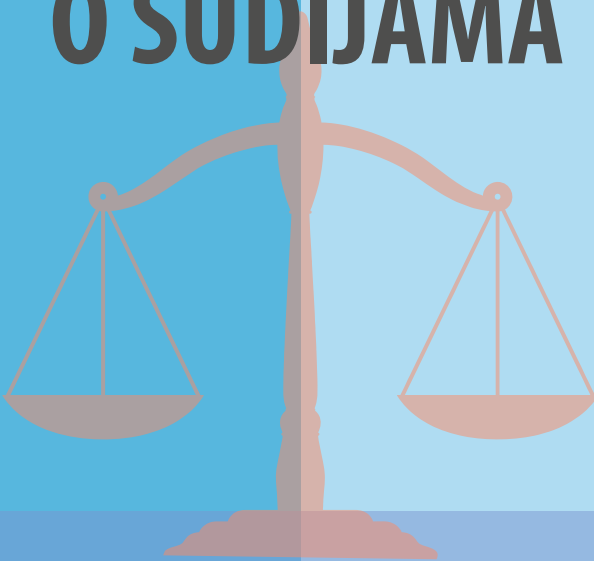


cepris

Centar za pravosudna istraživanja

# POLAZNE OSNOVE ZA USVAJANJE ZAKONA O SUDIJAMA



Kingdom of the Netherlands

**B | T | D** The Balkan Trust  
for Democracy

A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

 **Norway**

# POLAZNE OSNOVE ZA USVAJANJE ZAKONA O SUDIJAMA

*Autor:*

**Miodrag Jovanović**, redovni profesor katedre za teoriju, sociologiju i filozofiju prava Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, predsednik Upravnog odbora CEPRIS-a

*Autori-saradnici:*

**Gordana Vidojković**, sudija krivičnog odeljenja Višeg suda u Požarevcu, članica CEPRIS-a

**Sladana Pantović**, sudija parničnog odeljenja Višeg suda u Beogradu, članica CEPRIS-a

**Nataša Stojadinović**, advokatica u Beogradu, master pravnica, članica CEPRIS-a

*Izdavač*

Centar za pravosudna istraživanja (CEPRIS), Beograd

*Za izdavača*

Aleksandar Trešnjev

*Dizajn*

Petar Pavlović



Kingdom of the Netherlands

**B | T | D** The Balkan Trust  
for Democracy  
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

 **Norway**

Izradu ovog teksta podržali su Ambasada Kraljevine Holandije u Srbiji, Balkanski fond za demokratiju, projekat Nemačkog Maršalovog fonda Sjedinjenih Američkih Država i Ambasada Kraljevine Norveške u Beogradu.

Mišljenja izražena u ovom tekstu ne predstavljaju nužno stavove Ambasade Kraljevine Holandije u Beogradu, Ambasade Kraljevine Norveške u Beogradu, Balkanskog fonda za demokratiju, projekta Nemačkog Maršalovog fonda Sjedinjenih Američkih Država ili njihovih partnera.

Sva prava zadržana. Nijedan deo ovog teksta ne može biti reprodukovan, presnimavan ili prenošen bilo kojim sredstvom, elektronskim, mehaničkim, za kopiranje, za snimanje ili na bilo koji drugi način bez prethodne saglasnosti izdavača

©CEPRIS, 2022

---

## Sadržaj

Sadržaj .....	2
ZAKON O SUDIJAMA (neuralgične tačke) .....	3
Ad. 1 Načela .....	3
1. Nezavisnost .....	3
2. Stalnost i nepremestivost.....	6
3. Održavanje poverenja u nezavisnost i nepristrasnost.....	7
4. Materijalna nezavisnost.....	7
5. Imunitet .....	8
6. Odgovornost za štetu.....	9
7. Pravo na udruživanje.....	9
8. Učešće u donošenju odluka od značaja za rad sudova .....	10
9. Pravo na stručno usavršavanje i obuku .....	10
10. Izbor i prestanak funkcije i broj sudija i sudija porotnika .....	10
11. Prava iz radnog odnosa sudije.....	11
Ad. 2 Položaj sudija i stalnost sudske funkcije – udaljenje, premeštaj, upućivanje.....	11
1. Udaljenje sa sudijske funkcije i razlozi za udaljenje.....	11
2. Nepremestivost sudije (čl. 18–21 Zakona).....	12
3. Međusobna nezavisnost sudija (čl. 22–29 Zakona).....	13
4. Odnos sudijske funkcije i drugih službi, poslova i postupaka (čl. 30 i 31).....	15
5. Vrednovanje rada sudija.....	15
6. Materijalni položaj sudije.....	15
Ad. 3 Izbor sudija .....	16
1. Uslovi za izbor (čl. 43–46 Zakona).....	16
2. Postupak za izbor sudija.....	17
3. Zakletva sudije i stupanje na funkciju.....	17
Ad. 4 Prestanak sudijske funkcije.....	17
1. Razrešenje sudija (čl. 62–68) .....	18
Ad. 5 Predsednik suda .....	18
Ad. 6 Posebne odredbe o sudiji porotniku.....	19
Ad. 7 Disciplinska odgovornost sudija.....	20

# POLAZNE OSNOVE ZA USVAJANJE ZAKONA O SUDIJAMA

## ZAKON O SUDIJAMA (neuralgične tačke)

U ključne neuralgične tačke *Zakona o sudijama* možemo svrstati:

1. Osnovna načela (nezavisnost, stalnost i nepremestivost, pravo na udruživanje slobodno izražavanje i javno delovanje, održavanje poverenja u nezavisnost i nepristrasnost);
2. Udaljenje, premeštaj, upućivanje sudija (nepremestivost – upućivanje i premeštaj, međusobna nezavisnost sudija – izmena godišnjih poslova, raspored predmeta, vrednovanje);
3. Izbor sudije (postupak za izbor sudije);
4. Prestanak sudijske funkcije (razrešenje sudije);
5. Predsednik suda (vršilac funkcije predsednika suda);
6. Sudije porotnici (postupak i imenovanje sudija porotnika);
7. Disciplinska odgovornost sudija (težak disciplinski prekršaj – postupak za razrešenje).

U Ustavu Republike Srbije nisu definisani položaj sudske vlasti niti je odnos tri grane vlasti određen i ograničen u skladu sa načelom vladavine prava, što iziskuje da se posebna pažnja pri donošenju Zakona o sudijama posveti osnovnim načelima koja treba da obezbede vladavinu prava i pravde.

## Ad. 1 Načela

### *1. Nezavisnost*

Važeće zakonsko rešenje proklamuje nezavisnost sudija samo u postupanju i donošenju odluka a ne i u vršenju sudijske funkcije, te ga je neophodno uskladiti sa članom 4 Magna Carta sudija i jemčiti nezavisnost u aktivnostima sudija, ali i u zapošljavanju, imenovanju do starosne granice za penzionisanje, napredovanju,

nesmenjivosti, obuci, sudijskom imunitetu, disciplini, naknadama i finansiranju sudstva.

Takođe, novim zakonskim rešenjem treba hijerarhijski pravilno rasporediti postojeće izvore prava i dodati praksu međunarodnih tela koja nadziru primenu međunarodnih standarda ljudskih prava, kao i zakona i drugih opštih akata kada je to predviđeno zakonom. Time bi se otklonila dilema o primeni izvora međunarodnog prava, što je izraz i potvrda prihvatanja standarda afirmisanih u samom Ustavu i uporednom pravu.

