

## **АНАЛИЗА ПОЛОЖАЈА СУДИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

*аутор*  
*Надежда Видић*  
*члан Управног одбора Друштва судија Србије*

децембар 2021. године

## Садржај:

Увод.....	3
Значај судске независности .....	3
Однос друге две гране власти према судској у Републици Србији .....	4
Однос Високог савета судства и судске управе према судијама и појавама угрожавања судске независности, судски буџет и судска администрација, расподела судских предмета .....	6
Напредовање и избор судија, извештај о раду и вредновање рада судија.....	8
Квалитет прописа које судије примењују.....	11
Усавршавање судија .....	12
Однос медија и грађана према правосуђу.....	13
Личне особине судија и њихово усавршавање .....	13
Удруживање судија .....	15
Материјални положај и радноправни статус судија .....	15

## Увод

У Републици Србији судије своју функцију остварују у судовима који су организовани као редовни (основни, виши, апелациони) и посебни (прекршајни, прекршајни апелациони, привредни, привредни апелациони, управни и Врховни касациони суд).

Положај судије у Републици Србији нарочито је одређен:

- гаранцијама независности које осликавају однос друге две гране власти према правосуђу, гаранцијама сталности судијске функције јер се судија бира на трајни мандат (са изузетком првог избора), непреместивошћу, као и односом Високог савета судства (ВСС) и судске управе према судијама у случајевима угрожавања судске независности,
- постојањем адекватних критеријума за напредовање, вредновање рада судија, расподелу судских предмета и сачињавање извештаја о раду судије,
- устројством обуке и усавршавања судија и запослених, као и административном и стручном подршком судијама,
- територијалном организацијом судова и смештајним капацитетима суда у коме судија ради,
- укупним нормативним оквиром – квалитетом прописа које судија примењује у свом раду,
- односом медија према правосуђу,
- материјалним положајем и радноправним статусом судија и
- личним особинама судије.

## Значај судске независности

Независност судова и судија је гаранција независности правде у циљу постизања једнакости пред законом, успостављања социјалне правде и борбе против корупције. Заштита независне правде подразумева забрану злоупотребе правосуђа од стране државне власти, медија и центара моћи, право на ефикасан и правичан поступак али и на квалитетну судску одлуку.<sup>1</sup>

Ниво независности суда и судија и отпорност судија на притиске говори о степену цивилизацијског развоја, као и институционалној озбиљности односа државе према грађанима и владавини права. Владавина права подразумева прописе донете демократским путем у чијој примени се не прави разлика међу грађанима.

Независни судија одлучује на основу сопствене процене чињеница и сопственог схватања закона, без ограничења, утицаја, притисака, посредних или непосредних

---

<sup>1</sup> Манифест Међународног удружења судија и тужилаца за демократију и слободе (МЕДЕЛ) од 03.03.2012. године из Виламуре

интервенција, стара се да прописи једне земље важе једнако за све, да се у њиховој примени не сме правити разлика међу грађанима.

Угрожавање независности правосуђа је уједно и опструкција правде, а огледа се у директном и индиректном притиску на судове и судије, носиоце тужилачке функције, вештаке и адвокатуру. Друге две гране власти, показало се кроз историју, испољавају упорност да утичу на рад правосуђа, и то законодавна власт сужавањем гаранција независности кроз законодавни оквир, а извршна приликом предлагања и имплементације прописа. Притисци споља долазе и од политички или економски моћних група или појединаца.

Угрожавање независности може постојати и унутар правосудног система, „притиском судије на судију“, на разне начине, па чак и преко одељења судске праксе.

Основ за успостављање независног суда и судија је подела власти на законодавну, извршну и судску.

У Републици Србији Народна скупштина успоставља законодавни оквир за функционисање система свих правосудних делатности. Сада важећим Законом о судијама<sup>2</sup> и Законом о уређењу судова<sup>3</sup>, прописане су гаранције независности судова и судија у складу са Уставом Републике Србије.<sup>4</sup> Кривични законик<sup>5</sup> познаје кривично дело ометање правде којим се санкционише утицај на судије, тужиоце, вештаке и браниоце. Законом је уређена и делатност адвокатури која је према Уставу део правосуђа.

Међутим, Уставом није дефинисана судска власт, иако се она препознаје према својој природи и традицији. Законодавна власт, оправдавајући то потребом растеређивања судова и ефикасношћу поступка, показује тренд да део те власти, која према својој природи припада судској и која је раније вршена кроз извршни и ванпарнични поступак, пренесе на друге чиниоце. Тако је извршни поступак највећим делом пренет на јавне извршитеље, а део ванпарничног поступка на јавне бележнике, који се у друштву представљају као део правосудне власти, а да немају гаранције независности, при чему њихови поступци нису постали приступачнији, квалитетнији и ефикаснији, али јесу скупљи, у односу на време када су били у надлежности судова.

## **Однос друге две гране власти према судској у Републици Србији**

У савременим условима, убрзаном нормативном регулативом и подизањем свести судија и других органа јавне власти о значају људских права и основних слобода, а тиме и права

<sup>2</sup> [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.

<sup>3</sup> [Закон о уређењу судова](#), *Службени гласник РС*, бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 - др. закон, 78/2011 - др. закон, 101/2011, 101/2013, 106/2015, 40/2015 - др. закон, 13/2016, 108/2016, 113/2017, 65/2018 - одлука УС, 87/2018 и 88/2018 - одлука УС.

<sup>4</sup> [Устав Републике Србије](#), *Службени гласник РС*, бр. 98/2006.

<sup>5</sup> [Кривични законик](#), *Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005 - испр., 107/2005 - испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 и 35/2019.

на правично суђење, држава предузима мере да унапреди заштиту независности суда и судија, што је резултирало и испуњењем услова за отварање важних поглавља у преговорима за чланство у Европској унији. Достигнути ниво заштите те независности би морао да се очува и унапређује јер је установљен у интересу грађана.

