

13. децембар 2010. године

Реформа правосуђа и отклањање препрека за владавину права и европске интеграције

1. Када се размишља о предузимању мера за отклањање недостатака реизбора не сме се никад изгубити из вида да су спроведене мере угрозиле независност судства и да се отклањању недостатака управо и приступа како би се ово повређено начело ојачало. Неопходно је да се што пре отклоне недостаци реизбора, ради стварања услова за функционисање правне државе у Србији и за њене европске интеграције. Несумњиво је и да су, за отклањање системских недостатака учињених реизбором и за добре резултате реформе правосуђа, потребна одговарајућа решења која би била резултат пажљиве, свестране, аипак и довољно брзе анализе, договора и подршке свих заинтересованих страна.

2. На потребу да се недостаци отклоне и изнађу реформска решења и мере на овакав начин указује се у приложеном писму које је струковним удружењима судија и тужилаца достављено 7.12.2010. године из кабинета господина Бароза. У том писму указује се, наиме, да су се струковна удружења судија и тужилаца добро позиционирала за процену постигнутог напретка, као и за улазак у дијалог са властима о даљем путу.

3. У наведеном писму констатује се и: «Док ревизија не буде потпуно завршена, потребно је избећи свако консолидовање ситуације која је резултат спроведеног реизбора. У том смислу, финансијске потешкоће неизабраних судија и тужилаца треба да буду узете у обзир и ми ћемо наставити да указујемо српским властима на питање плаћања накнаде српским властима.»

4. Полазећи од напред наведеног, Друштво судија Србије са жаљењем констатује да

- Постоји оштар контраст између јавних изјава државних званичника којима они обећавају превазилажење правосудних проблема и одсуства стварних мера којима да се то учини. Шта-више, власти и даље игноришу од децембра 2009. године нерешени статус нерезабраних судија.

- Власти и даље не примењују једину ефективну меру коју су донеле закључком владе – наставак исплате накнада плата и социјаних доприноса нереизабраним судијама до правоснажног окончања њиховог статуса. Још увек значајан број нереизабраних судија (из Суботице, Новог Сада, Руме, Сремске Митровице, Зајечара, Пирота, Ниша, напр.) није добио накнаде плате ни за септембар, док НИКО од њих није добио накнаде за октобар и новембар месец.

- Неисплатама накнада плате и социјалних давања власти управо покушавају да конзервирају последице спроведеног нереизбора и првог (не)избора, обесхрабрујући нереизабране судије и кандидате за први избор да истрају у захтевима за правну заштиту, сматрајући да ће се о заштити одлучивати само у односу на оне који нису били приморани да се определе за други посао

- Било какав позив представника државе на дијалог са струковним удружењима судија и тужилаца ради изналажења одговарајућих решења за правосуђе, која би била и брзо примењива и у складу са Уставом и европским стандардима, изостао је и овога пута.

5. О потезима које власт намерава да предузме, сматрајући да ће се њима отклонити недостаци учињени спроведеним реизбором, струковна удружења упозната су преко медија. Реч је о најављеним изменама Закона о Високом савету судства (у даљем тексту: ВСС) и Закона о судијама¹.

6. Друштво судија Србије изражава оштар протест против оваквог начина наводног отклањања недостатака, који се спроводи нејавно и без консултација са стручном јавношћу, опет супротно Националној стратегији за реформу правосуђа којом је прописана транспарентност, као један од четири реформска циља.

¹ У погледу измена Закона о судијама, схватили смо да се намерава:

- увођење «приговора», посебног правног лека против одлуке ВСС о престанку судијске функције, о коме би такође одлучивао ВСС
- «преузимање» поступака који су у току пред Уставним судом по уставним жалбама и жалбама нереизабраних судија против одлука ВСС о престанку судијске функције
- «претварање» већ изјављених уставних жалби и жалби у приговоре о којима ће одлучивати ВСС у сталном саставу,
- одлучивање ВСС о тим «приговорима»
- преиспитивање одлука првог састава ВСС о реизбору и о предлагању за први избор на судијску функцију, од стране ВСС у сталном саставу.

Како смо даље учили, у погледу измена Закона о ВСС намерава се:

- омогућавање кандидатуре за изборне чланове из реда судија подржане и потписима одређеног броја судија из судова исте врсте и степена,
- обавезивање ВСС да Скупштини предложи за избор само оног кандидата који је добио највиши број гласова
- обавезивање Скупштине да таквог кандидата и изабере, тј. да потврди његов избор
- омогућавање сваком судији на сталној судијској функцији да буде члан ВСС
- груписање изборних база «спајањем» изборних база основних судова и прекршајних и вишег прекршајног суда у једну, из које би се бирала два кандидата.

7. Као што је и до сада, без калкулација, стручно и одговорно, указивало на недостатке мера спроведених у правосуђу, Друштво судија и сада наглашава опасност да би се усвајањем оваквих мера и на овакав начин само направили нови далекосежни проблеми који би онемогућили учвршћивање владавине права и независног судства у Србији, а тиме и европских интеграција Србије.

8. Друштво судија Србије још једном наглашава да примена европских стандарда захтева да се у њиховом светлу оцени и прекид сталности судијске функције – реизбор, који је процес потпуно другачији од поступка лустрације².

9. Да је прекид сталности судијске функције, односно спроведени реизбор, повредио начело независности судства која је претпоставка да грађани остваре право на правично суђење, јасно су констатовали Консултативно веће европских судија, Савет Европе, Европска комисија и сва међународна удружења судија: Европско удружење судија и тужилаца за демократију и слободе (МЕДЕЛ), Европско удружење судија и Светско удружење судија, између осталих.