Kao garanciju nezavisnosti sudija, zakonom treba zabraniti svaki uticaj na sudiju u vršenju sudijske funkcije kako bi se obezbedilo da sudija presuđuje samo na osnovu činjenica i prava, bez bilo kakvog spoljnog uticaja.<sup>1</sup>

To je potrebno imajući u vidu da međunarodnopravni instrumenti prave razliku između tzv. spoljnih uticaja na rad sudija i uticaja u okviru pravosuđa – od viših sudova ili predsednika suda. Pod spoljnim uticajem podrazumeva se zaštita sudije od uticaja državne vlasti i da je takva zaštita garantija vladavine prava. Tako, u Studiji br. 494/2008 – Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija) – Izveštaj o nezavisnosti pravosudnog sistema, Deo I Nezavisnost sudija, navodi se, sa pozivom na Preporuku (94)12, (Princip 1.2.d), da „u procesu odlučivanja sudija treba da bude nezavisan i da deluje bez ograničenja, neprimerenog uticaja, podsticaja, pritisaka, pretnji ili mešanja, posrednog ili neposrednog, od bilo koga ili iz bilo kog razloga. Zakonom treba propisati kazne protiv lica koja nastoje da na sudije utiču na takav način“.<sup>2</sup>

Kao mogući problem se izdvaja definicija nedozvoljenog uticaja sa pozivom na Konsultativni savet evropskih sudija (KVES), koji u Mišljenju br. 1 (63) komentariše: „Teškoća leži zapravo u odluci o tome šta se može smatrati nedozvoljenim uticajem, kao i u pronalaženju odgovarajuće ravnoteže između, na primer, potrebe da se sudski postupak zaštititi od mešanja i pritisaka, bili oni politički, medijski ili iz drugih izvora, i potrebe za otvorenim diskusijama – u javnom životu i u slobodnim medijima – na teme koje su od opšteg značaja. Sudije moraju da prihvate činjenicu da su oni javne ličnosti, i ne smeju da budu previše podložni uticajima ili previše osetljivi. KVES se slaže da nema potrebe

---

<sup>1</sup> Treba obezbediti i mehanizme koji će sprečiti povredu načela nezavisnosti i kada dopušten vid uticaja zakonodavna i izvršna vlast, putem uređenja i obezbeđenja uslova za rad sudstva, vrše na takav način da posredno utiču na njegovu nezavisnost, tako što, primerice, ne obezbeđuju dovoljno sredstava, dovoljan broj ljudi ili adekvatne uslove rada. U ovoj tački se ogleda neophodnost propisivanja samostalnog sudskog budžeta, posebno zbog toga što se iz budžeta isplaćuju štete zbog prekoračenja razumnog roka, a to je često posledica objektivnih uslova, poput opterećenosti sudija, ali i njihovog broja.

<sup>2</sup> Studija br. 494/2008 – Evropska komisija za demokratiju putem prava 93 (Venecijanska komisija), član 8.

za izmenama postojećeg principa, ali i da bi sudije iz različitih različitih zemalja članica mogle da imaju koristi od razmene mišljenja i informacija o nekim određenim situacijama.“<sup>3</sup>

U Preporuci CM/Rec(2010)12 i Eksplanatornom memorandumu, u pasusu 25, navodi se: „Preispitivanje odluka izvan zakonskog okvira, od organa izvršne ili zakonodavne vlasti, ili od uprave, ne treba dozvoliti. 1. Načelo nepoštovanja suda (bilo u građanskom pravu – kršenje sudskih naloga – ili u krivičnom – nepoštovanje autoriteta suda) izvedeno je iz precedentnog prava. To ovlašćenje omogućava sudovima da obezbede da nema neprimerenog mešanja u sudski postupak i da se nalozi suda poštuju. 2. Postupak 'nadzora' odnosi se na ponovno otvaranje predmeta, kako bi se omogućilo preispitivanje sudskih odluka u pravosnažno presuđenoj stvari (*res iudicata*). Time se ne uskraćuje pravo da se izmene postojeći zakoni ili donesu novi koje će sudije morati da primenjuju. Uprava i organi izvršne ili zakonodavne vlasti ne treba da poništavaju odluke sudija u pojedinačnim predmetima.“

Uticao u okviru pravosuđa se u istoj studiji ogleda u pravosnažnosti sudske odluke sa pozivom na Preporuku (94)12, u Principu I(2)(a)(i), kojim se predviđa da „odluke sudija ne treba da podležu bilo kakvom preispitivanju izvan žalbenog postupka predviđenog zakonom“.<sup>4</sup> Kao primer striktno unutrašnjeg uticaja na sudije navode se podređenost predsednicima sudova ili višim instancama, te se u vezi sa tim objašnjava da KVES ukazuje na potencijalnu pretnju nezavisnosti pravosuđa koja može proisteći iz unutrašnje sudske hijerarhije. Veće prihvata da nezavisnost sudstva ne zavisi samo od neprimerenog spoljnog uticaja već i od toga da je ono slobodno od neprimerenog uticaja koji u nekim situacijama može proisteći iz ponašanja drugih sudija. „Sudije treba da uživaju neograničenu slobodu da u predmetima odlučuju nepristrasno, prema savesti i sopstvenom tumačenju činjenica, i u skladu sa važećim zakonskim normama“ (Preporuka R(94)12, Princip I(2)(d)). Ovde se misli na sudije pojedinačno. Način na koji je to načelo formulisano ne isključuje doktrine poput presedana u anglosaksonskom pravnom sistemu (obaveza sudije nižeg suda da sudi u skladu sa prethodnom odlukom višeg suda o pravnom pitanju koje se neposredno javlja u potonjem predmetu).<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Isto.

<sup>4</sup> Kao primer „loše prakse“ navodi se slučaj pojedinih država nastalih raspadom Sovjetskog Saveza, u kojima postoji mogućnost da tužilaštvo na osnovu svojih ovlašćenja osporava sudske odluke protiv kojih više nije moguće izjaviti žalbu. Isto, član 9.

<sup>5</sup> Kao primer problematične prakse navodi se princip koji postoji u tzv. bivšim sovjetskim republikama, u kojima vrhovni sud ili drugi sud usvaja smernice koje su obavezujuće za niže sudove. Isto, član 70.

Venecijanska komisija se zalaže za načelo nezavisnosti svakog sudije ponaosob – navodi se takođe u pomenutoj Studiji br. 494/2008 sa pozivom i sa citiranjem više različitih mišljenja Venecijanske komisije (videti mišljenja CDLINF(1997)6, stav 6 – odnosi se na Azerbejdžan<sup>6</sup>, CDL-INF(2000)5 – odnosi se na Ukrajinu<sup>7</sup>, CDL(2007)003, stav 61 – odnosi se na Srbiju<sup>8</sup>). Unutrašnja nezavisnost sudija uređena je u poglavlju III Preporuke CM/Rec(2010)12 Komiteta ministara, u kojoj se u poglavlju 23 navodi: „Viši sudovi ne bi trebalo sudijama da daju uputstva o tome kakvu presudu treba da izreknu u pojedinim slučajevima, osim u slučaju preliminarne odluka ili prilikom odlučivanja o pravnim lekovima u skladu sa zakonom.“<sup>9</sup>

## **2. Stalnost i nepremestivost**

Novim zakonskim rešenjem pitanje stalnosti sudijske funkcije neophodno je urediti na dosledniji način tako da se eksplicitno jemči kontinuitet sudijske funkcije od trenutka izbora do ispunjenja uslova za njen prestanak.

