

cepris

Centar za pravosudna istraživanja

POLAZNE OSNOVE ZA USVAJANJE ZAKONA O UREĐENJU SUDOVA



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 UREĐENJU SUDOVA

Autorka:

Vida Petrović Škero, sudija u penziji, nekadašnja predsednica Vrhovnog suda Srbije,
članica CEPRIS-a

Autorke-saradnice:

Gordana Mihailović, advokatica, nekadašnja sudija i predsednica Drugog
opštinskog suda u Beogradu, članica CEPRIS-a

Ana Zdravković, doktorantkinja na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu
sa položenim pravosudnim ispitom, 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 reprodukovana, 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

Načela	4
Spoljašnje uređenje sudova	5
Nadležnost sudova.....	9
Nadležnost Vrhovnog suda.....	9
Unutrašnje uređenje sudova.....	11
Sudska uprava.....	11
Pravosudna uprava.....	13
Prelazne i završne odredbe	15

POLAZNE OSNOVE ZA USVAJANJE ZAKONA O UREĐENJU SUDOVA

Donošenje ustavnih amandmana kojima su izvršene ustavne promene u regulisanju sudske grane vlasti nametnulo je obavezu države da se izvrši promena i usklađivanje normi koje čine sadržinu Zakona o uređenju sudova. Polazne osnove za izmene sačinili su eksperti Centra za pravosudna istraživanja (CEPRIS), uz okvir koji se odnosi na ustavno uređenje pravosuđa, činjenicu da je *ratio* usvojenih ustavnih amandmana na ustavne odredbe otklanjanje neprimerenog uticaja druge dve grane vlasti na sudsku vlast, kao i da je iskazan i prihvaćen politički stav „da ustav nije toliko bitan, samo je osnov za zakon“. Zato je obaveza države da zakonskim tekstom reguliše garancije nezavisnosti sudstva koje moraju biti i funkcionalne i finansijske.

Metodološki pristup je određen tako što je praćena sistematizacija još uvek važećeg Zakona o uređenju sudova, navođenjem ključnih pitanja koja moraju biti regulisana donošenjem novog zakona, sa konkretnim predlozima i obrazloženjima. Razmatrano je koje su nužne promene zbog usvojenih ustavnih amandmana, preporuke Venecijanske komisije koje su date u celokupnom procesu izmena Ustava¹, stav teorije, preporuke Komiteta ministara Saveta Evrope², mišljenja konsultativnog veća evropskih sudija³ i, najvažnije, stepen stvarnih potreba i mogućnosti sudstva za izmenu nacionalnog pravosuđa.

¹ Naročito Mišljenje Venecijanske komisije o Ustavu usvojeno 17–18. marta 2007, Mišljenje Venecijanske komisije o Nacrtu amandmana od 25. juna 2018; Mišljenje Venecijanske komisije o Nacrtu amandmana od 18. oktobra 2021. i Hitno Mišljenje Venecijanske komisije od 24. novembra 2021. godine

² Naročito Preporuka CM/Rec(2010)12 Komiteta ministara Saveta Evrope državama članicama o sudijama: nezavisnost, delotvornosti odgovornost usvojena 17. novembra 2010. i Preporuka broj R (94)12 Komiteta ministara o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija usvojena 13. oktobra 1994.

³ Naročito Mišljenje br. 15(2012) o specijalizaciji sudova, Mišljenje br. 17(2014) o vrednovanju rada sudija, kvalitetu pravde i poštovanju nezavisnosti sudija, Mišljenje br. 18(2015) o položaju sudske vlasti i njenom odnosu sa dugim granama državne vlasti u modernoj demokratiji, Mišljenje br. 19(2016) o ulozi predsednika sudova, Mišljenje br. 20(2017) o ulozi sudova u jednoobraznoj primeni prava i Mišljenje br. 22(2019) o ulozi sudijskih pomoćnika.

Načela

U prvoj glavi važećeg Zakona, kao ni u usvojenim amandmanima nije izričito određen položaj sudske vlasti. Postojala je stalna dilema da li su nosioci te grane vlasti sudovi ili sudije. Ustavom je bio utvrđen položaj zakonodavne i izvršne vlasti, predsednika države, a amandmanima je regulisan položaj tužilaštva, ali i dalje nije definisan položaj sudske vlasti. Stoga bi prvim članom Zakona trebalo odrediti položaj sudske vlasti, i to tako što će se, kao najbitnija, naglasiti načela samostalnosti i nezavisnosti sudova u obavljanju njihove delatnosti i ukazati na to da je najvažnija uloga sudova da obezbeđuju vladavinu prava i da utvrđuju kako će sudska vlast ostvarivati taj zadatak i koje su bitne determinante položaja sudske vlasti.

