

Суфинансира
Европска унија



COUNCIL OF EUROPE



Суфинансира и спроводи
Савет Европе

ФИНАНСИЈСКА НЕЗАВИСНОСТ СУДИЈА И ТУЖИЛАЦА

МЕЂУНАРОДНИ СТАНДАРДИ, УПОРЕДНА АНАЛИЗА, ПРЕГЛЕД СТАЊА ЗАКОНОДАВСТВА У СРБИЈИ И ПРЕПОРУКЕ ЗА ЊЕГОВО УНАПРЕЂЕЊЕ

Аутори:

др Весна Ћорић, виша научна сарадница, Институт за ујоредно право

др Ана Кнежевић Бојовић, виша научна сарадница, Институт за ујоредно право

Београд,
јун 2025. године

Овај извештај је израђен уз финансијску подршку Европске уније и Савета Европе. Ставови изражени овде ни на који начин не одражавају службено мишљење било које стране

Contents

УВОД	3
СТАНДАРДИ КОЈИ СЕ ОДНОСЕ НА ФИНАНСИЈСКУ НЕЗАВИСНОСТ СУДИЈА.....	5
СТАНДАРДИ КОЈИ СЕ ОДНОСЕ НА ФИНАНСИЈСКУ НЕЗАВИСНОСТ И САМОСТАЛНОСТ ЈАВНИХ ТУЖИЛАЦА	9
УПОРЕДНОПРАВНА АНАЛИЗА.....	13
АНАЛИЗА УСКЛАЂЕНОСТИ ЗАКОНОДАВСТВА СРБИЈЕ ЗА МЕЂУНАРОДНИМ СТАНДАРДИМА	37
ПРЕПОРУКЕ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ПРАВНОГ ОКВИРА У СРБИЈИ	52
Анекс 1: Табеларни преглед износа плата судија и тужилаца	59

УВОД

Извештај је структурисан по целинама полазећи од кључних међународних и европских стандарда који се тичу финансијског положаја судија и јавних тужилаца као и разраде неких од стандарда у новијој пракси Суда правде Европске уније (СПЕУ), па и од стране Специјалног известиоца Уједињених нација за независност судија и адвоката (*UN Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers*). Анализирани европски стандарди су развијени у оквиру Консултативног већа европских судија (КБЕС), Консултативног већа европских тужилаца (КВЕТ), Европске мреже судских савета (ЕНЈЦ), Европске комисије за демократију путем права (Венецијанске комисије), Комитета министара Савета Европе и Групе држава против корупције (ГРЕКО), док су одабрани међународни стандарди развијени од стране Међународног удружења судија (*International Association of Judges*), Међународног удружења тужилаца (*International Association of Prosecutors*) и под окриљем Уједињених нација (нпр. *OUN Basic Principles on the Independence of the Judiciary and UN Guidelines on the role of the public prosecutors*).

У оквиру прве целине, пружа се сажети приказ међународних и европских стандарда који се односе на финансијску независност судија и тужилаца. Приликом представљања међународних и европских стандарда који се односе на финансијску независност судија и тужилаца посебна пажња се посвећује стандардима садржаним у одлуци СПЕУ од 25. фебруара 2025. године донетој поводом захтева за добијање претходног мишљења које су поднели литвански и пољски судови. Ова одлука СПЕУ је од нарочитог значаја будући да је наведни суд у њој установио битне елементе којих државе чланице ЕУ морају да се придржавају приликом одређења накнада за рад судија а које обухватају и њихове плате. У датој одлуци, СПЕУ се позива и додатно прецизира неке од релеватних европских стандарда.

На овом месту је важно напоменути да стандард према коме носиоци правосудних функција треба да буду укључени у доношење одлука о својим платама и социјалним давањима, који је успостављен у Европској повељи о закону за судије, није детаљније анализиран нити издвојен. Разлог за то лежи у чињеници да степен укључивања судија и тужилаца у доношење прописа који се односе на њихов положај и плате у упоредном праву није лако утврдити само на основу текстова закона. Ипак, и овај стандард је био узет у обзир у анализи. У другом делу извештаја представиће се упоредноправна решења одабраних држава чланица Савета Европе (СЕ) како би се приказало у којој мери су она у складу са релеватним стандардима и уколико јесу, на који начин су стандарди конкретизовани у различитим правним системима осам одабраних држава чланица СЕ. Анализа обухвата следеће државе које су наведене у *Order Form*-у: државе Западног Балкана (Хрватску, Црну Гору, Босну и Херцеговину и Северну Македонију), Италију,

Грчку и Румунију. Поред наведених седам држава, у извештају се приказују и литванска решења, будући да је поменута одлука СПЕУ од 25. фебруара 2025. године донета поводом захтева за добијање претходног мишљења које су поднели литвански и пољски судови. Такође скрећемо пажњу и на чињеницу да су у односу на законодавство Црне Горе анализом усклађености обухваћена решења важећег црногорског законодавства, али да се тренутно очекује завршетак израде нацрта Закона о зарадама и другим правима носилаца правосудних и уставносудских функција, те да је радна група која развија поменути нацрт формирана управо услед потребе усклађивања прописа Црне Горе са европским стандардима у тој области.

У другом делу извештаја, анализа се, између осталог, ослања на доступне податке о платама судија и јавних тужилаца у одабраним државама (чланицама СЕ) за 2022. годину из упитника попуњених од стране одабраних држава а за потребе извештавања СЕПЕЖ-у, као и на одговоре на упитник које су представници анализираних држава које су чланице ЕУ поднели за састављање извештаја о владавини права датих држава. Као нарочито индикативно се примећује да је у циклусу извештавања заснованом на наведеним подацима СЕПЕЖ приметио, у значајном броју држава, да је смањен однос између бруто просечних плата судија и тужилаца и бруто просечних зарада, или, другим речима, да су бруто просечне зараде порасле више него бруто плате судија и тужилаца.¹ Однос између просечне зараде и накнаде за рад судија и тужилаца на почетку каријере и на највишим функцијама дат је у посебном Анексу бр. 1, који се заснива на наведеним подацима из СЕПЕЖ упитника и извештаја из 2024. године.

Након тога, у трећем делу указује се на недостатке правног оквира Републике Србије (РС) који се односи на питање накнада за рад судија и јавних тужилаца, полазећи од одабраних европских стандарда у тој области, као и налаза са састанака са представницима правосудних савета у РС. Четврти део извештаја садржи препоруке за унапређење правног оквира РС у делу који се односи на регулисање финансијског положаја судија и јавних тужилаца у циљу усклађивања са одабраним европским и међународним стандардима и примерима добрих пракси идентификованих у државама чланицама СЕ.

Битно је имати у виду да ЕНЈЦ у једној од својих препорука наводи да накнада за рад судија треба да обухвата сва социјална давања, укључујући и пензију. И поред тога, за потребе ове анализе појам накнаде за рад ће се уже схватити тако да не обухвата пензију, те ће се стога стандарди који се односе на пензије засебно представити. С друге стране, иако је неспорно да су накнаде зарада због боловања и слична социјална

¹ CEPEJ Evaluation Report of European judicial systems, 2024 evaluation cycle (2022 data), Part 1: tables, graphs and analyses, стр. 81 <https://www.coe.int/en/web/cepej/special-file>.

давања саставни део накнада за рад судија и тужилаца, на које се примењују међународни и европски стандарди и, пре свега, захтеви у погледу довољности накнаде, ове врсте накнаде неће бити детаљније обухваћене упоредном анализом у свим оним ситуацијама када гаранције ових накнада проистичу из општег радног и социјалног законодавства дате државе, а не из посебних прописа којима се регулишу накнаде за рад тужилаца, а с обзиром на чињеницу да се ради о упоредној анализи ограниченог обима и обухвата. Питања финансијског положаја судија поротника, као и запослених у правосуђу, остају ван домаћаја овог извештаја.

СТАНДАРДИ КОЈИ СЕ ОДНОСЕ НА ФИНАНСИЈСКУ НЕЗАВИСНОСТ СУДИЈА

1. Одговарајућа накнада за рад судије као суштински гарант судске независности

Да би се накнада за рад судије сматрала одговарајућом она мора да испуни следеће критеријуме формулисане у складу са европским стандардима:

1.а) Сви елементи накнаде за рад судија, а не само њихова плата треба да буду прописани законом

Комитет министра СЕ наводи да основна правила система накнада за рад судије треба да се утврде законом (КМСЕ, пара. 53). У сличном контексту у Препоруци бр. R (94) 12 и у Великој повељи за судије (*Magna Carta* судија), наводи се да накнада за рад судија треба да буде загарантована законом. У својој одлуци из фебруара 2025. године, СПЕУ се позива на исти стандард, уз напомену да правила којима се регулише накнада за рад судија морају да имају правни основ, као и да испуњавају критеријум објективности, стабилности, предвидљивости и транспарентности како би се искључило било какво произвољно деловање од стране законодавне или извршне власти.

Међународни и европски стандарди који се односе на финансијску независност судија не наводе све елементе које би накнада за рад судије требало да обухвати, осим што пре свега напомињу да сви они треба да буду установљени законом. Поред тога, Венецијанска комисија наводи да накнада за рад судије не треба да се заснива на оцени појединачног радног учинка судије, док Комитет министра СЕ такође, уз навођење да радни учинак не би смео да утиче на износ накнаде, напомиње и да треба избегавати системе који основни део накнаде судије одређују према учинку, јер се тиме могу

створити потешкоће у погледу независности судија. Коначно, Венецијанска комисија препоручује да се избегавају и постепено укидају бонуси или нефинансијске погодности за судије, као што је додељивање некретнине који укључују елементе дискреционог одлучивања.

1.6) Накнада за рад мора да буде довољна и сразмерна достојанству професије и терету одговорности

КВЕС у свом Мишљењу бр. 18, као и Специјални УН извештац за независност судија и адвоката, наводе да накнада за рад судија мора да буде довољна у циљу постизања судске независности, док КВЕС у Мишљењу бр. 21 истиче да она представља јемство за спречавање корупције. У Препоруци бр. R (94) 12 Комитета министара Савета Европе, па и у неким извештајим Специјалног УН извештаоца, наводи се да она мора „сразмерна достојанству њихове професије и терету одговорности“, док Европска повеља додатно истиче и признаје улогу накнаде за рад у погледу заштите од „притисака који имају за циљ да утичу на њихове одлуке или уопште на њихово понашање“. Венецијанска комисија дели исто становиште уз истицање да је таква накнада за рад неопходна за заштиту судија од непримереног спољашњег утицаја на њих. На дате стандарде ослонио се и СПЕУ у својој одлуци из фебруара 2025. године у којој наводи да износ накнаде за рад судије мора да буде сразмеран значају функција које они обављају како би судије биле заштићене од притисака којима може да се утиче на њихове одлуке, као и од ризика од корупције.

