

## АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О УРЕЂЕЊУ СУДОВА

### *Одређивање проблема које Нацрт закона треба да реши*

Закон о уређењу судова ("Сл. гласник РС", бр. 116/08, 104/09, 101/10, 31/11 - др. закон, 78/11 - др. закон и 101/11) донет је 2008. године, а почео је да се примењује 2010. године. Оценом досадашње примене овог закона, уважавајући при томе мишљење Европске комисије за демократију путем права (Венецијанска комисија), уочено је да је потребно изменама и допунама овог закона као делом реформског процеса који је у току унапредити законска решења у овој области. То подразумева и отклањање нормативних недостатака који се пре свега односе на поделу надлежности између основних и виших судова и неуједначности судске праксе у поступању апелационих судова, што је заједно са неадекватном мрежом судова утврђеном у Закону о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава из 2008. године, довело до проблема у функционисању судова и остваривању права грађана пре свега на правично суђење, односно суђење у разумном року.

У складу са Мишљењем Венецијанске комисије да је важно да читав реформски процес буде умерен и добро припремљен како би се постигла права равнотежа између брзине и квалитета који су потребни да би се реформа показала успешном, потребно је решити на одговарајући начин питање надлежности Високог савета судства у реалним роковима у обављању послова правосудне управе примерено уставном положају овог тела, у циљу обезбеђивања и гарантовања независности и самосталности судова. Ради се о року за прелазак надлежности министарства надлежног за послове правосуђа на Високи савет судства као што је утврђивање мерила за одређивање броја судског особља, доношење Судског пословника и вршење надзора над његовом применом и др. Такође, и о престанку надлежности министарства надлежног за послове правосуђа у вези са давањем мишљења на акт Високог савета судства којим се предлаже обим и структура буџетских средстава за текуће расходе правосудних органа, као и вршење надзора над трошењем буџетских средстава опредељених за рад судова.

Поред осталог, Нацрт закона треба да на адекватан начин реши питање заштите права на суђење у разумном року делотворним инструментом.

У вези са тим треба имати у виду податке који се тичу рада судова.

Анализа резултата рада судова према објављеним подацима Врховног касационог суда показује да су судови у 2012. години савладали прилив, па чак и да су решили већи број предмета од броја који су примили. Међутим, у односу на укупно у раду судови су решили 40,58% предмета.

Један од значајних показатеља за оцену рада судова је и број старих предмета које судови имају у раду. Према истим подацима Врховног касационог суда за 2012. годину, та анализа старих предмета урађена је према датуму пријема у суд и према датуму иницијалног акта. Ако се посматра број старих предмета према датуму пријема у суд, судови су имали на крају тог извештајног периода 1.647.349 нерешених старих предмета, што је за 18,86% више у односу на крај 2011. године. Повећан је и број нерешених старих предмета према датуму иницијалног акта у односу на крај 2011. године за 18,33%. Највећи проценат старих предмета према датуму иницијалног акта у односу на укупно у раду имали су основни судови 44,65%. У односу на 2011. годину уочава се да је проценат старих предмета у основним судовима повећан јер је у 2011. години износио 32,94%. Значајно мањи проценат старих предмета је у апелационим судовима 18,14% и у вишим судовима 13,15%. Међу судовима посебне надлежности треба истаћи да Виши прекршајни суд нема старих предмета, да прекршајни судови имају само 0,52% старих предмета, Управни суд 1,58% старих предмета, привредни судови 11,74% старих предмета, а Привредни апелациони суд 14,22% старих предмета. Највеће проблеме у решавању старих предмета имају основни судови. Већина судова је имала програм решавања старих предмета у којем су садржане мере које треба предузети да би се њихов број смањио, али проблем старих предмета тиме није решен.

С тим у вези, неопходно је на одговарајући начин и овим законом допринети решавању проблема судских заостатака, односно постојања старих предмета, поред других закона, а између осталих и закона који уређују судске поступке, којима се такође доприноси решавању овог проблема. На тај начин заштитиће се право на правично суђење.

Потребно је на одговарајући начин уредити ефикасно и квалитетно обављање послова у судовима, као и прецизно у складу са уставним положајем Врховног касационог суда уредити надлежност Врховног касационог суда изван суђења.

### ***Циљ који се постиже***

Предложеним Законом створиће се адекватнији нормативни амбијент за ефикасније суђење у циљу побољшања судске заштите права физичких и правних лица што треба да допринесе поштовању права на приступ суду, правично суђење и суђење у разумном року.

Овај закон заједно са осталим законима из области правосуђа треба да обезбеди успостављање делотворног, ефикасног, модерног и економичног правосуђа ради остваривања права на једнак и једноставан приступ суду - правди, ефикасно решавање предмета и смањење нагомиланих заостатака,

Имајући у виду да је Уставом одређено да се оснивање, организација, надлежност, уређење и састав судова уређују законом, ова материја се мора регулисати законом.

