

АНАЛИЗА

**ПРАВИЛНИКА О КРИТЕРИЈУМИМА, МЕРИЛИМА,
ПОСТУПКУ И ОРГАНИМА ЗА ВРЕДНОВАЊЕ РАДА
СУДИЈА И ПРЕДСЕДНИКА СУДОВА**

- шест година од почетка примене -

аутор
Драгана Бољевић
почасни председник Друштва судија Србије

новембар 2021. године

Садржај

У в о д	3
1. Општа запажања	3
П р е д л о г	11
2. Запажања у вези са постојећим одредбама Правилника.....	15
П р е д л о г	17
3. Запажања у вези са критеријумом квалитета	17
П р е д л о г	21
4. Запажања у вези са критеријумом квантитета	21
П р е д л о г	24
5. Запажања у вези са оценом рада судије.....	24
П р е д л о г	25
6. Запажања у вези са поступком за вредновање рада, саставом и улогом Комисије.....	25
П р е д л о г	26
7. Запажања и предлози у вези са материјалом за вредновање:	27
8. Сумирање	27
ПРЕДЛОЗИ ИЗМЕНА И ДОПУНА ВАЖЕЋЕГ ПРАВИЛНИКА	28

У в о д

Јула 2021. године навршило се седам година од доношења и шест година од почетка примене Правилника о критеријумима, мерилима, поступку и органима за вредновање рада судија и председника судова¹ (у даљем тексту: Правилник). Обављена су и два вредновања свих судија, а многи од њих вредновани су и више пута (ванредно) због пријава за избор у више судове. Није познато да ли су извршене анализе резултата вредновања.

У документу *Анализа једногодишње примене Правилника о критеријумима, мерилима, поступку и органима за вредновање рада судија и председника судова* и предлози у вези са вредновањем рада судија и председника судова број 26/16 од 15.9.2016. године (у даљем тексту: *Анализа*) Друштво судија Србије је указало на више недостатака Правилника, али и предлога за њихово отклањање. Међутим, до данас је отклоњен само мањи део недостатака Правилника. Основне примедбе из *Анализе* и предлози с њима у вези нису биле предмет разматрања Високог савета судства. То се нарочито односи на примедбе и предлоге у вези са: остварењем свих пет циљева вредновања рада судија из члана 2. Правилника, уређењем свих питања која су од утицаја на оцењивање рада судија, дефинисањем свих појмова на којима се заснива оцена рада судије (нпр. судски предмет, решен предмет, време израде одлуке, равномерна и флексибилна расподела предмета случајем, приказивање потврђених, преиначених и укинутих предмета, ефективно радно време), као и обухватањем свих аспеката судијског посла, успостављањем разликовање предмета по сложености, успостављањем допунског критеријума „специфичности услова рада“, и друго. Будући да запажања и примедбе из поменуте *Анализе* и даље стоје, овај документ пратиће њену структуру и садржину.²

1. Општа запажања

Рад судија дефинише се на основу више правних аката које доносе различити органи. Поједини од тих аката нису ни објављени у званичним гласилима. У вези с појединим

¹ Правилник о критеријумима, мерилима, поступку и органима за вредновање рада судија и председника судова, *Службени гласник РС*, бр. 81/14, 142/14, 41/15, 7/16.

² Друштво судија Србије већ двадесетак година прати начин на који се прикупљају резултати рада судија и све то време активно је заговарало вредновање рада судија ради подизања њихових професионалних капацитета и уопште, ради подизања квалитета читавог судског система, и учествовало у поступку успостављања система вредновања рада судија. С тим у вези, Друштво судија је објавило 2007. године, након спровођења двогодишњег пројекта, публикацију [Вредновање рада судија](#) која се бави упоредном анализом система вредновања и квантитавним вредновањем судија у Србији.

Овај рад заснован је на таквој дугогодишњој активности Друштва судија у којој су учествовали бројни његови чланови и представља сублимацију свих њихових доприноса.

Управни одбор Друштва судија Србије, на седници одржаној 8.11.202, разматрао је ову анализу, прихватио је као званичан став о вредновању рада судија и одлучио да је, као предлог Друштва судија Србије, достави Високом савету судства у циљу измене постојећег или доношења новог акта о вредновању рада судија.

важним питањима постоји противречност и неусклађеност међу решењима у тим правним актима. Поједина важна питања која су битна за оцену рада судија и даље нису дефинисана. Вредновањем нису обухваћени, супротно закону, сви аспекти судског посла.

Правилник већ на почетку, како то и треба, одредбом члана 2. објашњава сврху вредновања, односно наводи пет циљева који се желе постићи вредновањем: „Сврха вредновања рада судија и председника судова је побољшање ефикасности судског система, очување и унапређење стручности, оспособљености и одговорности судија и председника судова, подстицање судија и председника судова у остваривању најбољих резултата рада, одржавање, јачање поверења јавности у рад судија и судова и напредовање у каријери.“ Осим ради побољшања ефикасности судског система, вредновање је у три смисла усмерено на саме судије и председнике судова: очување и унапређење њихове стручности, оспособљености и одговорности; подстицање да остваре најбоље резултате рада; напредовање у каријери и, као резултат свега реченог, пети, логични циљ вредновања, усмерен је на јачање поверења јавности у рад судија и судова.

Међутим, из начина на основу кога су дефинисани критеријуми и мерила за вредновање и на који се спроводи поступак вредновања намеће се закључак да је пажња скоро искључиво фокусирана на један од циљева: ефикасност судског система. Ипак ефикасност, уколико је суштински постављена као примарни циљ и у дисбалансу са осталим циљевима, као што је то учињено Правилником, не мора истовремено да допринесе, и најчешће и не доприноси, квалитету судске заштите и јачању поверења грађана у судије и судство, што је врхунски циљ сваке демократске државе владавине права³. Стога је законито поступање и квалитет којим се тежи правди и правичности

³ Препорука ЦМ/Рец(2010)12 Комитета министара Савета Европе државама чланицама о судијама - независност, делотворност и одговорности дефинише ефикасност као доношење квалитетних одлука у разумном року након правичног разматрања свих аспеката ствари о којој се одлучује (параграф 31.). Европска мрежа правосудних савета у свом Прегледу основних смерница, препорука и начела за 2012/2013 констатује: „Изјава да је „закаслена правда једнака ускраћивању правде“ је тачна. Мора се, међутим, постићи равнотежа између благовремености и осталих аспеката рада судија. Квалитет одлучивања треба да буде од врхунског приоритета.“. На сличан начин то питање се разматра и у Извештају о правовремености (ажурности) Европске мреже правосудних савета за 2010/2011. годину (ENCJ Timeliness Report 2010-2011).

У Србији се, међутим, ефикасност схвата као што брже решавања што већег броја предмета. У том циљу мењају се закони којима се редукује приступ суду на различите начине: повећавају се трошкови судске заштите повећавањем судских такси, издацима за јавне бележнике и извршитеље, сужавају се могућности физичког приступа суду (због и даље неодговарајуће судске мреже), процесним законима санкционишу се странке због неадекватног поступања у поступку (при чему се не води рачуна о њиховим имовинским могућностима), и прописују стриктни рокови за поступања судија, а пропуст да се поступи у оквиру тих рокова прописује као основ дисциплинске одговорности судија, при чему се не узима у обзир чињеница да судије нису равномерне оптерећене у оквиру одељења истих судова и између различитих судова, као и о да немају све одговарајуће услове рада и исту помоћ. Захтеви за „ефикасношћу“ (а у ствари, захтеви за брзим решавањем предмета, а не спорова, у роковима непримерним условима и могућностима, без много марења за квалитетом) доводе до недоследних судских одлука и њиховог укидања од стране виших судских инстанци, до њиховог поништавања од стране Уставног суда или до констатовања повреде осталих (осим права на суђење у разумном року) основних права гарантованих Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Европска конвенција), а тиме и до опадања квалитета судске заштите, што нужно утиче на смањено поверење грађана у судије и судове.

правде, а не првенствено брзина, основно што треба поправљати и чему треба обратити пажњу приликом вредновања рада судија.

Супротно уставној одредби да се закони и други општи акти објављују пре ступања на снагу у републичком службеном гласилу (члан 196), као и законској одредби којом је прописано да се вредновање врши на основу јавно објављених, објективних и јединствених критеријума и мерила (члан 32. став 3. Закона о судијама⁴), поједини акти који постављају дефиниције основних појмова важних за рад судије и омогућавају прикупљање података од значаја за оцену рада судија нису објављени у званичном службеном гласилу⁵ (Упутство за састављање извештаја о раду судова, Упутство за састављање извештаја о раду судија, Упутство за састављање извештаја о раду судова за предмете извршења у основним и привредним судовима, која је сва донео Високи савет судства).

Конфузији око постојања више правних аката који уређују рад судија, прикупљање извештаја о раду судија и међусобној противречности тих правних аката доприноси и чињеница што се не уочава да је битно да се засебно прикажу резултати рада судова од резултата рада судија. Још увек није сазрело схватање да је неопходно раздвојити резултате који се тичу рада судова и служе једној сврси (праћењу рада судова, обезбеђењу буџетских средстава за њихов рад, и сл.), од резултата који се тичу рада судија и служе сасвим другој сврси (вредновању рада судија), од којих судији зависи и каријера и егзистенција – не само да ли ће напредовати, већ и да ли ће остати судија или

Овакав приступ не може се правдати аргументом да се одлуке Суда у Стразбуру против Србије, наводно, првенствено доносе због непоштовања права на суђење у разумном року. Наиме, Суд у Стразбуру је, према подацима за 2020. годину, до сада донео 221 пресуду у предметима против Србије, од којих је у 199 поступака нашао повреду бар једног од права гарантованих Европском конвенцијом; у 52 случаја (23%) утврдио је повреду права на суђење у разумном року, док је у у свим осталим случајевима утврђена повреда каквог другог права, нпр: у 33 (15%) случаја повреду права на правично суђење, у 18 (8%) повреда права на правно средство, у 79 (36%) случајева права на имовину. То што је у 73 случаја (у трећини) констатовано да постоји проблем са извршењем судских одлука, поготово у тзв. репетитивним случајевима, првенствено је одговорност саме државе, јер су судови у тим поступцима већ правоснажно пресудили. Стога се тврдњи да је неефикасност један од највећих проблема српског судства даје непотребно велик значај, чиме се запостављају остала, важнија питања, чија решења, последично, унапређују и ефикасност судства. Очигледно је да је проблем у нечему другом – у квалитету правне заштите, односно у недовољној независности и стручности судија, условима у којима раде и законима које примењују. Дакле, наведена структура утврђених повреда јасно указује да је квалитет правде, а не брзина, основно што треба унапредити у правосуђу Србије.

Уколико се са таквим приступом настави, проблеми у судству ће бити продубљени и довешће до великог незадовољства јавности, при чему ће судство опет бити кривац, овог пута оправдано, јер је олако пристало на брзину на штету квалитета. Такво стање је сасвим сигурно супротно стратешком циљу реформе правосуђа – враћању поверења грађана у правосуђе. С тим у вези, добродошло је то што Стратегија развоја правосуђа 2020-2025 године (у даљем тексту: СРП 2020-2025), која се делом спроводи кроз ревидирани АП 23, констатује значај који процесни закони имају за грађане и правне субјекте, као учеснике у поступку, јер им омогућавају остварење и заштиту њихових права, те у оквиру посебног циља 4. - Ефикасност правосуђа такође препознаје потребу да се у једнакој мери унапреди и квалитет суђења.

⁴ Закон о судијама, *Службени гласник РС*, бр. 116/08, 58/09-Одлука Уставног суда, 104/09, 101/10, 8/12-Одлука Уставног суда, 121/12, 124/12-Одлука Уставног суда, 101/13, 111/14-Одлука Уставног суда, 117/14, 40/15, 63/15-Одлука Уставног суда, 106/15, 63/16-Одлука Уставног суда, 47/17, 76/21.

⁵ Упутство за састављање извештаја о раду судова и [Упутство за састављање извештаја о раду судија](#), оба од 25.2.2014. године и [Упутство за састављање извештаја о раду судова за предмете извршења у основним и привредним судовима](#) објављена су на електронској страници Високог савета судства..