Уставом из 2006. године гарантована је подела власти на законодавну, извршну и судску. Према уставној и законодавној регулативи у Републици Србији судија је независан и дужан да се повинује само Уставу и закону, а његове одлуке контролишу само више судске инстанце у прописаном поступку по прописаном правном леку.

Очекује се да ће почетком 2022. године бити усвојени уставни амандмани за област правосуђа којима се унапређују гаранције независности и положаја правосуђа и судија, као и да ће тај тренд бити подржан и правосудним законима.

Сада важећим Уставом гарантована је сталност судијске функције (осим за судије које, на предлог Високог савета судства, бира Народна скупштина на тзв. *пробни период* од три године) и непреместивост судија, осим у случају гашења суда или његовог претежног дела. У правни систем уведен је Високи савет судства као највише управно-судско тело у коме већину имају судије које су изабрале судије, а тај избор потврдила Народна скупштина.

Још 2014. године започет је поступак измене Устава за област правосуђа, формирањем Радне групе за израду анализе уставног оквира. Овај процес је стагнирао до 2021. године услед неслагања струке<sup>6</sup> са предлозима Министарства правде и услед примедби Консултативног већа европских судија<sup>7</sup> и Венецијанске комисије<sup>8</sup> у погледу већег броја предложених решења, али и због начина на који се приступило промени.

Током 2021. године овај процес је спроведен изнова. Организована су јавна слушања и расправе на којима су струка и грађани могли да изнесу своја мишљења и предлоге. Радна група, формирана од стране надлежног одбора Народне скупштине, у коју су били укључени и судије, јавни тужиоци, професори и други стручњаци за уставно право, сачинила је предлог за измене Устава којим су решења из претходног Устава за ову област значајно унапређена и одражавају тренд јачања независности судске гране власти.

Након прибављеног мишљења Венецијанске комисије<sup>9</sup>, уз прихватање одређених препорука, Народна скупштина је усвојила коначан текст уставних амандмана<sup>10</sup> за област правосуђа о коме ће се изјаснити грађани на референдуму заказаном за 16. јануар 2022. године.

<sup>6</sup> [Коментари Друштва судија Србије на Нацрт амандмана на Устав РС](#), 30. април 2018. године

<sup>7</sup> [Мишљење Бироа Консултативног већа европских судија за процену усклађености са европским стандардима предложених амандмана на Устав РС, који ће утицати на организацију судске власти ЦЦЈЕ-БУ\(2018\)4](#), 4. мај 2018. године.

<sup>8</sup> [Мишљење Венецијанске Комисије о нацрту уставних амандмана у области правосуђа CDL-AD\(2018\)011-e](#), 25. јун 2018. године.

<sup>9</sup> [Хитно Мишљење о ревидираном Нацрту амандмана на уставне одредбе које се тичу правосуђа CDL-PI\(2021\)019](#), 24. новембар 2021. године

<sup>10</sup> [Акт о промени Устава РС](#), 30. новембар 2021. године

Уколико уставни амандмани буду потврђени на референдуму, Високи савет судства ће имати непаран број чланова од којих ће већину чинити судије, и то шест изабраних од стране судија и једног по положају – председника Врховног суда, који неће моћи да буде и председник ВСС. Неће бити представника друге две гране власти по положају. Извршна и законодавна власт неће учествовати у избору судија, председника судова и чланова Високог савета судства из реда судија. Свим судијама ће бити гарантована сталност функције (укида се и трогодишњи мандат судија које су први пут бирани на функцију). Гарантована је и непреместивост, осим у случају гашења суда или претежног дела суда када судија може бити премештен само у суд који преузима надлежност уз задржавање плате коју је примао у претходном суду. Биће јасно одређени разлози за разрешење судија, право и обавеза судија да суде независно и непристрасно, дефинисани извори права у складу са традиционалним континенталним правним системом, тако да судска пракса, која се у дужем временском периоду наметала уместо закона, неће бити извор права. За разлику од последње верзије предлога, начин одлучивања ВСС ће бити законска, а не уставна категорија. ВСС ће одлучивати не само о избору, заштити независности, премештају и упућивању судија, када за то постоје разлози, већ и о положају судија. Мандат садашњих чланова ВСС из реда судија и председника судова неће се прекидати пре истека времена на које су изабрани.

Сталност судијске функције и непреместивост судије у други суд су најзначајније гаранције судске независности, јер судија не мора да страхује за свој положај када одлучује у судским предметима, без обзира да ли и ко на њега врши притисак како да одлучи. Сада важећи Устав предвиђа сталност судијске функције, осим за судије које су први пут бирани на ту функцију, као и гаранцију непреместивости уз изузетак када се гаси суд или претежан део суда. Према утврђеним амандманима Устава за област правосуђа, гаранције непреместивости ће бити унапређене, а судије ће бити бирани на сталну функцију.

Уставне гаранције независности суда и судија према Уставу из 2006. године биле су коректно разрађене законима, али су непримерени притисци ипак настављени, у већој или мањој мери, уз неспремност друге две гране власти да их ефикасно отклоне уколико долазе од њених представника.

### **Однос Високог савета судства и судске управе према судијама и појавама угрожавања судске независности, судски буџет и судска администрација, расподела судских предмета**

Високи Савет Судства још увек није развио способност да реагује адекватно на спољашње угрожавање судске независности, док је унутрашње притиске на судије готово занемарио. Основну уставну и законску обавезу заштите независности суда и судија остварује углавном оглашавањем поводом тежих случајева нарушавања независности од спољашњих утицаја, понекад тек након реакције струковних удружења, док су све притужбе судија којима се указивало на унутрашње притиске одбијене.