Предложеним текстом Закона ради заштите права на суђење у разумном року прописан је посебан поступак за заштиту овог права о којем ће се одлучивати у оквиру судског система (обраћање непосредно вишем суду), а не као што је важећим законима прописано да је једино правно средство подношење уставне жалбе за суђење у разумном року.

Предвиђа се да је забрањено коришћење јавног положаја и недолично јавно иступање којим се утиче на ток и исход судског поступка што је било неопходно да се истакне потреба очувања ауторитета и непристрасности суда и спречи било какав утицај на рад суда као независног и самосталног државног органа.

Из разлога рационалније судске мреже прописује се могућност да се у судској јединици обављају суђења за целу територију суда у одређеним судским поступцима, односно материји у складу са годишњим распоредом послова у суду.

Проширује се првостепена надлежност вишег суда и то за сва кривична дела против човечности и других добара заштићених међународним правом, као и за кривична дела корупције, без обзира на запрећену казну. Поред тога, утврђује се надлежност вишег суда да одлучује о жалбама на одлуке основних судова о свим мерама за обезбеђење присуства окривљеног, као и за кривична дела за које је запрећена казна до пет година затвора.

Од изузетног значаја за једнако поступање судова у истим правним стварима у Републици Србији, што је веома важно за једнакост свих грађана пред законом и што ће истовремено допринети смањењу броја уставних жалби, односно представки пред Европским судом за људска права је што се прописује да апелациони судови одржавају заједничке седнице и обавештавају Врховни касациони суд о потреби утврђивања или измене правног схватања, односно расправљања спорних питања од значаја за функционисање судова у Републици Србији и уједначавање судске праксе.

Надлежност привредних судова се усклађује са одредбама закона којим се уређују ауторска и сродна права и утврђује искључива надлежност привредних судова у свим споровима у вези са овим правима. Такође се из надлежности привредних судова изузима вођење поступака у споровима реорганизације, судске и добровољне ликвидације и стечаја осим спорова за утврђење постојања заснивања и престанка радног односа који су покренути пре отварања стечаја.

У погледу надлежности прекршајног и другостепеног прекршајног суда, одређује се надлежност Прекршајног апелационог суда за суђење у другом степену који у прекршајном поступку доносе органи управе, а што је по важећем закону била надлежност прекршајног суда.

Прописује се надлежност Управног суда за пружање међународне правне помоћи у оквиру своје надлежности.

Прецизира се Закон у делу којим се прописује надлежност Врховног касационог суда изван суђења имајући у виду одредбе Устава тако што се предвиђа да Врховни касациони суд обезбеђује јединствену судску примену права и једнакост странака у судском поступку

Даје се могућност да се у вишим судовима и другим судовима које одреди Високи савет судства у оквиру послова судске управе образују посебне службе за помоћ и подршку сведоцима и оштећенима.

Такође, у функцији ефикаснијег рада судова је увођење управитеља судова у судовима републичког ранга, као и у судовима са више од 30 судија.

Предвиђен је адекватнији и рационалнији поступак по притужбама утолико што се у тај поступак укључује и судија на којег се односи који се изјашњава о притужби, а уколико је притужба поднета преко министарства надлежног за послове правосуђа, Високог савета судства или непосредно вишег суда, онда се о основаности притужбе извештава орган преко којег је поднета, а не као што је сада важеће решење сви ти органи.

Предвиђа се да највише звање судијских помоћника (судски саветник) постоји поред судова републичког ранга и у апелационим судовима, а имајући у виду потребу за високим степеним професионалног рада судијских помоћника у овим судовима.

Учињене су измене и ради прецизирања и разграничења надлежности коју врше Високи савет судства и министарство надлежно за правосуђе у вези са пословима правосудне управе.

Судијама се утврђује право на увид у свој лични лист, као и право приговора Високом савету судства на његову садржину што је значајно са становишта поштовања права на заштиту података о личности и усклађивања са основним законом који уређује ову материју.

Законом се одређује рок за прелазак описане надлежности са министарства надлежног за послове правосуђа на Високи савет судства, као и за престанак надлежности министарства надлежног за послове правосуђа и преузимање тих надлежности од стране Високог савета судства како би се у међувремену створили неопходни кадровским и технички услови за преузимање надлежности.

***На кога и како ће утицати предложена решења***

Предложена решења у нацрту овог закона ће имати утицаја на све судове, Високи савет судства, министарство надлежно за послове правосуђа, као и на све грађане и правна лица како у поступцима пред судом тако и оних који нису укључени у поступке, у погледу перцепције владавине права.

На судове ће решења имати утицај у складу са надлежношћу која је утврђена овим законским решењима.

