

POLOŽAJ SUDIJA

PREGLED ZAKONODAVNOG OKVIRA I PRAKSE

dr Ana Knežević Bojović

SADRŽAJ

1. UVODNE NAPOMENE ANALIZA – CILJ I OBUHVAT.....	3
2. MEĐUNARODNI I EVROPSKI STANDARDI U VEZI SA POLOŽAJEM SUDIJA.....	5
3. POLOŽAJ SUDSKE VLASTI	11
4. IZBOR SUDIJA NA SUDIJSKU FUNKCIJU I NJIHOVO KARIJERNO NAPREDOVANJE ..	12
5. PREMEŠTAJ I UPUĆIVANJE SUDIJA.....	25
6. PRESTANAK SUDIJSKE FUNKCIJE	28
7. VREDNOVANJE RADA SUDIJA	33
9.1 Zakonodavni okvir	33
9.2 Svrha, kriterijumi i merila vrednovanja	34
9.3 Redovno i vanredno vrednovanje	39
9.4. Tela nadležna za vrednovanje i postupak vrednovanja	40
9.5. Ocena rada sudije	42
9.6. Pravni lek protiv ocene	43
8. IMUNITET SUDIJA	43

1. UVODNE NAPOMENE ANALIZA – CILJ I OBUHVAT

Ova analiza izrađena je u okviru IPA 2016 EU za Srbiju - Projekta „Podrška Visokom savetu sudstva“ (u daljem tekstu: „Projekat“). Njen cilj je da pruži sumaran pogled na postojeći pravni okvir kojim su regulisana pojedina pitanja od značaja za položaj sudija a, pre svega, za njihov izbor i karijerno napredovanje, te da se formulišu preporuke za unapređenje celokupnog regulatornog okvira, imajući u vidu odgovarajuće međunarodne standarde, kao i aktivnosti usmerene ka ostvarenju tog cilja koje su planirane u dokumentima javne politike koje je usvojila Vlada Srbije.

U analizi su za tačku polazišta uzeti međunarodni standardi koje su usvojila brojna nadnacionalna tela, a koja su formulisana u obavezujućim dokumentima, kao i dokumentima „mekog prava“¹. Među njima se izdvajaju:

- Osnovna načela o nezavisnosti sudstva, usvojeni od strane Ujedinjenih nacija;
- Preporuke Komiteta ministara Saveta Evrope;
- Mišljenja Konsultativnog veća evropskih sudija – Savet Evrope je 2000. godine uspostavio savetodavno telo, Konsultativno veće evropskih sudija (KVES), koje se bavi pitanjima nezavisnosti, nepristrasnosti i stručnosti sudija, ukazujući na njihovu ključnu ulogu u demokratskom društvu. Iako njegova Mišljenja nisu obavezujuća, ona predstavljaju ne samo značajne izvore mekog prava Saveta Evrope već, slobodno se može reći, i deo pravnih tradicija koje su zajedničke svim državama članicama Evropske unije. Njihov autoritet dodatno je potkrepljen sastavom ovog tela: Konsultativno veće evropskih sudija prvo je telo u okviru neke međunarodne zajednice koje je sastavljeno isključivo od sudija;
- Mišljenja Evropske komisija za demokratiju putem prava – poznatije kao Venecijanska komisija. Ova komisija je savetodavno telo Saveta Evrope za ustavna pitanja, čija je uloga da pruža pravne savete svojim državama članicama i, posebno, pomaže državama koje žele da svoje pravne i institucionalne strukture usklade sa evropskim standardima i međunarodnim iskustvom na polju demokratije, ljudskih prava i vladavine prava. U analizi su naročito korišćeni opšti izveštaji Venecijanske komisije, a takođe su korišćena i mišljenja ove komisije u vezi sa ustavnim i zakonskim okvirima Srbije i drugih država;
- Dokumenti drugih međunarodnih strukovnih udruženja, kao što su Minimalni standardi pravosudne nezavisnosti usvojeni 1982. godine od strane Međunarodnog udruženja advokata

¹ “Meko pravo“ se ne smatra izvorom prava u formalnom smislu, jer ne sadrži neposrednu pravnu sankciju. Neki autori ga određuju kao neobavezujući normativni okvir čija je primena uslovljena voljom adresata norme, dok drugi ukazuju da primena norme nije pravo, već politički obavezujuća, naročito u kontekstu međunarodnog prava, te prava Evropske unije; takođe se ukazuje da u domenu međunarodnog javnog prava i prava Evropske unije meko pravo neretko prethodi usvajanju pravnoobavezujućih normi. Za više detalja v: Dimitrijević, V., Račić O., Đerić V., Papić T., Petrović V., Obradović S. (2007). Osnovi međunarodnog javnog prava, Beograd, Beogradski centar za ljudska prava; Vuletić, D. (2011). Pravni aspekti Lisabonske strategije i budući izazovi – razrada s motrišta pravne prirode mekog prava (soft law). Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 61 (3), 1011-1036. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/70309>; MIŠČEVIĆ T., Uticaj odluka pojedinih tipičnih međunarodnih organizacija na razvoj međunarodnog prava, MP 4, 2016 (str. 390–416)

(IBA) kao strukovnog udruženja – istaknute organizacije za međunarodne pravnike, advokatske komore i advokatska društva;

- Univerzalna sudijska povelja Međunarodnog udruženja sudija iz novembra 1999. i dopunjena novembra 2017. Međunarodno udruženje sudija osnovano je 1953. godine u Salzburgu, Austrija, kao strukovna, nepolitička, međunarodna organizacija koja okuplja nacionalna udruženja sudija. Glavni cilj ovog udruženja je očuvanje nezavisnosti sudstva, koje je osnovna pretpostavka sudijske funkcije i koje služi kao garant ljudskih prava i sloboda.

Prilikom analize takođe su uzeti u obzir izveštaji CEPEJ-a, izveštaji i analize domaćih državnih organa i organizacija, strukovnih udruženja, kao i druga naučna i stručna literatura.

Za potpuno sagledavanje svih okolnosti u kojima se izrađuje ova analiza, potrebno je ukazati i na širi pravni i društveni kontekst u Srbiji. Nesumnjivo, najznačajniji činilac u naporima koji se ulažu u cilju unapređenja ustavnog, zakonskog i podzakonskog okvira za rad pravosuđa jeste proces pridruživanja Srbije Evropskoj uniji. Kao što je poznato, Poglavlje 23: Pravosuđe i osnovna prava jedno je od ključnih poglavlja, koja se među prvima otvaraju, a među poslednjim zatvaraju u pregovaračkom procesu, koji je u slučaju Srbije formalno otpočeo Međuvladinom konferencijom 21. januara 2014. godine u Briselu, a u odnosu na Poglavlje 23 formulisan je u odgovarajućem akcionom planu.

Akcioni plan za Poglavlje 23 tokom prethodne godine značajno je revidiran. Sistematizacija planiranih aktivnosti je promenjena, te su one sada strukturisane oko prelaznih merila, a ne više oko preporuka iz skringa. U odnosu na aktivnosti, dokument je ažuriran, te su aktivnosti koje su u potpunosti realizovane obrisane iz Akcionog plana, one koje su delimično realizovane su opisane kroz uvodne delove, dok je deo aktivnosti koji nije realizovan redefinisano. Nadalje, rokovi za sprovođenje pojedinačnih aktivnosti su takođe revidirani.

Paralelno sa revizijom Akcionog plana za Poglavlje 23 teklo je usvajanje i novog strateškog dokumenta – Strategije razvoja pravosuđa za period 2020-2025. godine. To je prepoznato kao prilika za poboljšanje kvaliteta strateških dokumenata i njihovo međusobno usklađivanje i koordinaciju. Osim usklađivanja sadržine dokumenata i njime planiranih mera i praćenja primene mera iz Strategije razvoja pravosuđa za period 2020-2025. godine, u nadležnost Koordinacionog tela za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23 biće stavljena i obaveza praćenja sprovođenja aktivnosti iz Akcionog plana za Poglavlje 23, u skladu sa metodologijom predviđenom u ovom strateškom dokumentu. Na ovaj način se teži prevazilaženju divergencije koja je ranije postojala u primeni ova dva ključna dokumenta javne politike za pravosudni sektor.

Podsetimo i da je tokom 2017. godine, na osnovu mera planiranih Akcionim planom za Poglavlje 23, Srbija otpočela složen i izazovan proces razmatranja izmene svog ustavnog okvira u delu koji se odnosi na pravosuđe, pod okriljem Ministarstva pravde. Nakon procesa javne rasprave u okviru koga su izneti raznovrsni, pa čak i suprotstavljeni stavovi o pravcu u kom bi ovaj reformski zahvat trebalo da ide, Vlada je 29. novembra 2018. zvanično uputila predlog za izmenu Ustava Narodnoj skupštini Republike Srbije. Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo je na sednici održanoj 14. juna 2019. godine razmotrio i usvojio predlog za promenu Ustava Republike Srbije koji je podnela Vlada. Tekst ustavnih amandmana nije podnet uz predlog za izmene Ustava. Proces izmene Ustava tek predstoji. Ipak, očekujući ove izmene, Ministarstvo pravde je početkom 2019. godine formiralo radne grupe za pripremu tekstova radnih verzija odgovarajućih zakona. Kako ti predlozi

ustavnih amandmana nisu ušli u skupštinsku proceduru, neizvesno je u ovom trenutku predviđati da li će i u kolikoj meri tekst amandmana Ministarstva biti menjan u skupštinskoj proceduri, a naročito nakon javne rasprave. Iz tog razloga, čini se da je početni zadatak radnih grupa da razviju konkretna zakonodavna rešenja sada skoro nemoguće, jer nema izvesnosti u pogledu teksta izmena Ustava na kojima će se zasnivati.

Značajno je ukazati na činjenicu i da revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23 i Strategija razvoja pravosuđa jasno ukazuju na potrebu daljeg unapređenja propisa koji se odnose na izbor sudija, sastav Visokog saveta sudstva, karijerno napredovanje sudija, razrešenje sudija, kao i njihov premeštaj. Ujedno je važno napomenuti da i jedan i drugi dokument i dalje sadrže mere koje bi se pre mogle nazvati programskim nego konkretnim, budući da se u najvećem broju slučajeva planiraju izmene ustava, zakona i podzakonskih akata nakon kojih će pravni okvir Srbije biti usklađen sa odgovarajućim evropskim standardima – koji gotovo nikada nisu precizno formulisani (osim u slučaju sastava Visokog saveta sudstva, gde se u Akcionom planu za Poglavlje 23 izričito predviđa da u sastav ovog tela mora ući najmanje 50% sudija).

Kao i prethodne analize sprovedene u okviru ovog Projekta, koje se odnose na pitanja od značaja za položaj sudija, i ova analiza se sprovodi u kontekstu koji podrazumeva buduće izmene pravnog okvira Srbije iz oblasti pravosuđa. Otuda smatramo da će analiza ponuditi važan uvid u značajna pitanja koja se odnose na usklađenost postojećih zakonodavnih rešenja sa međunarodnim, naročito evropskim standardima, i doprineti u formulisanju regulatornih rešenja usmerenih na njihovo postizanje.

U okviru ove analize biće nešto detaljnije predstavljeni standardi, kao i analiza pravnog okvira Srbije, koji se odnose na sledeća pitanja:

- izbor na sudijsku funkciju,
- sudijski imunitet,
- ocena rada sudija,
- napredovanje sudija,
- premeštaj sudija i
- razrešenje sudija.

Iako su pitanja koja se odnose na disciplinsku odgovornost sudija i sudijsku etiku blisko povezana sa ovim pitanjima ona, budući da su obrađena u drugim analizama izrađenim u okviru ovog Projekta, sada neće biti analizirana.

2. MEĐUNARODNI I EVROPSKI STANDARDI U VEZI SA POLOŽAJEM SUDIJA

Položaj sudija i ključna pitanja koja se odnose na isti u poslednjih nekoliko decenija su predmet regulisanja brojnih međunarodnih dokumenata – kako onih usvojenih na univerzalnom, tako i onih usvojenih na regionalnom nivou, a takođe i onih koji su pravno obavezujući i onih koji predstavljaju „meko pravo“. Kroz usvajanje tih dokumenata učinjen je pokušaj da se uspostave sveobuhvatni i univerzalno primenljivi standardi koji se odnose na sudsku i sudijsku

nezavisnost, gde položaj sudija predstavlja ključno pitanje.

Ipak, u vezi sa ovim poduhvatom postoje i određeni izazovi. Kao prvo, način regulisanja položaja sudija duboko je ukorenjen u pravnim tradicijama pojedinih država i neke od njih su nesklone da ove prakse radikalno menjaju. Tako, na primer, u švajcarskoj pravnoj tradiciji su duboko ukorenjena pravila prema kojima se sudije biraju prema odgovarajućim političkim kvotama i sudije su članovi političkih stranaka; ali, istovremeno, javnost u tako organizovan pravni sistem ima gotovo nepodeljeno poverenje.² Kao drugo, praksa takođe pokazuje, međutim, da ni najbolje formulisana pravila ne funkcionišu bez dobre volje onih koji su odgovorni za njihovu primenu i sprovođenje.

Ipak, to standarde ne čini izlišnim. Upravo suprotno, oni ukazuju na pravce u kojima se treba razvijati i rezultate kojima treba težiti.

Kao što je istaknuto, dokumenti u kojima se formulišu standardi koji se odnose na nezavisnost sudske vlasti su brojni, a materija koja je njima obuhvaćena je široka, budući da obuhvata pitanja kao što su: izbor na sudijsku funkciju, napredovanje, imunitet, premeštaj sudija, razrešenje sudija, kao i njihovu disciplinsku odgovornost, etička pravila, potrebu za postizanjem odgovarajućeg kvaliteta sudijskih odluka, odnos sa tužiocima, njihovu posebnu ulogu u postupanju u predmetima u koje su uključeni maloletnici, predmetima organizovanog kriminala i drugim specifičnim predmetima, kao i potrebu da sudije u svakodnevnom radu koriste prednosti informaciono-komunikacionih tehnologija.

Prilikom predstavljanja ovih standarda koristiće se sistematizacija i prateće informacije ponuđene u Studiji br. 494/2008 – Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija) Izveštaj o nezavisnosti pravosudnog sistema, Deo I: nezavisnost sudija³ dok će se, po potrebi, ukazivati i na sadržaj dokumenata koji nisu obuhvaćeni ovom studijom, a koji se pokazuju kao značajni u kontekstu zadatka analize.⁴

Takođe, budući da bi bilo necelishodno analizirati celokupan spektar dokumenata u kojima se postavljaju standardi, analiza će obuhvatiti sledeće standarde:

1. Osnovna načela od značaja za nezavisnost sudstva su propisana ustavom ili, ako država nema pisani ustav, u pravnom aktu najviše pravne snage⁵

Nezavisnost sudije i sudstva treba da bude sadržana u ustavu ili na najvišem mogućem zakonskom nivou u državama članicama, pri čemu će se konkretniji propisi obezbediti na nivou

2 O postupku izbora sudija u Švajcarskoj videti: Knežević Bojović A., Ćorić, V. „Izbor sudija u Švajcarskoj“, u: Uvod u pravo Švajcarske (ur. Nikolić, O.), Institut za uporedno pravo, Beograd, 2018, str. 123 – 136. Slična praksa postoji i u Sjedinjenim Američkim Državama – za više informacija videti: Knežević Bojović, A. „Izbor sudija u Sjedinjenim Američkim Državama“ u: Uvod u pravo SAD (ur. Jovan Ćirić), Institut za uporedno pravo, Beograd, 2008, str. 141-162
3 U analizi će se koristiti prevodi dokumenata na srpski jezik objavljeni u četiri publikacije koje je objavila Kancelarija Saveta Evrope u Beogradu u saradnji sa Institutom za uporedno pravo, a koji su dostupni na: https://www.coe.int/sr_RS/web/belgrade/news/-/asset_publisher/tM7Uo4CVRhTF/content/electronic-publications-available-of-serbian-translations-of-the-council-of-europe-s-standard-setting-documents-in-the-field-of-the-rule-of-law?_101_INSTANCE_tM7Uo4CVRhTF_viewMode=view/

4 Videti naročito: Matić Bošković, M, Nenadić S. (2018) „Evropski standardi u oblasti pravosuđa“, Strani pravni život, 62(1), str. 39-56. Dostupno na: <https://www.stranipravnizivot.rs/index.php/SPZ/article/view/36> (pristupljeno: 2. 2. 2021).

5 Preporuka CM/Rec(2010)12 Sudije: nezavisnost, efikasnost i odgovornosti, stav 4. Mišljenje br. 1 (2001) Konsultativnog veća evropskih sudija (KVES) za potrebe Komiteta ministara Saveta Evrope, o standardima vezanim za nezavisnost sudija i stalnost sudijske funkcije, stav 16.

zakona.

2. Izbor sudija i njihovo napredovanje zasnivaju se na objektivnim kriterijumima unapred propisanim zakonom⁶

Ovaj standard obuhvata nekoliko indikatora koji su blisko povezani. On podrazumeva, pre svega, da se odluka o izboru i napredovanju sudija mora zasnivati na objektivnim kriterijumima, koji su unapred utvrđeni zakonom ili od strane nadležnih organa. Odluke, nadalje, treba da se zasnivaju na zaslugama, vodeći računa o kvalifikacijama, veštinama i sposobnostima koje su potrebne za odlučivanje u predmetima.

Zasluge nisu samo pitanje pravničkog znanja, analitičkih sposobnosti ili akademske izuzetnosti, već i karaktera, rasuđivanja, pristupačnosti, veština komunikacije, efikasnosti u donošenju presuda i slično.

Ukoliko kandidat za sudiju nije izabran, on mora imati pravo na obrazloženu odluku o razlozima zašto nije izabran i pravo na pravne lekove protiv odluke o neizboru.⁷

3. Vrednovanje sudija za cilj ima održanje i unapređenje kvaliteta rada sudija i time celokupnog pravosudnog sistema, a tamo gde se primenjuje formalno, pojedinačno vrednovanje sudija – njegova osnova, kriterijumi, postupak i posledice vrednovanja treba da budu regulisani zakonom⁸

Vrednovanja rada sudija kao koncept počinje da se razvija u SAD krajem sedamdesetih i početkom osamdesetih godina. Njemu je prethodilo uvođenje vrednovanja rada povezanog sa poslovnim sektorom. Kopirajući poslovni sektor, ovaj novi oblik nastojao je da uvede „menadžerske“ sisteme sudske odgovornosti, koji su zamišljeni tako da se pravosudni sistem i sudije pojedinačno procenjuju na osnovu rezultata tj. učinka. Ovakav sistem teži zaštiti i promovisanju efikasnosti, kontroli troškova i povezivanju rezultata sa resursima. Kretanje ka merljivim i kvantitativnim pokazateljima pravosudnih standarda pojavilo se u kontekstu argumenata o ekonomskoj efikasnosti svake aktivnosti. Primenom ovog sistema, sudija nije više bio cenjen isključivo kao nezavisan donosilac odluka, već i kao akter u javnoj organizaciji, koji u krajnjoj liniji i pruža neku uslugu javnosti.

Vrednovanje rada sudija razvijalo se u poslednje dve decenije širom Evrope, te je i broj pravnih akata u kojima je ovaj standard formulisan relativno mali. Otuda se prilikom predstavljanja ovog standarda posebna pažnja posvećuje njegovoj sadržini.

Osnovno pravilo za svako pojedinačno vrednovanje sudija mora biti to da ono odražava potpuno poštovanje sudijske nezavisnosti.

Sudski sistemi bi trebalo da koriste informacije koje prikupe u postupcima vrednovanja ne

6 Preporuka CM/Rec(2010)12 Sudije: nezavisnost, efikasnost i odgovornosti, 50. Mišljenje br. 17 (2014) Konsultativnog veća evropskih sudija o vrednovanju rada sudija, kvalitetu pravde i poštovanju sudijske nezavisnosti, preporuka 12, ENJC, Development of Minimal Judicial Standards, Report 2011-2012, stav 2.11,

7 3.9; CDL- AD(2014)008, stav 78; CDL- AD(2010)004 Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija) Izveštaj o nezavisnosti pravosudnog sistema, Deo I: nezavisnost sudija stav 38.