10. Друштво судија је одлучно и даље против прекида сталности судијске функције (реизбор). На опасност да ће се, ако се спроведе један реизбор, спровести и други и следећи, Друштво судија указивало је годинама. Све

² И Венецијанска комисија Савета Европе, у свом Мишљењу бр.405/2006 о Уставу РС од 19. марта 2006. године, указала је да уопште није јасно да постоји потреба за реизбором. (параграф 72). Уколико је коментарисала питање реизбора, Венецијанска комисија је то чинила у контексту повреда људских права од стране судија (лустрација) и за ту прилику формулисала јасне основе под којим би реизбор могао да буде спроведен:

„73. У сваком случају, овакав поступак (реизбора) је прихватаљив само уколико постоје довољне гаранције за његову правичност. По мишљењу Венецијанске комисије ово посебно захтева да:

- се поступак мора заснивати на јасним и транспарентним критеријумима и да само поступање у прошлости које је неспојиво са улогом независног судије може бити основ да се судија поново неименује;
- поступак мора бити правичан, спроведен од независног и непристрасног тела и којим се обезбеђује правична расправа свих заинтересованих страна;
- мора постојати могућност жалбе независном суду.

74. Високи савет судства који у целости зависи од парламента не би био одговарајуће тело за спровођење оваквог поступка. То би захтевало Савет састављен од независних личности које уживају поверење, а не од партијских именованих особа.

106. У комбинацији са општим реизбором свих судија након ступања на снагу Устава, како је предвиђено Уставним законом за спровођење Устава, ствара се озбиљна опасност да ће политичке странке контролисати судство. Биће потребно да се измене одговарајуће одредбе Устава. Пошто је мало вероватно да ће до ових промена доћи брзо, састав Високог савета судства је од највеће важности. **Да би се поступак реизбора судија могао сматрати уопште прихватаљивим, Народна скупштина треба да изабере у овај Савет независне личности које уживају поверење. Штавише, закон мора да утврди јасне критеријуме којима ће се ВСС руководити у поступку реизбора, и да пропише правичан поступак и омогућивање право на жалбу.**“

заstraшеније несигурношћу свог положаја, судије ће бити све мање способне и вољне да омогуће грађанима непристрасно и фер суђење. Управо ће се то десити уколико заиста изменама Закона о судијама буде омогућено, како се најављује, да ВСС изврши преиспитивање свих одлука о реизбору (поново) реизабраних судија.

11. Неуставно је, апсурдно и непотребно преиспитивати одлуке о реизбору 1600 судија који су сталност судијске функције (поново) добили децембра 2009. године, јер то значи подвргавати их другом реизбору у истој години. За то постоји индивидуални пут, утврђен новим законом (системи вредновања рада судија и дисциплинске одговорности, које треба разрадити на одговарајући начин, у складу са стандардима). Ревизија поступка неопходна је, међутим, и правно изводива, за судије који су сталност судијске функције изгубили оваквим не(ре)избором, као и за оне који су конкурисали за први избор (били изабрани или не), дакле за оне који избором ни нису стекле сталност функције.

12. Друштво судија сматра да је приоритетни правни пут за отклањање штетних последица насталих реизбором судија да Уставни суд коначно одлучи о предлозима за испитивање уставности прекида сталности судијске функције, које су поднела три овлашћена предлагача у децембру 2009. године³.

Каква је ревизија потребна

13. Уколико међутим, Уставни суд ни овог пута не нађе снаге за изјашњавање о уставности прекида сталности судијске функције, ревизија реизбора, за разлику од самог реизбора, треба да буде изведена тако да јавност буде основано уверена да током ње неће бити никакве неуставности, никакве произвољности, непоузданости, политичких или утицаја тајних служби и других недозвољених утицаја у том поступку.

14. Измене Закона о судијама и Закона о ВСС и омогућавање да ВСС у сталном саставу спроведе ревизију реизбора и првог (не)избора јесу прави пут. Пошто је неспорно да је реизбором угрожена независности судства, свака активност на исправљању таквог неваљаног поступка мора добити несумњиву друштвену подршку која произлази из ауторитета највиших органа власти, тако што ће у конкретном случају, Влада предложити, Скупштина усвојити, а Председник Републике потписати те законе.

³ Решењем од 9. јула 2009. године Уставни суд није мериторно одлучио о овом питању. Иако су у међувремену, у децембру 2009. године поднети и предлози три овлашћена предлагача (Окружни судови у Шапцу, Прокупљу и Лесковцу) о том, али и о питању уставности члана 7 Уставног закона, које није било предмет иницијативе Друштва судија, Уставни суд не поступа по њима. Тиме је Уставни суд на себе јасно преузео одговорност за све далекосежне последице које ће реизбор судија у Србији преузроковати. И то не само овај, већ и сваки следећи реизбор, пошто је таквим поступањем Уставни суд „оправдао“ реизбор не само приликом сваке промене Устава, већ и приликом другачије организације државних органа (макар то била и само промена назива судова без суштинске промене надлежности).

15. Међутим, само доношења закона није довољно да би се отклонила свака сумња да се измене врше под било каквим притиском парцијалног интереса и да би се, истовремено, обезбедила пуна подршка стручне јавности, домаће и међународне. Неопходно је и да ти закони, као и подзаконски акти који су у надлежности ВСС, садржински буду несумњиво уставни и сагласни европским стандардима. Такође, да би се приступило преиспитивању ваљаности одлука ВСС о престанку судијске функције нереизабраних судија и о (не)предлагању за први избор кандидата који претходно нису били судије неопходно је претходно да је поступак у коме су су те одлуке доношене био без недостатака, као и да су све важне чињенице утврђене правилно и потпуно. Уколико су начињене битне повреде поступка, или уколико потребне чињенице нису могле да буду утврђене или су остале неутврђене, не може се ни приступити испитивању ваљаности одлука донетих на такав начин, већ се поступак мора поновити, да би били отклоњени недостаци начињени у претходном поступку.