У том смислу су релевантне прелазне одредбе у предложеном тексту закона којима се уређује поступање судова са предметима који су примљени до дана почетка примене овог закона.

Имајући у виду предвиђени рок за прелазак надлежности са министарства надлежног за послове правосуђа на Високи савет судства, односно престанак одређених надлежности министарства надлежног за послове правосуђа, активности ових органа опредељују решења овог закона у погледу припрема у наредном периоду који се тичу предузимања организационо- техничких и других мера за примену закона у овом делу.

Прецизнијим уређивањем питања која су предмет овог закона доприноси се јасном разграничењу надлежности између судске и извршне власти, а тиме и директно доприноси правној држави.

### ***Какве трошкове ће примена закона створити грађанима и привреди***

#### ***Да ли су позитивне последице примене закона такве да оправдавају трошкове које ће он створити***

Овај закон у својим важећим одредбама у члану 82. предвиђа да средства за рад судова треба да обимом и приливом одржавају независност судске власти и омогућују уредан рад судова.

Закон неће изазвати посебне трошкове грађанима и привреди, односно малим и средњим предузећима.

Могу се основано очекивати позитивни ефекти Закона јер овај закон заједно са осталим законима из области правосуђа треба да допринесе ефикаснијем раду судова. Ефекти закона се могу очекивати у бољој организацији рада у правосудним органима, смањењу заостатака у решавању предмета што све доприноси смањењу судских трошкова, али и ефикаснијем и бржем доношењу одлука од којих имају интерес све странке у поступку и друштво у целини.

Нацртом Закона, с обзиром на материју коју уређује, директно се не подстиче стварање нових привредних субјеката или тржишна конкуренција, али је несумњиво да је делотворно и ефикасно правосуђе важан стуб правне државе и владавине права.

Што се тиче предложеног решења из члана 22. Нацрта закона којим се уводи управитељ суда, ради се само о примеренијем решењу с обзиром да је већ Судским пословником ("Сл. гласник РС", бр. 110/09, 70/11 и 19/12) предвиђено постојање организатора послова у суду тако да се законом прецизирају услови да одређени суд има управитеља. Према садашњим правилницима о систематизацији радних места већ је предвиђено 11 радних места организатора послова у суду.

Према подацима о садашњем броју судија, ако се изузму судови републичког ранга, од укупно 34 основна суда, њих 22 имају преко 30 судија, затим од укупно 26 виших судова само један има више од 30 судија, као и од 16 привредних судова. Такође и од 45 прекршајних судова само један би испунио услов да има управитеља суда.

Имајући то све у виду неће примена овог законског решења изазвати посебне трошкове већ треба очекивати корист од таквог решења у погледу организовања послова које ће обављати управитељи судова и на тај начин растеретити обављања тих послова председници судова за обављање других значајних послова.

Најзад, треба имати у виду да ће се повећати број основних судова по новој мрежи судова и сразмерно томе смањити могућност да већи број судова има управитеља суда.

У вези са законским решењем које се Нацртом закона предлаже да се у судској управи виших судова које одреди Високи савет судства може организовати служба за пружање подршке и помоћи сведоцима и оштећеним, треба указати да се ради о административно-техничким пословима, пословима везаним за помоћ и подршку оштећенима и сведоцима, као и пословима обезбеђења услова за примену процесних одредаба одговарајућих закона. Такође, да се такви послови у одређеним судовима већ обављају фактички, а да за неке већ постоји основ у материјалном праву за постојање као што је Закон о организацији и надлежности државних органа у поступку за ратне злочине ("Сл. гласник РС", бр. 67/03, 135/04, 61/05, 101/07, 104/09 и 101/11 - др. закон) на основу којих се у Вишем суду у Београду образује Служба за помоћ и подршку оштећеним и сведоцима. Имајући све то у виду, она неће створити посебне трошкове грађанима и привреди

Имајући у виду објављене податке из рада Заступника Републике Србије пред Европским судом за људска права за период јануар-јун 2011. године тада је констатовано да се број представки поднетих против Републике Србије налази у сталном порасту. У извештају је наведено у том периоду да се незванично ради о броју од око 5000 представки у раду, због чега Република Србија заузима седму позицију у Европи по броју представки, као и да се највећи удео у структури утврђених повреда Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода односи на дужину трајања судских поступака при чему је структура

предмета према природи правних питања веома различита, а да се највећи број тиче класичних парница.

Такође, према најновијем извештају Европског суда за људска права за ту 2011. годину приметан је осетан пораст броја представки против Србије (увећање од око 2000 представки у односу на претходну годину), што Србији доноси шесту позицију у Европи. Тако је против Србије на крају 2011. године регистровано 6.750 представки пред Судом, што чини 4,5% од укупних представки у раду Суда.

