



**РЕПУБЛИКА СРБИЈА**  
**ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА**  
17-32/10  
Београд  
МЈ



Заштитник грађана  
Zaštitnik građana

дел.бр. 12694 датум 03. 08. 2010.

На основу члана 138. став 1. Устава Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 98/2006) и чланова 1. став 1. и 31. став 1. Закона о Заштитнику грађана („Службени гласник РС“, бр. 79/2005 и 54/2007), у поступку утврђивања законитости и правилности рада Високог савета судства, поводом притужби већег броја неизабраних кандидата за избор на судијску функцију, Заштитник грађана

### УТВРЂУЈЕ

I Високи савет судства (ВСС) начинио је, у поступку избора судија у судовима опште и посебне надлежности спроведеном током 2009. године, пропусте у раду према кандидатима за избор на судијску функцију.

Пропусти се састоје у:

1. ускраћивању могућности кандидатима који су претходно вршили судијску функцију да се у току поступка пред ВСС изјасне о околностима које оповргавају прописима утврђену обориву претпоставку да испуњавају критеријуме и мерила за избор,
2. ускраћивању садржајног и конкретног образложења неизабраним кандидатима о разлозима због којих нису изабрани,
3. ускраћивању поуке о правном леку кандидатима који нису изабрани.
4. непотпуном спровођењу коначних аката надлежног органа - Повереника за приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности.
5. одсуству довољно делотворних и осмишљених мера за постизање сразмерне заступљености припадника националних мањина у судовима на чијем подручју живе припадници националних мањина.

Ради отклањања утврђених пропуста и спречавања да се они у даљем раду понове, Заштитник грађана упућује Високом савету судства

## ПРЕПОРУКУ

Високи савет судства ће отклонити уочене пропусте из домена добре управе (пропусти под 1, 2 и 3) на начин сагласан правном поретку Републике Србије и у складу са одлукама других надлежних органа, а посебно имајући у виду одлуке и ставове Уставног суда.

У будућем раду, Високи савет судства ће се доследно придржавати начела добре управе, а посебно оних које гарантују транспарентност рада и образложеност и утемељеност одлука органа јавне власти, те начела која учесницима у поступку омогућавају што делотворнију заштиту њихових права и легитимних интереса, посебно у погледу обавештености о чињеницама које служе као основа за одлучивање и могућности да се оне оспоре у току поступка.

Високи савет судства ће унапређивањем организације рада пратећих служби и по потреби на други начин обезбедити потпуније спровођење решења Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности. Високи савет судства ће без одлагања спровести неизвршена решења Повереника, односно обавестити тај орган о извршењу решења.

У поступцима које води, ВСС ће делотворно примењивати позитивно-правне гаранције заштите и остваривања појединачних и колективних права припадника националних мањина и, по потреби, развити и примењивати сопствене поступке и процедуре које обезбеђују остваривање сврхе уставних гаранција мањинских права у пракси.

### Разлози:

Заштитнику грађана притужбом се обратило преко 100 судија којима је судијска дужност престала сагласно одредбама Закона о судијама („Сл. гласник РС“ бр. 116/2008, 58/2009 - одлука УС и 104/2009), а који у поступку избора судија спроведеном током 2009. године нису изабрани на судијску функцију, као и у мањој мери грађана који су по први пут конкурисали за судијску функцију. Притужбама се од Заштитника грађана тражи заштита загарантованих права подносилаца притужбе и оспорава законитост и правилност начина на који је Високи савет судства донео *Одлуку о избору судија на сталну функцију у судовима опште и посебне надлежности бр. 06-00-0034/2009-1 од 16. 12. 2009. године*, која је објављена у „Службеном гласнику РС“, бр. 106/2009 од 17. 12. 2009. године, као и *Одлуку Високог савета судства бр. 06-00-37/2009-1 од 25. 12. 2009. године*, на основу које им је престала судијска дужност 31. 12. 2009. године.

У притужбама неизабраних, а бивших судија истиче се да Одлука о избору судија на сталну функцију у судовима опште и посебне надлежности не садржи посебне разлоге због којих им је судијска функција престала, тј. нема образложење, док Одлука о престанку судијске дужности од 25. 12. 2009. године садржи идентично образложење за све судије, односно констатацију да нису испунили услов за избор у суд за који су поднели пријаву, прописан чланом 45. Закона о судијама и члановима 1., 13 и 14. Одлуке о утврђивању критеријума и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности за избор судија и председника судова. Подносиоци у притужби истичу да је у Одлуци изостало навођење било каквих чињеница или разлога због којих нису изабрани, већ су набројана имена 837 кандидата, уз уопштено образложење.

