

ANALIZA RADNOPRAVNOG POLOŽAJA SUDIJA, SUDIJSKIH SARADNIKA I ZAPOSLENIH U PRAVOSUĐU U PRAVNOM SISTEMU SRBIJE

Uvodne napomene

Ova analiza sprovedena je u okviru projekta „Enhancing judicial independence and accountability and strengthening rule of law through education“, u periodu od ??? juna do 16. avgusta 2022. godine i tekla je paralelno sa radom Radne grupe za izradu radnog teksta Zakona o uređenju sudova, radnog teksta Zakona o sudijama, i radnog teksta Zakona o Visokom savetu sudstva. Radna grupa je formirana kako bi se, u skladu sa odredbama Ustavnog zakona za sprovođenje Akta o promeni Ustava Srbije¹ izvršila neophodna usklađivanja ovih zakona sa tekstom usvojenih amandmana na Ustav Srbije.

Analiza je usmerena na radnopravni položaj sudija, sudijskih pomoćnika i ostalih zaposlenih u pravosuđu, kako bi se identifikovale pravne praznine i nedostaci u normiranju i formulisale preporuke za unapređenje regulatornog okvira koje su u skladu kako sa ustavnim amandmanima, tako i sa drugim dokumentima javnih politika u pravosudnom sektoru. Dodatni kontekst ove analize predstavlja intencija ključnih aktera u pravnom sistemu Srbije da dodatno ojačaju nezavisnost sudske vlasti u odnosu na izvršnu i zakonodavnu vlast.

Budući da je radnopravni režim koji se odnosi na sudije značajno drugačiji od onog koji se primenjuje na sudijske pomoćnike i druge zaposlene u pravosuđu, analiza je podeljena na dva dela.

Prvi deo analize usmeren je na pitanja radnopravnog položaja sudija, naročito u kontekstu ustavnih amandmana i potrebe usklađivanja odredbi Zakona o sudijama i Zakona o Visokom savetu sudstva sa ustavnim amandmanima, ali i radi popunjavanja postojećih pravnih praznina u ovoj oblasti.

Drugi deo analize usmeren je na pitanja radnopravnog položaja sudijskih pomoćnika i zaposlenih u pravosuđu, pre svega sa stanovišta njihovog funkcionalnog i normativnog prilagođavanja osobenostima rada u okviru sudske grane vlasti.

I RADNOPRAVNI STATUS SUDIJA

Na samom početku valjalo bi istaći da pitanje radnopravnog statusa sudija predstavlja normativno veoma neuređeno polje. Slično tome, ovo pitanje nije bilo predmet ekstenzivnog izučavanja u pravnoj nauci. Ipak, u pravnoj nauci se ističe² -da sudije, kao i ostali javni funkcioneri, imaju i javnopravni i radnopravni status. O karakteru prava po osnovu radnog angažmana funkcionera svojvremeno se izjasnio i Ustavni sud Jugoslavije u odluci U. broj

¹ "Službeni glasnik RS", broj 115/21

² Z. Ivošević, „Pravni položaj javnih funkcionera“, Pravni zapisi God. III, br. 1 (2012)

257/86 od 25. juna 1987. godine: „Nosilac javne funkcije za rad na toj funkciji, ima prava po osnovu rada. Nosioци tih funkcija imaju poseban status, koji nije isti kao status radnih ljudi koji zasnivaju radni odnos. Zato i prava koja ostvaruju po osnovu rada nisu prava iz radnog odnosa.“ Pitanje radnopravnog položaja sudija takođe ne predstavlja značajan deo međunarodnih standarda koji se odnose na pravosuđe. Istini za volju, pojedina pitanja koja su od značaja za radnopravni status sudija, kao ona koja se odnose na njihov materijalni položaj, disciplinsku odgovornost, prestanak funkcije, i slično, jesu obuhvaćena ovim standardima. Ipak, njihov radnopravni položaj ostaje van domena detaljnog regulisanja i ostaje uređen u skladu sa pravnom tradicijom svake konkretne države.

U pravnom sistemu Srbije, sudovi su zauzeli stav da je poslodavac sudijama Republika Srbija³ i u tom smislu pravila u propisima koja se odnose na državne organe imaju svoju potporu u pogledu normativne uređenosti rada u pravosuđu, odnosno radnopravnog položaja zaposlenih u sudu (primena Zakona o državnim službenicima i propratnih podzakonskih akata) ali ne i u pogledu radnopravnog statusa sudija – s obzirom da oni, imajući u vidu trenutne važeće odredbe, nisu svrstani ni u poseban državno službenički režim niti u poseban režim rada koji bi sveobuhvatno bio uređen Zakonom o sudijama.

Otuda će se u ovoj analizi prvo dati kratak osvrt na opšta pitanja radnopravnog statusa sudija, a potom i detaljnije ispitati pojedina pitanja od značaja za njihov radnopravni položaj.

1. Radnopravni status sudija

Nedovoljna uređenost pravnog statusa sudija ogleda se u velikoj meri slabim odredbama koje se odnose na njihov radnopravni status.

Za početak, treba istaći da je članom 11 Zakona o sudijama propisano da sudija ostvaruje prava iz radnog odnosa u skladu sa propisima koji uređuju prava iz radnog odnosa izabranih lica, osim ako tim Zakonom nije drugačije uređeno. Zakon o sudijama dalje izričito reguliše pojedina pitanja od značaja za radni odnos, uspostavljajući tako elemente posebnog režima koji se odnosi na sudije: pravo na stručno usavršavanje i obuku, načelo nepremestivosti i pravila o premeštaju i upućivanju, materijalni položaj sudije, pravila o vrednovanju sudije. Kako u pravnom sistemu Srbije trenutno ne postoji jedan akt kojim se regulišu prava iz radnog odnosa izabranih lica, to se na sva pitanja koja nisu izričito regulisana Zakonom o sudijama primenjuju neposredno odredbe Zakona o radu. Navedeno, sistemski posmatrano, može se uzeti pogrešnim jer sudije nemaju ugovor o radu kojim se zasniva radni odnos u skladu sa odredbama Zakona o radu, te je samim teško opšte institute radnog prava kao takve primeniti na njihov rad i položaj. Međutim postoji izuzetak u vidu primene Posebnog kolektivnog ugovora za državne organe⁴ u pogledu pojedinih prava iz radnog odnosa - pravo na plaćeno odsustvo, neplaćeno odsustvo, solidarnu pomoć, jubilarnu nagradu, novogodišnji poklon, minuli rad i dužinu godišnjeg

³ Pravna shvatanja, stavovi i zaključci Apelacionog suda u Beogradu, dostupno na: [sudska-praksa/pravna-shvatanja-stavovi-i-zakljucci-apelacionog-suda-u-beogradu/odeljenje-radnih-sporova/minuli-rad-za-sudije.html](https://www.sudska-praksa.gov.rs/pravna-shvatanja-stavovi-i-zakljucci-apelacionog-suda-u-beogradu/odeljenje-radnih-sporova/minuli-rad-za-sudije.html), 5.8.2022.

⁴ Član 2, stav 3 Posebnog kolektivnog ugovora za državne organe, "Službeni glasnik RS", br. 38/2019, 55/2020, 51/2022

odmora, kao i pravo na naknadu plate zbog privremenog odsustva sa rada u vezi sa epidemijom zarazne bolesti COVID-19 sudije ostvaraju po osnovu ovog Posebnog kolektivnog ugovora. I u ovom segmentu pokušaja posebnog uređivanja prava sudija postavljaju se, opravdano, pitanja jer normativnopravno, primena ovog propisa ne čini se doslednom, budući da sudije nisu svrstane u državno-službenički režim. Jasno je da je primena pojedinih normi na sudije (kao i druga izabrana, imenovana ili postavljena lica koja nemaju položaj državnog službenika i nameštenika) usledila upravo zbog značajnih pravnih praznina u regulisanju njihovog radnopravnog statusa, kao rešenje kojim se ovaj položaj sudija upodobljava režimu drugih zaposlenih u pravosuđu. Ipak, dugoročno se ovakvo rešenje ne može smatrati celishodnim, tim pre što i ono nije sveobuhvatno. U svakom slučaju, regulisanje pitanja od značaja za radni odnos na fragmentaran način, kroz veći broj akata iz raznovrsnih radnopravnih režima, ne može se smatrati optimalnim, dok jednostavno upućivanje na Zakon o radu u pogledu pojedinih pitanja može dovesti do značajno nepovoljnijeg položaja sudija u odnosu na druge zaposlene u sudu, jer njihova posebna organizacija rada zahteva i poseban režim prava po osnovu rada u vidu adekvatnog prilagođavanja opštih instituta radnog prava.

Ilustrativni primer posledica nedostataka postojećeg radnopravnog režima koji se odnosi na sudije može se prikazati u pogledu ostvarivanja prava na naknadu u slučaju neiskorišćenog godišnjeg odmora. Naime, važeći Zakon o sudijama uopšte ne uređuje pitanje prava na godišnji odmor u smislu broja dana koje sudija može iskoristiti na godišnjem nivou kao ni pravo na naknadu za vreme korišćenja godišnjeg odmora i odsustva sa rada u vreme državnih i verskih praznika, kao ni pravo na plaćeno odsustvo, neplaćeno odsustvo, solidarnu pomoć, jubilarnu nagradu, novogodišnji poklon, minuli rad. Budući da ne postoje drugi propisi koji uređuju prava iz radnog odnosa izabranih lica koji bi se primenili na sudije na ostala prava iz radnog odnosa koja nisu regulisana Zakonom o sudijama ili odredbama Posebnog kolektivnog ugovora za državne organe (čl. 2), primenjuju se neposredno odredbe Zakona o radu. Sa druge strane, zaposleni u sudu na koje se primenjuje Zakon o platama državnih službenika i nameštenika kao poseban zakon u odnosu na osnovni radnopravni propis (Zakon o radu), imaju pravo na naknadu u slučaju neiskorišćenog godišnjeg odmora koja se obračunava i isplaćuje u istom iznosu kao da je lice radilo, dok se sudijama shodno primeni opštih odredaba Zakona o radu, obračunava prosek za 12 meseci.

U postojećem radnopravnom režimu koji se primenjuje na sudije, i neka druga prava, poput organizacije radnog vremena u sudu uređena su posebnim propisima. Na primer, organizaciju radnog vremena u svim sudovima, u skladu sa odredbama Sudskog poslovnika⁵ određuje predsednik Vrhovnog kasacionog suda, te se na taj način institut radnog vremena prilagođava poslovima koji su u nadležnosti sudije. U okviru određenog radnog vremena predsednik konkretnog suda utvrđuje i dnevni raspored radnog vremena. Opravdano je zapitati se zašto je nadležnost za uređivanje radnog vremena stavljena u nadležnost predsednika

⁵ Član 62

Vrhovnog kasacionog suda. Ova nadležnost bi u budućim izmenama potencijalno mogla da pređe u nadležnost VSS uz osvrt i na organizaciju radnog vremena suda u posebnim okolnostima (vanredno stanje).

U važećem Zakonu o sudijama izostaje i *explicite* predviđeno pravo na starosnu penziju. Ono što jeste uređeno obuhvata navršenje radnog veka kao osnova za prestanak sudijske funkcije Ustavom. Ovo pitanje biće detaljnije obrađeno u delu analize koji se odnosi na prestanak sudijske funkcije.

Radi sveobuhvatnijeg regulisanja prava sudija iz radnog odnosa, celishodno bi bilo da se Zakonom o sudijama taksativno navedu određena prava, nezavisno od odredbe kojom se predviđa da se na sudije primenjuju odredbe u pogledu ostvarivanja prava iz radnog odnosa koja su utvrđena Zakonom o radu, a posebno:

- pravo na platu, utvrđenu u skladu sa zakonom;
- pravo na naknadu plate u slučaju kada je sudija sprečen da obavlja sudijsku funkciju;
- pravo na plaćeno odsustvo u slučaju sklapanja braka, rođenja deteta, bolesti ili smrti člana porodice i slično
- pravo na neplaćeno odsustvo
- pravo na godišnji odmor (uključujući i utvrđeno trajanje godišnjeg odmora), naknadu tokom korišćenja godišnjeg odmora i naknadu u slučaju nekorišćenja godišnjeg odmora;
- pravo na naknadu troškova prevoza od i do radnog mesta;
- pravo na naknadu za službena i druga putovanja koja su u vezi sa obavljanjem sudijske funkcije;
- pravo na stručno usavršavanje;
- pravo na ograničeno radno vreme;
- pravo na naknadu za prekovremeni rad i za pripravnost na radu;
- pravo na starosnu penziju u skladu sa odredbama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju;
- pravo na invalidsku penziju u slučaju kada je sudiji utvrđen gubitak radne sposobnosti u skladu sa odredbama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju;
- pravo na premeštaj na drugo radno mesto u sudu u slučaju kada je sudiji utvrđen delimičan gubitak radne sposobnosti;
- pravo na uvećanje plate po osnovu vremena provedenog na radu za svaku punu godinu rada ostvarenu tokom obavljanja sudijske funkcije (minuli rad).
- pravo na mirovanje sudijske funkcije u slučaju upućivanje u drugi državni organ, instituciju nadležnu za obuku u pravosuđu ili međunarodnu organizaciju
- druga prava po osnovu rada koja nisu utvrđena ovim zakonom.

S obzirom da su izlistana prava izostala da budu izričito pomenuta u važećem Zakonu o sudijama - buduće izmene zakona i podzakonskih akata trebalo bi da režim rada sudija urede na način koji odgovara specifičnostima njihovog radnopravnog položaja i položaja izabranog

lica. U tom smislu, ukoliko bi neka od ovih pitanja bila neposredno regulisana Zakonom o sudijama, izvesno je da bi postojala potreba njihovog detaljnijeg uređenja odgovarajućim podzakonskim aktom.