8 Mišljenje br. 17 (2014) o vrednovanju rada sudija, kvalitetu pravde i poštovanju nezavisnosti sudstva

samo da bi vrednovali pojedinačne sudije, već i da bi obezbedili materijal koji pomaže u unapređenju organizacione strukture sudova i uslova rada sudija. Sudije ne treba da budu negativno vrednovane zbog problema izazvanim lošim uslovima rada na koje oni ne mogu da utiču, kao što su, na primer, kašnjenja prouzrokovana velikim brojem starih predmeta ili iz razloga nedostatka sudskog osoblja ili neadekvatnog administrativnog sistema.

Prikupljanje informacija o pogodnosti za napredovanje sudije može biti značajan cilj za vrednovanje pojedinačnog sudije.

Tamo gde se sistem formalnog individualnog vrednovanja primenjuje, njegov pravni osnov i glavni elementi (kriterijumi, procedure, posledice vrednovanja) trebalo bi da su jasno i iscrpno predviđeni zakonom, dok detalji mogu biti regulisani podzakonskim aktima.

Sudija koji se vrednuje bi trebalo da ima pravo da bude saslušan tokom postupka i da ispita nezadovoljavajuće vrednovanje, uključujući i pravo na neposredan pristup materijalu koji je od značaja za vrednovanje.

Kriterijumi za vrednovanje obuhvataju⁹: stručnost (poznavanje prava, sposobnost vođenja sudskog postupka, sposobnost pisanja obrazloženih odluka), lične sposobnosti (sposobnost savladavanja priliva predmeta, sposobnost odlučivanja, otvorenost za nove tehnologije), socijalne sposobnosti (na primer, sposobnost posredovanja, poštovanje za stranke) i, uz to, sposobnost rukovođenja u onim pozicijama koje to zahtevaju. Vrednovanje ne bi trebalo da bude zasnovano isključivo na broju rešenih predmeta, već bi prvenstveno trebalo da se usredsredi na kvalitet odluka sudije i na njegov/njen sudijski rad u celosti. Kako bi se zaštitila nezavisnost sudija, vrednovanje bi trebalo da vrše uglavnom sudije. Pravosudni saveti mogu igrati ulogu u ovom procesu.¹⁰

3. Telo koje donosi odluku o izboru i karijeri sudija mora da bude nezavisno, a većinu njegovih članova čine sudije koje su izabrale njihove kolege¹¹

Konsultativno veće evropskih sudija u Mišljenju br. 10 (2007) o Savetu sudstva u službi društva, u stavovima 15-20, ukazuje da, pre svega, sastav saveta sudstva treba da bude takav da se njime garantuje njegova nezavisnost i omogućava delotvorno vršenje njegovih ovlašćenja. KVES prepoznaje da savet sudstva mogu činiti ili isključivo sudije ili može imati mešoviti sastav, ali ukazuje na to da, u slučaju mešovitog sastava (sudija i lica koja nisu sudije), u cilju sprečavanja bilo kakve manipulacije ili nedozvoljenog pritiska, **značajnu većinu članova** treba da čine sudije birane od strane sudija. KVES dodatno iznosi stav da bi takav mešoviti sastav imao prednost u smislu izbegavanja zastupljenosti ličnih interesa, lične zaštite i postavljanja na položaje ili činjenje usluga stranačkim prijateljima ili pristalicama, i odražavao bi različite stavove u društvu, čime bi

9 Kijevske preporuke o nezavisnosti pravosuđa u istočnoj Evropi, južnom Kavkazu i centralnoj Aziji, Kancelarija OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava, avgust 2010. godine, stav 27 et seq.

10 Videti KVES Mišljenje broj 10 (2007), stavovi 42

11 Preporuka CM/Rec(2010)12, stavovi 45 and 46, Mišljenje br. 10 (2007) o Savetu sudstva u službi društva, Venecijanska komisija Izveštaj o nezavisnosti pravosudnog sistema Deo I: nezavisnost sudija, stav 32, Mišljenje br. 403/2006 - Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija) Imenovanja sudija, stav 29.

se sudstvu obezbedio dodatni izvor legitimiteta. Istovremeno, KVES podseća da u slučaju mešovitog sastava, rad saveta sudstva ne sme biti takav da se dopuste bilo kakvi ustupci uticaju parlamentarne većine i pritiscima izvršne vlasti. Na kraju, KVES ističe da bi u slučaju mešovitog sastava saveta sudstva određena pitanja treba ostaviti za razmatranje od strane saveta sudstva koji zaseda u sastavu **koji čine samo sudije**.

Nešto niže ovaj standard formuliše Venecijanska komisija, koja je zauzela stav da je odgovarajući metod kojim se garantuje nezavisnost sudstva taj da nezavisan savet sudstva ima odlučujući uticaj na odluke o imenovanju i karijeri sudija. Ona dalje ističe da, upravo zbog bogatstva pravne kulture u Evropi, koja je dragocena i treba je zaštititi, ne postoji jedinstven model koji se primenjuje na sve zemlje. Poštujući raznovrsnost pravnih sistema, Venecijanska komisija preporučuje da države koje to još uvek nisu uradile treba da razmotre uspostavljanje nezavisnog saveta sudstva ili sličnog tela. U svim svojim oblicima, saveti treba da imaju **pluralistički sastav u kome značajan deo, ako ne i većinu, čine sudije**. Uz izuzetak članova po službenoj dužnosti, te sudije bi trebalo da biraju ili imenuju sudije.

4. Mandat sudija je stalan¹²

Sudijama se mora garantovati stalnost funkcije odnosno imenuju se na funkciju do ispunjenja uslova za penziju.

Tamo gde postupak zapošljavanja sudije zahteva i probni rad, obavezno kratkotrajan, nakon što je sudija imenovan a stalna funkcija još uvek nije potvrđena ili je sudija angažovan na određeno vreme uz mogućnost produženja, odluku protiv imenovanja na stalnu funkciju ili produženja može doneti jedino sudski savet ili ekvivalentan nezavisni organ. Ukoliko se imenovanja sa probnim periodom smatraju neophodnim, odluka da se sudiji ne potvrdi imenovanje na stalnu funkciju treba da se donosi u skladu sa objektivnim kriterijumima i sa istim procesnim garantijama koje se primenjuju prilikom razrešenja sudije.

Kako bi se pomirila potreba za probnim radom i evaluacijom sa nezavisnošću sudstva, treba ukazati na to da su neke zemlje, kao što je Austrija, ustanovile sistem po kome se kandidati za sudije ocenjuju tokom probnog perioda, tokom kojeg mogu da pomažu u pripremi presuda, ali još uvek ne mogu da donose odluke, koje su rezervisane za stalne sudije.

5. Ne sme se predviđati upućivanje u drugi sud bez pristanka sudije, osim u slučaju disciplinskih sankcija ili reforme pravosudne mreže¹³

Sudija koji vrši funkciju u jednom sudu ne može biti imenovan na drugu sudijsku funkciju ili biti drugde upućen, čak ni u smislu napredovanja, bez svog slobodnog pristanka.

Izuzetak od ovog načela dopušten je jedino ako se premeštaj sudije predviđa ili izriče kao

¹² CDL-AD(2010)004, Izveštaj o nezavisnosti pravosudnog sistema Deo I: nezavisnost sudija, stav 38; CDL-AD(2010)003, para 39; CDL-AD (2012)001, stav 66-68; Mišljenje 1 KVES, stav 48. Preporuka CM/Rec (2010)12 stav 49-51, Evropska povelja o statutu za sudije (3.3):

¹³ Preporuka CM/Rec (2010)12, stav 52. Evropska povelja o statutu za sudije, 3.4., Kontrolna lista za vladavinu prava, stav 80

disciplinska mera, u slučaju zakonite izmene sudskog sistema i u slučaju privremenog upućivanja u susedni sud radi ispomoci, pri čemu je maksimalno trajanje takvog zadatka strogo ograničeno zakonom

Dakle, premeštaj protiv volje sudije može biti dopušten samo u izuzetnim slučajevima.

6. Razlozi za razrešenje sudija moraju biti ograničeni na ozbiljna kršenja disciplinskih propisa ili krivičnih odredbi¹⁴

Stalan mandat sudije trebalo bi da bude prekinut isključivo u slučajevima teškog kršenja disciplinskih ili krivičnih odredaba utvrđenih zakonom ili kada sudija više ne može da obavlja sudijsku funkciju. Prevremeni odlazak u penziju trebalo bi da bude moguć samo na zahtev sudije ili iz zdravstvenih razloga.

Stalnost funkcije ne bi trebalo da bude prekinuta samo iz razloga nepovoljnih rezultata vrednovanja. Trebalo bi da bude prekinuta isključivo u slučajevima teškog kršenja disciplinskih ili krivičnih odredaba utvrđenih zakonom ili u slučajevima kada je neizbežni zaključak procesa vrednovanja da sudija nije sposoban ili nije voljan da vrši sudijske dužnosti u skladu sa minimalnim prihvatljivim standardima, objektivno procenjeno,

10. Sudije treba da uživaju funkcionalni imunitet¹⁵

Sudije treba da budu podložne redovnoj krivičnoj odgovornosti tako što:

- i) krivično odgovaraju za dela učinjena van vršenja sudijske funkcije;
- ii) sudije ne treba da budu izložene krivičnoj odgovornosti za nenamerne propuste učinjene u vršenju svoje funkcije, ali treba da odgovaraju za namerno izvršena krivična dela, kao što je primanje mita.

U pogledu građanske odgovornosti:

- i) pravni lek za sudijsku grešku (u pogledu nadležnosti, materijalnog prava ili postupka) treba da leži u odgovarajućem žalbenom sistemu (sa ili bez dozvole suda);
- ii) pravni lek za druge propuste u vršenju sudske vlasti (uključujući, na primer, odugovlačenje u rešavanju predmeta) leži samo u zahtevu protiv države;
- iii) sudija ne treba da bude izložen, u pogledu vršenja svoje funkcije, nikakvoj ličnoj odgovornosti, čak ni u smislu regresa prema državi, osim u slučaju namerne greške.

14 Studija br. 711/2013 - Evropska komisija za demokratiju putem prava Kontrolna lista za vladavinu prava, str. 20; CDL-AD(2013)034, stavovi 54, 55; CDL-AD(2014)006, stav 33; Preporuka CM/Rec(2010)12 stav 52, Mišljenje broj 17 (2014) o vrednovanju rada sudija, kvalitetu pravde i poštovanju nezavisnosti pravosuđa

15 Mišljenje br. 3 o načelima i pravilima profesionalnog ponašanja sudija, a naročito etike, nespojivog ponašanja i nepristrasnosti, stav 75, Group of States against Corruption (GRECO) Lessons learnt from the three Evaluation Rounds (2000-2010), str.46

Postupak za ukidanje procesnopravnog imuniteta treba da bude jasno propisan, objektivan, brz i transparentan.

3. POLOŽAJ SUDSKE VLASTI

Nezavisno sudstvo je u osnovnim odredbama Ustava Republike Srbije¹⁶ (u daljem tekstu: "Ustav") (član 3) prepoznato kao osnovna vrednost vladavine prava.

U Ustavu su pitanja od značaja za položaj sudija sistematizovana u dva poglavlja – prvo, pod nazivom „Sudovi“, Ustav uređuje načela sudstva i najveći broj pitanja važnih za položaj sudija, dok drugo, pod nazivom „Visoki savet sudstva“ uređuje položaj i nadležnost ovog tela u izboru i razrešenju sudija, kao i u izboru predsednika sudova.

Na samom početku potrebno je primetiti da član 142 Ustava nosi rubrum „Načela sudstva“, ali da on ne sadrži norme koje se prevashodno odnose na položaj sudija, već reguliše osnovne postavke organizacije sudske vlasti, deklarirajući je kao jedinstvenu, propisujući da u suđenju učestvuju sudije i sudije porotnici, i slično.

Pitanja koja su od značaja za ovu analizu, a koja se odnose na položaj sudija, regulisana su drugim članovima Ustava – konkretnije, radi se o članovima 146-155 Ustava.

Ovim članovima u ustavnu materiju u Srbiji uneta su sledeća pitanja:

- Nezavisnost sudija;
- Nepremestivost sudija;
- Stalnost sudijske funkcije, sa izuzetkom sudija koji se prvi put biraju na funkciju;
- Pravila o načinu izbora sudija, koja se razlikuju u odnosu na to da li se radi o licu koje se prvi put bira na sudijsku funkciju ili o licu koje već obavlja sudijsku funkciju;
- Pravila o prestanku sudijske funkcije;
- Sudijski imunitet, koji je određen pre svega kao funkcionalni imunitet;
- Nepremestivost sudije;
- Sastav i nadležnost Visokog saveta sudstva – nezavisnog tela koje donosi odluke o izboru i razrešenju sudija;
- Pravu na pravni lek u odnosu na odluke Visokog saveta sudstva.

Bez ulaženja u detaljniju analizu ustavnih odredbi, važno je ukazati na činjenicu da se u ustavnim normama neposredno upućuje na detaljnije zakonsko regulisanje u odnosu na: izbor sudija na

16 Sl. glasnik RS", br. 98/2006

sudijsku funkciju, prestanak sudijske funkcije, nepremestivost, pravo na pravni lek protiv odluka Visokog saveta sudstva (u daljem tekstu: „Savet“), kao i način izbora izbornih članova ovog tela.

Načelno, može se zaključiti da je ispunjen međunarodni standard prema kome su osnovna načela koja se odnose na položaj sudija regulisana ustavom, kao najvišim pravnim aktom. Izuzetak u tom pogledu predstavlja norma koja se odnosi na način izbora izbornih članova Saveta, budući da bi nesumnjivo bilo bolje da je ovo pitanje izričito regulisano Ustavom, kako bi se obezbedilo da ovo telo uvek ispunjava standard prema kome najmanje jednu polovinu/većinu njegovih članova čine sudije, koje su izabrale same sudije.

4. IZBOR SUDIJA NA SUDIJSKU FUNKCIJU I NJIHOVO KARIJERNO NAPREDOVANJE

Ustavom su propisana, kao što je ranije ukazano, dva pravila koja se odnose na izbor sudija: izbor sudija koji se prvi put biraju na sudijsku funkciju i izbor sudija koji već obavljaju sudijsku funkciju.¹⁷ Ova pravila detaljnije su uređena Zakonom o sudijama¹⁸, kao i Pravilnikom o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti za izbor sudije na stalnoj sudijskoj funkciji u drugi ili viši sud i o kriterijumima za predlaganje kandidata za predsednika suda¹⁹ u odnosu na sudije koje već obavljaju sudijsku funkciju, te Pravilnikom o programu i načinu polaganja ispita na kome se ocenjuje stručnost i osposobljenost kandidata za sudiju koji se prvi put bira.²⁰

Zakonom o sudijama propisani su dodatni kriterijumi za izbor na sudijsku funkciju, koji nisu propisani Ustavom, a odnose se kako na sudije koje se prvi put biraju na tu funkciju, tako i za sudije koje je već obavljaju. Njima je predviđeno da za sudiju može biti izabran državljanin Republike Srbije koji ispunjava opšte uslove za rad u državnim organima, koji je završio pravni fakultet, položio pravosudni ispit i koji je stručan, osposobljen i dostojan sudijske funkcije. Uz to, Zakonom o sudijama su propisane i određene godine radnog iskustva nakon položenog pravosudnog ispita za izbor na određene sudijske funkcije (od dve godine za sudiju prekršajnog suda do dvanaest godina za sudiju Vrhovnog kasacionog suda).

Zakonom o sudijama su potom detaljnije određeni pojmovi stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti, i to na sledeći način:

- Stručnost podrazumeva posedovanje teorijskog i praktičnog znanja potrebnog za obavljanje sudijske funkcije.
- Osposobljenost podrazumeva veštine koje omogućavaju efikasnu primenu specifičnih pravnčkih znanja u rešavanju sudskih predmeta.

¹⁷ Član 147 Ustava, član 154 Ustava

¹⁸ Zakon o sudijama ("Sl. glasnik RS", br. 116/2008, 58/2009 - odluka US, 104/2009, 101/2010, 8/2012 - odluka US, 121/2012, 124/2012 - odluka US, 101/2013, 111/2014 - odluka US, 117/2014, 40/2015, 63/2015 - odluka US, 106/2015, 63/2016 - odluka US i 47/2017)

¹⁹ "Službeni glasnik RS", br. 94/2016

²⁰ Sl. glasnik RS", br. 7/2018

- Dostojnost podrazumeva moralne osobine koje sudija treba da poseduje i ponašanje u skladu sa tim osobinama. Moralne osobine koje sudija treba da poseduje su: poštenje, savesnost, pravičnost, dostojanstvenost, istrajnost i uzornost, a ponašanje u skladu sa tim osobinama podrazumeva čuvanje ugleda sudije i suda u službi i izvan nje, svest o društvenoj odgovornosti, održavanje nezavisnosti i nepristrasnosti, pouzdanosti i dostojanstva u službi i izvan nje i preuzimanje odgovornosti za unutrašnju organizaciju i pozitivnu sliku o sudstvu u javnosti.

Nadalje, Zakonom o sudijama je propisano da kriterijume i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti propisuje Savet, što je učinjeno u pomenutim pravilnicima.

Sa stanovišta usklađenosti sa evropskim standardima, može se zaključiti da je načelno ispunjen standard da se izbor sudija vrši na osnovu **unapred poznatih kriterijuma koji su propisani zakonom**. Ipak, na ovom mestu je potrebno primetiti da su zakonom propisani kriterijumi formulisani na prilično opštem nivou, te da je njihovo preciznije uređenje sadržano u podzakonskim aktima koje je usvojio Savet. Ovakvo rešenje načelno je u skladu sa stavom KVES izraženom u Mišljenju broj 1, stav 25.

Postupak izbora na sudijsku funkciju, kao i kriterijumi koji se u postupku primenjuju radi ocene ispunjenosti zakonom propisanih uslova stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti, razlikuje se u zavisnosti od toga da li se radi o prvom izboru na sudijsku funkciju ili ne.

4.1. Prvi izbor na sudijsku funkciju

Ustavom i Zakonom o sudijama je propisano da Narodna skupština, na predlog Saveta, bira za sudiju lice koje se prvi put bira na sudijsku funkciju, te da mandat sudije koji je prvi put izabran na sudijsku funkciju traje tri godine. Ovakvo rešenje načelno nije suprotno evropskim standardima, ali se ocenjuje kao problematično i o njemu će biti više reči u delu analize koji je posvećen stalnosti sudijske funkcije.

Nadalje, članom 45a Zakona o sudijama izričito je propisano da se stručnost i osposobljenost kandidata za sudiju koji se prvi put bira na sudijsku funkciju proveravaju na ispitu koji organizuje Savet. Istovremeno, propisano je da kandidat za sudiju koji se prvi put bira na sudijsku funkciju u osnovnom ili prekršajnom sudu i koji je završio početnu obuku na Pravosudnoj akademiji nije dužan da polaže ispit koji organizuje Savet, već se njemu kao merilo stručnosti i osposobljenosti uzima završna ocena na početnoj obuci na Pravosudnoj akademiji.

Istovremeno, članom 49 Zakona o sudijama propisano je da Savet pribavlja podatke i mišljenja o stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata. Odnos između člana 45a i člana 49 Zakona o sudijama nije jasno regulisan, to jest, nije sasvim jasno da li član 45a predstavlja posebnu normu u odnosu na opštu normu člana 49. Sudeći po praksi Saveta, to nije slučaj – u javno dostupnim predlozima odluka Saveta o izboru kandidata koji se prvi put biraju na sudijsku funkciju, očigledno je da je Savet sprovodio ispite radi provere stručnosti i osposobljenosti i pribavljao podatke i mišljenja o stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata. Osnovano se može postaviti pitanje

da li je ovakva praksa celishodna, s obzirom na to da je ključna funkcija ispita upravo provera stručnosti i osposobljenosti, u objektivizovanom postupku.