Неопходно је напоменути и објављене податке Уставног суда о раду Суда у 2012. години у чијем раду се највећи број предмета, као и претходних година, односио се на поступање по изјављеним уставним жалбама. У тим предметима донето је чак 2.587 одлука, од којих је у 2.112 предмета утврђена повреда Уставом зајемчених права. При томе су и даље међу најбројнијима уставне жалбе којима се истиче повреда права на суђење у разумном року.

Уставни суд је констатовао да је реално очекивати да се недавним променама процесних и других закона трајање поступака значајно смањи, ефикаснијим поступањем правосудних и других државних органа у поступцима одлучивања о појединачним правима и обавезама.

Поводом утврђених повреда уставних права, Суд је у складу са изменама Закона о Уставном суду у протеклој години почео да утврђује и право на накнаду материјалне штете, што би уставну жалбу требало да учини још делотворнијом под условом да се стекну претпоставке за ажурно извршавање таквих одлука Суда.

Управо имајући у виду све наведене податке, јасна је корист коју треба очекивати од увођења делотворног инструмента суђења у разумном року и овим законом и да треба очекивати у оквиру самог судског система реаговање на такве повреде. То би довело и до смањења представки пред Европским судом за људска права и смањења броја уставних жалби пред Уставним судом.

### ***Да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о закону***

Радни текст Закона о изменама и допунама Закона о уређењу судова је као и радни текст Закона о судијама сачинила посебна радна подгрупа формирана такође на основу овлашћења из решења министра правде и државне управе којим је образована радна група састављена од угледних судија и правних стручњака за израду закона о изменама и допунама закона у области правосуђа.

Након завршетка рада на изради радног текста, радна верзија Закона је објављена на сајту Министарства правде и државне управе и јавна расправа посебно организована у Палати Србија дана 1. новембра 2012. године истовремено када и јавна расправа о радном тексту Закона о изменама и допунама Закона о судијама када је детаљно представљена радна верзија Закона. На ову јавну расправу су позвани представници свих врста и нивоа судова, Високог савета

судства, представници јавних тужилаштава, адвокатуре, надлежних одбора Народне скупштине, професори правних факултетета, представници невладиних и међународних организација, Америчке амбасаде, Светске банке, ОЕБС, Делегације Европске комисије, Друштва судија Србије и Удружења тужилаца, као и други заинтересовани органи, установе и организације уз учешће медија.

Истовремено су позвани сви заинтересовани да доставе коментаре, примедбе и сугестије на радни текст на датом обрасцу електронским путем од 19. октобра до 5. новембра 2012. године.

Након сумирања резултата јавне расправе, када је радна група завршила рад на овом закону, Министарство правде и државне управе сачинило је текст радне верзије закона, објавило тај текст на интернет страници Министарства правде и државне управе и упутило га на мишљење Европској комисији за демократију путем права (Венецијанска комисија), а након тога уважавајући резултате расправе и мишљење Венецијанске комисије, сачинило нацрт Закона о изменама и допунама Закона о уређењу судова. Саставни део овог извештаја је транскрипт са одржане расправе.

***Мере које ће се током примене Закона предузети да би се остварило оно што се доношењем Закона намерава***

Током примене одредаба закона неопходно је предузети одговарајуће организационо-институционалне мере за примену Закона (организовање службе за помоћ и подршку сведоцима и оштећеним, увођење управитеља, бржи поступак по притужбама и др. што углавном захтева одговарајуће прилагођавање систематизације радних места).

Предузимање организационо-институционалних и техничко-технолошких мера ускладиће се са датумом 1. јун 2016. године када је предвиђено преузимање надлежности Високог савета судства и престанак надлежности министарства надлежног за правосуђе, а који је прописан чланом 31. Нацрта закона. Начин и врста мера које се односе на обезбеђивање услова за примену закона представља групу послова заснованих на сарадњи министарства и надлежног правосудног органа, формирање комисија за попис и примопредају ствари, предмета, архиве и др. Судске управе су са друге стране надлежне за обављање материјално-финансијских и организационо-техничких послова у вези са променама које прописује овај Закон, а сагласно члану 51. важећег закона којим је посао судске управе, између осталог, посао уређивања унутрашњег пословања у суду.

Предузеће се и техничко-технолошке мере за преузимање надлежности од стране Високог савета судства.

Одредбом члана 25. Закона о изменама и допунама Закона о уређењу судова измењен је члан 65. Закона о уређењу судова, тако што је прописано да се поступак пријема судијских приправника ближе уређује актом министра надлежног за правосуђе, па ће се предузети та мера.

Поред мера у вези са прописаном стварном надлежношћу, од стране Правосудне академије, с обзиром на делатност коју обавља, биће организована обука судија.