Наиме, подзаконским актима, пре свега Судским пословником<sup>11</sup>, нису регулисани критеријуми за сачињавање годишњег распореда послова од стране председника судова, нити услови за премештај судије из једне материје у другу, а са тим у вези нерегулисан је и начин напредовања судија у оквиру суда истог ранга, јер нема критеријума за одређивање председника већа, председника одељења, заменика председника суда и сл. На председнике одељења и заменике председника суда често се преносе и значајна овлашћења председника суда, чиме се губи непосредан однос судије и председника суда. Поједини председници судова одступају од принципа равномерне оптерећености судија, па се, најчешће само под изговором *интереса суда*, судији доделе у рад предмети другог, неажурнијег судије, или се том судији заустави прилив у неком периоду. Такве одлуке углавном не садрже образложење из којег би било јасно да ли то налажу објективни разлози – здравствено стање судије од кога се предмети одузимају или му се зауставља прилив, његова ранија преоптерећеност настала неадекватном расподелом предмета или је нагомилавање предмета настало услед неажурности или недостатка судских вештина тог судије. Председник суда, без унапред одређених критеријума, одлучује и о смештајним условима судија, што је посебно актуелно у судовима који немају одговарајући капацитет. Судска управа одлучује када ће судије ићи на коју обуку или усавршавање, чак одлучују и о правима судија по основу функције коју обављају и по основу рада (о накнадама за превоз, минули рад, трошковима одвојеног живота од породице и друго), па је јасно колико положај судије зависи од председника суда и судија на које је пренео део својих овлашћења, и да то може бити канал утицаја и притиска на судију. Наиме, услед недостатка критеријума, председник суда наведена овлашћења може користити арбитрарно што се може негативно или позитивно одразити на укупан положај сваког конкретног судије, посебно када се има у виду да Високи савет судства не усваја притужбе судија и да председници виших судова готово никада не усвајају приговор судија на годишњи распоред послова.

Све наведено указује на то колико је потребно нормативно уредити унутрашњу организацију и пословање суда, укључујући и овлашћења, права и обавезе председника суда, судија на које је пренео овлашћења и укупне судске администрације и колико је потребно да то буде у надлежности управо Високог савета судства, који боље познаје специфичности судског система, уместо у надлежности извршне власти која у садашњим условима доноси Судски пословник и Закон о државним службеницима<sup>12</sup>, који се односи и на правосуђе. Такође, Високи савет судства би требало да одлучује и о појединачним правима судија, уместо председника судова, чиме би се положај судија и уједначио.

Делом буџета Републике Србије који се одваја за правосуђе управља и Министарство правде. Међутим, потребе овог система боље може разумети и сагледати Високи савет судства због чега тај посао треба у потпуности пренети на њега. То би захтевало и развијање његових капацитета да одговори тој улози, тако што ће бити оспособљено, стручно, административно и финансијски, да анализира и сачини план потребних

<sup>11</sup> [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.

<sup>12</sup> [Закон о државним службеницима](#), *Сл. гласник РС*, бр. 79/2005, 81/2005 - испр., 83/2005 - испр., 64/2007, 67/2007 - испр., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017, 95/2018 и 157/2020.

материјалних трошкова, смештајних, кадровских, административних и других потреба судског система, периодично и дугорочно, као и план расхода, како би аргументовно определило висину судског буџета и његову расподелу. У том случају треба успоставити и контролу наменског располагања средствима судског буџета преко независног ревизорског тела.

Администрацијом у судском систему претежно управља Министарство правде, а мањим делом председник суда (судска управа). Министарство правде одобрава систематизацију радних места у суду, одређује положај и потребан број државних службеника, намештеника и осталих запослених, услове за њихово напредовање, зараду и накнаде зарада, доноси Судски пословник којим уређује унутрашње пословање суда при чему се сада важећим задире и у судску власт.<sup>13</sup> С обзиром да предложеним амандманима на Устав судска пракса није предвиђена као извор права, очекује се да ће ове одредбе Судског пословника бити измењене.

Услед Владине забране запошљавања у јавном сектору, дуги низ година нису попуњавана упражњена радна места у правосудју, па је подршка администрације и од стране судских помоћника и саветника судијама знатно ослабљена. Актуелно запошљавање на одређено време и ангажовање волонтера не решава проблем на прави начин. Специфичност судског система захтева обучену и поверљиву администрацију, а суштинско ослањање на волонтере, дакле раднике без накнаде и приправнике са малом накнадом коју исплаћује Национална служба за запошљавање урушава и достојанство суда. С обзиром да председник суда организује рад судске управе, услед недостатка запослених није у могућности да свим судијама обезбеди минималну административну подршку (судијски помоћник или саветник, референт и записничар). Један део административних послова обављају судијски саветници и помоћници, па чак и судије.

Иако председник суда има сложене обавезе да организује рад унутар суда и представља га споља, уз обезбеђивање поверења јавности у суд, и мада представља *првог међу једнакима*, фактички је другачије, што ову функцију чини нарочито атрактивном, тако да и судије вишег ранга, па и Врховног касационог суда, радо прихватају да уједно буду и председници нижих судова, уз мировање судијске функције у суду вишег ранга и немогућност да се то судијско место попуни, како то садашњи прописи омогућавају. Оправдано се очекује се да ће измене закона ићи у правцу онемогућавања овог двојног статуса.

## **Напредовање и избор судија, извештај о раду и вредновање рада судија**

Још увек не постоје јасни критеријуми ни стандарди за избор и напредовање судија. Нису успостављени стандарди за поређење кандидата који конкуришу на одређено судијско место. Приликом избора неоправдано се узима у обзир извештај о раду судије

---

<sup>13</sup> Нпр: чланови 27, 29, 29а, 31, 199. и 200. Судског пословника који се односе на формирање и поступање одељења судске праксе и однос већа са одељењем судске праксе у другостепеним поступцима.



само за последње три године чиме се углавном дезавуише његов укупан професионални рад, што је посебно неприхватљиво приликом избора судија у судове највишег ранга, па и за судије Врховног касационог суда.