Predlog sadržine ovoga člana preuzet je iz modela ustavnih amandmana koji je izradio CEPRIS:

„Nosioci sudske vlasti su sudovi. Sudovi su samostalni i nezavisni u svom radu. Sudska vlast obezbeđuje vladavinu prava stručnom primenom pravnih normi na nepristrasan, pravičan i efikasan način.

Sudska vlast je jedinstvena na teritoriji Republike Srbije.

Sudske odluke se donose u ime naroda.“

Kada se govori o sudskoj vlasti, postojeći član 1. stav 2. mora se uskladiti sa Amandmanom VI, a član 3. stav 3. mora se uskladiti sa Amandmanom IV, stav 4.

Na osnovu nejasne formulacije člana 5. stava 1. zaključuje se da ne postoje razlozi za moguće isključenje, odnosno izuzeće sudije da postupa u dodeljenom predmetu, zbog čega se taj član mora izmeniti. Predlog je da stav 1. dopuni rečima:

„osim kada je to predviđeno zakonom“ i da stav 1. postane stav 2, a da stav 2. postane stav 1.

Mnogo bi delotvornija i jasnija bila odredba koja bi glasila:

„Sudijama se predmeti u rad raspoređuju prema unapred utvrđenim pravilima.“

Javnost kao načelo nije Zakonom regulisana na odgovarajući način. Ogleda se samo u suđenju, što nije dovoljno određenje. Kontinuirani gubitak poverenja građana u sudstvo i loša komunikacija sa medijima pokazuju da postoji potreba da sudski sistem prihvati značaj i ulogu medija i obezbedi im objektivno izveštavanje. Razvoj demokratije podrazumeva da građani dobijaju odgovarajuće

informacije o radu sudstva. Bitno je stvoriti zakonski okvir koji će obezbediti da se sudski sistem otvori i da se građani tako upoznaju sa njegovim radom, funkcijom i značajem, što bi sudske postupke učinilo transparentnijim, u granicama ustavnih i zakonskih mogućnosti. Bilo bi nužno dopuniti sadržinu ovoga načela i utvrditi da je:

„Raspravljajanje pred sudom i objavljivanje sudskih odluka su javni i mogu se ograničiti u skladu sa Ustavom i zakonom.

Javnost se mora redovno obavestavati o radu sudskog sistema.“

Javnost treba što više informisati o prirodi, nadležnostima, zakonskim ograničenjima i složenosti sudijskog rada da bi se stvorio sistem koji bi sprečavao pravljenje grešaka u medijskim izveštajima. Sudije moraju imati nadzornu ulogu nad portparolima suda ili drugim licima koja su u sudovima zadužena za komunikaciju sa javnošću kada se izveštava o predmetima u kojima te sudije postupaju.

Mora se uočiti da se ni ustavnim amandmanima, kao ni zakonom, ne regulišu naknada zarade i finansiranje sudstva, koji su bitan kriterijum koji jemči njegovu materijalnu nezavisnost. Stoga bi načelne odredbe Zakona trebalo dopuniti članom kojim se regulišu plate sudija i budžet sudova i Visokog saveta sudstva. Konkretan predlog je da član glasi:

„Plate sudija se određuju zakonom i ne mogu se smanjivati, osim u slučaju opšteg smanjenja plata u javnom sektoru usled ekonomske krize.

Sudovi i Visoki savet sudstva imaju svoj budžet.“

Zabrana smanjenja plata sudijama odnosi se na situaciju kada se one u javnom sektoru smanjuju samo sudijama, a ne i na smanjenje plata sudijama koje prati opšte smanjenje plata u javnom sektoru usled ekonomske krize (Sud Evropske unije regulisao je takvo ponašanje države u svojoj odluci o smanjenju plata sudijama u Portugaliji 2018. godine).

Spoljašnje uređenje sudova

Sudovi su ustavnim amandmanima samo najopštije podeljeni na sudove opšte i posebne nadležnosti. Tako je urađeno iako je Venecijanska komisija sugerisala da to nije dobro rešenje, posebno zbog lošeg iskustva koje je Republika Srbija imala sa opštim reizborom koji je sproveden 2010. godine, nakon zakonske promene imena sudova, uz obrazloženje da je reč o novoj vrsti sudova. Posebno je označen samo Vrhovni sud, umesto ranijeg Vrhovnog kasacionog suda. Tako je razrešena dilema,

koja je rešavana skoro pre jednog veka, o tome da li će sud imati samo kasacionu nadležnost najvišeg, kasacionog suda ili će to biti vrhovni sud sa jasnim ovlašćenjem da potvrđuje, ukida i preinačava sudske odluke. Tada je prihvaćeno rešenje da to bude vrhovni sud. Da bi se izbegle nove zloupotrebe zbog pozitivne promene naziva najvišeg suda u zemlji i obezbedila stvarna stalnost sudijske funkcije, Ustavnim zakonom je predviđeno da sve sudije, pa sada i Vrhovnog suda, nastavljaju da obavljaju svoju funkciju nakon usvajanja ustavnih amandmana. Zbog toga u svim odredbama Zakona treba izmeniti naziv najvišeg suda Republike Srbije, koji se ponovo zove Vrhovni sud.