Каква се ревизија планира

16. Намераване измене Закона о судијама, међутим, посебно оне које се односе на «претварање» већ изјављених уставних жалби и жалби Уставном суду у тзв. приговоре и на «преузимање» предмета од Уставног суда у надлежност ВСС, који затим треба да одлучује о својим одлукама, јасно су противуставне, како у погледу њиховог ретроактивног дејства, супротно забрани из члана 197 Устава РС, тако и у погледу задирања у надлежност Уставног суда и њеног мењања, супротно одредби члана 148 и 155 Устава РС, те у погледу онемогућавања уставног права на правно средство, односно на делотворни лек које је гарантовано и Европском конвенцијом о људским правима, нису у складу са европским стандардима⁴.

17. Друштво судија оштро се противи најављеном преиспитивању одлука којима су судије (ре)изабране јер то суштински значи да се још једном у истој години спроводи реизбор за судије на сталној судијској функцији. То продубљује правну несигурност и произвољност и с обзиром да нису установљени услови под којима се може јавити сумња и у којима ће се, у досносу на поново реизабраног судију са сталном функцијом, приступити преиспитивању одлуке.

18. Евидентно је да су спроведеном поступку начињени бројне повреде поступка које се односе на:

- непотпуни и неодговарајући састав ВСС,
- пристрасност и сукоб интереса његових чланова,

⁴ «IV. В. Одлуке Савета судства

39. Неке одлуке Савета судства у односу на руковођење и управљање судским системом, као и одлуке које се односе на именовање, премештај, унапређење, дисциплинску одговорност и разрешење судија (уколико Савет има ова овлашћења) **треба да имају обавезујућу снагу, условљену једино могућношћу подношења жалбе суду.** Заиста, независност Савета судства не значи да је исти изнад закона и изузет од судског надзора.“

- тајност
- недостатак расправности,
- примену необјективних, неразрађених и непоузданих критеријума и мерила,
- повреду начела правне сигурности, начела *ne bis in idem* и *reformatio in peius*, забране дискриминације и тд..

19. У погледу важних чињеница које су морале да буду утврђене ради доношења правилне одлуке о избору, ВСС их није утврдио јер није:

- одредио потребан број судија у складу са постојећим правним актима и параметрима (нерешени предмети + прилив предмета у последње две године : са «нормом» по материјама)
- прописао решење за ситуацију која је настала, да већи број ранијих судија задовољава све критеријуме и мерила за реизбор, а да не може бити реизабран јер је недовољно судијских места, односно
- утврдио начин рангирања таквих кандидата да би се избегла произвољност приликом (ре)избора
- дефинисао какву тежину треба приписати различитим елементима (мерилима) за вредновање рада судија, нити је учинио мерљивим и поузданим поједине критеријуме,
- дефинисао методе оцењивања и поређења кандидата судија међусобно (из суда истог степена и врсте) и са осталим кандидатима који конкуришу за виши суд, као ни судија и оних који по први пут конкуришу за судијску функцију.
- користио званичне и тачне податке о раду судија
- прибавио податке прописане законом, нити их је прибављао из прописаних и законитих извора.

20. Дакле, уколико би се прешло преко свих ових недостатака спроведеног поступка и Високом савету судства омогућило само да преиспитује сопствене појединачне одлуке (донете у ранијем саставу) и то ретроактивно, како се по свој прилици намерава, онда би се озаконили највећи пропусти, повреде поступка које одлуке чине незаконитим, па и противним Уставу. Такође, тако би се Савету омогућило да поново поступа произвољно, дискриминаторски, без гаранција права на правично суђење и без дефинисања одговарајућих правила која су предуслов за фер одлучивање.

Ревизија мора бити у складу са Уставом и европским стандардима

21. Наведени недостаци морају и могу бити отклоњени изменом Закона о судијама, Закона о Високом савету судства и подзаконских аката које доноси ВСС. Законом и изменама и допунама Закона о судијама треба да буде прописано да се поништавају (или стављају ван снаге) одлуке ВСС против којих је

изјављена уставна жалба или жалба Уставном суду, у складу са ставом Уставног суда од 25. марта 2010. године⁵.

Закон о изменама и допунама Закона о судијама

22. У Мишљењу Венецијанске комисије бр.405/2006 од 19. марта 2006. године о Уставу РС наведено је: „**Да би се поступак реизбора судија могао сматрати уопште прихватљивим**, Народна скупштина треба да изабере у овај Савет независне личности које уживају поверење. Штавише, **закон мора да утврди јасне критеријуме којима ВСС мора да се руководи у поступку реизбора, као и правичан поступак и омогућавање право на жалбу.**“ Зато је неопходно и да Законом о изменама и допунама Закона о судијама буду прописани основи којима ВСС треба да се руководи у поступку ревизије реизбора нереизабраних судија и (не)изабраних кандидата за први избор и то и у погледу критеријума и у погледу процедуре.

