

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

I. УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Уставни основ за доношење Закона о уређењу судова садржан је у члану 143. став 1. Устава Републике Србије („Службени гласник РС”, бр. 98/06 и 115/21), којим је утврђено да се оснивање, укидање, врсте, надлежност, подручја и седишта судова, састав суда и поступак пред судовима уређују законом.

II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Актом о промени Устава Републике Србије, који је проглашен, после одржаног референдума, одлуком Народне Скупштине од 9. фебруара 2022. године, усвојени су Амандмани I до XXIX на Устав Републике Србије, којима се мењају одредбе Устава које се односе на организацију и уређење правосудних органа.

Уставним законом за спровођење Акта о промени Устава Републике Србије, који је проглашен истовремено са Актом о промени Устава Републике Србије, у члану 2. став 1. прописано је да ће се, између осталог, Закон о уређењу судова ускладити са Амандманима, у року од годину дана од дана ступања на снагу амандмана.

Из наведених разлога приступило се изради текста Нацрта закона о уређењу судова (у даљем тексту: Нацрт закона). Поред примарног циља, а то је усклађивање Закона о уређењу судова са Амандманима, приликом израде Нацрта закона посебно се водило рачуна о обавезама Републике Србије у процесу придруживања Европској Унији, садржаним у Акционом плану за Поглавље 23 који је Влада Републике Србије усвојила 27. априла 2016. године и који је ревидиран 10. јула 2020. године. Те обавезе се пре свега односе на јачање владавине права кроз успостављање и јачање независности судства, у складу са европским стандардима.

Ради реализације тог циља успостављена је сарадња са Европском комисијом за демократију путем права, чији је незваничан назив Венецијанска комисија. Ова Комисија је саветодавно тело Савета Европе, чији је Република Србија пуноправни члан. Задатак ове комисије је да пружи правне савете државама које желе да ускладе своје правне и институционалне структуре са европским стандардима и међународним искуством у области демократије, људских права и владавине права. Треба истаћи и став Европске комисије да је Венецијанска комисија релевантни ауторитет по питању проглашења и промовисања стандарда у области владавине права, те да ће се напредак Републике Србије у реформи правосуђа ценити у односу на оцену Венецијанске комисије по том питању.

Венецијанска комисија је на пленарној седници одржаној 21. и 22. октобра 2022. усвојила мишљење о првој верзији Нацрта закона о уређењу судова. Препоруке садржане у том извештају уграђене су у овом тексту Нацрта закона о уређењу судова.

Посебно треба истаћи да је израда Нацрта закона протекла у транспарентном и инклузивном процесу. Радна група Министарства правде, која је радила на изради Нацрта закона била је састављена од судија, чланова Високог савета судства, представника судијских струковних удружења, адвокатуре и академске заједнице, као и представника Републичког секретаријата за законодавство и Министарства правде. У процесу израде закона обављене су најшире консултације. Пре почетка рада радне групе обављене су консултације са Врховним касационим судом и Високим саветом судства. Прва радна верзија Нацрта закона која је упућена на мишљење Венецијанској комисији објављена је и на интернет страници Министарства правде са позивом свим заинтересованим странама да дају своје примедбе. Такође о тој верзији Нацрта закона обављене су и посебне консултације на већем броју округлих столова који су одржани широм Србије, како онима у организацији

Министарства правде, тако и онима који су организовани од стране струковних удружења. Посебан округли сто одржан је са организацијама цивилног друштва. Помоћ Министарству правде у организацији целокупног процеса израде Нацрта закона пружио је пројекат Савета Европе.

III. ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

У основним одредбама Нацрта закона уређују се фактички начела судске власти и њеног операционализовања кроз судове као државне органе са јасно опредељеном улогом и местом у систему поделе власти.

У члану 1. уређен је предмет Нацрта закона, што у важећем закону није случај, те наведено представља унапређење методологије израде закона у нормативно-техничком смислу. Због тога, прописано је да се овим законом уређују оснивање, укидање, врсте, делокруг и стварна надлежност суда, унутрашње уређење суда, судска управа, судско особље, правосудна управа, обезбеђење суда и средства за рад судова.