Zakonom o sudijama utvrđeni uslovi stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti u odnosu na kandidate za prvi izbor na sudijsku funkciju propisani su bliže Pravilnikom o programu i načinu polaganja ispita na kojem se ocenjuju stručnost i osposobljenost kandidata za sudiju koji se prvi put bira (u daljem tekstu „Pravilnik o polaganju ispita“). U ovom Pravilniku o polaganju ispita fokus je nesumnjivo na programu i načinu polaganja ispita kojim se proveravaju stručnost i osposobljenost kandidata, dok pitanje ispunjenosti uslova dostojnosti njime nije obrađeno.²¹

Ipak, dodatni uslovi su propisani članom 50 Zakona o sudijama, kojim je *de facto* uveden dodatni kvalitativni kriterijum za izbor na sudijsku funkciju po prvi put.

Na početku, jasno je ukazano na to da, prilikom predlaganja kandidata za sudije koji se prvi put biraju na sudijsku funkciju, Savet posebno ceni i vrstu poslova koje je kandidat obavljao nakon položenog pravosudnog ispita. Osnovano se može pretpostaviti da će tom prilikom Savet dati prednost licima koja su obavljala poslove u sektoru pravosuđa, barem u slučaju izbora za sudije sudova opšte nadležnosti, dok bi sličnu prednost mogla imati lica koja su obavljala poslove inspekciskog nadzora u slučaju izbora na funkciju sudije prekršajnog suda.

Osim toga, za kandidate koji dolaze iz reda sudijskih pomoćnika obavezno se pribavlja ocena rada. Iako se mogu razumeti načelni razlozi sa propisivanje ovog pravila, potrebno je imati na umu činjenicu da su sudijski pomoćnici sastavni deo državne uprave, a ne posebne sudske uprave kao, uostalom, i javnotužilački pomoćnici, koji takođe mogu konkurisati na oglas za izbor sudija, i u praksi to neretko i čine. Otuda bi bilo uputnije da se ocena rada pribavlja ne samo za sudijske pomoćnike, već i za javnotužilačke pomoćnike, kao i za lica koji sa položaja zaposlenog u državnoj upravi, kao i drugih pozicija na kojima podležu sistemskom ocenjivanju, konkurišu na izbor na sudijsku funkciju prvi put. Suprotno bi značilo da Savet dva puta ceni iste ili slične okolnosti: činjenicu da je kandidat sudijski pomoćnik i ocenu rada kandidata u tom kapacitetu.

Zakonom o sudijama²² je dalje propisano da pre predlaganja Savet obavlja razgovor sa kandidatima.

Pravilnikom o polaganju ispita je propisano da Savet obrazuje jednu ili više komisija za izbor kandidata za sudije koji se prvi put biraju na sudijsku funkciju koja sprovodi ispit na kome se ocenjuju stručnost i osposobljenost kandidata za sudiju koji se prvi put bira (u daljem tekstu: „Komisija za izbor kandidata za sudije“). Sastav Komisije za izbor kandidata za sudije nije precizno propisan, za razliku od načina na koji je ovo pitanje bilo regulisano prethodnim pravilnikom. Otuda se mora zaključiti da je Komisija za izbor kandidata za sudije povremeno radno telo Saveta u smislu člana 17 Poslovnika o radu Saveta, u čiji sastav mogu ulaziti i članovi Saveta koji ne dolaze iz reda sudija, kao i zaposleni u Administrativnoj kancelariji Saveta.

21 U prethodno važećem Pravilniku o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata za sudiju koji se prvi put bira ("Službeni glasnik RS", broj 94/16) postojala je izričita norma da se dostojnost pretpostavlja.

22 Član 50 Zakona o sudijama

Nesumnjivo bi bilo bolje da se sastav Komisije za izbor kandidata za sudije jasno propiše i da se opredeli da u njega **ulaze članovi Saveta iz reda sudija**.

Ispit na kojem se proverava stručnost i osposobljenost kandidata sastoji se od pisanog testa i pisanog zadatka. U pogledu dostojnosti ne postoje posebno propisana pravila, za razliku od ranije važećeg pravilnika, u kojem je bilo izričito propisano da se dostojnost pretpostavlja.

Pravilnikom o polaganju ispita nije izričito ponovljeno da ispit ne polažu kandidati koji su uspešno okončali početnu obuku na Pravosudnoj akademiji. Moglo bi se načelno postaviti pitanje da li bi njima bilo omogućeno da polažu ispit ukoliko bi želeli da se u obzir ne uzme njihova završna ocena sa početne obuke, već neka potencijalno viša ocena.

Uvođenjem pisanog testa i pisanog zadatka se, po svemu sudeći, išlo za što većim stepenom objektivizacije načina na koji se ocenjuje ispunjenost kriterijuma za izbor, budući da se radi o testu sačinjenom od pitanja iz jedinstvene baze pitanja koja je javno dostupna, nakon koga se izrađuje pisani zadatak, koji se sastoji od izreke sudske odluke, koja se određuje prema vrsti i stepenu suda za koji kandidat konkuriše. Pravilnikom o polaganju ispita je izričito propisano da, ukoliko se radi o sudu opšte nadležnosti, kandidat u prijavi navodi da li će pisani zadatak raditi iz građanske ili krivične materije.

Komisija za izbor kandidata za sudije boduje odgovore na pisanom testu kao tačne i netačne i Pravilnikom o polaganju ispita je propisana skala uspeha, na osnovu broja osvojenih bodova. Opravdano se može postaviti pitanje da li je celishodno angažovati resurse Saveta u organizovanju ispita za koji su pitanja unapred poznata; istovremeno, jasno je da bi još veći resursi morali biti angažovani kako bi se razvijala pitanja za svaki pojedinačni test.

Što se tiče pisanog zadatka, za odgovor na pisanom zadatku kandidat dobija ocenu od 1 do 5, koju nakon zajedničkog pregledanja utvrđuju članovi Komisije za izbor kandidata za sudije. U ovom delu ocene ispunjenosti kriterijuma stručnosti i osposobljenosti nesumnjivo postoji određen element diskrecione ocene, budući da sastav Komisije za izbor kandidata za sudije (ukoliko ona nije sastavljena samo od članova sudija), prema postojećem propisu, načelno ne garantuje da su članovi Komisije za izbor kandidata za sudije dovoljno stručni da ocenjuju meru u kojoj je kandidat uspešno izradio izreku sudske odluke, naročito u odnosu na kandidate za rad u sudovima posebne nadležnosti.

Prema Pravilniku o polaganju ispita, konačan uspeh na ispitu se izražava ocenom od 1 do 5, koja se dobija tako što se zbir ocene sa pisanog testa i ocene sa pisanog zadatka podeli sa dva, uz zaokruživanje rezultata na višu ocenu.

Nakon toga, Komisija za izbor kandidata za sudije utvrđuje listu kandidata za svaki sud, prema postignutom uspehu na ispitu. Lista kandidata iz st. 1 i 2 ovog člana objavljuje se na internet prezentaciji Saveta.

Pravilnikom o polaganju ispita je propisano da kandidat ima pravo uvida u svoj ispitni materijal u roku od 3 dana od objavljivanja liste i predviđa mogućnost ispravke tehničke greške, ali ne i prigovora na ocenu.

Važna odredba Pravilnika o polaganju ispita je da ocena sa ispita za određenu vrstu i stepen suda važi neograničeno, o čemu evidenciju vodi Savet za one kandidate koji su položili ispit. Ipak, kandidat ima i pravo da ponovo polaže ispit za određenu vrstu i stepen suda, a u tom slučaju mu se prilikom utvrđivanja predloga odluke za izbor uzima u obzir ocena ostvarena na poslednjem ispitu.

Pravilnikom o polaganju ispita nije dalje izričito propisano kako Savet postupa i uzima u obzir rezultate sa ovog ispita prilikom odlučivanja o tome kog kandidata će predložiti Narodnoj skupštini za izbor na sudijsku funkciju po prvi put.

Podsetimo, osim što Savet u obzir uzima ocenu sa ispita, Zakonom o sudijama je propisano da pre predlaganja Savet obavlja razgovor sa prijavljenim kandidatima.²³

U odsustvu detaljnijeg regulisanja zakonom i podzakonskim aktima, ova norma ostavlja otvorenim pitanje kakva je uloga i značaj razgovora sa kandidatom u kontekstu provere ispunjenosti uslova za izbor na sudijsku funkciju i na koji način se ovaj razgovor uzima u obzir prilikom predlaganja kandidata.

Naime, analizom normi Zakona o sudijama i Pravilnika o polaganju ispita može se zaključiti da su ovo podaci koje Savet uzima u obzir prilikom predlaganja kandidata za izbor na sudijsku funkciju prvi put:

- Podaci o stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata iz organizacije u kojoj je kandidat radio na pravnim poslovima. Nije sasvim jasno o kakvim podacima se radi ukoliko kandidat nije bio angažovan kao sudijski pomoćnik, u kom slučaju se obavezno uzima u obzir ocena rada sudijskog pomoćnika;
- Mišljenje o stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata iz organizacije u kojoj je kandidat radio na pravnim poslovima;
- Uspeh sa ispita na kome se proverava stručnost i osposobljenost ili završna ocena sa Pravosudne akademije;
- Razgovor sa kandidatom i
- Poslovi koje je kandidat obavljao nakon položenog pravosudnog ispita.

Obuke u kojima je kandidat učestvovao, bilo kao predavač, bilo kao polaznik, formalno se ne uzimaju u obzir prilikom predlaganja kandidata, kao ni eventualna angažovanost kandidata u pisanju stručnih i naučnih radova, što je mogućnost koja bi se mogla predvideti po analogiji sa pitanjima koja Savet posebno ceni prilikom izbora sudija koje već obavljaju sudijsku funkciju u drugi ili viši sud. Na ovaj način je propuštena prilika da se angažovanost kandidata u unapređenju svog znanja i znanja drugih prepozna kao važan kvalitativni kriterijum za izbor na sudijsku funkciju, naročito ako te aktivnosti nisu bile sastavni deo onih pravnih poslova koje je kandidat obavljao po položenom pravosudnom ispitu.

Uspeh sa ispita na kojem se vrši provera stručnosti i osposobljenosti, kojem je posvećen poseban pravilnik Saveta, dakle, predstavlja samo jedan od pet setova informacija koje Savet uzima u obzir prilikom predlaganja kandidata. To je, zajedno sa završnom ocenom sa obuke na

²³ Član 50 Zakona o sudijama.

Pravosudnoj akademiji, ujedno i jedini kvantifikovani kriterijum. Uz njih, može se reći da podaci o stručnosti i osposobljenosti takođe predstavljaju objektivno proverljivo merilo ispunjenosti uslova za izbor na sudijsku funkciju. Preostala merila su podložna subjektivnoj oceni: mišljenje o stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti, razgovor sa kandidatom, stav Saveta o poslovima koje je kandidat obavljao i njihovom funkcionalnom značaju za obavljanje sudijske funkcije. Ono što dodatno nije jasno obrazloženo jeste kojim kriterijumima i kako Savet daje prevagu prilikom predlaganja kandidata. Ovu konstataciju nipošto ne treba razumeti kao poziv da se svako merilo ispunjenosti uslova za izbor na sudijsku funkciju koje nije moguće kvantifikovati zanemari – to niti je poželjno, niti bi predstavljalo iskorak ka ispunjenosti ne samo evropskih standarda, već i ka suštinskom izboru najadekvatnijeg kandidata. **Treba je pre shvatiti kao poziv da Savet bolje reguliše ovaj proces, kako bi se izbegao utisak prevage subjektivnih nad objektivnim kriterijumima.**

U vezi sa postupkom izbora kandidata na sudijsku funkciju po prvi put, još jedno značajno pitanje jeste to zbog čega je ovaj izbor poveren Narodnoj skupštini odnosno zbog čega se u ovom slučaju pribeglo opciji da Narodna skupština bira kandidate i da je vezana predlogom Saveta samo utoliko što ne može izabrati kandidata koga Saveta ne predloži. Ovakvo rešenje je načelno u Evropi prepoznato kao jedan od modaliteta učešća tela koje je nezavisno od izvršne i zakonodavne vlasti u izboru nosilaca sudskih funkcija, ali se čini da nema sasvim jasno pravno utemeljenje. Ovo naročito ako se uzme u obzir činjenica da je u važećem ustavnom tekstu Narodna skupština još jedino nadležna za izbor predsednika sudova, jedne nesumnjivo značajne ali suštinski administrativne pozicije, za koju se mogu prijaviti samo sudije koje vrše stalnu sudijsku funkciju. Izbor sudije od strane Narodne skupštine se može posmatrati dvojako. Prvi se percipira kao parlamentarna kontrola tj. izbor sudija vrše narodni poslanici kao izraz narodne volje i narodne suverenosti. Prema drugom stanovištu, sadašnji Ustav omogućava politički uticaj na sudstvo koji je u sadašnjem Ustavu dozvoljen ovlašćenjima Narodne skupštine, kao zakonodavne vlasti, da u sudskoj vlasti bira sudije na prvi mandat, predsednike sudova i sve članove Saveta, koji potom biraju za stalno sve sudije.

Kako se ističe u pravnoj nauci²⁴, ostaje nejasno zašto je Ustav nadležnost za izbor poverio Narodnoj skupštini, a ne Savetu, tim pre što se prigovor na ulogu Narodne skupštine u izboru sudija sastoji u tome da je odluka o izboru diskrecioni akt parlamenta, u čijem donošenju pretežnu ulogu imaju politički (stranački) razlozi umesto onih objektivnih i suštinskih²⁵ – jednako primenjiva i na izbor sudija na ograničen mandat, kao i na izbor sudija za trajno vršenje sudijske funkcije.

Otuda se nameće neophodnost da se ovako **uređen sistem temeljno preispita, a opredeljujuća uloga Saveta u izboru sudija, bez obzira na to da li se radi o prvom izboru ili potonjim izborima, jasno uspostavi.**

24 Petrov, V. "Izbor sudija uporedno i u Republici Srbiji – predlozi za promenu Ustava", Fondacija Centar za javno pravo, str. 14

25 R. Marković, Ustavno pravo, Beograd 2012, s. 523.

Nadalje, „oročenje“ prvog izbora na sudijsku funkciju se smatra problematičnim, jer će jedno lice morati da brine o ponovnom izboru, što remeti njegovu sigurnost i unosi se nesigurnost u sudijsku profesiju, jer nakon probnog perioda izbor na stalnu sudijsku funkciju čini krajnje neizvesnom. Važno je istaći da se u većini međunarodnih dokumenata o statusu sudija na probni mandat gleda sa velikom rezervom. U Univerzalnoj deklaraciji o nezavisnosti sudstva iz 1983²⁶ stoji da je „postavljanje privremenih sudija i imenovanje sudija na probni period u nesaglasnosti sa sudijskom nezavisnošću. Tamo gde postoje takva imenovanja, trebalo bi ih postepeno uklanjati“. Venecijanska komisija je u više navrata izrazila jasan stav da „predviđanje probnih perioda može ugroziti nezavisnost sudija, jer se mogu osećati pod pritiskom da odlučuju na određeni način“. Venecijanska komisija „čvrsto preporučuje da se sudije redovnih sudova postavljaju trajno do penzionisanja“. „Probni period za sudije je problematičan sa stanovišta nezavisnosti, a prednost treba dati sistemima sa sudijskim kandidatima bez punih sudijskih ovlašćenja“.

Otuda je potrebno temeljno preispitati pristup prema kome zakonodavstvo Srbije prepoznaje probni mandat sudija. **U tom pogledu indikativne su preporuke koje je izneo Petrov²⁷. Jedna mogućnost je povratak na apsolutnu stalnost sudijske funkcije ili jačanje institucionalnih garantija u vezi sa izborom sudija na probni mandat, koje bi se sastojale u ograničavanju njihovih ovlašćenja za samostalno donošenje konačnih odluka, kao i uspostavljanju pune nadležnosti Saveta za odlučivanje o njihovim statusnim pitanjima, uz jasno propisivanje pravnog leka za odluke o neizboru.**

Na ovom mestu važno je napomenuti da najznačajniji dokumenti javnih politika koji su na snazi u Srbiji – Akcioni plan za Poglavlje 23 i Strategija razvoja pravosuđa za period 2020-2025. godine ne sadrže jasno opredeljenje u pogledu ovog pitanja, dok tekst ustavnih amandmana u vezi sa kojima je Vlada Srbije organizovala javnu raspravu i koji su dostavljeni Venecijanskoj komisiji ne sadrži odredbe o vremenski ograničenom prvom mandatu sudija.

4.2. Izbor na stalnu sudijsku funkciju i napredovanje sudija

Zakon o sudijama sadrži pravila o izboru sudija na trajnu sudijsku funkciju, a pravila su detaljnije uređena Pravilnikom o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti za izbor sudije na stalnoj sudijskoj funkciji u drugi ili viši sud i o kriterijumima za predlaganje kandidata za predsednika suda (u daljem tekstu: „Pravilnik o kriterijumima i merilima“). Osim toga, odredbama Zakona o sudijama (član 32) jasno je propisano da vrednovanje rada sudija predstavlja osnov za izbor sudija, kao i za njihovo razrešenje i obuku.

Kao što se vidi, u regulatornom okviru Srbije ne pravi se jasna razlika između izbora sudija i napredovanja sudija, niti jasno razlikovanje mogućnosti horizontalnog kretanja kroz sudijsku

26 Universal Declaration on the Independence of Justice, <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2016/02/Montreal-Declaration.pdf>

27 Petrov, V. op.cit.

profesiju, uz karijerno napredovanje. Otuda se analiza koja se odnosi na izbor sudija shodno odnosi i na karijerno napredovanje sudija.

Na samom početku, potrebno je napomenuti da Zakon o sudijama ne prati terminologiju Ustava, a ta terminološka nedoslednost je preneti i na pomenuti pravilnik.

Naime, Ustavom je propisano da Savet bira sudije za **trajno** obavljanje sudijske funkcije, u istom ili drugom sudu, kao i da odlučuje o izboru sudija koji **su na stalnoj sudijskoj funkciji** u drugi ili viši sud. Ustav, dakle, prepoznaje dve različite nadležnosti Saveta:

- Izbor sudija kojima je, nakon prvog izbora na sudijsku funkciju, istekao trogodišnji mandat i koje se sada biraju na trajnu sudijsku funkciju u istom ili drugom sudu,
- Izbor sudija koje već obavljaju sudijsku funkciju, u drugi sud (iz suda opšte u sud posebne nadležnosti i obratno, u sud nadležan za drugu teritoriju) ili u viši sud.

Zakon o sudijama, kao što smo videli, ne sadrži ovo razlikovanje. Jedina odredba koja ukazuje na to da su sudije koje su prvi put izabrane na sudijsku funkciju prepoznate kao posebna kategorija jeste odredba člana 52, prema kojoj se takav sudija koji je ocenjen ocenom „izuzetno uspešno obavlja sudijsku funkciju“ obavezno bira na stalnu funkciju, dok sudija koji je tokom trogodišnjeg mandata ocenjen ocenom „ne zadovoljava“ ne može biti biran na stalnu funkciju.

U pogledu ostalih uslova za izbor, kao i postupka izbora, Zakon o sudijama ne pravi razlikovanje između ove dve kategorije sudija.

Ni Zakon o sudijama, ni Pravilnik o kriterijumima i merilima **ne poznaju ni terminološko ni sadržinsko razlikovanje između izbora sudija u drugi sud istog stepena i karijernog napredovanja sudija kroz izbor u sud višeg stepena**. Jedino razlikovanje postavljeno je samim zakonom prilikom određivanja godina radnog staža kao jednog od uslova za izbor u određeni sud, dok se ostale specifičnosti formalno ne prepoznaju.

Za razliku od Zakona o sudijama, Zakon o Visokom savetu sudstva prepoznaje samo nadležnost ovog tela da bira sudije za trajno obavljanje sudijske funkcije što, pretpostavlja se, obuhvata i karijerno napredovanje sudija.