Što se tiče propisa kojim bi se ova prava mogla bliže uređivati, čini se da je novim ustavnim normama otvoren put za aktivniju ulogu Visokog saveta sudstva u bližem uređivanju nekih od ovih prava. Podsetimo da je, ispitujući ranije norme Zakona o sudijama kojima je bilo predviđeno pravo na naknadu za odvojeni život sudija republičkog ranga, koje je uređivao Visoki savet sudstva, Ustavni sud stao na stanovište da zakonodavac nije mogao da ovlasti Visoki savet sudstva da svojim aktom "izvorno", tj. neposredno uređuje naknade i druga primanja sudija. Ustavni sud potkrepio je ovaj stav ukazivanjem na odredbe člana 154. Ustava, kojim je bilo utvrđeno da Visoki savet sudstva, pored taksativno nabrojanih ovlašćenja koja se odnose na predlaganje, izbor i prestanak funkcije sudija, vrši "i druge poslove određene zakonom", i našao da iz njih napred navedeno ovlašćenje ne proizlazi. Sa druge strane, izmenjeni član 150 Ustava Srbije sada izričito normira da Visoki savet sudstva „bira sudije i sudije porotnike i odlučuje o prestanku njihove funkcije, bira predsednika Vrhovnog suda i predsednike ostalih sudova i odlučuje o prestanku njihove funkcije, odlučuje o premeštaju i upućivanju sudija, određuje potreban broj sudija i sudija porotnika, odlučuje o drugim pitanjima položaja sudija, predsednika sudova i sudija porotnika i vrši druge nadležnosti određene Ustavom i zakonom“.

Detaljnije regulisanje radnih prava sudija nužno nameće i pitanje mogućnosti sudija da oforme sindikate, odnosno budu članovi sindikata. U odsustvu izričite zabrane, kao i u duhu Konvencije 87 Međunarodne organizacije rada o sindikalnim slobodama i zaštiti sindikalnih prava (čl. 2) sudije mogu ostvarivati svoja prava članstvom u sindikatima.⁶ Ali ono što se može činiti problematičnim jeste da mogućnost da bi sindikalna organizovanost sudija izazvala sukob interesa i urušili etičke principe nezavisnosti i nepristrasnosti sudija.

2. Trajni premeštaj i privremeno upućivanje

Amandmanom IX na Ustav Srbije dodatno je normirano načelo nepremestivosti sudija, čime je osnažena njihova nezavisnost, kao i načelo stalnosti sudijske funkcije. Novelirana ustavna

⁶ Mnoge zemlje iskoristile su navedeno pravo garantovano Konvencijom 87 i predvidele pravo sudija na sindikalno organizovanje. Pored toga postoje i one zemlje u kojima je pravo sudija na kolektivno pregovaranje i sindikalno organizovanje izričito zabranjeno (Španija). U drugima, poput Francuske su u okviru pravosuđa formalno osnovani sindikati. Međutim, u većini evropskih država udruženja sudija sprovode radnje koje su slične sindikalnim aktivnostima. U nekim slučajevima udruženja imaju čak i veći legitimitet od sindikata u zastupanju interesa sudija, kao što je slučaj sa Dojčerom Richterbund (Nemačka federacija sudija – DRB) u Nemačkoj. Ono što se dodatno ističe jeste da u mnogim zemljama, kao što su Turska, Francuska, Portugal ili Italija, delovanje kolektivnih organizacija pravosuđa u okviru međunarodnih udruženja, pospešuje sudske etiku i ima pozitivan uticaj na vladavinu prava i sudske praksu. Collective Organisations of Judges and Professional Conduct, dostupno na: https://www.ejtn.eu/Documents/THEMIS%202016/Semi%20D/Written_paper_France_1.pdf, 6.8.2022.

norma preciznija je i sadržinski sveobuhvatnija nego prethodna, te se važeći tekst Zakona o sudijama u jednom delu pokazuje kao neceleshodan, budući da su neka pitanja prethodno normirana ovim zakonom sada normirana Ustavom, a delom neusklađen sa ustavnim normom, uz postojanje određenih pravnih praznina. Otuda se nameće potreba da se norme Zakona o sudijama kojima se regulišu pitanja premeštaja i upućivanja izmene kako bi se uskladile sa Ustavom, te kako bi se popunile postojeće pravne praznine.

U tom kontekstu, na samom početku je uputno ukazati na to kako je pitanje premeštaja i upućivanja bilo regulisano pre usvajanja ustavnih amandmana. Naime, tada je članom 150. Ustava bilo propisano da sudija ima pravo da vrši sudijsku funkciju u sudu za koji je izabran, te da može biti premešten ili upućen u drugi sud samo uz svoju saglasnost. Nadalje, stav 2 člana 150. Ustava propisivao je izuzetak od ovog pravila, kojim se propisivalo da je izuzetno, bez svoje saglasnosti, sudija može biti trajno premešten ili upućen u drugi sud, ali samo u slučaju ukidanja suda ili pretežnog dela nadležnosti suda za koji je izabran, u skladu sa zakonom. Zakonom o sudijama, je pitanje trajnog premeštanja i upućivanja sudija bliže normirao, propisujući šta se smatra ukidanjem suda ili pretežnog dela nadležnosti suda, kao i druge uslove za trajni premeštaj uz saglasnost sudije, te pravila u vezi sa upućivanjem, i na kraju, nadležnost za donošenje rešenja o premeštaju i upućivanju.

Novelirana norma Ustava u članu 147 propisuje da sudija može biti trajno premešten ili privremeno upućen u drugi sud samo uz svoju saglasnost, osim u slučaju predviđenom Ustavom. Ustav dalje predviđa da se sudija premešta u slučaju ukidanja suda u sud koji preuzima nadležnost ukinutog suda (st. 2), te da u slučaju ukidanja pretežnog dela nadležnosti suda sudija može izuzetno bez svoje saglasnosti biti trajno premešten ili privremeno upućen u drugi sud istog stepena koji je preuzeo pretežni deo nadležnosti (st. 3.). Dok rešenje iz odredbe čl. 147 st. 3, jasno sugerise da je reč o jednom od Ustavom predviđenih izuzetaka od premeštaja i upućivanja samo uz saglasnost sudije, odredba iz stava 2, zbog načina na koji je sročena, izaziva određene nedoumice. Ipak trebalo bi stati na stanovište da saglasnost nije neophodna ni u slučaju ukidanja suda, kao što je to bio slučaj i u prethodnom ustavnom tekstu, i posledično, u važećem tekstu Zakona o sudijama. U prilog ovom stanovištu ide i ciljno tumačenje ustavnih normi, jer njima se predviđa premeštanje bez saglasnosti sudije u slučaju ukidanja pretežnog dela nadležnosti suda, te bi bilo normativno nedosledno tumačiti da norma koje odnosi na potpuno ukidanje nadležnosti jednog suda predviđa izričitu saglasnost sudije za trajni premeštaj.

Jedna od važnih ustavnih novina ogleda se u tome što je izmenjenim Ustavom propisano da sudija koji je trajno premešten ili privremeno upućen u drugi sud ima pravo da zadrži platu koju je imao u sudu iz kojeg je premešten ili upućen, ako je ona povoljnija po njega (st. 4). Ovom odredbom jasno se daje vidljiv značaj obezbeđivanju materijalnog statusa sudije.

Dalje, u čl. 147 st. 5, Ustava precizirano je da do ukidanja pretežnog dela nadležnosti dolazi kada je smanjen broj potrebnih sudija u sudu i to usled sledećih razloga: promene stvarne

nadležnosti suda, osnivanja novog suda ili drugog zakonom predviđenog slučaja. Smanjenje broja sudija iz dva Ustavom izričito normirana razloga propisano je važećim Zakonom o sudijama (član 19, stav 2), koji poznaje i na razloga, važeći Zakon o sudijama u čl. 19 st. 3 poznaje i treći razlog zbog kog dolazi do smanjenja broja sudija, a to je promena područja na kojem sud vrši nadležnost, što bi mogao biti jedan od „zakonom predviđenih slučajeva“ u kojima se smatra da je došlo do smanjenja broja sudija.

2.1. Trajni premeštaj

Preostali deo normi važećeg Zakona o sudijama, kojima je propisano da u slučaju premeštaja za koji nema sudijske pismene saglasnosti, sudija može biti premešten u drugi sud istog stepena koji preuzima nadležnost suda koji je ukinut ili kojem je ukinut pretežni deo nadležnosti, na osnovu kriterijuma koje propisuje VSS, ne zahtavaju dodatne izmene. Trenutno su ovi kriterijumi regulisani Pravilnikom o kriterijumima za premeštaj sudije u drugi sud u slučaju ukidanja pretežnog dela nadležnosti suda za koji je izabran⁷, i oni obuhvataju prebivalište sudije, sud u kom je sudija obavljao sudijsku funkciju i dužinu sudijskog staža, pri čemu se prvo premešta sudija sa kraćim sudijskim stažom. Imajući u vidu značaj koji kriterijumi koji se uzimaju u obzir prilikom premeštaja bez saglasnosti imaju za nepremestivost sudije, predstojeća zakonodavna reforma mogla bi u obzir uzeti izmeštanje tih kriterijuma i eventualno utvrđivanje novih u zakonu, umesto toga da ostanu regulisani podzakonskim aktom.

Važeći tekst Zakona o sudijama, međutim, normira i situaciju premeštaja sudije uz saglasnost. Članom 19, stav 1 propisano je da sudija može, uz svoju pismenu saglasnost, biti premešten u drugi sud iste vrste i istog ili nižeg stepena, ukoliko postoji potreba za hitnom popunom upražnjenog sudijskog mesta, koja se ne može rešiti izborom ili upućivanjem sudije, uz pribavljenu saglasnost predsednika oba suda. Važećoj normi mogle bi se uputiti određene kritike.

Naime, jasno je 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. Čini se, ipak, da bi ovo pitanje valjalo detaljnije regulisati, zajedno sa regulisanjem dodatnih uslova za premeštaj. Ovo najpre zbog toga što niti sudijska niti opšta javnost ne raspolažu podacima raspolaže podacima o tome kako se navedena norma primenjivala u praksi. Osnovano se može pretpostaviti da je u određenim situacijama ova norma nadomešćivala nepostojanje, u pravnom

⁷ "Službeni glasnik RS", 105/2013.

sistemu Srbije, horizontalnog kretanja sudija iz jednog suda u drugi bez prethodno obavljenog postupka izbora sudije putem javnog oglasa. Otuda se ukazuje potreba da se pitanje trajnog premeštaja sudije uz njegovu saglasnost Zakonom normira tako da odgovori na potrebe sudskog sistema u Srbiji dok bi istovremeno osnov za trajni premeštaj bio logički dosledno normiran.

U tom kontekstu potencijalno interesantno može biti rešenje hrvatskog Zakona o Državnom sudbenom vijeću⁸ kojim se propisuje da se najviše 30% slobodnih sudijskih mesta predviđenih planom popunjavanja slobodnih sudijskih mesta može popuniti trajnim premeštajem sudija iz sudova istog stepena. Radi se o svojevrsnom internom oglasu za popunjavanje upražnjenih sudijskih mesta, za koje su propisani i minimalni uslovi u pogledu godina radnog staža, a prilikom odlučivanja o trajnom premeštaju, Visoko sudačko vijeće uzima u obzir potrebe i stanje popunjenosti sudijskih mesta, broj rešenih i nerešenih predmeta u sudovima u kojima kandidati za premeštaj vrše sudijsku dužnost, te dosadašnji rad sudije koji želi da bude trajno premešten. Ovakvo normiranje pitanje trajnog premeštaja uz saglasnost sudije postupak premeštaja bi objektiviziralo i učinilo transparentnijim, a povećalo mogućnosti Visokog saveta sudstva da dinamički upravlja raspoloživim sudskim resursima.

Ono što takođe nije jasno regulisano Zakonom o sudijama jeste i ko može biti inicijator premeštaja – po svemu sudeći, to bi morao biti Visoki savet sudstva, koji bi morao imati jasan pregled situacije i biti svestan nemogućnosti popunjavanja upražnjenog sudijskog mesta upućivanjem ili izborom. Prema važećem rešenju, inicijativu za ovo trajni premeštaj mogao bi uputiti i predsednik suda u kojem je mesto upražnjeno, i to primenom člana 12 Sudskog poslovnika na pitanje premeštaja *mutatis mutandis*. Ukoliko se postojeće rešenje u vezi sa premeštajem uz saglasnost sudije zadrži, **ovu pravnu prazninu bi trebalo popuniti** i zakonom jasno regulisati. Ukoliko se optira za neko drugo rešenje, pitanje inicijative za trajni premeštaj, eventualnih kriterijuma za premeštaj te postupka premeštaja valjalo bi jasno i dosledno urediti zakonom i podzakonskim aktima koje bi usvojio Visoki save sudstva.

Trenutno je trajni premeštaj uz saglasnost sudije uslovljen i saglasnošću predsednika oba suda. Utisak je da ovo normativno rešenje inspirisano odredbama službeničkog zakonodavstva, tačnije, odredbama o preuzimanju službenika koje se vrši na osnovu sporazuma rukovodilaca koji rukovode tim državnim organima. Ipak, imajući u vidu činjenicu da se radi o trajnoj promeni suda u kojem se vrši sudijska funkcija, celishodnije bi bilo da se, uz saglasnost predsednika oba suda ili umesto nje zahteva mišljenje sednice svih sudija oba suda. Čini se da bi ipak bilo uputnije da se uz ovu saglasnost zatraži i mišljenje sednice svih sudija suda u koji se vrši upućivanje.