Када је у питању референтна вредност сходно којој треба одмерити накнаду за рад судија да би се она сматрала довољном, на међународном и европском плану наилази се на слична али не и на идентична решења, што потенцијално може да доведе до конфузије приликом развијања националних оквира.

Специјални извештац Уједињених нација за независност судија и адвоката у неколико својих извештаја, укључујући извештај о Црној Гори, наводи да износ плата судија мора бити довољан да гарантује одговарајући животни стандард, како би се обезбедило да они нису подстакнути да зарађују додатни приход на непримерен начин. Специјални извештац се, међутим, не упушта у даље одређење „одговарајућег животног стандарда“. СПЕУ у својој одлуци из фебруара 2025. године оправдано наводи да износ примања судија мора да буде довољно висок имајући у виду социјалну, економску и финансијску ситуацију дате државе чланице а посебно у односу на просечну зараду. ЕНЈЦ у том контексту указује на неопходност постојања аутоматских механизма помоћу којих се врши усклађивање накнаде за рад судија са инфлацијом и тржишним условима, попут индексирања плата.

Венецијанска комисија истиче у донекле сличном тону да накнада за рад судија треба да се утврди у светлу социјалних услова у држави и да се упоређи са износом накнаде за рад коју остварују виши државни службеници. Ипак, за разлику од СПЕУ који указује на потребу сагледавања односа између износа накнаде за рад судија и просечне зараде у одређеној држави, Венецијанска комисија заговара потребу за поређењем између износа накнада за рад судија и плата виших државних службеника, што су очевидно различите референтне вредности. Из недавне одлуке СПЕУ произилази да накнаде других правних стручњака не би требало да представљају референтну вредност за одређивање накнаде за рад судија. Тачније, СПЕУ је истакао да судска независност не искључује могућност одређивања накнаде за рад судија која би била нижа од просечних накнада за рад које имају други правни стручњаци, нарочито припадници слободних професија као што су адвокати, будући да се они налазе у различитој ситуацији од судија.

Поред значаја сагледавања просечне зараде односно просечне плате виших државних службеника као референтних вредности приликом формулисања накнада за рад судија, битно је имати у виду да европски стандарди препознају и друге (дозвољене) чиниоце који могу да утичу на износ накнаде за рад судија. Венецијанска комисија начелно наводи да накнада за рад судије треба да се заснива на општем стандарду и на објективним и транспарентним критеријумима. У Европској повељи о статусу за судије се нешто конкретније истиче се да накнада за рад судије може да варира зависно од дужине радног стажа, природе посла који судија обавља, значаја задатака који се пред њега постављају, што се процењује на основу транспарентних мерила. Слично томе, ЕНЦ. поред ових чинилаца, наводи и број дана за годишњи одмор и време које се проводи у превозу до посла као чиниоце који могу да утичу на обрачун износа накнаде за рад.

На европском плану се такође указује на потребу да накнаде зарада испуне стандард довољности који је прописан и за накнаде за рад судија. Наиме, у препоруци Комитета министара СЕ се наглашава да је потребно постојање гаранција одржавања разумне накнаде зараде у случају болести, породилског или одсуства ради неге детета. Слично томе, у Мишљењу бр. 21 КВЕС-а истиче се да су одговарајућа социјална давања, поред плата судија, неопходна за сигурност запослења као и да представљају јемства за спречавање корупције.

1.в) Немогућност смањења плате судије треба да се гарантује посебном законском одредбом, као и да се осигура њено стварно повећање у складу са повећањем трошкова живота.

Европски стандард којим се уводи немогућност смањења накнаде за рад судије представља заправо појачање претходног стандарда према којем накнада за рад судија

Суфинансира
Европска унија



ЕВРОПСКА УНИЈА

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Суфинансира и спроводи
Савет Европе

треба да буде довољна. КВЕС наине сматра је да у општем смислу важно (а посебно у земљама младе демократије) да постоје посебне законске одредбе које гарантују немогућност смањења судијских зарада и које осигуравају барем повећање зарада у складу са повећањем трошкова живота. Комитет министара СЕ додатно наглашава да је потребно посебно за судије увести конкретне законске одредбе које би их заштитиле од смањења накнаде. Комитет министра СЕ у том погледу садржи мање захтеван услов, указујући да је потребно постојање гаранција како би се спречила „могућност смањења накнада за рад које би биле усмерене посебно на судије“, док дакле у случајевима када се умањења односе и на друге кориснике државног буџета, Комитет министара, па и Европско удружење судија, ова умањења не сматрају проблематичним будући да не доводе повреде начела забране дискриминације.

СПЕУ у својој одлуци из фебруара 2025. године такође ублажава овај европски стандард увођењем могућности одступања од њега. Он у недавној одлуци прецизира у којим случајевима може да се оправдано одступи од прописаних метода за одређивање накнаде за рад судије, постављајући услов да такво одступање мора да буде вођено и образложено објективним и општим интересом, попут елиминације прекомерног државног дефицита. СПЕУ наглашава да у начелу, таква одступања не смеју да буду посебно усмерена на судије, већ морају да се примењују само изузетно и да буду привременог карактера. Поред тога, она треба да буду неопходна и строго сразмерна са циљем ка чијем су остваривању усмерена, као и да не наруше сразмеру између накнаде за рад судија и значаја њихове функције.

2. Постојање режима пензија за судије који обезбеђује да пензије буду што приближније износу њихове последње судске плате

Овај стандард имплицира да достојанствен живот судије треба да се очува и омогући и након одласка у пензију. У Великој повељи за судије се истиче да је потребно да законом буде установљен адекватан пензиони план за судије како би се избегао непримерен утицај на њих. Комитет министара СЕ даље истиче да је потребно постојање јемства за одржавање прихватљивог износа у коме се исплаћује старосна пензија, који би требало да буде у прихватљивој сразмери са нивоом зараде судија док су радили. Коначно, у Европској повељи о закону за судије се истиче да износ старосне пензије судија треба да буде што приближнија износу њихове последње судијске плате. У Нацрту Универзалне декларације о независности судства наводи се да пензије судија, баш као и њихове плате, морају да буду „сразмерне њиховом положају, достојанству и одговорности“ као и да се редовно ажурирају њихови износи како би се савладало или минимизовало дејство инфлације. Поред тога, у Универзалној повељи судија се истиче да износ пензије треба да буде у складу са „професионалном категоријом“ судије.

СТАНДАРДИ КОЈИ СЕ ОДНОСЕ НА ФИНАНСИЈСКУ НЕЗАВИСНОСТ И САМОСТАЛНОСТ ЈАВНИХ ТУЖИЛАЦА

3. Одговарајућа накнада за рад јавних тужилаца као суштински гарант независности и самосталности тужилаштва

КВЕТ у Римској повељи истиче да независност и самосталност јавног тужилаштва представљају неопходни чинилац независности правосуђа и да стога треба подстицати општу тенденцију повећања независности и делотворне самосталности јавног тужилаштва.

Да би се накнада за рад јавних тужилаца сматрала одговарајућом она мора да испуни следеће критеријуме формулисане у складу са међународним и европским стандардима:

3.1. Накнаде за рад јавних тужилаца треба да буду упоредиве са нивоима накнада за рад судија

КВЕТ је у свом мишљењу из 2024. године указао да ниво накнада за рад јавних тужилаца мора да буде аналоган или у најмању руку упоредив са накнадом за рад судија, будући да и једни и други представљају кључне актере правосудног система који доприносе владавини права. КВЕТ је претходно, у Декларацији из Бордоа, истакао да близина и комплементарна природа улога судија и јавних тужилаца стварају сличне захтеве и гаранције у погледу њиховог положаја и услова службе, између осталог, у вези са накнадом за рад јавних тужилаца.

Комитет министара СЕ је однос накнада за рад судија и јавних тужилаца поставио мало флексибилније, указујући да је битно да се приликом одређивања стопа њихових накнада за рад и пензија узме у обзир потреба да за одржавањем извесне равнотеже између носилаца судијских и тужилачких функција, будући да и једни и други врше улогу у кривичноправном систему. Специјални извештај УН у свом извештају о Црној Гори је додатно указао да су разлози за забринутост који се истичу у контексту животног стандарда судија подједнако примењиви и на јавне тужиоце.

Иако су стандарди који се примењују на судије и јавне тужиоце слични или исти, они ће се у наставку укратко представити уз указивање на евентуалне различитости, тамо где оне постоје.

3.2. Сви елементи накнаде за рад јавних тужилаца, а не само њихова плата треба да буду прописани законом или другим правним актом

КВЕТ у Декларацији из Бордоа наглашава да је за независан положај јавних тужилаца неопходно да у погледу накнаде за њихов рад постоје гаранције у закону (пара. 8 Декларације из Бордоа). Комитет министара СЕ је такође истакао да државе чланице треба да предузму мере да осигурају да је накнада за рад јавних тужиоца уређена законом. При томе, КВЕТ истовремено у претходно поменутом мишљењу наглашава да се положај јавних тужилаца, који свакако укључује и питање њихове накнаде мора гарантовати законом, на највишем могућем нивоу и на начин који је аналоган положају судија. И поред указивања на аналогност између третмана накнада судија и јавних тужилаца, битно је имати у виду да УН смернице о улози јавних тужилаца из 1990. године предвиђају да правила о накнадама за рад тужилаца (за разлику накнада за рад судија) могу да се регулишу и другим правним актима, а не искључиво законом. Због тога је захтев у погледу регулисања накнаде за рад јавних тужилаца правним прописима постављен флексибилније него што је то случај са захтевом за регулисање накнаде за рад јавних судија законом.

Када су у питању други елементи накнаде за рад који се не свODE на плату, KBET указује да бонуси, када постоје, морају да буду у потпуности транспарентни и објективни, односно лишени дискреционог одлучивања. Слична решења предвиђају се и за судије. KBET такође напомиње да се од тужилаца често очекује да дежурају ноћу и на државне празнике, те да је стога потребно да се предвиди адекватна посебна накнада за рад за такве ситуације.

3.3. Накнада за рад јавних тужилаца мора да буде довољна и у складу са значајем задатака које они обављају и достојанством њихове функције

ГРЕКО је у својим документима нагласио значај одговарајуће накнаде за рад јавних тужилаца који треба да се заснива на транспарентним и објективним критеријумима. Венецијанска комисија наводи да је код јавних тужилаца, као и код судија, довољна накнада за рад која је у складу са значајем њихових задатака кључна за ефикасан и правичан кривичноправни систем, као и да је неопходна за умањење опасности од корупције. Слично томе, Комитет министара СЕ указао је да материјални услови положаја јавних тужилаца, који укључују накнаду за рад, треба да одражавају значај и достојанство функције коју обављају, као и да треба да постоје разумни услови у погледу накнаде за рад за вршење тужилачке функције. KBET у својим документима даље истиче да јавним тужиоцима треба гарантовати средства за живот која укључују довољну накнаду за рад и којима се обезбеђује материјална независност њих, као и њихових породица. Уместо одређивања референтних вредности на основу којих би се процењивала довољност накнаде за рад јавних тужилаца (као и других чинилаца који би утицали на њен износ), KBET доследно наводи да таква накнада треба да буде упоредива са накатом за рад судија. Стога се у упоредној анализи полази од тога да су сви захтеви који се односе на судије у погледу утврђивања довољности накнаде за рад па и накнаде зараде примењиви и на тужиоце.