ће, ако његов рад буде оцењен лошом оценом, бити разрешен. Унутрашње уређење и рад суда уређени су Судским пословником⁶ који доноси министар правде. Рад судије, међутим, уређује Високи савет судства⁷, тако што претходно прописује критеријуме и мерила за вредновање рада судија, на основу којих рад судије бива оцењен.

Вредновање рада судија засновано је на више правних аката. Закон о судијама поставља основе за вредновање рада судија, прописујући да вредновање обухвата све аспекте судијског посла, односно послова председника суда и представља основу за избор, обавезну обуку и разрешење (члан 32). Исти закон успоставља органе надлежне за вредновање рада, основе поступка у коме се то чини, поверава Високом савету судства надлежност да уреди својим актом састав и начин рада комисије (члан 33) и прописује период за који се врши вредновање (члан 35) и оцене (члан 36).

У вези с радом судија, Високи савет судства донео је, осим Правилника, и Упутство за састављање извештаја о раду судова, Упутство за састављање извештаја о раду судија и Упутство за састављање извештаја о раду судова за предмете извршења у основним и привредним судовима. Министар правде донео је Судски пословник⁸ и Упутство за попуњавање извештаја о раду судије из Судског пословника, које је саставни део Судског пословника, сагласно његовом члану 44. став 3. При томе, поједини од тих правних аката нису јавно објављени у Службеном гласнику Републике Србије (наведена упутства Високог савета судства).

За сачињавање појединих од материјала за вредновање набројаних у члану 33. Правилника, нарочито оних наведених у тачкама 1. и 2.⁹ тог члана, постоје различита упутства из различитих правних аката. Међутим, ти правни акти уређују рад судија често на различит начин. Тако на пример, укупан квалитет рада судије изражава се, сагласно Упутству за попуњавање извештаја о раду судије из Судског пословника на следећи начин: „*Укупан број решених предмета умањен за збир укинутих и преиначених одлука, подељен са бројем укупно решених предмета помножен бројем 100. Резултат се изражава у процентима*“.¹⁰ За разлику од тога, Правилником се квалитет рада судије

⁶ Послови правосудне управе, поверени су и подељени, Законом о уређењу судова (члан 70) између ВСС и министра правде. Министру правде није дато у надлежност да доноси упутства о састављању извештаја о раду судова (иако он то чини Судским пословником, и то не само за судове, већ и за судије), већ је он овлашћен само да прати рад судова и прикупља статистичке и друге податке о раду судова (став 4). Супротно томе, надлежност за доношење упутстава о састављању извештаја о раду судова поверена је Високом савету судства. Будући да се извештаји о раду судија не помињу посебно, подразумева се да су и они обухваћени појмом „извештаји о раду судова“ (став 3. члана 70). Доношење судског пословника поверено је министру надлежном за правосудје чланом 74. Закона о уређењу судова.

⁷ Члан 32. став 4. Закона о судијама, члан 70. став 3. Закона о уређењу судова, члан 13. Закона о Високом савету судства.

⁸ Судски пословник, *Службени гласник РС*, бр. 110/09, 70/11, 19/12, 89/13, 96/15, 104/15, 113/15, 39/16, 56/16, 77/16, 16/18, 78/18, 43/19, 93/19.

⁹ Реч је о статистичким извештајима о раду судије чији се рад вреднује и о раду суда.

¹⁰ Према доступним подацима, на овакав начин, како је то прописано Упутством из судског пословника, се ни не изражава квалитет рада судија. Остављајући на страну остале примедбе које се тичу задирања министра правде у резултате рада судија, одредба која постоји у правном животу, а која се не примењује, супротна је уставном начелу владавине права, прописаном као једном од основних начела на којима почива Република Србије (чланови 1. и 3. Устава Републике Србије).

изражава на потпуно другачији начин - мерилима укинутих одлука у односу на укупан број донетих одлука¹¹ и временом израде одлука.

Упутство ВСС за састављање извештаја о раду судова правилно прописује (тачка 9. став 3) да се при обрачуна резултата рада суда, сваком судији узима у обзир када је заиста радио у току извештајног периода - активно поступање у материји (без боловања, одсуства и сл.). За разлику од тога, Упутство из Судског пословника, у погледу израчунавања процента испуњености нормe¹² прописује другачије. То упутство полази од мерила која почивају на нереалним и претерано захтевним претпоставкама и прикривено поштрава захтеве према судијама. Према том упутству подразумева се да судија треба да оствари норму као да је радио 11 месеци, иако се не може очекивати да судија ради 11 месеци, како због тога што има право на годишњи одмор, тако и због због укупног броја дана празника (а понекад и због оправданог одсуства, плаћеног или неплаћеног)¹³. С тим у вези, ваља приметити и да то упутство садржи одредбу по којој

¹¹ Одредба члана 15. став 1. Правилника прописује да је мерило квалитета рада судије који поступа у првостепеном поступку (од укупно два мерила) - проценат укинутих одлука по правном леку, који се изражава процентом укинутих одлука у односу на укупан број донетих одлука у оцењиваном периоду, тако да се рад судије који има: укинутих до 5% одлука сматра „изузетно успешним“, укинутих изнад 5% до 15% одлука сматра „успешним“, док рад судије који са укинутих одлука изнад 15% „не задовољава“.

¹² Према Упутству из Судског пословника, проценат испуњења нормe - добија се тако што се број решених предмета у извештајном (посматраном) периоду помножи са 100, па се тако добијен резултат дели са бројем предмета који је судија требало да реши, а тај број се добија када се укупан број радних месеци помножи са нормом исказаном у мерилима ВСС. При изради годишњег извештаја, као укупан број радних месеци узима се број 11.

$$\text{процент испуњености нормe} = \frac{\text{Број решених предмета} \times 100}{\text{Укупан број радних месеци} \times \text{Норма}}$$

¹³ У Србији се као држани празници прослављају Нова година (1. и 2. јануар), Божић (7. јануар), Дан државности (15. и 16. фебруар), Ускрс (при чему су нерадни дани Велики петак и Ускршњи понедељак), Празник рада (1. и 2. мај), Дан примирја у Првом светском рату (11.11), дан породичне славе), дакле 11 радних дана, што значи укупно пола радног месеца. Када се зна да судија има право на 35 радних дана годишњег одмора, право на одсуство (за случај болести или у другим законом прописаним случајевима), то значи да судија најчешће не ради најмање два месеца годишње.

До почетка примене Правилника, важила су Мерила за оцену минимума успешности вршења судијске дужности која ће се привремено примењивати до дана почетка примене одредаба чланова 21. до 28. Закона о уређењу судова („Службени гласник РС“, бр.80/2005) и Обавезно упутство бр. 021-05-04/05-01 Високог савета правосуђа о табеларним периодичним извештајима о раду судова и судија и начину уношења података у табеле од 21. јуна 2005. Званична формула за израчунавање процента испуњености нормe (члан 40. став 2. Судског пословника и Обавезног упутства Високог савета правосуђа 021-05-04/05-01 од 21.6.2005. године о табеларним периодичним извештајима о раду судова и судија и начину уношења података у табеле) на основу кога се подразумевало да судија ради годишње 10,5 месеци са ефективним радним временом гласила је:

$$\text{процент испуњености} = \frac{\text{број решених пресудом} + \text{број решених на други начин} : 3}{\text{број радних дана судије} : \text{бројем радних дана у години} : \text{бројем месеци} \times \text{норма}} \times 100$$

До почетка примене важећег Судског пословника (1.1.2010. године), попуњавање статистичких извештаја вршено је на основу Обавезног упутства ВСП од 21.6.2005. године, пошто до тада важећи Судски

се: број радних месеци добија када се укупан број радних дана подели са бројем 22, иако је општепознато да месеци у години немају исти број дана па ни радних дана (у различитим месецима број радних дана је од 18 до 23, зависно од године, а најчешће 20 или 21, посебно када се одузму дани државних празника), као и да је број од 22 радна дана максималан.

Осим тога, иако Судски пословник предвиђа (чланови 139, 140. и још неколико других) могућност коришћења информационо-комуникационе технологије (ИКТ) и упућује на сходну примену посебних прописа и одредаба Судског пословника (члан 139. став 3), ИКТ и системи за аутоматску обраду података нису уређени јавно објављеним и јединственим правним актима, нити се користе на јединствени и стандардизован начин у свим судовима¹⁴. У основним и вишим судовима још увек се користи ЛИБРА програм, док се у апелационим судовима и у Врховном касационом суду користи програм САПС, при чему се ти програми разликују. Вођење судског портала са подацима из предмета који су доступни јавности, као и начин на који се уносе подаци из предмета на судски портал и отклањају евентуалне грешке приликом уношења, сходно ономе што Судски пословник прописује у вези са грешкама приликом вођења уписника (члан 249) још увек није уређено на јединствени начин.

пословник („Службени гласник РС“, бр.65/03, 115/05, 4/06, 50/06) ово питање, што је и било правилно, није ни уређивао.

Стога, Упутство из важећег Судског пословника које прописује начин попуњавања извештаја о раду судија као да је судија радио 11 месеци задира у Уставом гарантована права судије на рад (члан 60) и на социјалну заштиту (члан 69. став 3), смањује достигнути ниво тих права противно члану 20, у вези са чланом 19. Устава, будући да прикривено „подиже“ судијску норму од стране извршне власти (пошто Судски пословник доноси министар правде), чиме се врши недозвољени утицај на оцену рада судије и на његов статус и повређује уставно начело поделе власти и независности судске власти из члана 4. Устава.

¹⁴ Нпр. програм за аутоматско вођење података ЛИБРА није прилагођен одредбама Правилника о вредновању рада судија јер исказује број укинутих одлука у односу на број ожалбених, уместо у односу на број укупно решених; то је само једна од разлика између наведених програма.

Ову, важну а потпуно правно неуређену, област неопходно је што пре уредити и одредити надлежан орган и поступак, водећи рачуна о томе да база података не буде код извршне власти – видети [Смернице СЕПЕЖа за израду статистичких извештаја о раду судова](#), у вези са којима је Црна Гора већ одавно донела Правилник. Ово је важно пошто би иначе, под изговором да то најбоље може да уради министарство, дошло до ситуације да се сви судски подаци чувају код извршне власти и евентуално буду злоупотребљени или да се, са тим у вези, на неки други начин врши непримерен утицај на судове и судије, или повреди приватност података.

Такође, неопходно је омогућити и поверити судовима флексибилан и креативан приступ у случају да уоче одређене појаве у вези са којима треба интервенисати и у том смислу систем ставити у службу корисника (судија и судова), а не обратно. Нпр. у случају великог прилива репетитивних предмета, који се сви решавају на исти начин (дакле брже), требало би увести могућност да се они заводе у посебан подуписник и затим расподељују аутоматски судијама по реду (тако би и све судије и сви грађани били у колико-толико једнаким условима). Или, у погледу расподеле предмета старих по иницијалном акту (старији предмети априори захтевају више времена за рад) у другостепеним судовима, посебно апелацијама (у које, што је разумљиво, предмети стижу већ стари, након што је поступак већ трајао одређено време пред првостепеним судом), треба омогућити формирање подуписника (предмети у којима је иницијални акт поднет у периоду до 5 година, или у периоду од 5-10, 10-15, 15-20, преко 20 година) и такође омогућити да се они затим расподељују аутоматски, судијама по реду. Ово су само неки од примера који се често јављају, а који би омогућили равномерну оптерећеност судија, а тиме утицали да грађани дођу до правне заштите у приближно сличним роковима; истовремено, заостаци код тако распоређених предмета били би индикатори рада сваког конкретног судије.

Правилник није дефинисао низ појмова, што је полазна основа за његову примену приликом вредновања рада судија и председника судова. Између осталих, и даље нису прецизно дефинисани појмови: судског предмета, момента у коме се сматра да је предмет завршен, односно времена израде одлуке, испуњеност норме, ефективно радно време, појам укинуте одлуке, с обзиром да се сада делимично потврђене пресуде воде као укинуте, иако се може десити да једна одлука буде делимично потврђена или преиначена (у односу на један или више захтева или у односу на једну или више странака) а делимично укинута, па је нереално да се она судији прикаже само као укинута¹⁵ итд.