U nomenklaturi sudova posebne nadležnosti pobrojani su privredni i Privredni apelacioni sud, prekršajni i Prekršajni apelacioni i Upravni sud, koji je republičkog ranga, sa sedištem u Beogradu. Upravni sud može imati odeljenja izvan sedišta, u skladu sa zakonom. Takav zakonski okvir za ustanovljavanje jednog specijalizovanog suda posebne nadležnosti za rešavanje ne samo veoma velikog broja predmeta, već i veoma raznovrsnih, nije dovoljan ni sa oformljenim sudskim odeljenjima. Sudska statistika pokazuje da je godinama svaki sudija opterećen sa više od hiljadu predmeta. Složenost i raznolikost materije koju sudije treba da rešavaju zahteva i dodatnu specijalizaciju, koja ne može da se sprovede u njegovim okvirima. Sve to izaziva neefikasnost i gubitak kvaliteta rada tog neophodnog suda, veoma bitnog za funkcionisanje demokratske države.

Iz postojeće organizacije upravnog sudstva proizašli su mnogi nedostaci, koji su se povećavali, između ostalog, i stalnim proširenjem nadležnosti bez sistemskog praćenja potrebe za kadrovima, dovodeći u pitanje ostvarivanje toliko željenih evropskih standarda, zbog kojih se naš upravni spor prvobitno i menjao. Kao posledica te lančane reakcije javila se i jednostепенost upravnog spora, usled koje je postalo upitno i ostvarivanje prava na pravno sredstvo – koje je takođe garantovano Ustavom Republike Srbije:

„Svako ima pravo na žalbu ili drugo pravno sredstvo protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu.“

Rezultat je jasan: naše upravno sudstvo nije organizovano na odgovarajući način. Osnivanjem Upravnog suda željena i planirana reforma upravnog spora nije mogla uspešno da se dovrši. Naprotiv, čini se da smo, deceniju kasnije, bliži njenom početku nego kraju.⁴

Jasno je da je neophodno osnovati veći broj upravnih sudova kao prvostepenih i jedan upravni apelacioni sud. Struka, predsednik i sudije Upravnog

⁴ Ratko S. Radošević, Reforma upravnog spora: novi pokušaji – stari problemi, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu* 3/2020, 1105.

suda smatraju da treba osnovati četiri prvostepena suda, u Beogradu, Novom Sadu, Nišu i Kragujevcu, sa potrebnim brojem sudija. Reforma te vrste sudova mora da bude dvojaka i da se zajednički sprovodi. Ponovo se mora tačno utvrditi šta će biti predmet upravnog spora i na osnovu toga odrediti potreban broj sudova i sudija. Postojanje novih sudova bez potrebnog broja sudija neće doprineti ni delotvornosti ni efikasnosti vođenja te vrste sudskog postupka, u kojoj se vrši veoma važna i raznolika sudska zaštita građana. Očigledno je da država izbegava da uz ove izmene Zakona reguliše to pitanje, što nije u skladu sa potrebama građana, iako država na postojeći način ne uspeva da strankama u postupku pred upravnim sudom u svim segmentima obezbedi pravo na pravično suđenje. Sadašnja organizacija te vrste sudova ukazuje i na moguću koruptivnost, imajući u vidu da nije moguće rešiti probleme u iole razumnom roku za građane i državne organe koji donose upravne akte čija se zakonitost utvrđuje.

Realno rešenje bi bilo da se izvrši zakonska promena članova 11–15 Zakona o uređenju sudova, a da bi promena bila adekvatna, sa pozitivnim efektom za konstituisanje novih sudova i početak njihovog rada, treba ostaviti dovoljan rok, *vacatio legis*, od minimum dve godine u kome bi se sprovedla stručna diskusija u kojoj bi učestvovali predstavnici sudova, nauke i izvršne vlasti o regulisanju nadležnosti tih posebnih sudova i utvrđivanju potrebnog broja sudija, pripravnika, stručnih saradnika i savetnika te sudskog osoblja koje će moći efikasno da obavlja sudske poslove iz svoje nadležnosti. Problem se ne bi rešio ni kada bi se u Vrhovnom sudu ponovno uspostavilo upravno odeljenje kao drugostepeno. Najviši sud u Srbiji ponovo bi postao i žalbeni. Preveliki broj predmeta zahtevao bi i veliki broj sudija u Vrhovnom sudu. Sve to bi za posledicu imalo lošije vršenje osnovne nadležnosti najvišeg suda o odlučivanju po vanrednim pravnim lekovima i ujednačavanju sudske prakse. Ponovo bi bio ugrožen celokupan sudski sistem. U Vrhovnom sudu postoji specijalizovano upravno veće koje odlučuje o vanrednim pravnim lekovima protiv odluka upravnog suda i njegovih odeljenja. Apelacioni upravni sud koji bi postojao za teritoriju cele Republike bio bi republički sud, kao Apelacioni privredni i Apelacioni prekršajni sud, čija bi osnovna nadležnost bila da odlučuje po žalbama na prvostepene odluke upravnih sudova. Sada stranke nemaju pravo žalbe na presude upravnog suda, a praksa pokazuje da bi taj pravni lek u upravnom sporu trebalo ponovo uvesti. Jednostepenost u ovoj materiji je poželjna, ali imajući u vidu stanje u sudovima i potrebe građana, to bi bilo odgovarajuće rešenje za budućnost, i to ako bi istovremeno započela obuka potrebnih kadrova za upravno sudstvo kakvo se mora izgraditi.