2.2. Upućivanje u drugi sud

Važeći član 147. Ustava pitanje upućivanja sudije reguliše zajedno sa pitanjem trajnog premeštaja. Ustav, naime, kao da upućivanje tretira kao pomoćno pitanje u odnosu na trajni

⁸ NN 116/10, 57/11, 130/11, 13/13, 28/13, 82/15, 67/18, 126/19, 80/22, član 61a.

premeštaj. Ovo je naročito vidljivo u normi stava 3, kojom je propisano da, u slučaju ukidanja pretežnog dela nadležnosti suda, sudija može izuzetno bez svoje saglasnosti biti trajno premešten ili *privremeno upućen* (italik dodala autorka) u drugi sud istog stepena koji je preuzeo pretežni deo nadležnosti. Već iz same ustavne norme nije jasno na osnovu čega se donosi odluka o tome da li će sudija bez svoje saglasnosti biti trajno premešten ili privremeno upućen u drugi sud, koji je preuzeo pretežni deo nadležnosti suda iz koga se sudija upućuje. Iako se osnovano može tvrditi da ovo pitanje nije ustavna materija, ustav propušta i da ukaže da se uslovi i kriterijumi za izbor oko toga da li se radi o trajnom premeštaju ili privremenom upućivanju propisuju zakonom. Ustavotvorci su se opredelili da ne normiraju vremensko ograničenje privremenog upućivanja bez saglasnosti sudije, već je to pitanje ostavljeno zakonodavcu. Dodatno ostaje nejasan i dalji položaj sudije suda koji je privremeno upućen u drugi sud, nakon što istekne period na koji je upućen – da li se vraća u sud kome je ukinut pretežni deo nadležnosti, i ako da, pod kojim uslovima? **Ovo su pitanja koja bi morala biti jasno i precizno regulisana zakonom.**

Važeće norme Zakona o sudijama pitanje upućivanja regulišu detaljnije, u skladu sa prethodno prilično lakonskim ustavnim normama u vezi sa pitanjem trajnog premeštaja ili upućivanja. Ipak, iz norme stava 3 člana 20. Zakona o sudijama zaključuje se da ovaj član normira pitanje upućivanja sudija **uz njihovu saglasnost**, dok pravila u vezi sa privremenim upućivanjem sudija bez njihove saglasnosti uopšte nisu normirana. Ovo je prilično iznenađujuće, tim pre što je i pre izmena Ustav jasno predviđao mogućnost privremenog upućivanja u slučaju ukidanja suda ili pretežne nadležnosti dela suda. Jasno je dakle, da je neophodno da se **pitanje privremenog upućivanja bez saglasnosti sudije precizno reguliše zakonom**, kako bi se obezbedile pune garancije načela nepremestivosti sudija, te kako bi se operacionalizovalo pravo na pravnu zaštitu sudija protiv ovakvih odluka, koje je i predviđeno Ustavom. **Pitanja koja moraju biti regulisana jesu: trajanje privremenog upućivanja bez saglasnosti sudije, kriterijum za odlučivanje o tome da li se radi o upućivanju ili premeštaju, kriterijumi za upućivanje, te položaj sudije nakon što istekne rok na koji je upućen.**

Što se tiče normi koje se odnose na upućivanje uz saglasnost sudije, ona predviđaju kao opšte pravilo da sudija može biti upućen na rad samo u drugi sud iste vrste i istog ili neposredno nižeg stepena, najduže godinu dana. Stavom 2 istog člana propisan je izuzetak od ovog pravila, prema kome izuzetno, sudija može biti upućen u sud neposredno višeg stepena, ako ispunjava zakonom propisane uslove za izbor za sudiju suda u koji se upućuje. Stavom 5 člana 20. propisuje se da se sudija se upućuje u sud u kome nedostatak, sprečenost, izuzeće sudija ili Odrugi razlozi otežavaju ili usporavaju rad suda. Osim ovog opšteg režima, u pravnom sistemu Srbije postoje i dva posebna režima, kojima je predviđena mogućnost upućivanja sudija u posebna odeljenja viših i apelacionih sudova, koja postupaju u predmetima korupcije, organizovanog kriminala, terorizma i ratnih zločina, uz saglasnost sudije. Posebnim zakonima⁹

⁹ Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u postupku za ratne zločine, "Službeni glasnik RS", br. 67/2003, 135/2004, 61/2005, 101/2007, 104/2009, 101/2011 - dr. zakon i 6/2015 i Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije, "Službeni glasnik RS", br. 94/2016 i 87/2018 - dr. zakon.

propisani su posebni uslovi koje moraju ispuniti sudije kako bi bile raspoređene na rad u ovim posebnim odeljenjima, a potom i izuzetna mogućnost upućivanja sudija na rad u ovim odeljenjima, na period od šest godina. U oba slučaja, radi se o mogućnosti upućivanja sudija drugog suda koje ispunjavaju uslove u pogledu godina radnog iskustva, ali ne i u pogledu uslova za izbor u viši sud. Zakonima nisu propisani nikakvi dodatni osnovi za upućivanje, te se mora pretpostaviti da se radi o trenutno važećem zakonskom osnovu za upućivanje – nedostatku ili sprečenosti sudija posebnog odeljenja. Ukoliko to nije slučaj, ovo pitanje bi valjalo jasnije urediti. U kontekstu očekivanih izmena Zakona o sudijama, valjalo bi da posebni režimi upućivanja budu prepoznati i ovom zakonu, kao i da se sam postupak upućivanja po posebnom režimu nešto detaljnije urede.

U vezi sa upućivanjem u drugi sud u skladu sa opštim režimom postoje određena pitanja koja bi morala biti dodatno precizirana zakonskom normom.

Iako je upućivanje jasno vremenski ograničeno, Zakon ne postavlja ograničenje u pogledu donošenja uzastopnih rešenja o privremenom upućivanju. U teoriji, moguće je da u slučaju izuzeća sudija koji otežavaju ili usporavaju rad suda upućivanje bude potrebno tokom perioda koji je duži od jedne godine, odnosno, dok se ne okončaju određeni postupci. Otuda bi se moglo razmotriti nešto detaljnije uređenje pitanja roka za upućivanje, odnosno za eventualno ograničavanje uzastopnih upućivanja u trajanju od po godinu dana kako bi se pronašlo trajno rešenje za problem u funkcionisanju suda koji je i doveo do upućivanja, kao privremenog rešenja.

Što se tiče mogućnosti upućivanja u sud neposrednog višeg stepena od onog u kom sudija trenutno sudi, uslov koji je postavljen zakonom čini se opravdanim. On takođe podrazumeva i to da Visoki savet sudstva pre upućivanja izvrši uvid u redovno vrednovanje rada sudije, odnosno, alternativno, da se izvrši vanredno vrednovanje rada sudije koji bi trebalo uputiti u drugi sud. Ipak, ono što ostaje nejasno jeste ko je inicijator ovakvog upućivanja, i da li se prilikom iskazivanja potrebe za upućivanjem iznosi zahtev u pogledu upućivanja određenog sudije, ili se Visokom savetu sudstva samo iznosi potreba da se nedostatak, sprečenost ili izuzeće sudija privremeno reši putem upućivanja. Takođe, čini se da je institut upućivanja necelishodan u slučaju nedostatka sudija u jednom sudu, te da bi bilo bolje da se ovaj osnov koristi pre svega kao osnov trajnog premeštaja uz saglasnost sudije.

Nadalje, ukoliko se ostane pri sadašnjem zakonskom rešenju, bilo bi dobro u zakonu dodatno precizirati, možda i putem određene kvantifikacije, koliki nedostatak sudija, odnosno koja vrsta sprečenosti treba da nastupi pa da rad suda bude otežan ili usporen.

Konačno, čini se da je zakonom trenutno propisani uslov za upućivanje oslikan u mišljenju sednice sudija oba suda strože postavljen od uslova za trajni premeštaj uz saglasnost sudije, naročito ako se ima u vidu činjenica da se kod upućivanja radi o privremenom rešenju. Čini se celishodnijim da se u odnosu na upućivanje uz saglasnost sudije zahteva saglasnost predsednika oba suda.

U svakom slučaju, postupak upućivanja i bliže kriterijume za upućivanje valjalo bi bliže urediti podzakonskim aktom Visokog saveta sudstva.

Ustav u čl. 147 st. 6 propisuje da protiv odluke o trajnom premeštaju ili privremenom upućivanju sudija ima pravo na žalbu Ustavnom sudu, koja isključuje pravo na ustavnu žalbu. Iako se može zauzeti stav da se to podrazumeva, zakonodavne izmene mogle bi predvideti da u slučaju date pismene saglasnosti za trajni premeštaj ili privremeno upućivanje sudija nema pravo na podnošenje žalbe Ustavnom sudu.

2.3. Upućivanje u drugi državni organ, instituciju nadležnu za obuku u pravosuđu ili međunarodnu organizaciju

Važeće odredbe Zakona o sudijama opravdano sadrže i norme o upućivanju sudije u drugi državni organ, instituciju nadležnu za obuku u pravosuđu ili u međunarodnu organizaciju. Ove zakonske norme, iako nisu obuhvaćene ustavnim amandmanima, takođe bi valjalo unaprediti. Na samom početku, pojam „međunarodne organizacije u oblasti pravosuđa“ nije jasno opredeljen, te ostaje nedoumica u pogledu toga da li se radi, na primer, o nekom nadnacionalnom sudu u koji se sudija može uputiti, ili, kao što se to dešavalo u praksi, o projektu koji se sprovodi uz finansijsku podršku neke nadnacionalne organizacije, a koji podrazumeva neke aktivnosti od značaja za pravosuđe. Obe mogućnosti bi morale biti jasno normirane.

Takođe, čini se da zakonska norma prema kojoj sudija koji je ovako upućen na rad može biti oslobođen vršenja sudijske funkcije nije dovoljno precizna. Naime, ova norma upućuje samo na to da sudija, u vreme dok je upućen na rad, neće biti zaduživan predmetima niti obavljati druge poslove u vezi sa svojom sudijskom funkcijom. Ona, međutim, ne reguliše važno pitanje toga gde će i po kom osnovu sudija, dok je upućen, ostvarivati prava iz radnog odnosa, pre svega pravo na zaradu, godišnji odmor, bolovanje i slično. Ovo pitanje bi moralo biti jasno uređeno zakonom. Uz to, Zakon o sudijama ne daje nikakve naznake u pogledu toga kako se upućivanje na rad prilikom koga sudija ne vrši sudijsku funkciju sagledava prilikom redovnog i vanrednog vrednovanja rada sudija. Zakon bi morao barem uputiti na odgovarajući podzakonski akt, ako ne i načelno propisati ovo opšte pravilo. Pravilo o obaveznom oslobađanju vršenja sudijske funkcije u slučaju da sudija bude upućen u ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa ne čini se jasno utemeljenim, odnosno, nejasno je zbog čega bi samo ovakvo upućivanje podlegalo posebnim pravilima. Ovu normu bi trebalo brisati.

Najduži rok za privremeno upućivanje sudije na rad u drugi organ ili instituciju zakonom je ograničen na tri godine. Dužina ovog roka mogla bi se preispitati sa stanovišta celishodnosti, naročito ako se radi o upućivanju sudije u neki nadnacionalni sud. Nadalje, kao i u slučaju upućivanja sudije u drugi sud, valjalo bi zakonom jasno propisati da li postoje određena ograničenja u pogledu donošenja više uzastopnih rešenja o upućivanju. Ovo pitanje naročito je važno sa stanovišta upravljanja ljudskim resursima u sudovima, jer može dovesti do situacije da je jedno lice izabrano na sudijsku funkciju, a da je ne vrši duže od šest ili devet godina u kontinuitetu.

3. Prestanak sudijske funkcije

Za razliku od prethodnog ustavnog teksta, kojim je pitanje osnova za prestanak sudijske funkcije, kao i osnova za razrešenje, bilo izričito prepušteno zakonskom normiranju, nakon ustavnih amandmana, Ustav sada neposredno propisuje osnove za prestanak sudijske funkcije. Konkretno, članom 146 stav 1 Ustava propisano je da sudiji prestaje funkcija pre navršenja radnog veka:

- ako sam to zatraži,
- ako trajno izgubi radnu sposobnost za vršenje sudijske funkcije,
- ako mu prestane državljanstvo Republike Srbije ili
- ako bude razrešen.

U daljem tekstu nešto detaljnije će biti ispitane norme koje se odnose na pitanje trajnog gubitka radne sposobnosti i razrešenja kao osnova za prestanak sudijske funkcije.

3.1. Navršenje radnog veka kao osnov za prestanak sudijske funkcije

U skladu sa čl. 59 Zakona o sudijama, sudiji prestaje radni vek kad navrši 65 godina života, po sili zakona, a kao izuzetak predviđeno je da sudiji Vrhovnog kasacionog suda prestaje radni vek kada navrši 67 godina života, po sili zakona. Još jedan izuzetak predviđen je članom 74. stav 2 Zakona o sudija, kojim je propisano da predsedniku suda, koji u toku mandata navrši radni vek, sudijska funkcija i funkcija predsednika suda prestaju istekom mandata predsednika suda. Radni vek koji je duži za dve godine za sudije Vrhovnog kasacionog suda u odnosu na ostale sudije ne čini se dovoljno zakonski utemeljenim i trebalo bi ga preispitati. Odredbe kojima se sudijska funkcija, izuzetno od zakonom propisanog radnog veka, produžava licu koje je izabrano za predsednika suda, takođe se ne može smatrati opravdanom, i neophodno je temeljno je preispitati. Kao jedno od rešenja može se sagledati ono predviđeno Zakonom o visokom obrazovanju¹⁰ čijim članom 93 se propisuje mogućnost produžavanja radnog odnosa i nakon navršenih 65 godina i najmanje 15 godina staža osiguranja, ukoliko postoji potreba za nastavkom rada, te ukoliko su ispunjeni još neki dodatni uslovi. U slučaju sudija, bliže kriterijume, kao i odluku o produženju, mogao bi donositi Visoki savet sudstva. Ovakvim rešenjem izbeglo bi se kršenje ustavnog načela jednakosti.

3.2. Trajni gubitak radne sposobnosti kao osnov za prestanak sudijske funkcije

Podsetimo, novim tekstom Ustava trajni gubitak radne sposobnosti propisan je kao jedan od osnova za prestanak sudijske funkcije.

¹⁰ "Službeni glasnik RS", br. 88/2017, 73/2018, 27/2018 - dr. zakon, 67/2019, 6/2020 - dr. zakoni, 11/2021 - autentično tumačenje, 67/2021 i 67/2021 - dr. zakon)

Ovaj osnov prestanka sudijske funkcije propisan je i važećim članom 57 Zakona o sudijama, zajedno sa navršenjem radnog veka, ličnim zahtevom, razrešenjem i neizborom na stalnu funkciju.

Trajni gubitak radne sposobnosti kao osnov prestanka sudijske funkcije trenutno je detaljnije uređen članom 60. važećeg Zakona o sudijama. Njime se propisuje da **sudijska funkcija prestaje kada se na osnovu mišljenja stručne komisije nadležnog organa utvrdi da je zbog zdravstvenog stanja sudija nesposoban za vršenje sudijske funkcije.** Odluku za upućivanje na obavezan zdravstveni pregled donosi VSS, na predlog predsednika suda, predsednika neposredno višeg suda i samog sudije.