Закон о изменама и допунама Закона о судијама гласио би:

Члан 1 Закона о изменама и допунама Закона о судијама:

«Стављају се ван снаге радње и одлуке ВСС против којих су судије и кандидати неизабрани за први избор изјавили уставну жалбу или жалбу Уставном суду»

Члан 2 Закона о изменама и допунама Закона о судијама, који би мењао одредбу члана 99 Закона о судијама, гласио би:

„ Судије изабране по Закону о судијама („Службени гласник РС“ број 63/01, 42/02, 17/03, 27/03, 29/04, 35/04, 44/04, 61/05, 101/05 и 46/06) и Закону о судовима („Службени гласник Републике Србије“ број 46/91, 60/91 – исправка, 18/92 – исправка, 71/92, 63/01, 42/02, 27/03 и 29/04) настављају функцију у судовима **који су преузели надлежност суда у коме су судије обављале судијску функцију до правоснажности одлуке о њиховом судијском статусу.**“

Члан 3 Закона о изменама и допунама Закона о судијама, који би мењао одредбу члана 101 Закона о судијама, гласио би:

⁵ „II - Судијама које Одлуком ВСС о избору судија на сталну судијску функцију у судовима опште и посебне надлежности („Службени гласник РС“, број 106/09) нису изабране на сталну судијску функцију, а што за правну последицу има престанак судијске дужности коју су до тада обављале, **судијска дужност престаје** даном ступања на дужност новоизабраних судија (члан 101. став 1. Закона о судијама), **на основу појединачне, образложене одлуке ВСС која, између осталог, мора да садржи индивидуализоване разлоге због којих одређено лице није изабрано**, а који се темеље на условима за избор судија, прописаним одредбама члана 45. Закона о судијама и ближе уређеним Одлуком Високог савета судства о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности за избор судија и председника суда (,Службени гласник РС" број 49/09)“

„ Судијама из члана 99. ст. 1. и 2. овог закона, који нису изабрани у складу са овим законом, дужност престаје даном **правоснажности одлуке о њиховом судијском статусу.**

Судије из става 1. овог члана, имају право на плату, односно накнаду плате у висини плате коју су имали у тренутку престанка дужности, **до правоснажности одлуке о њиховом судијском статусу.**

Право на накнаду плате из става 2. овог члана престаје пре протеча рока рока **из става 3 овог члана** ако судија коме је престала дужност заснује радни однос или стекне право на пензију, а може бити продужено за још шест месеци ако у том року стиче право на пензију.“

„**Члан 4** - Критеријуми за реизбор на судијску функцију

„Критеријуми на основу којих се оцењује да ли судија испуњава услове за обављање судијске функције по Закону о судијама („Службени гласник РС“ број 116/09) јесу стручност оспособљеност и достојност.

Стручност подразумева теоријско и практично знање потребно за обављање судијске функције.

Оспособљеност подразумева вештине које омогућавају ефикасну примену специфичних правних знања у решавању судских предмета.

Достојност подразумева моралне особине које судија треба да поседује и понашање у складу са тим особинама.

Члан 5 – Мерила за критеријуме

Стручност судије мери се апсолутним и релативним бројем укинутих одлука у односу на број правоснажно окончаних предмета мериторном одлуком, односно у односу на укупан број решених предмета, према Мерилима за оцену минимума успешности вршења судијске дужности која ће се привремено примењивати до дана почетка примене одредаба чл. 21. до 28. Закона о уређењу судова (у даљем тексту Мерила за оцену минимума успешности), имајући у виду и просек укинутих одлука у одељења суда у коме судија обавља функцију и републички просек укинутих одлука у истој материји.

Оспособљеност судије мери се бројем завршених предмета у посматраном периоду, или коефицијентом ажурности⁶ према Мерилима за оцену минимума успешности и ефективном радном времену, у складу са Судским пословником важећим у време обављања судијске функције, као и бројем застарелих предмета, ако се застаривање може приписати очигледном пропусту кандидата.

Достојност судије утврђује се према понашању које је у складу са оним које се од судије очекује. Уколико је правоснажном одлуком осуђен за кривично дело на безусловну казну затвора од најмање шест месеци или за кажњиво дело које је неспојиво са судијском функцијом, судија се сматра недостојним и не може бити реизабран.

⁶ За судове у којима је прилив нових предмета недовољан због чега се не може завршити очекивани број предмета у посматраном периоду („норма“).

Члан 6 – Претпоставка стручности, оспособљености и достојности

Претпоставља се да судија који је биран по ранијим прописима и који у време избора врши судијску дужност, а пријавио се за избор у суд исте врсте, односно истог степена, испуњава критеријуме за реизбор.

Ова претпоставка је оборива, уколико се појаве разлози за сумњу.

Разлози за сумњу у стручност постоје ако је судија у последње три године имао укинутих одлука знатно изнад броја одређеног Мерилима за оцену минимума успешности, имајући у виду и просек одељења суда у коме је вршио судијску дужност.

Разлози за сумњу у оспособљеност постоје ако судија у последње три године није завршио број предмета одређен Мерилима за оцену минимума успешности, према ефективном радном времену, или ако се застаривање кривичног поступка може приписати очигледном пропусту кандидата.

Члан 7 - Обарање претпоставке стручности и оспособљености

Поступку обарање претпоставке да судија испуњава критеријуме стручности и оспособљености приступа се само уколико је судија завршио предмете таквим квалитетом (стручност) и/или у таквом броју (оспособљеност) да то изазива сумњу у његову стручност и/или оспособљеност.

За закључак да судија не испуњава критеријум стручности и/или оспособљености, потребно је да претпоставка буде оборена, односно да буде и доказано да судија не испуњава неки од критеријума.

Члан 8 – Поступак за спровођење ревизије поступка за нереизабране судије и за кандидате који су (не)изабрани на први избор

Поновно одлучивање о реизбору нереизабраног судије, односно о предлагању кандидата (не)изабраних за први избор спровешће се на јасан и јаван начин, у поступку који ће бити спроведен у потпуности у складу са одредбом члана 16. став 2. у вези са чл. 1, 32. и 33. Устава, законом и одредбом члана 6. Европске конвенције

Члан 9 – Права и дужности Високог савета судства

Пре започињања поступка за спровођење ревизије реизбора и првог избора ВСС ће преиспитати Одлуку о броју судија у судовима, Пословник о раду ВСС и Одлуку о утврђивању критеријума и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности за избор судија и председника судова у делу који ће се примењивати на нереизабране судије и на (не)изабране кандидате за први избор, ради обезбеђења услова за ревизију поступка сагласно условима из члана 8 овог закона.