Prednost postojanja jednog prvostepenog upravnog suda je u lakšem formiranju i ujednačavanju sudske prakse. Nedostatak, a to je mana i važećeg

sistema, i to relativno loše kompenzovana, jeste to što pravda nije decentralizovana. Odeljenja Upravnog suda nisu rešenje tog problema. Odeljenja predstavljaju fiktivnu sudsku decentralizaciju jer se, zapravo, tužbe podnose na adresi sedišta Upravnog suda u Beogradu, a onda se prema prebivalištu ili sedištu tužioca šalju u odeljenja van Beograda. Iako to nije značajno za pitanje osnivanja jednog ili više prvostepenih upravnih sudova, sudska odeljenja bi trebalo uvek izbegavati kao rešenje. Ne samo što ne predstavljaju istinsku decentralizaciju već mogu i suštinski da ugroze nepremestivost sudije, koja je garantovana članom 150. Ustava Srbije. Sudija koji je izabran u sud republičkog ranga, sa sedištem u Beogradu, u praksi može da bude premešten u odeljenje udaljeno više od dvesta kilometara od sedišta suda. To bi, teoretski, moglo da bude poluga uticaja na sudiju, a garancija nepremestivosti sudije upravo ima cilj da tako nešto onemogući. Odeljenja (ili sudijski dani van sedišta suda), eventualno, mogu da budu primerena za sudove nadležne na manjem delu teritorije, ali ne i za sudove republičkog ranga. Ako država teži istinskoj decentralizaciji sudstva, koja bi dala priliku da i buduće sudije upravnih sudova budu van Beograda, onda bi trebalo da izabere organizaciju u kojoj bi postojalo više prvostepenih upravnih sudova.⁵

Treba naglasiti da prihvatanje medijacije i u upravnim sporovima i razvoj mehanizma alternativnog rešavanja sporova može umnogome da unapredi svest javnosti o njihovom postojanju, načinu na koji funkcioniše i troškovima. Dodatna kampanja koja bi pratila reformisanje upravnog sudstva mogla bi da pomogne rasterećenju te vrste suda, a trebalo bi obezbediti i dostupan vodič za građane. Sud bi trebalo da se uključi u takvu kampanju. Broj nerešenih predmeta bi mogao da se smanji kvalitetnijom organizacijom posla.

Imajući u vidu poremećene porodične odnose, veliki broj predmeta u toj materiji, težinu i delikatnost porodičnih sporova u vezi sa decom, kao i povećan broj predmeta u materiji radnog prava, bilo bi celishodno konstituisati i sudove posebne nadležnosti za porodične odnose i sudove za radne sporove, a kao žalbene apelacioni sud za porodične odnose i apelacioni sud za radne sporove. Sudije bi po svom afinitetu konkurisale za te sudove, a ne bi ih raspoređivao predsednik suda opšte nadležnosti, i to bi obezbedilo veću posvećenost poslu i veću stručnost i razumevanje porodičnih i radnih odnosa. Predsednici tih vrsta sudova morali bi da se biraju iz redova sudija koje su specijalizovane za te vrste sporova, pa bi oni organizovali rad tih sudova u skladu sa potrebama materije porodičnih i radnih odnosa. Posebni sudovi bi bili efikasniji u komunikaciji sa ustanovama značajnim za postupanje u tim vrstama sporova.

⁵ Dobrosav Milovanović, Vuk Cucić, *Reforma upravnog sudstva*, *Pravni život* 10/2016, 153–155.

U tim sudovima bi se organizovala odeljenja za medijaciju, što bi, s jedne strane, obezbedilo da medijacija u toj vrsti sporova bude besplatna, da se radi u okviru državnog organa, što je građanima vrlo bitno jer imaju veće poverenje. Time bi se sudovi rasterećivali, a samim tim bi se medijacija popularisala i uvodila u pravni sistem zahvaljujući rezultatima koje bi postigla. U sistematizaciji radnih mesta bilo bi mesta i za psihologe, a ne samo za pravnike, koji bi se uključili u rad odeljenja za medijaciju.