Тако на пример, време израде одлуке прописано је Правилником као једно од два мерила квалитета рада првостепеног судије (члан 15. став 1. тачка 2) и као једино мерило квалитета рада другостепеног судије (члан 16), и од тог мерила зависи оцена рада судије. Јасно је да се време израде одлука односи на време у коме судија израђује одлуку, а не на време у коме суд експедује одлуку, а у које улази и време на које судија никако не може да утиче (поступање у одељењу судске праксе, у судској писарници итд). Време након што је судија израдио одлуку и предао је на даљи поступак у суду јесте време у коме суд, а не судија, обавља потребне послове до отпремања судске одлуке. Урачунавање времена у коме поступају друге службе суда у судијски рад на изради одлука може довести до ситуације да рад судије буде оцењен на неодговарајући начин.

Будући да за сада није дефинисан појам “време израде одлуке”, логика и начела уставног поретка – поделе власти и независности судске власти, налажу да се правна празнина логички “попуни”, тумачи у складу са тим начелима. Поистовећивање времена израде одлуке од стране судије са временом експедовања одлуке из суда, у смислу Судског пословника, је неправилно. Судски пословник доноси министар правде и њиме прописује унутрашње уређење и рад судова (члан 1. Судског пословника), дакле министар правде не би смео да уређује рад судија. Министар одређује податке и обрасце о раду судова, а не и о раду судија. Свако другачије поступање би могло утицати на положај судија, па тиме и на њихову независност, што је у супротности са уставним начелом поделе власти и независности судске власти (члан 3. Устава), као и са

¹⁵ Ово питање није уређено у потпуности ни јединствено ни Правилником, ни осталим подзаконским актима. Упутство за попуњавање извештаја о раду судије које је саставни део Судског пословника само прописује: *„Делимично преиначено или укинута - Број ожалбених предмета у којима је суд више инстанце делимично укинуо или делимично преиначио одлуку нижег суда, у посматраном извештајном периоду. Такође изражено и у процентима, у односу на број укупно решених ожалбених предмета.“* Упутство ВСС о састављању извештаја о раду судова од 25.2.2014. године прописује, између осталог: *„Уколико је првостепена одлука делимично укинута сматра се укинутом, а у свим осталим случајевима сматра се да је одлука потврђена.“*

За разлику од сада важећих подзаконских аката, Обавезно упутство бр. 021-05-04/05-01 Високог савета правосуђа о табеларним периодичним извештајима о раду судова и судија и начину уношења података у табеле од 21.6.2005. године, које је било донето и ради примене Мерила за оцену минимума успешности вршења судијске дужности која ће се привремено примењивати до дана почетка примене одредаба чланова 21 до 28. Закона о уређењу судова („Службени гласник РС“, бр.80/05) која су важила до 1.7.2015. године, сагласно члану 47. Правилника, садржавало је примерније решење по коме: *„у случајевима када је одлуком вишег суда пресуда нижег, у различитим ставовима, потврђена, преиначена и укинута, свака од ових одлука урачунава се у квалитет рада тако што се свака одлука уноси у одговарајућу рубрику по броју (нпр.1 потврђена, 1 укинута, 1 преиначена)“*.

одредбама чл. 6. и 71. Закона о уређењу судова које забрањују коришћење јавног положаја ради утицаја на суд, као и утицај на самосталност и независност суда и судија.

У погледу норме, осим тога, постоје судијске активности које су обавезне и неопходно за функционисање самог суда (као што је рад у већу петорице у вишим судовима, када судије, најчешће грађанског одељења, као чланови петорног већа присуствују претресима и учествују у доношењу одлука), или које су право судије које се одражава на подизање капацитета и њега самог и судског система укупно – као што је учешће на стручним скуповима, саветовањима и усавршавањима (које такође захтевају да судија одвоји одређено време за то). Сасвим је јасно да у тим периодима судија, иако обавља активност везану за свој посао, не може да се посвети свом непосредном судијском послу. Дани које је судија посветио таквим обавезама не би требало да се рачунају као дани у којима је судија обављао своју непосредну судијску обавезу, јер је објективно немогуће истовремено бити на саветовању и испуњавати норму, па те дане не би требало узимати у обзир као радне дане за обрачун норме.

Такође, Правилником нису обухваћени сви аспекти судијског посла, у смислу члана 32. став 2. и 4. Закона о судијама, већ само они који се тичу предмета решених у кривичној материји, укључив и припремни и поступак према малолетницима, парничној материји, укључив и материје радних, породичних и медијских спорова, ванпарничној, извршној и материји рехабилитације, материји стечаја и привредних престапа (члан 18. Правилника).

Правилником је занемарена чињеница да се судска надлежност и даље уређује другим законима, уместо Законом о уређењу судова, па он стога не препознаје предмете из области заштите права на суђење у разумном року, извршења и обезбеђења, насиља у породици, али ни промену надлежности у појединим ванпарничним поступцима, те поступања јавних извршитеља и јавних бележника у предметима који су до скоро били у надлежности суда, али и врсте и обима послова које судија, с тим у вези, и даље обавља.

Тако је изменама Закона о ванпарничном поступку¹⁶ од 2014. године установљено да основни судови поверавају јавним бележницима спровођење одређених поступака (нарочито оставинских) и предузимање појединих ванпарничних радњи, а виши судови решавају о жалби против решења првостепеног суда којим се приговор на решење јавног бележника одбија (предмети: „Гж јб”).

У складу са Законом о заштити права на суђење у разумном року¹⁷ од 2015. године, судије у судовима опште надлежности поступају у предметима: „Р4п“, „Р4и“, „Р4к“, „Р4р“ и „Р4в“ (предмети у поступку за заштиту права на суђење у разумном року у грађанским, извршним, кривичним, радним споровима и у ванпарничним поступцима), „Прр“ и „Прр 1“ (предмети по тужбама за накнаду имовинске и неимовинске штете због повреде права на суђење у разумном року у парничним и радно-правним поступцима),

¹⁶ Закон о ванпарничном поступку, *Службени гласник СРС*, бр. 25/82, 48/88, и *Службени гласник РС*, бр. 46/95 - др. закон, 18/05 - др. закон, 85/12, 45/13 - др. закон, 55/14, 6/15, 106/15 - др. закон

¹⁷ Закон о заштити права на суђење у разумном року, *Службени гласник РС*, бр. 40/15, ступио је на снагу 1.1.2016. године.

„Рж к“, „Рж г“, „Рж р“ (предмети по жалби на одлуку о приговору председника суда у поступку за заштиту права на суђење у разумном року – у кривичним предметима, у грађанским предметима опште надлежности и радноправним предметима), „Гж рр“ (предмети по жалби на одлуке о накнади имовинске штете због повреде права на суђење у разумном року), док судије у привредним судовима поступају у предметима: „Р4п“, „Р4и“, „Р4ст“, „Р4пп“, Р4фи“, „Р4вр“ (предмети у поступку за заштиту права на суђење у разумном року – грађански, извршни, стечајни, привредни преступи, предмети уписа у судски регистар, ванпарнични предмети – разно), „Рж п“, „Рж ст“, „Рж и“, „Рж пп“, „Рж фи“, „Рж вр“ (предмети по жалби на одлуку о приговору ради убрзања поступка председника привредног суда – грађански, извршни, стечајни, привредни преступи, предмети уписа у судски регистар, ванпарнични предмети – разно), а судије у прекршајним судовима поступају у предметима: „Р4п-01,02,03“, „Р4оп“, „Рж оп“, „Рж п-01,02,03“, у Управном суду у предметима „Р4у“, а у Врховном касационом суду у предметима: „Р4к“, „Р4 кп“, „Р4 г“, „Р4 гп“, „Р4 у“, „Р4 р“, „Р4 уп“, „Ржк“, „Ржкп“, „Ржг“, „Ржр“, „Ржгп“, „Ржуп“, „Рж1к“, „Рж1кп“, „Рж1г“, „Рж1р“, „Рж1гп“, „Рж1у“, „Рж1уп“. Због тога је потребно поступајућим судијама вредновати и послове које оне обављају у овој материји и, такође урачунати и рад на овим предметима.

Закон о извршењу и обезбеђењу¹⁸ од 2015. године, изменама од 2019. године проширује могућност изјављивања жалбе у извршном поступку, о којој одлучује виши суд. Жалбени предмети у извршном поступку нису препознати у Правилнику (нову ознаку Гжи добили су тек 2018. године). Од ступања на снагу Закона о спречавању насиља у породици¹⁹ од 2016. године судије у основним и вишим судовима у Србији решавају предмете који су исказани ознакама: Нп (у надлежности основног суда) и Нпж (у надлежности вишег суда), али ни ти предмети нису обухваћени Правилником да би се рачунали у резултате рада судија.

Поједине од ових предмета, односно послова које судија обавља Судски пословник „препознаје“, за разлику од Правилника, на пример: остали ванпарнични предмети, ауторски спорови, предмети за заштиту права на суђење у разумном року, али има и таквих послова које не препознаје ниједан од тих аката, као што су: предмети по жалби против решења првостепеног суда којим се приговор против решења јавног бележника одбија (Гж јб), жалбени предмети у извршном поступку (Гжи), предмети из области насиља у породици (Нп, Нпж).

Предлог

- 1.1. Правилником треба идентификовати, и ставити их у функцију, критеријуме и мерила за остварење других циљева из члана 2. Правилника.
- 1.2. Искључиво Правилником (а не и неким другим актима) уредити сва питања која су од утицаја на оцењивање рада судија

¹⁸ Закон о извршењу и обезбеђењу, *Службени гласник РС*, бр. 6/15, 106/16 - Аутентично тумачење, 113/17 - Аутентично тумачење, 54/19, 9/20 - Аутентично тумачење

¹⁹ Закон о спречавању насиља у породици, *Службени гласник РС*, бр. 94/16, ступио је на снагу 1.6.2017. године.

- 1.3. Прописати свеобухватне податке о раду судије (а не суда), који ће бити прикупљени на једнообразан начин за све судије у Србији
- 1.4. Успоставити јединствени компјутерски систем за аутоматску обраду података за све судове, као и за аутоматску расподелу предмета, што подразумева да за то постоји један надлежан орган
- 1.5. Уредити начин прикупљања и објављивање података о раду судија и за то надлежне судске органе
- 1.6. Статистички извештаји (члан 33. Правилника) на основу којих се врши вредновање рада судије не смеју се посматрати изоловано, само за судију чији се рад вреднује, већ се морају ставити у однос са судијама истог одељења тог суда, као и са судијама који раде у истој материји у судовима исте врсте и степена у целој Србији²⁰
- 1.7. Правилником дефинисати све појмове на којима се заснива оцена рада судија (нпр. судски предмет, решен предмет, време израде одлуке, равномерна и флексибилна расподела предмета случајем²¹, приказивање потврђених, преиначених и укинutih предмета, ефективно радно време судија).
- 1.8. Правилник је потребно ускладити са свим законима који успостављају судску надлежност засебно од Закона о уређењу судова, између осталих и са: Законом о ауторском и сродним правима, Законом о заштити права на суђење у разумном року, Законом о извршењу и обезбеђењу, Законом о ванпарничном поступку, Законом о спречавању насиља у породици, као и са Судским пословником, размотрити тежину ових предмета и на одговарајући начин „нормирати“ и те предмете
- 1.9. Вредновати послове које судија или председник суда обавља у одређеним материјама, а који нису „препознати“ Правилником:

²⁰ У Коментарима на радну верзију Правилника из 2014. године Европска комисија, као и остали експерти ЕУ и ОЕБС у својим извештајима, инсистирали су на томе да су статистички подаци само индикатори резултата рада судија. Зато: „Комисија жели да подсети да се са бројевима и подацима мора управљати веома пажљиво: они су корисни ако се посматрају као показатељи а не као одлучујући. Поред тога, вредновање рада према броју донетих одлука може бити варљиво и не узети у обзир разлике у обиму рада/условима рада судија нити сложеност предмета. Зато је став Комисије да такав приступ потцењује правне и судске аспекте квалитета и да није погодан за једнак третман и правичну оцену.“ „...Такође, вредно је размотрити, приликом вредновања судије, па чак и председника судова, **вредновање рада целог суда** (у коме они раде), тј. постоји потреба да се осигура да су резултати рада суда узети у обзир. На пример, ако су судови системски без ресурса (било финансијских, људских или материјалних), то ће утицати на рад судија и може да се објасни зашто је он/она лошег учинка.“

²¹ Овим појмом би требало да буде уређена случајна расподела предмета, која би уважавала специфичности у којима ради суд у одређеном периоду а које би могле да имају утицаја како на вредновање рада судија, тако и на њихову равномерну оптерећеност, са једне стране, као и на једнак прступ грађана суду, са друге стране. Наиме, у случају великог прилива репетитивних случајева, који се сви решавају на исти начин (дакле брже), требало би уредити да се они заводе у посебан подуписник и затим расподељују аутоматски судијама по реду (тако би и све судије и сви грађани били у колико-толико једнаким условима). Или, у погледу расподеле предмета старих по иницијалном акту (старији априори захтевају више времена за рад) у другостепеним судовима, посебно апелацијама (у које, због надлежности, предмети по дефиницији стижу већ стари), треба омогућити формирање подуписника (предмети у којима је иницијални акт поднет у периоду до 5 година, од 5 до 10, од 10 до 15, од 15 до 20, и преко 20 година, нпр.) и такође омогућити да се они затим расподељују аутоматски, судијама по реду. Ово су само неки од примера који се често јављају. Судовима се у том погледу мора оставити слобода, јер се не може све унапред прописати, нити се све може унапред предвидети, пошто се не дешавају исти случајеви пред свим судовима.