Nažalost, Zakon o sudijama dalje ne reguliše ovo pitanje, te se može očekivati da u nedostatku posebnog režima koji bi se primenjivao u pogledu trajnog gubitka radne sposobnosti sudija primenjuju odredbe Zakona o radu kao krovnog zakona kojim se uređuju prava i obaveze po osnovu rada, Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju¹¹ (ZPIO), Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom, a na postupak utvrđivanja trajnog gubitka radne sposobnosti za obavljanje sudijske funkcije odredbe odgovarajućeg podzakonskog akta - Pravilnik o bližem načinu, troškovima i kriterijumima za procenu radne sposobnosti i mogućnosti zaposlenja ili održanja zaposlenja osoba sa invaliditetom.

Dodatno je problematično to što ne postoji univerzalna definicija toga šta se smatra gubitkom radne sposobnosti. Međutim, izvesno jeste da gubitak radne sposobnosti podrazumeva da lice nije u mogućnosti da se uključi u tržište rada, odnosno da obavlja bilo koji posao, a ne samo onaj koji je obavljalo do gubitka radne sposobnosti. U smislu bližeg razumevanja procene radne sposobnosti od značaja je odredba Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom¹² (čl. 8) u kojem je propisano sledeće: „Procena radne sposobnosti i mogućnosti zaposlenja ili održanja zaposlenja obuhvata medicinske, socijalne i druge kriterijume kojima se utvrđuju mogućnosti i sposobnosti osobe sa invaliditetom neophodne za uključivanje na tržište rada i obavljanje konkretnih poslova samostalno ili uz službu podrške, upotrebu tehničkih pomagala, odnosno mogućnosti zapošljavanja pod opštim ili pod posebnim uslovima“. Iako se pomenuta odredba odnosi na osobe sa invaliditetom koje se uključuju na tržište rada, ona ujedno daje i osnova za utvrđenje definicije radne sposobnosti. Tako, radna sposobnost bi se mogla definisati kao sposobnost pojedinca da se **prilagodi zahtevima i uslovima konkretnog radnog mesta i da poslove obavlja bez rizika po sopstveno, odnosno zdravlje i bezbednost drugih ljudi.** U toku trajanja radnog odnosa kod zaposlenog može doći do bolesti i oštećenja koje utiču na njegovu radnu sposobnost u odnosu na zanimanje ili poslove koje može da obavlja, a što zahteva procenu radne sposobnosti koju vrši komisija organa veštačenja Republičkog fonda za penzijsko i

¹¹ "Službeni glasnik RS", br. 34/2003, 64/2004 - odluka USRS, 84/2004 - dr. zakon, 85/2005, 101/2005 - dr. zakon, 63/2006 - odluka USRS, 5/2009, 107/2009, 101/2010, 93/2012, 62/2013, 108/2013, 75/2014, 142/2014, 73/2018, 46/2019 - odluka US, 86/2019 i 62/2021.

¹² "Službeni glasnik RS", br. 36/2009, 32/2013 i 14/2022 - dr. zakon.

invalidsko osiguranje, za koju se mora uzeti da predstavlja stručni organ predviđen Zakonom o sudijama, kao nadležni organ za utvrđivanje gubitka odnosno umanjenja radne sposobnosti.

Kada je reč o razumevanju instituta radne sposobnosti u kontekstu osnova za razrešenje sudija, Ustavnim tekstom predviđeno je isključivo da je **trajni gubitak radne sposobnosti osnov za prestanak sudijske funkcije**. Međutim, gubitak radne sposobnosti može biti samo potpuni odnosno, u pogledu gubitka radne sposobnosti ne postoji mogućnost merenja - da li je lice potpuno ili delimično, trajno ili privremeno izgubilo radnu sposobnost, već može biti samo reči o umanjenju radne sposobnosti ukoliko se ne radi o gubitku.

U slučaju kada bi sudiji bio utvrđen gubitak radne sposobnosti, što je verovatno bila i namera ustavopisca, to bi značilo da je ispunjen uslov za prestanak sudijske funkcije a sudija bi ostvario prava po osnovu invalidske penzije i bio bi lišen mogućnosti da se zaposli na bilo kom drugom radnom mestu.¹³ - Stoga, moglo bi se uzeti da se ustavom propisani osnov za prestanak sudijske funkcije „trajni gubitak sposobnosti za rad“ odnosi na potpuni gubitak radne sposobnosti iz ZPIO, odnosno, da on podrazumeva nemogućnost lica da obavlja bilo koju vrstu rada.

Međutim, ono što stvara zabunu i što je potrebno razraditi zakonskim tekstom jeste da li sudija kome nije konstatovan gubitak radne sposobnosti već umanjenje u određenom procentu može ostati na radu u sudu, što bi bilo u skladu sa opštim režimom rada predviđenim Zakonom o radu.

Naime, u praksi se može dogoditi da sudiji ne bude utvrđen gubitak radne sposobnosti od strane stručnog organa, već umanjenje radne sposobnosti u određenom procentu. U tom slučaju sudija ne bi ispunjavao uslove za invalidsku penziju jer bi ipak mogao da obavlja drugi posao, odnosno da bude uključen na tržište rada.

Otuda je **neophodno urediti pitanje umanjenja radne sposobnosti sudije**, odnosno jasno se opredeliti da li se u ovom slučaju primenjuju odredbe Zakona o radu, konkretno članova 101. i 102. Ovim članovima je regulisano da je zaposlenoj osobi sa invaliditetom **poslodavac dužan da obezbedi obavljanje poslova prema radnoj sposobnosti, a da ukoliko zaposleni sa invaliditetom odbije ponuđene poslove poslodavac može da mu otkáže ugovor o radu**. Ukoliko bi se ovaj opšti režim primenjivao i na sudije, to bi značilo da sudiji, koji usled ustanovljene smanjene radne sposobnosti nije u mogućnosti da obavlja sudijsku funkciju, moralo da bude omogućeno da obavlja drugi odgovarajući posao prema preostaloj radnoj sposobnosti. U suprotnom, moralo bi se uzeti da ustavni termin „trajni gubitak radne sposobnosti“ ne podrazumeva samo potpuni gubitak radne sposobnosti, već i umanjenje radne sposobnosti koja je takvog intenziteta da ga sprečava da obavlja sudijsku funkciju, te bi se Zakonom o sudijama moralo jasno propisati da će sudiji i u tom slučaju prestati sudijska funkcija, kao i predvideti koja prava sudija potom ostvaruje i u kom postupku.

¹³ O tome svedoči i član 21, ZPIO, kojim se uređuje institut invalidske penzije koji se vezuje za pojam invalidnosti, to jeste potpunu nesposobnost 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“.

~~Postavlja se i pitanje uređivanja postupka drugog „zaposlenja“ sudije u sudu s obzirom na to da sudije nemaju klasičan ugovor o radu, kao ni posebno predviđen režim rada – poput državnih službenika, pripadnika vojske i policije – primera radi, te je garantija zadržavanja statusa zaposlenog lica takođe upitna.~~

3.3. Razrešenje kao osnov prestanka sudijske funkcije

U skladu sa pomenutim članom 146 izmenjenog Ustava osnov za prestanak sudijske funkcije je razrešenje sudije. Naime, izmenama Ustava osnovi za razrešenje sudija su postavljeni u rang ustavne materije, čime je ispravljena jedna od kritika upućenih ranijem tekstu Ustava. Tako, prema važećem tekstu, sudija se razrešava ako bude osuđen za krivično delo na kaznu zatvora od najmanje šest meseci ili ako je u disciplinskom postupku utvrđeno da je učinio težak disciplinski prekršaj koji, prema oceni VSS, ozbiljno šteti ugledu sudijske funkcije ili poverenju javnosti u sudove. Na ovaj način, pitanje osnova za razrešenje uzdignuto je u rang ustavne materije. Istovremeno, neophodno je odredbe važećeg člana 62 Zakona o sudijama uskladiti sa ustavnim normama.

Prvi osnov za razrešenje sudije propisan Ustavom čini se prilično jasnim, tim pre što je ponašanje u skladu sa visokim moralnim vrednostima *sine qua non* sudijskog dostojanstva i nezavisnosti sudije. U pogledu ovog osnova za razrešenje moguće je povući i paralele sa Zakonom o radu, kojim je predviđeno da zaposlenom radni odnos 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, i to danom stupanja na izdržavanje kazne. Sa stanovišta radnopravnog položaja sudija, operacionalizacija ustavne norme kojom se osuda na krivično delo na kaznu zatvora od najmanje šest meseci postavlja kao jedan od osnova za razrešenje sudije zahteva dodatno normiranje u Zakonu o sudijama. Ustavna norma nije izričita u pogledu toga da li se radi o pravnosnažnoj osudi na kaznu zatvora – trebalo bi uzeti da je to slučaj. Za razliku od važećeg zakonskog teksta, ustavna norma ne ukazuje na to da li se mora raditi o безусловnoj kazni zatvora ili ne. Podsetimo, članovima 94. i 95. Krivičnog zakonika, je predviđeno da pravne posledice osude, među kojima je i prestanak vršenja javnih funkcija, ne mogu nastupiti ako je učiniocu izrečena uslovna osuda, ako ne bude opozvana. Budući da je pravna posledica osude u slučaju sudija propisana neposredno Ustavom, moralo bi se uzeti da se radi o posebnom režimu pravnih posledica osude. Takvo tumačenje, međutim, dozvoljavalo bi i mogućnost razrešenja kao posledicu uslovne kazne zatvora ili ne. Otuda se se čini celishodnim da ovo pitanje zakonodavac normira.

Iz ustavne norme bi se daljim ciljnim tumačenjem moglo zaključiti da je odluka o razrešenju sudije po ovom osnovu samo deklaratorna, odnosno da bi u ovom slučaju Visoki savet sudstva samo konstatovao prestanak sudijske funkcije. Ipak, podsećamo da je Krivičnim zakonikom jasno propisano da pravne posledice osude mogu biti propisane samo zakonom i da stupaju na snagu po sili zakona.

Shodno prethodno zauzetom stanovištu da se u slučaju sudija radi o posebnom režimu pravnih posledica osude, i u ovom slučaju bi se moglo uzeti da uzeti da i pravna posledica odluke Visokog saveta sudstva stupa na snagu od trenutka kada je doneta, a ne od trenutka pravnosnažnosti, kako je to propisano Krivičnim zakonikom.

. Ustavnim amandmanima je takođe izričito propisano da sudija protiv odluke o prestanku funkcije ima pravo na žalbu Ustavnom sudu, te se osnovano može postaviti postaviti pitanje kako se ovo ustavno pravo može operacionalizovati ako se uzme da je intencija ustavotvorca bila da, u slučaju osude na zatvorsku kaznu zbog izvršenog krivičnog dela, Visoki savet sudstva donese samo deklaratornu odluku.

Nadalje, zakonom se jasno mora normirati ko pokreće postupak razrešenja u slučaju ovakve osude, da li Visoki savet sudstva ili predsednik suda *ex officio* ili, kako je sada slučaj u zakonskom tekstu, inicijativu za razrešenje sudije može podneti svako lice, a Visoki savet sudstva obavezno pokreće postupak za razrešenje po službenoj dužnosti, na predlog predsednika suda, predsednika neposredno višeg suda, predsednika Vrhovnog kasacionog suda, organa nadležnih za vrednovanje rada sudije i Disciplinske komisije.

Podsetimo i da je Zakonom o sudijama trenutno propisano da se sudija udaljuje sa funkcije kada mu je određen pritvor (obavezno udaljenje), te da može biti udaljen sa funkcije kad je pokrenut postupak za njegovo razrešenje ili krivični postupak za delo zbog koga može biti razrešen. Za razliku od opšteg režima Zakona o radu, kojim trajanje udaljenja koje nije obavezno ograničeno na tri meseca, u slučaju Zakona o sudijama, udaljenje može trajati sve dok se ne okonča krivični postupak, odnosno postupak razrešenja, ali Visoki savet sudstva može sudiju vratiti na funkciju i pre okončanja postupka za razrešenje. U odsustvu izričitog regulisanja, mora se uzeti i da se tokom trajanja udaljenja primenjuju norme Zakona o radu koje se odnose na naknadu zarade¹⁴, *mutatis mutandis*.

Drugi ustavom propisani osnov za razrešenje je ako je u disciplinskom postupku utvrđeno da je sudija učinio težak disciplinski prekršaj koji, prema oceni VSS, ozbiljno šteti ugledu sudijske funkcije ili poverenju javnosti u sudove.

I u vezi sa ovim osnovom neophodne su dodatne intervencije putem zakonskih normi.

Podsetimo, važeće odredbe Zakona o sudijama normiraju disciplinske prekršaje, odnosno osnove oblike disciplinskog prekršaja i težak disciplinski prekršaj. Članom 90, stav 2, propisano je da težak disciplinski prekršaj postoji ako je usled izvršenja nekog disciplinskog prekršaja 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. Radi se, dakle, o kvalifikatornim okolnostima, koje su se do sada gradile u praksi disciplinskih organa VSS i samog VSS.

¹⁴ Ovde se misli na odredbu člana 168. Zakona o radu prema kojoj za vreme privremenog udaljenja zaposlenog sa rada usled pritvora, odnosno izvršenja određene kategorije krivičnih dela ili usled povrede radne discipline ugrožava imovinu veće vrednosti, zaposlenom pripada naknada zarade u visini jedne četvrtine, a ako izdržava porodicu u visini jedne trećine osnovne zarade.

Novelirana ustavna norma inkorporisala je neke od kvalifikatornih okolnosti sada propisanih Zakonom o sudijama u dodatnu kvalifikaciju teškog oblika disciplinskog prekršaja. Čitane zajedno, norme Zakona o sudijama i ustavne norme bi kao osnov za razrešenje podrazumevale:

1. Da je sudija izvršio neki od zakonom propisanih disciplinskih prekršaja
2. Da je usled izvršenja nekog disciplinskog prekršaja došlo do
 - a. ozbiljnog poremećaja u vršenju sudske vlasti ili
 - b. poremećaja u obavljanju radnih zadataka u sudu ili
 - c. do teškog narušavanja ugleda i poverenja javnosti u sudstvo, a naročito zastarevanja predmeta zbog nesavesnog rada sudije da je nastupila veća šteta u imovini stranke u postupku,
 - d. ili da se radi o ponovljenom ponovljenom disciplinskom prekršaju
3. Da je Visoki savet sudstva ocenio da izvršeni disciplinski prekršaj ozbiljno šteti ugledu sudijske funkcije ili poverenju javnosti u sudove.