Pitanje koliko bi bilo takvih prvostepenih sudova rešilo bi se nakon sveobuhvatne javne diskusije sa potrebnom analizom, zbog čega bi bilo neophodno omogućiti dovoljan *vacatio legis*.

Nadležnost sudova

Kada je reč o nadležnostima apelacionih sudova, treba detaljnije navesti koje aktivnosti i na koji način se sprovode sa ciljem ujednačavanja sudske prakse. Sadašnji sporazum apelacionih sudova o organizovanju i vremenu održavanja zajedničkih sednica 2021–2025. godine treba da dobije zakonski osnov. U tom smislu treba dopuniti član 24. stav 3. Zakona o uređenju sudova. Bilo bi celishodno da se zakonom propiše donošenje poslovnika o radu odeljenja sudske prakse.

Nadležnost Vrhovnog suda

Odluke Vrhovnog kasacionog suda o ujednačavanju sudske prakse, naročito u vezi sa velikim brojem sporova građana i banaka u poslednje vreme, i problemi koje su takve odluke donele, očigledno pokazuju da se zakonski tekst koji se odnosi na nadležnost najvišeg suda izvan suđenja mora učiniti jasnijim. To je klasičan primer kada zakonodavac mora reagovati da bi se otklonile sporne situacije u kojima sudovi gube autoritet kod građana.

Posledica nejednake sudske prakse je pravna nesigurnost građana jer se u jednakim pravnim situacijama donose različite odluke. Sud je dužan da pruži argumente zbog kojih je doneo baš takvu odluku. Ako ih nema, može se shvatiti da je sudovi imaju različitu praksu u istoj situaciji. U žalbenom postupku drugostepeni sud iznetim razlozima može ispraviti eventualnu manjkavost razloga obrazloženja iz prvostepene presude. Vrhovni sud kao revizioni odgovoran je za argumentaciju nižestepenih sudova. Normalno je da građani očekuju da se spor reši primenom merodavnog prava. Nije obrazložena presuda ona koja samo ima označen deo koji se zove obrazloženje, ono mora da sadrži validne pravne razloge, argumente za utvrđeno činjenično stanje. Sudska odluka je arbitrna kada je bez obrazloženja i kada se stiče utisak da je sudska praksa

nejednaka. Evropska konvencija o ljudskim pravima nema cilj da članom 6, kojim se reguliše pravo na pravično suđenje, garantuje pravičan ishod postupka već da procedura koja je dovela do ishoda postupka bude pravična.

Imajući u vidu sve veći broj kršenja ovoga prava, očigledno je da se sudijama mora obezbediti kontinuirana obuka da bi mogli adekvatno da primene zakon i da se ne može insistirati na obezbeđenju razumnog roka bez poštovanja ostalih segmenata prava na pravično suđenje. Osim toga, sudovi moraju građanima adekvatno da obrazlože svoje odluke. Adekvatnost obrazloženja ne zavisi od njegove obimnosti već od toga da li su izneti validni argumenti kojima će se odgovoriti na sva sporna pitanja koja su iznele obe strane.

Vrhovni sud prevashodno ima ulogu da razreši sukobe u sudskoj praksi i da obezbedi ujednačenu i jednoobraznu primenu prava, kao i da prati razvoj prava u sudskoj praksi. Stvaranje prava *in abstracto* u obliku obavezujućih izjava o tumačenju ili opštih mišljenja usvojenih na plenarnim sednicama Vrhovnog suda, uz prihvatanje da mogu da imaju pozitivan uticaj na ujednačenost sudske prakse i pravnu sigurnost, izaziva zabrinutost za pravilnu ulogu sudstva u sistemu podele državne vlasti. Ako je Vrhovni sud iznad određenih predmeta, to može biti u koliziji sa načelom nezavisnosti sudova, a može se smatrati i da zauzimanjem nekih načelnih stavova sudska vlast zadire u zakonodavnu. Kada sud odluči da odstupi od ranije sudske prakse, trebalo bi da to jasno iznese u svojoj presudi. Iz obrazloženja bi trebalo da sledi da sudija zna da je postojeća sudska praksa po tom pitanju različita i trebalo bi temeljno da objasni zašto ranije zauzet stav nije primenjen. Imajući sve to u vidu, posebno je bitan odgovarajući sistem izveštavanja o sudskoj praksi Vrhovnog i apelacionih sudova. Stoga član 31. stav 1. treba dopuniti tako da glasi:

„Vrhovni sud svojim sudskom praksom obezbeđuje jedinstvenu sudsku primenu prava i jednakost stranaka u sudskim postupcima...“

Bilo bi najcelishodnije da se jedan poseban član Zakona posveti obezbeđenju jedinstvene primene prava u sudskoj praksi.