Образложење одлуке о избору често не одаје утисак да је изабран најбољи кандидат. Наиме, поступак напредовања се спроводи тако што ВСС прибави мишљење седнице свих судија суда у коме кандидат врши судијску функцију и суда у који је конкурисао. Фактички, томе често претходи лобирање које је веома проблематично са аспекта достојанства и интегритета судијске функције. На седници свих судија организује се тајно или јавно гласање, зависно од тога како се изјасне судије или уреди управа која спроводи поступак изјашњавања. Може се гласати и за више кандидата или само за једног, опет зависно од тога како се судије договоре или одреди управа, при чему се занемарују или уопште не достављају ни биографије, ни професионални резултати кандидата, већ само лично име.

Овако неуређен систем изјашњавања судија о колегама које су конкурисале у суд вишег ранга или у суд истог ранга друге врсте или у другом седишту и о кандидатима који из реда судијских помоћника и саветника (судије се не изјашњавају о другим кандидатима) заснован је више на вештини лобирања и личним односима и контактима или личном ставу уместо на објективним критеријумима и не одражава праве квалитете или недостатак квалитета кандидата о којима се гласа. С обзиром да Високи савет судства често (дакле, не увек) као параметар за избор узима баш та изјашњења, нужно је овај процес детаљније уредити, односно прописати га садржински и процедурално или га изоставити. Интегритету и достојанству судијског позива више би доликовало нпр. писано и образложено изјашњење (препурака) сваког појединачног судије за кандидате којима даје предност, јер би својим потписом и угледом судија гарантовао стручност и друге квалитете одређеног кандидата. У току даљег поступка Високи савет судства формира трочлану комисију из реда чланова овог тела које су изабрале судије, која, такође по нејасним критеријумима, чак и без одржаног разговора са кандидатима, даје предлог Високом савету судства кога треба изабрати, који потом судије бира нетранспарентно, тајним гласањем. Услед овако организованог поступка избора и одлуке о избору су стереотипне и садрже само податке о изабраном кандидату, без упоредног приказа квалитета других кандидата који нису успели да напредују, а којима није омогућено ни право на одлуку ни право на правни лек. Учестала је појава да се приликом избора судија чак и у судове највишег ранга, предност даје кандидату са много мање судијског стажа у односу на искусније колеге оцењене у поступку вредновања највишом оценом, па чак и судијским помоћницима и саветницима у односу на судије, иако би то требало да буду добро образложени изузеци.

У поступку предлагања кандидата Народној скупштини за први избор на судијску функцију Високи савет судства организује полагање судијског испита за кандидате који нису били полазници обуке на Правосудној академији. Након тога председник ВСС образује трочлане комисије из реда чланова Високог савета судства које су изабрале судије, које обаве разговор са свим кандидатима и сачињавају предлог Високом савету судства. Кандидати који су положили завршни испит као полазници Правосудне

академије не полажу судијски испит. Програм полагања судијског испита сачињава Високи савет судства, а обуку и програм полагања завршног испита Правосудна академија, тако да постоје два неусклађена колосека уласка у правосуђе.

Претходни услов за избор на судијску функцију је положен веома тежак правосудни испит који организује Министарство правде према Закону о правосудном испиту<sup>14</sup> донетом давне 1997. године, тако да је садржински, животно, па чак и појмовно давно превазиђен. Полагање овог испита одвија се пред комисијама сачињеним и од професора правних факултета и од судија различитог ранга изабраних без икаквих критеријума.

Дакле, од кандидата се, након завршеног правног факултета, још два пута тражи углавном поновно учење већ положених испита и репродукција наученог уместо животног и правничког искуства, логичког размишљања и вештине у примени знања. Поставља се питање оправданости испита којима се, уз плаћање накнада, у ствари проверава знање стечено на факултету и тако доводи у питање сам систем образовања дипломираних правника. Тако се уместо преиспитивања образовног система, уколико се у њега нема поверења, стално преиспитују дипломирани правници. Све ово указује на потребу доношења савременог закона о полагању стручних испита дипломираних правника зависно од тога да ли ће се бавити правосудним или неким другим правничким професијама, којим ће бити уређен садржај испита, дефинисана испитна питања, поступак припреме за полагање испита, транспарентан начин избора предавача и испитивача, потребна литература и начин формирања цене литературе, припреме за испит и самог испита.

Приликом избора судије на функцију Високи савет судства или Народна скупштина, уколико се ради о првом избору, у својој одлуци само констатују ко је изабран на судијску функцију и не одлучују о другим правима и обавезама судије. Вероватно се полази од тога да то произилази из позитивних прописа, али се фактички поједина права судијама везано за радноправни статус и функцију по основу избора (изабрано лице), одузимају или додају актом председника суда или судске управе, иако би, у спорним ситуацијама, такву одлуку могао да донесе само Високи савет судства.

Вредновање рада судија није објективно јер се не узима у обзир сложеност предмета, поједине врсте завршених предмета уопште се уопште не вреднују, најпре због неусклађености програма евиденције предмета. ВСС је предузео активности за унапређење тог поступка, па је у октобру 2021. године формирана Комисија за *пондерисање предмета*. Оно што је могуће интервентно урадити је одвајање рада судија од података за рад суда, јер се статистички извештај о раду суда доставља комисијама за вредновање рада судија без посебног извештаја који се односи на конкретног судију. Тако се на судију пребацује терет доказивања да постоје грешке у статистичким подацима и чињенице везане за благовременост поступања. Судија мора да води сопствену евиденцију како би у поступку вредновања обарао правну претпоставку тачности статистичких података који се у ствари односе на рад суда. Пример је ситуација када се податак о времену израде одлуке од стране судија не подудара са временом отпремања одлуке из суда.

---

<sup>14</sup> [Закон о правосудном испиту](#), *Службени гласник РС*, вр. 16/97.