3.4. Немогућност смањења плате јавних тужилаца треба да се гарантује посебном законском одредбом, као и да се осигура њено стварно повећање у складу са повећањем трошкова живота

Међународни и европски стандарди који се односе на финансијски положај јавних тужилаца не садрже идентичан захтев који би се односио на постојање законских одредби којима би се накнаде за рад јавних тужилаца заштитиле од смањења. Ипак, донекле приближно решење, мада мањег домаћаја, садржано је у документу Међународног удружења тужилаца под називом „Стандарди професионалне одговорности и изјава о основним дужностима и правима тужилаца“ (*Standards of Professional Responsibility and Statement of the Essential Duties and Rights of Prosecutors*) у којем се наводи да плате и друге накнаде за рад јавних тужилаца не могу да буду

произвољно умањене. Имајући у виду да је Специјални извештац УН у свом извештају изричито указао да је потребно водити рачуна и о обезбеђивању адекватног животног стандарда и јавних тужилаца (а не само судија), за потребе ове анализе поћи ће се од тога да забрану умањења накнада за рад судија треба применити и на накнаде за рад јавних тужилаца.

4. Постојање посебног режима пензија за јавне тужиоце које обезбеђују очување њиховог достојанства и материјалне независности

Имајући у виду блиску и комплементарну природу улога судија и јавних тужилаца и потребе да се у оба случаја обезбеди и очува њихово достојанство и материјална независност, не чуди да се у документима KBET-а о јавним тужиоцима такође наилази на захтеве у погледу старосних пензија који су веома слични захтевима који су предвиђени за судије. Ипак, међународни и европски документи који се баве финансијским положајем јавних тужилаца садрже мање детаљне захтеве о пензијама јавних тужилаца у односу на пензије судија.

У документима Комитета министара СЕ и KBET-а се, на пример, предвиђа да старосна пензија јавних тужилаца треба да буде прописана законом, да треба да буде у складу са њиховом кључном улогом, те и да одражава одговарајуће године старости за одлазак у пензију. Слично томе, у Смерницама УН истиче се да правила о пензијама, треба да буду прописана законом или другим правним актом.

Комитет министара СЕ је даље указао да стопе пензија јавних тужилаца морају бити такве да се њима узима у обзир потреба за одржавањем извесне равнотеже између носилаца судијских и тужилачких функција, будући да и једни и други врше значајне улоге у кривичноправном систему. Стога, ће се у овој анализи поћи од тога да су сви изложени европски и међународни захтеви предвиђени за пензије судија примењиви и у погледу пензија јавних тужилаца (нпр. захтев да пензије буду што приближније износу њихове последње плате).

УПОРЕДНОПРАВНА АНАЛИЗА

1. Одговарајућа накнада за рад судије као суштински гарант судске независности

1.a) Сви елементи накнаде за рад судија, а не само њихова плата треба да буду прописани законом

Основна правила система накнада за рад судија су у Хрватској, Босни и Херцеговини, Црној Гори, Северној Македонији, Литванији, Румунији, Грчкој и Италији у начелу утврђена законом, као што се и препоручује у европским и међународним стандардима. Међутим, начин и мера до које су основна правила система накнаде за рад предвиђена националним законима не говори увек у прилог испуњености заговараних критеријума објективности и предвидљивости, стабилности и транспарентности.

Најпре, транспарентност је угрожена тиме што су правила о накнадама за рад често регулисана у више закона, а некада се њихово регулисање препушта чак и подзаконским актима. Као пример регулисања накнада за рад у два или више различитих закона могу да послуже решења из хрватског законодавства, где је недовољно јасно због чега се законодавац определио да неке од накнада уреди Законом о плаћама и другим материјалним правима правосудних дужносника, а друге Законом о судијама, уз нецелисходно регулисање појединих истих накнада као „накнада за одвојени живот“ у оба закона. Даље, на предвидљивост и објективност у погледу прописивања накнада за рад негативно утиче и пракса присутна у неколико анализираних држава, где се за обрачун плата судија, а некад и других накнада за рад (нпр. у Црној Гори, Хрватској и Литванији) врши упућивање на одредбе других закона о зарадама у јавном сектору. Проблем је додатно наглашен када се вредност основне плате обрачунава на основу основице у погледу чијег обрачунавања закон (најчешће други а не правосудни закон) не прописује јасна, објективна и предвидљива правила. То је, на пример, случај у Републици Хрватској и Црној Гори (Закон о зарадама запослених у јавном сектору, последње измене из 2019. године, члан 12) где се вредност основне плате обрачунава на основу основице, у погледу чијег утврђивања закони не садржи довољно транспарентна, објективна и предвидљива мерила. Наиме, хрватски закон предвиђа да се основица уговара колективним уговором, а у његовом одсуству се утврђује одлуком Влада Републике Хрватске, док се црногорским законом предвиђа да њу усваја Влада на предлог министарства а након преговора са репрезентативним синдикатима.

Захтеви у погледу предвидљивости, објективности и транспарентности правила којима се уређују накнаде за рад нису испуњени у потпуности у анализираним законодавствима, будући да је по правилу изостало регулисање основних мерила на основу којих ће обрачунавати износи датих накнада, уз препуштање детаљнијег регулисања подзаконским актима. Пример недовољно транспарентног решења представља хрватски Закон о судовима који нпр. предвиђа да висину додатка на плату судији који је упућен на рад у други суд утврђује правилником министар надлежан за послове правосуђа. Дакле, овим решењем се овлашћује Министар правде да одреди њен износ у складу са правилником који он доноси, без напомињања у тексту закона основних правила којима је потребно водити се приликом одређивања износа накнада (члан 87 Закона о судовима Републике Хрватске). Слично томе, у погледу великог броја додатака плати се предвиђа да се износи и начини њиховог обрачуна регулишу подзаконским актима, као и да у погледу њиховог додељивања представници извршне власти задржавају дискреционо право (на пример, решења из Хрватске и Босне и Херцеговине).

Као примере добре праксе који садрже предвидљива и транспарентна основна правила система накнада за рад наводимо решења босанског и грчког законодавства у делу у којем босански (ентитетски, као и државни) закони и грчки закони (Закон о посебној платној скали за носиоце правосудних функција, кључно особље државног правног савета, форензичке лекаре и друге одредбе), те закон Северне Македоније, који регулишу плате и друге накнаде судије и тужилаца, настоје да поброје у једном законском тексту све основне елементе накнада за рад судија које се примењују на судије, уз евентуално упућивање на одредбе других прописа када је то потребно ради додатне разраде и конкретизације датих решења. Заједничку карактеристику поменутих закона које наводимо као примере добре праксе са територије Босне и Херцеговине, Италије и Грчке представља то што је износ плата судија одређен у самим законима у номиналном износу без упућивања на основицу из других закона.

Већина анализираних система је у складу са стандардима Венецијанске комисије који предвиђају да ни један од елементата накнаде за рад судије не треба да се заснива на оцени појединачног радног учинка судије. Ипак, грчко законодавство не испуњава овај стандард, будући да се њиме, пре свега, предвиђа привремено умањење плате за судију који не достигне очекивани радни учинак. Поред тога, грчки Закон о посебној платној скали за носиоце правосудних функција, кључно особље државног правног савета, форензичке лекаре и друге одредбе, предвиђа и додатак за бржу и ефикаснију обраду предмета. Закон Северне Македоније такође не испуњава овај стандард јер предвиђа једнократно увећање последње плате у години уколико судије у суду савладају прилив

нових предмета и смање број нерешених предмета из претходне за једну трећину, односно једну половину (члан 8 Закона о платама судија Северне Македоније).

Даље, и поред тога што Венецијанска комисија препоручује да се избегавају и постепено укидају бонуси или нефинансијске погодности за судије као што је додељивање некретнине који по правилу укључују елементе дискреционог одлучивања, у појединим државама, нпр. Руминији и Северној Македонији и даље постоје нефинансијске погодности које се додељују судијама а које се, на пример, огледају у додељивању некретнине на коришћење или успостављања права на накнаду закупа стана за судије које имају право на службени стан, уколико судији није додељен такав стан.

1.6) Накнада за рад мора да буде довољна и сразмерна достојанству професије и терету одговорности

О потреби за испуњавањем стандарда достизања довољне зараде говори то што је у већини анализираних држава у последњих неколико година дошло до:

- увећања плата судија изменама закона (у Хрватској су повећани нпр. коефицијенти појединих категорија судија (судије жупанијских судова) 2024. године, а 2025. је дошло до изједначавања основице судија са основицом која се користи за обрачун плата на радним местима у државној служби и јавним службама; у Литванији је плата судија изменама закона које су ступиле на снагу 1. јануара 2023. године повећана за оквирно 50% на тај начин што је дошло до измене основице за обрачун плата) или

- рада на измени закона које су тренутно у процедури усвајања (нпр. у Црној Гори се чека на усвајање измена Закона о Судском савјету и судијама, којим се предвиђа увећање плата судија за 30%; а у Румунији од 1. јула 2025. почиње да се примењује повећање плата судија од 20 %).

Неки од анализираних правних система (нпр. Устав Грчке и члан 2а Закона о Судском савјету и судијама Црне Горе), на први поглед, испуњавају стандард довољности накнаде и њене сразмерности достојанству професије и терету одговорности, будући да садрже одговарајуће формулације о неопходности да накнаде за судије испуне захтев довољности.

Анализирани правни системи могу да се разврстају у две основне групе у погледу испуњености овог стандарда, у зависности од тога да ли су елементи за обрачун плата у потпуности одређени правосудним законом (Грчка, Италија, Босна и Херцеговина и Северна Македонија) или су неки од елемената садржани у закону којим се регулише плата за цео јавни сектор (Литванија, Хрватска, Црна Гора и Румунија). Три државе из прве групе анализираних националних правних система (Грчка, Италија и Босна и Херцеговина) прописују плате судија у номиналном износу. Предност таквих решења

јесте транспарентност и следствено правна сигурност у погледу износа плата судија, будући да су дати износи прецизно одређени у једном закону а међусобно се разликују по износу у зависности од врсте суда у којем дати судија поступа. Ипак, приступ одређивања плата у номиналним износима подстиче веома честе измена закона у циљу испуњења стандарда довољности као и прилагођавања економским кретањима. Илустративни пример таквих честих измена представља грчки закон којим је као основица за обрачун плате судија одређена плата судије основног суда.