- израда одлука којима се предмет не решава али које такође захтевају, свеукупно са осталим обавезама, знатно време од судије - враћање иницијалног акта на исправку или допуну, решења о ненадлежности, одбачају тужбе, о преиначењу тужбе, о мешању умешача, о привременим мерама, о предлозима за враћање у пређашње стање, о понављању поступка, прекиду и наставку поступка, о трошковима поступка, о судским таксама (ослобађању, плаћању на рате, принудна наплата) и сл,
- рад првостепених судија са предметима - пријем и заказивање новопримљених предмета, поступање са осталим предметима („пошта“) пошто у судовима који имају велики месечни прилив (30-па и 70 предмета) и велики број предмета у већу (неколико стотина) тај рад захтева доста времена
- упознавање са новим законима, са важним одлукама Врховног касационог суда и Уставног суда, припремање за седницу одељења на којој се расправља о спорном правном питању, и одговара на питање судова ниже инстанце
- рад у својству надзорног судије – за међународну правну помоћ, у одељењу овере докумената,
- рад са судијским помоћником,
- послови судије за претходни поступак
- послови овере у судовима на чијем подручју нема јавних бележника – одлуке о приговорима на решења јавних бележника (Р јб), одлуке по жалби против решења првостепеног суда којим се одбија приговор на решење јавног бележника (Гж јб), расподела и праћење предмета састављања смртовнице и расправљања заоставштине који су поверени јавним бележницима,
- послови везани за извршење од стране извршитеља
- **за судије основних судова** требало би навести норму и за предмете:
 - платних налога – Пл,
 - предмете у вези са узбуњивањем у радним споровима П1-уз (они би могли да се евидентирају и вреднују као предмети радних спорова П1)
 - предмете у вези са спречавањем насиља у породици Нп
 - предмете у вези са поступцима за заштиту права на суђење у разумном року: Р4п, Р4и, Р4к, Р4р и Р4в (предмети у поступку за заштиту права на суђење у разумном року у грађанским, извршним, кривичним, радним споровима и у ванпарничним поступцима), Прр – неимовинска штета за суђење у разумном року и Прр 1 – имовинска штета за суђење у разумном року (они би могли бити евидентирани и вредновани као и П предмети)
 - ИпвИ- предмети у којима веће од троје судија решава о приговору у поступку извршења и обезбеђења
 - ИпвИв- предмети у којима веће од троје судија решава о приговору против решења судије појединца донетог у поступку извршења на основу веродостојне исправе
 - ИпвИвк- предмети у којима веће од троје судија решава о приговору у поступку извршења ради намирања потраживања по основу комуналних и сличних услуга
 - Кв „кривично веће ван главног претреса“

- Кр „разни кривични предмети“, како их Судски пословник назива, између осталих су ту и:
 - рочишта и одлуке поводом опозива условне осуде
 - Куо „предмети условних отпуста“
 - Спк „споразум о признању кривичног дела“
- **за судије виших судова** (у првостепеној и другостепеној материји) требало би навести норму за предмете:
 - П-уз (предмети у вези са узбуњивањем) и Ппр-уз (привремене мере у предметима у вези са узбуњивањем)
 - предмете у вези са поступцима за заштиту права на суђење у разумном року: Прр1 тужбе за имовинску штету у предметима у вези са заштитом права на суђење у разумном року, Гжпш - жалбе на одлуку првостепеног суда о неимовинској штети у предметима у вези са заштитом права на суђење у разумном року, Гжрр - жалбе на одлуку првостепеног суда о неимовинској штети у предметима у вези са заштитом права на суђење у разумном року, Ржк, Ржг и Ржр одлуке по жалби на одлуке председника судова по приговору за разумни рок
 - предмете по жалби против решења у вези са спречавањем насиља у породици – Нпж
 - предмети по жалби у извршном поступку - Гжи
 - остале предмете који су, у складу са Судским пословником означавају у уписнику Р, а у оквиру њега у подуписницима:
 - Р1- предмети по жалбама против решења за: одређивање накнаде за експроприсану непокретност; уређење, управљање и коришћење заједничких ствари; деобу заједничких ствари или имовине; уређење међа; одређивање носилаца станарског права; утврђивање права на откуп стана по основу станарског права.
 - Р2 - предмети по жалбама против решења о: лишењу пословне способности; проглашењу несталих лица умрлим и доказивање смрти; продужењу родитељског права; лишењу и враћању родитељског права; давању дозволе за ступање у брак.
 - Р3 - предмети по жалбама против решења о: састављању, чувању, опозивању, поништају и овери тестаментa, уговора и осталих јавних исправа; о обезбеђењу доказа и за издавању привремених наредби и других мера осигурања пре покретања поступка; о примању и оснивању депозита пре покретања поступка на који се депозит односи; о признању и извршењу страних одлука; као и о сукобима надлежности, и остали предмети
- **за судије у апелационим судовима** требало би навести норму за предмете:
 - по жалби на другостепене пресуде у кривичним предметима ратних злочина - Кж3
 - по жалбама у споровима из ауторског права – Гж4
 - Р предмете (сукоби надлежности, предлози за одлучивање о посебној, односно изузетној ревизији; остали предмети

- све предмете из области заштите права на суђење у разумном року
- **за судије у првостепеним привредним судовима и Привредном апелационом суду** требало би навести норму за:
 - све предмете из области заштите права на суђење у разумном року
 - извршне предмете
- **за судије у Управном суду** требало би навести норму за све предмете из области заштите права на суђење у разумном року
- **за судије у прекршајним судовима** (у првостепеној и другостепеној материји) требало би навести норму за све предмете из области заштите права на суђење у разумном року

2. Запажања у вези са постојећим одредбама Правилника

Правилник не препознаје специфичности материје у којој сваки судија појединачно поступа нити неједнако оптерећење суда обимом посла. У појединим основним судовима судије поступају у више материја, што њихов посао чини сложенијим. То је најчешће случај са судијама које поступају у кривичној и извршној материји, али има и судова у којима исте судије истовремено поступају и у другим материјама, па чак истовремено и у првостепеној и другостепеној материји. Такође, предметима заштите права на суђење у разумном року нису задужене све судије у суду, већ само оне које је председник суда одредио да одлучују уместо њега у овим предметима. Те судије имају увећани прилив предмета што се не приказује засебно у извештају о раду судије, а требало би, јер се број предмета у њиховом раду у осталим материјама смањује споријим темпом. На наредном примеру, који се тиче само оптерећености судија бројем предмета, биће објашњено зашто је важно питање специфичности материје у којој поступа судија..

Наиме, у парничној материји судова на подручју града Београда (три основна суда и Вишег суда у Београду) постоји досад незапамћена оптерећеност. Примера ради, у парничним одељењима основних судова у Србији (њих 66) на крају 2020. године остало је нерешено по судији: 60 предмета у Ваљеву, 74 у Мајданпеку, 86 у Параћину, 88 у Неготину, 89 у Бору, наспрам 320 предмета по судији у Нишу, 343 у Крагујевцу, 353 у Новом Саду, 544 у Лесковцу, 546 у Смедереву, 772 у Лебану, 838 у Великој Плани. Запрепашћујући податак је да је у истом моменту у Првом основном суду у Београду остало чак по 1.092 предмета по судији (укупно 69.827 предмета у парничној материји) а у Трећем основном суду у Београду по 2.294 предмета на сваког од 27 судија у парничној материји²² (укупно 61.951 предмета у парничној материји). Алармантни су тренд оптерећења и брзина којом предмети притичу и нагомилавају се, упркос огромном пребачају норме, у поменутих основним судовима у Београду. Ово показују подаци из

²² Трећем основном суду знатно је повећан број судија у парничном одељењу 2020. године, па се код њега разматра и учинак повећања броја судија на број решених предмета, и сагледава број нерешених предмета на крају посматраног периода, упркос повећаном броју судија и решавању предмета уз велики пребачај норме.

претходне 2019. године, када је на крају те године у Првом основном суду у Београду, у парничној материји, остало 627 предмета по судији (а укупно у раду 35.717 нерешених предмета), а у Трећем основном суду у Београду 1.953 предмета на сваког од 13 судија у парничној материји (укупно 25.389). Дакле, број предмета приспелих у суд порастао је од 2019. до 2020. године у таквој мери да га ни дупло више судија не само није могло савладати, већ је на крају 2020. године преостало два и по пута више предмета. При томе, судије у београдским основним судовима су за све то време решавале двоструко до троструко већи број предмета месечно од оног који је прописан као њихова месечна норма, што се иначе не може и не треба очекивати од њих, јер такво поступање дугорочно утиче на квалитет рада и мотивацију и здравље судија.

Слична је ситуација и са 25 виших судова у Србији, који у парничној материји имају и првостепену и другостепену материју. У првостепеној парничној материји виших судова остало је просечно по судији по: 22 предмета у Панчеву, 11 у Јагодини, 10 у Неготину, 7 у Пожаревцу, и по нешто мање од 5 у Пироту и Зајечару, наспрам 45 предмета у Нишу, 61 у Крагујевцу, 64 у Краљеву, 143 у Новом Саду, 191 у Ваљеву и 225 у Београду. У другостепеној грађанској материји виших судова остало је просечно по судији по: 3 у Пожаревцу, 8 у Панчеву, 12 у Неготину, 20 у Зајечару, 27 у Јагодини, 45 у Пироту, наспрам 178 у Ваљеву, 233 у Нишу, 234 у Краљеву, 1578 у Крагујевцу, 1692 у Београду и 1909 у Новом Саду. Свеукупно, од укупног броја парничних предмета у вишим судовима у Србији на крају 2020. године у првостепеној материји преостало је 8.336, од чега их је у Вишем суду у Београду преостало 5.855 (70%), док је у другостепеној материји преостало укупно 68.252, од чега их је у Вишем суду у Београду преостало 37.234 (54,55%).

Будући да је на крају 2020. године у свим вишим судовима радило 351 судија којима је преостало укупно 94.776 предмета, а да је на 101 судију (29%) у Вишем суду у Београду преостало 50.461 предмета (53%), то значи да су судије у Вишем суду у Београду несразмерно више оптерећене од осталих судова тог степена, јер је њих 29% (у односу на број свих судија виших судова у Србији) задужено са 53% свих предмета виших судова у Србији. Или обратно, 71% судија у преосталим вишим судовима у Србији решава 47% свих предмета виших судова у Србији. 1.3.4. До истог, само још упечатљивијег закључка долази се и у погледу основних судова и превеликог и несразмерно већег оптерећења у београдским основним судовима у односу на остале основне судове у Србији. Наиме, на крају 2020. године у основним судовима остало је 743.869 предмета, од којих 471.908 предмета (63,44%) у три основна суда у Београду у којима је радило свега 234 судије (19%), од 1181 судије у свих 66 основних судова у Србији. Дакле, на крају 2020. године 19% судија у београдским основним судовима (у односу на укупан број судија у основним судовима у Србији) задужено је са 63,44% од укупног броја предмета свих основних судова у Србији (док је 81% судија у преосталим основним судовима у Србији задужено са 35,6% предмета основних судова у Србији).