Nepremestivost sudije u novom zakonskom rešenju treba garantovati i eksplicitnim navođenjem izuzetaka kod upućivanja i premeštaja, navođenjem vrste suda u koji se sudija može uputiti, odnosno premestiti, ali uz garanciju zarade koju je imao ako je po njega povoljnija. Takođe, sudiji treba omogućiti da na odluku o premeštaju ili privremenom upućivanju (koju donosi Visoki savet sudstva – VSS) uloži žalbu Ustavnom sudu i time obezbediti sredstvo pravne zaštite drugog nezavisnog organa.

Neophodnost pomenutih izmena proizilazi iz potrebe usklađivanja sa Ustavom, ali i okolnosti da je to pitanje uređeno i Poveljom o zakonu za sudije u delu pasusa 3, pod nazivom „Imenovanje i stalnost“. U tački 4 tog pasusa za premeštaj sudije stoji: „U načelu, sudija koji već radi u sudu ne može se rasporediti na neku drugu sudijsku funkciju ili premestiti bilo gde, čak i na osnovu unapređenja, ako na to dobrovoljno ne pristane. Izuzeci od ovog načela dozvoljeni su jedino ako je premeštaj sudije vrsta disciplinske sankcije, u slučaju zakonite izmene sudskog sistema i u slučaju privremenog upućivanja u susedni sud radi ispomoći, pri čemu se zakonom izričito ograničava maksimalno trajanje takvog upućivanja, što ne dovodi u pitanje primenu odredbi stava 1.4.“<sup>10</sup> U

---

<sup>6</sup> [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(1997\)006-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(1997)006-e)

<sup>7</sup> [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(2000\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2000)005-e)

<sup>8</sup> [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)004-srb](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)004-srb)

<sup>9</sup> Preporuka CM/Rec(2010)12 Komiteta ministara.

<sup>10</sup> Povelja o zakonu za sudije, pasus 3.

Dodatku Preporuci CM/Rec(2010)12 takođe se reguliše pitanje statusa sudije koje podrazumeva stalnost mandata i nepremestivost (pasus 49), kao i u Eksplanatornom memorandumu, u pasusu 54 „Mandat i nepremestivost“, u kome se navodi: „Sigurnost mandata znači da sudija ne može, osim iz disciplinskih razloga, biti udaljen sa funkcije sve do obavezne starosne granice za odlazak u penziju, osim ako je podneo zahtev za prevremenu penziju. Ona isto tako zahteva, u sistemima gde je za sudiju obavezan probni rad pre nego što se njegovo imenovanje ne potvrdi, da odluku da se angažman sudije na probni period produži ili da se potvrdi imenovanje donosi nezavisno telo. Nepremestivost podrazumeva da sudija ne može dobiti novo imenovanje ili biti premešten na drugi položaj bez svog pristanka.“ U tom smislu je značajna i već pomenuta Studija Venecijanske komisije br. 494/2008, u čijem se članu 5 pažnja poklanja imunitetu i nepremestivosti.

### **3. Održavanje poverenja u nezavisnost i nepristrasnost**

Bilo bi opravdano razmotriti mogućnost predviđanja kažnjivosti za narušavanje poverenja u nezavisnost i nepristrasnost sudija s obzirom na istupe visokih državnih funkcionera. Videti Opšte principe UN, stav 2, Preporuku br. R(94)12, Princip I(2)(d) „Zakonom treba da budu predviđene sankcije za lica koja pokušavaju na takav način da utiču na sudiju“. U Mišljenju br. 1 (2001), u kojem se citira pomenuta preporuka, navodi se i da „KVES nema razloga da misli da ti principi nisu na odgovarajući način propisani u zakonima država članica. S druge strane, njihova primena u praksi zahteva pažljivo postupanje, proveru i, u izvesnim kontekstima, političku uzdržanost“.<sup>11</sup>

### **4. Materijalna nezavisnost**

Radi što potpunije afirmacije sudske nezavisnosti neophodno je zakonom propisati materijalne garancije svakog pojedinačnog sudije, odnosno u smislu Amandmana V odrediti da se:

- plate uređuju zakonom (isključiti podzakonske akte);
- plate ne mogu smanjivati (ne odnosi se na situacije kada dođe do opšteg smanjenja plata u javnom sektoru, pa i nije u koliziji sa odlukom Suda pravde EU *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, u predmetu br. C-64/16 od 27. februara 2018);

---

<sup>11</sup> Mišljenje KVES br. 1 (2001) za potrebe Komiteta ministara Saveta Evrope, o standardima vezanim za nezavisnost sudija i stalnost sudijske funkcije.



- osigura povećanje plate u skladu sa povećanjem troškova života.

Shodno Mišljenju KVES br. 1 (2001) i Preporuci br. R(94)12, treba regulisati plate za vreme bolovanja i odsustva (u praksi su smanjivane za vreme korišćenja godišnjih odmora), kao i pitanje penzija sudija. Plata sudija se pominje u Preporuci (94)12, Evropskoj povelji o zakonu za sudije sa obrazloženjem (plata i socijalno osiguranje su garantovani članom 6 Povelje), kao i u Mišljenju KVES br. 1, u kome je navedeno: „KVES smatra da je, uopšte uzev, važno (a naročito kada je reč o novim demokratijama) da postoji konkretna pravna odredba kojom se garantuje da sudijama ne mogu biti smanjene plate i da treba obezbediti makar *de facto* mehanizam za rast plate u srazmeri sa troškovima života.“<sup>12</sup> U Studiji Venecijanske komisije br. 494/2008 kao dobar primer regulisanja sudijske zarade navodi se Ustav Republike Poljske, kojim je uređeno da sudija ima pravo na naknadu za svoj rad imajući u vidu dva parametra – dostojanstvo funkcije i obim dužnosti.<sup>13</sup>

Konstituisanje materijalne nezavisnosti sudija nije moguće sprovesti bez materijalne nezavisnosti sudova i VSS-a (vezivanje za dovoljnost sredstava u budžetu obesmišljava svako zakonsko rešenje). Zato je Amandmanom V predviđeno da sudovi i VSS imaju svoj budžet. Ustavom to, međutim, nije predviđeno, što će otvoriti pitanje ustavnosti eventualnih zakonskih rešenja, a sve u kontekstu postojeće odluke Ustavnog suda Republike Srbije (US), kojom je prenošenje budžetskih nadležnosti na VSS ocenjeno kao neustavna odredba.

## **5. Imunitet**

Odredbe o imunitetu treba precizirati tako da se one ne odnose samo na sudije već i na sudije porotnike jer i oni kao i profesionalne sudije izražavaju mišljenje i glasaju prilikom donošenja sudske odluke. Takođe, treba ih proširiti tako da sudija i sudija porotnik ne mogu biti pozvani na odgovornost za izraženo mišljenje u sudskom postupku i prilikom glasanja za donošenje sudske odluke a van sudskog postupka i za mišljenje dato radi zaštite sudske nezavisnosti. To podrazumeva da „sudije... treba da uživaju funkcionalni – ali isključivo funkcionalni – imunitet (da ne mogu biti krivično gonjene za dela počinjena u vršenju funkcije, s izuzetkom krivičnih dela s predumišljajem, npr. uzimanje mita)“, navodi se u Studiji 494/2008, u pasusu br. 59, 61.