Ipak, **ovakvu terminološku nedoslednost u tri najviša akta u kojima se reguliše pitanje izbora sudija valjalo bi ispraviti.**

Zakonom o sudijama je u poglavlju pod nazivom „Postupak za izbor“ izričito propisano da u ovom postupku Savet pribavlja podatke i mišljenja o stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata. O ovom članu već je bilo reči prilikom analize pravila o postupku za izbor sudija koje se prvi put biraju na sudijsku funkciju. Iako se ono ne čini neophodnom u postupku izbora kandidata koji se prvi put biraju na sudijsku funkciju, funkcionalno je neophodno u postupku izbora na trajnu sudijsku funkciju, kao i u postupku izbora sudija koje već obavljaju sudijsku funkciju u drugi ili viši sud.

Na samom početku, opšti utisak je da je Pravilnik o kriterijumima i merilima jasno usmeren na regulisanje postupka izbora sudija koji su već na stalnoj sudijskoj funkciji. Otuda bi se moralo uzeti u obzir da se na sudije koje su okončale trogodišnji mandat po prvom izboru na sudijsku funkciju norme Zakona o sudijama i ovog Pravilnika o kriterijumima i merilima primenjuju *mutatis*

mutandis, uz izričite odredbe Zakona o sudijama koje se odnose samo na izbor sudija koje su okončale svoj prvi trogodišnji mandat.

Zanimljivo je da je u samom Pravilnik o kriterijumima i merilima istaknuto da je njegova svrha uspostavljanje objektivnih kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti.

U Pravilniku o kriterijumima i merilima su ovi kriterijumi i merila propisani članom 4. Nakon što se u stavovima 1 i 2 ponavlja zakonsko određenje termina stručnosti i dostojnosti, njime se određuje da je merilo stručnosti i osposobljenosti za izbor sudije na stalnoj sudijskoj funkciji ocena rada tog sudije u prethodne tri godine. Podsetimo, Zakonom o sudijama je propisano da vrednovanje rada sudija predstavlja osnov za njihov izbor.

Na ovaj način, izbor sudija i njihovo karijerno napredovanje stavljeni su u neposrednu vezu sa rezultatima rada sudija odnosno, preciznije, sa vrednovanjem rada sudija. U Pravilniku o kriterijumima i merilima ovo pravilo operacionalizavano je odredbom člana 7, prema kojoj Komisija Saveta, za kandidate čije su prijave dozvoljene, potpune i blagovremene pribavlja ocenu rada od komisije za sprovođenje postupka vrednovanja i utvrđivanje ocene rada sudije i predsednika suda.

Budući da će vrednovanju rada sudije biti posvećen poseban deo ove analize, na ovom mestu se ukazuje na to da je Zakonom o sudijama propisano da se vrednovanje rada sudija sprovodi kao redovno i vanredno (izuzetno) i da se za sudije koje na stalnoj funkciji obavlja jednom u tri godine, dok se za sudije koji su izabrane na funkciju prvi put sprovodi jednom godišnje.

Osim merila za utvrđivanje stručnosti i osposobljenosti, Pravilnik o kriterijumima i merilima sadrži i normu prema kojoj se u ovom postupku dostojnost kandidata pretpostavlja. Ovakvo pravilo je postavljeno pre svega iz razloga celishodnosti, budući da bi bilo prilično teško jasno postaviti, a potom i ispitati dostojnost kandidata. Ipak, ova pretpostavka je oboriva, što znači da se nedostojnost može dokazivati. Nije jasno u čemu bi se mogli sastojati dokazi o nedostojnosti – da li bi to bila činjenica da je protiv sudije vođen disciplinski postupak i utvrđeno da je sudija izvršio disciplinski prekršaj? Čini se da ne. **Otuda bi bilo uputno postojanje i formulaciju ovog uslova preispitati.**

Iako je u Pravilniku o kriterijumima i merilima jasno ukazano na to da je njegova svrha uspostavljanje objektivnih merila za ocenu ispunjenosti uslova za izbor na sudijsku funkciju, on zapravo sadrži samo ove dve ključne norme – jednu, kojom upućuje na pravila o vrednovanju rada sudija kao objektivni metod za ocenu rada sudije, i drugu, kojom uvodi oborivu pretpostavku dostojnosti kandidata.

Osim toga, norme u Pravilniku o kriterijumima i merilima sadrže i operacionalizaciju norme člana 49 Zakona o sudijama, utoliko što propisuje da Savet, prilikom izbora sudije koji je već na stalnoj sudijskoj funkciji, a koji se bira u drugi ili viši sud, pribavlja mišljenje sednice svih sudija suda iz koga sudija potiče, kao i mišljenje sednice svih sudija neposredno višeg suda.

Osim toga, u Pravilniku o kriterijumima i merilima se ukazuje na to da Savet prilikom izbora sudije posebno ceni:

- učešće u obučavanju sudija i sudskog osoblja;

- učešće u programima stručnog usavršavanja u organizaciji institucije nadležne za obuku u pravosuđu;
- objavljene naučne i stručne radove iz oblasti pravnih nauka, koje je kandidat kao autor ili koautor objavio;
- izlaganje na domaćim i međunarodnim naučnim i stručnim skupovima.

Slično kao i u slučaju prvog izbora na sudijsku funkciju, jasno je da Savet osim objektivnih kriterijuma u obzir uzima i subjektivne: mišljenje sednice svih sudija suda u kojem kandidat trenutno radi, kao i mišljenje sednice svih sudija neposredno višeg suda, uz pretpostavku da oni mogu dati koristan vrednosni sud o stručnosti i osposobljenosti sudije na osnovu presuda koje je sudija doneo (postupajući sam ili u veću), a o kojima po pravnom leku sudije neposredno višeg suda odlučuju.

Osim toga, kao što smo videli, propisano je da Savet ceni angažovanost kandidata u unapređenju stručnog znanja i veština, kako kroz učešće u obukama u svojstvu predavača, tako i u svojstvu lica koje prati obuku, kao i kroz objavljivanje naučnih i stručnih radova, te izlaganje na domaćim i međunarodnom naučnim i stručnim skupovima.

Ovi dobrodošli kvalitativni kriterijumi nisu, međutim, jasno i dosledno formulisani, kao ni njihov uporedni značaj u odnosu na formalno sprovedeno vrednovanje rada sudija koje se zasniva pre svega na statističkim podacima (iako su oni u odgovarajućem pravilniku kvalifikovani kao kvantitativni i kvalitativni, oni se zapravo odnose na statistički izražen kvantitet i kvalitet odluka, a ne na kvantitativne i kvalitativne elemente rada sudije).

Što se tiče formulacije okolnosti koje Savet posebno ceni, nije sasvim jasno zbog čega je u Pravilniku o kriterijumima i merilima prepoznata mogućnost da sudije učestvuju u svojstvu predavača u obukama koje se ne sprovode u organizaciji Pravosudne akademije, iako je upravo ova organizacija nadležna za obuku kako sudija, tako i sudskog osoblja u Srbiji, dok istovremeno nije prepoznato da sudije mogu pohađati obuke koje ne organizuje Pravosudna akademija, već se Savet rukovodi postojećom praksom – da sudije dostave potvrdu o tome da su pohađale obuku u organizaciji Pravosudne akademije. Ipak, imajući u vidu rastuću potrebu da sudije usavršavaju svoja ne samo pravnička, već i vanpravnička znanja i veštine, kao i mogućnosti pohađanja obuke u organizaciji drugih nacionalnih i međunarodnih organizacija (na primer, HELP kurseva u organizaciji Saveta Evrope, kurseva u organizaciji ERA – Akademije za evropsko pravo), kao i potrebom da sudije učestvuju u multi-profesionalnim obukama zajedno sa pripadnicima drugih profesija, ovakvo određenje čini se unekoliko prevaziđenim.

Ono što se čini još više podobnim za unapređenje jeste uspostavljanje jasnije veze između učestvovanja na obukama, kako kroz njihovo pohađanje, tako i u svojstvu predavača ili mentora (o čemu Pravosudna akademija sada takođe rutinski izdaje potvrde) i napredovanja. Podsetimo, stalna obuka sudija je ne samo njihovo pravo, već i važan elemenat njihove nezavisnosti.²⁸

²⁸ Tako, na primer, Evropska povelja o statutu za sudije govori o uskoj povezanosti početne i stalne obuke sa nezavisnošću i efikasnošću ukupnog pravosudnog sistema, kao i Osnovna načela nezavisnosti sudstva usvojena od strane UN 1985. Mišljenje br. 4 (2003) Konsultativnog veća evropskih sudija o početnoj i stalnoj obuci; Preporuka

Otuda se čini da bi bilo **uputno da se učešću kandidata za sudiju drugog, a naročito višeg suda, u obukama u kojima se unapređuju pravničke i vanpravničke veštine od značaja za obavljanje sudijske funkcije, prida jasniji značaj prilikom izbora, a pre svega, prilikom napredovanja.**

Evropski standardi podrazumevaju da za izbor na sudijsku funkciju postoje objektivni kriterijumi, čiji je cilj da se osigura da do imenovanja i napredovanja sudija dolazi "na osnovu zasluga, kvalifikacija, integriteta, sposobnosti i efikasnosti". Ovakvi kriterijumi, po prirodi stvari, moraju biti uopšteni. U tom kontekstu, ne može se reći da su uslovi za izbor na sudijsku funkciju, onako kako su propisani Zakonom o sudijama, načelno u neskladu sa evropskim standardima.

Još jedna napomena koju bi valjalo učiniti jeste da ni Zakon o sudijama, ni Pravilnik o kriterijumima i merilima usvojen na osnovu njega, ne prepoznaju dosledno različite situacije u vezi sa načinom na koji se odlučuje o izboru sudija. Pravilnik o kriterijumima i merilima na jedinstven način uređuje situacije u kojima se sudija bira u drugi sud, bilo da se radi o sudu iste stvarne a druge mesne nadležnosti, bilo da se radi o sudu drugačije stvarne nadležnosti (prelazak iz suda opšte u sud posebne nadležnosti i obratno), dakle, horizontalno kretanje kroz sudijsku profesiju, i situacija u kojima se sudije biraju iz suda niže u sud više nadležnosti. Sa stanovišta operative uloge Saveta, može se razumeti zbog čega je to slučaj, ali se istovremeno stiče utisak da bi kako u podzakonskom aktom kojim se propisuju pravila o izboru i napredovanju sudija, tako i u podzakonskom aktu kojim se reguliše vrednovanje rada sudija, koji služi kao referentni podatak za utvrđivanje ispunjenosti kriterijuma stručnosti i osposobljenosti, napraviti dodatne distinkcije koje bi olakšale i odlučivanje u vezi sa napredovanjem sudija – o tome će biti nešto više reči u delu analize posvećenom vrednovanju rada sudija.

Važno je primetiti da su sednice Saveta, po pravilu, javne²⁹ kao i da sudija o čijem statusu, pravu ili obavezi se odlučuje ima pravo da prisustvuje sednici. Ovo pravilo jeste značajan korak ka transparentnosti postupka izbora i napredovanja sudija. Odluka se donosi većinom glasova svih članova. Prema trenutnom sastavu Saveta, ovo pravilo podrazumeva da je neophodno da najmanje jedan od izbornih članova Saveta glasa za usvajanje te odluke. U nekom drugačijem sastavu ovog tela, kao što je, na primer, sastav Saveta kakav je predložen u predlogu izmena Ustava u vezi sa kojima je Vlada Srbije organizovala javnu raspravu, ovakva većina bi značila da bi sudije *de facto* mogli birati članovi Saveta koji nisu sudije.

Ipak, mora se primetiti da je u važećem pravnom okviru razrada ovih uslova, pre svega u podzakonskim aktima, takva da ostavlja prostor za nemalo diskreciono pravo Saveta da, uzimajući u obzir i druge okolnosti, mišljenja i podatke, donese odluku o tome kog kandidata će predložiti na koju sudijsku funkciju.

U vezi sa time, kao i sa drugim pitanjima pomenutim u ovoj analizi, postoji značajan prostor za unapređenje normativnog okvira. U tom smislu moguće je formulisati sledeće preporuke:

CM/Rec (2010) 12 Komiteta ministara državama članicama Saveta Evrope, „O sudijama: nezavisnost, delotvornost i odgovornost“

29 Član 10, stav 2 Poslovnika o radu Visokog saveta sudstva ("Službeni glasnik RS", br. 29 od 29. marta 2013, 4 od 22. januara 2016, 91 od 10. novembra 2016, 24 od 17. marta 2017, 7 od 26. januara 2018, 69 od 14. septembra 2018.)

- Obezbediti terminološku ujednačenost svih pravnih akata kojima se reguliše pitanje izbora i napredovanja sudija;
- Unaprediti način određenja merila stručnosti i osposobljenosti sudija. tako da se u njega jasno integrišu i kvantitativna i kvalitativna merila ispunjenosti uslova za izbor na sudijsku funkciju. Ovde bi naročito značajno bilo prepoznati da trenutno postojeća kvantitativna i kvalitativna merila zapravo predstavljaju samo kvantitativna merila, dok se u postojećem sistemu kvalitativni kriterijumi u postupku za izbor i napredovanje sudija pojavljuju samo kao okolnosti koje Savet ceni u postupku odlučivanja;
- Jasnije opredeliti značaj kvalitativnih i kvantitativnih kriterijuma prilikom odlučivanja;
- Prepoznati specifičnosti koje proizlaze iz horizontalnog kretanja iz jednog u drugi sud i karijernog napredovanja sudija;
- Razmotriti mogućnost postavljanja minimalnih kvantitativnih i kvalitativnih merila kao dokaza ispunjenosti uslova za izbor u sud posebne nadležnosti ili viši sud;
- Formalno prepoznati značaj kontinuiranog unapređenja znanja i veština prilikom karijernog napredovanja.

4.3. Pravni lek protiv odluke o neizboru

Kao što je ranije rečeno, evropski standardi propisuju i da, ukoliko kandidat za sudiju nije izabran, on mora biti ovlašćen da dobije obrazloženu odluku o razlozima zašto nije izabran i mora imati pravo na pravne lekove protiv odluke o neizboru.

Trenutno, pravni sistem Srbije predviđa određene elemente ovog standarda.

Za početak, Zakonom o sudijama je propisano da svaka odluka o izboru mora biti obrazložena i da se objavljuje u Službenom glasniku. Osim toga, u odnosu na sudije koje su prvi put birane, a ne budu izabrane na stalnu sudijsku funkciju, članom 61 Zakona o sudijama propisano je da im funkcija prestaje danom isteka trogodišnjeg mandata, na osnovu odluke Saveta.

Nijedno od ova dva pravila nije dodatno razrađeno u dva ranije analizirana pravilnika kojim se uređuje postupak izbora sudija na prvu i na stalnu sudijsku funkciju.

Pravilo koje se odnosi na obrazloženje odluke o izboru sudija koji već vrše stalnu sudijsku funkciju Savet je u dosadašnjoj praksi primenjivao tako što je u obrazloženju davao sažet prikaz toka postupka, uključujući i podatke o ukupnom broju kandidata prijavljenih za određenu sudijsku funkciju, i iznoseći podatke koji idu u prilog odluci o izboru određenog kandidata, uz konstataciju da je na osnovu iznetog Savet utvrdio da je kandidat stručan i osposobljen za obavljanje određene sudijske funkcije. U obrazloženju se, po pravilu, ne navode podaci o kandidatima koji nisu izabrani na sudijsku funkciju, niti je odluka o njihovom neizboru obrazložena.

To i sledeći korak, a to je pravni lek protiv odluke o neizboru, čini komplikovanim.

U načelu, pravni sistem Srbije prepoznaje pravo pritužbe sudije, koje je propisano članom 29 Zakona o sudijama. Konkretnije, njime je propisano da sudija Savetu može izjaviti pritužbu ako mu je povređeno pravo za koje Zakonom o sudijama nije predviđen poseban postupak zaštite.

Dalje je zatim Zakonom o sudijama propisano da se pritužba dostavlja licu na koga se pritužba odnosi i koje se može izjasniti u roku od tri dana od dana prijema. O pritužbi potom odlučuje Savet u roku od 15 dana.

Čini se da je pravo pritužbe, osim što je prilično lakonski regulisano, ujedno i usmereno na omogućavanje nekog oblika pravne zaštite sudiji, ali ne protiv odluka koje donosi Savet. Pravo na pravni lek protiv odluka Saveta Ustavom i Zakonom o sudijama propisano je u sledećim slučajevima:

- U članu 56 Zakona o sudijama predviđeno je sudija ima pravo na žalbu Ustavnom sudu na odluku Saveta kada se smatra da sudija nije izabran jer bez opravdanih razloga nije stupio na funkciju u roku od 30 dana od dana izbora;
- U članu 67 Zakona o sudijama propisano je da sudija ima pravo žalbe Ustavnom sudu protiv pravnosnažne odluke Saveta o prestanku funkcije, što uključuje i odluku o prestanku sudijske funkcije zbog toga što sudija nije izabran na stalnu sudijsku funkciju;
- U članu 98 Zakona o sudijama propisano je da sudija kome je izrečena disciplinska sankcija može pokrenuti upravni spor.

Sudija takođe ima pravo prigovora na odluku Komisije o vrednovanju, u skladu sa članom 40 Pravilnika o kriterijumima, merilima, postupku i organima za vrednovanje rada sudija i predsednika sudova.³⁰ O prigovoru odlučuje Komisija Saveta za odlučivanje o prigovorima na postupak vrednovanja i ocenu rada sudija i predsednika sudova, i ta odluka je konačna, a protiv nje se može pokrenuti upravni spor.

Ostaje nejasno zbog čega sudijama nije izričito propisano pravo na pravni lek u odnosu na odluku o neizboru na sudijsku funkciju, ako takav lek postoji u odnosu na odluku Saveta o neizboru u slučaju da sudija ne stupi na sudijsku funkciju u propisanom roku ili ne bude izabran nakon isteka prvog trogodišnjeg mandata.

Dodatno, ostaje nejasno opredeljenje zakonodavca da ovo pitanje ne reguliše izričito, naročito nakon postupka revizije izbora sudija u kojem je upravo nepostojanje obrazložene odluke o neizboru bilo osnov za pokretanje postupka. Utisak je da je zakonodavac prepoznao značaj obrazložene odluke i prava na pravni lek samo u odnosu na jednu konkretnu situaciju: opšti izbor sudija, i da je zanemario takve procesne garancije u ostalim postupcima izbora i napredovanja sudija.

Ovakvo nepotpuno normativno uređenje bilo bi neophodno izmeniti kako bi se ispunio odgovarajući evropski standard.

4.4. Telo koje donosi odluku o izboru i karijeri sudija mora da bude nezavisno i sačinjeno većinski od sudija koje su izabrale njihove sudije

30 "Službeni glasnik RS", br. 81/2014, 142/2014, 41/2015, 7/2016

Analiza se neće detaljnije baviti pitanjima koje se odnose na sastav i nadležnosti Saveta, ali je važno učiniti nekoliko napomena.

U pogledu evropskih standarda u vezi sa postojanjem i nadležnošću pravosudnih saveta, važno je podsetiti se na ranije predstavljene razlike u stavovima koje su izneli Venecijanska komisija i Konsultativno veće Evropskih sudija.

Naime, 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. te da saveti treba da imaju **pluralistički sastav u kome značajan deo, ako ne i većinu, čine sudije**. Uz izuzetak članova po službenoj dužnosti, te sudije bi trebalo da biraju ili imenuju sudije.³¹

Konsultativno veće evropskih sudija, sa druge strane, ukazuje da, u slučaju mešovitog sastava pravosudnog saveta, **značajnu većinu članova** treba da čine sudije birane od strane sudija. Istovremeno, KVES podseća da u slučaju mešovitog sastava, rad saveta sudstva ne sme biti takav da dopušta bilo kakve ustupke uticaju parlamentarne većine i pritiscima izvršne vlasti. te da određena pitanja treba ostaviti za razmatranje od strane Saveta sudstva koji zaseda u sastavu **koji čine samo sudije**.