Kao što se vidi, ako bi se zadržale važeće norme Zakona o sudijama, moglo bi se dogoditi da se pojedine kvalifikatorne okolnosti cene dva puta – jednom u postupku pred disciplinskim organima, kada se ceni da li je izvršen težak disciplinski prekršaj, i drugi put kada Visoki savet sudstva ceni da li izvršeni disciplinski prekršaj predstavlja osnov za razrešenje.¹⁵ Otuda se nameće potreba revidiranja odredbi Zakona o sudijama kojima se reguliše težak disciplinski prekršaj. Potreba za izmenom kataloga disciplinskih prekršaja propisanih Zakonom o sudijama već je ranije identifikovana, te izmena određenja kvalifikovanog oblika disciplinskog prekršaja predstavlja logičnu i očekivanu intervenciju. U tom kontekstu bi se moglo razmisliti i o bližem određenju pojma ponovljenog disciplinskog prekršaja, umesto da se ovo pitanje prepusti praksi disciplinskih organa VSS.

Ovo je naročito značajno s obzirom na to da razrešenje po osnovu izvršenog teškog disciplinskog prekršaja, u novom ustavnom tekstu čini se, predstavlja jedini slučaj kada Visoki savet sudstva donosi konstitutivnu, a ne deklarativnu odluku, koja bi mogla biti predmet sadržinskog ispitivanja od strane Ustavnog suda. Naime, u ostalim slučajevima, kao što su navršenje radnog veka, sopstveni zahtev, gubitak radne sposobnosti, prestanak državljanstva Republike Srbije, pa i izvršenje krivičnog dela koje je za posledicu imalo osudu na kaznu zatvora od najmanje šest meseci, čini se da je intencija ustavotvorca bilada Visoki savet sudstva samo konstatuje nastupanje okolnosti koje za posledicu imaju prestanak sudijske funkcije.

Konačno, skrećemo pažnju na još jedan, trenutno Zakonom o sudijama propisani osnov za pokretanje postupka za razrešenje sudija, a to je nestručno vršenje sudijske funkcije iz člana 62. Zakona o sudijama. Ovaj osnov za razrešenje do sada se čitao u kontekstu odredbi Zakona o sudijama kojima se uređuje vrednovanje rada sudija, konkretno, člana 32, stav 2, kojim je

¹⁵ U pogledu disciplinske odgovornosti sudija, takođe se može postaviti pitanje da li je i dalje celishodna norma prema kojoj sudija kome je u odluci koju je doneo Visoki savet sudstva u postupku po žalbi na odluku Disciplinske komisije izrečena disciplinska sankcija, može pokrenuti upravni spor. Ovo pitanje se postavlja pre svega u kontekstu ojačane uloge Visokog saveta sudstva te ustavnih normi kojima je žalba Ustavnom sudu propisana kao opšti pravni lek za odluke Visokog saveta sudstva.

izričito propisano da „predstavlja osnovu za izbor, obaveznu obuku sudija i razrešenje“. Budući da razrešenje sudije isključivo po osnovu nepovoljnog vrednovanja rada sudije nije u skladu sa evropskim standardima¹⁶, te da su osnovi za razrešenje sudija sada propisani Ustavom, tekst stava 2 člana 32 Zakona o sudijama, kao i člana 62. Zakona o sudijama moraju se shodno tome i promeniti.

4. Materijalno-pravni položaj sudija

Kako jedan od aspekata obezbeđivanja nezavisnosti prilikom vršenja sudijske funkcije svakako čini materijalna nezavisnost sudija, cilj usklađivanja seta pravosudnih zakona sa novim ustavnim odredbama jeste i da se poboljša materijalno-pravni status sudija.

Sudije koje obavljaju funkciju u profesionalnom svojstvu imaju pravo na platu u visini dovoljnoj da sudiji obezbedi sudijsku nezavisnost, nepristrasnost kao i zaštitu od spoljnih pritisaka.

U tom kontekstu, pitanje povećanja plata sudija podrazumevalo bi da se podigne visina osnovice za obračun i isplatu plata sudije koja se utvrđuje Zakonom o budžetu, odnosno koeficijent koji se uređuje Zakonom o sudijama, a koji se razlikuje u zavisnosti od platnih grupa sudija. Sa jedne strane osnovica koja se utvrđuje pomenutim Zakonom o budžetu jednaka je za sve sudije nezavisno od platne grupe kojoj pripadaju, i ona se određuje za svaku godinu. Ipak, treba napomenuti da su osnovice za plate sudija među najvišima u javnom sektoru.

Postojeće koeficijente naročito bi bilo uputno sagledati u kontekstu Zakona o sistemu plata zaposlenih u javnom sektoru¹⁷ čija primene jeste odložena za 2025. godinu, ali koji može dati dobre uporedive podatke u pogledu koeficijenata za određene kategorije poslova, imajući u vidu njihovu složenost, odgovornost i autonomiju u radu. U pogledu osnovice, izloženi su predlozi da ona Zakonom o sudijama treba da bude određena u odnosu na prosečnu zaradu u Republici Srbiji, po svemu sudeći, kako bi se obezbedilo da plate sudija budu usklađene sa rastom zarada, troškovima života i inflatornim kretanjima. Ipak, potrebno je ukazati da u postojećem zakonskom okviru u Srbiji nema primera određivanja osnovice pozivanjem na neke statističke podatke, kao što je, na primer, prosečna zarada, te bi takvo normiranje osnovice sudijskih plata predstavljalo značajno normativno odstupanje. Ujedno, ovakvo uređivanje moglo bi otežati strateško budžetsko planiranje za narednu godinu, jer se mesečna saopštenja Republičkog zavoda za statistiku o prosečnim zaradama objavljuju 55 dana po isteku meseca na koji se odnose.¹⁸ Ukoliko bi se osnovica za platu sudije opredeljivala u odnosu na prosečnu zaradu, osnovano se može postaviti pitanje da li bi, imajući u vidu proces planiranja budžeta, to dugoročno imalo željene posledice, odnosno, obezbedilo povoljan materijalni položaj sudija. U

¹⁶ Konsultativno veće evropskih sudija, Mišljenje broj 17 (2014) o vrednovanju rada sudija, kvalitetu pravde i poštovanju nezavisnosti pravosuđa, stav 29

¹⁷ "Sl. glasnik RS", br. 18/2016, 108/2016, 113/2017, 95/2018, 86/2019, 157/2020 i 123/2021.

¹⁸ <https://www.stat.gov.rs/sr-Latn/oblasti/trziste-rada/zarade>

tom kontekstu, može se na duži rok činiti celishodnijim opredeljivanje osnovice za izračunavanje plata sudija upućivanjem na osnovicu koja bi trebalo od 2025. godine da se primenjuje u celokupnom javnom sektoru, dok bi se u međuvremenu moglo zadržati postojeće rešenje, prema kome se osnovica određuje na godišnjem nivou, ili putem upućivanja na osnovicu neke druge kategorije budžetskih korisnika.

U cilju opravdanja u pogledu povećanja plata sudija, govori podatak da se prema postojećem režimu, plate sudije povećavaju samo prilikom napredovanja u više instance. To znači, da u situaciji kada sudije nemaju interes da napreduju u sudove viših instanci, jer to primera radi neretko podrazumeva da sudija mora da promeni mesto rada i/ili mesto stanovanja, ali i promenu materije u kojoj su do tada postupali - plata sudija uopšte se ne menja. Kao rezultat, sudija koji obavlja funkciju desetinama godina u istom sudu dolazi u situaciju da ne može očekivati izvesno povećanje plate – osim ako ne pređe u sud više instance/druge nadležnosti. Pregled visine koeficijanata prikazan je u tabelama (**napomena:** osnovice su date na osnovu čl. 9 st.2 Zakona o budžetu za 2022. godinu¹⁹⁾):

SUDOVI OPŠTE NADLEŽNOSTI

OSNOVNI II GRUPA	VIŠI III GRUPA	APELACIONI IV GRUPA	VRHOVNI V GRUPA	PREDSEDNIK VRHOVNOG SUDA VI GRUPA
KOEFICIJENT: 3 OSNOVICA: 41.049,82 RSD	Koeficijent: 3.5. Osnovica: 41.049,82 RSD	Koeficijent: 4 Osnovica: 41.049,82 RSD	Koeficijent: 5 Osnovica: 41.049,82 RSD	Koeficijent: 6 Osnovica: 41.049,82 RSD

SUDOVI POSEBNE NADLEŽNOSTI

¹⁹⁾"Sl. glasnik RS", br. 110/2021.

PREKRŠAJNI I GRUPA	PRIVREDNI III GRUPA	PREKRŠAJNI APELACIONI III GRUPA	PRIVREDNI APELACIONI IV GRUPA	UPRAVNI IV GRUPA
KOEFICIJENT: 2.5	koeficijent: 3.5	Koeficijent: 3.5	Koeficijent: 4	Koeficijent: 4
OSNOVICA: 41.049,82 RSD	Osnovica: 41.049,82 RSD	Osnovica: 41.049,82 RSD	Osnovica: 41.049,82 RSD	Osnovica: 41.049,82 RSD

*Navedeni koeficijenti predviđeni su članovima 38. i 39. Zakona o sudijama, a platne grupe su formirane u zavisnosti od stepena i nadležnosti sudova.

Primetno je da su u najnižoj platnoj grupi sudije prekršajnog suda čiji je koeficijent značajno niži u odnosu na sudije u drugim sudovima. Kako bi se izbeglo da sudije imaju primetno različite koeficijente koji bez daljeg nijansiranja značajno utiču na visinu plate, budućim zakonskim izmenama moglo bi se predvideti da sudijama u istom sudu može biti uvećana plata u zavisnosti od godina staža, ali uz dodatno uređivanje visine koeficijenta, odnosno formiranjem platnih razreda u okviru platnih grupa.

Primeru radi, **ukoliko je osnov za povećanje plata sudija uslovljen obavljanjem funkcije u određenom vremenskom roku u sudu istog ranga, a zasnovano i na rezultatima postignutim u okviru godišnje ocene rada, sudija bi mogao da pređe u viši platni razred u okviru iste platne grupe navršanjem 10, 20, 30 godina radnog staža.** Pored toga sudija bi mogao izvesno da pređe i u višu platnu grupu ukoliko bi prilikom navršanja 30 godina staža beležio uzastopno izuzetan uspeh u vršenju sudijske funkcije. Ovo, nezavisno od osnova koji bi bio ispunjen prelaskom sudije u sud sa višim koeficijentom za obračun plate.

Članom 42. Zakona o sudijama propisani su dodatni osnovi za uvećanje osnovne plate sudija. Ovim članom je predviđeno da se osnovna plata sudije koji obavlja funkciju u sudu u kome se ne mogu popuniti sudijska mesta može uvećati do 50%, o čemu odluku donosi Visoki savet sudstva. Navedenim članom omogućava se uvećanje plata sudijama samo po osnovu broja sudija u određenom sudu bez daljih upućivanja na kriterijume koje bi Vrhovni savet sudstva cenio u konkretnom slučaju. U tom duhu, potrebno je pored kriterijuma, dodatno urediti i u kom vremenskom periodu uvećanje plate može biti opravdano kao i od čega zavisi u kom procentu (do 50%) plata može biti uvećana.

Kao drugi osnov za uvećanje plate sudija propisano je postupanje u određenim kategorijama predmeta – predmetima krivičnih dela sa elementom organizovanog kriminala i ratnog zločina, pri čemu se po ovom osnovu plata može uvećati do 100%. Ova norma dodatno je precizirana odredbama Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog

kriminala, terorizma i korupcije²⁰, čijim članom 11 je propisano da sudije upućene u Posebno Višeg suda u Beogradu odeljenje za organizovani kriminal i Posebno odeljenje Apelacionog suda u Beogradu za organizovani kriminal imaju pravo na platu koja ne može biti veća od dvostrukog iznosa plate koju bi ostvarila lica zaposlena na odgovarajućim poslovima i zadacima u Višem sudu u Beogradu i Apelacionom sudu u Beogradu. Slično tome, Zakonom o organizaciji i nadležnosti državnih organa u postupku za ratne zločine²¹ propisano je da sude Odeljenja za ratne zločine Višeg suda u Beogradu i Apelacionog suda u Beogradu imaju pravo na platu koja ne može biti veća od dvostrukog iznosa plate koju bi ostvarila lica zaposlena na odgovarajućim poslovima i zadacima u ova dva suda.²² Oba posebna Zakona dalje predviđaju da plate ovih sudija, kao i ostalih zaposlenih u posebnim odeljenjima tužilaštva i Ministarstva unutrašnjih poslova, uređuje Vlada, što predstavlja odstupanje od opšteg režima uređenja plata sudija Zakonom o sudijama. Potrebno je istaći da, osim uvećane plate, sudije koje postupaju u predmetima organizovanog kriminala, terorizma, korupcije i ratnih zločina u skladu sa odredbama posebnih zakona imaju i pravo na staž osiguranja koji se računa sa uvećanim trajanjem, i to tako što se 12 meseci provedenih na radu u ovim odeljenjima računa kao 16 meseci staža osiguranja.

Odredbe posebnih zakona donekle su uporedive sa osnovom za uvećanje plate iz člana 42. Zakona o sudijama, ali osnovano se može postaviti pitanje šta će se smatrati odgovarajućim poslovima i zadacima, kao i da li se pod platom podrazumeva osnovna plata ili ne. Odgovarajući podzakonski akti, tačnije Uredbe²³, propisuju da da ove sudije imaju pravo na platu u dvostrukom iznosu plate koja se obračunava i isplaćuje zaposlenom na odgovarajućem radnom mestu u sudu, bez dodataka na platu.