Од претходно наведена три национална решења, издвајамо као најцелисходнији приступ онај који је развијен у законским актима Босне и Херцеговине који регулишу питање плата судија. Реч је законима који су донети на нивоу Босне и Херцеговине и на ентитетским нивоима. Ови закони уводе идентичан, добро одмерен корективни механизам којим се номинално одређени износи плата различитих категорија судија коригују се тако да се омогући њихово прилагођавање изменама економских и финансијских околности, тачније изменама просечне месечне нето плате у Босни и Херцеговини. Овим законима се наиме предвиђа да се основна плата судије неће повећати све док просечна месечна нето плата у Босни и Херцеговини не достигне или не пређе одређени прописани износ. Уколико до поменутог повећења месечне просечне плате ипак дође, основна месечна плата судије се повећава почевши од следеће календарске године вршењем њеног годишњег кориговања за проценат повећања просечне месечне нето плате у Босни и Херцеговини (члан 6, Закона о плаћама и другим накнадама судија и тужилаца у Федерацији Босне и Херцеговине, члан 6 Закона о платама и накнадама судија и јавних тужилаца у Републици Српској, члан 6 Закона о платама и другим накнадама у судским и тужилачким институцијама на нивоу Босне и Херцеговине и члан 5 Закона о платама и другим накнадама судија и тужилаца у Брчко дистрикту БиХ).

Северна Македонија, која припада првој групи држава, будући да све елементе за обрачун плате нормира у једном закону предвиђа нешто другачија решења, будући да законом прописује да основицу за обрачун плате представља просечна исплаћена нето месечна плата у Северној Македонији у претходној години, према подацима националног завода за статистику.

Поред анализираних упоредних решења у којима су сви елементи за обрачун плате судија садржани у једном закону, постоји и друга група националних правних система у којима се основица, а понекад и коефицијенти за обрачун плата судија одређују другим законима који се не односе искључиво на судије већ на јавни сектор у целини (Литванија, Хрватска, Црна Гора и Румунија). У циљу обрачуна основне плате, у њима се поменута

основица за обрачун множи са различитим коефицијентима који су прописани за судије различитих категорија. Дати коефицијенти су по правилу садржани у законима који регулишу положај судија (Ливанија и Хрватска), а изузетно су и сами коефицијенти садржани у законима којима се регулишу плате свих запослених у јавном сектору (Црна Гора и Румунија). У овој групи се такође уочава заједнички недостатак, који се огледа у недовољној предвидљивости и транспарентности плата судија које се обрачунавају. Наиме, мерила за утврђивање основице у Црној Гори и Хрватској нису утврђена законом, већ се основица (у црногорском закону се назива обрачунска вредност коефицијента) утврђује сваке године од стране Владе а након учешћа представника репрезентативних синдиката у преговорима (у Црној Гори) а изузетно потоји и могућност да је Влада самостално утврди уколико се колективним уговором не уговори висина основице (Хрватска). Стога се не може закључити, у одсуству јасних законских мерила о утврђивању основице, да су плате судија у Црној Гори и Хрватској везане за просечну зараду, трошкове живота или за неку другу референтну вредност. Слична је ситуација била и са литванским законодавством све до недавних измена из 2023. године којима је ранија основица за обрачун основне плате изједначена са износом просечне плате. Дакле, за разлику од хрватског и црногорског решења, може се закључити да се литвански законодавац определио за везивање плате судија (и плата појединих других категорија из јавног сектора) за износ просечне месечне зараде у Литванији из 2022. године коју утврђује национално тело надлежно за послове статистике, уз обавезу преиспитивања (и прилагођавања по потреби) њеног износа сваке три године, уз могућа одступања. Истиче се да ново решење литванског законодавца којим се плата везује за просечну месечну зараду показује више слуха за економске промене, те да се њиме смањује политизација процеса обрачуна плата судија и да као такво потпуније одражава постојеће европске стандарде. Слично томе, решење које је идентификовано у Северној Македонији, иако припада првој групи упоредноправних решења, јасно везује плату судија за просечну исплаћену нето месечну зараду у претходној години. На овај начин је учињен покушај да се у саме законе integriше механизам усклађивања са реалним економским токовима.

Коначно, битно је имати у виду да измене хрватског закона из 2025. којима је извршено изједначавање основице за обрачун плата судија и обрачун плата у државној служби и јавним службама иду у правцу везивања износа плате судија за плате виших државних службеника, као што се и препоручује од стране Венецијанске комисије. У прилог закључку да хрватско решење иде у правцу одређивање плате виших државних службеника као референтне вредности за одређивање плата судије говори и то што се коефицијенти за судије којима се множи поменута основица крећу у распону од 4,21 до 7,86, док се коефицијенти за обрачун плате радних места у државној служби и јавним

службама одређују у распону од 1 до 4,8 што води закључку да су плате судија и тужилаца више од плата државних службеника. Дакле, упоредна решења анализираних држава показују да се већи број определио за везивање плате судија за просечну зараду (као референтну вредност), као и да се решења из закона донетих на територији Босне и Херцеговине могу сматрати примером добре праксе која истовремено омогућава транспарентност, флексивилност и уважавање просечне месечне зараде као референтне вредности. С друге стране, Република Хрватска представља пример државе у којој се настоји успоставити корелација између пораста плате судија и плата виших државних службеника што представља добро решење, уколико се отклони уочена нетранспарентност мерила на основу којих се утврђује основица за обрачун плате судија.

1.в) Немогућност смањења плате судије треба да се гарантује посебном законском одредбом, као и да се осигура њено стварно повећање у складу са повећањем трошкова живота

Упоредноправна решења потврђују да међу анализираним државама постоје веома разнолика решења која укључују примере:

- држава који не испуњавају заговарани стандард у потпуности (Црна Гора),
- држава које предвиђају само делимичну забрану смањења основице за обрачун плата која се примењује на судије као и на друге запослене у јавном сектору (Хрватска),
- држава које уводе потпуну забрану смањења износа основице која се примењује на све запослене у јавном сектору укључујући судије и када дође до смањења износа просечне зараде у земљи (Литванија),
- држава које уводе апсолутну забрану смањења износа плата судија и када дође до смањења износа просечне зараде (Босна и Херцеговина),
- држава које прописују забрану умањења плата судија и тужилаца тј. магистрата у закону којим се регулише положај судија, уколико умањење није извршено на основу одредаба тог закона (Румунија).

Претходно поменуто хрватско решење из Закона о плаћама у државној служби и јавним службама, дакле, садржи само делимичну забрану умањења основице за обрачун плате, будући да се предвиђа да уколико се висина основице за обрачун плате не уговори колективним уговором, утврђује се одлуком Владе у износу који не може бити нижи од износа последње уговорене основице. Овакво решење се свакако не може сматрати примером добре праксе којим се плате судија штите од смањења њиховог

обрачунатог износа, будући да је остављена могућност умањења основице са којима се множе прописани коефицијенти.

С друге стране, ни одредба литванског закона којима се предвиђа потпуна забрана смањења основне плате запослених у јавном сектору укључујући судије такође није довољна за потпуно достизање стандарда забране *de facto* смањења накнада за рад судија, као и запослених у јавном сектору, због тога што се уведена забрана односи искључиво на умањење основице за обрачун плата судија а не и на умањење других накнада за рад које судија остварује. Литванске измене закона из 2023. године изједачавају износ основице за обрачун плате запослених у јавном сектору (укључујући судије) са просечном месечном зарадом из 2023. године. На тај начин, омогућава се прилагођавање основне плате запослених у јавном сектору (па и судија) просечној заради у Литванији коју утврђује тело надлежно за послове статистике у литванској државној управи, уз обавезу преиспитивања (и прилагођавања по потреби) њеног износа најмање сваке две године, а изузетно и чешће. Такво решење доприноси боље одмереним зарадама свих запослених у јавном сектору, па самим тим и финансијски повољнијем положају судија, посебно због тога што се увео коректив законодавца сходно којем износ плате запослених у јавном сектору (укључујући судије) не може да се обрачуна у износу који би био нижи од претходно обрачунатог износа. Таква генерална и апсолутна забрана умањења износа основице која се користи за обрачун плата у јавном сектору представља добро решење, а закон једино пропушта да пружи гаранције у погледу тога да се надлежно државно тело за послове статистике руководи транспарентним мерилима приликом одређивања просечне месечне зараде, док сама чињеница да је плата везана за просечну зараду, а не за трошкове живота, додатно релативизује успешност овог решења у испуњењу релевантног међународног стандарда.

Ипак, битно је имати у виду да су приказани европски и међународни стандарди постављени уже, те не захтевају нужно интервенисање у општи режим обрачуна зарада запослених у јавном сектору, већ се пре свега концентришу на увођење конкретне забране, којом би се спречила „могућност смањења накнада за рад које би биле усмерене посебно на судије“, док се, дакле, умањења која се истовремено односе и на друге кориснике државног буџета, не сматрају нужно проблематичним. Она су наиме допуштена, према пракси СПЕУ уколико су образложена објективним и општим интересом, попут елиминације прекомерног државног дефицита и уколико се примењују изузетно и привременог су карактера. У том контексту, битно је истаћи да су ранија решења литванског закона и пракса њихове примене оцењена као проблематична и делом дискриминаторна управо зато што су последице инфлације

довеле до штетнијих последица по плате судија него по плате државних службеника, будући да су плате државних службеника накнадно порасле.

Примере добре праксе у погледу забране смањења плате судија представљају решења законских аката Босне и Херцеговине који регулишу питање плата судија и тужилаца. Реч је о раније помињаним законима који су донети на нивоу Босне и Херцеговине и на ентитетским нивоима. Ови закони уводе идентичан, добро одмерен корективни механизам којим се номинално одређени износи плата различитих категорија судија коригују тако да се омогући њихово прилагођавање изменама економских околности, тачније изменама просечне месечне нето плате у Босни и Херцеговини који је већ детаљно објашњен у оквиру претходног стандарда (члан 6 Закона о плаћама и другим накнадама судија и тужилаца у Федерацији Босне и Херцеговине, члан 6 Закона о платама и накнадама судија и јавних тужилаца у Републици Српској, члан 6 Закона о платама и другим накнадама у судским и тужилачким институцијама на нивоу Босне и Херцеговине и члан 5 Закона о платама и другим накнадама судија и тужилаца у Брчко дистрикту БиХ). Његова добра страна огледа се у томе што пружају појачану заштиту материјалном положају судија, те изричито не допуштају смањење плата судија када дође до смањење просечне зараде. С друге стране, ограничење решења раније навођена четири закона који се односе на плате судија са територије Босне и Херцеговине огледа се у томе што се забрана смањења односи искључиво на плате судија а не и износе њихових других накнада за рад. Истовремено, и ово нормативно решење садржи исти инхерентни недостатак као и претходно анализирано решење из законодавства Литваније, а које лежи у чињеници да просечна зарада може одступати од стварних трошкова живота.