Приликом вредновања рада судија, редовног или за потребе напредовања, статистички подаци не пружају јасну слику о начину расподеле предмета како би се могло оценити да ли је судија, и уколико јесте због чега, примио више предмета у рад од другог колеге истог одељења, као ни други разлози који утичу на оптерећеност појединог судије, као што су материјални услови рада, оптерећеност или неоптерећеност неког суда, квалитет административне и стручне подршке у односу на друге судије тог суда или других судова.

## **Квалитет прописа које судије примењују**

Закони би требало да буду одређени, јасни, усклађени са Уставом, али и међусобно, постојани, праведни, донети по јасно прописаној демократској процедури, уз поштовање забране ретроактивности, тако да им се јавна власт потчињава и примењује их једнако на све грађане у правично спроведеном поступку, знајући да је везана Уставом и законом. Такви закони олакшавају положај судије у поступку и приликом одлучивања. Ипак, законодавац није у могућности да брзо испрати све промене и нормативу увек прилагоди новим животним догађајима, због чега судије нужно морају применити правила тумачења права у ситуацији кад норме недостају или када су нејасне, недоречене или је више норми у међусобној колизији.

Уставом из 2006. године (чл. 18. ст. 2), свим органима јавне власти је наметнута обавеза да одредбе Устава којима се штити корпус људских права и основних слобода непосредно примењују. Ради заштите тих права предвиђена је и уставна жалба која се изјављује непосредно Уставном суду чије одлуке треба да следе сви органи јавне власти. Ратификацијом Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода<sup>15</sup> настала је обавеза да, сходно члану 16. став 2. и члану 18. став 2. Устава, уважавамо и одлуке Европског суда за људска права у Стразбуру.

Континентални систем права био је суочен са одлукама Уставног суда и одлукама Европског суда за људска права као корективним, фактичким извором права, што се погрешно разумело, па су били успостављени механизми за вануставно установљење судске праксе редовних судова као извора права иако је било немогуће егзистирање два паралелна правна система, као што је било немогуће прећи на систем *common law* и напустити постојећи континентални систем по коме је извор права пропис, а не судска одлука.

Након доношења Устава из 2006. године неко време се ишло погрешним путем, па се уместо принципа владавине права једнаком применом прописа, на све случајеве из исте чињенично-правне ситуације и исте процесне ситуације, тежило примени судске одлуке као извора права, тако што би свака следећа одлука морала бити у складу са *правом донета*, без обзира на то да ли је та одлука била утемељена у закону и Уставу. Није се водило рачуна ни да ли је исти или сличан животни догађај пред судом или другим државним органом резултирао битно истом чињенично-правном ситуацијом, што се није

---

<sup>15</sup> [Конвенције за заштиту људских права и основних слобода](#), ратификована 3. марта 2004. године.

увек дешавало, нарочито након увођења примене правила о терету доказивања у процесне законе. Уместо да судови судску праксу уједначују правилним тумачењем права, што подразумева коришћење правних начела и правних стандарда који помажу да право одговори на конкретан чињенични склоп када правна норма не пружа одговор и одговорног судију који правну струку не своди на једноставну интерпретацију норме без повезивања са другим нормама релевантним за конкретан случај, развијала се судска пракса као *квази-систем* некомпатибилан са континенталним правом у оквиру кога судска власт није овлашћена да сопственим нормирањем уређује правне односе.

Погрешно поступање ипак се напушта враћањем правилној и једнакој примени прописа и правилном тумачењу права у ситуацији када постоје правне празнине, нелогичности или колизија прописа, уз напоре да се применом прописа дође до истих одлука у истим чињенично-правним и процесним ситуацијама, али још увек нису отклоњене последице примене других судских одлука уместо закона приликом одлучивања. Охрабрује то што предстојећим амандманима за измену Устава из 2006. године, није предвиђено да извор права буде и судска пракса.

## Усавршавање судија

Стручност и оспособљеност судије подразумева континуирано усавршавање како би се савладале судске вештине и пратиле друштвене, а тиме и нормативне промене које утичу на процес суђења и одлучивања. У Србији се организују судијски дани једном годишње, у организацији Врховног касационог суда, на којима се расправља о актуелним збивањима у вези са правосуђем, о раду правосуђа током године и о актуелним стручним питањима. Континуирана обука спроводи се преко Правосудне академије. Поред тога, организују се и стручни семинари, међународне и друге конференције на којима често, поред судија, учествују и припадници других правосудних професија и професуре, како би се разменила искуства и расправила актуелна питања.

Судије у Србији читају одлуке својих колега, посебно судија Врховног касационог суда, прате билтене ВКС и других судова, прихватају стручно усавршавање у организацији Правосудне академије и релевантних организатора саветовања, којом приликом углавном причају о праву настојећи да се упознају са одлукама домаћих и страних судија, а то чине и преко интернета. Због тога, треба стварати амбијент да све судије усавршавају своја знања и вештине размењујући искуства и да у слободној дискусији, уз међусобно уважавање, износе своје искуства, што подразумева приоритет интерактивног модела усавршавања без ограничавања у изношењу мишљења и страха да ће оно бити игнорисано.

## **Однос медија и грађана према правосуђу**

Положај судије одређен је и односом медија према правосуђу. Судија и судска одлука су оно што грађанин непосредно види и зна, па је судија и најизложенији критикама незадовољне стране или јавности, иако одлука не зависи само од њега, већ и од квалитета прописа на којима мора бити заснована, понашања странака у поступку, квалитета заступања странке, доказа и чињеница које из тих доказа произилазе. Такође, ни представницима јавног информисања углавном није добро познато функционисање правосуђа. Све је мање новинара специјализованих за ту област, па уколико сматрају да неке одлуке или судски поступци нису праведни, сву критику превале на судију. Због тога би било добро да се представници правосуђа редовно обраћају средствима јавног информисања и организују интерактивне састанке са новинарима како би објаснили специфичности судског система, што би снизило тензије, олакшало положај судија и ојачало поверење грађана у суд.