Uz uvažavanje potrebe da se kroz jačanje materijalnog položaja sudija koje postupaju u predmetima organizovanog kriminala, terorizma, korupcije i ratnih zločina dodatno ojača njihova nezavisnost i nepristrasnost, ovako fleksibilno postavljena norma ne čini se celishodnom. Ovo pre svega što se radi o *ad hoc* rešenju, koje nije u skladu sa strateškim budžetiranjem u pravosuđu, a potom i s obzirom na to da se radi o plati koja se uređuje podzakonskim aktima koji nisu dugo bili novelirani. Kao celishodnije rešenje nameće se ono prema kome bi posebni koeficijenti bili propisani za sudije posebnih odeljenja i to Zakonom o sudijama, što bi podrazumevalo i izmene pomenutih posebnih zakona.

Kada je reč o predsedniku suda, prema članu 40 važećeg Zakona o sudijama, osnovna plata predsednika suda određuje se tako što se plata sudije konkretnog suda uvećava za 10%, u sudu do 20 sudija; 15%, u sudu do 40 sudija; 20% u sudu do 60 sudija; 25% u sudu do 80 sudija;

²⁰ "Službeni glasnik RS", br. 94/2016 i 87/2018 - dr. zakon

²¹ "Službeni glasnik RS", br. 67/2003, 135/2004, 61/2005, 101/2007, 104/2009, 101/2011, 6/2015, 87/2018 (drugi zakon)

²² Član 17.

²³ Uredba o platama lica koja obavljaju poslove u posebnim organizacionim jedinicama državnih organa nadležnih za suzbijanje organizovanog kriminala, „Službeni glasnik RS“, br. 14/2003, 67/ 2005, 105/2005, 114 /2014. i Uredba o platama lica koja vrše funkciju i obavljaju poslove u Tužilaštvu za ratne zločine i posebnim organizacionim jedinicama državnih organa u postupku za ratne zločine, "Službeni glasnik RS", broj 97 / 2003, 67/2005.

30% u sudu preko 80 sudija. Izuzetak je jedino predsednik Vrhovnog suda, budući da se na njega prema aktuelnom zakonu primenjuje posebni koeficijent - 6. Otvoreno pitanje koje se javlja jeste da li je prihvatljivo da se visina plate predsednika suda vezuje isključivo za broj sudija u konkretnom sudu, umesto da kao i u slučaju predsednika Vrhovnog suda bude određen koeficijent.

Ovo posebno vredi, s obzirom da se visine plata predsednika Ustavnog suda, direktora i rukovodica drugih nezavisnih kontrolnih institucija određuje visinama plata sudija, predsednika sudova kao i sudija i predsednika Ustavnog suda na sledeći način:

- Zaštitnik građana ima pravo na platu u visini plate predsednika Ustavnog suda, a zamenici Zaštitnika građana u visini plate sudije Ustavnog suda (Zakon o zaštitniku građana, čl. 43).
- Poverenik za zaštitu ravnopravnosti ima pravo na platu jednaku plati sudije Vrhovnog suda (Zakon o zabrani diskriminacije, čl. 31).
- Poverenik ima pravo na platu jednaku plati sudije Vrhovnog suda (Zakona o slobodnom pristupu informacijama i zaštiti podataka o ličnosti, čl. 32).
- Direktor Agencije za borbu protiv korupcije ima pravo na platu u visini osnovne plate sudije Ustavnog suda, a zamenik direktora u visini od 70% od osnovne plate direktora. Direktor i zameniku direktora može se uvećati plata do 20% na osnovu odluke Veća Agencije (Zakon o sprečavanju korupcije, čl. 19).

- Ustavni sud:

SUDIJE	osnovica: 39.095,07 RSD koeficijent: 10.5
PRESEDNIK SUDA	osnovica: 39.095,07 RSD koeficijent: 12

Optimalno rešenje moglo bi biti takve prirode da predsednik suda ima platu za 0.5 – 2 vrednosti koeficijenta veću u odnosu na sudije, u zavisnosti od stepena i nadležnosti sudova. Dodatno, mogućnost uvećanja mogla bi biti predviđena u zavisnosti od broja sudija ili broja zaposlenih u sudu, ali, određenim procentualnim dodatkom na platu izraženim koeficijentom, takvim da ne rezultira upadljivim razlikama u visinama plata predsednika sudova kao do sada.

Visina plate zamenika predsednika suda mogla bi biti određena takođe uvećanjem koeficijenta u odnosu na onaj predviđen za sudije konkretnog suda ali nižim od predviđenog za predsednika suda.

Što se tiče potencijalnih finansijskih posledica predloženih rešenja, one bi se moglo temeljno ispitati tek nakon što se formulišu konkretni predlozi u pogledu uvećanja koeficijenata i uvođenja platnih razreda u okviru pojedinačnih platnih grupa.

II RADNOPRAVNI STATUS SUDIJSKIH POMOĆNIKA

Prema Zakonu o uređenju sudova²⁴ sudsko osoblje čine sudijski pomoćnici, sudijski pripravnici i državni službenici i nameštenici zaposleni na administrativnim, tehničkim, računovodstvenim, informacionim i ostalim pratećim poslovima značajnim sa sudsku vlast. Članom 69. ovog Zakona propisano je da se u odnosu na zasnivanje radnog odnosa i na prava, obaveze, stručno usavršavanje, ocenjivanje i odgovornosti sudskog osoblja primenjuju propisi koji uređuju radne odnose državnih službenika i nameštenika, ako isto nije posebno uređeno Zakonom o uređenju sudova. Na taj način potvrđen je status sudijskih pomoćnika i pripravnika kao državnih službenika. Na druga pitanja u pogledu prava i dužnosti koja nisu uređena Zakonom o državnim službenicima primenjuju se opšti propisi o radu (prvenstveno Zakon o radu) kao i Poseban kolektivni ugovor za državne organe, kojim se, ističemo, bliže uređuju prava na dodatno obrazovanje, stručno osposobljavanje i stručno usavršavanje, odmora i odsustva, naknade za neiskorišćeni godišnji odmor, bezbednost i zdravlje na radu, plate, naknadu plate, naknadu troškova i druga primanja, kolektivna prava državnih službenika i nameštenika.

Instituti službeničkog režima koji su posebno uređeni u pogledu statusa sudijskih pomoćnika i pripravnika Zakonom o uređenju sudova odnose se na:

- **napredovanje, odnosno uslove za prelazak u više zvanja;**
- **ocenjivanje** - vrši predsednik suda, dok Visoki savet sudstva donosi akt kojim se uređuju kriterijumi, merila i postupak za ocenjivanje rada sudijskih pomoćnika;²⁵
- **određivanje broja sudskog osoblja** – koji određuje predsednik suda, aktom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u sudu, u skladu sa kadrovskim planom. Ipak, ovaj broj zasniva se na merilima za određivanje broja sudskog osoblja, propisanih Pravilnikom o merilima za određivanje broja sudskog osoblja u sudovima²⁶, koji usvaja ministar nadležan za pravosuđe. Trenutno važeći pravilnik nije izmenjen ni dopunjen od 2009. godine
- **propisivanje programa obuke sudijskih pomoćnika i pripravnika** je u nadležnosti Pravosudne akademija, a na njega saglasnost daje Visoki savet sudstva. Zakon o uređenju sudova izričito propisuje i da sudijski pripravnik i sudijski pomoćnik mogu određeno vreme biti upućeni na obuku u drugi sud, državni organ ili organ jedinice lokalne samouprave.
- **određivanje broja i uređivanje postupka popune slobodnih mesta sudijskih pripravnika u svakom sudu** - vrši Ministar nadležan za pravosuđe posebnim aktom.²⁷

Drugi instituti službeničkog prava od značaja za radnopravni položaj sudijskih pripravnika i pomoćnika poput disciplinske odgovornosti, godišnjih odmora, prava na naknadu zarade, i premeštaja/preuzimanja nisu posebno uređeni Zakonom o uređenju sudova, već se u tom

²⁴ Zakon o uređenju sudova „Sl. glasnik RS“ - ZoUS, br. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 - dr. zakon, 78/2011 - dr. zakon, 101/2011, 101/2013, 106/2015, 40/2015 - dr. zakon, 13/2016, 108/2016, 113/2017, 65/2018 - odluka US, 87/2018 i 88/2018 - odluka US), čl. 57.

²⁵ „Sl. glasnik RS“, br. 116/08, 104/09, 101/10, 31/11, 78/11, 101/11, 101/13 i 106/15.

²⁶ „Sl. glasnik RS“, br. 72/2009, 79/2009

²⁷ Pravilnik o postupku prijema sudijskih pripravnika, „Sl. glasnik RS“, br. 92/2017.

pogledu primenjuje opšti režim iz Zakona o državnim službenicima, i Posebnog kolektivnog ugovora za državne organe. U pogledu plata sudijskih pomoćnika i pripravnika primenjuje se poseban Zakon o platama državnih službenika i nameštenika.²⁸ Pitanje plata biće detaljnije obrađeno kasnije u okviru analize.

Imajući u vidu ovako podeljenu nadležnost nad ključnim pitanjima u vezi sa radnopravnim položajem sudijskih pomoćnika i pripravnika između Ministarstva pravde i Visokog saveta sudstva, kao ključna problemska pitanja mogu se izdvojiti sledeća:

1. Nedosledno i necelishodno sprovedena podela nadležnosti između Visokog saveta sudstva i Ministarstva pravde u pogledu pojedinih pitanja od značaja za radnopravni položaj sudijskih pomoćnika i pripravnika. Time se sudijski pomoćnici i pripravnici postavljaju u limbo različitih i nedoslednih kriterijuma koji u pojedinim okolnostima mogu biti neadekvatno direktno primenljivi u okviru opšteg službeničkog režima.

2. Primetno mali broj radnopravnih instituta koji su izdvojeni u poseban službenički režim koji se primenjuje samo na sudijske pripravnike i pomoćnike. Primena opšteg službeničkog režima na pojedina pitanja koja trenutno nisu izričito regulisana Zakonom o uređenju sudova nije celishodna, s obzirom na to da ona nisu u skladu sa potrebama operacionalizacije načela nezavisnosti sudstva, tačnije, specifičnostima rada sudske grane vlasti, nadležnostima i vrstama poslova sudijskih pomoćnika.

Stoga, ima mesta predlogu u cilju izmena Zakona o uređenju sudova, Zakona o visokom savetu sudstva kao i Zakona o ministarstvima kako bi nadležnost ministarstva pravde u pogledu još nekih pitanja u vezi sa radnopravnim statusom sudijskih pomoćnika i pripravnika bila poverena Visokom savetu sudstva. U daljem tekstu će se ukazati na ta pitanja, i za neka od njih dati predlozi za dodatna unapređenja.

1. Zasnivanje radnog odnosa sudijskih pomoćnika i pripravnika

Postupak zasnivanja radnog odnosa sudijskih pomoćnika i pripravnika uređen je posebnim pravilnicima donetim od strane Ministra pravde, a na osnovu Zakona o državnim službenicima i Uredbe o sprovođenju internog i javnog konkursa za popunjavanje radnih mesta u državnim organima²⁹ - Pravilnik o popunjavanju izvršilačkih radnih mesta u sudovima³⁰ i Pravilnik o postupku prijema sudijskih pripravnika.³¹

Ipak, evropski standardi, iskazani naročito u Mišljenju Konsultativnog veća evropskih sudija (KVES) broj 22 (2019) Uloga sudijskih pomoćnika³² ukazuju da se, zbog blizine sudijskih pomoćnika procesu odlučivanja u postupku, nezavisnost sudstva mora garantovati u procesu

²⁸ „Sl. glasnik RS“, br. 62/2006, 63/2006 - ispr., 115/2006 - ispr., 101/2007, 99/2010, 108/2013, 99/2014, 95/2018 i 14/2022, čl. 13.

²⁹ „Sl. glasnik RS“, br. 2/2019 i 67/2021.

³⁰ „Sl. glasnik RS“, br. 43/2010 i 92/2017.

³¹ „Sl. glasnik RS“ br. 92/2017.

³² <https://rm.coe.int/ccje-opinion-no-22-serbian/1680a1cb0d>, 12.8.2022.

selekcije sudijskih pomoćnika, i to tako što će sudska, a ne izvršna vlast biti odgovorna za njihov odabir.³³ Ovo je naročito značajno se ima u vidu činjenica da sudijski pomoćnici, kao i pripravnici, pomažu sudijama tokom odlučivanja u postupku, odnosno da su uključeni u vršenje pravosudnih dužnosti.

U tom kontekstu, kao logičan i dosledan korak u okviru tekućeg reformskog procesa u pravosudnom sistemu sudije nameće se rešenje prema kojem bi se zapošljavanje sudijskih pomoćnika i pripravnika poverilo Visokom savetu sudstva kao organu kome je Ustavom poverena najveća nadležnost u pogledu izbora sudija i drugih pitanja od značaja za rad sudova.

Na taj način, postiglo bi se dalje unifikovanje nadležnosti u pogledu rada sudova, odnosno izbora sudija i sudijskih pomoćnika i pripravnika. Ovo posebno vredi u kontekstu nadležnosti sudijskih pomoćnika i pripravnika, s obzirom da njihov rad neretko nadilazi opus poslova koji im se poverava te se oni nekad mogu činiti „produženom rukom“ dodeljenog sudije tokom postupanja. O potrebi za izuzimanjem sudijskih pomoćnika iz opšteg državnoslužbeničkog režima svedoči i Strategija ljudskih resursa u pravosuđu za period 2022-2026 godine, u kojoj je kao jedan od ključnih problema naveden neadekvatan pravni okvir kojim se uređuje status i položaj sudijskih pomoćnika, odnosno njihovo izjednačavanje u zvanjima sa državnim službenicima u državnoj upravi, uprkos tome što oni ne obavljaju poslove državne uprave, već specifične stručne poslove u vezi sa rešavanjem sudskih predmeta.

U praksi, ovo bi značilo da bi Visoki savet sudstva bio nadležan za sprovođenje javnog konkursa, kao i za bliže uređivanje kriterijuma za zapošljavanje sudijskih pomoćnika i pripravnika. Istovremeno, neophodno bi bilo da se Visokom savetu sudstva izričito poveri propisivanje merila za određivanje broja sudskog osoblja u sudovima.