---

<sup>12</sup> Mišljenje KVES br. 1 (2001) za potrebe Komiteta ministara Saveta Evrope, o standardima vezanim za nezavisnost sudija i stalnost sudijske funkcije, pasus 61.

<sup>13</sup> Studija Venecijanske komisije br. 494/2008, pasus 46.

Dalje, imunitet za krivičnu i građanskopravnu odgovornost navodi se i u Mišljenju br. 3 KVES, koji izražava načelan stav da takvu odgovornost sudija (krivičnopravnu) ne treba propisima podsticati i da ona ne treba da bude pravilo.<sup>14</sup>

## **6. Odgovornost za štetu**

Odredbе zakona kojima se reguliše odgovornost sudija za štetu treba usaglasiti sa međunarodnim pravnim standardima i članom 22 Magna Carta sudija, kojim je predviđeno da nije pogodno da u vršenju sudijske funkcije sudija bude izložen bilo kakvoj ličnoj odgovornosti, čak i putem naknade državi, osim u slučaju namernog neispunjenja obaveza.

Odgovornost sudija pominje se i u Evropskoj povelji o zakonu za sudije, u čijem članu 5 stoji: „Država mora da garantuje naknadu neopravdano pretrpljene štete, nastale kao posledica odluke ili ponašanja sudije prilikom obavljanja njegovih/njenih dužnosti. Zakonom se može predvideti da država može, u određenom roku, pokrenuti postupak za regres od sudije u slučaju teškog i neoprostivog kršenja pravila koja uređuju obavljanje sudijskih dužnosti. Podnošenju tužbe nadležnom sudu mora prethoditi dogovor s organom predviđenom u stavu 1.3.“<sup>15</sup>

Poseban deo o odgovornosti sudija, i građanskopravnoj i krivičnopravnoj, nalazi se i u Mišljenju br. 3 Konstitutivnog veća pod tačkom 4, koja nosi naziv „Krivična, građanska i disciplinska odgovornost sudija“. Navodi se da sudija treba da bude oslobođen građanskopravne odgovornosti za štetu i da u pojedinim slučajevima nezadovoljna stranka zahtev za naknadu štete može istaći jedino prema državi. Međutim, u pojedinim slučajevima regres se može zahtevati od sudije ako je u pitanju „ekstremno pogrešna odluka“.<sup>16</sup>

## **7. Pravo na udruživanje**

Odredbе zakona kojima se reguliše pravo na udruživanje moraju jemčiti ne samo slobodu udruživanja već i javnog delovanja, a time i slobodu izražavanja. Moraju jemčiti slobodu udruživanja u strukovna udruženja sa ciljem unapređenja

---

<sup>14</sup> Mišljenje KVES br. 3, član 4.

<sup>15</sup> Evropska povelja o Zakonu za sudije.

<sup>16</sup> Kao primer, navode se Češka i Italija: „Država može biti odgovorna za štetu prouzrokovanu nezakonitom odlukom sudije ili pogrešnom sudijskom odlukom, ali može isto tako zahtevati naknadu od sudije, ukoliko i nakon što je propust sudije utvrđen u krivičnom ili disciplinskom postupku. U Italiji, država može, pod određenim uslovima, zahtevati naknadu od sudije koji je doveo do odgovornosti države namerno ili grubom nepažnjom, uz moguće ograničenje odgovornosti u potonjem slučaju.“

struke, zaštite samostalnosti i nezavisnosti sudova i sudija. O tome se govori u izveštaju Venecijanske komisije o slobodi izražavanja za sudije.<sup>17</sup>

### **8. Učešće u donošenju odluka od značaja za rad sudova**

Uskladiti sa čl. 9 Magna Carta sudija. Sudstvo će biti uključeno u sve odluke koje utiču na praksu pravosudnih funkcija (organizaciju sudova, postupke, druge zakone).

### **9. Pravo na stručno usavršavanje i obuku**

Budući da početna i stalna obuka predstavljaju ujedno i pravo i dužnost sudija, a kako bi njih trebalo organizovati pod nadzorom pravosuđa<sup>18</sup>, neophodno je uskladiti rešenja sa Zakonom o Pravosudnoj akademiji, odnosno preispitati određena rešenja predviđena tim zakonom.

Obuka je kao obavezna i na teret države predviđena Evropskom poveljom o zakonu za sudije u pasusu 2, uz „odgovarajući kvalitet obrazovnih programa i organizacije koja ih sprovodi“. Pravo na obuku i pravni nivo kojim to pravo treba da bude zajemčeno uređeni su i Mišljenjem br. 4 KVES-a, u kome se, sa pozivom i citiranjem Evropske povelje i Eksplanatornog memoranduma navodi: „Bilo koji organ koji je nadležan za nadzor nad kvalitetom programa obuke treba da bude nezavisan od izvršne i zakonodavne vlasti i da najmanje polovina njegovih članova budu sudije. U Eksplanatornom memorandumu se takođe navodi da obuka sudija ne treba da bude ograničena na tehnička pravnička znanja, već treba uzeti u obzir i prirodu sudijskog zvanja koje često od sudija zahteva da intervišu u veoma složenim i teškim situacijama.“<sup>19</sup> Posebna tema je i specijalizacija sudija koja je uređena u Mišljenju KVES br. 15 (2012), te se u tom smislu ističu prednosti i nedostaci specijalizacije sudija – slovo A, pasus 8.<sup>20</sup>

### **10. Izbor i prestanak funkcije i broj sudija i sudija porotnika**

Mora se uskladiti sa izmenama Ustava.

---

<sup>17</sup> <https://rm.coe.int/3-coe-venice-commission-and-cm-documents-serbian/1680a11de3>, str. 137.

<sup>18</sup> U smislu člana 8 Magna Carta sudija.

<sup>19</sup> Mišljenje KVES br. 4, sa citiranjem Evropske povelje i Eksplanatornog memoranduma.

<sup>20</sup> Mišljenje KVES br. 15 (2012) o specijalizaciji sudija.

Nužno je odrediti pravni okvir koji će obezbediti da selekcija kandidata za izbor sudija bude pozitivna. Osim uslova koji su previđeni u sada važećem Zakonu o sudijama, u čl. 43 i 44, koji nisu dovoljni jer veliki broj kandidata ispunjava navedene uslove, postupak predlaganja, izbora i napredovanja treba da bude zasnovan na jasnim, objektivnim i unapred propisanim kriterijumima, što je i predviđeno kao jedan od ciljeva Strategije razvoja pravosuđa za period 2020–2025. godine. U tom smislu, nedopustivo bi bilo uvesti obavezu polaganja još jednog ispita i sužavati krug kandidata na one koji su pohađali Pravosudnu akademiju.<sup>21</sup>

### ***11. Prava iz radnog odnosa sudije***

Radnopravni odnos sudija nije precizno definisan. Supsidijarna primena *Zakona o radu* u praksi je otvorila mnoga sporna pitanja (kao što su obračun plata sudijama za vreme godišnjeg odmora, naknade za odvojeni život i dr.).