Члановима 2. до 7. Нацрта закона уређено је питање судске власти, оснивања и организације судова, дефинисана независност судске власти, одређана судска надлежност, доношење судских одлука и распоређивање предмета судијама.

Такође, нормирана су посебна правила у вези са забраном непримереног утицаја на суд. Наиме, забрањен је непримерени утицај на судију у вршењу судијске функције, а ради очувања ауторитета и непристрасности суда, нарочито сваки облик претње и принуде према судији, коришћење јавног положаја, медија и јавног иступања, којима се утиче на ток и исход судског поступка. Забрањен је и сваки други непримерени утицај на суд, као и притисак на учесника у судском поступку.

Истовремено је прецизирано да се под непримереним утицајем не може сматрати коришћење законом прописаних права учесника у судском поступку, извештавање о раду суда и коментарисање судских поступака који су у току или судских одлука, у складу са прописима који уређују јавно информисање, као ни стручно анализирање судских поступака и судских одлука.

Глава II. и III. Нацрта закона (чл. 14. до 34) - Спољашње уређење судова и надлежност судова, готово су неизмењене у односу на важеће законско решење, те су задржане врсте судова опште и посебне надлежности, са истоветним подручним простирањем уз једино термилошко усклађивање у домену назива Врховног касационог суда у Врховни суд.

Део Нацрта закона који се односи на унутрашње уређење суда (чл. 35. до 58) уредио је другачија правила у вези са годишњим распоредом послова. Утврђивање годишњег распореда је и даље у искључивој надлежности председника суда уз прибављено мишљење судије, с том разликом што се распоред саопштава уместо до 1. децембра текуће године до 1. новембра. Новина је и прописано правно средство које стоји на располагању судији на утврђени годишњи распоред. Наиме, судија може изјавити приговор на годишњи распоред и промену годишњег распореда. Орган надлежан за одлучивање о приговору је Високи савет судства. Рок за изјављивање је три дана и почиње да тече од дана саопштавања распореда на седници свих судија. Председник суда може корективно деловати поводом изјављеног приговора с обзиром да се ово правно средство Високом савету судства изјављује преко њега. Новину представља и то што је предвиђена дужност председника суда да, ако не усвоји приговор, да приговор, са образложењем распореда послова, достави Високом савету судства у року од три дана од дана пријема приговора. Ако председник суда не поступи по овој одредби у прописаном року, овакво непоступање сматра се дисциплинским прекршајем.

Устројена је и дужност Високог савета судства да одлуку поводом изјављеног приговора донесе у року од 30 дана. Ако Високи савет судства не одлучи о приговору у прописаном року, сматра се да је приговор усвојен.

Члановима 37. до 43. Нацрта закона уређена су питања која се односе на судско одељење и седницу свих судија. У том смислу, прописано је образовање судског одељења, делокруг судског одељења, сазивање седнице и руковођење седницом судског одељења, одељење судске праксе, посебна одељења која се могу образовати у појединим судовима, заједничка седница одељења, као и седница свих судија.

Унутрашње уређење Врховног суда ближе је уређено чл. 44. до 51. Нацрта закона. У том делу Нацрта закона предвиђено је да Врховни суд може имати одељења у складу са Пословником о раду Врховног суда, делокруг седнице одељења Врховног суда, поступање у случају настанка несагласности у примени прописа или у случају одступања од правног схватања прихваћеног у пракси или од правног схватања које су прихватила сва већа и одређен делокруг Опште седнице Врховног суда. Надаље, дефинисан је посебан кворум за одлучивање на општој седници Врховног суда по питању именовања судија Уставног суда и мишљења Високом савету судства о кандидату за председника Врховног суда. У конкретном случају ради се о апсолутној већини.

Састав и одлучивање Опште седнице Врховног суда, као и сазивање и руковођење Општом седницом уређени су чл. 47. и 48. Нацрта закона.

Врховни суд има Секретаријат, који помаже председнику суда у судској управи, обавља административне послове за Општу седницу и врши друге послове који су му Пословником о раду Врховног суда стављени у делокруг. Секретаријатом руководи секретар Врховног суда, који има статус државног службеника на положају, а кога на предлог председника Врховног суда поставља Општа седница (чл. 49. и 50).