Законодавство Северне Македоније не представља пример довољно добре праксе, у овом погледу, будући да у Закону о судовима Северне Македоније, као и закону којим се детаљније регулишу плате и накнаде судија, нема одредби којима би се изричито предвидела апсолутна забрана смањења плата судија. Ипак, Закон о судовима Северне Македоније садржи једну значајну одредбу, према којој се плата судије може смањити само по оним основима који су прописани тим законом (члан 60, став 3). Актуелна верзија датог закона за сада не предвиђа могућност смањивања плата судија осим у случају дисциплинске одговорности.

2. Постојање режима пензија за судије који обезбеђује да пензије буду што приближније износу њихове последње судијске плате

Према подацима за 2022. годину из упитника попуњених од стране одабраних држава за потребе извештавања СЕПЕЖ-у, следећих 15 држава имају посебне режиме пензија

за судије и тужиоце: Велика Британија има за судије (али не и за тужиоце), Јерменија, Белгија, Грузија, Немачка, Исланд, Летонија, Литванија, Молдавија, Пољска, Румунија, Словачка, Швајцарска, Украјина и Шкотска.

И поред постојања међународних и европских докумената који изричито предвиђају да захтев довољности и адекватности треба да се примењује и у погледу пензија судија, доступни међународни и европски документи, укључујући попуњене упитнике за потребе извештавања држава СЕПЕЖ-у не садрже посебна питања у вези са адекватношћу посебног режима за пензије. Иако се налази на податак да су пензије судија у многим држава југоисточне Европе високе, налази из ове упоредне анализе не потврђују такав закључак.

Најпре, постојање посебног режима за пензије судија у некој држави није само по себи гарант адекватности износа пензија које судије остварују. Уместо тога, налази се и на државе са добрим животним стандардом, попут Немачке, у којима се примена општег режима пензија показала довољном за остваривање стандарда адекватности пензија судија. Наиме, према подацима из 2022. године, просечна пензија судије у Немачкој износи 68 % од њихове плате (пензија у том проценту је мање-више предвиђена за све запослене у јавном сектору) док је раније износила 75%. С друге стране, то што поједине државе имају предвиђене посебне режиме, као што је то случај са Литванијом, нужно не имплицира да решења која она садржи јемче судијама достојанствен живот у пензији. На основу података из СЕПЕЖ упитника за 2022. годину, од осам држава које су обухваћене упоредноправном анализом у овом извештају, једино две (Литванија и Румунија) предвиђају посебне режиме за пензије судија, док преосталих шест држава (Грчка, Италија, Хрватска, Босна и Херцеговина, Северна Македонија и Црна Гора) не предвиђају никакве посебне режиме.

Посебан режим пензија за судије и тужиоце у Румунији заслужује посебну пажњу, будући да је реч о држави која је већ крајем 90-тих година увела значајне погодности у погледу пензија за судије (и тужиоце), које су са временом умањене али и даље у великој мери испуњавају захтеве који произилазе из европских и међународних стандарда у погледу адекватности пензије за судије. С друге стране, укупни износи пензија које примају судије у Литванији на основу посебног режима, чини се, у највећој мери не испуњавају захтеве који произилазе из међународних и европских стандарда.

У Румунији је крајем деведесетих био уведен посебан режим пензија за судије и тужиоце, који је временом почео да се примењује и на још неке од категорија лица, мада задржавајући најповољнија решења у погледу судија и тужилаца. Према почетном посебном режиму за пензије судија, износ њихове просечне месечне пензије је износио 3,918 евра 2019. године, док је исте године према општем режиму износ просечне

месечне пензије у Румунији износио 278 евра. Дакле, пензије судија су биле преко десет пута више у односу на просечну пензију у Румунији која се обрачунава по општем режиму за ту годину.

Прописи који су регулисали посебне пензије за судије (и тужиоце) разликовали се од општег режима за пензије у Румунији пре свега по томе што се у погледу одласка у пензију судија и тужилаца није захтевало навршавање одређених година живота уколико су испунили услов у погледу прописане дужине стажа у државној служби. Друга погодност која се односила на посебан режим за судије огледала се у томе што се основица за обрачун за пензије одређивала на основу бруто износа примања у последњем месецу пред одлазак у пензију или на основу на најбољих шест месеци у периоду од последњих) пет година пре пензионисања, док се према општем режиму обрачун пензија вршио на основу износа плата у току целокупног радног века.

Сходно решењима румунског Закона бр. 303 од 15. новембра 2022. године о положају судија и тужилаца (члан 211) ове погодности у погледу режима обрачуна пензија судија (и тужилаца) су у начелу остале скоро непромењене. Датим законом и даље се не предвиђа старосна граница за одлазак судија у пензију као неизоставан услов, већ се судија може пензионисати на лични захтев уколико је навршио најмање 25 година радног стажа у правосуђу. У погледу износа пензије предвиђа се да се она обрачунава у износу од 80% основице за обрачун, као и да се дата основица одређује на основу износа месечне бруто накнаде за рад, укључујући додатке коју је судија примио последњи месец пре одласка у пензију. Поменути закон из 2022, судије су могле, изузетно, већ са 20 година навршеног радног стажа да се пензионишу уколико су навршили 60 година старости уз умањење основице за обрачун пензија за 1% за сваку годину ненавршеног радног стажа до иницијално постављених 25 година стажа. Уколико се пензионишу након више од 25 година радног стажа у правосуђу, они остварују увећање основице за обрачун пензија у износу од 1% основице за обрачун. Румунски закон из 2022. године уноси још два додатна прецизирања значајна у погледу остваривања права на пензију судија која се накнадним изменама закона из 2023. године нису мењала. Прво се односи на пензионисане судије које остварују накнаду за рад по основу обављања друге делатности, а друго на случајеве разрешења судија. На првом месту, уколико до пензионисања судије дође услед тога што је навршио 65 година живота и 25 година рада у правосуђу, онда судија има право и на пензију обрачунату у пуном износу на претходно наведени начин, а уз то има право да остварује и накнаду за рад на основу обављања другог занимања. На другом месту, када судија или тужилац буду разрешени из разлога који се не могу приписати судији у одговорност, он такође прима пензију у пуном износу обрачунату на горе наведени начин.

Због буџетског дефицита, дошло је до делимичних измена румунског закона које су ступиле на снагу 1. јануара 2024. године у делу који се односи на остваривања права на пензију судија. И поред тога што усвојене измене иду у правцу ограничавања финансијских погодности за судије који остварују право на пензију, чини се да се њима не иде испод минимума предвиђеног кључним европским и међународним стандардима, као и да су добродошли додатни корективни механизми који се уводе у складу са приказаним стандардима.

Најпре, услови за пензионисање судија се пооштравају (став 1, члан 2011) те се захтева кумулативна испуњеност следећих услова: навршених 25 године (радног) стажа у правосуђу и навршених 60 година живота. Поред тога, износ пензије на коју судија има право се такође потенцијално умањује будући да се за обрачунску основицу не узимају елементи накнаде за рад који су остварени у последњем месецу пред одлазак у пензију, већ се узима просечна месечна накнада за рад остварена у току последњих 48 месеци пред пензионисање.

Слично претходном законском решењу, предвиђа се могућност ранијег одласка у пензију, уколико је судија остварио бар 20 година радног стажа уз навршених 60 година живота, али се у том случају износ основице за обрачун пензије умањује за 1% за сваку годину ранијег одласка у пензију у односу на прописаних 25 година стажа на пословима у правосуђу. Уводи се, при томе, корисно ограничење сходно којем нето износ месечне пензије за судије не може да премаши износ нето накнаде за рад коју је судија примио у последњем месецу пред одлазак у пензију. Коначно, измене румунског закона уводе добро решење сходно којем се предвиђа, у складу са европским стандардима, да се пензије судија аутоматски ажурирају сваке године узимајући у обзир просечну годишњу стопу инфлације обрачунату на дан 1. јануара за ту годину а према подацима надлежног националног завода за статистику. Изменама румунског закона из 2023. године свакако се и даље уважава посебност положаја судија. Међутим, и поред тога, недостају за сада подаци о ефектима примене измене закона, као и да ли се предвиђеним новинама о обрачуну основице за пензију судија заиста и омогућило испуњење стандарда довољности пензија за судије у Румунији. Такође, чини се да тумачење одредбе о услову навршавања радног стажа у правосуђу у погледу судија потенцијално ствара највеће тешкоће у примени, које је румунски законодавац покушао да отклони на тај начин је предвидео и прецизирао фазни режим њене примене.

У Литванији се посебан режим у погледу пензија судија примењује на судије опште и посебне надлежности, на судије Уставног суда, као и на судије које су именоване или изабране у међународне судове. Он је уведен Законом о државним пензијама за судије из 2003. године, који је био мењан више пута (2015, 2020, 2021. и 2022. године). Судије

остварују право на посебне пензије за судије независно од тога да ли испуњавају истовремено услове за пензију по основу социјалног осигурања који је уређена другим законом. Уколико испуњавају услове за обе пензије, они ова права кумулативно остварују. Иако се део пензије који остварују на основу Закона о државним пензијама за судије назива „допунским“ тај износ у пракси премашује износ пензије који остварују по основу социјалног осигурања.

Да би судије испуниле право на посебну пензију у складу са поменутиим законом, оне морају до тада најмање пет година да врше судијску функцију, да престану да раде као судије и да наврше године старости предвиђене за пензију по основу социјалног осигурања. Било је предвиђено у 2018. години да је за жене потребно да наврше 62 године и 4 месеца за одлазак у пензију, док је за мушкарце било предвиђено 63 године и осам месеци. Предвиђа се постепено подизање старосне границе као обавезног услова за одлазак у пензију сваке године тако да се у 2026. године достигне 65 година и за мушкарце и за жене, а дата старосна граница примењиваће се и као услов за остваривање посебне пензије за судије. Услов од пет година вршења судијске функције за одлазак у пензију може да се објасни тиме да се овај режим примењује и у погледу судија Уставног суда и међународних судова, где су мандати по правилу краћи. Изменама Закона о државним пензијама за судије из 2022. године предвиђено је право судије на посебну пензију и када није достигао старосну границу за пензионисање утврђену Законом о пензијама социјалног осигурања Републике Литваније уколико је разрешен дужности судије из здравствених разлога (уколико оболи од неизлечиве или друге дуготрајне болести која га спречава да обавља дужност судије). Оваква измена у складу је заговараним стандардом омогућавања достојанственог живота судијама. До обустављања исплате пензије која се остварује на основу Закона о државним пензијама за судије долази једино уколико је њен прималац осуђен на кривично дело или уколико почне да прима пензију из иностранства.