## **Ad. 2 Položaj sudija i stalnost sudske funkcije – udaljenje, premeštaj, upućivanje**

Ova glava predstavlja razradu pojedinih prethodno navedenih načela, pa i njihovo ponavljanje. Stalnost funkcije podrazumeva da ona traje od izbora za sudiju do nastupanja uslova za prestanak sudijske funkcije.

### ***1. Udaljenje sa sudijske funkcije i razlozi za udaljenje***

Postoji dilema da li osim obaveznog udaljenja zbog određivanja pritvora treba da postoji i mogućnost neobaveznog udaljenja koja dovodi do nejednakog postupanja, pa time stvara i prostor za zloupotrebe i uticaj na sudije. U svakom slučaju, zakonom moraju biti precizno definisani slučajevi kada bi sudija mogao da bude uklonjen sa funkcije (Preporuka br. R(94)12, u Principima VI (2) i (3) Komiteta ministara Saveta Evrope). Takođe, odluku o udaljenju (član 15), bar o neobaveznom udaljenju, ne bi trebalo da donosi predsednik suda, neposredno višeg suda ni predsednik VS već VSS. Tom preporukom se predlaže posebno nezavisno nadležno telo, a Evropska povelja tu ulogu dodeljuje takođe nezavisnom telu.<sup>22</sup> Trajanje udaljenja treba takođe prilagoditi standardima, a

---

<sup>21</sup> Podsećanja radi, Venecijanska komisija je upozorila Srbiju da ukoliko Pravosudna akademija ostane u predlogu reforme Ustava, i sama mora imati garancije nezavisnosti.

<sup>22</sup> Važno je uzeti u obzir i negativna uporednopravna iskustva, poput Poljske, gde je bilo formirano novo telo – Disciplinska komisija pri Vrhovnom sudu, koje je razrešilo veliki broj sudija. No, pod pritiscima EU, Poljska je počela da menja taj institucionalni okvir. Videti

umesto prava na prigovor, kao i kod drugih odluka VSS, treba uvesti mogućnost žalbe US.

U vezi sa navedenim povezano je pitanje disciplinske odgovornosti sudije, koje je uređeno u Preporuci br. R(94)12, pasus 57. U toj preporuci se takođe navodi: „U Principima VI(2) i (3) insistira se na potrebi za preciznim definisanjem prekršaja zbog kojih bi sudija mogao da bude uklonjen sa funkcije i disciplinskih postupaka usklađenih sa pravom na pravično suđenje iz Konvencije o ljudskim pravima.“ Osim toga, u njoj se navodi još samo da „bi države članice trebalo da zakonom uspostave posebno nadležno telo čiji bi zadatak bio da primenjuje disciplinske sankcije i mere kada to ne radi sud i čije odluke kontroliše viši pravosudni organ ili telo koje bi samo predstavljalo viši pravosudni organ“. Evropska povelja tu ulogu dodeljuje nezavisnom telu i sugeriše da ono „interveniše“ u svim aspektima imenovanja i unapređenja svih sudija.

## **2. Nepremestivost sudije (čl. 18–21 Zakona)**

Zakonsko rešenje za nepremestivost sudija treba da sadrži preciznu normu kojom će se smanjiti mogućnost premeštaja kao kaznene mere protiv sudija i sprečiti zloupotreba tog instituta. Zato i treba predvideti da je i za premeštaj i za upućivanje neophodna saglasnost sudije, ali i precizirati razloge i uslove za izuzetnu premestivost i bez saglasnosti, navođenjem pre svega vrste suda u koji se sudija može premestiti odnosno uputiti, uz garanciju plate koja je za njega povoljnija. To je neophodno da bi se sudiji obezbedili odgovarajuća ili slična pozicija i nivo primanja. Da bi se sudiji koji smatra da mu je ugrožena nezavisnost pružila pravna zaštita, odlukom VSS-a o upućivanju odnosno premeštaju neophodno je predvideti mogućnost ulaganja žalbe Upravnom sudu, koja ne isključuje mogućnost ustavne žalbe.

Postojeće zakonsko rešenje predviđa mogućnost upućivanja sudije u drugi državni organ, instituciju. Tu odredbu treba brisati jer je upitna ustavnost takvog rešenja pogotovu kada je u pitanju upućivanje sudije u Ministarstvo pravde kao instituciju druge grane vlasti. Međutim, i tada treba predvideti da li je i kada obavezno oslobođenje od sudijske funkcije, kao i obavezu nezavisnog tela da odlučuje o eventualnom sukobu interesa.

Taj odeljak predstavlja razradu načela 2. Shodno tome sam pojam određen u članu 18 treba usaglasiti sa Amandmanom XI – uz svoju saglasnost premešten

---

The disciplinary regime for judges in Poland is not compatible with EU law (europa.eu)  
Polish parliament approves abolition of judicial disciplinary chamber at heart of EU dispute  
| Notes From Poland.

ili upućen u drugi sud, dakle, ne u državni organ ili ustanovu, a pogotovu ne u ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa. Član 19 „Premeštaj“ treba uskladiti sa Amandmanom XI (iste vrste i stepena ili drugog stepena, uz garantovanje plate koju je imao u sudu iz koga je premešten ako je povoljnija).

Potrebno je predvideti pravo žalbe Upravnom sudu koja ne isključuje mogućnost ustavne žalbe (odvojeni različiti postupci). Član 20 „Upućivanje u drugi sud“ treba uskladiti sa Amandmanom XI, što podrazumeva iste garancije kao i u slučaju premeštaja. U praksi su premeštaj i upućivanje korišćeni kao mehanizmi uticaja na sudiju, kao načini nagrađivanja ili kažnjavanja. Upitna je ustavnost člana 21 „Upućivanje u drugi državni organ, instituciju“ s obzirom na član 147 Ustava, u kojem je predviđen samo drugi sud. To se naročito odnosi na Ministarstvo pravde, kao drugu granu vlasti. Upitno je i sa stanovišta nekih međunarodnih pravnih standarda, mada u uporednom pravu ima takvih mogućnosti. Međutim, i tada treba predvideti da li je i kada obavezno oslobađanje od sudijske funkcije, kao i obavezu nezavisnog tela da odlučuje o eventualnom sukobu interesa.

### **3. Međusobna nezavisnost sudija (čl. 22–29 Zakona)**

Taj odeljak predstavlja razradu načela nezavisnosti. Međutim, imajući u vidu da u praksi predsednici sudova izmenu godišnjih poslova koriste kao mehanizam kažnjavanja i nagrađivanja pojedinih sudija i utiču na raspodelu predmeta, a time i na nejednaku opterećenost sudija, ugrožavajući pravo građana na nezavisnog i nepristrasnog sudiju, treba ga obraditi kao posebnu neuralgičnu tačku (možda i u celini povezano sa tačkom 4 „Predsednici sudova“). Izmene treba razmotriti i u skladu sa Mišljenjem KVES br. 19 (2016) o ulozi predsednika sudova.