23. Осим тога, када се већ приступа измени закона, било би целисходно изменити и још неке одредбе који би га још више приближили

европским стандардима. У прилогу овог акта достављамо и предлоге за измене других чланова Закона о судијама.

Закон о изменама и допунама Закона о Високом савету судства

24. У погледу најављених измена Закона о ВСС, и Друштво судија сматра да је потребно изменити више одредаба тог закона, сагласно одредбама Устава РС које, са једне стране, ограничавају обим потребних измена, али са друге стране, остављају довољно простора да се овај закон боље приближи европским стандардима и усагласи са њима.

25. Пре свега, Друштво судија сагласно је са најављеном изменом Закона о ВСС у погледу:

- пасивног бирачког права свих судија са сталном судијском функцијом, без захтева за додатним стажом
- могућности кандидовања судија чију кандидатуру подржи одређени број њихових колега
- обавезе ВСС да Скупштини предложи кандидата са највећим бројем гласова и дужности Народне скупштине да потврди избор таквог кандидата.

26. Друштво судија сматра, међутим, да је неопходно да се Закон о ВСС измени и у погледу, између осталог :

- бирачког права за судије о чијем статусу још није правоснажно одлучено, сагласно ставу Уставног суда од 25.марта 2010. године
- активног изборног права искључиво судија са сталном судијском функцијом
- представљеношћу судија свих врста и степена, која треба да буде обезбеђена на одговарајући начин у складу са стандардима⁷

⁷ Мишљење бр. 10 Консултативног већа европских судија:

„ 18. У случају мешовитог састава (судија и лица која нису судије) КСЕС сматра да, у циљу спречавања било какве манипулације или непримереног вршења притисака, значајну већину чланова треба да чине судије биране од стране судија⁷.

20. У случају мешовитог чланства Савета судства КСЕС је мишљења да **одређена питања треба оставити за разматрање од стране Савета судства који заседа у саставу који чине само судије.**

23. Било да су судије или не, потенцијални чланови Савета судства **не треба активно да се баве политиком, да су чланови парламента, извршне власти или државне управе. То значи да ни шеф државе, уколико је председник владе, нити било који министар, не може бити члан** Савета судства. Свака држава треба да донесе посебне законске прописе који уређују ову област.

25. У циљу гарантовања независности органа задуженог за избор и каријеру судија, треба да постоје правила којима се обезбеђује да његове чланове бирају судије.

27. Без намере да намеће одређени начин избора, КСЕС сматра да начини избора судија у Савету судства треба да обезбеди најширу могућу заступљеност судства на свим нивоима⁷.

30. КСЕС нема ништа против да државе развију друге **начине избора** (осим директних избора) **којима се гарантује најшира заступљеност судија** у Савету судства. Начин који гарантује разноврсну и територијалну заступљеност могао би се усвојити на основу искустава неких држава у успостављању судских већа, тј. жребањем чланова на основу једне или више

- права Друштва судија Србије, као већинског и легитимног струковног удружења судија, да предложи једног кандидата за члана ВСС⁸
- уношења препоруке да предложени кандидати испуњавају критеријуме за чланове ВСС, сагласно стандарду садржаном у Мишљењу број 10 Консултативног већа европских судија Савета Европе⁹
- избора председника ВСС из реда судија-чланова ВСС¹⁰
- прописивања кампање, као неопходне фазе изборног поступка, организоване у судовима у којој би, поред кандидата који би имали право да врше личну промоцију, учествовала струковна удружења, ради промовисања избора
- прописивања одржавања таквих избора који омогућавају да изабрани кандидат добије апсолутну већину гласова оних који су гласали, ради концентрације гласова и обезбеђења легитимности избора
- прописивања могућности посматрања избора од стране струковних удружења (домаћих и страних, односно ЦЦЈЕ и ЦЦПЕ).

територијалне листе, укључујући кандидате који испуњавају услове које предложи довољан број њихових колега.

31. КСЕС не подржава изборне системе који укључују политичке органе као што је Парламент или извршна власт у било којој фази поступка избора. **Свако мешање судске хијерархије у поступак треба избећи. Треба искључити сваки облик именовања од стране власти, унутар судства или изван њега.**“

⁸ Мишљење бр. 10 Консултативног већа европских судија:

„28. Мада се улоге и задаци стручних удружења судија и Савета судства разликују, независност судства је заједничка потпора интереса и једних и других. Некада су стручна удружења у најбољем положају да дају допринос расправама које се тичу судства. Међутим, у многим државама огромна већина судија нису чланови удружења. Било би примереније у смислу затупљености судова ако би судије у оба случаја (и судије који су чланови удружења и које нису) могле да имају улогу у мешовитом саставу Савета судства. **Стога се удружењима судија мора дозволити да предлажу кандидате који су судије** (или листу кандидата) за избор, а исто треба омогућити и за судије који нису чланови таквих удружења. На државама је да утврде одговарајући изборни систем који би уважио ове модалитете.“

⁹ Мишљење бр. 10 Консултативног већа европских судија:

„11. КСЕС препоручује да Савет судства буде утврђен на уставном нивоу у државама које имају писани Устав, или у одговарајућем основном закону или уставном инструменту код других држава. Потребно је да постоје одредбе које предвиђају успостављање оваквог тела, дефинисање његових функција и утврђивање области из којих се могу именовати чланови, **и којима се прописују критеријуми за чланство и начин избора.**“⁹

Ш.Б. Квалификације чланова: „21. **Чланови, било да су судије или не, морају бити именовани на основу своје стручности, искуства, разумевања правосуђа, способности да размењују мишљења и аргументе и схватања независности**“