Када се изложено има у виду, јасно је да судије у преоптерећеним судовима раде под изгарајућим условима који их онемогућавају да се посвете свом послу на примерен начин. Због тога, поред постојећих критеријума (прописаних одредбом члана 4. и 14. Правилника), укупна оцена рада судија мора да се заснива и на допунском критеријуму

- „специфичности услова рада“ судије који би се тицао материје, или више материја у којима судија поступа, неједнаког оптерећење судије обимом посла или других услова у којима судија ради. Ово стога што је јасно да се не могу прописати јединствени критеријуми за сваки од судијских послова у сваком суду²³. Вредновање рада судије зависи не само од броја одлука у периоду оцењивања, већ и од структуре и расподеле предмета, услова рада (почев од просторно техничких услова, преко тога да ли судија и у којој мери има помоћ судијског помоћника и каквог, врсте материја у којој поступа, да ли се у суду користи више језика, да ли је обављао друге послове који нису наведени у Правилнику, те да ли су друге околности утицале на његов рад), и др.

Предлог

Прописати:

- 2.1. допунски критеријум „специфичности услова рада“ судије (чл.4. и 14. Правилника)
- 2.2. корективна овлашћења комисије (посебно у односу на додатни критеријум при оцени рада судије у конкретном суду)
- 2.3. критеријуме за избор чланова комисија
- 2.4. потребу да се чланови комисија обуче за оцењивање и начин те обуке
- 2.5. структуру чланова комисије оба степена – комисију би требало да чине судије суда вишег степена које поступају у истој материји као и судија чији рад вреднују
- 2.6. мешовити састав првостепене комисије за оцену рада судија основних судова – комисија би требало да се састоји од судија вишег и апелационог суда, будући да судије обе врсте судова оцењују рад судија основних судова

3. Запажања у вези са критеријумом квалитета

Квалитет рада судије и председника суда изражава се путем неодговарајућих и квантитативних мерила, који немају везе не само са квалитетом (време израде одлука) већ ни са радом самих судија – у време израде одлуке рачуна се и рад дактило бироа, судске праксе, писарнице, али и оправдано одсуство судије (посебно у случају боловања), итд. Број одлука укинутих или преиначених по правном леку не мора нужно да одражава квалитет рада индивидуалног судије или судије-члана већа. Штавише, члан већа може да буде и „кажњен“ онда када је издвојио своје мишљење приликом одлучивања, јер писање издвојеног мишљења захтева најмање исто време као да пише и одлуку, коју иначе ради судија известилац, а не нужно члан већа који издваја мишљење.

Дакле, неадекватан је начин вредновања квалитета рада (способности и знања судије) искључиво процентом укинутих одлука и временом израде одлука. Време израде одлуке зависи и од сложености предмета и оптерећења судије - судије раде у неједнаким условима (имају различити, каткад вишеструко, број предмета, поступају у предметима различите сложености, неке имају а неке не судијске помоћнике итд), нарочито што је

²³ У том смислу су биле и препоруке Европске комисије на радну верзију Правилника из 2014. године, као и ТАИЕХ експерта ЕУ из јануара 2015. године

разликовање предмета по сложености у рудиментарној фази. Квалитет рада судије се мери рационалним и правовременим управљањем предмета, доношењем одлуке у одговарајућем моменту у ком су се стекли услови за то, логичном и јасном аргументацијом, примереним односом према учесницима у поступку, адекватном применом материјалних и процесних закона²⁴.

²⁴ У развијеним европским државама, ако се уопште вреднује, рад судије не вреднује се као у Србији.

На пример, у Француској се инсистира на употреби плуралитета критеријума, како би се добила избалансирана процена. Рад судије вреднује се описно, на основу описа активности судије, уопштене оцене рада, активности које одговарају његовом професионалном сензибилитету, потребе за обуком и на основу усавршавања. На оцену утичу: опште професионалне способности (способност и моћ одлучивања, способност да саслуша и разговара, способност да се прилагоди новим ситуацијама), судске способности (способност коришћења својих правних знања, способност вођења поступка и састанака – вансудских активности, као и способност сагледавања и вођења предмета), организационе способности (способност да покрене и подстакне неку активност, да дефинише циљ, одреди неопходне људске ресурсе и средства) и професионално ангажовање (залагање на раду и ефикасност, усавршавање, професионални однос у односу на друге институције).

У Немачкој су федералне јединице овлашћене да прецизирају критеријуме и мерила за избор судија и за вредновање њиховог рада. Тако се на пример, у Доњој Саксонији, уз стручност, достојност и оспособљеност, оцењује и спремност за рад и издржљивост (оптеретивост послом), способност идентификације са циљем правосуђа, способност за преговарање и споразумевање, способност сналажења у конфликтним ситуацијама и способност за доношење одлука, способности за сарадњу и социјално разумевање, смисао за правичност, одговорно вршење власти. Посебно је индикативан начин оцене рада судија у немачкој федералној држави Северна Рајна и Вестфалија, по коме се рад судије оцењује описно, према већем броју критеријума: стручној оспособљености (која обухвата стручну квалификацију, схватање службе, способност аргументовања и убеђивања, умешност у расправљању и саслушавању и умешност у преношењу знања и обучавању), личним способностима (које подразумевају опште карактеристике личности, свест о дужности и одговорности, ангажованост и оптеретивост, самостални менаџмент и организациону способност, снагу одлучивања и спремност за доношење одлука, спремност за иновације и флексибилност), социјалној оспособљености (која подразумева способност за тимски рад, способност комуникације, способност за решавање конфликта и за посредовање, предусретљивост) и способностима за руковођење (које подразумевају давање повратних информација о резултатима рада, уважавање способности других; успостављање позитивне радне климе; давање јасних упутстава; кооперативност, отвореност за питања сарадника).

У Словенији су кључни показатељи: број и структура решених предмета на које је уложена жалба, број пресуда потврђених, укинутих или преиначених по жалби, као и подаци о изостанку с посла, који утиче на ефикасност рада судије. Квантитативне статистичке податке прикупљају Судско веће и Министарство правде, и оба их тела посебно анализирају. Статистички подаци су значајни за професионално оцењивање рада судија, што такође има директан утицај на њихову каријеру (повећање плате, унапређење на вишу судијску дужност). Међутим, оцењивање резултата рада на основу статистичких података (квантитет рада) само је један од критеријума, иако значајан, за вредновање рада судија. Осим њега, за вредновање рада судија користе се други, разрађени и бројни критеријуми: стручно знање (стручна делатност судије, специјалистичке и постдипломске студије и постигнут углед у правној струци); радна способност (постигнут однос између реализованог и очекиваног обима рада судије); способност разрешавања правних питања (постигнут степен исправности и законитости одлучивања судије, утврђен пре свега у поступцима по правним лековима); чување угледа судије и суда (на основу начина вођења поступака, разговарања са странкама и другим органима, одржавања независности, непристрасности, поузданости и достојанства, као и понашања у служби и изван ње); способност усменог и писаног изражавања (како проистиче из списка разматраних предмета, израђених одлука и стручног рада судије); обављен додатни рад у извршавању судске функције, у отклањању и спречавању заостатака, у оквиру менторства, учешће у законодавним поступцима, у образовању и стручном усавршавању; однос према сарадницима у оквиру обављања рада судије; способност обављања задатака руководећег места, ако је судија именован на такво место. Разрадом неких од наведених критеријума утврђена су и мерила – број предмета који се очекује да судија годишње реши, при чему се прави разлика у врсти и сложености предмета. Штавише, мерила нису иста за судије које обављају исти посао у судовима истог нивоа, а у зависности од тога о којим се судовима ради и каква је њихова оптерећеност. Осим тога, за одређене предмете који се по сложености решавања због свог обима (нпр. кривични предмет са више окривљених), или се због своје изузетне правне

Будући да време није мерило квалитета, а да се квалитет рада судија у другостепеном поступку изражава само временом израде одлука (члан 16. Правилника), то значи да се важећим Правилником у ствари не вреднује квалитет рада судија апелационих судова, као и другостепених судија у вишим судовима.

И овако дефинисан, квалитет се непотребно изражава на негативан начин – бројем укинутих одлука уместо бројем потврђених одлука. Штавише, Упутством Високог савета судства за састављање извештаја о раду судова прописано је (напомена уз тачку 37), да се делимично укинута одлука сматра укинутом, иако се може десити да једна одлука буде делимично укинута, али и потврђена или преиначена (у односу на један или више захтева или у односу на једну или више странака), па је нереално да се она судији прикаже само као укинута²⁵. Осим тога, преиначене одлуке не треба рачунати у негативне по себи – за разлику од укинутих, то су одлуке у предметима у којима судија није повредио поступак и у којима је правилно и потпуно утврдио чињенично стање, тако да је омогућио да другостепени суд само другачије примени материјално право. За одлуку по жалби и „опстанак“ првостепене одлуке важан је и правни став другостепених судија, која може бити различит, а и када је сличан, могуће је да буде промењен. Тако на пример, може да се деси да судија поступи по другостепеном налогу, а да другостепена одлука буде укинута од стране Врховног касационог суда или поништена од стране Уставног суда, што указује да је првостепени судија донео правилну одлуку која му се, међутим, у систему и даље води као укинута или преиначена с обзиром да садашњи софтвер не евидентира посебно такве случајеве.

Овако схваћен квалитет не може се применити у свакој од материја у којима судија поступа, нити се судије могу међусобно поредити по њему. Наиме, у појединим материјама практично све одлуке подлежу контроли вишестепеног суда (парнична материја, рецимо) па је број ожалбених одлука сразмерно велики у односу на број укупно решених, а у неким материјама то није случај – у судским извршним поступцима, или у ванпарничним поступцима у којима судија сам може да укине своју одлуку по жалби тако да аутоматски има далеко нижи проценат укинутих одлука, односно број укинутих у односу на број решених. Све ово, уосталом, говори у прилог да се морају узимати у обзир специфичности посла који судија обавља.

Посебан проблем у оцењивању рада судија је то што Правилник „не препознаје“ фактор сложености предмета који се одражава на број решених предмета што, са „нормирањем“, отвара могућност да се судије одреде за решавање лакших предмета, а да по страни оставе оне који су тешки. Значај сложености предмета (дуже трајање, већи број учесника у поступку, већи број захтева, сложеност чињеничне грађе и права које треба применити) почива на чињеници да је за поступање у сложенијим предметима и њихово коначно

сложености (нпр. патентни предмети) очигледно издвајају, персонално веће надлежно за израду оцене судијске службе може одредити другачији начин вредновања за судију који такав предмет разматра, на предлог председника суда у коме судија ради.

²⁵ Видети објашњење у ставу другом фусноте 15. Раније је у таквом случају било прописано: „у случајевима када је одлуком вишег суда пресуда нижег, у различитим ставовима, потврђена, преиначена и укинута, свака од ових одлука урачунава се у квалитет рада тако што се свака одлука уноси у одговарајућу рубрику по броју (нпр. 1 потврђена, 1 укинута, 1 преиначена)“

решење и израду одлуке судији потребно више времена. Више времена издвојено на решење сложеног предмета утиче на то да судија реши мањи број предмета у одређеном периоду од очекиваног, односно да не савлада норму, а то се пак може одразити на оцену његовог рада.

Допуне Закона о судијама²⁶ које су ступиле на снагу 5. августа 2021. године, обезбеђују законски основ за разликовање предмета по сложености²⁷ и утиру пут адекватнијој разради Правилника. С тим у вези треба имати у виду да недавне измене надлежности основних и виших судова у првостепеној кривичној материји за последицу имају да се у вишим судовима повећава сложеност предмета због тежине кривичних дела, броја његових извршилаца и сл. Обзиром да је број решених предмета у овој материји утврђиван у време пре измене надлежности и када су у надлежности виших судова била и одлучивања о кривичним делима која су 2014. године прешла у надлежност основних судова требало би смањити број предмета које треба да реши кривични судија вишег суда како би био успешан у раду.