Trenutni sastav Saveta u Srbiji u skladu je sa i stavom Venecijanske komisije, i sa stavom KVES, budući da su 7 od 11 njegovih članova sudije – šest koje biraju sudije, i jedan član po položaju, koga na funkciju predsednika Vrhovnog kasacionog suda bira Narodna skupština. Ipak, stav KVES da pojedina pitanja treba da razmatra savet sudstva u sastavu koji čine samo sudije samo je sporadično primenjen u regulatornom okviru Srbije, i čini se da u tom pogledu ima dosta prostora za unapređenje.

Istovremeno, revidiranim Akcionim planom za Poglavlje 23 jasno je predviđeno³² da će očekivane promene ustavnog okvira rezultirati u tome da Saveta ima najmanje 50% članova iz reda sudija. Ovako postavljena formulacija nije sasvim na tragu ispunjenja standarda na način na koji ga je formulisano KVES, i bilo bi uputno da se u praksi ide za ostvaranjem više postavljenog standarda.

5. PREMEŠTAJ I UPUĆIVANJE SUDIJA

Član 150 Ustava propisuje nepremestivost sudije, propisujući da sudija ima pravo da vrši sudijsku funkciju u sudu za koji je izabran i samo uz svoju saglasnost može biti premešten ili upućen u drugi sud. U slučaju ukidanja suda ili pretežnog dela nadležnosti suda za koji je izabran, sudija izuzetno može bez svoje saglasnosti biti trajno premešten ili upućen u drugi sud, u skladu sa zakonom.

Zakonom o sudijama³³ preciznije su propisana pravila o nepremestivosti sudije. Nakon ponavljanja opšte odredbe o nepremestivosti, sadržane u Ustavu, Zakonom o sudijama se propisuje da sudija samo uz svoju saglasnost može biti premešten ili upućen iz jednog u drugi sud, kao i u drugi državni organ, ustanovu ili međunarodnu organizaciju u oblasti pravosuđa.

31 Venecijanska komisija, Izveštaj o nezavisnosti pravosudnog sistema Deo i: nezavisnost sudija, stav 32

32 Prelazno merilo 1.1.1, rezultat

33 Članovi 18 - 21

Ovakva saglasnost se daje u pisanom obliku i mora da prethodi donošenju rešenja o premeštaju ili upućivanju.

U samom Zakonu o sudijama napravljeno je jasno razlikovanje između premeštaja i upućivanja.

Sudija može biti, uz svoju pisanu saglasnost, premešten samo u drugi sud – to može biti drugi sud iste vrste, istog ili nižeg stepena. Uslov za premeštaj je da postoji potreba za hitnom potrebnom upražnjenog sudijskog mesta, a koja se ne može rešiti izborom ili upućivanjem sudije. Osim pisane saglasnosti sudije, za premeštaj u drugi sud potrebna je i saglasnost predsednika oba suda – osnovano se može pretpostaviti da se i u ovom slučaju radi o pisanoj saglasnosti, iako to zakonom nije izričito propisano. Rešenje o premeštaju donosi Savet. Posledica premeštaja je da sudija potom trajno vrši funkciju u sudu u koji je premešten. Dakle, u ovom slučaju su posledice trajne.

Zakonom o sudijama nisu dalje detaljnije propisane situacije u kojima bi moglo doći do toga da upražnjeno sudijsko mesto nije moguće popuniti izborom. Naime, Zakonom o sudijama je jasno propisano da se premeštaj odvija u slučajevima kada postoji hitna potreba da se upražnjeno mesto popuni – pretpostavka je da su to situacije u kojima je to neophodno kako bi se savladao priliv predmeta ili kako ne bi nastupile negativne posledice u vezi sa pristupom pravdi – naročito ako je reč o sudovima sa relativno malim brojem sudija. Ovakav uslov je sasvim razumljiv i opravdan. Ipak, u tom slučaju se postavlja pitanje zbog čega se ovakva hitna potreba ne bi mogla rešiti upućivanjem, do trenutka do kog je moguće popuniti upražnjeno sudijsko mesto na uobičajeni način – izborom na osnovu javnog oglasa. Dakle, iako je neposredan povod za premeštaj sudije hitan, on na sudiju ima trajnu posledicu. Ova mogućnost u određenoj meri odgovara na dilemu koja je izneta ranije u ovoj analizi, a to je zbog čega pravni okvir Srbije ne prepoznaje u dovoljnoj meri mogućnost horizontalnog kretanja sudija – dakle, kretanja iz jednog u drugi sud iste vrste ili u niži sud iste vrste. Čini se, ipak, da bi ovo pitanje valjalo detaljnije regulisati, zajedno sa regulisanjem dodatnih uslova za premeštaj. Ono što takođe nije jasno regulisano Zakonom o sudijama jeste i ko može biti inicijator premeštaja – po svemu sudeći, to bi morao biti Savet, koji bi morao imati jasan pregled situacije i biti svestan nemogućnosti popunjavanja upražnjenog sudijskog mesta upućivanjem ili izborom. Inicijativu za ovo rešenje mogao bi uputiti i predsednik suda u kojem je mesto upražnjeno, i to primenom člana 12 Sudskog poslovnika na pitanje premeštaja *mutatis mutandis*. **Ipak, ovu pravnu prazninu bi trebalo popuniti.**

Zakonom o sudijama je propisana i mogućnost da sudija bude premešten u drugi sud bez svoje pisane saglasnosti – to je moguće u slučaju ukidanja suda ili ukidanja pretežnog dela nadležnosti suda za koji je sudija izabran. U Zakonu o sudijama je ukidanje pretežnog dela nadležnosti neposredno vezano za smanjenje potrebnog broja sudija u sudu, bilo zbog promene stvarne nadležnosti novog suda, bilo zbog promene područja na kom sud vrši nadležnost. Zakonom o sudijama je propisano da u takvom slučaju sudija može biti premešten samo u sud istog stepena koji preuzima nadležnost suda koji je ukinut ili kojem je ukinut pretežni deo nadležnosti, na osnovu kriterijuma koje propisuje Savet.

Ovakvo normiranje pitanja premeštaja **načelno nije u suprotnosti sa evropskim standardima**. Naime, i u njima se dozvoljava mogućnost premeštaja sudija bez njihove saglasnosti iz disciplinskih razloga ili u slučaju promene sudske mreže. Ipak, ono što može predstavljati izazov je primena ove norme u praksi, naročito u uslovima čestih promena i prilagođavanja pravosudne

mreže, kakve je Srbija iskusila u nekim reformskim periodima, kao i u kontekstu činjenice da je ukidanje pretežnog dela nadležnosti vezano za smanjenje potrebnog broja sudija u sudu.

U odnosu na upućivanje, Zakon o sudijama razlikuje dve situacije: upućivanje u drugi sud i upućivanje u drugi drugi državni organ, instituciju nadležnu za obuku u pravosuđu ili međunarodnu organizaciju.

Članom 20 Zakona o sudijama propisano je da sudija može biti upućen na rad samo u drugi sud iste vrste i istog ili neposredno nižeg stepena, a izuzetno i u sud neposredno višeg stepena, ako ispunjava zakonom propisane uslove za izbor za sudiju suda u koji se upućuje. U praksi, to bi značilo da sudija ima odgovarajuće godine radnog staža za izbor u neposredno viši sud. Nije jasno da li bi se u ovom slučaju posebno utvrđivalo da li i u kojoj meri sudija ispunjava uslov stručnosti i osposobljenosti, to jest da li se i u kojoj meri u obzir uzima vrednovanje rada sudije. Sudija se u drugi sud može uputiti najduže na godinu dana.

Sudija se upućuje u sud u kome nedostatak, sprečenost, izuzeće sudija ili drugi razlozi otežavaju ili usporavaju rad suda. Sudskim poslovnikom je takođe propisano da predsednik suda može, u okviru pripreme i sprovođenja Programa rešavanja starih predmeta, da predloži upućivanje sudija iz drugog suda i donese izmenu godišnjeg rasporeda.

Zakonom o sudijama je propisano da rešenje o upućivanju sudije donosi Savet. Za upućivanje je neophodna saglasnost sudije, a ujedno se i pribavlja mišljenje sednice svih sudija suda u koji je sudija izabran i suda u koji se sudija upućuje. Ovo mišljenje ima savetodavni karakter, to jest pozitivno mišljenje nije formalan uslov za upućivanje. Za razliku od premeštaja, u slučaju upućivanja nije neophodna saglasnost predsednika nijednog od dva navedena suda.

Pitanje upućivanja sudija iz jednog suda u drugi na ograničeni vremenski period trebalo bi shvatiti pre svega kao mogućnost koja ide u susret dinamičkom upravljanju resursima u pravosudnom sektoru. Razlozi koji opravdavaju upućivanje u drugi sud detaljnije su objašnjeni nego oni za premeštaj. Ipak, nije jasno zašto se za upućivanje, koje je privremeno rešenje, kao značajno prepoznaje mišljenje sednice svih sudija oba suda, dok se za premeštaj, kao trajno rešenje, traži saglasnost predsednika oba suda. Ovakvo rešenje u odnosu na premeštaj možda je inspirisano odredbama službeničkog zakonodavstva, tačnije odredbama o preuzimanju službenika koje se vrši na osnovu sporazuma rukovodilaca koji rukovode tim državnim organima. Ipak, mora se primetiti da je pitanje premeštaja i preuzimanja mnogo detaljnije uređeno u službeničkom zakonodavstvu i da se terminologija značajno razlikuje, budući da Zakon o državnim službenicima ne poznaje pojam upućivanja, osim upućivanja na stručno usavršavanje. U tom smislu Zakon o sudijama bliži je terminologiji Zakona o radu, koji poznaje pojam upućivanja na rad u inostranstvo i privremenog upućivanja na rad kod drugog poslodavca.

U svakom slučaju, nameće se zaključak da bi pitanja premeštaja i upućivanja sudija u drugi sud bilo neophodno jasnije i preciznije urediti.

Zakon o sudijama takođe predviđa da sudija može biti upućen radi obavljanja stručnih poslova u Savet, ministarstvo nadležno za pravosuđe, instituciju nadležnu za obuku u pravosuđu i međunarodnu organizaciju u oblasti pravosuđa. Otuda se mora uzeti da su samo ove kategorije organa i organizacija „drugi državni organ, ustanovu ili međunarodnu organizaciju u oblasti pravosuđa“. Ovakvo upućivanje se vrši na predlog rukovodioca organa, odnosno institucije ili organizacije u koju se sudija upućuje. Za upućivanje je neophodno pribaviti mišljenje predsednika

suda u kojem sudija vrši svoju funkciju, kao i saglasnost sudije. Ono može trajati najduže tri godine, a rešenje o upućivanju donosi Savet.

Zakonom je posebno propisano da se za vreme upućivanja sudija može osloboditi vršenja sudijske funkcije, a u slučaju upućivanja u ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa sudija se obavezno oslobađa vršenja sudijske funkcije.

Nesumnjivo je dobro što je pitanje upućivanja sudije u drugi organ ili organizaciju regulisano nešto detaljnije nego što je to slučaj sa premeštajem i upućivanjem u drugi sud. Ipak, i u ovom normiranju mogu se primetiti određene nedoslednosti. Na primer, nije jasno zbog čega sudija koji je upućen na rad u Savet (ne u svojstvu izbornog člana Saveta), telo koje ima ključne nadležnosti u sudskom sistemu, ne bi automatski bio oslobođen vršenja sudijske funkcije. Potom, nije jasno šta će se smatrati „međunarodnom organizacijom u oblasti pravosuđa“ – da li su to organizacije koje se bave isključivo pravosudnim pitanjima ili organizacije koje su aktivne i u oblasti pravosuđa? Ukoliko bi se išlo za time da se domet odredbe o upućivanju u drugi državni organ ili organizaciju ili međunarodnu organizaciju ograniči na rad sudije na poslovima koji su neposredno vezani za pravosuđe, čini se da je ovo pitanje moralo biti nešto detaljnije i jasnije regulisano. Ujedno, čini se da bi bilo bolje da se traži ne mišljenje, već saglasnost predsednika suda koji, u slučaju da se sudija upućen na rad u drugi organ ili organizaciju oslobodi vršenja sudijske funkcije, mora menjati godišnji raspored poslova, u kojem će u tom slučaju efektivno biti jedan sudija manje.

Na ovom mestu bilo bi korisno napomenuti da međunarodni standardi ne pominju izričito mogućnost upućivanja sudije u drugi državni organ ili drugu organizaciju, ali samo postojanje ovakve mogućnosti nije u načelu suprotnosti sa ovim pravilima i prisutno je i u uporednoj praksi.

U odnosu na pitanje premeštaja i upućivanja, dakle, može se reći da su propisi Srbije usklađeni sa ključnim međunarodnim standardima, ali i primetiti da je potrebno značajno unapređenje odgovarajućih normi, u pravcu uspostavljanja jasnijeg i transparentnijeg procesa i preciznijeg definisanja uloga ključnih aktera.

6. PRESTANAK SUDIJSKE FUNKCIJE

Pitanje prestanka sudijske funkcije prilično je lakonski uređeno Ustavom. Naime, članom 148 Ustava propisano je: „Sudiji prestaje sudijska funkcija na njegov zahtev, nastupanjem zakonom propisanih uslova ili razrešenjem iz zakonom predviđenih razloga, kao i ako ne bude izabran na stalnu funkciju“.

Dakle, Ustav iz 2006. godine ne određuje osnove za prestanak sudijske funkcije ni razloge za razrešenje, ali zato kaže da o prestanku sudijske funkcije odluku donosi Savet, a protiv ove odluke sudija ima pravo žalbe Ustavnom sudu koja isključuje pravo na podnošenje ustavne žalbe (čl. 148 st. 2). Ustavom je predviđeno da se uslovi za prestanak sudijske funkcije i razlozi za razrešenje određuju zakonom.

U Zakonu o sudijama propisano je, nešto preciznije nego u Ustavu, da sudijska funkcija prestaje na zahtev sudije, kad sudija navrší radni vek, kad trajno izgubi radnu sposobnost za obavljanje

sudijske funkcije, kada ne bude izabran na stalnu funkciju ili kad bude razrešen (čl. 57 st. 1 Zakona o sudijama). Istim članom je propisano da odluku o prestanku sudijske funkcije donosi Savet i da protiv nje sudija može izjaviti prigovor Savetu u roku od 15 dana od dana dostavljanja odluke. Postupajući po prigovoru, Savet ga može odbaciti (ako nije podnet u roku), usvojiti i izmeniti odluku o prestanku funkcije ili odbiti prigovor i potvrditi odluku o prestanku funkcije.

Odluka o prestanku sudijske funkcije postaje pravnosnažna kada je potvrđena u postupku po prigovoru ili istekom roka za izjavljivanje prigovora ako prigovor nije izjavljen.

Nakon toga, sudija ima pravo žalbe Ustavnom sudu, u skladu sa pomenutim ustavnim odredbama.

U narednom delu analizirani su različiti osnovi za prestanak sudijske funkcije i postupci u kojima dolazi do njenog prestanka.

Kao prvi osnov za prestanak sudijske funkcije Ustav i Zakon o sudijama propisuju lični zahtev, koji sudija podnosi u pisanom obliku Savetu. Ako Savet o zahtevu za prestanak funkcije ne odluči u roku od 30 dana, funkcija sudije prestaje istekom ovog roka, po sili zakona. Odluka Saveta je u, ovom slučaju dakle, samo deklarativna. Zahtev za prestanak sudijske funkcije sudija može i da povuče, do odluke Saveta ili do isteka roka od 30 dana. Važna norma Zakona o sudijama propisuje i da, ako sudija podnese zahtev za prestanak sudijske funkcije nakon što je protiv njega pokrenut postupak za razrešenje, zahtev neće biti razmatran do okončanja postupka za razrešenje. U praksi je do sada dolazilo do ovakvih situacija i one su se po pravilu okončavale prestankom sudijske funkcije na zahtev sudije po isteku roka od 30 dana.

Prestanak sudijske funkcije usled navršenja radnog veka i zbog trajnog gubitka radne sposobnosti su zakonski razlozi za prestanak funkcije koji nisu izričito propisani Ustavom.

Za prestanak funkcije sudije iz razloga **navršenja radnog veka**, Zakonom o sudijama su propisane godine života kada se smatra da je sudija navršio radni vek i to: sa 65 godina života za sve sudije, sem za sudije Vrhovnog kasacionog suda za koje je propisano da navršavaju radni vek sa 67 godina života. Sudijama funkcija prestaje po sili zakona kada navrše navedene godine života (čl. 59 Zakona o sudijama).

Prestanak sudijske funkcije iz razloga **trajnog gubitka radne sposobnosti** za obavljanje ove funkcije uređen je na taj način da sudiji prestaje funkcija kada se na osnovu mišljenja stručne komisije nadležnog organa utvrdi da je zbog zdravstvenog stanja nesposoban za vršenje sudijske funkcije. Odluku o upućivanju na obavezan zdravstveni pregled sudije donosi Savet, na predlog predsednika suda, predsednika neposredno višeg suda i na predlog samog sudije (čl. 60 Zakona o sudijama). Budući da Zakon o sudijama dalje ne reguliše ovo pitanje, mora se uzeti da će se na ovo pitanje primenjivati odredbe Zakona o radu, Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju (u daljem tekstu: „ZPIO“), a da će se na postupak utvrđivanja trajnog gubitka radne sposobnosti za obavljanje sudijske funkcije primenjivati odredbe odgovarajućeg podzakonskog akta. Trenutno, to je Pravilnik o bližem načinu, troškovima i kriterijumima za procenu radne sposobnosti i mogućnosti zaposlenja ili održanja zaposlenja osoba sa invaliditetom.³⁴ Mora se napomenuti da pojam trajnog gubitka radne sposobnosti za obavljanje sudijske funkcije nije terminološki

34 Službeni glasnik RS, br. 36/2010 i 97/2013

usklađen sa odredbama radnopravnog zakonodavstva. Naime, prema važećim propisima, ukoliko se nekom licu utvrdi **potpuni gubitak** radne sposobnosti, ono ostvaruje prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja, i to primarno ima pravo na invalidsku penziju, ali i druga prava predviđena ZPIO. Prema ZPIO invalidska penzija se vezuje za pojam invalidnosti, odnosno **potpunu neposobnost za rad**: „Invalidnost postoji kad kod osiguranika nastane potpuni gubitak radne sposobnosti, odnosno kad kod profesionalnog vojnog lica nastane potpuni gubitak sposobnosti za profesionalnu vojnu službu i kada kod policijskog službenika nastane potpuni gubitak radne sposobnosti za profesionalno vršenje policijskih poslova, zbog promena u zdravstvenom stanju prouzrokovanih povredom na radu, profesionalnom bolešću, povredom van rada ili bolešću, koje se ne mogu otkloniti lečenjem ili medicinskom rehabilitacijom“.

Čini se da je Zakonom o sudijama potrebno ovo pitanje terminološki i sadržinski bolje urediti, kako bi bilo jasnije o kakvom stepenu gubitka poslovne sposobnosti se radi – „trajno“ nije isto što i „potpuno“ – kao i kakva prava lice koje je obavljalo sudijsku funkciju stiže nakon što se utvrdi da mu je iz ovog razloga prestala sudijska funkcija.

Kao sledeći osnov za prestanak sudijske funkcije propisan je, Ustavom i Zakonom o sudijama, slučaj kada sudija koji je prvi put biran na funkciju **ne bude izabran na stalnu sudijsku funkciju**. Sudiji tada da prestaje funkcija istekom trogodišnjeg „probnog“ mandata i to na osnovu obrazložene odluke Saveta (čl. 61 Zakona o sudijama). O ovome je bilo više reči u analizi pitanja izbora sudija.

Na kraju, jedan od mogućih osnova prestanka sudijske funkcije propisan Ustavom je i **razrešenje**, i to iz razloga propisanih Zakonom o sudijama. Zakonom o sudijama detaljnije je propisano da se sudija razrešava funkcije:

- kada je osuđen za krivično delo na безусловnu kaznu zatvora od najmanje šest meseci ili za kažnjivo delo koje ga čini nedostojnim sudijske funkcije,
- kada nestručno vrši funkciju,
- zbog učinjenog teškog disciplinskog prekršaja (čl. 62 Zakona o sudijama).