Даље, решења Закона о државним пензијама за судије су у складу са међународним стандардом у делу у којем предвиђају да се износ пензија прилагођава променама стопе инфлације. Приликом обрачуна износа посебне пензије за судије полази се од референтне плате која представља износ просечне плате судије коју је он остваривао у периоду од последњих пет година пре престанка судијске функције. Да би се обрачунао износ посебне пензије узима се у обзир проценат поменуте референтне плате (који варира од 10 % до 45% референтне плате и расте паралелно са порастом броја година проведених у вршењу судијске функције) као и маргинална стопа акумулације која представља проценат који се додаје за сваку додатну годину судијског стажа и износи 2 до 3%. Дакле, посебне пензије за судије, према споменутом закону, полазе од износа накнада за рад судија и обрачунавају се на основу фиксних обрачунских стопа које се

формирају на основу дужине вршења судијске функције. Према доступним подацима за 2017. годину, посебна пензија за судије се сходно поменутом закону у просеку обрачунавала у износу од 36,6% за жене и 32,3% за мушкарце, док кумулативно узета са другим делом пензије обрачунатим по основу социјалног осигурања она је у бруто износу износила 50% од просечне месечне накнаде коју за рад прима судија у последњих пет година пре одласка у пензију. Дакле, укупни износ пензије коју судије остварују у Литванији не испуњава стандард довољности, тачније стандард који предвиђа да пензија судија треба да буде што приближнија износу њихове последње судијске плате.

Најзад, занимљиво да је у последњих 20 година Уставни суд Литваније интервенисао два пута у погледу уставности Закона о државним пензијама за судије, што је довело до његових измена. Посебно је била значајна његова одлука из 2010. године у којој је утврдио да се тадашње одредбе Закона о пензијама за судије (некадашњи члан 6), којима се предвиђало да укупни износ судијске пензије који обухвата посебну пензију за судију и пензију на основу социјалног осигурања не сме да буде 1,5 пута већи од просечне зараде у држави, нису у складу са Уставом, будући да се такво ограничење износа пензије судија противило начелу независности судства, с обзиром на то да не узима у обзир специфичности судског система.

У погледу других анализираних држава које не предвиђају посебне пензије за судије потребно је издвојити решење из Закона о Високом судском и тужилачком савјету Босне и Херцеговине (саобразна решења постоје и у ентитским законима) сходно којем овај савјет има надлежност да именује додатне судије у свим судовима (осим Уставном суду) уз напомену да на места додатних судија могу бити именовани, између осталог, и пензионисане судије и тужиоци и да могу обављати посао додатног судије док не наврше 72 године. С друге стране, старосна граница за обавезан одлазак у пензију за судије и тужиоце је 70 година. Иако се институт додатних судија већ дуго примењује у Босни и Херцеговини као стратешки одговор на проблем великог броја нерешених предмета, његова примена је била продложна бројним критикама. И поред тога, једна од његових предности може се видети у томе што омогућава искусним судијама и тужиоцима да остварују додатне приходе уз пензију све док не наврше 72 године живота.

3. Одговарајућа накнада за рад јавних тужилаца као суштински гарант независности и самосталности тужилаштва

3.1. Накнаде за рад јавних тужилаца треба да буду упоредиве са нивоима накнада за рад судија:

У прилог близине и комплементарности улога судија и јавних тужилаца из којих произилази захтев у погледу упоредивости њихових накнада за рад наводимо да више од половине анализираних држава има јединствен закон којим се уређује истовремено накнада за рад тужилаца и судија, као што је то, на пример:

- хрватски Закон о плаћама и другим материјалним правима правосудних дужносника;
- у оквиру Босне и Херцеговине и њених ентитета усвојена су четири закона који истовремено регулишу материјални положај судија и тужилаца (Закон о платама и другим накнадама у судским и тужилачким институцијама на нивоу Босне и Херцеговине, Закон о плаћама и другим накнадама судија и тужилаца у Федерацији Босне и Херцеговине, Закон о платама и накнадама судија и јавних тужилаца у Републици Српској и Закон о платама и другим накнадама судија и тужилаца у Брчко дистрикту Босне и Херцеговине);
- румунски Закон бр. 303-2022 о положају судија и тужилаца; и
- грчки Закон о посебној платној скали за носиоце правосудних функција, кључно особље државног правног савета, форензичке лекаре и друге одредбе;
- Тренутно се у Црној Гори очекује завршетак израде нацрта Закона о зарадама и другим правима носилаца правосудних и уставносудских функција.

Ипак, битно је имати у виду да постојање једног закона у оквиру којег се регулишу питања накнада за рад и судија и тужилаца не имплицира нужно да су решења које ти закони садрже у погледу накнада увек упоредива. Тако, на пример, постоје извесна одступања у погледу режима накнада за рад судија и тужилаца у грчком и румунском праву и поред тога што су та питања регулисана у оквиру јединственог закона. Она се огледају пре свега у томе што нижи радни учинак утиче на плате судија, али не и на плате јавних тужилаца у Грчкој. Поред тога, плате судија и тужилаца највиших инстанци у Грчкој и Румунији нису идентичне (мада су упоредиве), док постоји истоветност плата судија и тужилаца нижих инстанци.

С друге стране, неке од анализираних држава и поред тога што немају јединствен закон који регулише накнаде за рад судија и тужилаца, као што је случај са Хрватском и Црном Гором, ипак садрже идентична (Хрватска) или скоро идентична (Црна Гора) решења у погледу начина обрачуна износа накнада за рад судија и тужилаца. За више детаља о упоредивости износа просечних месечних плата судија и тужилаца у европским

државама видети податке у Анексу 1. У извештају о владавини права у Литванији из 2024. године, као и Мишљењу КВЕТ из 2023. године указало се на то да је појава диспропорционалног јаза између износа накнада за рад судија и тужилаца, услед различитог садржаја и динамике измена закона који се односе на судије и тужиоце довела до озбиљних критика и претње по остваривање начела владавине права у Литванији. Наиме, док је повећање плата судија уведено новим Законом о накнадама за рад судија непосредно наступило (2023. године), одредбе о повећању накнада за рад тужилаца која су биле касније уведене тек накнадно усвојеним изменама Закона о јавном тужилаштву предвиђају фазну примену и повећање за тужиоце (2024. и 2025. године). Дакле одредбе о повећању плата тужилаца ће знатно касније ступити на снагу у односу на одредбе о повећању судијских плата у Литванији.² Коначно, битно је имати у виду да специфичност вршења тужилачке функције доводи до тога да се за тужиоце нужно предвиђају и неки додаци, као што је то, пре свега, накнада за приправност, која је инхерентна тужилачкој функцији али не и сваком судији. Тиме се, међутим, не доводи у питање испуњеност стандарда упоредивости њихових накнада за рад.

3.2. Сви елементи накнаде за рад јавних тужилаца, а не само њихова плата треба да буду прописани законом или другим правним актом

Основна правила система накнада за рад јавних тужилаца су у Хрватској, Босни и Херцеговини, Црној Гори, Северној Македонији, Литванији, Румунији, Грчкој и Италији су у начелу утврђена законом или другим правним актом, као што се и препоручује у међународним стандардима. Међутим, и поред тога што се стандард „одређености законом“ флексибилније примењује код тужилаца, подједнако је битно да основна правила система накнаде за рад тужилаца испуне захтеве у погледу објективности, одредивости и транспарентности свих елемената накнада за рад које примају.

Транспарентност је, међутим, угрожена тиме што су основна правила о накнадама за рад тужилаца често регулисана у више закона, а некада се њихово регулисање препушта и другим прописима. Као пример регулисања накнада за рад у два или више различитих закона на недовољно јасан начин могу да послуже решења из хрватског законодавства, где је недовољно јасно због чега се законодавац определио да неке од накнада уреди Законом о плаћама и другим материјалним правима правосудних дужносника, а друге Законом о државном одвјетништву³ уз нецелисходно навођење извесних истих накнада (као што су „накнада за одвојени живот“, „накнада трошкова превоза на посао и са посла“ и „накнада за службена путовања“) у оба закона. На сличне недостатке наилази

² 2024 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Lithuania, pp. 8-9.

³ Видети члан 103 Закона о државном одвјетништву и члан 8 Закона о плаћи и другим материјалним правима правосудних дужносника.

се и у црногорском праву, где се неке накнаде примењиве на тужиоце уређују Законом о зарадама запослених у јавном сектору, док се друге, специфичне накнаде и трошкови, попут трошкова превоза и станарине када тужилац врши функцију у тужалиштву које је удаљено 50 или више километра од места његовог боравишта или пребивалишта, регулишу Законом о државном тужилаштву. Даље, на предвидљивост и објективност у погледу прописивања накнада за рад негативно утиче и пракса присутна у неколико анализираних држава у којима се за обрачун плата тужилаца, а некад и других накнада за рад (нпр. у Црној Гори, Хрватској и Литванији) врши упућивање на одредбе других закона о зарадама у јавном сектору. Проблем је додатно наглашен када се вредност основне плате обрачунава на основу основице у погледу чијег обрачунавања закон (најчешће други а не правосудни закон) не прописује јасна, објективна и предвидљива правила. То је на пример случај у Републици Хрватској (хрватски Закон о плаћама у државној служби и јавним службама из 2023) и Црној Гори (црногорски Закон о зарадама запослених у јавном сектору, последње измене из 2019. године, члан 12) где се вредност основне плате обрачунава на основу основице, у погледу чијег утврђивања, закони не садржи довољно транспарентна, објективна и предвидљива мерила. Наиме, хрватски закон предвиђа да се основица уговора колективним уговором а у његовом одсуству се утврђује одлуком Влада Републике Хрватске, док се црногорским законом предвиђа да њу усваја Влада на предлог министарства а након преговора са репрезентативним синдикатима.

Захтеви у погледу предвидљивости, објективности и транспарентности правила којима се уређују накнаде за рад нису испуњени у потпуности у анализираним законодавствима, будући да је по правилу изостало регулисања основних мерила на основу којих ће обрачунавати износи датих накнада уз препуштање детаљнијег регулисања подзаконским актима. Пример недовољно транспарентног решења представља хрватски Закон о државном одвјетништву који нпр. предвиђа да услове за исплату накнаде за обављање послова дежурства прописује министар надлежан за послове правосуђа правилником. Дакле, овим решењем се овлашћује ресорни министар да одреди њен износ у складу са правилником који он сам доноси, без напомињања у тексту закона основних правила којима је потребно водити се приликом одређивања износа накнада за тужиоце (члан 103 Закона о државном одвјетништву Републике Хрватске). Подсетимо, иако УН смернице о улози јавних тужилаца из 1990. године предвиђају да правила о накнадама за рад тужилаца (за разлику од накнада за рад судија) могу да се регулишу и другим правним актима, а не искључиво законом, те је услов „одређености законом“ постављен флексибилније у погледу тужилаца, битно је да се избегне остављање могућности дискреционог одлучивања представницима извршне власти приликом утврђивања различитих елемената накнада за рад тужилаца.