Уочено је и да одлуке Високог савета судства не садрже поуку о правном леку, упркос чињеници да је чланом 148. став 2. Устава Републике Србије и чланом 99. став 1. Закона о Уставном суду прокламовано право на правни лек, тј. на жалбу Уставном суду, а чланом 17. став 2. Закона о Високом савету судства прописано да одлуке Савета морају да буду образложене када је против њих дозвољен правни лек и када је то законом и Пословником прописано, те притужиоци сматрају да им је наведеним поступањем повређено право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о њиховом праву, обавези или на закону заснованом интересу (члан 36. став 2. Устава), као и право на делотворан правни лек (члан 13. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода – Закон о ратификацији „Службени лист СРЈ“, бр. 9/2003, 5/2005 и 7/2005).

У притужбама је истакнуто да одлучивање у разумном року представља саставни елемент права на правично суђење, те да се неразумним роком може сматрати како рок који је сувише дуг, тако и рок који је сувише кратак, па су истакнуте примедбе и на трајање поступка разматрања појединих пријава на седницама Високог савета судства. Притужиоци су из јавно доступних података израчунали да је, на XIX и XXI седници ВСС-а, упоређивањем броја кандидата са временским трајањем седница, за разматрање личних и радних биографија кандидата, постигнутих резултата рада за 2006., 2007. и 2008. годину, просечних резултата за трогодишњи период, као и мишљења о оним кандидатима за које су мишљења тражена, за разматрање пријаве сваког кандидата Савету стајало на располагању у просеку по 20 секунди.

Заштитнику грађана обратио се притужбом и Национални савет македонске националне мањине и истакао да Високи савет судства није узимао у обзир национални састав становништва у појединим деловима Републике приликом доношења одлуке о избору судија. Полазећи од начела равноправности у вршењу јавних послова, прокламованог чланом 77. Устава, преко забране дискриминације из члана 46. став 2. Закона о судијама, и других домаћих и потврђених међународних прописа, тај национални савет истиче да на подручју на коме живе припадници националне мањине из њених редова није изабран ни један судија.

Такође, поједини притужиоци су истакли да упркос решењима Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, од Високог савета судства нису добили све тражене информације за које је надлежни орган наложио да се њима и јавности учине доступним.

Подносиоци притужби су, поред обраћања Заштитнику грађана, искористили своје право да правну заштиту затраже од Уставног суда Републике Србије.

Разматрајући поднете притужбе, Заштитник грађана је утврдио да су притужиоци истицали више врста повреда њихових права – повреде које се тичу начела добре управе, повреде мањинских права, повреде права на приступ информацијама од јавног значаја, те повреде права да (под једнаким условима) буду изабрани на јавну функцију.

С обзиром да је у нашем правном поретку обезбеђено да се заштита права подносилаца притужби у погледу престанка судијске дужности, односно (не)избора на судијску функцију, врши у правном поступку пред Уставним судом Републике Србије, а имајући у виду одредбу Закона о Заштитнику грађана која прописује да је подносилац притужбе дужан да пре подношења притужбе покуша да заштити своја права у одговарајућем правном поступку (члан 25. став 3. Закона), Заштитник грађана оценио је да су поднете



притужбе у делу који се тиче разрешења са дужности, односно (не)избора на функцију преурањене, те по њима није поступао.

Заштитник грађана није се, дакле, упуштао нити у правна питања о основу за разрешење са дужности, нити је у поступку тежио да оцени да ли је приликом разматрања сваке појединачне пријаве донета законита и правилна одлука о избору, односно неизбору на судијску функцију. На тај начин је обезбеђено да се поступком пред Заштитником грађана не прејудицира или на други начин утиче на исход поступка (поступака) пред Уставним судом, односно не опредељује да ли су, и ако јесу у којој мери, утврђени пропусти од значаја за питање законитости разрешења и избора, односно неизбора појединих подносилаца притужбе.

Закон о Заштитнику грађана у члану 25. став 5., међутим, прописује да, изузетно, овај орган може покренути поступак и пре него што су исцрпљена сва правна средства, ако би подносиоцу притужбе била нанета ненадокнадива штета или ако се притужба односи на повреду принципа добре управе, неблаговремен рад или друга кршења правила етичког понашања запослених у органима управе (под „органом управе“ Закон о Заштитнику грађана подразумева све органе државне управе и друге органе и организације, предузећа и установе којима су поверена јавна овлашћења - члан 1. став 1. Закона).