Врховни суд доноси Пословник о раду Врховног суда којим се детаљније прописује унутрашње уређење и рад суда. Овај пословник објављује се у „Службеном гласнику Републике Србије”

Одредбом члана 52. Нацрта закона прецизније је уређен круг послова који чине судску управу. Новине представљају одредбе о могућности образовања посебне службе за пружање подршке и помоћи оштећенима и сведоцима. Наиме, у судској управи вишег суда, као и другог суда који одреди Високи савет судства, организује се служба за пружање подршке и помоћи оштећенима и сведоцима. Поред тога, контакт тачка за информисање оштећених и сведока именује се у основном суду и у другом суду који одреди Високи савет судства. Рад ове службе и поступање контакт тачке за информисање оштећених и сведока детаљније се уређује посебним актом Високог савета судства. образовање овакве службе проистиче из обавеза предвиђених из Националне стратегије за остваривање права жртава и сведока кривичних дела у Републици Србији за период 2020. до 2025. године, као и пратећег акционог плана.

Чланом 55. Нацрта закона уређена су овлашћења председника непосредно вишег суда у надзору судске управе нижег суда. Овлашћења председника непосредно вишег суда су јасније постављена одредбама овог члана Нацрта Закона, уз негативно одређење према питањима која се не могу сматрати подобним за остваривање права надзора у том смислу. У том смислу, предвиђено је да председник непосредно вишег суда има право да надзире судску управу нижег суда, као и да при нечињењу председника нижег суда донесе акте из његовог делокруга, затим да може тражити од нижег суда обавештење о примени прописа који уређују судску управу, као и друге податке о раду судске управе тог суда и раду тог суда, односно да може наложити непосредан увид у рад нижег суда, Треба напоменути да се овлашћења председника непосредно вишег суда односе искључиво на контролу послова судске управе садржаних у члану 52. Нацрта закона, као што су на пример (вођење евиденција и статистика, позивање и распоређивање судија поротника, разматрање

притужби и представки, поступање по захтевима за давање информација од јавног значаја, финансијско и материјално пословање суда, благовремена наплата судских такси итд.). Тиме је и одређен обим овог надзора који не дозвољава мешање у рад судија надзираног нижег суда у конкретним судским предметима. У случају изостављања оваквих овлашћења остало би неуређено ко би поступао у случају да председник нижег суда не врши своје дужности у пословима судске управе прописане законом. Једина врста надзора над пословима судске управе јесте надзор од стране председника непосредно вишег суда. Међутим, и овде је прописано значајно ограничење у смислу да председник непосредно вишег суда приликом надзора рада судске управе нижег суда, не може предузимати радње које му законом или другим прописом нису поверене, нити на било који начин угрозити независност и рад надзираног суда.

Поступак по притужби је детаљно уређен у члану 56. Нацрта закона, док чл. 57. и 58. Нацрта закона уређују послове управитеља суда и секретара суда.

Део Нацрта закона посвећен судском особљу (Глава V. – чл. 59. до 72) је незнатно у пар сегмената ревидиран у односу на важеће законско решење које ће иначе опстати у систему до доношења новог прописа који ће на јединствен начин уредити положај запослених у правосуђу. Доношење новог правног оквира у том смислу предвиђено је Стратегијом људских ресурса у правосуђу и пратећим Акционим планом, актима усвојеним од стране Владе („Службени гласник РС”, број 133/21).

Суштинске измена у односу на садашње законско решење се односе на одредбе о надлежностима у обављању послова правосудне управе чији је добар део, сада поред изворног носиоца Министарства правде пренет на Високи савет судства (Глава VI. – чл. 73. до 80). У том смислу су битно ревидирани:

- послови правосудне управе који су у надлежности Високог савета судства у смислу ширења надлежности у погледу праћења рада судова у сврху јачања квалитета и ефикасности, доношења подзаконских аката (да се озакони фактичка надлежност), учествовање у изради подзаконских аката у надлежности Министарства правде (институционално инволвирање правосудног тела кроз сарадњу), давање мишљења на правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у суду и обавештавање јавности о раду судова;

- правосудне управе који су у надлежности Министарства правде у смислу елиминисања надлежности надзора над финансијским и материјалим пословањем Високог савета судства – главна новина је да ово правосудно тело постаје аутономно, а да Министарство правде више није легитимисано да надзире како оно троши средства за чије предлагање и извршавање је надлежно;