Као примере праксе који садрже транспарентнија основна правила система накнада за рад наводимо решење Закона о платама јавних тужилаца Северне Македоније, којим се настоје побројати у једном законском тексту све основне елементе накнада за рад, док се руководиоцима државног тужилаштва (а не ресорном министру) препушта разрада датог режима. Повољна решења садрже и босанско и грчко законодавства у делу у којем босански закони (ентитетски, као и државни) и грчки закони (Закон о посебној платној скали за носиоце правосудних функција, кључно особље државног правног савета, форензичке лекаре и друге одредбе) када регулишу плате и друге накнаде и тужилаца такође настоје да поброје у једном законском тексту све основне елементе накнада за рад тужилаца (уз евентуално упућивање на одредбе других прописа када је то потребно ради додатне разраде и конкретизације датих решења). Заједничку карактеристику поменутих закона које наводимо као примере добре праксе са територије Босне и Херцеговине, Италије и Грчке представља то што је износ плата тужилаца одређен у самим законима у номиналном износу (без упућивања на основицу из других закона).

Седам анализираних система је у складу са стандардима Венецијанске комисије који предвиђају да ни један од елементата накнаде за рад тужилаца не треба да се заснива на оцени појединачаног радног учинка јавног тужиоца. С друге стране, Закон о платама јавних тужилаца Северне Македоније не испуњава у потпуности овај стандард, будући да предвиђа да се резултати постигнути у вршењу функције јавног тужиоца узимају у обзир приликом утврђивања износа плате јавног тужиоца (члан 4 овог закона).

Даље, у појединим државама, нпр. Румунији и Северној Македонији и даље постоје и додатне погодности које се додељују тужиоцима а које се, на пример, огледају у додељивању некретнине на коришћење или у успостављању права на накнаду закупа стана за тужиоца које имају право на службени стан, уколико тужиоцу није додељен такав стан. Оно што је значајно приметити јесте да су и ове финансијске погодности прописане законом, и у том смислу је остварен стандард транспарентности и предвидљивости, али не и препорука да је упутно избегавати погодности у нефинансијском облику, као и погодности у погледу којих нису довољно јасни услови за њихово остваривање.

3.3. Накнада за рад јавних тужилаца мора да буде довољна и у складу са значајем задатака које они обављају и достојанством њихове функције

О потреби за испуњавањем стандарда постизања довољне зараде говори то што је у већини анализираних држава у последњих неколико година дошло до:

- увећања плата тужилаца изменама закона (у Хрватској су повећани нпр. коефицијенти појединих категорија правосудних дужносника 2024. године, а 2025. је дошло до изједначавање основице тужилаца (као и судија) са основицом која се користи за обрачун плата на радним местима у државној служби и јавним службама);
- у Литванији је предвиђено фазно повећање плата тужилаца које је изазвало критике због тога што износи датог увећања нису у свему пратили степен и динамику повећања плата судија;
- у Румунији је дошло до повећања плата свих запослених у јавном сектору што се одражава и на пораст плата тужилаца;
- у Црној Гори се очекује усвајање измена закона који предвиђају повећање плата судија и тужилаца у износу од 30%.

Неки од анализираних правних система, нпр. Устав Грчке (члан 88), на први поглед, испуњавају стандард довољности накнаде и њене сразмерности достојанству професије и терету одговорности, и будући да садрже одговарајућу формулацију о неопходности да накнада за рад за тужиоца испуни захтев довољности.

Анализирани правни системи могу да се разврстају у две основне групе у погледу начина нормирања и испуњености овог стандарда, у зависности од тога да ли су елементи за обрачун плата у потпуности одређени правосудним законом (Грчка, Италија, Босна и Херцеговина и Северна Македонија) или су неки од елемената садржани у закону којим се регулише плата за цео јавни сектор (Хрватска, Румунија, Литванија и Црна Гора). Три државе из прве групе анализираних националних правних система (Грчка, Италија и Босна и Херцеговина) прописују плате тужилаца у номиналном износу. Предност таквих решења јесте транспарентност и следствено правна сигурност у погледу износа плата тужилаца будући да су дати износи прецизно одређени у једном закону а међусобно се разликују по износу у зависности од врсте и степена тужилаштва. Ипак, приступ одређивања плата у номиналним износима подстиче веома честе измена закона у циљу испуњења стандарда довољности као и прилагођавања економским кретањима. Илустративни пример таквих честих измена представља грчки закон којим је као основица за обрачун плате тужилаца одређена плата судије основног суда.

Од претходно наведена три национална решења, издвајамо као најцелисходнији приступ онај који је развијен у законским актима Босне и Херцеговине који регулишу питање плата тужилаца. Реч је законима који су донети на нивоу БиХ и на ентитетским нивоима. Ови закони уводе идентичан, добро одмерен корективни механизам којим се номинално одређени износи плата различитих категорија тужилаца коригују тако да се омогући њихово прилагођавање изменама економских и финансијских околности,

тачније изменама просечне месечне нето плате у Босни и Херцеговини. Овим законима се наиме предвиђа да се основна плата тужилаца неће повећати све док просечна месечна нето плата у Босни и Херцеговини не достигне или не пређе одређени прописани износ. Уколико до поменутог повећења месечне просечне плате ипак дође, основна месечна плата тужилаца се повећава почевши од следеће календарске године вршењем њеног годишњег кориговања за проценат повећања просечне месечне нето плате у Босни и Херцеговини (члан 6 Закона о платама и другим накнадама судија и тужилаца у Федерацији Босне и Херцеговине, члан 6 Закона о платама и накнадама судија и јавних тужилаца у Републици Српској, члан 6 Закона о платама и другим накнадама у судским и тужилачким институтцијама на нивоу Босне и Херцеговине и члан 5 Закона о платама и другим накнадама судија и тужилаца у Брчко дистрикту БиХ). Северна Македонија, која припада првој групи држава, будући да све елементе за обрачун плате нормира у једном Закону о платама јавних тужилаца, предвиђа нешто другачија решења, будући да законом прописује у номиналном износу основицу за обрачун плате која се примењује од децембра 2011. године и множи са прописаним коефицијентима.

Поред анализираних упоредних решења у којима су сви елементи за обрачун плате тужилаца садржани у једном закону, постоји и друга група, која обухвата оне правне системе у којима се основица, а понекад и коефицијенти за обрачун плата тужилаца одређују другим законима који се не односе искључиво на тужиоце већ и на јавни сектор у целини. У циљу обрачуна основне плате, у њима се основица за обрачун множи са различитим коефицијентима који су прописани за тужиоце различитих категорија. Дати коефицијенти су по правилу садржани у законима који регулишу положај тужилаца (Ливанија и Хрватска), а изузетно су и сами коефицијенти садржани у законима којима се регулишу плате свих запослених у јавном сектору (Црна Гора и Румунија). У овој групи се такође уочава заједнички недостатак који се огледа у недовољној предвидљивости и транспарентности плата тужилаца које се обрачунавају. Наиме, мерила за утврђивање основице у Црној Гори и Хрватској нису утврђена законом, већ се основица (у црногорском закону се назива обрачунска вредност коефицијента) утврђује сваке године од стране Владе а након учешћа представника репрезентативних синдиката у преговорима (у Црној Гори) а изузетно постоји и могућност да је Влада самостално утврди уколико се колективним уговором не уговори висина основице (Хрватска). Стога се не може закључити, у одсуству јасних законских мерила о утврђивању основице, да су плате тужилаца у Црној Гори и Хрватској везане за просечну зараду, трошкове живота или за неку другу референтну вредност. Слична је ситуација била и са литванским законодавством све до недавних измена из 2023. године којима је основица за обрачун основне плате изједначена са износом просечне плате. Дакле, за разлику од хрватског и

црногорског решења, може се закључити да се литвански законодавац определио за везивање плате тужилаца, али и плата појединих других категорија из јавног сектора за износ просечне месечне зараде у Литванији из 2022. године коју утврђује национално тело надлежно за послове статистике у Литванији уз обавезу преиспитивања (и прилагођавања по потреби) њеног износа сваке две године, уз могућа одступања. Истиче се да ново решење литванског законодавца којим се плата везује за просечну месечну зараду показује више слуха за економске промене, те да се њиме смањује политизација процеса обрачуна плата тужилаца и да као такво потпуније одражава постојеће европске стандарде.

Коначно, битно је имати у виду да измене хрватског закона из 2025. године којима је извршено изједначавање основице за обрачун плата тужилаца и судија са основицом за обрачун плата у државној служби и јавним службама иду у правцу везивања износа плате судија и тужилаца за плате виших државних службеника, као што се и препоручује од стране Венецијанске комисије. У прилог закључку да хрватско решење иде у правцу одређивање плате виших државних службеника као референтне вредности за одређивање плата тужилаца говори и то што се коефицијенти за тужиоце којима се множи поменута основица крећу у распону од 4,21 до 7,86, док се коефицијенти за обрачун плате радних места у државној служби и јавним службама одређују у распону од 1 до 4,8. То води закључку да су плате судија и тужилаца више од плата државних службеника.

Упоредна решења анализираних држава показују да се решења из закона донетих на територији Босне и Херцеговине могу сматрати примером добре праксе која истовремено омогућава транспарентност, флексибилност и уважавање просечне месечне зараде као референтне вредности. С друге стране, Република Хрватска представља пример државе у којој се настоји успоставити корелација између пораста плате тужилаца и плата виших државних службеника што представља добро решење, уколико се отклони уочена нетранспарентност мерила на основу којих се утврђује основица за обрачун плате тужилаца.

3.4. Немогућност смањења плате јавних тужилаца треба да се гаранутије посебном законском одредбом, као и да се осигура њено стварно повећање у складу са повећањем трошкова живота

Упоредноправна решења потврђују да међу анализираним државама постоје веома разнолика решења која укључују примере:

- држава који не испуњавају заговарани стандард у потпуности (Црна Гора);

- држава које предвиђају само делимичну забрану смањења основице за обрачун плата која се примењује на тужиоце као и на друге запослене у јавном сектору (Хрватска);
- држава које уводе потпуну забрану смањења износа основице која се примењује на све запослене у јавном сектору укључујући и тужиоце и када дође до смањења износа просечне зараде у земљи (Литванија);
- држава које уводе апсолутну забрану смањења износа плата судија и тужиоца када дође до смањења износа просечне зараде (Босна и Херцеговина);
- држава које прописују забрану умањења плата судија и тужилаца тј. магистрата у закону којим се регулише њихов положај, уколико умањење није извршено на основу одредаба тог закона (Румунија).

Претходно поменуто хрватско решење из Закона о плаћама у државној служби и јавним службама, дакле, садржи само делимичну забрану умањења основице за обрачун плате, будући да се предвиђа да уколико се висина основице за обрачун плате не уговори колективним уговором, утврђује се одлуком Владе у износу који не може бити нижи од износа последње уговорене основице. Овакво решење се свакако не може сматрати примером добре праксе којим се плате тужилаца штите од смањења њиховог реалног износа, будући да је остављена могућност умањења основице са којима се множе прописани коефицијенти.