Будући да се притужбе у једном делу односе на повреду принципа добре управе и да су се стекли други Законом предвиђени услови, Заштитник грађана је, сагласно члану 29. став 1. Закона о Заштитнику грађана, обавестио Високи савет судства о покретању поступка контроле законитости и правилности његовог рада у погледу поштовања принципа добре управе.

Од Високог савета судства је тражено изјашњење о разлозима због којих одлуке о пријавама за вршење судијске функције нису садржале поуку о правном леку, да ли је (и ако није, из којих разлога) кандидатима који су претходно вршили судијску функцију, а за које је прописана претпоставка да испуњавају услове за избор, током поступка пред Саветом била пружена могућност да се изјасне о околностима које оповргавају ту претпоставку, из којих разлога тим кандидатима у образложењу одлуке о (не)избору није наведено које чињенице су служиле као основ за обарање претпоставке о испуњености услова (имајући у виду да у појединим судовима, где су се за избор пријавиле некадашње судије, нису попуњена сва судијска места, из чега се може закључити да нису изабрани/е зато што не испуњавају прописане услове), на који начин је доношење одлука било организовано и колико дуго је трајало, из чега се може закључити о брижљивости разматрања појединих пријава, те да ли су у потпуности и ефикасно извршене мере које је наложио Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности. Такође је затражено изјашњење да ли је Високи савет судства, и на који начин, приликом избора судија водио рачуна о равномерној заступљености припадника националних мањина на одређеној територији.

Високи савет судства доставио је изјашњење актом 7-00-00249/2010-01 од 28. 05. 2010. године, којим истиче да је тај орган спровео поступак општег избора, а не реизбора судија. До ступања на снагу Закона о судијама („Службени гласник РС“, бр. 116/2008) судије су обављале судијску дужност, а од његовог ступања на снагу, судијску функцију као сталну, изузев када се први пут бирају за судију. Како је чланом 101. Закона о судијама прописано да судијама који нису изабрани у складу са овим законом дужност престаје даном ступања на функцију новоизабраних судија, одлуком Високог савета судства је утврђен престанак судијске дужности судија изабраних по ранијим законима, као и право на накнаду плате у одређеном временском периоду коју су имали у тренутку престанка

дужности. Високи савет судства је сматрао да судије које нису изабране немају право на жалбу Уставном суду прописано чланом 67. Закона о судијама, већ да могу изјавити уставну жалбу Уставном суду, уколико сматрају да им је повређено неко право гарантовано Уставом, што је разлог због чега одлука не садржи поуку о правном леку. Високи савет судства сматра да се право из члана 67. Закона о судијама односи само на одлуке ВСС-а којима би се утврдио престанак судијске функције судија изабраних у складу са Законом о судијама, које су ступиле на судијску функцију 01. 01. 2010. године.

Такође је истакнуто да кандидатима који су претходно вршили судијску дужност није пружена могућност да се пред ВСС-ом изјасне о околностима које оповргавају претпоставку да испуњавају услове за избор јер таква процедура није прописана ниједном законском одредбом, због чега Високи савет судства сматра да је поштовао законску процедуру и да није излазио из законских оквира. Указано је да Законом није прописан реизбор већ општи избор судија, што је истовремено и разлог због чега у одлукама које су неизабраним судијама достављене нису наведене чињенице које су служиле као основ за обарање претпоставке о испуњености услова.

Поступак избора је трајао од објављивања огласа 15. 07. 2010. године до доношења одлуке 17. 12. 2010. године, Високи савет судства је од Министарства правде преузео личне листове судија, податке прибављене у органима за вођење прекршајног поступка и предмете Високог савета правосуђа који су били заведени до дана конституисања Високог савета судства 06. 04. 2009. године. Административна канцеларија је обрађивала податке и припремала материјале члановима Високог савета судства, који су разматрани на бројним вишечасовним седницама, одржаваним и у дане викенда, а одлука је каснила 16 дана због тога што је Високи савет судства детаљно и брижљиво разматрао сваку појединачну пријаву.

Високи савет судства оценио је у одговору Заштитнику грађана да је извршио мере које је наложио Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, те да ће процену о томе дати Повереник, као и да је водио рачуна о заступљености припадника националних мањина при избору судија, о чему је као доказ доставио табелу са бројем судија-припадника мањина, изабраних у судовима опште и посебне надлежности.

Чланом 3. Устава Републике Србије владавина права одређена је као основна претпоставка Устава и почива на неотуђивим људским правима. Владавина права се остварује слободним и непосредним изборима, уставним јемствима људских и мањинских права, поделом власти, независном судском влашћу и повиновањем власти Уставу и закону.

Чланом 36. став 2. Устава прописано је да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу.