¹⁰ Мишљење бр. 10 Консултативног већа европских судија: „Ш. Ц. 3.Избор председавајућег

33. Неопходно је обезбедити да **председник Савета судства буде лице које је непристрасно и које није блиско политичким странкама.** Стога, у парламентарним системима где председник/шеф државе има само формална овлашћења, нема примедби на именовање шефа државе за председавајућег Савета судства, док у другим системима **председника треба да бира сам Савет, и то лице треба да је судија.**“

27. У вези са наведеним питањима, Друштво судија предлаже да Закон о изменама и допунама Закона о Високом савету судства гласи:

Члан 1 Закона о изменама и допунама Закона о Високом савету судства:

«Члан 6 – Председник Савета, у ставу првом Закона о ВСС мења се и гласи: Председника Савета из реда судија -чланова Савета бирају чланови Савета.»

Члан 2 Закона о изменама и допунама Закона о Високом савету судства:

«у члану 7 Закона о ВСС – Заменик председника, у ставу трећем, после речи «избора» додају се речи: «председника и»

Члан 3 Закона о изменама и допунама Закона о Високом савету судства:

«Члан 20 Закона о ВСС – Овлашћени предлагачи, став 2 мења се и гласи: Овлашћени предлагачи за изборне чланове Савета из реда судија су Савет и Друштво судија Србије.»

Члан 4 Закона о изменама и допунама Закона о Високом савету судства:

«Наслов изнад става 22 – Заступљеност судова, мења се и гласи: Заступљеност судија»

Члан 22 мења се и гласи:

«Изборни чланови Савета из реда судија бирају се међу судијама:

- Врховног касационог суда, Управног суда, Привредног апелационог суда и апелационих судова - један члан
- виших и привредних судова - један члан
- било ког суда, на предлог Друштва судија Србије - један члан
- првостепених судова опште надлежности и прекршајних судова – два члана, при чему најмање један мора бити из основних судова
- судова у аутономним покрајинама, при чему судије из покрајинских судова не могу да представљају остале базе, осим оне из треће алинеје - један члан»¹¹

Члан 5 Закона о изменама и допунама Закона о Високом савету судства:

«Члан 23 – Услови за кандидовање – мења се и гласи:

¹¹ Оваквим изборним базама омогућава се бројчана сразмерност у представљању судија, као и приближност степена судова у којима судије обављају судијску функцију. Тако судија из прве алинеје има 283 (29 у Врховном касационом суду, 36 у Управном суду, 32 у Привредном апелационом суду и 183 у три апелациона суда - 88 у београдском, 53 у крагујевачком и 42 у нишком). Судија из друге алинеје има 354 (244 у вишим и 110 у привредним судовима). Судија из четврте алинеје, из основних судова и прекршајних судова у Србији без покрајина, има око 1400 укупно, од чега их је у основним судовима нешто мало испод 900 (881, од којих око 183 на пробном мандату), а у прекршајним судовима око 462. Судија из обе покрајине има укупно 471 (из новосадске апелације 54, из виших судова 78, из основних 301 и из привредних 38).

1. Кандидат за изборног члана Савета из реда судија може бити судија који обавља сталну судијску функцију.¹²

2. Статус кандидата стиче судија кога предложи 10 судија из судова исте врсте и степена као и суд у коме кандидат обавља судијску функцију.

3. Изузетно од става 2 овог члана, за стицање статуса кандидата за изборног члана Савета из реда судија Врховног касационог суда, Управног суда, Привредног апелационог суда и Вишег прекршајног суда, статус кандидата стиче се пријавом.

4. Председник суда не може бити кандидат за избор у Савет.

5. Чланови, било да су судије или не, треба да буду бирани на основу своје стручности, искуства, разумевања правосуђа, способности да размењују мишљења и аргументе, схватања независности судија и судства и залагања за ове вредности.“

Члан 6 Закона о изменама и допунама Закона о Високом савету судства:

«Члан 24 - Бирачко право, став 3 мења се и гласи: Право да бирају кандидате имају судије са сталном судијском функцијом¹³.

¹² Садашњи Закон о ВСС за судију-члана ВСС поставља услови строжији него за избор за судију вишег или привредног суда, фактички, за члана ВСС тражи стаж као за судију апелационих судова.

Консултативно веће европских судија Савета Европе, у Мишљењу број 10 о Судским саветима, наводи да морају бити прописани критеријуми за све чланове Савета, (не само за судије-чланове). Пошто је ВСС судско тело, надлежно да гарантује независност судства које зато и само мора да буде независно, оно само, као и сваки његов члан појединачно, мора да ужива поверење судија. Јасно је да кандидати морају имати такве квалитете који ће им обезбедити поверење колега судија. Поверење ће добити ако испуњавају критеријум, тј. ако су већ показали свој интегритет у заштити и промоцији независности судства. Дакле, ако су се они тако доказали, што је много теже него да су само чекали да имају 7 година судијског стажа, нема никакве потребе ограничавати највећем броју судија могућност да се кандидују.

¹³ Из чињенице да је ВСС подигнут на степен уставног регулисања, као и из широких овлашћења која су му дата надлежност већ самим Уставом, и проширена Законом о ВСС, те и из Мишљења бр. 10 Консултативног већа европских судија, јасно је колико је обиман, сложен и важан делокруг надлежности ВСС за цело државу, а не само за правосуђе.

„12. Поред своје управљачке и административне улоге у односу на судство, Савет судства ће представљати независан орган управљања правосуђем, који омогућава судијама вршење судијске функције без контроле извршне и законодавне власти, и без недозвољеног утицаја унутар судова.