U vezi sa tim, u Mišljenju br. 19 ukazuje se na okolnost da je sudija oslobođen pritisaka i od predsednika suda: „Postoji nekoliko principa koji su suštinski u odnosima između predsednika sudova i drugih sudija u sudu, kao i rada predsednika u ovom kontekstu. Unutrašnja sudijska nezavisnost zahteva da je sudija pojedinac oslobođen naredbi i pritisaka predsednika suda kada presuđuje u predmetima.“ Samo Mišljenje br. 19 upućuje na dva izvora - Mišljenje KVES br. 12 (2009), Deklaracija iz Bordoa, stav 11, i Mišljenje KVES br. 7 (2005) o pravdi i društvu.<sup>23</sup>

Konkretno predloge treba dati u skladu sa međunarodnim pravnim standardima, ali u svakom slučaju razmotriti mogućnost da se izmena godišnjih poslova mora

---

<sup>23</sup> Mišljenje br. 19 (2016), pasus 13.

izvršiti obrazloženom odlukom uz precizno kvantitativno označavanje potreba suda, ali i sposobnosti sudije da obavlja poslove na koje je raspoređen.

U vezi sa rasporedom predmeta, u Mišljenju KVES br. 19 (2016) navodi se: „Predmeti bi trebalo da budu dodeljivani sudijama u skladu sa objektivnim i unapred određenim kriterijumima. Ne bi ih trebalo oduzimati od pojedinačnog sudije bez opravdanog razloga. Odluke o oduzimanju predmeta bi trebalo doneti samo na osnovu unapred određenih kriterijuma u transparentnom postupku. Kada predsednici sudova imaju ulogu u dodeljivanju predmeta u okviru suda, ove principe bi trebalo poštovati.“ Mišljenje u vezi sa citiranim upućuje na Akcioni plan Saveta Evrope o jačanju sudijske nezavisnosti i nepristrasnosti (CM(2016)-36final), Aktivnost 2.1. Dodela predmeta sudijama regulisana je i u Studiji Venecijanske komisije br. 494/2008, član 11<sup>24</sup>, a posebno treba obratiti pažnju da se u Studiji ističe, sa pozivom na Preporuku (94)12 koja sadrži principe (principi I.2.e i f), da je princip raspodele predmeta veoma važan za načelo nezavisnosti sudija. Možda treba videti i hrvatski Zakon o sudijama, u čijem se članu 11 ostavlja mogućnost da neposredno viši sud (predsednik) dodeli predmet u rad drugom stvarno i mesno nadležnom sudu.

Takođe, pošto je raspodela predmeta slučajem izuzetak a ne pravilo, za sudije „nesaradljive“ sa predsednikom suda, osim prava na prigovor (član 26), treba predvideti i pravo žalbe na odluku predsednika neposredno višeg suda VSS-u budući da u tom slučaju sudija nema pravo obraćanja VSS-u, u smislu sadašnjeg člana 29 (jer je predviđen poseban postupak). Dalje, treba razmisliti i o uvođenju mogućnosti zaštite sudije od uticaja u vršenju sudske funkcije u posebnom postupku.

Rokovi predviđeni članom 28 (obaveza sudije da za svaki predmet izveštava predsednika suda zašto prvostepeni postupak nije okončan u roku od jedne godine i da ga zatim na svaka tri meseca izveštava o daljem toku postupka) nerealni su u pojedinim sudovima, s obzirom na broj predmeta, a članom 90 je nepostupanje predviđeno kao vrsta disciplinskog prekršaja.

U vezi sa rokovima, odnosno potrebom da predsednici sudova vode računa i o suđenju u razumnom roku, Mišljenje KVES br. 19 upućuje na revidirane Saturn smernice za sudske upravljane rokovima (CEPEJ(2014)16<sup>25</sup>, Kontrolna lista upravljanja rokovima, CEPEJ(2005)12REV).<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Studija Venecijanske komisije br. 494/2008, član 11.

<sup>25</sup> *Revised Saturn Guidelines for Judicial Time Management*, <https://rm.coe.int/16807482cf>.

<sup>26</sup> Smernice za upravljanje vremenom (na hrvatskom jeziku), <https://rm.coe.int/europska-komisija-za-ucinkovitost-pravosu-a-cepej-pokazatelj-za-uprav/1680747bb6>.

#### **4. Odnos sudijske funkcije i drugih službi, poslova i postupaka (čl. 30 i 31)**

Ovaj odeljak je prethodno komentarisano u vezi sa načelima. Treba precizirati postojeću zabranu sudijama da „politički deluju na drugi način“, što je prilično neodređeno i može biti predmet zloupotrebe.

#### **5. Vrednovanje rada sudija**

Važno stanovište koje se tiče vrednovanja izraženo je u Mišljenju KVES br. 17 (2014) o vrednovanju rada sudija.

U tom mišljenju se pravi razlika između *formalnog* i *neformalnog vrednovanja*, navode se kriterijumi koji se koriste prilikom vrednovanja, kako se daju ocene, ko daje ocene, to jest ko prikuplja podatke za vrednovanje itd. O vrednovanju sudija ima reči i u Preporuci CM-Rec(2010)12, pasus 58, gde se navodi: „Tamo gde pravosudni organi utvrđuju sisteme za ocenjivanje sudija, takvi sistemi bi trebalo da se zasnivaju na objektivnim kriterijumima. Njih bi trebalo da objavi nadležni pravosudni organ. Ta procedura bi trebalo da omogući sudijama da izraze mišljenje o vlastitim aktivnostima i o oceni tih aktivnosti, kao i da ospore ocene pred nezavisnim organom ili sudom.“

Do sada to nije bila izražena neuralgična tačka, ali imajući u vidu da se razmatra mogućnost da „ocena“ vrednovanja direktno uslovljava platu – penziju (što je suprotno stavovima 28, 45 pomenutog mišljenja), to može prerasti u novi kanal uticaja, kao što je to slučaj sa zaposlenima i državnim službenicima u pravosuđu. U svakom slučaju, moraju se predvideti objektivni kvantitativni i kvalitativni kriterijumi na kojima se vrednovanje zasniva, cilj vrednovanja, izvori dokaza na kojima se vrednovanje zasniva, pravičnost postupka i da sudije mogu da iskažu svoje viđenje procedure i predloženih zaključaka vrednovanja. Principi i procedure na kojima se vrednovanje zasniva moraju biti dostupni javnosti, ali rezultati pojedinačnih vrednovanja u načelu moraju ostati poverljive prirode kako bi garantovali nezavisnost sudije.<sup>27</sup>

#### **6. Materijalni položaj sudije**

Odredbama članova 37–42 uređuju se osnovna plata, platne grupe, koeficijenti, plata predsednika suda i njegovog zamenika, upućenih i premeštenih sudija kao i

---

<sup>27</sup> Vidi, na primer, Pim Albers, Performance indicators and evaluation for judges and courts, <https://rm.coe.int/performance-indicators-and-evaluation-for-judges-and-courts-dr-pim-alb/16807907b0>.



uvećanja plate. Međutim, ne reguliše se, u smislu Amandmana V, da se plata ne može smanjivati niti se predviđa njeno obavezno usklađivanje sa porastom troškova života. Isti je sistem obračuna, zbog čega su se pojavili problemi u praksi.