## **Личне особине судија и њихово усавршавање**

Судија треба увек да води рачуна да је судска независност и непристрасност установљена у корист грађана и да је његова обавеза да приликом вршења функције буде отпоран на притиске и да не угрожава независности и непристрасности других судија. Улога ВСС као гаранта судске независности је одлучујућа. Реаговањем на непримерене притиске ВСС помаже судији да јача унутрашњи механизам отпора, јер му шаље поруку да највиша судска власт мисли исто, да сама није подлегла непримереном утицају, да судија неће бити непринципијелно процесуиран због тога што не подлеже утицајима центара моћи, да ће имати подршку својих колега. То је јак подстицај не само за јачање унутрашњег отпора судије утицајима већ и за његову психичку стабилност која је неопходно потребна за рационално поступање и одлучивање у свим предметима у којима суди.

Судија током целог радног века треба да се стара о свом усавршавању и образовању како би могао да схвати ширу друштвену стварност, да брине о достојности, уважава странке у поступку и донету одлуку образложи тако да странкама буде јасно због чега су спор изгубиле или у њему успеле. Судија који зна, уме, хоће и може, има интегритет који га трајно чини јаким и учвршћује његов положај.

Важно је да судије током целе каријере усавршавају вештине за правилно тумачење права јер је то сталан процес у корелацији са несавршеним нормама, па ће се увек суочавати са нормама које нису еволуирале упоредо са реалним животним променама, а да аргументацију из одлука других судова и судија користе као потврду или негацију свог тумачења права.

Судије би требало да имају пуну слободу да у предметима одлучују непристрасно, слободним тумачењем чињеница и у складу са прописима. То не значи да не могу одлучивати изван контекста уставног и нормативног оквира, нити установити судску

праксу која није у складу са прописима, јер би то било супротно начелу поделе власти и представљало би мешање у надлежност извршне и законодавне гране власти.

Одлуке Европског суда за људска права, који је овлашћен да тумачи Конвенцију о људским правима и основним слободама, посебно имају ефекат на националне судове који су дужни да штите вредности гарантоване Конвенцијом и кроз ефекат *res interpretite*. Због тога судови имају демократски легимитет да прихвате та тумачења, посебно у ситуацији када Европски суд за људска права даје сигнале да је нека њихова одлука *erga omnes*. То не условљава потребу промене континенталног правног система, као што то не чине ни друге државе Европске уније у чијој је традицији тај систем. Ово посебно када се има у виду да Европски суд за људска права показује склоност да мења свој приступ под утицајем аргументације националних судова, уколико је јасна и рационална, без скривених разлога и мотива. Европски суд за људска права, следом члана 6. Конвенције о основним људским правима заступа принцип да странка у судском поступку буде *озбиљно узета у обзир* без игнорисања, не толерише неформалну и механичку примену закона из које се не препознаје сврха његове примене, већ инсистира на рационалном образложењу судске одлуке за сваки конкретан случај.

Према ставовима Суда у Стразбуру, другостепени судови не би требало да преузимају ингеренције првостепених судова решавањем конкретних предмета унапред, уместо њих, јер није прихватљиво да неко други, макар посредно, донесе одлуку уместо поступајућег судије. Међутим, у ситуацијама када је оцењено да постоји потреба за ширим учешћем судија у тумачењу права, посебно у репетитивним предметима, поступак би требало да буде брз и ефикасан.

Важно је да, нарочито младе судије, правилно схвате институт слободног судијског уверења приликом одлучивања. Ово због тога што члан 8. Закона о парничном поступку<sup>16</sup> који почиње речима *Суд одлучује по свом уверењу* не значи неограничену слободу судије приликом одлучивања, јер према даљем тексту ове одредбе, суд ће одлучити које ће чињенице узети као доказане *на основу савесне и брижљиве оцене сваког доказа засебно, свих доказа као целине и на основу резултата целокупног поступка*. Све то подразумева доследност у примени права, јер предвидивост правде намеће обавезу судији да прописе примењује, а право тумачи у складу са научним стандардима (правила о тумачењу права), дакле да не поступа арбитрарно и да за своје закључке да јасну и потпуну аргументацију.

Исти или слични животни догађаји, из истог или сличног правног основа и чињеничног утврђења у поступку пред судом, требало би да исходују истом одлуком која мора бити резултат доследне примене права и тумачења права, а у дилеми, резултат сагласности судија о примени права, без наметања правног схватања. Уколико судија који одлучује у конкретном предмету ипак има другачије правно схватање у односу на преовлађујуће, тада би га требао детаљно образложити, како би учинио јасним своје одступање у односу на већ правноснажне одлуке, јер странка има право да зна због чега је у њеном случају

---

<sup>16</sup> [Закон о парничном поступку](#), Службени гласник РС, бр. 72/2011, 49/2013 - одлука УС, 74/2013 - одлука УС, 55/2014, 87/2018 и 18/2020.

суд дошао до другачијег решења у односу на други, сличан случај. То схватање би требало озбиљно да размотре и друге судије.

## Удруживање судија

Слобода удруживања судија и постојање независних професионалних удружења јака су подршка судији у очувању његове независности и свеукупног положаја, јер ће таква удружења увек стати у одбрану ових вредности, па и када власт затаји.

Основна улога струковних удружења је да обавештавају грађане када је нарушена независност судија јер се истовремено нарушавају и права и интереси грађана, да обавештавају носиоце јавне власти и јавност о проблемима који утичу на правилно функционисање правосуђе и нарушавање судске независности и позива их да предузму мере у оквиру своје надлежности како би се таква понашања спречила и отклонила.

Струковна удружења дају препоруке другим носиоцима јавне власти и носиоцима судске власти како да унапреде правосудни систем и отклоне постојеће пропусте, користећи стручно знање и искуство, као и искуства међународних струковних удружења, посебно европског и светског удружења (МЕДЕЛ и ИАЈ) као и Консултативног већа Европских судија, као тела Савета Европе које успоставља стандарде владавине права и функционисања правосуђа.