Mišljenje Konsultativnog veća sudija br. 20(2017) o ulozi sudova u jednoobraznoj primeni prava zaključuje da je najznačajnije da pri najvišem sudu postoje mehanizmi kojima se rešavaju nedoslednosti toga suda. Takvo rešenje postoji u članu 43. stavovima 2. i 3. Zakona o uređenju sudova, kojim je predviđeno da se sednica odeljenja saziva ako se između pojedinih veća pojavi nesaglasnost u primeni propisa ili ako jedno veće odstupa od pravnog shvatanja koje je prihvatilo u svojoj praksi ili od pravnog shvatanja koje su prihvatila sva veća. Tada pravno shvatanje usvojeno na sednici odeljenja obavezuje sva veća u sastavu odeljenja. Očigledno je uspostavljen delotvoran mehanizam koji se ne sme zloupotrebljavati. Donosi se

pravno shvatanje koje je obavezujuće samo za sva veća u odeljenju Vrhovnog suda i koje mora biti adekvatno obrazloženo, kao i sudska odluka Vrhovnog suda u kojoj se mora obrazložiti promena stava suda. Ujednačena primena prava obezbeđuje jednakost pred zakonom i pravnu sigurnost u državi vladavine prava. Imajući u vidu već bogatu praksu Evropskog suda za ljudska prava koja se odnosi na našu državu, nužno je da se i te presude redovno objavljuju na posebnoj veb-strani Vrhovnog suda. Da bi se ta obaveza redovno izvršavala, njeno izvršenje će kontrolisati predsednik suda ili lice na koje on prenese to ovlašćenje. Jednoobrazna primena prava ujedno jača percepciju javnosti o pravičnosti i pravdi. Stoga bi u član 33. trebalo dopuniti stavovima 3. i 4, koji glase:

„Sve presude Evropskog suda za ljudska prava donete protiv Republike Srbije objavljuju se na veb-stranici Vrhovnog suda.

Predsednik Vrhovnog suda kontroliše izvršenje tih obaveza suda.“

Unutrašnje uređenje sudova

Celishodnije je da o prigovoru sudije na godišnji raspored odlučuje Visoki savet sudstva, kome se prigovor neposredno i podnosi. Na isti način treba da se postupa i kada prigovor podnosi sudija Vrhovnog suda. Propisane rokove ne bi trebalo menjati jer se mora hitno odlučivati s obzirom na potrebu organizovanja rada u sudu. U tom kontekstu treba izmeniti član 34. stavove 3. i 4.

Sudska uprava

Načelo podele vlasti je samo po sebi garantija nezavisnosti sudstva. Svi sudovi u okviru sudstva moraju voditi računa da ne izađu izvan granica zakonitog područja za vršenje sudske vlasti. Ministarstvo pravde ne sme uticati na upravljanje sudovima posredstvom predsednika sudova i pravosudne inspekcije. Parlamentarni odbori ili oformljene anketne komisije ne bi trebalo da se mešaju u istrage ili suđenje. Da bi se to ostvarilo, neophodno je što kvalitetnije razgraničiti nadležnosti Ministarstva pravde i Visokog saveta sudstva i u vezi sa poslovima sudske uprave, vršenjem nadzora nad radom sudova, utvrđenim obavezama nakon izvršenog nadzora i donošenjem Sudskog poslovnika.

Stoga treba što preciznije utvrditi poslove koje, osim statistike, vrši sudska uprava i sadržinu člana 51. stava 1. dopuniti navođenjem da sudska uprava vodi i:

„evidencije o radu suda i sudija; poslove obezbeđenja funkcionisanja informacionog sistema; poslove obaveštavanja javnosti o radu suda i

informacijama od javnog značaja; poslove komunikacija sa drugim sudovima, ustanovama, pravnim licima i civilnim organizacijama; poslove u vezi sa ostvarivanjem prava i obaveza sudija i sudskog osoblja; donošenje opštih i pojedinačnih akata u vezi sa radnim odnosom i druge opšte akte kojima se uređuje rad suda; obezbeđenje stručnog usavršavanja i obuke sudija i sudskog osoblja; poslove upravljanja sudskim zgradama koje se dodeljuju sudu na korišćenje; poslovi naplate sudskih taksi i druge poslove u vezi sa unutrašnjom organizacijom i poslovanjem suda određene zakonom ili opštim aktom.“