Чланом 148. став 2. Устава прописано је да одлуку о престанку судијске функције доноси Високи савет судства. Против ове одлуке судија има право жалбе Уставном суду. Изјављена жалба искључује право на подношење уставне жалбе.

Чланом 99. став 1. Закона о Уставном суду прописано је да против одлуке о престанку функције судија, јавни тужилац и заменик јавног тужиоца може изјавити жалбу Уставном суду у року од 30 дана од дана достављања одлуке.



Чланом 17. став 2. Закона о Високом савету судства прописано је да одлуке Савета морају увек бити образложене када је против њих дозвољен правни лек и када је то законом и Пословником прописано.

Чланом 46. став 2. Закона о судијама прописано је да се при избору и предлагању за избор судија води рачуна о националном саставу становништва, одговарајућој заступљености припадника националних мањина и познавању стручне правне терминологије на језику националне мањине, који је у службеној употреби у суду.

Чланом 13. став 1. и 2. Одлуке о утврђивању критеријума и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности за избор судија и председника судова прописано је да се претпоставља да судија који је биран по ранијим прописима и који у време избора врши судијску дужност, а пријавио се за избор у суд исте врсте, односно истог степена, испуњава критеријуме и мерила из ове одлуке. Ова претпоставка је оборива, уколико постоје разлози за сумњу да кандидат испуњава критеријуме и мерила из ове одлуке, зато што није показао да је стручан, оспособљен и достојан за вршење судијске функције.

Чланом 77. Устава предвиђено је да припадници националних мањина имају, под истим условима као остали грађани, право да учествују у управљању јавним пословима и да ступају на јавне функције. При запошљавању у државним органима, јавним службама, органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе води се рачуна о националном саставу становништва и одговарајућој заступљености припадника националних мањина.

Чланом 15. Оквирне конвенције за заштиту националних мањина (Закон о потврђивању - „Службени лист СРЈ - Међународни уговори“, бр. 6/98) прописано је да ће стране уговорнице створити услове потребне за делотворно учешће припадника националних мањина у културном, друштвеном и економском животу и јавним односима, посебно оним који се на њих односе.

Заштитник грађана разматрао је аргумент Високог савета судства да су судије изабране према ранијим прописима вршиле „судијску дужност“, а не „судијску функцију“, одакле, према ставу ВСС, произилази да им је због тога ускраћено право на правно средство и право на образложење одлуке којом се одлучује о њиховом праву или правном интересу.

Заштитник грађана уважава значај термиолошке изнијансираности и прихвата да се садржина правних института мења током времена, у складу са вољом Уставотворца и законодаваца, па самим тим и њихово термиолошко означавање. Такође је неспорно да су Устав из 2006. године и закони којима су потом створене претпоставке за успостављање нове мреже судова донели промене у погледу организације и надлежности судова, као и у погледу начина избора судија.

Заштитник грађана је, међутим, става да се термиолошким и организационим променама у судству не може променити чињеница да између вршења „судијске дужности“ и „судијске функције“ не постоји битна разлика, или бар не постоји у тој мери да би вршиоцима „судијске функције“ омогућила право на правни лек и образложење у случају престанка функције, а вршиоцима „судијске дужности“ исто право ускратила, ставила их ван закона и укинула могућност да одлуку о свом неизбору оспоравају.

Неприхватљивост таквог тумачења потврђује и чињеница да је законодавац вршењу „судијске дужности“ ипак признао значај, тиме што је чланом 100. став 4. Закона о

судијама прописао да се „првим избором судије сматра избор на дужност судије у складу са раније важећим законима“. Дакле, ранији вршиоци „судијске дужности“ су се у поступку избора судија налазили у повољнијем положају у односу на кандидате који су конкурисали за први избор, управо због чињенице да су у том тренутку већ бити судије, па их је на основу тога и било могуће изабрати за статно вршење судијске функције, за разлику од кандидата који до тада нису имали судијског искуства.

**Заштитник грађана није могао стати на становиште да термилошка промену у важећим прописима јесте довољан и легитиман разлог за ускраћивање основних права, која представљају тековину правне цивилизације и брану арбитражности и произвољности.**

И Уставни суд је, на седници одржаној 25. 03. 2010. године, заузео став да неизабране судије и заменици јавних тужилаца имају право на жалбу Уставном суду против одлуке Високог савета судства о престанку судијске дужности, односно одлуке Државног већа тужилаца о престанку дужности заменика јавног тужиоца, сагласно одредбама чланова 148. и 161. Устава. Према ставу Уставног суда, из Устава и закона произлази да неизабраним судијама и јавним тужиоцима дужност престаје даном ступања на дужност новоизабраних судија и заменика јавних тужилаца, на основу појединачне образложене одлуке Високог савета судства, односно Државног већа тужилаца која, поред осталог, мора да садржи индивидуализоване разлоге због којих одређено лице није изабрано, засноване на прописаним условима, критеријумима и мерилима за избор.

