог рада.
- 25.7. Иако их има мање од предвиђеног броја од 3.916. (3.089 судија и 827 тужилаца) судија и тужилаца је свега 0,5% од укупног броја од 780.000 запослених у јавном сектору, а укупан број запослених у правосуђу, са носиоцима правосудних функција од око 17.000 чини свега 2% од запослених у јавном сектору. Јасно је и да смањење плата судијама и тужиоцима има занемарљив утицај на попуњавање државног буџета. Зато се смањење плата може једино схватити као гест деградације који судије и тужиоце своди на службенике.
- 25.8. Све ово се даље рефлектује и на број запослених који такође не треба смањивати. Запослени „у сенци“ како се наводи у Анализи Светске банке, и постоје зато што правосуђе не може да функционише без њих, односно не може да функционише са оним бројем запослених који је преостао након што је у два наврата (крајем 2007. године и крајем 2009. године) наopakим путем (без смањења судија у том тренутку, а од броја судија зависи број осталих запослених) око 2.500 (скоро четвртина) најискуснијих запослених било присиљено да оде из правосуђа.
26. У оквиру препорука 1.2.1, 1.3.6.(6.), 1.3.8.(2.), 1.3.3, 1.3.4. и 1.3.5. неопходно је посебно анализирати оптерећеност судија и запослених у судовима који су враћени у судски систем 2013. године с обзиром да је систематизација ових судова, и у погледу броја судија и у погледу броја запослених, одређивана од стране министра правде, на бази података судова из којих су се издвајали враћени судови, а без учешћа, у поделу материјалних и кадровских ресурса, вршилаца функције председника судова, који су изабрани тек након поделе.
- 26.1. Судови који су враћени у судски систем 2013. године немају, по правилу, потребна материјална средства у смислу опремљености ИТ технологијом. Ови судови немају своје сервере, па долази до честих и дуготрајних прекида у раду АВП система што успорава рад.
- 26.2. У враћеним судовима нема довољно извршилаца и то државних службеника, посебно у оквиру судске управе. Немају систематизовано радно место секретара, управитеља писарнице, шефа рачуноводства, систем администратора или информатичара, а број записничара, уписничара и судијских помоћника је недовољан.
27. Активности које су наведене у вези са препоруком 1.3.6. о спровођењу програма решавања старих предмета, укључујући и методе алтернативног начина решавања

спорова (посебно активности 1.3.6.3, 1.3.6.4, 1.3.6.6 – 1.3.6.14, 1.3.6.17 – 1.3.6.22.) нису ни у каквој вези са самом препоруком.

28. У погледу препоруке 1.3.7. за унапређење извршења пресуда, посебно у предметима из области грађанског права, носиоци активности треба да буду државни органи Републике Србије, а не међународне организације. Осим тога, превелики део активности поклања се извршењу одлука преко приватних извршитеља, иако знатан број одлука извршавају судови.
29. Активности којима се у ствари предвиђа законско прописивање обавезности судске праксе, а које су предвиђене у вези са препоруком 1.3.9. о унапређењу уједначености судске праксе, као и носиоци тих активности (радне групе, Министарство правде, Влада РС) нису у складу ни са самом препоруком, ни са правним поретком Србије, ни са међународним документима (**Прилог број 8**). У оквиру активности везаних за ову препоруку, било би корисно предвидети активност анализирања досадашњих покушаја уједначавања судске праксе и њихових резултата.
30. Препорука 1.3.10. за вршењем надзора над применом новог Законика о кривичном поступку (у даљем тексту: ЗКП) – уважавајући чињеницу да је Србија држава континенталног права потребно је вратити у ЗКП начело утврђивање истине од стране суда. То је у складу и са начелом правичног суђења у кривичном поступку. Друштво судија указује на следеће чињенице које захтевају одређене активности:
- Начело истине подразумева активнију улогу суда у поступку доказивања. Због тога је потребно увести могућност да суд изводи доказе који су потребни за утврђивање истинитог чињеничног стања, у границама правила да је терет доказивања, да је окривљени извршио кривично дело, на овлашћеном тужиоцу.
 - О спровођењу истраге одлучује јавни тужилац, а окривљени према новом ЗКП нема могућности да против наредбе о спровођењу истраге поднесе жалбу или приговор. То значи да је једној од странака у кривичном поступку поверена одлука о спровођењу истраге против друге странке, без могућности те друге странке да тражи контролу такве одлуке. Због тога је потребно увести правни лек против одлуке о спровођењу истраге и јавног тужиоца, по којем би одлучивао суд и тако вршио контролу одлуке јавног тужиоца, као што је то учињено у Републици Хрватској.
 - Потребно је јавном тужиоцу и окривљеном омогућити да уговарају по мери блаже казне од законом прописаних, пошто би се на тај начин стимулисали окривљени да закључују споразум о признању кривичног дела, чиме би се кривични поступак учинио ефикаснијим и смањили трошкови вођења кривичног поступка.