U pogledu razrešenja usled toga što je sudija osuđen za krivično delo na безусловnu kaznu zatvora od najmanje šest meseci, ovakva norma čini se prilično osnovanom, a spektar dela za čije je izvršenje moguće izreći ovu sankciju prilično širok. Budući da ovo pitanje nije uređeno Zakonom o sudijama, može se raspravljati o tome da li je neophodno da osuda na безусловnu kaznu zatvora bude pravnosnažna – moralo bi se uzeti da jeste. Sa druge strane, istom odredbom propisano je da se sudija može razrešiti sudijske funkcije kada je osuđen za kažnjivo delo koje ga čini nedostojnim sudijske funkcije, bez obzira na vrstu i dužinu sankcije. Ovakvo normiranje ostavlja određeni stepen diskrecije jer, kao što je ranije istaknuto, kriterijum dostojnosti nije u Zakonu o sudijama jasno utvrđen, niti opredeljen. Činjenica da je u Zakonu o sudijama propisano da se radi o kažnjivom delu upućuje na to da se može raditi ne samo o krivičnom delu, već i o prekršaju. S obzirom na to da postoji širok spektar prekršaja propisanih domaćim propisima, opravdano se može postaviti pitanje: odgovornost za izvršenje kojih prekršaja čini sudiju nedostojnim sudijske funkcije? Da li je onda odgovornost i za izvršenje krivičnog dela, bez obzira na izrečenu sankciju, takođe valjan osnov za razrešenje? Ako jeste, zbog čega isticati da razrešenje nastupa kada je sudija osuđen na безусловnu kaznu zatvora, osim iz razloga da se u

Zakon o sudijama unese odredba analogna onoj iz Zakona o radu (član 176) prema kojoj radni odnos zaposlenom prestaje nezavisno od njegove volje i volje poslodavca ako zbog izdržavanja kazne zatvora mora da bude odsutan sa rada u trajanju dužem od šest meseci.

S obzirom na to da je u Zakonu o sudijama propisano da postupak za razrešenje pokreće Savet, te da u tom postupku utvrđuje postojanje razloga za razrešenje, mora se uzeti da odredba Zakona o radu nije primenjiva na sudije, te da je neophodno da se utvrdi da postoji presuda kojom se sudija oglašava krivim i izriče mu se sankcija od šest meseci bezuslovnog zatvora kao osnov za razrešenje. Čini se unekoliko neprimerenim da se u slučaju sudija primenjuje režim u kome nadležni organ utvrđuje da je sudiji izrečena ovakva zatvorska kazna.

Drugi osnov za razrešenje je nestručno vršenje sudijske funkcije. Zakonom o sudijama je propisano da se nestručnim vršenjem sudijske funkcije smatra nedovoljno uspešno vršenje sudijske funkcije, ako sudija dobije ocenu "ne zadovoljava", shodno kriterijumima i merilima za vrednovanje rada sudija. Iako Zakonom o sudijama to nije jasno propisano, čini se da se postupak razrešenja sudije mora pokrenuti i sudija razrešiti ako prilikom redovnog ili vanrednog vrednovanja sudija dobije ocenu „ne zadovoljava“. Istovremeno, mora se ukazati na to da je podzakonskim aktom – Pravilnikom o kriterijumima, merilima, postupku i organima za vrednovanje rada sudija i predsednika sudova u članu 26b propisano da se sudija kome je utvrđena ocena „ne zadovoljava“ upućuje na obaveznu obuku, nakon čega podleže vanrednom vrednovanju. Otuda bi se moralo zaključiti da razrešenje sudije usled nestručnog vršenja sudijske funkcije neće uslediti uvek, a tako shvaćen postupak je više u skladu sa evropskim standardima.

Podsetimo, u svom Mišljenju broj 17 (2014) o vrednovanju rada sudija, kvalitetu pravde i poštovanju nezavisnosti pravosuđa, KVES u stavu 29 ukazuje da „stalnost funkcije ne bi trebalo da bude prekinuta samo iz razloga nepovoljnih rezultata vrednovanja. Trebalo bi da bude prekinuta isključivo u slučajevima teškog kršenja disciplinskih ili krivičnih odredaba utvrđenih zakonom ili u slučajevima kada je neizbežni zaključak procesa vrednovanja da sudija nije sposoban ili nije voljan da vrši sudijske dužnosti u skladu sa minimalnim prihvatljivim standardima, objektivno procenjeno, kao i u stavu 48 da „Neke posledice, kao što je razrešenje usled negativnog vrednovanja, trebalo bi izbegavati za sve sudije koji su ostvarili stalnost sudijske funkcije, osim u izuzetnim slučajevima“.

Ipak, usled navedene nedorečenosti se nameće potreba da se ovo pitanje nešto detaljnije uredi Zakonom o sudijama.

Treći osnov za razrešenje je učinjen težak disciplinski prekršaj. Detaljnija analiza propisa i prakse koja se odnosi na disciplinsku odgovornost sudija izrađena je ranije u okviru ovog Projekta, te se ovde ne ulazi u detaljniju analizu ovih odredbi. Ipak, potrebno je učiniti nekoliko napomena.

Zakonom o sudijama, u skladu sa odgovarajućim evropskim standardima, predviđa se da se sudija može razrešiti samo ako je utvrđeno da je odgovoran za težak disciplinski prekršaj. U pravu Srbije radi se o kvalifikovanom obliku bilo kog Zakonom o sudijama propisanih prekršaja, a koji postoji ako je došlo do ozbiljnog poremećaja u vršenju sudske vlasti ili obavljanja radnih zadataka u sudu ili do teškog narušavanja ugleda i poverenja javnosti u sudstvo, a naročito zastarevanja predmeta zbog nesavesnog rada sudije i ako je nastupila veća šteta u imovini stranke u postupku,

kao i u slučaju ponovljenog disciplinskog prekršaja (tri puta pravnosnažno utvrđena odgovornost za disciplinski prekršaj).

Zakonom o sudijama je dalje propisan postupak razrešenja.

Kao prvo, propisano je da inicijativu za razrešenje sudije može podneti svako lice.

Postupak za razrešenje pokreće Savet i to *ex officio* ili na predlog predsednika suda, predsednika višeg suda, predsednika Vrhovnog kasacionog suda, organa nadležnih za vrednovanje rada sudije i Disciplinske komisije Saveta.

Savet je nadležan da u postupku utvrdi postojanje razloga za razrešenje (čl. 64 Zakona o sudijama). Postupak se sprovodi pred Savetom, koji utvrđuje činjenice u postupku koji je zatvoren za javnost i donosi odluku koja mora biti obrazložena, u roku od 45 dana od dana podnošenja inicijative (čl. 65 Zakona o sudijama).

Zakonom o sudijama su propisane i određene procesne garantije za sudiju: on ima pravo da odmah bude obavešten o razlozima za pokretanje postupka, da se upozna s predmetom, pratećom dokumentacijom i tokom postupka i da sam ili preko zastupnika pruži objašnjenja i dokaze za svoje navode, kao i da svoje navode usmeno izloži pred Savetom.

Zakonom o sudijama propisano je i pravo žalbe sudije protiv odluke o prestanku sudijske funkcije. Ovo pravo propisano je za sve razloge razrešenja. Sudija protiv pravnosnažne odluke Saveta o prestanku funkcije ima pravo žalbe Ustavnom sudu, u roku od 30 dana od dana dostavljanja odluke. Ustavni sud svojom odlukom žalbu može odbiti ili je usvojiti i poništiti odluku o prestanku sudijske funkcije. Postojanje delotvornog pravnog leka važna je procesna garantija koja je u skladu sa evropskim standardima.

Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23 predviđa, u odnosu na Preporuku 1.2.2. iz Izveštaja o skriningu aktivnosti usmerene na jačanje odgovornosti sudija i javnih tužilaca, „preispitivanje mere u kojoj je neophodno i efektivno *primeniti pravila o disciplinskoj odgovornosti i postupku razrešenja*“. U okviru aktivnosti 1.2.2.3 za sprovođenje ove preporuke je definisana, između ostalog, sledeća aktivnost: „*Izmena normativnog okvira kojim se uređuju, razlozi za prestanak sudijske funkcije sa ciljem njihovog preciziranja*“.³⁵

Iako je ova preporuka data u kontekstu disciplinskih postupaka i posledične mogućnosti prestanka sudijske funkcije usled toga što je izrečena sankcija razrešenja sudije kada se utvrdi njegova odgovornost za teži disciplinski prekršaj, može se očekivati preciziranje odredbi o razrešenju sudija. Kako će predlog izmena konkretno glasiti je ostavljeno da predlože već pomenute radne grupe koje su osnovane sa zadatkom da izrade nacrt pravosudnih zakona u kojima je obuhvaćeno i pitanje razrešenja.

35 Akcioni plan, Poglavlje 23, Pravosuđe i osnovna prava, jul 2020, Republika Srbija, Pregovaračka grupa za Poglavlje 23, str. 55 i 57.

7. VREDNOVANJE RADA SUDIJA

Vrednovanje rada sudija je pitanje koje treba posmatrati iz perspektive sudske nezavisnosti i profesionalne autonomije i otvara se pitanje koji aspekti rada treba da budu mereni i na koji način. Različiti pravni sistemi poznaju različite prakse o tome na koji način se ocenjuje efikasnost pravosuđa kao celine, a postoje i oni sistemi koji ovaj metod kombinuju sa individualnim vrednovanjem rada sudija.

Kada je u pitanju pravosuđe, određene razlike u odnosu na druge organizacije su očigledne i vrednovanje rada sudija otvara mnoga specifična pitanja u teoriji i praksi, koja su osobenost pravosuđa: pravosuđe je treća grana vlasti u državnom sistemu, nezavisno je od izvršne vlasti i zakonodavne vlasti; sudije uživaju individualnu nezavisnost, ne kao ličnu privilegiju, već kao neophodni preduslov za nezavisno vršenje pravosudne funkcije; sudije treba da obezbede propisan postupak i jednaku zaštitu zakona. Što se tiče integriteta, odluke i postupci sudije treba da budu u skladu sa obavezama koje sudiji nalažu relevantni zakoni, kao i administrativna pravila, pravosudne politike i etički i profesionalni standardi.

7.1 Zakonodavni okvir

Zakon o sudijama uređuje sistem vrednovanja rada sudija i predsednika sudova.

Vrednovanje se sprovodi na osnovu članova 32, 33, 35 i 36 Zakona o sudijama.

Zakonom o sudijama je propisano da vrednovanje obuhvata sve aspekte sudijskog posla, odnosno poslova predsednika suda i predstavlja osnovu za izbor, obaveznu obuku sudija i razrešenje. Dodatno, Zakon o sudijama propisuje da se vrednovanje vrši na osnovu javno objavljenih, objektivnih i jedinstvenih kriterijuma i merila, u jedinstvenom postupku u kome je obezbeđeno učešće sudije, odnosno predsednika suda čiji se rad vrednuje. Same kriterijume, merila i postupak za vrednovanje rada sudija odnosno predsednika sudova utvrđuje Savet.

U tom cilju, Savet je na sednici 22. jula 2014. godine usvojio Pravilnik o kriterijumima, merilima, postupku i organima za vrednovanje rada sudija i predsednika sudova³⁶ koji je u primeni od 1. jula 2015. godine, a naknadno je i menjan (u daljem tekstu: „Pravilnik o vrednovanju rada“).³⁷ Do donošenja Pravilnika o vrednovanju rada, u primeni su bila Merila za ocenu minimuma uspešnosti vršenja sudijske dužnosti iz 2005. godine koja je utvrdila Opšta sednica Vrhovnog suda Srbije 1. septembra 2005. godine.

Savet je 29. oktobra 2018. započeo proces redovnog vrednovanja rada sudija koje su na stalnoj funkciji, kao i predsednika sudova, kako bi uspostavio jedinstven sistem vrednovanja rada za ceo period vrednovanja. Procena učinka vrši se u skladu sa odredbama Zakona o sudijama i

36 Službeni glasnik RS", br. 81 od 1. avgusta 2014, 142 od 25. decembra 2014, 41 od 8. maja 2015, 7 od 29. januara 2016.

37 Pravilnik o kriterijumima, merilima, postupku i organima za vrednovanje rada sudija i predsednika sudova

Pravilnika o vrednovanju rada. Vrednovanje obuhvata period od 1. jula 2015. do 30. juna 2018. Vrednovanje rada sudija i predsednika sudova završeno je tokom decembra 2019.

U praksi je, po svemu sudeći, dolazilo i do vanrednog vredovanja sudija, u slučaju kada su sudije podnosile prijave za izbor u viši sud.

7.2 Svrha, kriterijumi i merila vrednovanja

Zakonom o sudijama propisano je da vrednovanje rada sudija predstavlja osnov za:

- izbor sudija,
- napredovanje sudija i
- razrešenje sudija.

Podsetimo, odgovarajući evropski standardi nalažu da nepovoljno vrednovanje rada sudije samo po sebi ne može predstavljati osnov za razrešenje, te bi ovu odredbu valjalo uskladiti sa ovim standardom.

Savet je definisao svrhu³⁸vrednovanja rada sudija i predsednika sudova kroz sledeće aspekte:

1. poboljšanje efikasnosti sudskog sistema;
2. očuvanje i unapređenje stručnosti, osposobljenosti i odgovornosti sudija i predsednika sudova;
3. podsticanje sudija i predsednika sudova u ostvarivanju najboljih rezultata rada;
4. održavanje, jačanje poverenja javnosti u rad sudija i sudova i
5. napredovanje u karijeri,

Pravilnikom o vrednovanju rada nije kao svrha vrednovanja određeno utvrđivanje postojanja uslova za razrešenje sudije. Štaviše, njegovim članom 26b propisano je da se sudija kome je utvrđena ocena „ne zadovoljava“ upućuje na obaveznu obuku, na predlog komisije, a da nakon završene obavezne obuke, rad sudije podleže vanrednom vrednovanju.³⁹

Kriterijumi za vrednovanje rada sudija⁴⁰su:

1. kvalitet (sposobnost i znanje sudije u primeni materijalnog i procesnog prava) i
2. kvantitet (efikasnost u rešavanju predmeta).

Ipak, i kvantitet i kvalitet rada sudija su merilima koja su propisana Pravilnikom o vrednovanju rada kvantifikovani, i način na koji je to urađeno, to jest izrazito tehnokratske odredbe Pravilnika o vrednovanju rada, nisu u skladu sa evropskim standardima u ovoj oblasti. O tome svedoče i izvori za prikupljanje podataka na osnovu kojih se vrši ocena rada sudije – prema Pravilniku o

38 čl. 2 Pravilnika o kriterijumima, merilima, postupku i organima za vrednovanje rada sudija i predsednika sudova

39 Autorima analize nije poznato da li je ova odredba Pravilnika o vrednovanju rada ikada u praksi primenjena

40 Ibid čl. 14

vrednovanju rada (član 33) to su statistički izveštaji o radu sudije čiji se rad vrednuje u odnosu na kriterijum kvaliteta i statistički izveštaji o radu sudije i radu suda za kriterijum kvantiteta.

Što tiče merila za **kvalitet rada**⁴¹ ona se razlikuju za sudije koje postupaju u prvostepenom postupku i sudije koje postupaju u drugostepenom postupku. Merila za kvalitet rada sudije koji postupa u prvom stepenu su:

1. Procenat ukinutih odluka (u odnosu na ukupan broj donetih odluka u posmatranom periodu) i
2. Vreme izrade odluka.

Za sudije koje postupaju u drugom stepenu, merilo za kvalitet rada je samo vreme izrade odluka. Sudije koje postupaju u posebnim odeljenjima za organizovani kriminal i odeljenju za ratne zločine Višeg suda u Beogradu vrednuju se na osnovu kriterijuma kvaliteta. Pretpostavka je da se ovakvim regulisanjem išlo za time da se prepozna složenost predmeta organizovanog kriminala. Ipak, u Pravilniku o vrednovanju rada nisu prepoznate potonje izmene propisa, te ne postoje slične odredbe za vrednovanje rada sudija koje postupaju u posebnim odeljenjima za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije.

Što se tiče procenta ukinutih odluka, Pravilnikom o vrednovanju rada je propisan opseg procenata ukinutih odluka potrebnih da bi se rad sudije ocenio kao izuzetno uspešan, uspešan ili nezadovoljavajući. Procenat ukinutih odluka stavlja se u odnos sa ukupnim brojem donetih odluka u posmatranom periodu, što nesumnjivo predstavlja pokušaj objektivizacije i kontekstualizacije ovog merila. Ipak, ne može se uzeti da ovo merilo predstavlja nedvosmislen pokazatelj kvaliteta rada sudije, naročito u kontekstu neujednačene sudske prakse drugostepenih sudova.

Drugo merilo kvaliteta rada sudije jeste vreme izrade odluka. Tačnije, ono što se gleda u okviru ovog merila jeste procenat odluka koje su sudije izradile u zakonskom roku za izradu pisanog otpavka presude u složenom krivičnom postupku (rok za pisanu izradu presude je 15 dana od dana objavljivanja, osim u slučaju predmeta u kojima postupa tužilaštvo posebne nadležnosti, kada ovaj rok iznosi 30 dana. U parničnom postupku, presuda mora da se izradi u pisanom obliku u roku od osam dana, a u složenijim predmetima, sud može odložiti pisanu izradu presude za još 15 dana).

Pravilnik o vrednovanju rada ne poznaje ovakvo razlikovanje, već se oslanja na norme postavljene u prethodnim propisima (ovaj statistički podatak ranije je bio merilo savesnosti rada sudije) i, pretpostavimo, zasnovan je na praksi rada u sudu. Tako, na primer, ukoliko je više od 80% odluka donetih od strane jednog sudije izrađeno u roku do 30 dana, a ostale odluke u roku do 60 dana, ocenjuje se da sudija „izuzetno uspešno“ obavlja svoju funkciju. Na ovom mestu potrebno je naglasiti da Zakon o sudijama poznaje disciplinski prekršaj čije je biće neopravdano kašnjenje u izradi odluka. U kontekstu disciplinskog prekršaja naročito se ceni, dakle, da li su za kašnjenje postojali neki osnovani razlozi, a sam pojam kašnjenja u izradi odluka nije detaljnije opredeljen. U Pravilniku o vrednovanju rada, sa druge strane, uzimaju se u obzir samo statistički podaci, bez sagledavanja šireg konteksta i objektivnih okolnosti, kao što su: opterećenost sudije predmetima, način funkcionisanja suda, podaci o odsustvu sudije sa posla iz zdravstvenih razloga

⁴¹ Ibid, čl. 15 i 16.

i slično. Podsetimo, KVES je u svom Mišljenju o vrednovanju sudija (stav 26) istakao da bi bilo posebno nepravedno da pojedine sudije budu negativno vrednovane zbog problema izazvanih lošim uslovima rada na koje oni ne mogu da utiču, kao što su, na primer, kašnjenja prouzrokovana velikim brojem starih predmeta ili iz razloga nedostatka sudskog osoblja ili neadekvatnog administrativnog sistema. Uz to, KVES je u stavu 35 istog mišljenja ukazao da smatra problematičnim zasnivanje rezultata vrednovanja na broju ili postotku odluka preinačenih po žalbi, osim ako ovaj broj i način preinačenja jasno pokazuje da sudiji nedostaje neophodno poznavanje zakona i procedura, podsećajući da Kijevske preporuke i ENCJ Izveštaj dolaze do istog stanovišta. **Čini se stoga da način na koji je ovaj kriterijum formulisan treba preispitati.**

Član 17 Pravilnika o vrednovanju rada definiše kvantitet (učinak) rada sudija kao broj predmeta koji sudija treba da završi u toku meseca u odnosu na broj koji bi trebalo da završi – mesečna norma.

Kada je reč o kvantitetu, Savet smatra da je broj završenih predmeta jednog sudije u odnosu na očekivani broj koji je potrebno završiti u jednom mesecu (mesečna norma⁴²) uobičajena praksa u svim evropskim zemljama.