13. У том смислу, КЕСС сматра да не би било прохватаљиво да Савет судства буде ограничен од стране других тела у својој самосталности да одлучује о сопственом начину рада и питањима које разматра. Однос између Савета судства и министра правде, председника државе и Парламента је потребно јасно утврдити. Уз то, **узимајући у обзир да Савет судства није део хијерархије судског система** и као такав не може одлучивати о предметима, **треба веома пажљиво приступити уређивању односа са судовима и посебно са судијама.**

14. Савет судства такође има обавезу да штити од спољног утицаја или прејудуцирања политичке, идеолошке или културолошке природе, неспутану слободу судија да непристрасно доносе одлуке у предметима, у складу са својом савешћу и слободним тумачењем чињеница, на основу важећих закона.¹³

Додаје се став 4 који гласи: Бирачко право имају и судије у односу на које није донета правоснажна одлука о престанку њихове судијске функције, до правоснажности одлуке. Они своје бирачко право остварују у судовима који су преузели надлежност суда у коме су обављале судијску функцију, у које ће их распоредити Високи савет судства¹⁴.

41. Савет судства би генерално требао да има широк опсег овлашћења која су међусобно повезана тако да Савет може боље да штити и унапређује независност судства и ефикасност правосуђа.

42. КСЕС препоручује да Савет судства обезбеди да се следећи задаци, које врши Савет самостално или у сарадњи с другим телима, извршавају на независан начин:

- избор и именовање судија (видети тачку V.A);
- напредовање судија (видети тачку V.A);
- професионална евалуација рада судија (видети тачку V.B);
- бављење активностима која се односе на дисциплинска и етичка питања (видети тачку V.C);
- обука судија (видети тачку V.D);
- контрола и управљање одвојеним судским буџетом (видети тачку V.E);
- управљање судским системом/унапређење руковођењем судовима (видети тачку V.F);
- заштита угледа судија (видети тачку V.G);
- давање мишљења другима гранама власт (видети тачку V.H);
- сарадња са другим релевантним телима на домаћем, европском и међународном нивоу (видети тачку V.I);
- одговорност према грађанима: транспарентност, одговорност за свој рад, извештавање (видети тачку VI).

ВСС није дакле орган судске власти и хијерархије, већ је то орган који управља сложеним правосудним системом. Зато далекосежне одлуке о функционисању правосудног система, преко избора чланова ВСС на петогодишњи мандат, треба да доносе судије са одговарајућим искуством и знањем о томе шта је заиста Високи савет судства, која је његова улога, како он ради и како би требало да ради. У том смислу, сврсисходно је да одлуке којима се утичу на управљање правосудним системом, односно одлуке о избору чланова ВСС, доносе судије након што буду изабране на сталну судијску функцију после трогодишњег, пробног мандата. Ово решење иначе је од значаја само за избор првог сталног састава ВСС, јер је велики број судија (око 300 судија и 600 судија за прекршаје) изабран на први мандат. Имајући у виду недостатке првог (не)избора, као и чињеницу да није реизабрано скоро 840 ранијих судија, са свим недостацима тог поступка, овакво решење има и практичан и суштински значај. У супротном би се обесмислило преиспитивање спроведеног поступка нереизбора и првог (не)избора.

¹⁴ Правни став оваквог решења почива у правном ставу Уставног суда од 25. марта 2010. године“ и у чињеници да је евидентно да је читав поступак, суштински и процедурално, спроведен супротно Уставу РС и европским стандардима. Ономогућавањем изборног права за скоро 840 нереизабраних судија, иако још увек није правоснажно одлучено о престанку њихове сталне функције, конзервирале би се последице оваквог поступка који је угрозио судијску независност. То више нема само везе са нереизабраним судијама, већ представља застрашујућу поруку како реизабраним судијама, тако посебно и групи од више од 900 судија први пут изабраних.

Став Уставног суда од 25.марта 2010. године гласи:

„I - **Судије** из члана 99. став 1. Закона о судијама („Службени гласник РС”, број 116/08) - судије које су биле изабране по одредбама раније важећих закона, а које у поступку избора судија спроведеног на основу одредаба члана 100. важећег Закона о судијама нису

Ставови 4 и 5 постају ставови 6 и 7.»

Члан 7 Закона о изменама и допунама Закона о Високом савету судства:

«После члана 31, додаје се члан 31а који гласи:

Кандидатима за чланове Савета из реда судија биће омогућено, под једнаким условима, да представе своја схватања о најважнијим питањима судства и о активностима које су предузимали са тим у вези, судијама које ће се о њима изјашњавати на избору.

Пре отпочињања изборних радњи за избор сталног састава, Високи савет судства донеће ближа правила о начину представљања кандидата.»

Члан 8 Закона о изменама и допунама Закона о Високом савету судства:

«После члана 34 додаје се члан 34а који гласи:

Изабраним кандидатом сматра се онај који је добио натполовични број гласова изашлих на изборе у његовој изборној бази, односно два кандидата са највећим бројем гласова судија основних и прекршајних судова изашлих на изборе, од којих један мора бити из основних судова.

Уколико је на изборима учествовало више кандидата од којих ниједан није добио већину гласова од укупног броја судија који су гласали, односно од којих ниједан није добио већину гласова судија основних и прекршајних судова изашлих на гласање, или је само један добио већину гласова судија основних и прекршајних судова изашлих на гласање, у року од седам дана одржаће се нови изборни круг између два кандидата који су у првом кругу освојили највећи број гласова, односно између четири кандидата са највећим бројем гласова судија основних и прекршајних судова изашлих на изборе.»