- послови надзора над применом Судског пословника и надлежност за доношење. Уместо досадашњег решења према којем министар правде доноси Судски пословник уз претходно прибављено мишљење председника Врховног касационог суда, радна група се определила за варијанту заједничког доношења од стране министра и Високог савета судства. Министарство правде према овом нацрту није више искључиво надлежно за надзор над применом Судског пословника, већ оно задржава надлежност у погледу питања која смо нашли оправданим као што је поступање у предметима у прописаним роковима и у вези са системом за аутоматско вођење предмета. Нека питања су покривена конкурентним надзором Високог савета судства и Министарства правде као што је вођење статистика и извештаја о раду судова. За Министарство правде је ово питање веома значајно из разлога потребе праћења примене прописа и евентуалних интервенција, у складу са нормативним надлежностима за припреме прописа тог министарства.

Поред тога, Дефинисане су врсте надзора, облици (теренски и канцеларијски), као и надзорна овлашћења, што до сада није био случај. Тачније, прописан је поступак надзора и

садржина записника о извршеном надзору, као и последице непоступања по мерама за отклањање уочених недостатака.

Главом VII. Нацрта закона (чл. 81. до 85) уређена су питања обезбеђења суда. Послове обезбеђења суда обавља правосудна стража која је наоружана и униформисана, а стара се о сигурности људи и имовине, реду и миру и несметаном спровођењу службених радњи у згради правосудних органа. Прописана су њена овлашћења, њено уређење као и сарадња органа унутрашњих послова у случају да је правосудној стражи потребна помоћ.

Главом VIII. Нацрта закона (чл. 86. до 90) уређена су питања везана за средства за рад судова. Значајне новине представљају одредбе о предлагању и извршењу буџетских средстава. Предвиђено је да обим и структуру буџетских средстава за рад судова предлажу Високи савет судства и министарство надлежно за правосуђе. Високи савет судства предлаже обим и структуру буџетских средстава неопходних за текуће расходе судова, осим расхода за судско особље и врши расподелу ових средстава судовима, а министарство надлежно за правосуђе предлаже обим и структуру буџетских средстава неопходних за текуће расходе за судско особље, одржавање опреме и објеката судова, расходе за инвестициона и капитална улагања за судове, уређење и развој правосудног информационог система и врши расподелу ових средстава.

Надзор над трошењем буџетских средстава одређених за рад судова спроводе Високи савет судства и министарство надлежно за правосуђе, као и министарство надлежно за финансије (члан 88).

Прелазним и завршним одредбама Нацрта закона (чл. 91. до 97) регулисан је статус започетих поступака који извиру из примене важећег закона, наставак рада судова, наставак рада Врховног касационог суда као и рокови за доношење подзаконских аката. Предвиђено је да ће се подзаконски акти прописани овим законом донети се у року од једне године од дана конституисања Високог савета судства.

Као што је речено, одредбе овог закона којим се уређује положај судског особља важиће до ступања на снагу посебног закона који уређује положај судског особља.

Чланови 96. и 97. Нацрта закона уређују престанак важења ранијег закона и ступање закона на снагу. Предвиђено је да се закон објављује у „Службеном гласнику Републике Србије” и ступа на снагу даном конституисања Високог савета судства, изузев прелазних и завршних одредби које ступају на снагу даном објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”

IV. ПРОЦЕНА ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТАВА ПОТРЕБНИХ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

За примену Закона о уређењу судова, Закона о судијама и Закона о Високом савету судства неопходна су додатна средства из буџета Републике Србије у 2023. години, у укупном износу од 27.000.000,00 динара, и то за :

Плате – укупно: 25.000.000,00 динара на годишњем нивоу (вишестратна промена)

411 – 21.710.000,00 динара

412 – 3.290.000,00 динара

Повећање броја запослених – 15 запослених, по звањима:

- 5 виших саветника
- 5 самостална саветника
- 1 саветник
- 4 референта

Опремену – укупно: 2.000.000,00 динара на годишњем нивоу (једнократна промена)

– 15 компјутера – 1.800.000,00 динара

– 5 штампача – 200.000,00 динара