S obzirom na to da sudija ne donosi samo meritorne odluke, ovim članom je precizirano da se mesečna norma odnosi na meritorno rešene predmeta, a kad su u pitanju predmeti rešeni na drugi način, tri takva predmeta računaju se kao jedan meritorno rešen. Ipak, u Pravilniku o vrednovanju rada su ispravno prepoznati i neki izuzeci od ovog pravila koji se odnose na posebne kategorije predmeta u apelacionom i višem sudu, na postupanje u vezi sa zaštitom prava na suđenje u razumnom roku, kao i situacije kada je spor, nakon angažmana sudije, rešen posredovanjem.

Ukoliko sudija ne može da završi mesečnu normu zbog nedovoljnog broja predmeta u radu, komisija ceni broj ukupno rešenih predmeta u odnosu na ukupan broj predmeta u radu. Propisan je i način vrednovanja sudije koji postupa u predmetima različite vrste.

Član 18 Pravilnika o vrednovanju rada detaljno propisuje **mesečnu** normu za sve vrste sudova. Prema mišljenju jednog od bivših članova Saveta, norma je utemeljena na podacima iz Godišnjeg izveštaja o radu sudova i sudija za 2013. godinu, koji je izradio Vrhovni kasacioni sud – sagledan je ukupan broj predmeta u radu u Republici Srbiji u prethodnoj godini u svim sudovima, zatim odvojeno u sudovima opšte i posebne nadležnosti i na nivou svakog suda, kao i broj ukinutih odluka po svim nivoima, te on smatra da je norma time objektivno određena.⁴³

Ovu konstataciju otuda je zanimljivo posmatrati u kontekstu odredbi Pravilnika o vrednovanju rada, prema kojima je sudija koji izuzetno uspešno obavlja sudijsku funkciju jeste sudija koji reši više od 120% norme, sudija koji uspešno obavlja sudijsku funkciju sudija koji reši 80-120% norme, a sudija ne zadovoljava ako je rešio manje od 80% mesečne norme. Čini se, za početak, da je norma za sudiju koji izuzetno uspešno obavlja funkciju formulisana sa jasnim ciljem unapređenja

42 Ibid, čl. 18

43 Tomić, M. "Vrednovanje rada sudija i predsednika sudova u Republici Srbiji", Fondacija Centar za javno pravo, str. 7

efikasnosti rada sudija, što je u vreme kada je Pravilnik o vrednovanju rada usvajan bila dominantna paradigma u pravosuđu Srbije. Istovremeno se čini da je raspon procenata ispunjenosti norme potreban za uspešno obavljanje sudijske funkcije prilično veliki, iako je moguće da je i iskustveno zasnovan.

Ujedno, utisak je da Pravilnikom o vrednovanju rada nisu u punoj meri prepoznate novine u pravosudnom sistemu Srbije, to jest promene u nadležnosti suda koje se odnose na vanparnični i izvršni postupak, i to je neophodno izmeniti.

Članom 19 Pravilnika o vrednovanju rada propisana su pravila o umanjenju norme. Umanjenje norme vidi se kao potrebno kako bi se uvažila činjenica da pojedine kategorije sudija, osim postupanja u predmetima, obavljaju i druge poslove od značaja za pravilno funkcionisanje pravosudnog sistema.

Tako se, prema Pravilniku, norma umanjuje predsedniku suda i zameniku predsednika suda za 30% odnosno 70%, zavisno od broja sudija u sudu, a u sudovima preko 30 sudija, predsednici sudova nisu vezani normom.

Norma se takođe umanjuje predsedniku sudskog odeljenja, rukovodiocima sudske prakse, predsedniku veća u drugostepenom postupku i nadzornom sudiji za obuku sudijskih pomoćnika i pripravnika u sudu, i to za 20%, ali samo po jednom osnovu.

Pravilnikom o vrednovanju rada je propisan način vrednovanja kriterijuma kvaliteta i kvantiteta rada sudija određivanjem pojedinačne ocene za svako merilo, zatim određivanje pojedinačne ocene za svaki kriterijum i na kraju određivanje ocene za rad sudije.

U odnosu na vrednovanje, to znači da će se od sudije očekivati da ostvari umanjeni procenat mesečne norme i da će ostvarenje tako umanjenog procenta biti uzeto u obzir prilikom njegovog vrednovanja.

Čini se da za ovaj opšti model vrednovanja kvantiteta rada sudija i dalje važi napomena koju je 2007. godine u svojoj analizi tadašnjeg modela vrednovanja rada sudija iznelo Društvo sudija Srbije – da se njime i dalje ne prepoznaju u punoj meri svi aspekti sudijskog posla. Iako je učinjen iskorak u odnosu na ranije modele, prostora za poboljšanje i dalje ima.

Kao prvi predlog za unapređenje nameće se potreba da se u sagledavanju kvantitativnih aspekata rada sudija prepoznaju naponi koji se uz podršku IPA projekata, uključujući i ovaj, sprovode poslednjih godina Srbiji. Ovde se misli na metodologiju vrednovanja predmeta po težini.⁴⁴ Sistem vrednovanja predmeta po težini usmeren je, pre svega, na obezbeđenje ravnomernog opterećenja sudija. Ovaj metod se trenutno pilotira u osnovnim i višim sudovima, ali se očekuje njegovo prilagođavanje na sve kategorije sudova. Jasno je da vrednovanje predmeta po težini za posledicu ima i različit broj predmeta u kojima sudija postupa, te se može desiti da sudija ne

44 Savet je 24. maja 2017. godine, po predlogu svoje Radne grupe za izradu i usvajanje Programa za ponderisanje predmeta koji obezbeđuje stepenovanje u uvođenju sistema ponderisanja, usvojio formulu za Metodologiju vrednovanja predmeta po težini (eng. CWM formula) u okviru Projekta "Efikasnost pravosuđa" koji je finansirala Evropska unija (dalje: EU/JEP). Shodno tome, odlučeno je i da se ta formula za "vrednovanje predmeta po težini" primeni na određene osnovne i više sudove i na određene vrste predmeta. Formula EU/JEP CWM bavila se trima vrstama predmeta: parničnim (P), radnim (P1) i krivičnim (K). Formula je instalirana tokom juna i jula 2017. kao modifikacija u AVP sistemu i testirana je u 20 pilot sudova, odnosno 16 osnovnih sudova i 4 viša suda.

ispunjava zahtev u vezi sa mesečnom normom u radu. **Otuda se u budućim intervencijama u vezi sa kriterijumima i merilima za vrednovanje rada sudija mora prepoznati ponderisanje predmeta, naročito ukoliko se kao značajan podatak zadrži broj okončanih predmeta.**

Kao drugo, ostaje nejasno zbog čega je kao osnov za umanjenje norme prepoznata samo kategorija nadzornog sudije za obuku sudijskih pomoćnika i pripravnika u sudu. Zbog čega nije, na primer, umanjena norma mentora na programu početne obuke Pravosudne akademije ili stalnih predavača Pravosudne akademije? **Ukoliko se ne prepoznaju kao osnov za smanjenje norme, svakako bi ih trebalo prepoznati u vrednovanju rada sudija.**

Što se tiče umanjenja norme za predsednika suda, možda bi bilo uputnije vezati umanjenje norme ne samo za broj sudija, već i za ukupan broj zaposlenih u sudu. Osim za rad sudija, predsednik suda odgovoran je za rad celokupne sudske uprave, koja obuhvata i sudijske pomoćnike i pripravnike, zaposlene u pisarnici i drugim službama.

Za predsednika suda kao jedini kriterijum propisan je rezultat rada sudske uprave, a kao merilo propisan je broj otklonjenih nepravilnosti u radu sudske uprave. Propisani kriterijum je zasnovan je na članu 52 Zakona o uređenju sudova koji propisuje da predsednik suda predstavlja sud, rukovodi sudskom upravom i odgovoran je za pravilan i blagovremen rad suda. Nepravilnost u radu sudske uprave, u skladu sa Sudskim poslovníkom,⁴⁵ kontroliše ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa, preko lica ovlašćeno za nadzor, i to pribavljanjem izveštaja od predsednika i neposrednim uvidom. Nakon toga, lice ovlašćeno za nadzor sačinjava zapisnik o izvršenom nadzoru u kojem se konstatuju uočeni nedostaci, a zapisnik se dostavlja predsedniku suda u kome je vršen nadzor, predsedniku neposredno višeg suda, predsedniku Vrhovnog kasacionog suda i resornom ministru. Nakon toga, predsednik neposredno višeg suda, u roku od 30 dana, obaveštava predsednika Vrhovnog kasacionog suda i ministra o merama preduzetim da se uočeni nedostaci otklone, rokovima za otklanjanje nedostataka, kao i o razlozima zbog kojih su nedostaci nastali. Pravilnikom je propisano da sastavni deo materijala na osnovu kojih se vrši ocena, čine i izveštaj predsednika suda, odnosno sudske uprave, kao i izveštaji neposredno višeg suda o izvršenoj kontroli.

Ukoliko predsednik suda obavlja i sudijsku funkciju, vrednuje se i kao sudija i kao predsednik suda.

U odnosu na postavljeno merilo vrednovanja rada predsednika suda, mora se uočiti da se njime posmatra samo jedan aspekt rada predsednika suda: otklanjanje formalnih nepravilnosti u radu sudske uprave, kao i mera u kojoj je predsednik uspeo da te nepravilnosti otkloni. To znači da se rad predsednika suda sagledava samo u jednom ograničenom aspektu, što se ne može smatrati dovoljnim.

Kao što je već istaknuto, veliki broj pitanja koja su od značaja za vrednovanje rada sudije i ocenu njegovog doprinosa u funkcionisanju celokupnog sistema nisu prepoznati u ovom Pravilniku o vrednovanju rada, iako ih kao ključne kriterijume i merila prepoznaju evropski dokumenti mekog prava, a pre sve Kijevske preporuke. U pokušaju da se kriterijumi za vrednovanje sudija maksimalno objektiviziraju, čini se da njima nije ispunjena njihova osnovna, zakonom definisana

⁴⁵ Članovi 4 i 5

svrha – da se oceni celokupan rad sudije. Uz to, od svrhe vrednovanja rada sudija koja je definisana Pravilnikom o vrednovanju rada najpre se prepoznaje uloga njime propisanih kriterijuma i merila u unapređenju efikasnosti sudskog sistema. Nasuprot tome, nije sasvim jasno na koji način bi ovako postavljeni kriterijumi i merila mogli da doprinesu stručnosti i osposobljenosti sudija, naročito ako u njima uopšte nije prepoznat značaj stručnog usavršavanja, to jest **stalne obuke sudija**. To je još jedno pitanje koje bi moralo biti rešeno, **to jest neophodno je uspostaviti jasnu i funkcionalnu vezu između učestvovanja u obukama i vrednovanja rada sudija, kao i njihovog napredovanja**. Uz to, postojeći sistem vrednovanja rada sudija usmeren je pre svega na rad pojedinačnog sudije i samo posredno se stavlja u kontekst rada celog suda (kada sudija nema dovoljan broj predmeta u radu). Otuda se njima ne postiže ono što je opredeljeno kao ključni cilj vrednovanja sudija u evropskim standardima – unapređenje rada celog pravosuđa.

Otuda se nameće potreba da se kriterijumi i merila za vrednovanje rada sudija značajno unaprede i usklade sa evropskim standardima, uzimajući u obzir i kriterijume za vrednovanje rada sudija predložene u Kijevskim preporukama. Neophodno je da se u tom poduhvatu u punoj meri prepoznaju svi aspekti rada sudija, koji uključuju i stalno unapređenje znanja, odnos sa drugim zaposlenima u

sudu i kolegama, odnos prema strankama u postupcima, jednako kao i primenu stručnih znanja prilikom obavljanja ključnog aspekta sudijske funkcije – samog suđenja. Uz to, kao što je već istaknuto, bilo bi potrebno ovako unapređeno formalno vrednovanje rada sudija jasnije dovesti u vezu sa postupkom karijernog napredovanja sudija, a samu ocenu rada dodatno nijansirati.

7.3 Redovno i vanredno vrednovanje

Zakon o sudijama prepoznaje dve vrste vrednovanja rada: redovno i vanredno. Rad svih sudija i predsednika sudova podleže redovnom vrednovanju. Vrednovanje obuhvata sve aspekte sudijskog posla, odnosno poslova predsednika suda i predstavlja osnovu za izbor, obaveznu obuku sudija i razrešenje.

Rad sudija na stalnoj funkciji i predsednika sudova redovno se vrednuje jednom u tri godine, a sudija koji su prvi put izabrani jednom godišnje.

Redovno vrednovanje ne znači da će se pojedinac sudija ocenjivati na svake četiri ili pet godina, računato od dana njegovog ili njeno imenovanja; umesto toga, postavlja se fiksni datum za ocenjivanje svih sudija i periodi evaluacije teku od tada, a ideja je da se u potpunosti izvrši procena pravosudnog osoblja na određeni datum i da se kreira određeni rang svih sudija.

Pravilnikom o vrednovanju rada je propisano da izuzetno, na osnovu odluke Saveta, sudija može biti i vanredno vrednovan.

Razlozi za vanredno vrednovanje nisu propisani Zakonom o sudijama. Oni su navedeni u podzakonskom aktu, odnosno Pravilniku o vrednovanju rada (član 44), i to na sledeći način:

- Rad sudije može biti vanredno vrednovan zbog izbora u viši sud, na predlog predsednika suda i na opravdani zahtev sudije ili zbog drugih vanrednih razloga,
- Rad predsednika suda može biti vanredno vrednovan na predlog predsednika višeg suda i na opravdani zahtev samog predsednika suda ili zbog drugih vanrednih razloga.

Kao što se vidi, inicijativu za pokretanje postupka vrednovanja mogu pokrenuti sudija i predsednik suda koji žele da budu vanredno vrednovani i koji taj svoj zahtev učine opravdanim; predsednik suda, odnosno neposredno višeg suda, pri čemu taj zahtev ne mora ispunjavati zahtev opravdanosti ili mogu pokazati da postoje drugi vanredni razlozi, kao i radi izbora u viši sud.

Tek u ovom slučaju Pravilnik o vrednovanju rada pravi nešto jasniju distinkciju između eventualnog horizontalnog kretanja sudija i sudijskog napredovanja. Ipak, postavlja se pitanje da li je ovakvo rešenje celishodno, to jest može se opravdano tvrditi da je vanredno vrednovanje uputno i kada se sudija prijavljuje za konkurs u drugom sudu istog stepena ali posebne nadležnosti, a podaci o poslednjem vrednovanju sudije su zastareli, ili sudija smatra da je u međuvremenu uspešnije obavljao sudijsku funkciju. Pretpostavimo da se misli upravo na ove situacije kada se vanredno vrednovanje obavlja na zahtev sudije a za to postoje drugi vanredni razlozi. **Ipak, ovo pitanje moralo bi biti jasnije i doslednije uređeno u propisima.**

7.4. Tela nadležna za vrednovanje i postupak vrednovanja

Vrednovanje rada sudija u Srbiji je odgovornost Saveta, čime je ispunjen odgovarajući evropski standard da rad sudija vrednuju druge sudije.

Zakonom o sudijama, Zakonom o Visokom savetu sudstva kao i Pravilnikom o vrednovanju rada i Pravilnikom o radu Komisije za vrednovanje rada sudija i predsednika sudova, propisani su sastav, nadležnost tela i način sprovođenja postupka vrednovanja.

Što se tela nadležnih za vrednovanje rada sudije tiče, ona su sledeća:

1. Komisija za vrednovanje rada sudija i predsednika sudova, kao stalno radno telo Saveta, koju čine tri člana Saveta iz reda izbornih članova – sudije;
2. Komisija za sprovođenje postupka vrednovanja i utvrđivanje ocene rada sudija i predsednika sudova, koju čine sudije na stalnoj sudijskoj funkciji, iz reda sudija višeg stepena u odnosu na sud u kome funkciju vrše sudija i predsednik suda čiji se rad vrednuje. Ove komisije se sastoje od predsednika i dva člana, koji imaju svoje zamenike. Njihovi članovi se imenuju na osnovu javnog poziva koji objavljuje Savet i imaju mandat od sedam godina. Propisima nisu predviđeni nikakvi dodatni kriterijumi za članove komisija. Članovi komisije imaju pravo na umanjenje norme u toku postupka vrednovanja, a o konkretnom procentu i trajanju umanjenja odlučuje Savet;
3. Komisija za odlučivanje o prigovoru sudije i predsednika suda na postupak vrednovanja i ocenu rada, u čiji sastav ulaze tri sudije Vrhovnog kasacionog suda. Članovi i ove komisije imenuju se nakon poziva koji upućuje Savet sa mandatom od 7 godina.

Komisija za vrednovanje rada sudija i predsednika sudova donosi odluku o otpočinjanju postupka vrednovanja rada sudija i predsednika sudova, kojom se za svaki sud određuje datum kada komisija otpočinje postupak vrednovanja i datum okončanja postupka vrednovanja, sedište suda u kome komisija vrši vrednovanje i imenuje sekretar komisije. Ona takođe koordiniše rad ostalih komisija, razmatra sporna pitanja u vezi sa postupkom vrednovanja rada sudija i predsednika sudova, daje smernice komisijama za sprovođenje postupka vrednovanja i predloge za unapređenje postupka vrednovanja i rada komisija.

Komisija za sprovođenje postupka vrednovanja obavlja ključni operativni deo postupka.

Kao što je ranije ukazano, propisano je na osnovu kojih materijala se vrši vrednovanje i utvrđuje ocena rada, a to su:

- za kvalitet koji se izražava kroz ukinute odluke – statistički izveštaji o radu sudije čiji se rad vrednuje;
- za kvantitet – statistički izveštaji o radu sudije čiji se rad vrednuje i statistički izveštaji o radu suda;
- izveštaj predsednika suda, odnosno sudske uprave, zapisnici sa sednica odeljenja, sednice svih sudija, izveštaji neposredno višeg suda o izvršenoj kontroli;
- zapisnici o razgovoru sa sudijom odnosno predsednikom suda čiji rad se vrednuje;
- primedbe i predlozi sudije ili predsednika suda čiji rad se vrednuje.

Statističke i druge izveštaje predsednik suda dostavlja organima nadležnim za vrednovanje.

Pravilnikom o vrednovanju rada je propisano da sudija, odnosno predsednik suda čiji se rad vrednuje ima pravo da izvrši uvid u materijal za vrednovanje i da stavi primedbe, o čemu se sačinjava zapisnik. Ovo pravilo u skladu je sa evropskim standardima kojima se nalaže da sudija treba da ima uvid u materijal na osnovu koga se vrši vrednovanje.

Članom 36 Pravilnika o vrednovanju rada propisano je još jedno važno pravilo – da Komisija za sprovođenje postupka vrednovanja i utvrđivanje ocene rada sudija i predsednika sudova, pre donošenja ocene rada, obavlja razgovor sa sudijom, o čemu se sačinjava zapisnik.

Sudija tokom razgovora, može izneti razloge koji su bili od uticaja na ostvarivanje propisanih merila za kriterijum kvaliteta i kriterijum kvantiteta. Isto važi i za predsednike suda, *mutatis mutandis*. Na ovaj način daje se prilika sudiji i predsedniku suda da stroge statističke podatke kontekstualizuju.

Nadalje, u zapisnik se unose i aktivnosti sudije van suđenja, kao što su učestvovanje sudije u nastavnim i naučnim delatnostima, objavljivanje stručnih radova i referata i dr. Ovo pravilo čini se kao iskorak ka prepoznavanju činjenice da se postojećim kriterijumima i merilima ne sagledava celokupan rad sudije. Ipak, kao što je već istaknuto, ovakvo normiranje nije zadovoljavajuće, a podaci o obukama i stručnim radovima morali bi se naći u merilima stručnosti i osposobljenosti sudija. Osim toga, iz teksta Pravilnika o vrednovanju rada stiče se utisak da sudija podatke o obukama iznosi u razgovoru – ovo su podaci koje bi komisija mogla sama pribavljati od Pravosudne akademije. Podatke o obukama u kojima su sudije i predsednici sudova učestvovali bilo u svojstvu polaznika, bilo u svojstvu predavača već je sada moguće pribaviti, a u trenutku kada se ostvari povezivanje baza podataka Pravosudne akademije i Saveta (razgovori o ovoj

mogućnosti započeti su pre nekoliko godina), te podatke će Savet imati na raspolaganju u svakom trenutku.