Осим тога, у апелационим судовима, за оцену рада судије који поступа у другостепеној кривичној материји, Правилник не „уважава“ поступање и доношење одлуке у предметима КжЗ - кривични предмети ратних злочина у којима се одлучује по жалби на другостепене пресуде, нити у предметима Гж4 – грађански предмети у којима се одлучује по жалбама изјављеним против одлука првостепених судова у ауторским споровима, па би с тим у вези требало допунити Правилник.

Виши суд у Београду и Апелациони суд у Београду имају искључиву надлежност на територији целе Републике Србије за суђење у медијским и ауторским споровима. Наиме, Законом о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштва²⁸ који се примењује од 1.1.2014. године, Вишем суду у Београду поверено је суђење у свим споровима за територију Републике Србије из области јавног информисања и медија - ПЗ - (забрана растурања штампе и ширења информација у средствима јавног информисања, објављивање исправке информације и одговора на информацију, повреда забране говора мржње, заштита права на приватни живот, односно права на лични запис, пропуштање објављивања информације и накнаде штете у вези са објављивањем информације и из области заштите ауторских и сродних права и индустријске својине - П4 - заштита и употреба проналазака, индустријског дизајна, модела, узорака, жигова, ознака географског порекла, топографије интегрисаних кола, односно топографије полупроводничких производа и оплемењивача биљних сорти. Последично, о жалбама

²⁶ Закон о судијама, *Службени гласник РС*, бр. 16/08, 58/09 - Одлука Уставног суда, 104/09, 101/10, 8/12 - Одлука Уставног суда, 121/12, 124/12 - Одлука Уставног суда, 101/13, 111/14 - Одлука Уставног суда, 117/14, 40/15, 63/15 - Одлука Уставног суда, 106/15, 63/16 - Одлука Уставног суда, 47/17, 76/21.

²⁷ Законом о изменама и допунама Закона о судијама, *Службени гласник РС*, бр. 76/21 од 28. јула 2021. године допуњена је одредба члана 24. став 2. тако да гласи: *Судији се предмети поверавају на основу распореда послова у суду водећи рачуна о сложености предмета, у складу са Судским пословником, према редоследу унапред утврђеним за сваку календарску годину, искључиво на основу ознаке и броја предмета.*

²⁸ Закон о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштва, *Службени гласник РС*, бр. 101/13.

против свих пресуда тог суда у наведеним материјама, одлучује Апелациони суд у Београду.

Такође, Привредном суду у Београду поверена је искључива надлежност да за целу територију Републике Србије суди и одлучује у споровима о ауторским и сродним правима и заштити и употреби проналазака, индустријског дизајна, модела, узорака, жигова, ознака географског порекла, топографије интегрисаних кола, односно топографије полупроводничких производа и оплемењивача биљних сорти.

Имајући у виду сложеност ових предмета, који су наведени само примера ради, потребно је дефинисати шта се сматра сложеним предметом и посебно регулисати тзв. судску норму за њих.

Предлог

- 3.1. Размотрити и прописати више критеријума квалитета имајући у виду специфичности материје у којој поступа судија (нпр. рационално и правовремено управљање предмета, доношење одлуке у одговарајућем моменту у ком су се стекли услови за то, логична и јасна аргументација, примерен однос према учесницима у поступку, адекватна примена материјалних и процесних закона и сл.)
- 3.2. Мерило квалитета приказати позитивно (потврђеним и преиначеним одлукама)
- 3.3. Приликом оцене рада првостепених судија, евидентирати одлуке Врховног касационог суда и Уставног суда којима су укинута или поништена одлуке другостепених судова и тиме потврђене одлуке првостепених судија

4. Запажања у вези са критеријумом квантитета

Вредновање рада судија бројем решених предмета – нормом је, осим што је непримерено судијском послу, и неправедно јер ставља у неравноправан положај судије које су задужене сложеним и разноврсним предметима у односу на судије које имају мањи број таквих предмета или имају већи број једноставних или истоврсних предмета (типских) који се по природи ствари решавају у кратком временском периоду.

Одређивање месечне норме може бити и контрапродуктивно јер се, у ситуацији када судија има велики број истоврсних предмета и може да их реши у релативно кратком периоду, може десити да он такве предмете „дозирано“ решава. Дакле, решава мањи број предмета од могућег броја а остварује норму (и испуњава мерила квалитета јер у таквим типским предметима ради најчешће о одлуци о којој је вишестепени суд заузео став, па се такве одлуке потврђују, а није му потребно ни много времена да је изради). Такво понашање, будући да се приликом вредновања рада судије не узима у обзир сложеност предмета, да ли судија оквирно поштује процесне законе и Судски пословник у погледу редоследа у заказивању предмета, нити да ли су сви предмети заказани, често доводи до стварања већег броја старих предмета, што обесмишљава захтеве за решавањем већег броја старих предмета и суђењем у разумном року.

Честа је појава да један судија поступа у различитим материјама. Нарочито је то присутно у првостепеној материји када судија поступа истовремено у материји у којој нема прилив предмета довољан за испуњавање тзв. судске норме, али и у материји у којој прилив предмета знатно превазилази исту ту норму. У таквим ситуацијама може се десити да у основној материји судија не може да ради довољно ажурно, јер поступа у другој материји, која најчешће захтева хитност у поступању. Ово је начешћи случај када судија истовремено поступа у првостепеној кривичној материји и извршној материји (основни судови) или у првостепеној кривичној материји и другостепеној извршној материји или материји заштите од насиља у породици (виши судови). Слично с дешава и у другостепеним судовима, када судија поступа, осим у својој основној материји, и у материји заштите права на суђење у разумном року, рехабилитације, или другим материјама.

Допуне Закона о судијама²⁹ које су ступиле на снагу 5. августа 2021. године, обезбеђују законски основ за разликовање предмета по сложености³⁰ и утиру пут адекватнијој разради Правилника.

С тим у вези треба имати у виду да недавне измене надлежности основних и виших судова у првостепеној кривичној материји за последицу имају да се у вишим судовима повећава сложеност предмета због тежине кривичних дела, броја његових извршилаца и сл. Обзиром да је број решених предмета у овој материји утврђиван у време пре измене надлежности и када су у надлежности виших судова била и одлучивања о кривичним делима која су 2014. године прешла у надлежност основних судова требало би преиспитати и евентуално смањити број предмета које треба да реши кривични судија вишег суда како би био успешан у раду.

Такође, Виши суд у Београду и Апелациони суд у Београду имају искључиву надлежност на територији целе Републике Србије за суђење у медијским и ауторским споровима. Наиме, Законом о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштва³¹ који се примењује од 1.1.2014. године, Вишем суду у Београду поверено је суђење у свим споровима за територију Републике Србије из области: јавног информисања и медија – ПЗ, која се односи на забрану растурања штампе и ширења информација у средствима јавног информисања, објављивање исправке информације и одговора на информацију, повреду забране говора мржње, заштиту права на приватни живот, односно права на лични запис, пропуштање објављивања информације и накнаде штете у вези са објављивањем информације, као и из области заштите ауторских и сродних права и индустријске својине - П4, која се односи на заштиту и употребу проналазака,

²⁹ Закон о судијама, *Службени гласник РС*, бр. 16/08, 58/09 - Одлука Уставног суда, 104/09, 101/10, 8/12 - Одлука Уставног суда, 121/12, 124/12 - Одлука Уставног суда, 101/13, 111/14 - Одлука Уставног суда, 117/14, 40/15, 63/15 - Одлука Уставног суда, 106/15, 63/16 - Одлука Уставног суда, 47/17, 76/21.

³⁰ Законом о изменама и допунама Закона о судијама, *Службени гласник РС*, бр. 76/21 од 28. јула 2021. године допуњена је одредба члана 24. став 2. тако да гласи: *Судији се предмети поверавају на основу распореда послова у суду водећи рачуна о сложености предмета, у складу са Судским пословником, према редоследу унапред утврђеним за сваку календарску годину, искључиво на основу ознаке и броја предмета.*

³¹ Закон о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштва, *Службени гласник РС*, бр. 101/13.

индустријског дизајна, модела, узорака, жигова, ознака географског порекла, топографије интегрисаних кола, односно топографије полупроводничких производа и оплемењивача биљних сорти. Последично, о жалбама против свих пресуда тог суда у наведеним материјама, одлучује Апелациони суд у Београду (у предметима Гж3 и Гж4). Такође, Привредном суду у Београду поверена је искључива надлежност да за целу територију Републике Србије суди и одлучује у споровима о ауторским и сродним правима и заштити и употреби проналазака, индустријског дизајна, модела, узорака, жигова, ознака географског порекла, топографије интегрисаних кола, односно топографије полупроводничких производа и оплемењивача биљних сорти. Имајући у виду сложеност ових предмета, који су наведени само примера ради, потребно је дефинисати шта се сматра сложеним предметом и посебно регулисати тзв. судску норму за њих.

Неадекватно је разликовање у рачунању мериторних одлука и одлука решених на други начин (2 за 1, 3 за 1, 5 за 1). Није јасно зашто се неки предмети који захтевају више времена или су сложенији, мање вреднују од других једноставнијих, тзв. типских који се једноставно решавају. Осим тога, такав начин рачунања је у нескладу са начином вредновања квалитета – три судске одлуке се рачунају као један решен предмет, а ако се укину као три укинуте одлуке. Штавише, приликом последњег вредновања се предмети заштите права на суђење у разумном року нису вредновали по квантитету, али су били вредновани судији по квалитету, уколико је судија прекорачио рок од 30 дана.

Вредновање квантитета рада судије који поступа у различитим правним материјама не треба да се врши утврђивањем „*збира оствареног процента за сваку врсту предмета у односу на месечну норму у тим материјама*“ (члан 17. став 8. Правилника), пошто те судије раде у сложенијим условима и потребно им је више времена за рад имајући у виду да користе већи број закона, да се ради о различитим поступцима, различитој терминологији и сл. Напротив, такав рад би требало додатно вредновати јер је изузетно напоран или прописати мање норме.

И вредновање рада председника судова је неадекватно, како из разлога што функцију обављају у неједнаким условима (број и структура запослених, недостатак стручних служби и сл.), тако и из разлога нејасног процента умањења судијске норме и начина вредновања. Нејасно је зашто се председнику који функцију обавља у суду који има 15 судија норма умањује само 30%, а председнику који има 16 судија 70%). Рад председника судова би требало вредновати по другим критеријумима – организационим способностима, руковођењу, резултатима рада суда и др.

Овлашћење комисије за вредновање да цени све врсте решених предмета који нису обухваћени Правилником, а таквих је доста и нису исте тежине, води произвољности у вредновању, с обзиром да такви случајеви нису унапред прописани и да није познато како се вреднују. У том смислу боље је да Правилник „излиста“, као што је то већ напред предложено, све аспекте судијског посла.

Предлог

- 4.1. Разликовати предмете по сложености
- 4.2. Утврдити засебну норму за предмете сагласно степену њихове сложености
- 4.3. Посебно вредновати рад судија који поступају у више различитих материја или који поступају у двојезичним срединама (умањењем норме напр.)

5. Запажања у вези са оценом рада судије

Рад судије састоји се из судских и вансудских активности. Судске активности подразумевају послове суђења (припрема и вођење суђења, пресуђење и израда и достављање одлуке) и послове ван суђења (рад са судијским помоћницима и приправницима, припрема и учешће на састанцима одељења, учешће раду већа петорице, ванрасправног већа). Вансудске активности састоје се од активности личног усавршавања и активности унапређења судског система (унутар радних група за израду правних аката и унутар струковног удружења).

Очигледно је да је у вредновању рада судија потребно сагледавање, уважавање и вредновање свих ових аспеката одговарајућом комбинацијом више елемената садржаних у критеријумима и мерилима, при чему се сви они морају оценити на одговарајући начин. Оцена рада судије, као резултат процеса вредновања његовог рада, треба да буде донета вредновањем сваког од критеријума, односно сваког од елемената од којих се сваки критеријум састоји, на основу више одговарајућих показатеља/мерила за сваки од критеријума, уз учешће судије у поступку вредновања, ради разјашњења околности које се не могу уочити из прикупљених података и уз овлашћење судије да изјави правни лек против оцене рада.