Струковна удружења предлажу измене прописа за које оцене да нису у складу са владавином права, учествују у припреми прописа уколико их извршна и законодавна власт позову ради консултација, сарађују са организацијама које се баве очувањем владавине права и са грађанима. Такође, позивају судије да се старају о очувању своје независности, непристрасности и достојанства који захтева судијски посао, да поступке воде квалитетно и у законом прописаној процедури, да поступају ефикасно, а одлуке раде квалитетно, да странкама омогуће једнак приступ правди и да се према њима и другим учесницима поступка опходе са уважавањем, да унапређују своја знања и вештине, да поштују Етички кодекс судија.

## Материјални положај и радноправни статус судија

Материјални и радноправни положај судија предуго се урушава, још од доношења Закона о умањењу нето прихода лица у јавном сектору<sup>17</sup>, а потом и Закона о привременом умањењу основице за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава.<sup>18</sup> Тај тренд се наставља умањењем других накнада и дугогодишњим одржавањем веома умереног раста плата судија, почев од јануара 2019. године и у наредним годинама у просеку од 5-7%.

<sup>17</sup> [Закон о умањењу нето прихода лица у јавном сектору](#), *Службени гласник РС*, бр. 108/13.

<sup>18</sup> [Закон о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава](#), *Службени гласник РС*, број 116/14, 95/18.

Након што је престао да важи Закон о радним односима у државним органима<sup>19</sup>, радноправни статус судија, њихове плате, накнаде и положај више нису дефинисани јасном правном регулативом, па се о тим правима одлучује различито, арбитрарно и углавном на њихову штету.

Претходни Посебни колективни уговор за државне органе<sup>20</sup> као и сада важећи<sup>21</sup>, предвиђају мали број погодности за судије у односу на друге запослене у државним органима.

Посебну пажњу последњих година привлачи различито регулисање накнада за време коришћења годишњих одмора. Наиме, одредбом члана 30. Посебног колективног уговора за државне органе запосленом је гарантовано право на накнаду за годишњи одмор, државне празнике и плаћено одсуство у истом износу као да је радио, али не и за судије, па се на њих примењује Закон о раду<sup>22</sup>, чија су решења неповољнија.

Међутим, обрачун плате за судије није јасан, јер се не врши у складу са Законом о буџету којим је прописана основица за обрачун и исплату плате, већ се фактички врши кроз бруто плату и радни час, такође у складу са одредбама Закону о раду.

За судије су дискутабилна и друга права која су призната другим запосленима у правосуђу по Посебном колективном уговору за државне органе, као што је право за накнаду пуне зараде за време боловања услед тешких обољења. Такође, велики број судија који су пре избора на судијску функцију били запослени ван правосуђа или одређеног дела јавног сектора, стављен је у неједнак положај по основу статуса у односу на оне који су били запослени у суду или другим деловима јавног сектора, одузимањем стеченог права на увећање зараде по основу минулог рада, због чега су им примања мања и у односу на друге судије којима то право није одузето, иако обављају исти посао, па нису једнако плаћени за исти рад.

У пракси, ово право је селективно признато појединим групама судија који су радили у јавном сектору, док је другој групи судија ускраћено, па и онима који су то право стекли у предузећима која су пословала друштвеним капиталом, као што је друштвеним капиталом пословао и јавни сектор, што значи да су била повезана капиталом.

Овакво ускраћивање права на минули рад једном делу судија, па и других запослених, учињено је чак и Посебним колективним уговором за државне органе, тако што је одредбама члана 34. став 1. у делу 3 – додатак за време проведено у радном односу, без учешћа судија, уговорено да запослени има право на додатак на основу плате у висини од 0,4% основне плате за сваку навршену годину рада али само за оне који су били у радном односу (минули рад) у државном органу, органу аутономне покрајине, односно органу локалне самоуправе, независно од тога у ком органу је радио и да ли је орган у коме запослени радио у међувремену променио назив, облик организовања или је престао да постоји; даље је уговорено да се право на минули рад остварује и за године

<sup>19</sup> [Закон о радним односима у државним органима](#), *Службени гласник РС*, број 48/91, 66/91, 44/98 - др. закон, 49/99 - др. закон и 34/2001 - др. закон, 39/02, 49/05.

<sup>20</sup> [Посебни колективни уговор за државне органе](#), *Службени гласник РС*, бр. 25/15, 50/15, 20/18, 34/18.

<sup>21</sup> [Посебан колективни уговор за државне органе](#), *Службени гласник РС*, бр. 38/19, 55/20.

<sup>22</sup> [Закон о раду](#), *Службени гласник РС*, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 - одлука УС, 113/2017 и 95/2018 - аутентично тумачење.



рада код послодавца од кога је орган, односно послодавац преузео надлежности, послове и запослене; да запослени остварује право на минули рад и за године проведене у органима ранијих савезних држава чији је правни следбеник Република Србија, а који су услед промене државног уређења престали да постоје; да право на минули рад у складу са овим чланом, оставарују запослени почев од 22.03.2019. године, иако Закон о раду не садржи изричиту норму којом се прави разлика између запослених по основу накнаде за минули рад.

Судијама се ускраћују и права стечена према општем акту који је још увек на снази - Уредби о накнадама и другим примањима изабраних и постављених лица<sup>23</sup>, као што је накнада за одвојен живот од породице. Поред јасне одредбе члана 5. став 1. ове Уредбе и чињенице да су према више уставних и законских одредби дефинисани као изабрана лица и функционери јер се и бирају на *судијску функцију*, судијама су ова права одузета или ускраћена.

Према аутентичном тумачењу Народне Скупштине, одредбе члана 2. став 1. тачка 3. Закона о спречавању корупције<sup>24</sup>, судије се сматрају јавним функционерима, па им се намећу обавезе које произилазе из тог закона али не и права која имају функционери и изабрана лица, иако је Законом о судијама прописано да судија остварује права из радног односа у складу са прописима који уређују права из радног односа изабраних лица, ако овим законом није другачије одређено.