Zato je neophodno termin plata zameniti terminom zarada, pa zatim jasno definisati zaradu, naknadu zarade i druga primanja, a time i precizno odrediti koeficijent u smislu šta je u njemu sadržano. U vezi sa naknadom zarade treba jasno definisati šta je pravo zaposlenog a šta mogućnost i čime je uslovljeno ostvarivanje te mogućnosti<sup>28</sup>

Sve to je neophodno kako bi se napravila jasna razlika između primanja povezanih sa radom zaposlenog i primanja koja imaju veze sa radnim odnosom koji je zaposleni uspostavio. Takođe, univerzalni instituti zarada, naknada zarade, naknada troškova i druga primanja bili bi uneti u Zakon o sudijama kao specijalni zakon srazmerno specifičnosti koja se ogleda u specifičnosti subjekata (sudije i predsednici sudova).

U vezi sa tim se govori u delu ovog teksta pod nazivom „Materijalna nezavisnost“, u kojem je ukazano na dokumente koji se tiču plate sudija, socijalnog osiguranja itd.

## **Ad. 3 Izbor sudija**

### ***1. Uslovi za izbor (čl. 43–46 Zakona)***

U vezi sa ovom grupom odredaba zakona, neophodno je odrediti isključivu nadležnost VSS-a za izbor svih sudija<sup>29</sup>, predsednika sudova i sudija prototnika i precizno definisati i opšte i druge uslove i mandate.

U smislu Amandmana IX, u članu 43 treba dodati radno iskustvo potrebno za određeni sud. U vezi sa članom 44 i određivanjem potrebnog radnog iskustva, treba razmisliti o potrebnim godinama radnog iskustva kako bi se izbegla učestala pojava „preskakanja“ instanci prilikom izbora (iz osnovnog u Apelacioni sud).

U Preporuci br. R(94) uređuju se osnove imenovanja sudija u pasusu 17, tela koja imenuju sudije i savetodavna tela u pasusu 32, kao i metode imenovanja sa konkretnim primerima pojedinih država i ostalim bitnim okolnostima. Takođe, u

---

<sup>28</sup> Definisanje zarade i naknade uslovljava jasnu distinkciju u odnosu na naknadu troškova i, konačno, druga primanja. Time se definišu i pravo na naknadu troškova i prava na druga primanja u odnosu na samu mogućnost.

<sup>29</sup> Pravosudna akademija je jedna od najmlađih institucija, koja nema ekonomsku a ni druge vidove nezavisnosti, te se propisivanje bilo kakve početne ili obavezne obuke u toj akademiji kao uslova za izbor sudija može pretvoriti u osnov za lak i efikasan politički uticaj.

okviru nezavisnosti, isto pitanje uređuje i Venecijanska komisija u Studiji br. 494/2008 – osnova imenovanja ili napredovanja, tela za imenovanje, sa pozivom i na Mišljenje KVES br. 10 o savetu sudstva. U Studiji br. 494/2008 kao zaključak se navodi: „Ukratko, stav je Venecijanske komisije da je odgovarajući metod kojim se garantuje nezavisnost sudstva taj da nezavisan savet sudstva ima odlučujući uticaj na odluke o imenovanju i karijeri sudija.“<sup>30</sup> U Mišljenju Venecijanske komisije br. 403/2006 uređuje se imenovanje sudija.<sup>31</sup>

## **2. Postupak za izbor sudija**

Do sada je u tom postupku sproveden najveći uticaj na pravosuđe, te toj grupi odredaba treba posvetiti posebnu pažnju. Političke vlasti su direktno uticale na pravosuđe time što su određivale ko će suditi. Izmene Ustava nisu dovele do depolitizacije pravosuđa (instalirani su novi kanali uticaja na izbor) te shodno međunarodnim standardima, uz uporednopravnu analizu, treba predložiti rešenja (vezati ih i za izmenu Zakona o VSS). U svakom slučaju, naglasak treba da bude na javnosti rada u postupku izbora, kriterijumima za izbor, mogućnosti podnošenja tužbe u upravnom sporu, ali i ustavnoj žalbi.

## **3. Zakletva sudije i stupanje na funkciju**

U ovom delu je, shodno izmenama Ustava, neophodno izvršiti izmenu da se zakletva ne polaže pred predsednikom Narodne skupštine. U vezi sa tim, na primer u Zakonu o sudskom savjetu i sudovima Crne Gore, u članu 11, propisano je da sudija polaže zakletvu pred Sudskim savjetom.

## **Ad. 4 Prestanak sudijske funkcije**

Ova grupa odredaba mora na jasan način da reguliše status sudija, predviđanjem taksativno svih osnova za prestanak sudijske funkcije i razloga za razrešenje. To je neophodno kako bi se otklonio stalni pritisak na rad sudija i onemogućila zloupotreba u tumačenju pravnih standarda. Takođe, sudiji je neophodno omogućiti i pravo na pravnu zaštitu, to jest da na odluku VSS-a, osim onog što je predviđeno, može da izjavi i ustavnu žalbu.

---

<sup>30</sup> Studija Venecijanske komisije br. 494/2008, pasus 32, u okviru člana 3.

<sup>31</sup> <https://rm.coe.int/3-coe-venice-commission-and-cm-documents-serbian/1680a11de3>, str. 161.

Član 57 je neophodno uskladiti sa Amandmanom X – nastupanje zakonom propisanih uslova gubitkom državljanstva Republike Srbije; osnovi za prestanak sudijske funkcije; žalba US koja ne isključuje pravo na ustavnu žalbu

### ***1. Razrešenje sudija (čl. 62–68)***

Ovo je potencijalno jedna od najneuralgičnijih tačaka. U svakom slučaju, model razrešenja treba uskladiti sa Amandmanom X – „Sudija se razrešava ako bude osuđen za krivično delo na kaznu zatvora od najmanje šest meseci ili ukoliko je u disciplinskom postupku utvrđeno da je učinio težak disciplinski prekršaj koji, prema oceni Visokog saveta sudstva, ozbiljno šteti ugledu sudijske funkcije ili poverenju javnosti u sudove.“

Shodno Preporuci br. R(94)12 Komiteta ministara Saveta Evrope, Principi VI (2) i (3), postoji potreba da se precizno definišu prekršaji zbog kojih bi sudija mogao da bude razrešen.

Takođe je neophodno uzeti u obzir i Preporuke CM/Rec(2010)12, stavove 49 i 50 (stalnost manadata i nesmenljivost). Stav 50 glasi: „Stalni mandat trebalo bi da bude prekinut isključivo u slučajevima teškog kršenja disciplinskih ili krivičnih odredaba utvrđenih zakonom ili kada sudija više ne može da obavlja sudijske funkcije.“ Osim toga, u članu 5 Evropske povelje o statutu (zakonu) za sudije navodi se: „Ako sudija prekrši neku od dužnosti izričito propisanih statutom, može mu/joj se izreći sankcija jedino na osnovu odluke donete po predlogu, preporuci ili uz saglasnost tribunala ili tela, koji čini najmanje polovina izabranih sudija, u okviru postupka uz potpuno poštovanje prava na saslušanje stranaka, u kome sudija protiv koga se postupak vodi mora imati pravo na zastupnika. Zakonom se predviđaju sankcije koje se mogu izreći, a prilikom njihovog izricanja primenjuje se načelo srazmernosti. Odluka izvršnog organa, tribunala, odnosno tela koje izriče sankciju, kao što se ovde predviđa, podložna je ispitivanju od više sudske instance.“

Shodno tome, i postupak bi morao da bude usklađen sa pravom na pravično suđenje iz Konvencije o ljudskim pravima.