Никада не треба изгубити из вида да статистички подаци о резултатима рада, временске мере и пондери предмета нису научно егзактни. Они треба да се користе само као показатељи ефикасних или недовољних резултата рада судова и судија, постојања системских проблема и оправданости даљег истраживања и предузимања потребних мера како би се охрабрили и побољшали радни резултати судија и судова, унапредило благовремено поступање у предметима или како би се размотрило покретање дисциплинског поступка као крајње решење. Не треба губити из вида ни да су квантитативни резултати рада само један фактор свеукупног вредновања рада судија.

Вредновање рада судија зависи од много фактора: од тела које га оцењује, степена непристрасности, униформности у оцењивању и способности за доношење поуздане и објективне оцене, од критеријума и мерила које оно при томе примењује, од правичности поступка у коме се то чини, од могућности увида у рад свих судија и њиховог поређења, тако да је неопходно да се одреде и знају и извори података за примену критеријума и мерила.

При томе закључак о раду судије треба дати тек када се сви резултати његовог рада ставе у однос са просечним резултатима у одељењу конкретног суда и у одељењима судова исте врсте и степена у Републици.

Предлог

Допунити и изменити одредбе чланова 4, 5, и 20. до 26.б тако да:

- 5.1. Додати још једну оцену: „задовољава“ између оцене „успешно“ и „не задовољава“³² (члан 4, 5, 20, 21, 22, 23. и 24. Правилника, што захтева и измену Закона о судијама)
- 5.2. Оценом „задовољава“ оценити рад судије који је по једном од критеријума добио оцену „не задовољава“ (у том смислу допунити и изменити одредбе чланова 4, 5, и 20. до 26.б)
- 5.3. Оценом “не задовољава” оценити рад судија који је по два критеријума добио оцене које не задовољавају
- 5.4. Брисати члан 26.а Правилника (којом се за сваку годину утврђује оцена, а трогодишња оцена представља неку врсту аритметичке средине све три појединачне годишње оцене) с обзиром да је у колизији са одредбом члана 32. став 2. Закона о судијама по којој се судије на сталној функцији оцењују једном у три године, што значи да се утврђује јединствена оцена за трогодишњи период
- 5.5. Поред постојећих критеријума, укупна оцена мора бити утврђена и у односу на допунски критеријум - „специфичности услова рада“
- 5.6. Приликом утврђивања избалансираности значај мерила тако да се не дешава да једно мерило буде кључно
- 5.7. Прописати дужност комисије да води рачуна о допунском критеријуму: „специфичности услова рада“ судије чији рад вреднује
- 5.8. Време израде одлуке – неоправдано кашњење - се не може два пута санкционисати и у дисциплинском поступку и у поступку вредновања рада
- 5.9. Додати још један став у члану 26.б тако што се ванредно оцењивање рада судије врши у року не краћем од једне године од претходног оцењивања.

6. Запажања у вези са поступком за вредновање рада, саставом и улогом Комисије

Није јасно да ли су материјали на основу којих се врши вредновање (извештаји из члана 33. тачке 1. и 2. Правилника) сачињени на основу упутстава Високог савета судства о састављању извештаја о раду судија и судова или Упутства из Судског пословника. Овлашћење комисије за вредновање да цени све врсте решених предмета који нису обухваћени Правилником (члан 17. став 8), а таквих је доста и нису исте тежине, води произвољности, различитом вредновању с обзиром да такви случајеви нису унапред прописани и да није познато како се вреднују.

³² У Коментарима на радну верзију Правилника из 2014. године Европска комисија, као и остали експерти ЕУ и ОЕБС у својим извешталима, инсистирали су на томе да постоји већи распон оцена.

Предлог

Потребно је уредити фазу поступка која претходи утврђивању оцене, тако што би било прописано да:

- 6.1. Комисија утврђује предлог оцене (на основу чл. 22., 23. и 24. постојећег Правилника) са којим обавештава судију
- 6.2. је Комисија дужна да достави судији, уз предлог оцене, све материјале за вредновање који се користе за оцењивање
- 6.3. судија има право да стави примедбу на предлог оцене у року од 15 дана од достављања
- 6.4. Комисија, у случају да судија не стави примедбу на предлог оцене, утврђује оцену са чијим је предлогом претходно упознала судију
- 6.5. овлашћење судије, приликом разговора, да укаже на чињенице које су биле од утицаја на предлог оцене као што су: број одлука у периоду оцењивања, структура предмета, расподела предмета, услови рада (просторно-технички услови, евентуални недостатак помоћи од стране судијског помоћника, промена материје у којој поступа, као и да наведе друге послове који нису наведени у Правилнику, а у којима је судија поступао), на одлуке по ванредним правним средствима које потврђују правни став судије из одлуке коју је непосредно виши суд укинуо или преиначио, или из одлуке којом је Уставни суд поништио одлуке непосредно вишег суда који је преиначио одлуку судије чији се рад оцењује, као и друге околности које су утицале на његов рад и др, што би се све односило на допунски критеријум „специфичности услова рада“ из члана 4. и 14. Правилника
- 6.6. судија има право да указује на све грешке и пропусте који су утицали на обим и квалитет посла, а што је имало утицаја на формирање оцене, и све друге објективне околности (нпр. суд није радио из објективних околности, измена правног става вишег суда у типским предметима која је утицала на квалитет, смртан случај или болест у породици и слично)
- 6.7. председник суда, у примедби на оцену, може истицати и околности које се односе на недостатак стручних служби, недовољан број и структуру запослених и сл.
- 6.8. Комисија има дужност да провери околности на које је указао судија, прибави доказе, на основу члана 122. став 8. Закона о општем управном поступку, размотри их и да о томе да образложење у одлуци којом утврђује оцену рада
- 6.9. Комисија има дужност да води рачуна, када на предлог судије врши увид у одређени број његових предмета, осим о условима у којима судија ради и његовој оптерећености, и о начину вођења предмета, систематичности, примењеној логици, убедљивости аргумената и сл. и да постојеће критеријуме употпуни овим допунским, без нумеричког оцењивања
- 6.10. Комисија буде овлашћена да измени у корист судије предходно предложену оцену и утврди нову оцену уколико оцени да су околности на које је указано у разговору биле од утицаја на оцењивање
- 6.11. Вредновање буде вршено на основу извештаја о раду судија (не суда) сачињених за потребе Правилника за вредновање

7. Запажања и предлози у вези са материјалом за вредновање:

- 7.1. Материјал на основу кога се врши вредновање (члан 33. Правилника), у случају да судија има примедбе на предлог оцене свог рада и стави такав предлог, може бити и одређени број његових предмета; у том смислу требало би допунити члан 33. Правилника и додати: “предмети у којима је поступао судија, по предлогу судије”
- 7.2. Материјал на основу кога се врши вредновање (члан 33. Правилника) за судије вишег суда у другостепеној материји (будући да другостепене одлуке судије тих судова не подлежу контроли и да, осим времена израде одлуке и броја предмета нема других мерила њиховог рада) треба да обухвати и одређени број (нпр. 10) одлука у којима је судија поступао, по његовом избору, и исти број насумце изабраних одлука од стране комисије, како би се вредновале умешност изражавања и способност аргументовања и убеђивања, имеђу осталог
- 7.3. Допунити члан 34. Правилника тако што ће дужност председника суда да достави материјале за вредновање на захтев органа за вредновање, постојати и у случају када то захтева судија чији се рад вреднује; у том смислу, иза речи “председника судова” додати реч и “судије чији се рад вреднује“
- 7.4. Допунити члан 35. Правилника допунити правом судије чији се рад вреднује и “да захтева и друге материјале за оцену његовог рада”

8. Сумирање

Све поменуто одражава се на резултате рада судија, али није нашло места у одредбама Правилника.

С обзиром да су извршена два редовна оцењивања судија и председника судова, да је измењен и допуњен Закон о судијама, да је током 2020. године дошло је до вишемесечне редукције у функционисању судова због увођења ванредног стања узрокованог пандемијом заразне болести COVID-19³³, да је драстично је повећан прилив предмета у појединим великим основним судовима због појаве више врста репетитивних предмета, прави је тренутак да се преиспитају и измене и допуне одредбе Правилника, или донесе нови, како би се омогућило да рад судија и председника судова буде вреднован на што поузданији начин.

³³ Дописом број 4/20 од 1.6.2020. године Друштво судија је обавестило Високи савет судства, између осталог, о томе да је у периоду ванредног стања рад судова био организован на различите начине, да је одређен број судија имао редуковану радну обавезу, док су други стално судили, или и израђивали и одашиљали одлуке из судова у погледу предмета који нису имали приоритет према Закључку Високог савета судства број: 119-05-132/2020-01 од 18.3.2020. године, тако да су резултати рада судија у периоду од 15.03-10.05.2020. године различити, као и да обавеза поштовања физичке дистанце утиче да суђења, по окончању ванредног стања од 11.5.2020. године обављају у смањеном обиму од редовног тока ствари, због потребе обезбеђења судница у којима присутни морају да седе на прописаној удаљености, којих у зградама судова нема довољно. Друштво судија је стога упозорило и да ће се све наведено несумњиво одразити и на резултате рада судија за целу 2020. годину и предложило Високом савету судства да размотри последица предузетих мера које ће се неминовно одразити на резултате рада судија у 2020. години и да смањи норму или искључи резултате рада судија за 2020. годину приликом вредновања њиховог рада.

У ту сврху стављају се на располагање следећи

ПРЕДЛОЗИ ИЗМЕНА И ДОПУНА ВАЖЕЋЕГ ПРАВИЛНИКА

1. Општи предлози

- 1.1. Правилником треба идентификовати, и ставити их у функцију, критеријуме и мерила за остварење других циљева из члана 2. Правилника.
- 1.2. Искључиво Правилником (а не и неким другим актима) уредити сва питања која су од утицаја на оцењивање рада судија
- 1.3. Прописати свеобухватне податке о раду судије (а не суда), који ће бити прикупљени на једнообразан начин за све судије у Србији
- 1.4. Успоставити јединствени компјутерски систем за аутоматску обраду података за све судове, као и за аутоматску расподелу предмета, што подразумева да за то постоји један надлежан орган
- 1.5. Уредити начин прикупљања и објављивање података о раду судија и за то надлежне судске органе
- 1.6. Статистички извештаји (члан 33. Правилника) на основу којих се врши вредновање рада судије не смеју се посматрати изоловано, само за судију чији се рад вреднује, већ се морају ставити у однос са судијама истог одељења тог суда, као и са судијама који раде у истој материји у судовима исте врсте и степена у целој Србији
- 1.7. Правилником дефинисати све појмове на којима се заснива оцена рада судија (нпр. судски предмет, решен предмет, време израде одлуке, равномерна и флексибилна расподела предмета случајем, приказивање потврђених, преиначених и укинутих предмета, ефективно радно време судија).
- 1.8. Правилник је потребно ускладити са свим законима који успостављају судску надлежност засебно од Закона о уређењу судова, између осталих и са: Законом о ауторском и сродним правима, Законом о заштити права на суђење у разумном року, Законом о извршењу и обезбеђењу, Законом о ванпарничном поступку, Законом о спречавању насиља у породици, као и са Судским пословником, преиспитати норму за кривичне предмете у вишим судовима и на одговарајући начин „нормирати“ и вредновати предмете који досад нису нормирани.
- 1.9. Вредновати послове које судија или председник суда обавља у одређеним материјама, а који нису „препознати“ Правилником:
 - израда одлука којима се предмет не решава али које такође захтевају, свеукупно са осталим обавезама, знатно време од судије - враћање иницијалног акта на исправку или допуну, решења о ненадлежности, одбачају тужбе, о преиначењу тужбе, о мешању умешача, о привременим мерама, о предлозима за враћање у пређашње стање, о понављању поступка, прекиду и наставку поступка, о трошковима поступка, о судским таксама (ослобађању, плаћању на рате, принудна наплата) и сл,