2. Disciplinska odgovornost sudijskih pomoćnika i pripravnika

Jedno od pitanja koje je u potpunosti regulisano službeničkim pravnim režimom jeste i pitanje disciplinske odgovornosti sudijskih pomoćnika i pripravnika. Zakon o uređenju sudova u pogledu odgovornosti sudskog osoblja, pa samim tim i pomoćnika i pripravnika propisuje da je sudsko osoblje dužno da savesno i nepristrasno vrši svoje poslove i čuva ugled suda. Osim ove lakonski formulisane norme, ovaj Zakon, kao ni podzakonski akti usvojeni na osnovu njega, ne normiraju dalje ovo pitanje. Shodno tome, na sudijske pomoćnike se u pogledu disciplinske odgovornosti primenjuju odredbe Zakona o državnim službenicima (članovi 107-119).

Imajući u vidu specifičnost poslova sudijskih pomoćnika i pripravnika, ovakvo rešenje nije adekvatno. Celishodnije bi bilo izričito propisati ključna pitanja od značaja za disciplinsku odgovornost sudijskih pomoćnika (disciplinske prekršaje, disciplinske sankcije, osnovne elemente postupka utvrđivanja disciplinske odgovornosti) Zakonom o uređenju sudova. Istovremeno, bilo bi celishodno da se detaljnije uređivanje ovog pitanja stavi u nadležnost Visokog saveta sudstva, što bi podrazmevalo i odgovarajuće izmene Zakona o Visokom savetu

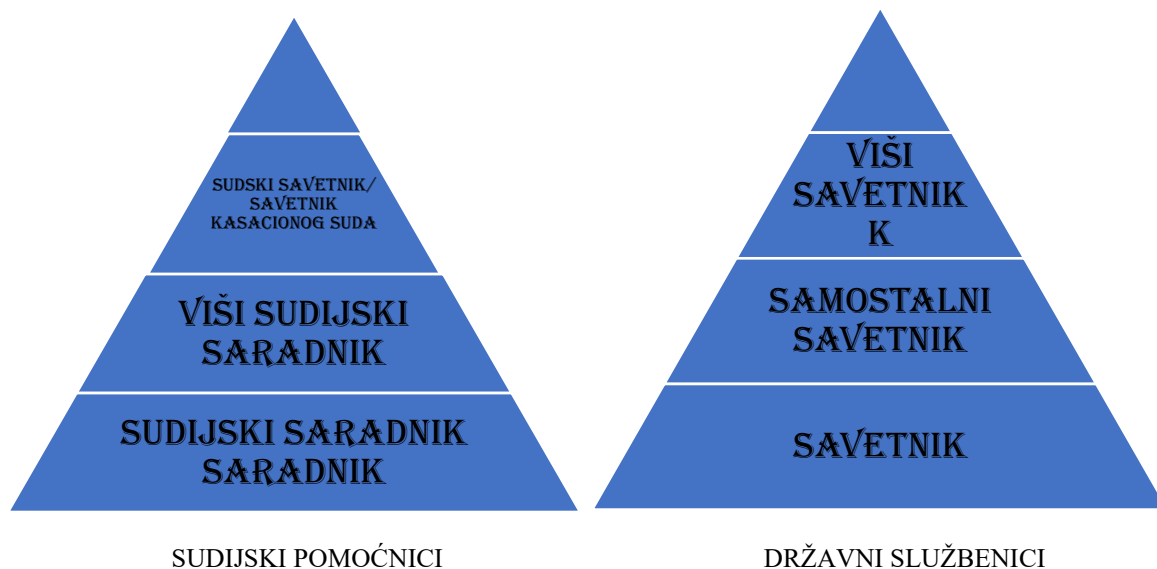
³³ Mišljenje Konsultativnog veća evropskih sudija br. 22, stav 42.

sudstva radi propisivanja ovih nadležnosti. . U tom kontekstu, može se slediti postojeće rešenje iz državnoslužbeničkog zakonodavstva *mutatis mutandis*, te bi se sam disciplinski postupak vodio u okviru suda (predsednik suda ili komisija na nivou suda), uz mogućnost žalbe posebno formiranoj Komisiji koja bi kao i sada, radila pod okriljem Visokog saveta sudstva ili postala njegovo stalno radno telo.³⁴

3. Karijerno napredovanje sudijskih pomoćnika

Zvanja, odnosno, raspored radnih mesta sudijskih pomoćnika jedan su od ranije pomenutih instituta koji su uređeni Zakonom o uređenju sudova.

Trenutno normativno uređenje propisuje da su mesta na koja se sudijski pomoćnik može zaposliti : sudijski saradnik, viši sudijski saradnik i sudski savetnik, a koji se u pogledu zvanja upodobljavaju zvanjima iz Zakona o državnim službenicima na sledeći način³⁵:



Ono što je evidentno jeste da je iz posebnog režima koji se primenjuje na sudijske pomoćnike izostala većina zvanja državnih službenika, koja nemaju svoj pandan u okviru sudijskih pomoćnika. Naime, prema čl. 35 Zakona o državnim službenicima zvanja koja državni službenik stiče su:

1. viši savetnik
2. samostalni savetnik
3. savetnik
4. mlađi savetnik
5. saradnik

³⁴Žalbena komisija sudova formirana je na osnovu člana 144. Zakona o državnim službenicima, a njen rad uređen je Poslovníkom o radu Žalbene komisija sudova, "Sl. glasnik RS" br. 2/2010-97, 88/2017-157. Ovim Poslovníkom predviđeno je da je sedište Žalbene komisije u prostorijama Visokog saveta sudstva. Ova komisija, u skladu sa odredbama Zakona o državnim službenicima, primenjuje zakon o opštem upravnom postupku. Na rad Žalbene komisije se, osim poslovnika o njenom radu, primenjuje i Poslovník o uređenju i radu Visokog saveta sudstva.

³⁵ Uredba o razvrstavanju radnih mesta i merilima za opis radnih mesta državnih službenika, "Sl. glasnik RS", br. 117/2005, 108/2008, 109/2009, 95/2010, 117/2012, 84/2014, 132/2014, 28/2015, 102/2015, 113/2015, 16/2018, 2/2019, 4/2019, 26/2019, 42/2019 i 56/2021, čl. 40.

6. mlađi saradnik
7. referent
8. mlađi referent

Dakle, u odnosu na skalu od **osam zvanja u koje državni službenici mogu biti raspoređeni**, odnosno napredovati, sudijski saradnici se raspoređuju u **samo tri**, pri čemu nema jasnih ukaza o tome po kom kriterijumu je izjednačavanje upodobljeno – osim da je reč o tri najviša zvanja državnih službenika. Radi pojašnjenja, ukazujemo na uslove koji se predviđaju za sticanje svakog od zvanja sudijskog pomoćnika uređeni Zakonom o uređenju sudova:

- **Zvanje sudijskog saradnika** može steći lice koje ima položeni pravosudni ispit;
- **Zvanje višeg sudijskog saradnika** lice koje posle položenog pravosudnog ispita ima najmanje **dve** godine radnog iskustva u pravnoj struci;
- **Zvanje sudskog savetnika** može steći lice koje ispunjava uslove za sudiju višeg suda odnosno da ima **šest** godina radnog iskustva u pravnoj struci nakon položenog pravosudnog ispita ili da je najmanje dve godine uzastopno ocenjen sa *naročito se ističe*.
- U Vrhovnom kasacionom sudu postoji **zvanje savetnika Vrhovnog kasacionog suda**, koje stiče sudijski pomoćnik u zvanju sudskog savetnika koji posle položenog pravosudnog ispita ima najmanje **devet** godina radnog iskustva u pravnoj struci, od kojih najmanje šest u pravosuđu.³⁶ Prvenstvo pri sticanju zvanja savetnika Vrhovnog kasacionog suda imaju sudijski pomoćnici koji su pre sticanja tog zvanja tri godine zaredom za svoj rad u sudu ocenjeni ocenom *naročito se ističe*.

Sudijski saradnik dakle može napredovati u zvanje višeg sudijskog saradnika odnosno sudskog savetnika, s tim što poslednje zvanje može steći samo u apelacionim sudovima i sudovima republičkog ranga.³⁷

Jedan od ključnih problema u vezi sa trenutnim sistemom uslova za napredovanje sudijskih pomoćnika upravo se i nalazi u izuzetno ograničenom sistemu njihovog karijernog napredovanja.

Ističemo, sudijski pomoćnici nalaze se u režimu službeničkog sistema i na njih se primenjuju odredbe Zakona o državnim službenicima. Međutim, neophodno je ukazati da sva pravila službe u državnim organima ne mogu u potpunosti biti primenjena na rad sudijskih pomoćnika u sudu. Iako je intencija važećeg sistema napredovanja sudijskih pomoćnika bila upodobljavanje zvanju državnih službenika, ove sličnosti se iscrpljuju nakon usaglašavanja koeficijenta za obračun plata prilikom prelaska na viši položaj, o čemu će biti reči u daljem tekstu.

Ono što se čini problemom u postojećoj sistematizaciji jeste činjenica da mogućnost prelaska u samo dva viša zvanja ne mogu biti naročito podsticajna za sudijskog pomoćnika da napreduje u karijeri. Ovaj problem je prepoznat i kao razlog za donošenje Strategije ljudskih resursa u pravosuđu za period 2022-2026 godine, gde je između ostalog ukazano da je jedan od ključnih

³⁶ Poslovník o uređenju i radu Vrhovnog kasacionog suda, „Sl. glasnik RS“, br. 37 od 1. juna 2010, 51 od 12. maja 2014, 41 od 21. aprila 2016, 62 od 13. jula 2016, 74 od 5. oktobra 2018.

³⁷ Članovi 59 i 60.

problema nepostojanje adekvatnog pravnog okvira koji bi omogućio izvesnost i stabilnost karijernog razvoja sudijskih pomoćnika u okvirima zakonom propisanih zvanja, sa realnom ocenom učinka, a time i mogućnosti za adekvatno napredovanje, materijalni položaj, nagrađivanje i stručno usavršavanje.

Otuda se kao dugoročno celishodnije rešenje, koje bi bilo u funkciji uspostavljanja jasnog sistema karijernog napredovanja sudijskih pomoćnika, nameće potreba za propisivanjem više mogućnosti za napredovanje na viši položaj kao i kriterijuma koji bi pored godina staža obuhvatali i uzastopno ocenjivanje sudijskog pomoćnika najvišom ocenom, odnosno „naročito se ističe“. Jedno od mogućih rešenja za novu sistematizaciju jeste ono u kome bi zvanja sudijskih pomoćnika mogla bi biti uređena na sledeći način:

1. **prvu kategoriju** sudijskih pomoćnika činili bi **sudijski saradnici** odnosno lica koja su položila pravosudni ispit;
2. **drugu kategoriju** činili bi **samostalni sudijski saradnici** odnosno oni koji imaju minimum četiri godine radnog staža u sudu i koji su prethodne dve godine ocenjeni sa *naročito se ističe*;
3. **treću kategoriju** činili bi **viši sudijski saradnici** koji imaju sedam godina radnog staža u sudu a koji su prethodne dve godine ocenjeni sa *naročito se ističe*;
4. **četvrtu kategoriju** činili bi **sudski savetnici** koji imaju 10 godina radnog staža u sudu a koji su prethodne četiri godine ocenjeni sa *naročito se ističe*;
5. **petu kategoriju** činili bi **viši sudski savetnici**, koji mogu napredovati samo u sud republičkog ranga ukoliko imaju minimum 15 godina radnog staža u sudovima i koji su prethodnih šest godina ocenjeni sa *naročito se ističe*. U pogledu višeg sudskog savetnika **koje se bira u zvanje višeg sudskog savetnika u Vrhovnom sudu**, trebalo bi da se zadrže važeće odredbe o minimumu radnog staža provedenog u neposredno nižem sudu.

Ovako uspostavljen sistem ujedno bi išao za time da sudijski pomoćnici, po pravilu, započinju karijeru u nižim sudovima, a da potom napreduju u više sudove. Što se tiče sudova posebnih nadležnosti, bilo bi celishodno takođe bliže urediti posebne kompetencije koje bi sudijski pomoćnici trebalo da imaju kako bi mogli da rade u sudovima posebne nadležnosti (na primer, pohađanje odgovarajućih obuka, pisanje naučnih i stručnih radova i slično). Konačno, u novom sistemu zvanja sudskih savetnika i viših sudskih savetnika postojala bi samo u apelacionim sudovima i sudovima republičkog ranga. U ostalim sudovima, sudijski pomoćnici imali bi priliku da karijeru napreduju na osnovu godina staža i ocene rada i u okviru jednog suda.

4. Plate sudijskih pomoćnika

Podsetimo, plate sudijskih pomoćnika uređene su u skladu sa Zakonom o platama državnih službenika i nameštenika, i to tako da se u zavisnosti od zvanja sudijskog pomoćnika koeficijent plate upodobljava koeficijentu zvanja državnog službenika na sledeći način:

NAZIV ZVANJA	PLATNA GRUPA (u okviru platne grupe postoji 8 platnih razreda)	KOEFICIJENT
SUDIJSKI SARADNIK/SAVETNIK	VIII	2,53
VIŠI SUDIJSKI SARADNIK/SAMOSTALNI SAVETNIK	VII	3,16
SUDSKI SAVETNIK/VIŠI SAVETNIK	VI	3,96

Osim direktnih izjednačavanja zvanja u skladu sa pomenutim aktom nije bliže određeno zašto se i po kojim kriterijumima vrši navedeno izjednačavanje koeficijenata.

Predložena nova kategorizacija podrazumevala bi da sudijski pomoćnici imaju posebno predviđene koeficijente za obračun plate jasno propisane u Zakonu o uređenju sudova. Ovi koeficijenti bi trebalo da budu usklađeni sa vrednošću koeficijanata za izračunavanje plata sudija u svakom konkretnom sudu, čije je povećanje predloženo u delu ove analize koji se odnosi na radnopravni položaj sudija. Istovremeno bi se Zakonom o uređenju sudova mogla propisati visina osnovice za izračunavanje plate sudijskih pomoćnika tako da bude iskazana u precuntualnoj vrednosti visine osnovice sudija. Na ovaj način bi se uspostavio poseban platni režim u okviru službeničkog režima podoban za ostvarivanje karijere sudijskog pomoćnika, koji bi istovremeno više odgovarao specifičnosti i značaju poslova koji oni obavljaju. Uz to, veća diferzifikacija zvanja sudijskih pomoćnika i mogućnost unapređenja njihovog materijalnog položaja u okviru jednog suda doprinela bi tome da se pravnici lakše opredeljuju za karijeru sudijskog pomoćnika.