изабране на сталну судијску функцију, **као и заменици јавних тужилаца** из члана 128. Закона о јавном тужилаштву („Службени гласник РС”, број 116/08) - заменици јавних тужилаца који су били изабрани по одредбама раније важећих закона, а који у поступку избора заменика јавних тужилаца спроведеном на основу одредаба члана 129. важећег Закона о јавном тужилаштву нису изабрани на сталну функцију заменика јавног тужиоца, **имају право на жалбу Уставном суду**, утврђено одредбама члана 148, односно члана 161. Устава Републике Србије и прописано одредбама члана 67. Закона о судијама, односно члана 98. Закона о јавном тужилаштву.

II - Судијама које Одлуком ВСС о избору судија на сталну судијску функцију у судовима опште и посебне надлежности („Службени гласник РС”, број 106/09) нису изабране на сталну судијску функцију, а што за правну последицу има престанак судијске дужности коју су до тада обављале, **судијска дужност престаје** даном ступања на дужност новоизабраних судија (члан 101. став 1. Закона о судијама), **на основу појединачне, образложене одлуке ВСС која, између осталог, мора да садржи индивидуализоване разлоге због којих одређено лице није изабрано**, а који се темеље на условима за избор судија, прописаним одредбама члана 45. Закона о судијама и ближе уређеним Одлуком Високог савета судства о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности за избор судија и председника судова („Службени гласник РС” број 49/09)“

28. Друштво судија Србије указује још једном на неопходност да државни органи покажу спремност за отклањање начињених грешака без калкулација и на начин којим би се осигурало да се одреде и примене решења сагласна Уставу и европским стандардима, пошто ће без тога независност судства и правна држава у Србији бити дугорочно угрожене, као и њене европске интеграције.

председница Друштва судија Србије

Драгана Бољевић

ПРЕДЛОЗИ ЗА ИЗМЕНУ ОСТАЛИХ РЕШЕЊА ЗАКОНА О СУДИЈАМА

члан 8.

Право да узму учешће у доношењу одлука од значаја за рад судова и за одређивање и распоређивање средстава за функционисање судова поред судија, треба да имају и њихова удружења

члан 13.

С обзиром да се у случају укидања суда судија упућује у суд исте врсте и истог степена, или приближно истог ранга, може се појавити потреба да се судија премести у неки од судова ван његовог пребивалишта. Зато би требало прописати да се прибави и мишљење судије пре доношења одлуке у који ће суд бити премештен

члан 18

У погледу начела непреместивости судије као једног од основних начела које гарантује независност и самосталност судије, а у случају премештаја судије због укидања суда или претежног дела надлежности суда, требало би прописати ограничење да, без своје сагласности, судија може бити премештен само у суд који је преузео надлежност суда у коме је судија обављао функцију, а ако то није могуће због попуњености судијских места, да наставља функцију у суду исте врсте и истог степена, или приближно истог ранга.

члан 23

Мењање правне области у којој поступа једном судији због избора другог, новог судије практично значи, да се „старом“ судији мења врста посла да би његов посао преузео нови судија, што је неправедно према „старом“ судији и нецелисходно јер одуговлачи поступак, повећава трошкове и одлаже остварење права грађана. Зато треба искључити могућност да се судији премешта у друго одељење због избора новог судије.

члан 33

У погледу органа надлежних за вредновање рада судија у судовима, прописивање да савети имају само три члана ствара проблеме у њиховом раду, као и у раду судија који су чланови савета, а с обзиром на обим посла који морају да обаве тј. број судија чији рад би требало да вреднују.

Поред тога потребно је да буду прописани критеријуми за избор чланова одељенских савета, тако да се не деси да у ове савете буду изабране судије чији је рад у претходном периоду био оцењен са ниском оценом.

члан 44

У погледу дужине радног искуства за избор на судијску функцију, потребно је направити разлику у погледу радног искуства у правосуђу, а посебно на судијској функцији, у односу на радно искуство у другим правничким пословима.

члан 45

Неопходно је ближе одредити појмове стручности, оспособљености и достојности као и дефинисати појам мерила за њихову оцену.

члан 49

За кандидате који долазе из судова, потребно је прибавити и мишљења седнице судија суда у који се бира судија.

члан 50

Закон мора предвидети право кандидата да изјави жалбу Уставном суду против одлуке из става 5 члана 50. Закона о судијама - Одлука Народне скупштине о предлогу ВСС - а за избор за судије које се први пут бирају.

члан 64

Овлашћење министра надлежног за правосуђе да покреће поступак за разрешење није у складу са међународним стандардима и супротно је ранијој одлуци Уставног суда Србије.

члан 76

Министру надлежном за правосуђе не би требало дати овлашћење да предложи покретање поступка за разрешење председника суда по свим основима за разрешење како то предвиђа члан 76. став 3 закона о судијама, већ само због кршења обавеза установљених прописима за обављање послова судске управе.

члан 81

С обзиром на то да судија поротник има иста права као и судија приликом доношења одлуке, то је потребно, као гаранција независности и непристрасности, прописати да судије поротници не могу бити чланови политичке странке нити јавно политички деловати. Такође, знања, стручност и склоности ка појединим врстама судских ствари које прописује цитирани члан не би требало да буду околности од значаја за именовање судија поротника, јер се они не именују због тих својстава, већ као представници јавности.

члан 90

Наступање застарелости кривичног гоњења само по себи не би требало да представља тежак дисциплински прекршај како то стоји у важећем члану 90. Закона о судијама, већ би га требало приписати као дисциплински прекршај у колико је наступила услед несавесног рада судије. Уколико наступе квалификаторне околности из става 2 цитираног члана, онда би и тај прекршај могао бити квалификован као тежак дисциплински прекршај.

члан 94

Поред застарелости за вођење дисциплинског поступка, потребно је прописати и рокове у којима је могуће покренути дисциплински поступак, што није учињено важећим чланом 94 Закона о судијама.