- рад првостепених судија са предметима - пријем и заказивање новопримљених предмета, поступање са осталим предметима („пошта“) пошто у судовима који имају велики месечни прилив (30-па и 70 предмета) и велики број предмета у већу (неколико стотина) тај рад захтева доста времена
- упознавање са новим законима, са важним одлукама Врховног касационог суда и Уставног суда, припремање за седницу одељења на којој се расправља о спорном правном питању, и одговара на питање судова ниже инстанце
- рад у својству надзорног судије – за међународну правну помоћ, у одељењу овере докумената,
- рад са судијским помоћником,
- послови судије за претходни поступак
- послови овере у судовима на чијем подручју нема јавних бележника – одлуке о приговорима на решења јавних бележника (Р јб), одлуке по жалби против решења првостепеног суда којим се одбија приговор на решење јавног бележника (Гж јб), расподела и праћење предмета састављања смртовнице и расправљања заоставштине који су поверени јавним бележницима,
- послови везани за извршење од стране извршитеља
- **за судије основних судова** требало би навести норму и за предмете:
 - платних налога – Пл,
 - предмете у вези са узбуњивањем у радним споровима П1-уз (они би могли да се евидентирају и вреднују као предмети радних спорова П1)
 - предмете у вези са спречавањем насиља у породици Нп
 - предмете у вези са поступцима за заштиту права на суђење у разумном року: Р4ц, Р4и, Р4к, Р4р и Р4в (предмети у поступку за заштиту права на суђење у разумном року у грађанским, извршним, кривичним, радним споровима и у ванпарничним поступцима), Прр – неимовинска штета за суђење у разумном року и Прр 1 – имовинска штета за суђење у разумном року (они би могли бити евидентирани и вредновани као и П предмети)
 - ИпВИ- предмети у којима веће од троје судија решава о приговору у поступку извршења и обезбеђења
 - ИпВИв- предмети у којима веће од троје судија решава о приговору против решења судије појединца донетог у поступку извршења на основу веродостојне исправе
 - ИпВИвк- предмети у којима веће од троје судија решава о приговору у поступку извршења ради намирања потраживања по основу комуналних и сличних услуга
 - Кв „кривично веће ван главног претреса“
 - Кр "разни кривични предмети", како их Судски пословник назива, између осталих су ту и:
 - рочишта и одлуке поводом опозива условне осуде
 - Куо „предмети условних отпуста“
 - Спк „споразум о признању кривичног дела“
- **за судије виших судова** (у првостепеној и другостепеној материји) требало би навести норму за предмете:

- П-уз (предмети у вези са узбуњивањем) и Ппр-уз (привремене мере у предметима у вези са узбуњивањем)
- предмете у вези са поступцима за заштиту права на суђење у разумном року: Ппр1 тужбе за имовинску штету у предметима у вези са заштитом права на суђење у разумном року, Гжпп - жалбе на одлуку првостепеног суда о неимовинској штети у предметима у вези са заштитом права на суђење у разумном року, Гжрр - жалбе на одлуку првостепеног суда о неимовинској штети у предметима у вези са заштитом права на суђење у разумном року, Ржк, Ржг и Ржр одлуке по жалби на одлуке председника судова по приговору за разумни рок
- предмете по жалби против решења у вези са спречавањем насиља у породици – Нпж
- предмети по жалби у извршном поступку - Гжи
- остале предмете који су, у складу са Судским пословником означавају у уписнику Р, а у оквиру њега у подуписницима:
 - Р1- предмети по жалбама против решења за: одређивање накнаде за експроприсану непокретност; уређење, управљање и коришћење заједничких ствари; деобу заједничких ствари или имовине; уређење међа; одређивање носилаца станарског права; утврђивање права на откуп стана по основу станарског права.
 - Р2 - предмети по жалбама против решења о: лишењу пословне способности; проглашењу несталих лица умрлим и доказивање смрти; продужењу родитељског права; лишењу и враћању родитељског права; давању дозволе за ступање у брак.
 - Р3 - предмети по жалбама против решења о: састављању, чувању, опозивању, поништају и овери тестаментa, уговора и осталих јавних исправа; о обезбеђењу доказа и за издавању привремених наредби и других мера осигурања пре покретања поступка; о примању и оснивању депозита пре покретања поступка на који се депозит односи; о признању и извршењу страних одлука; као и о сукобима надлежности, и остали предмети
- **за судије у апелационим судовима** требало би навести норму за предмете:
 - по жалби на другостепене пресуде у кривичним предметима ратних злочина - КжЗ
 - по жалбама у споровима из ауторског права – Гж4
 - Р предмете (сукоби надлежности, предлози за одлучивање о посебној, односно изузетној ревизији; остали предмети
 - све предмете из области заштите права на суђење у разумном року
- **за судије у првостепеним привредним судовима и Привредном апелационом суду** требало би навести норму за:
 - све предмете из области заштите права на суђење у разумном року
 - извршне предмете

- **за судије у Управном суду** требало би навести норму за све предмете из области заштите права на суђење у разумном року
- **за судије у прекршајним судовима** (у првостепеној и другостепеној материји) требало би навести норму за све предмете из области заштите права на суђење у разумном року

2. Предлози у вези са постојећим одредбама Правилника

Прописати:

- 2.1.** допунски критеријум „специфичности услова рада“ судије (чл.4. и 14. Правилника)
- 2.2.** корективна овлашћења комисије (посебно у односу на додатни критеријум при оцени рада судије у конкретном суду)
- 2.3.** критеријуме за избор чланова комисија
- 2.4.** потребу да се чланови комисија обуче за оцењивање и начин те обуке
- 2.5.** структуру чланова комисије оба степена – комисију би требало да чине судије суда вишег степена које поступају у истој материји као и судија чији рад вреднују
- 2.6.** мешовити састав првостепене комисије за оцену рада судија основних судова – комисија би требало да се састоји од судија вишег и апелационог суда, будући да судије обе врсте судова оцењују рад судија основних судова

3. Предлози у вези са критеријумом квалитета

- 3.1.** Размотрити и прописати више критеријума квалитета имајући у виду специфичности материје у којој поступа судија (нпр. рационално и правовремено управљање предмета, доношење одлуке у одговарајућем моменту у ком су се стекли услови за то, логична и јасна аргументација, примерен однос према учесницима у поступку, адекватна примена материјалних и процесних закона и сл.)
- 3.2.** Мерило квалитета приказати позитивно (потврђеним и преиначеним одлукама)
- 3.3.** Приликом оцене рада првостепених судија, евидентирати одлуке Врховног касационог суда и Уставног суда којима су укинута или поништена одлуке другостепених судова и тиме потврђене одлуке првостепених судија

4. Предлози у вези са критеријумом квантитета

- 4.1.** Разликовати предмете по сложености
- 4.2.** Утврдити засебну норму за предмете сагласно степену њихове сложености
- 4.3.** Посебно вредновати рад судија који поступају у више различитих материја или који поступају у двојезичним срединама (умањењем норме напр.)

5. Предлози у вези са оценом рада судије

Допунити и изменити одредбе чланова 4, 5, и 20. до 26.б тако да:

- 5.1.** Додати још једну оцену: „задовољава“ између оцене „успешно“ и „не задовољава“ (члан 4, 5, 20, 21, 22, 23. и 24. Правилника, што захтева и измену Закона о судијама)

- 5.2. Оценом „задовољава“ оценити рад судије који је по једном од критеријума добио оцену „не задовољава“ (у том смислу допунити и изменити одредбе чланова 4, 5, и 20. до 26.б)
- 5.3. Оценом “не задовољава” оценити рад судија који је по два критеријума добио оцене које не задовољавају
- 5.4. Брисати члан 26.а Правилника (којом се за сваку годину утврђује оцена, а трогодишња оцена представља неку врсту аритметичке средине све три појединачне годишње оцене) с обзиром да је у колизији са одредбом члана 32. став 2. Закона о судијама по којој се судије на сталној функцији оцењују једном у три године, што значи да се утврђује јединствена оцена за трогодишњи период
- 5.5. Поред постојећих критеријума, укупна оцена мора бити утврђена и у односу на допунски критеријум - „специфичности услова рада“
- 5.6. Приликом утврђивања избалансирати значај мерила тако да се не дешава да једно мерило буде кључно
- 5.7. Прописати дужност комисије да води рачуна о допунском критеријуму: „специфичности услова рада“ судије чији рад вреднује
- 5.8. Време израде одлуке – неоправдано кашњење - се не може два пута санкционисати и у дисциплинском поступку и у поступку вредновања рада
- 5.9. Додати још један став у члану 26.б тако што се ванредно оцењивање рада судије врши у року не краћем од једне године од претходног оцењивања.

6. Предлози у вези са поступком за вредновање рада, саставом и улогом Комисије

Потребно је уредити фазу поступка која претходи утврђивању оцене, тако што би било прописано да:

- 6.1. Комисија утврђује предлог оцене (на основу чл. 22., 23. и 24. постојећег Правилника) са којим обавештава судију
- 6.2. је Комисија дужна да да достави судији, уз предлог оцене, све материјале за вредновање који се користе за оцењивање
- 6.3. судија има право да стави примедбу на предлог оцене у року од 15 дана од достављања
- 6.4. Комисија, у случају да судија не стави примедбу на предлог оцене, утврђује оцену са чијим је предлогом претходно упознала судију
- 6.5. овлашћење судије, приликом разговора, да укаже на чињенице које су биле од утицаја на предлог оцене као што су: број одлука у периоду оцењивања, структура предмета, расподела предмета, услови рада (просторно-технички услови, евентуални недостатак помоћи од стране судијског помоћника, промена материје у којој поступа, као и да наведе друге послове који нису наведени у Правилнику, а у којима је судија поступао), на одлуке по ванредним правним средствима које потврђују правни став судије из одлуке коју је непосредно виши суд укинуо или преиначио, или из одлуке којом је Уставни суд поништио одлуке непосредно вишег суда који је преиначио одлуку судије чији се рад оцењује, као и друге

околности које су утицале на његов рад и др, што би се све односило на допунски критеријум „специфичности услова рада“ из члана 4. и 14. Правилника

- 6.6. судија има право да указује на све грешке и пропусте који су утицали на обим и квалитет посла, а што је имало утицаја на формирање оцене, и све друге објективне околности (нпр. суд није радио из објективних околности, измена правног става вишег суда у репетитивним предметима која је утицала на квалитет)
- 6.7. председник суда, у примедби на оцену, може истицати и околности које се односе на недостатак стручних служби, недовољан број и структуру запослених и сл.
- 6.8. Комисија има дужност да провери околности на које је указао судија, прибави доказе, на основу члана 122. став 8. Закона о општем управном поступку, размотри их и да о томе да образложење у одлуци којом утврђује оцену рада
- 6.9. Комисија има дужност да води рачуна, када на предлог судије врши увид у одређени број његових предмета, осим о условима у којима судија ради и његовој оптерећености, и о начину вођења предмета, систематичности, примењеној логици, убедљивости аргумената и сл. и да постојеће критеријуме употпуни овим допунским, без нумеричког оцењивања
- 6.10. Комисија буде овлашћена да измени у корист судије предходно предложену оцену и утврди нову оцену уколико оцени да су околности на које је указано у разговору биле од утицаја на оцењивање
- 6.11. Вредновање буде вршено на основу извештаја о раду судија (не суда) сачињених за потребе Правилника за вредновање

7. Предлози у вези са материјалом за вредновање

- 7.1. Материјал на основу кога се врши вредновање (члан 33. Правилника), у случају да судија има примедбе на предлог оцене свог рада и стави такав предлог, може бити и одређени број његових предмета; у том смислу требало би допунити члан 33. Правилника и додати: “предмети у којима је поступао судија, по предлогу судије”
- 7.2. Материјал на основу кога се врши вредновање (члан 33. Правилника) за судије вишег суда у другостепеној материји (будући да другостепене одлуке судије тих судова не подлежу контроли и да, осим времена израде одлуке и броја предмета нема других мерила њиховог рада) треба да обухвати и одређени број (нпр. 10) одлука у којима је судија поступао, по његовом избору, и исти број насумце изабраних одлука од стране комисије, како би се вредновале умешност изражавања и способност аргументовања и убеђивања, имеђу осталог
- 7.3. Допунити члан 34. Правилника тако што ће дужност председника суда да достави материјале за вредновање на захтев органа за вредновање, постојати и у случају када то захтева судија чији се рад вреднује; у том смислу, иза речи “председника судова” додати реч и “судије чији се рад вреднује“
- 7.4. Допунити члан 35. Правилника допунити правом судије чији се рад вреднује и “да захтева и друге материјале за оцену његовог рада”