Uloga i delatnost predsednika suda trebalo bi da se ogleda u predstavljanju suda i sudija i obezbeđenju delotvornog funkcionisanja suda, što podrazumeva i obezbeđenje i poboljšanje načina pružanja usluga građanima, kao i u vršenju funkcija koje su u njegovoj nadležnosti po Ustavu i zakonu. Predsednik uvek mora da bude zaštitnik nezavisnosti i nepristrasnosti sudija i mora da se izbegava koncentracija njegovih funkcija. Predsednici imaju obavezu da daju savet nadležnim institucijama o vrsti obuka koje su potrebne sudijama, saradnicima i sudskom osoblju suda čiji je predsednik. Predsednik suda je odgovoran za komunikaciju sa javnošću i ima osnovnu ulogu u ostvarenju prava građana da im se pruže neophodne informacije o funkcionisanju suda, kao i ostvarenju prava na pravično suđenje, prava na poštovanje privatnosti i porodičnog života svih učesnika u postupku. Sudije ne smeju da budu izložene pritisku predsednika suda kada sude i donose sudske odluke. Predsednici u sudovima sa manjim brojem sudija nastavljaju da sude u predmetima koje dobijaju po pravilu za dodelu predmeta koje važi za sve sudije. Oni su ovlašćeni da prate dužinu trajanja sudskih postupaka i da preuzimaju radnje u skladu sa zakonom, kako bi se ubrzale sudske radnje kada je to potrebno. Predsednici su odgovorni za upravljanje rada suda, pa stoga i za organizovanje zaposlenih u sudu. Predsednici sudova mogu da imaju, naročito u većim sudovima, „menadžere suda“ na koje prenose deo svojih ovlašćenja, posebno u upravljanju infrastrukturom. I rad predsednika se vrednuje na sličan način kao rad sudija, pa se i njemu moraju obezbediti garantije nezavisnosti. Predsednik pojedine poslove može poveriti zameniku, kojih u sudu može biti i više.

Radi delotvornijeg rada predsednika, član 52. stav 1. treba dopuniti rečenicom:

„Svoja prava i obaveze predsednik vrši u skladu sa Ustavom i zakonom i stara se o sprovođenju Sudskog poslovnika.“

Član 54. stav 3. treba dopuniti rečenicom:

„Na osnovu dobijenog izveštaja, ukoliko su utvrđene nepravilnosti u radu uprave nižestepenog suda, predsednik može preduzeti mere koje su u njegovoj nadležnosti radi njihovog otklanjanja.“

Odredbu člana 55. stava 1. treba dopuniti tako što će se utvrditi obaveza predsednika da o preduzetim merama po pritužbi *„treba da obavesti i sudiju na koga se pritužba odnosi“*.

„Nepostupanje u ostavljenom roku predstavlja nesavestan rad predsednika suda.“

„Evidenciju o osnovanim pritužbama za svakog sudiju na kraju godine uprava suda dostavlja Visokom savetu sudstva, radi unošenja u lični list sudije.“

Član 57. stav 3. treba promeniti i mogao bi da glasi:

„Merila za određivanje broja sudskog osoblja utvrđuje Visoki savet sudstva uz pribavljanje mišljenja ministra nadležnog za poslove pravosuđa.“

Sadašnjom zakonskom regulativom predviđeno je da merila za određivanja broja sudskog osoblja utvrđuje ministar nadležan za poslove pravosuđa. U praksi se pokazalo da takvo rešenje nije bilo ni delotvorno ni efikasno. Zbog čestih promena u obimu posla na teritoriji suda za koju je traženo povećanje broja ili popunjavanje upražnjenih mesta sudskog osoblja odluke nisu donošene na adekvatan način. Povremeno se dešavalo naglo i veliko povećanje broja predmeta. Predmeti mogu relativno lako da budu premeštani iz jednog u drugi sud, koji u tom trenutku nema tako veliki obim posla, ali stranke u postupku imaju pravo da predmeti po pravilu budu rešavani na relativno malo udaljenom mestu. Da li je povećanje obima posla u sudu trajno ili povremeno i kako utvrditi kriterijume za određivanja potrebnog broja sudskog osoblja koji će omogućiti funkcionisanje suda u razumnim rokovima, lakše je rešiti u sudskom telu čiji je sastav takav da će moći bolje da prepozna probleme i reši ih na brz i odgovarajuć način. Kako određivanje merila zadire i u budžetske probleme, razumno je da ministar pravde treba da da svoje mišljenje za predložena merila pre nego što budu usvojena.

Pravosudna uprava

Poslove pravosudne uprave vrše Visoki savet pravosuđa i ministarstvo nadležno za pravosuđe. Nužno je što preciznije utvrditi koje poslove vrši svaki

od tih organa da bi se dosledno ostvario princip podele vlasti i stvorili uslovi za zaštitu nezavisnosti pravosuđa. Predlog bi bio da se izmeni član 70. stavovi 3. i 4. Zakona tako da glase:

„Poslovi pravosudne uprave koji vrši Visoki savet sudstva su: stara se o samostalnosti i nezavisnosti sudija; utvrđuje potreban broj sudija i sudija porotnika; bira predsednika Vrhovnog suda, predsednike sudova, sudije i sudije porotnike i odlučuje o prestanku njihove funkcije; imenuje i razrešava članove disciplinskih organa; odlučuje o pravnom leku o izboru sudija zbog povrede pravila procedure; odlučuje o premeštanju i upućivanju sudija; odlučuje o imunitetu i nespojivosti vršenja drugih poslova sa sudijskom funkcijom; odlučuje o žalbama izjavljenim na odluke disciplinske komisije; ima pravo da prelaže zakone i daje mišljenje o predlozima zakona i važećim zakonima koji se odnose na status sudija i rad sudova; predlaže budžetska sredstva za rad Visokog saveta sudstva i sudova i samostalno raspolaže tim sredstvima; vrši nadzor nad namenskim korišćenjem budžetskih sredstava i nad finansijskim i materijalnim poslovanjem sudova; donosi Etički kodeks sudija i bira Etički odbor sudija; donosi Sudski poslovnik po prethodno pribavljenom mišljenju nadležnog ministarstva; donosi kriterijume za izbor i napredovanje sudija; vrednuje rad sudija i predsednika sudova; vodi lične listove sudija, sudija porotnika i sudskog osoblja; utvrđuje opšte smernice za unutrašnje uređenje sudova; utvrđuje merila za utvrđenje potrebnog broja sudskog osoblja; donosi uputstva za sastavljanje izveštaja o radu sudova; razmatra polugodišnje i godišnje izveštaje o radu sudova; daje saglasnost na Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u sudu; vrši nadzor nad postupanjem u predmetima u propisanim rokovima i postupanjem po pritužbama i predstavkama; podnosi Narodnoj skupštini i Vladi godišnji izveštaj o radu sudova; odlučuje o programima edukacije Pravosudne akademije; odlučuje o ostalim pitanjima položaja sudija, predsednika sudova i sudija porotnika; vrši i druge poslove određene Ustavom i zakonom.“

„Poslovi pravosudne uprave koje vrši ministarstvo nadležno za pravosuđe su: praćenje rada sudova u pogledu poštovanja odredbi Sudskog poslovnika...“ Nema drugih predloga za izmene ovoga stava.

Sadržinu ličnog lista treba dopuniti i podacima o obukama koje je pohađao sudija i o osnovanim pritužbama na rad sudije (član 73. stav 1. Zakona).

Sudskim poslovnikom se propisuju unutrašnje uređenje i rad suda. U praksi su tvorci tog akta uglavnom bile sudije koje su bile zadužene za rad uprave i lica koja su radila u upravi sudova. Nelogično je da je taj akt, kojim se uređuju pravila funkcionisanja sudova, donosi ministar. Imajući u vidu nadležnost Visokog saveta sudstva, prihvatljivije je rešenje da ga donosi Savet, ali imajući u vidu koje su nadležnosti ministarstva nadležnog za pravosuđe, korisno je da se pre donošenja tog akta o njemu pribavi mišljenje tog ministarstva. Takvo rešenje obezbeđuje i ostvarenje cilja podele vlasti – da sve tri grane pružaju javne usluge i da nijedna ne deluje u sopstvenom interesu već u interesu naroda kao celine. Stoga se takvo rešenje predlaže kao adekvatnije za opšti interese sudstva i korisnika njegovih usluga, građana.

Odredbu člana 74, kojom se regulišu Sudski poslovnik, njegova sadržina i ko ga donosi, treba izmeniti u stavu 2. tako da glasi:

„Sudski poslovnik donosi Visoki savet sudstva uz prethodno pribavljeno mišljenje ministra nadležnog za pravosuđe.“

Član 75. treba izmeniti tako da glasi:

„Primenu Sudskog poslovnika nadziru Visoki savet sudstva i ministarstvo nadležno za pravosuđe.“

U predloženoj izmeni člana 76. treba da se konstatuje da se zapisnik o izvršenom nadzoru dostavlja i Visokom savetu sudstva. Kada se utvrde razlozi eventualnih nedostataka i propusta kao posledica izvršenog nadzora, mogu se pokrenuti postupci protiv odgovornih lica u skladu sa zakonom.

Prelazne i završne odredbe

Odredbama ove glave naročito treba dobro proceniti rokove u kojima zakon može delotvorno da se primenjuje, posebno u slučaju formiranja novih prvostepenih i upravnog apelacionog suda, prvostepenih porodičnih i radnih sudova i porodičnog apelacionog i radnog apelacionog suda.

Tim odredbama treba utvrditi da će posebnim zakonom biti uređeni status i položaj sudskog osoblja ili da će se ta materija regulisati izmenama i dopunama postojećeg opšteg Zakona u određenom roku.

Na ovome mestu je neophodno odrediti rokove za usvajanje svih podzakonskih akata čije je donošenje predviđeno tim zakonom, koji ne bi smeli da budu duži od šest meseci.

Uspešnost u realizaciji budućeg zakona umnogome će zavisiti od transparentnosti njegovog donošenja, broja i kvaliteta javnih diskusija u kojima, osim sudstva, mora da učestvuje i šira pravnička javnost.

S obzirom na nužnost broja izmena zbog izvršenih promena ustavnim amandmanima i već više puta vršenih izmena Zakona celishodnije bi bilo doneti nov Zakon o uređenju sudova.