Закон о раду регулише минимална права запослених која се примењују и на судије. Међутим, термин *запослени* из Посебног колективног уговора се не примењује на судије, па се судијама не омогућавају већа права која су призната другим запосленима у правосуђу, већ само малобројна око којих су се сагласили преговарачи, Влада и синдикат.

Такође, чланом 57. Закона о судијама прописани су услови за престанак судијске функције, између осталог, и да судијска функција престаје када судија трајно изгуби пословну способност. Међутим није наведено шта се даље дешава са тим судијама, односно да ли остварују нека права, јер је чланом 60. Закона прописано да судији престаје судијска функција када на основу мишљења стручне комисије надлежног органа утврди да је због здравственог стања неспособан за вршење судијске функције, при чему одлуку за упућивање на обавезан здравствени преглед доноси ВСС на предлог председника суда, председника непосредно вишег суда и самог судије. Није прописано који је то надлежни орган, какав је састав стручне комисије и да ли у таквом поступку судија може да побија налаз комисије *непознатог надлежног органа*. Није познат поступак од упућивања од стране председника до одлуке ВСС за упућивање судије на здравствени преглед, а са тим у вези да ли су судији призната икаква права.

Материјални положај судија није задовољавајући и поред тога што је Уставом и Законом о судијама дата гаранција да судија има право на плату у складу са достојанством судијске функције и његовом одговорношћу и да плата судије значи гаранцију

<sup>23</sup> [Уредба о накнадама и другим примањима изабраних и постављених лица у државним органима](#), Службени гласник РС, бр. 44/08 – пречишћен текст, 78/12.

<sup>24</sup> [Закона о спречавању корупције](#), Службени гласник РС, бр. 35/2019, 88/2019, 11/2021 - аутентично тумачење и 94/2021.

независности судије и сигурности његове породице, јер није у складу са достојанством функције коју обављају. Због тога је нужно уредити радноправни, па и материјални положај судије у складу са овим гаранцијама, с обзиром да судије не могу да се баве додатним пословима, осим научним, па ни да додатно зарађују на други начин.

None 5/7/2021 2:43:16 PM	132.2.1 Net annual salary in € (1st inst. professional judge, beginning of the career)	132.2.2 Net annual salary in € (Supreme court professional judge)
Albania	11 943	17 842
Andorra	54 665	82 010
Armenia	10 878	16 144
Austria	NA	NA
Azerbaijan	12 014	19 429
Belgium	39 604	62 477
Bosnia and Herzegovina	15 580	26 488
Bulgaria	17 946	32 487
Croatia	15 812	32 335
Cyprus	NA	NA
Czech Republic	NA	NA
Denmark	NA	NA
Estonia	34 224	44 760
Finland	NA	NA
France	37 673	101 577
Georgia	12 065	17 909
Germany	37 908	57 670
Greece	22 795	49 749
Hungary	14 658	27 999
Iceland	NA	NA
Ireland	NA	NA
Italy	34 758	99 203
Latvia	16 797	35 052
Lithuania	18 189	28 074
Luxembourg	NA	NA
Malta	62 272	68 311
Monaco	44 069	90 577
Montenegro	12 852	28 757
Netherlands	NA	NA
North Macedonia	14 390	17 380
Norway	NA	NA
Poland	19 498	48 962
Portugal	NA	NA
Republic of Moldova	8 502	13 603
Romania	26 399	53 456
Russian Federation	14 804	NA
<b>Serbia</b>	<b>9 733</b>	<b>22 858</b>
Slovak Republic	NA	NA
Slovenia	20 211	36 165
Spain	33 326	73 772
Sweden	46 623	65 599
Switzerland	126 604	301 090
Turkey	16 976	29 405
Ukraine	12 958	85 058
UK-England and Wales	NA	NA
UK-Northern Ireland	75 880	130 460
UK-Scotland	NA	NA
Average / Moyenne	27,845	55,155
Median / Médiane	17,946	35,609
Standard Deviation / Ecart Type	23,787	52,383
Minimum	6,657	13,603
Maximum	126,604	301,090
Israel	NA	NA
Kazakhstan	6 657	28 274
Morocco	15 296	30 332

Такође, ни висина пензије судије не одражава значај те функције јер се, за судије које последњих година одлазе у пензију, висина пензије исплаћује у распону између 500 и 800 евра, зависно од ранга суда у коме је судија обављао функцију и кретања током каријере (без података о пензијама бивших судија Врховног касационог суда). Када се

узме у обзир да пензионисаном судији није дозвољено да се, без сагласности Агенција за борбу против корупције, бави другим пословим, да упис у Адвокатску комору износи од 4.000 до 5.000 еура и да је јако мало послова којима би се судије могли бавити, а да не угрозе достојанство судијске функције, оправдано се намеће потреба да се судијске пензије регулишу на адекватан начин.

Овако неуређен радноправни и материјални положај судија, разлог је неизвесности и неједнаког третмана судија, што је супротно гаранцијама датих Уставом и Законом о судијама и не подржава Мишљење број 1 Консултативног већа европских судија<sup>25</sup> према коме новчана надокнада додељена судијама треба да буде сразмерна њиховој улози и одговорности, да одговарајуће плаћено боловање и пензија треба да буду обезбеђени, да посебном законском одредбом треба гарантовати да неће доћи до смањења накнаде и да треба да постоји одредба која прописује повећања у складу са трошковима живота (ставови 61-62).

Судијама остаје нада да ће закони разрадити уставну гаранцију материјалног положаја судија и унапредити решења која одређују положај судија, а да ће наведени недостаци бити отклоњени.

---

<sup>25</sup> [Мишљење број 1 \(2001\) Препорука број Р \(94\) 12 о независности, ефикасности и улози судија, као и о значају стандарда \(Савета Европе\) и осталих међународних стандарда за проблеме који постоје у овој области, Консултативно веће европских судија](#)