Како је чланом 13. став 1. и 2. Одлуке о утврђивању критеријума и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности за избор судија и председника судова прописано је да се претпоставља да судија који је биран по ранијим прописима испуњава критеријуме и мерила из ове одлуке приликом конкурисања у суд исте врсте, односно степена, а с обзиром да је Високи савет судства изнео став да „могућност изјашњавања о околностима које оповргавају претпоставку испуњености услова за избор није прописана ниједном законском одредбом“, Заштитник грађана констатује да ниједан правни поступак не може до детаља нормирати сваки корак у раду државног органа. Пред свим државним органима стоји задатак да, руковођени принципима најефикаснијег и најделотворнијег остваривања и заштите људских и мањинских права, своје поступање организују тако да грађанима омогуће највеће могуће остваривање гарантованих права.

**Заштитник грађана става је да претпоставка стручности, оспособљености и достојности за вршење судијске функције не значи нипшта сем пуне декларације, уколико је особи на коју се односи онемогућено да се изјасни о чињеницама и доказима који ту претпоставку доводе у сумњу.**

Да је кандидате чији су професионални или морални квалитети оспорени упознао са чињеницама и околностима које им не иду у прилог и омогућио им да се о њима изјасне и пруже контрааргументе, Високи савет судства не само да не би прекршио закон или изневерио његов смисао, већ би поступак који је водио учинио правичнијим и потпунијим, што је дужност сваког органа јавне власти.

На основу изјашњења Високог савета судства о трајању изборног поступка Заштитник грађана није могао извући поуздан закључак да ли је утрошено време било довољно да би се све пријаве кандидата брижљиво и темељно размотриле, с обзиром да је реч о фактичком питању, али наглашава да је, због изузетног друштвеног значаја и одговорности Високог савета судства за функционисање судске гране државне власти, неопходно да, приликом будућих избора судија, тај орган у свим сегментима свог рада



одржава поверење кандидата за судије, као и опште и стручне јавности у темељност свог рада.

С обзиром да је Високи савет судства истакао да ће процену о поступању у складу са актима Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности дати дати тај орган, Заштитник грађана обратио се Поверенику захтевом за информацијом о степену сарадње који је Високи савет судства показао у поступцима које је Повереник покренуо.

Актом бр. 011-00-00293/2010-04 од 19. 07. 2010. године, Повереник нас је обавестио да Високи савет судства није извршио (или о томе није обавестио Повереника) шест решења, а по још осам решења поступио је делимично, због тога што тражиоцима није доставио разлоге о информацијама због којих нису изабрани или им није омогућен приступ записницима са седница Савета, иако је наложено да се то учини, с тим да се делови записника који садрже начин изјашњавања чланова Савета учине недоступним.

На основу изјашњења Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности Заштитник грађана је утврдио да сарадња са наведеним органом није била потпуна, те је препоручио мере за отклањање уочених недостатака.

Коначно, на основу достављених података о националној структури изабраних судија, Заштитник грађана констатује да нема основа да се закључи да је из редова македонске националне мањине изабран било који судија, с обзиром да за ту националну мањину нису достављени подаци. ВСС је у одговору Заштитнику грађана истакао да је о сразмерној заступљености припадника националних мањина водио рачуна, али није речено како, те је неизбежан закључак да те мере нису биле довољно осмишљене, како према македонској, тако ни према другим националним мањинама.

Сразмерна заступљеност националних мањина приликом предлагања и избора кандидата је обавеза која проистиче не само из Устава и важећих закона, већ и из потврђених међународних докумената и сви органи јавне власти дужни су применити, а по потреби и осмислити мере за остваривање те обавезе у свом раду.

Ценећи утврђене чињенице и прописе од значаја у овој ствари, Заштитник грађана, сагласно члану 31. став 2. Закона о Заштитнику грађана, упутио је препоруку Високом савету судства ради отклањања уочених недостатака у будућем раду, посебно из разлога што се утврђени пропусти не односе искључиво на лица која су се овом органу обратила притужбом, већ на све кандидате који су учествовали у поступку избора.



**ДОСТАВИТИ:**

- Високом савету судства,
- по носиоцима притужби, појединачно,
- Уставном суду РС, ради информације,
- Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, ради информације,
- Друштву судија Србије, ради информације.