- Извршити измене одредаба које се односе на главни претрес којима се омогућава одуговлачење кривичног поступка и увећавање трошкова.
 - У поступку по жалби увести шира овлашћења другостепеног суда да одлучује по службеној дужности, с обзиром да сада другостепени суд одлучује у оквиру основа, дела и правца побијања који су истакнути у жалби. Због тога, на пример, суд не може да интервенише уколико се окривљени жали само на казну а кривично дело је лоше квалификовано и сл.
 - Уклонити све пропусте, недоречености и противречности у Законнику о кривичном поступку на које судови наилазе у пракси (као у члану 211. став 1. тачка 4. који се односи на притвор). Поред правне несигурности, последица истих је и неуједначена судска пракса.
 - Неуједначеност судске праксе потребно је решавати у оквиру надлежности највиших судских дистанци; стога је неприхватљиво решење из Стратегије да судску праксу уједначава сертификационо тело састављено од судија, адвоката и професора.
 - Осим комисије за надзор за спровођење Законика о кривичном поступку и комисије која прати начин спровођења Националне стратегије за реформу правосуђа, да би надзор био ефикасан и делотворан, као носиоца активности потребно је укључити судове (Врховни касациони суд) или тело састављено од судија и тужилаца који примењују ЗКП у пракси.
- 30.1. Приликом ранијих припрема измена Кривичног законика комисија Министарства правде је идентификовала одређене одредбе КЗ које би требало изменити или допунити. Такође постоји потреба хармонизације Кривичног законика са релевантним европским и међународним стандардима, а оправдано је уважити и сугестије стручне јавности и правосуђа у погледу одређених интервенција којима би се побољшала решења у Кривичном законнику. Овим изменама би се омогућило изрицање већег броја алтернативних кривичних санкција, смањили трошкови кривичних поступака и извршења кривичних санкција и отклониле противречности и недостаци у садашњим инкриминацијама који такође узрокују различиту судску праксу и правну несигурност. Имајући то у виду Друштво судија указује да би требало:
- Проширити могућност за примену казне Рад у јавном интересу. Ова казна се као главна казна може изрећи за кривична дела за која је прописана казна затвора до три године. Стручна јавност сматра да треба проширити примену ове казне на кривична дела за која је прописана казна затвора до пет година или новчана казна. На тај начин би се смањили трошкови извршења казне затвора, избегао утицај осуђених лица на извршиоце лакших кривичних дела, учиниоци би остали у заједници и у својим породицима, а такође би била избегнута стигматизација истих.
 - Кућни затвор прописати као самосталну казну, јер се битно разликује од казне затвора.

- Повећати број кривичних дела код којих је могуће изрицање новчане казне, као и поједноставити услове за изрицање новчане казне у дневним износима. Ово с обзиром да је уочено да се у Србији смањује број изречених новчаних казни, насупрот тенденцији у европским земљама у којима се изриче већи број новчаних казни. Истовремено би се смањио број казни затвора и трошкови извршења таквих казни.
 - Укинути забрану ублажавања казне затвора код одређених кривичних дела (чл. 57. ст. 2. и 3. КЗ), јер се у пракси појављују случајеви да се и код најблажих облика ових кривичних дела изричу високе казне (за поклоњену цигарету канабиса млађем пунолетном лицу које је неосуђивано се изриче казна затвора у трајању од три године), које су несразмерне степену кривичне одговорности окривљених и тежини тих кривичних дела.
 - У посебном делу Кривичног законика, због потребе усаглашавања са релевантним документима Европске Уније и Савета Европе, али и због допуне или измене постојећих описа кривичних дела, потребно је да се, у складу са предлозима комисије формиране за измену Кривичног законика и предлозима судова, изврше измене постојећих инкриминација код кривичних дела као што су на пример: повреда равноправности, неовлашћено прикупљање личних података, кривична дела против полне слободе, код силовања код којег је, према пракси Европског суда, за постојање овог дела довољно да се обљуба изврши против воље пасивног субјекта, затим измене код кривичног дела злоупотреба положаја, промет опојних дрога и слично.
 - Носилац посла би била комисија Министарства правде и Врховни касациони суд.
- 30.2. У погледу поглавља 1.4 АП (ратни злочини), а како је препорука везана за поступање Тужилаштва за ратне злочине (да би све оптужбе требало да буду адекватно истражене, да је потребно једнако поступање према свим осумњиченима укључујући и високо рангиране званичнике) или друге државне органе (подизање нивоа безбедности и подршка сведоцима, осигурање поверљивости истрага), то Друштво судија само износи примедбе које се односе на препоруку 1.4.2. (осигурање пропорционалности казни) и предвиђених активности у вези са њом.
- 32.1. Сматрамо да ниједна од предвиђених активности не доприноси остварењу препоруке, а да су активности 1.4.2.3. (израда приручника на тему критеријума за утврђивање отежавајућих и олакшавајућих околности) и 1.4.2.4 (препоруке како би се осигурало да се не изричу казне испод законског минимума) не само непримерне већ и противуставне, те их треба избрисати.


Драгана Бољевић

председница Друштва судија Србије