5. Premeštaj

Kada je reč o institutu premeštaja, na sudijske pomoćnike se, u nedostatku bližeg uređivanja drugim aktom, primenjuje odredba Zakona o državnim službenicima koja predviđa da se **izvršilačko radno mesto popunjava:**

- premeštajem unutar istog državnog organa;
- premeštajem na osnovu sporazuma o preuzimanju;
- premeštajem iz drugog državnog organa po sprovedenom internom ili javnom konkursu;

- zasnivanjem radnog odnosa ako je na javnom konkursu izabran kandidat koji nije državni službenik.³⁸

Osim ovih odredbi, Zakonom o državnim službenicima detaljno je uređen institut premeštaja državnih službenika zbog potrebe rada.³⁹ U pogledu premeštaja zbog potrebe rada razlikuju se trajno i privremeno premeštanje na odgovarajuće radno mesto u istom državnom organu, ili privremeno premeštanje u drugi državni organ. Za sve navedene slučajeve na snazi je pravilo da za premeštaj državnih službenih zbog potreba rada nije potrebna saglasnost državnog službenika.

Što se tiče premeštaja unutar istog državnog organa, trajni premeštaj se može odrediti ako to nalažu organizacija ili racionalizacija poslova i drugi opravdani razlozi. Trajni premeštaj je moguć i na zahtev državnog službenika, ali samo ako to odgovara potrebama i organizaciji rada državnog organa i to na mesto čiji se poslovi rade u nižem zvanju. Privremeni premeštaj u okviru istog državnog organa traje najduže jednu godinu, a određuje se zbog zamene odsutnog državnog službenika ili povećanog obima posla.

Što se tiče privremenog premeštaja u drugi državni organ, državni službenik se na ovaj način premešta na odgovarajuće radno mesto u drugi organ u kome je povećan obim posla, i tada ostvaruje sva prava iz radnog odnosa u državnom organu iz koga je premešten. Ovakav privremeni premeštaj može trajati najduže šest meseci, a izuzetno može biti produžen za još šest meseci. O privremenom premeštaju rukovodioci državnih organa zaključuju privremeni sporazum.

Kao što se može videti, opšte norme državnoslužbeničkog zakonodavstva su u vrlo ograničenoj meri primenjive na sudijske pomoćnike i saradnike.

Norme koje se odnose na trajni i privremeni premeštaj u okviru istog organa, ne odgovaraju specifičnostima posla sudijskih pomoćnika. Za razliku od državnih službenika, čija su radna mesta precizno regulisana i sistematizovana, poslovi sudijskih pomoćnika određuju se godišnjim rasporedom.⁴⁰ Po pravilu, poslovi sudijskih pomoćnika se u pravilnicima o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u pojedinim sudovima određuju na veoma opšti način, a ujedno i nema jasnih pravila o tome da li se rad sudijskih pomoćnika organizuje po pravilu po takozvanom kabinetskom sistemu, gde po pravilu sudijski pomoćnik radi sa jednim sudijom, ili po sistemu grupe, gde sudijski pomoćnici kao grupa pružaju podršku u radu određenog broja sudija.⁴¹ Jasno je da rešenje u konkretnom sudu ujedno zavisi i od broja sudijskih pomoćnika u tom sudu. Otuda, trajni premeštaj u okviru istog suda usled potreba racionalizacije ili organizacije poslova ne može biti celishodno rešenje za sudijske pomoćnike, čiji se konkretni poslovi vezuju za rad određenog sudije, sudskog odeljenja ili suda uopšte na godišnjem nivou.

³⁸ Zakon o državnim službenicima, „Sl. glasnik RS“, br. 79/2005, 81/2005 - ispr., 83/2005 - ispr., 64/2007, 67/2007 - ispr., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017, 95/2018 i 157/2020, čl. 48.

³⁹ Članovi 90-95 Zakona o državnim službenicima.

⁴⁰ Čl. 48 Sudskog poslovnika.

⁴¹ Za više detalja o uporednim rešenjima u pogledu uloge sudijskih pomoćnika videti: Sanders, A., 2020. Judicial Assistants in Europe – A Comparative Analysis. International Journal for Court Administration, 11(3), p.2. DOI: <http://doi.org/10.36745/ijca.360>

Sa druge strane, privremeni premeštaj zbog zamene odsutnog državnog službenika ili povećanog obima posla jedino je celishodno rešavati u kontekstu promene godišnjeg rasporeda poslova. Otuda se u okviru radnopravnog statusa sudijskih pomoćnika pitanje trajnog ili privremenog premeštaja u okviru istog suda mora izričito normom staviti u kontekst potreba suda i godišnjeg rasporeda poslova. Istovremeno, na neke od predviđenih situacija mogao bi se primenjivati i režim iz člana 22 Zakona o državnim službenicima, prema kome je državni službenik dužan, po pismenom nalogu pretpostavljenog, da radi i poslove koji nisu u opisu njegovog radnog mesta ako za njih ispunjava uslove, zbog privremeno povećanog obima posla ili zamene odsutnog državnog službenika. Podsetimo, iako je ovakav režim načelno ograničen na 30 dana, on može trajati i duže ako je potrebno da državni službenik zameni drugog ili ako na tom položaju ne radi niko.

Što se tiče premeštaja u drugi državni organ, ove norme mogle bi se *mutatis mutandis* primeniti i na sudijske pomoćnike, i omogućiti privremeni premeštaj u drugi sud usled povećanog obima posla u tom sudu. Ipak, kako Zakon o državnim službenicima ne propisuje jasne kriterijume za ovakav privremeni premeštaj, bilo bi neophodno zakonom odrediti osnovna pravila u vezi sa privremenim premeštajem sudijskih pomoćnika u drugi sud, a naročito pravila o tome da li se i pod kojim uslovima sudijski pomoćnik može uputiti u viši ili niži sud, odnosno u sud posebne nadležnosti, u kom sudu će ostvarivati prava iz radnog odnosa, kao i da li je u slučaju premeštaja potrebna prethodna saglasnost Visokog saveta sudstva, ili je za njega dovoljan sporazum predsednika sudova. Značajnija uloga Visokog saveta sudstva bila bi naročito poželjna u kontekstu sveobuhvatnog sagledavanja rada cele pravosudne mreže, kao i kretanja i rada sudijskih pomoćnika. Ovo pitanje posebno vredi s obzirom da prema važećem okviru lice zadržava prava iz radnog odnosa iz organa iz kojeg je premešten, pa u takvim okolnostima može biti onemogućen da ostvaruje veće prihode radom na poslovima u višem sudu gde bi koeficijenti plate/ili osnovica bili viši.

Primetno je takođe da se opšti službenički režim koji se odnosi na posledice ukidanja državnog organa ili promene delokruga državnog organa⁴² može samo delimično primeniti na slučajeve ukidanja ili promene nadležnosti sudova. Celishodnije bi bilo da se ove norme usaglase sa novim ustavnim normama i potonjim izmenama pravosudnih zakona koje se odnose na premeštaj ili upućivanje sudija usled ukidanja suda, odnosno pretežnog dela nadležnosti suda.

U pogledu prava iz radnog odnosa, prema važećem Zakonu o državnim službenicima predviđeno je da državni službenik zadržava prava iz radnog odnosa u organu iz kojeg je premešten. Međutim, prilikom eventualnog premeštaja sudijskog pomoćnika iz nižeg u viši sud, upitno je da li je primena ove odredbe povoljna za sudijskog pomoćnika u pitanju.

U cilju daljeg jačanja položaja sudijskih pomoćnika potrebno je urediti posebne kriterijume za premeštaj sudijskih pomoćnika uključujući i prava koja oni tom prilikom ostvaruju.

Institut premeštaja sudijskih pomoćnika trebalo bi dakle, podvesti pod nadležnost Visokog saveta sudstva u skladu sa prethodno istaknutom potrebom da se rad sudskog osoblja stavi pod ingerenciju Visokog saveta sudstva. U tom smislu i premeštaj sudijskih pomoćnika ima mesta

⁴² Čl. 135 Zakona o državnim službenicima.

daljem uređivanju u Zakonu o uređivanju sudova u cilju upodobljavanja opšteg službeničkog sistema radu sudijskih pomoćnika, odnosno radu suda.

6. Druga prava i obaveze iz radnog odnosa

Specifičnosti posla sudijskih pomoćnika i njihove uloge u sudskom sistemu nameću i potrebu da se razmotri da li bi još neke institute opšteg službeničkog režima trebalo urediti na drugačiji način u okviru posebnog režima koji bi bio uspostavljen za sudijske pomoćnike i pripravnike. Kao neka od pitanja koja bi se mogla kandidovati u tom pogledu izdvajaju se pravo na dodatni rad, članstvo u organima pravnih lica, pitanja sukoba interesa i uvođenje posebnog kodeksa ponašanja, odnosno etičkog kodeksa za sudijske pomoćnike.⁴³

III POSEBNO O RADNOPRAVNOM STATUSU SUDSKOG OSOBLJA

Već je napomenuto da ostalo sudsko osoblje, odnosno oni zaposleni u sudu koji nisu sudijski pomoćnici i pripravnici, takođe podležu pod opšti službenički režim u pogledu svog radnopravnog statusa. Posledično, na njih se primenjuju odredbe Zakona o državnim službenicima, Posebnog kolektivnog ugovora za državne organe i Zakona o radu u meri u kojoj instituti službeničkog prava upućuju na primenu opšteg režima radnog prava, odnosno kad nisu posebno uređeni Zakonom o državnim službenicima. Za razliku od sudijskih pomoćnika i pripravnika, oni se ne mogu svrstati u poseban službenički režim. Imajući u vidu njihovu značajnu ulogu u pravilnom funkcionisanju suda, postavlja se pitanje da li bi i neke kategorije sudskog osoblja mogle da budu podvedene pod neki poseban režim pravosudnih službenika i na osnovu kojih kriterijuma. Kao jedan od mogućih kriterijuma u tom pogledu mogao bi se uzeti u obzir kriterijum neposrednog značaja određenih poslova za sudske postupke. Ovakva linija razgraničenja značila bi da, na primer, zaposleni u pisarnici, daktilograf, arhivar, koordinator IT sistema budu prepoznati kao lica na poslovima koja su od neposrednog značaja za sudske postupke, dok to možda ne bi bio slučaj sa upraviteljem suda ili internim revizorom. U tom kontekstu, osnovano se može postaviti pitanje celishodnosti ovakvog razgraničenja. Sa druge strane, kao i u slučaju sudijskih pomoćnika, mogu se identifikovati oblasti u kojima bi pojedina pitanja od značaja za radnopravni položaj sudskog osoblja, kao što su, na primer, trajni i privremeni premeštaj, obuke, napredovanje i slično bilo celishodno preciznije urediti kako bi normativna rešenja bila u funkciji delotvornog rada sudova.

U tom smislu, trenutno se kao optimalnije čini rešenje prema kome bi se, u odnosu na sudsko osoblje, zadržao postojeći radnopravni režim opšteg službeničkog zakonodavstva, uz

⁴³ KVES preporučuje uspostavljanje standarda etičkog i profesionalnog postupanja za sudijske pomoćnike, koji će odražavati njihovu ulogu i dužnost. Mišljenje broj 22 (2019), stav 58.

napomenu da bi se merila za određivanje broja sudskog osoblja, kao što je predloženo, poverila Visokom savetu sudstva, a pojedina pitanja izričito regulisala Zakonom o uređenju sudova.

Kao posebno sporno pitanje u pogledu rada sudijskog osoblja postavljalo se ograničenje zapošljavanja u javnom sektoru, koje je uticalo na to mnoga sistematizovana mesta u sudovima, ali i u Visokom savetu sudstva, ostaju nepopunjena. Uz to, pitanje plata sudskog osoblja i plata zaposlenih u Administrativnoj kancelariji Visokog saveta sudstva ocenjuju se kao nedovoljno podsticajne. Ipak, ne čini se da su ovo pitanja koja bi mogla biti rešena jednostavnim izuzimanjem pojedinih kategorija zaposlenih iz opšteg službeničkog režima u poseban režim pravosudne uprave pod okriljem Visokog saveta sudstva. Istovremeno, potrebno je sagledati i upozorenje izneto u Mišljenju 24 (2021) Razvoj pravosudnih saveta i njihova uloga u nezavisnom i nepristrasnom sudstvu⁴⁴ u kome se ukazuje da, što su veće odgovornosti i ovlašćenja dodeljena savetu, to je važnije da njegovu nezavisnost poštuju druge grane vlasti, da ima dovoljno sredstava i da je odgovorno za svoje aktivnosti i odluke. U istom Mišljenju se ističe da iako moćni Savet može da štiti sudstvo i pojedine sudije, mnoge ga odgovornosti čine ranjivim na politizaciju unutar ili izvan pravosuđa. Istovremeno, u Mišljenju se u istom stavu ukazuje da, ako nadležnosti ili zadaci koji se odnose na sudstvo nisu u nadležnosti sudskog saveta, njima bi trebalo da se bavi sudstvo ili nezavisno telo.

Imajući u vidu sve navedeno, čini se da je neophodno pitanja koja se odnose na radnopravni položaj sudskog osoblja budu temeljno razmotrena u posebnoj analizi, koja bi uzela u obzir i različite uporednopravne primere organizacije i funkcionisanja pravosudne uprave. Istovremeno bi bilo celishodno i razmotriti uporedne primere mehanizama za koordinaciju i saradnju između sudske i izvršne vlasti kao modela za potencijalno kratkoročno ili srednjeročno rešavanje akutnih problema u vezi sa eventualnim nedostacima radnopravnog položaja sudskog osoblja.

⁴⁴ CCJE Opinion No. 24 (2021), <https://rm.coe.int/opinion-no-24-2021-of-the-ccje/1680a47604>, stav 25. 12.8.2022.