## **Ad. 5 Predsednik suda**

Veliki broj predsednika sudova je pod direktnim uticajem političkih vlasti i posredstvom njih se vrši najčešći direktni uticaj na nezavisnost sudija. Uticaj je usmeren na to kako će sudije suditi i presuditi i, zavisno od toga, koje će pogodnosti i beneficije imati u sudu, odnosno na koji način će biti „kažnjeni“. Kako izbor predsednika sudova od VSS-a neće otkloniti uticaj političkih vlasti na predsednike sudova, očekivano je da će taj kanal uticaja i dalje funkcionisati zbog

čega treba posvetiti posebnu pažnju toj grupi odredaba zakona. Predloge treba dati oslanjanjem na analizu zakonskih rešenja iz nama sličnih država i međunarodnih pravnih standarda (na primer, Mišljenje KVES br. 19)<sup>32</sup>

Treba razmotriti i ulogu sudsko-upravnih saveta; uslove za izbor predsednika sudova (član 69 Zakona); da li, osim propisanih uslova, treba odrediti koliko godina se kandidat mora nalaziti na sudijskoj funkciji u tom sudu (kako bi se sprečilo da bude izabran u taj sud odmah po postavljanju za predsednika); trajanje funkcije (član 72) treba uskladiti sa Amandmanom XV (bira VSS na pet godina bez mogućnosti ponovnog izbora); vršilac funkcije predsednika suda (čl. 73) jedan je od dosadašnjih uspešnih mehanizama kojima je obezbeđivana odanost predsednike sudova, pa treba razmotriti da li ta funkcija uopšte treba da ostane – u svakom slučaju oročiti da ne može biti duža od šest meseci bez mogućnosti određivanja novog vršioca funkcije; brisati da predsednik suda ne ide u penziju ako je u toku mandata navršio radni vek (do sada to bio mehanizam obezbeđivanja odanih i poslušnih predsednika); brisati iz čl. 76, st. 3, prema kojem se postupak za razrešenje pokreće na predlog ministra nadležnog za pravosuđe (suprotno principima vladavine prava – mešanje izvršne vlasti u sudsku); kad je reč o odluci o razrešenju (čl. 77), treba obezbediti istu pravnu zaštitu i garancije kao za sudije; kad je reč o predsedniku Vrhovnog suda (čl. 79), rešenje treba uskladiti sa Amandmanom XV, u kojem se predviđa da ga bira VSS na pet godina, bez mogućnosti ponovnog izbora.

## **Ad. 6 Posebne odredbe o sudiji porotniku**

Uslovi za imenovanje (čl. 81) – diskutabilna primena u praksi diskvalifikujućeg uslova – „niti politički delovati na drugi način“ – kao što je već objašnjeno za sudije – moguće su zloupotrebe, jer je reč o neodređenom terminu; postupak i imenovanje (čl. 82) – ne na predlog ministra nadležnog za pravosuđe; postupak mora da bude javan, transparentan, sproveden po prethodno jasno utvrđenim kriterijumima, treba da mu prethodi konkurs, uz obavezno pribavljanje mišljenja sednice svih sudija za koji se bira; udaljenje sa funkcije (čl. 86) – kao za sudije; prestanak funkcije (čl. 86) – ista pravna zaštita kao i za sudije.

Za sudije porotnike i specijalizovane sudije pogledati i Mišljenje KVES br. 15, čiji je fokus na specijalizaciji sudija, ali se posredno zaključuje i o sudijama koje nisu stručne.

---

<sup>32</sup> <https://rm.coe.int/ccje-opinion-no-19-serbian/1680a1caa9>

## **Ad. 7 Disciplinska odgovornost sudija**

Predloge rešenja treba osmisliti shodno usvojenim standardima, ali i mišljenjima i preporukama relevantnih organa. U svakom slučaju treba razmotriti mogućnost uvođenja novog disciplinskog prekršaja – „vršenje uticaja na sudiju u vršenju sudijske funkcije“ (kako bi se sprečio uticaj predsednika sudova, odnosno u okviru pravosuđa)

Treba razgraničiti disciplinsku od etičke odgovornosti.

U tom smislu se i u u pasusu (članu) 18 Magna Carta sudija navodi: „Delovanje sudija treba da bude vođeno deontološkim načelima, koja se razlikuju od disciplinskih pravila. Njih će izraditi same sudije i ona će biti uključena u njihovu obuku.“ Takođe, poseban deo je posvećen Etičkim kodeksima koje donose sudije, te se, između ostalog, u Mišljenju KVES br. 3, pasus 43, član 2, navodi: „Druge zemlje, kao što su Estonija, Litvanija, Ukrajina, Moldavija, Slovenija, Češka Republika i Slovačka, imaju 'kodekse sudijske etike' ili 'principe ponašanja' usvojene od skupština sudija, koji se razlikuju od disciplinskih pravila.“

Treba predvideti i pravnu zaštitu u skladu sa članom 6 Magna Carta sudija. Disciplinski postupak se mora voditi pred nezavisnim telom, uz mogućnost obraćanja sudu.<sup>33</sup>

U delu Preporuke br. R(94)12, pasus 32, koji nosi naziv „Tela koja imenuju sudije i savetodavna tela“, pominje se da bi takva tela, između ostalog, trebalo da budu nadležna za disciplinsku odgovornost sudija. Disciplinske mere su uređene u pasusu 57 Mišljenja KVES br. 1, sa pozivom na Preporuku br. R(94)12.

Dalje, u Mišljenju KVES br. 3 uređuju se pitanja koja se odnose na ponašanja sudija (etika, nespojivo ponašanje i nepristrasnost) i, s tim u vezi, disciplinsku odgovornost. Pod tačkom B u članu 4 pravi se razlika između krivične, građanske i disciplinske odgovornosti. U tom delu je detaljnije uređena disciplinska odgovornost sudija, sa konkretnim primerima u nekim zemljama. U Izveštaju o slobodi izražavanja za sudije navodi se, na osnovu primera različitih zemalja, kakvo ponašanje sudija povlači disciplinsku odgovornost.<sup>34</sup> Takođe,

---

<sup>33</sup> U pasusu 72 Mišljenja KVES br. 3 navodi se: „U nekim zemljama prvostepeno disciplinsko telo je najviše sudsko telo (Vrhovni sud). KVES smatra da organizacija disciplinskog postupka u svakoj zemlji treba da omogući pravo na žalbu na odluku prvostepenog tela (posebnog tela, tribunala ili suda) sudu.“

<sup>34</sup> Primer Hrvatske se navodi u pasusu 17 Izveštaja: „U skladu sa Zakonom o Državnom sudbenom vijeću, kršenje obaveze čuvanja službene tajne vezano za vršenje sudijskih dužnosti, a koje šteti ugledu suda ili sudijske funkcije, smatra se osnovom za disciplinski postupak.“ U Nemačkoj je kažnjiva povreda službene dužnosti osnov za pokretanje

političko delovanje sudije je razlog za disciplinsku odgovornost, a i Eksplanatorni memorandum sadrži odredbe o tome u poglavlju VII.

---

disciplinskog postupka. Očuvanje dostojanstva sudijske profesije jeste obaveza sudije, čije nepridržavanje povlači mogućnost disciplinske odgovornosti u Rusiji itd. <https://rm.coe.int/3-coe-venice-commission-and-cm-documents-serbian/1680a11de3>, str. 143