7.5. Ocena rada sudije

Pravilnikom o vrednovanju rada je propisano da Komisija za sprovođenje postupka vrednovanja i utvrđivanje ocene rada sudija i predsednika sudova, prilikom vrednovanja po svakom kriterijumu i utvrđivanja ocene za ceo period vrednovanja, ceni opravdanost razloga koje je sudija izneo na razgovoru, a koji su bili od uticaja na ostvarivanje propisanih merila.

Pravilnik o vrednovanju rada takođe predviđa da Komisija za sprovođenje postupka vrednovanja i utvrđivanje ocene rada sudija i predsednika sudova, na osnovu materijala za vrednovanje i razgovora sa sudijom odnosno predsednikom suda, vrši vrednovanje po svakom kriterijumu i utvrđuje ocenu rada. Na ovaj način, kao što je istaknuto, učinjen je pokušaj da se statistički podaci kontekstualizuju. Ipak, nije jasno da li Komisija za sprovođenje postupka vrednovanja i utvrđivanje ocene rada sudija i predsednika sudova prilično čvrsto propisane norme može primeniti nešto drugačije – na primer, može li ocenu da sudija uspešno obavlja sudijsku funkciju u kontekstu kvantiteta izmeniti u ocenu da sudija izuzetno uspešno obavlja sudijsku funkciju? To iz odredbi Pravilnika o vrednovanju rada nije jasno. Čini se da su one usmerene pre svega na razloge koje sudija može izneti ukoliko nije ispunio normu ili ukoliko bi prema oceni kvaliteta rada trebalo da bude ocenjen ocenom „ne zadovoljava“. Ujedno, čini se da ovi razlozi mogu da služe prilikom sagledavanja mogućnosti pokretanja postupka razrešenja sudije koji je loše ocenjen.

Rad sudije se nakon vrednovanja izražava jednom od tri moguće ocene: “izuzetno uspešno obavlja sudijsku funkciju”, “uspešno obavlja sudijsku funkciju” i “ne zadovoljava”. Ocene koje se odnose na vrednovanje predsednika suda su: “izuzetno uspešno obavlja funkciju predsednika suda”, “uspešno obavlja funkciju predsednika suda” i “nezadovoljavajuće obavlja funkciju predsednika suda”.

Komisija za sprovođenje postupka vrednovanja i utvrđivanje ocene rada sudija i predsednika sudova je dužna da izradi pisani otpis obrazložene odluke o oceni rada sudije u roku od 30 dana, ako se radi o sudiji koji je prvi put izabran, odnosno u roku od 60 dana od dana okončanja postupka vrednovanja, za sudije koje su na stalnoj sudijskoj funkciji.

U vezi sa ovim ocenama moguće je izneti nekoliko zapažanja.

Kao prvo, utisak je da tri ponuđene kategorije ocene rada ne pružaju dovoljno jasnu diferencijaciju, tim pre što njihov uticaj na karijerno napredovanje sudija nije jasno određen propisima – i uspešno i izuzetno uspešno obavljanje sudijske funkcije mogu predstavljati osnov za napredovanje. Poređenja radi, u pravosudnom sistemu Slovenije propisana je petostepena skala (nije pogodan za dalje vršenje sudijske funkcije, ne ispunjava uslove za napredovanje, ispunjava uslove za napredovanje, ispunjava uslove za ubrzano napredovanje, ispunjava uslov za vanredno napredovanje u viši sudski naziv). Jasnija diferencijacija ocene rada, uz uspostavljanje jasnije veze između ocene rada sudije i napredovanja, bila bi neophodna intervencija u ovaj set propisa.

7.6. Pravni lek protiv ocene

Sudija ima mogućnost da uloži pravni lek protiv ocene o svom vrednovanju. Radi se o prigovoru koji sudija, odnosno predsednik suda može uložiti, u roku od 15 dana od dana dostavljanja odluke o oceni rada.

O prigovoru odlučuje Komisija Saveta za odlučivanje o prigovorima na postupak vrednovanja i ocenu rada sudija i predsednika suda. Ona obavlja razgovor sa sudijom odnosno predsednikom suda koji je podneo prigovor, o čemu se sačinjava zapisnik, a potom donosi odluku o prigovoru u roku od 15 dana od dana podnošenja prigovora.

Komisija može:

- prigovor odbaciti kao neblagovremen ili nedozvoljen,
- odbiti prigovor kao neosnovan,
- usvojiti prigovor i preinačiti odluku o oceni rada, ali ne na štetu sudije.

Odluka Komisije za odlučivanje o prigovorima na postupak vrednovanja i ocenu rada sudija i predsednika suda je konačna i protiv nje se može pokrenuti upravni spor.

Komisija za odlučivanje o prigovorima na postupak vrednovanja i ocenu rada sudija i predsednika suda konačnu odluku o oceni rada sudije odnosno predsednika suda i obrasce za ocenu rada sudije odnosno obrasce za ocenu rada predsednika suda dostavlja Savetu, koji je upisuje u lični list sudije odnosno predsednika suda.

8. IMUNITET SUDIJA

Kako se ističe u pravnoj teoriji, sudijski imunitet je bio obrazlagan, a i danas se obrazlaže potrebom očuvanja nezavisnosti sudije i suda. Imunitet se gotovo smatra "prirodnim" jer se sudija, navodno, ne bi mogao smatrati slobodnim i nezavisnim u vođenju postupka i u odlučivanju. Povrede zakona koje sudija učini moguće je otkloniti sistemom pravnih lekova, u novije vreme i odlukama ustavnih sudova (povodom ustavne žalbe/tužbe) te odlukama nadležnih sudova poput Evropskog suda za ljudska prava ili Suda pravde Evropske unije.⁴⁶ Ispravno se ukazuje da su strogi uslovi za izbor sudije, kao i razlozi za razrešenje, doskora smatrani dovoljnim za obezbeđenje zakonitosti postupanja i odlučivanja, a u poslednje vreme su i pravo i praksa disciplinske odgovornosti sudija u Srbiji i regionu doprineli unapređenju pojedinih aspekata rada sudija.

U pravnom okviru Srbije, imunitet sudije je regulisan kao funkcionalni imunitet, što je načelno u skladu sa evropskim standardima.

46 Rakić-Vodinelić, V. "Ograničena odgovornost sudije za štetu - neophodna privilegija koja obezbeđuje nezavisnost ili učvršćivanje sudijske neodgovornosti?", Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Vol. 63 No. 3-4, 2013.

Članom 151 stav 1 Ustava propisano je da sudija ne može biti pozvan na odgovornost za izraženo mišljenje ili glasanje prilikom donošenja sudske odluke, osim ako se radi o krivičnom delu kršenja zakona od strane sudije.

Članom 151 stav 2 takođe se propisuje da sudija ne može biti lišen slobode u postupku pokrenutom zbog krivičnog dela učinjenog u obavljanju sudijske funkcije bez odobrenja Saveta.

Istovetna formulacija ponovljena je i u Zakonu o sudijama (član 5).

Samo krivično delo kršenja zakona od strane sudije propisano je Krivičnim zakonikom⁴⁷, na sledeći način:

(1) Sudija ili sudija porotnik, javni tužilac ili njegov zamenik koji u sudskom postupku u nameri da drugom pribavi kakvu korist ili da mu nanese kakvu štetu, donese nezakonit akt ili na drugi način prekrši zakon, kazniće se zatvorom od šest meseci do pet godina.

(2) Ako je izvršenjem dela iz stava 1 ovog člana pribavljena imovinska korist ili je naneta šteta u iznosu preko četristopedeset hiljada dinara, učinilac će se kazniti zatvorom od jedne do osam godina.

(3) Ako vrednost pribavljene imovinske koristi ili nanete štete prelazi iznos od milion i petsto hiljada dinara, učinilac će se kazniti zatvorom od dve do dvanaest godina.

Za postojanje krivičnog dela kršenje zakona od strane sudije, javnog tužioca i njegovog zamenika iz čl. 360 Krivičnog zakonika, pored objektivnih elemenata, neophodno je i postojanje namere da se drugom pribavi kakva korist ili nanese kakva šteta, koja činjenica se mora posebno utvrđivati.⁴⁸

U vezi sa ovakvim normiranjem treba učiniti nekoliko napomena.

Kao što se vidi, sudijski imunitet je propisan funkcionalno, to jest propisan je za slučaj izvršenja nekog dela tokom vršenja sudijske funkcije. Formulaciju „za izraženo mišljenje ili glasanje prilikom donošenja sudske odluke“ valjalo bi razumeti tako da obuhvata i procesne odluke koje sudija ili veće donose tokom sudskog postupka. Ovo pravilo bi valjalo jasnije i formulisati u Ustavu i zakonu.

Kao što smo videli, sudija ne može biti lišen slobode u postupku pokrenutom zbog krivičnog dela učinjenog u obavljanju sudijske funkcije bez odobrenja Saveta. U ovom slučaju se, dakle, ne radi samo o krivičnom delu kršenja zakona od strane sudije, već i o kom drugom krivičnom delu koje sudija može izvršiti u vršenju sudijske funkcije, kao što je, na primer, primanje mita.

Ove odredbe Ustava i Krivičnog zakonika su u skladu sa odgovarajućim međunarodnim standardima.

Osim toga, Zakon o sudijama propisuje i odgovornost za štetu sudije, kao i njihov građanskopravni imunitet. Načelno, za štetu koju sudija prouzrokuje nezakonitim ili nepravilnim radom, odgovara Republika Srbija. Ipak, Zakonom o sudijama je uspostavljeno i regresno pravo Republike Srbije u dva slučaja:

47 Krivični zakonik, Sl. glasnik RS", br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 i 35/2019, član 360.

48 Presuda Višeg suda u Vranju K.br.199/10 od 10.03.2011. godine i rešenje Apelacionog suda u Nišu 8 Kž.1.br.1266/11 od 06.05.2011. godine) - Bilten Apelacionog suda u Nišu, broj 2/2011

- Ako je Republika Srbija isplatila štetu nastalu nezakonitim ili nepravilnim radom sudije, na osnovu pravnosnažne sudske odluke ili poravnjanja, a šteta je prouzrokovana namerno,
- Ako je odlukom Ustavnog suda, Evropskog suda za ljudska prava ili drugog međunarodnog suda, utvrđeno da su u toku sudskog postupka kršena ljudska prava i osnovne slobode i da je presuda zasnovana na takvom kršenju ili da je presuda izostala zbog kršenja prava na suđenje u razumnom roku, a Republika Srbija je isplatila takvu štetu, ako je šteta učinjena namerno.

Regresno pravo Republika Srbija može ostvariti u parničnom postupku koji, na zahtev ministra nadležnog za pravosuđe, pokreće Republički javni pravobranilac. Prethodno je potrebno da se pribavi mišljenje Saveta.

I ovo pravilo je u skladu sa evropskim standardom prema kome država može uložiti regresni zahtev prema sudiji samo u slučaju da je sudija postupao sa namerom da uzrokuje štetu.

Ono gde, ipak, ima prostora za unapređenje pravnog okvira jeste pitanje na koji način se utvrđuje da je sudija nezakonito ili nepravilno postupao – da li je za to neophodna krivična presuda protiv sudije i utvrđena krivična odgovornost za kršenje zakona od strane sudije ili se nezakonito i nepravilno postupanje utvrđuje u posebnom sudskom postupku? Da li je činjenica da je neki od predmeta zbog kojih je protiv sudije pokrenut disciplinski postupak zbog izvršenja teškog disciplinskog prekršaja dovoljan osnov da se pokaže da je sudija postupao sa namerom da nanese štetu? Potom, da li nezakonito i nepravilno postupanje obuhvata i činjenje i nečinjenje? U slučaju povrede prava na suđenje u razumnom roku, utvrđenom u presudi Ustavnog suda, Evropskog suda za ljudska prava ili drugog međunarodnog suda, nečinjenje to jest propuštanje je izričito predviđeno zakonom.

Ovo su pitanja koja bi morala biti detaljnije regulisana zakonom i podzakonskim aktima.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Kao što je ova analiza pokazala, pravni sistem Srbije je u pogledu načina uređenja pojedinih pitanja koja se odnose na položaj sudija u skladu sa evropskim standardima. Uprkos ovoj načelnoj oceni, istovremeno je sasvim jasno da postoji značajan prostor za njegovo unapređenje, kako radi temeljnijeg usklađivanja sa evropskim standardima, tako i u cilju obezbeđivanja normativnog osnova i prakse za postizanje nezavisne i delotvorne sudske vlasti. Ključni strateško-programski dokumenti javne politike u Republici Srbiji koji se odnose na pravosudni sektor, a to su trenutno Strategija razvoja pravosuđa i Revidirani akcioni plan za Poglavlje 23, sadrže mere koje su usmerene upravo na ispunjenje ta dva cilja, ali ostavljaju zakonodavcu relativno širok prostor za konkretizaciju neophodnih rešenja.

Ono što predstavlja poteškoću u tom zadatku i jedan od ključnih izazova sa kojim se susreću nadnacionalna tela prilikom pokušaja formulisanja standarda i univerzalno primenljivih pravila je

da su pitanja od značaja za funkcionisanje pravosudnog sistema često duboko ukorenjena u nacionalnim pravnim tradicijama, i nekada, kao što je to slučaj sa pitanjem načina vrednovanja rada sudija, nije lako identifikovati pravilo ili elemente sistema za koji bi se opravdano moglo očekivati da će u Srbiji dovesti do željenog cilja. Različitost uporednih rešenja, ipak se čini, ne daje opravdan povod za značajna odstupanja od rešenja koja su do sada, sa manjim ili većim uspehom, isprobana u praksi, i za temeljno preispitivanje postavki u okviru pravosudnog sistema.

Otuda se kao preporuke formulisane na doslednu implementaciju odgovarajućih standarda mogu izdvojiti sledeće:

- Neophodno je dosledno garantovati nezavisnost sudske vlasti od zakonodavne i izvršne vlasti. Opređenje za ključnu ulogu Saveta, kao nezavisnog tela, koje odlučuje o izboru, napredovanju, disciplinskoj odgovornosti i razrešenju sudija neophodno je dosledno sprovesti u Ustavu, zakonu i podzakonskim aktima. Ovakvo rešenje podrazumeva i garantovanje odgovarajućeg sastava Saveta i isključivanje uloge predstavnika zakonodavne i izvršne vlasti u izboru sudija i u izboru predsednika sudova.
- Potrebno je preispitati opredeljenje prema kome sudije koje se prvi put biraju na sudijsku funkciju imaju vremenski ograničen mandat a, ukoliko se pri ovom opredeljenju ostane, uspostaviti jasnu ulogu Saveta u njihovom izboru, uz istovremeno razmatranje uporednih rešenja u kojima su ovlašćenja sudija izabranih na prvi, vremenski ograničen mandat, takođe ograničena.
- Potrebno je u propisima dosledno prepoznati različite situacije kretanja sudija kroz pravosudni sistem u situacijama kada se radi o njihovom izboru. Ovde se pre svega misli na dosledno razlikovanje pravila i kriterijuma za izbor sudija, kako prvi put, tako i prilikom prelaska iz jednog u drugi sud iste vrste i stepena, ali druge teritorijalne nadležnosti, i iz prelaska iz suda opšte u sud posebne nadležnosti istog stepena, i obratno, i karijerno napredovanje sudija, odnosno njihov prelazak u viši sud iste vrste ili viši sud druge nadležnosti. Ovo je potrebno učiniti tako da se u svim slučajevima dosledno poštuju odgovarajući standardi i da se izbor i napredovanje sudija zasnivaju na njihovim zaslugama.
- Razmotriti mogućnost propisivanja dodatnih uslova za izbor u sudove posebne nadležnosti, osim godina staža.
- U tom cilju, neophodno je pitanje kriterijuma za izbor i napredovanje sudija posmatrati u kontekstu različitih aspekata sudijskog rada i napraviti iskorak od tehnokratskih rešenja zasnovanih u najvećoj meri na statističkim podacima, usmerenih uglavnom na pitanja efikasnosti rada sudija.
- Potrebno je značajno izmeniti kriterijume za vrednovanje predsednika suda i posmatrati ovu funkciju u širem kontekstu (npr., kroz efikasnost korišćenja resursa, zadovoljstvo sudija i sudske osoblja uslovima rada, liderske i menadžerske veštine, rad sudske uprave i slično).

- Istovremeno, od posebnog značaja bi bilo uspostaviti jasnu formalnu vezu između unapređenja znanja i veština sudija kroz učešće u obukama kako u svojstvu polaznika, tako i u svojstvu predavača, i karijernog napredovanja i vrednovanja rada sudija.
- Potrebno je uspostaviti jasnije i transparentnije postupke za izbor i napredovanje sudija, kroz detaljnije i preciznije regulisanje postupka.
- Potrebno je uspostaviti jasniju vezu između vrednovanja i karijernog napredovanja, uključujući i način na koji se ocena rada sudija uzima u obzir prilikom izbora između više kandidata.
- Razmotriti mogućnost uspostavljanja jasnog sistema za vrednovanje rada sudija Vrhovnog kasacionog suda.
- Razmotriti mogućnost preciznijeg navođenja preduslova za aktiviranje mehanizma vanrednog vrednovanja.
- Prepoznati praksu ponderisanja predmeta prilikom vrednovanja rada sudija.
- Blagovremeno revidirati podzakonske akte kako bi se uvažile promene u pravosudnoj mreži i nadležnostima sudija.
- Bilo bi uputno sudije ocenjivati na osnovu složenije, na primer, petostepene skale.
- Neophodno je detaljnije urediti način prikupljanja podataka koji se koriste za vrednovanje rada sudija i posledično, njihovo karijerno napredovanje, sa naročitim osvrtom na značaj razgovora sa sudijom.
- Propisati da se podaci o obukama pribavljaju po službenoj dužnosti, od Pravosudne akademije.
- Potrebno je jasno propisati pravni lek koji je sudijama na raspolaganju u slučaju odluke o neizboru na sudijsku funkciju na koju se sudija prijavio na javnom konkursu.
- U punoj meri iskoristiti mogućnost upućivanja sudija koji su ocenjeni ocenom „ne zadovoljava“ na posebnu obuku.
- Neophodno je jasnije i doslednije regulisati pitanje upućivanja i premeštaja sudija i uskladiti ga sa opštim radnopravnim režimom ili jasno i precizno regulisati odstupanja od opšteg režima radnog prava, uz istovremeno prepoznavanje potrebe da Savet na raspolaganju ima alate koji mu omogućavaju dinamičko upravljanje ljudskim resursima u pravosuđu.
- Potrebno je preciznije urediti pravila o premeštaju bez saglasnosti sudije, naročito u delu u kome se smanjenje broja sudija vidi kao dovoljno relevantna promena pravosudne mreže.
- Potrebno je razmotriti potrebu izričitog normiranja osnova za prestanak sudijske funkcije, uključujući i razrešenje sudije u Ustavu (neki autori ističu da se radi o ustavnoj materiji *par excellence*).
- Istovremeno, potrebno je i prestanak sudijske funkcije iz razloga koji nisu osnov za razrešenje detaljnije i preciznije regulisati.
- Potrebno je preciznije regulisati zbog izvršenja kojih kaznenih dela sudija može biti razrešen.

- Neophodno je pitanja vezana za imunitet sudija detaljnije regulisati, tako što će se propisati jasnije da se imunitet odnosi na mišljenje i stavove iznete u toku celog postupka, a ne samo prilikom donošenja sudske odluke.
- Jasnije definisati obim i granice građanskopravnog imuniteta sudije, kao i uslove za pokretanje postupka u kome država ostvaruje svoje regresno pravo u odnosu na sudiju.