Одредба литванског закона којима се предвиђа потпуна забрана смањења основне плате запослених у јавном сектору укључујући тужиоце представља бољи пример примене стандарда забране *de facto* смањења накнада за рад тужилаца, као и запослених у јавном сектору, уз ограду да, као и у случају судија, она обухвата само забрану смањења основице за обрачун плате, али не и забрану смањења врсте или износа других додатака и накнада на које тужиоци имају право. Литванске измене закона из 2023. године изједачавају износ основице за обрачун плате запослених у јавном сектору (укључујући и тужиоце) са просечном месечном зарадом из 2022. године. На тај начин, омогућава се прилагођавање основне плате запослених у јавном сектору (па и тужилаца) просечној заради у Литванији коју утврђује тело надлежно за послове статистике у литванској државној управи, уз обавезу прилагођавања њеног износа сваке две године. Уз то, законом је изричито прописано да се у случају прилагођавања износа основице она не сме обрачунати тако да буде нижа од претходно обрачунатог износа. Такво решење доприноси боље одмереним зарадама свих запослених у јавном сектору, па самим тим и финансијски повољнијем положају тужилаца, посебно због тога што се увео коректив законодавца сходно којем износ плате запослених у јавном сектору (укључујући тужиоце) не може да се обрачуна у износу који би био нижи од претходне године. Таква генерална и апсолутна забрана умањења

износа плата у јавном сектору представља добро решење, а закон једино пропушта да пружи гаранције у погледу тога да се надлежно државно тело за послове статистике руководи транспарентним мерилима приликом одређивања просечне месечне зараде док сама чињеница да је плата везана за просечну зараду, а не за трошкове живота, додатно релативизује успешност овог решења у испуњењу релевантног међународног стандарда.

Ипак, битно је имати у виду да су приказани европски и међународни стандарди постављени уже, те не захтевају нужно интервенисање у општи режим обрачуна зарада запослених у јавном сектору, већ се пре свега концентришу на увођење конкретне забране, којом би се спречила „могућност смањења накнада за рад које би биле усмерене посебно на тужиоце“, док се, дакле, умањења која се истовремено односе и на друге кориснике државног буџета, не сматрају нужно проблематичним. Она су наиме допуштена, према пракси СПЕУ, која се додуше односи на судије, уколико су образложена објективним и општим интересом, попут елиминације прекомерног државног дефицита и уколико се примењују изузетно и привременог су карактера.

Примере добре праксе у погледу забране смањења плате тужилаца представљају решења законских аката Босне и Херцеговине који регулишу питање плата судија и тужилаца. Реч је о раније помињаним законима који су донети на нивоу Босне и Херцеговине и на ентитетским нивоима. Ови закони уводе идентичан, добро одмерен корективни механизам којим се номинално одређени износи плата различитих категорија тужилаца коригују тако да се омогући њихово прилагођавање изменама економских околности, тачније изменама просечне месечне нето плате у Босни и Херцеговини који је већ детаљно објашњен у оквиру претходног стандарда (члан 6, Закона о плаћама и другим накнадама судија и тужилаца у Федерацији Босне и Херцеговине, члан 6 Закона о платама и накнадама судија и јавних тужилаца у Републици Српској, члан 6 Закона о платама и другим накнадама у судским и тужилачким институцијама на нивоу Босне и Херцеговине и члан 5 Закона о платама и другим накнадама судија и тужилаца у Брчко дистрикту БиХ). Његова добра страна огледа се у томе што пружа појачану заштиту материјалном положају тужилаца, те изричито не допушта смањење њихових плата када дође до смањење просечне зараде. С друге стране, ограничење решења раније поменути четири закона који се односе на плате тужилаца и судија са територије Босне и Херцеговине огледа се у томе што се забрана смањења односи искључиво на њихове плате, а не и износе њихових других накнада за рад.

Законодавство Северне Македоније не представља пример довољно добре праксе, у овом погледу, будући да у Закону о платама јавних тужилаца нема одредби којима би се изричито предвидела апсолутна забрана смањења плата тужилаца.

4. Постојање посебног режима пензија за јавне тужиоце које обезбеђују очување њиховог достојанства и материјалне независности

Као што је било истакнуто у делу упоредне анализе која се односи на посебне режиме пензија за судије, релативно мали број држава познаје оваква решења. Осим тога, једнако важи и опсервација да сама чињеница да у некој држави постоји посебан режим пензија за тужиоце, не имплицира нужно да решења која он садржи истовремено јемче јавним тужиоцима достојанствен живот у пензији. На основу података из СЕПЕЖ упитника за 2022. годину, од осам држава које су обухваћене упоредноправном анализом у овом извештају, једино две (Литванија и Румунија) предвиђају посебне режиме за пензије судија и тужилаца. У овом делу анализе нећемо се детаљније освртати на посебан пензијски режим у Румунији, с обзиром на то да судије и тужиоци у овој држави представљају јединствен корпус носилаца правосудних функција, те да се иста правила у погледу пензијског режима примењују и на судије и на тужиоце.

У правном систему Литваније, посебан режим пензија за тужиоце уведен је Законом о државним пензијама службеника Министарства унутрашњих послова, државне безбедности, националне гарде и тужилаштва Републике Литваније из 1994. године (у даљем тексту: Закон о државним пензијама), који је претрпео бројне измене и допуне.⁴ Овим законом је за литванске тужиоце уведен посебан систем државних пензија, чија решења су веома слична режиму који је на снази за судије, утолико што се ради о пензији која се исплаћује уз пензију из редовног режима пензијског и инвалидског осигурања, уз одређене разлике које се односе на дужину радног стажа и додатке по основу дужине радног стажа.

Тужиоци остварују право на посебне пензије ако испуњавају кумулативно два услова: да испуњавају истовремено услове за старосну пензију по основу социјалног осигурања који је уређена другим законом и да имају 20 или више година радног стажа у тужилаштву. Овај услов примењује се и на тужиоце који буду разрешени тужилачке функције из разлога који им се могу приписати у одговорност.

Решења Закона о државним пензијама за јавне тужиоце у Литванији су у складу са међународним стандардом у делу у којем предвиђају да се износ пензија прилагођава

⁴ <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalActEditions/TAR.EDDCB615126E?faces-redirect=true>.

променама стопе инфлације. Приликом обрачуна износа посебне пензије за тужиоце полази се од референтне плате, која представља износ најповољније просечне плате тужиоца коју је он остваривао током 12 узастопних месеци у периоду од последњих пет година пре престанка тужилачке функције, при чему у овај обрачун не улази плата коју је тужилац добијао ако је био именован за европског тужиоца. Ова плата укључује основну плату и додатак по основу минулог рада. За сваку годину стажа која се урачунава радни стаж додаје се следеће:

- 1) за период од прве до двадесете године радног стажа – 1 одсто плате наведене;
- 2) за период од двадесет прве до двадесет пете године стажа – 1,5 одсто плате;
- 3) за двадесет шесту и сваку наредну годину стажа који се урачунава у време стажа ради доделе пензије, – 1 одсто плате.

Као што се може приметити, правила о дужини стажа и начину обрачуна посебних пензија за тужиоце значајно се разликује од начина обрачуна пензија за судије. Прецизније, судије са много мање радног стажа у вршењу судијске функције могу да достигну виши износ ове државне пензије. Према наведеним подацима, тужилац за 20 година радног стажа може да достигне право на посебну пензију која је у износу од само 20% његове плате. Како би достигао 45% плате по овом посебном основу, тужилац би морао да ради у својој професији 43 године. Оно што је заједничка карактеристика посебних пензијских режима за судије и тужиоце јесте да се они примењују уз редован пензијски режим, тако да претходно наведени износи представљају пензију коју тужилац остварује уз пензију коју прима на основу редовног пензијског режима.

Доступни подаци не могу водити ка закључку да укупни износ пензије коју тужиоци остварују у Литванији испуњава стандард довољности, тачније стандард који предвиђа да пензија тужилаца треба да буде што приближнија износу њихове последње тужилачке плате.

АНАЛИЗА УСКЛАЂЕНОСТИ ЗАКОНОДАВСТВА СРБИЈЕ ЗА МЕЂУНАРОДНИМ СТАНДАРДИМА

1. Одговарајућа накнада за рад судије као суштински гарант судске независности

У правном систему Србије је питање плате судија регулисано непосредно законом, и начелно је формулисано у складу са релевантним међународним стандардима који указују на чињеницу да је накнада за рад судије суштинска гаранција његове независности.

Тако је чланом 5 Закона о судијама прописано:

- право судије да има плату и пензију у складу са достојанством судијске функције и одговорношћу судије;
- да износ плате и пензије представљају гарант независности судије и материјалне сигурности судије; и
- да се плата судије уређује Законом о судијама.

1.a) Сви елементи накнаде за рад судија, а не само њихова плата треба да буду прописани законом

У погледу међународног стандарда који налаже да сви елементи накнаде за рад судија, а не само њихова плата, треба да буду установљени законом, законодавство Србије није у складу са наведеним стандардом, и то у више аспеката.

Као прво, иако је Законом о судијама јасно предвиђено да се плата судије уређује Законом о судијама, члановима 41-47 Закона о судијама она је регулисана само делимично.

Конкретно, чланом 41 Закона о судијама, који носи рубрум „основна плата“, прописано је да са плата судије одређује на основу основне плате, те да се основна плата одређује множењем коефицијената за обрачун и исплату плата и са основицом за обрачун и исплату плата, а да се наведена основица утврђује Законом о буџету. На овај начин, Законом о судијама прописани су заправо само елементи основне плате судија, те метод њиховог обрачуна, док кључни део, а то је основица за обрачун и исплату плате, остаје

ван домета Закона о судијама, што се чини супротним норми члана 5 Закона о судијама. Уједно, иако се због чињенице да је основица прописана Законом о буџету начелно може тврдити да је испуњен стандард у погледу захтева да плата судије буде установљена законом, потребно је и сагледати чињеницу да се Закон о буџету усваја сваке године, те да стога из регулисања плате судије изостаје елеменат предвидивости, који је заправо и *ratio* наложеног стандарда прописивања плате судија законом.

Члановима 42 и 43 прописане су платне групе судија и припадајући коефицијенти за обрачун и исплату зарада. На овом месту се неће улазити детаљније у оправданост прописаних коефицијената, који су остали исти као и у претходној верзији закона и крећу се у износу од 2,5 за судије прекршајних судова до 6 за председника Врховног суда.

Као друго, релевантни међународни стандарди налажу да сви елементи накнаде за рад судија треба да буду прописани законом. У правном систему Србије то није случај.

Конкретније, Законом о судијама изричито су прописане следећи чиниоци који могу додатно утицати на основну плату судије:

- увећање по основу чињенице да судија врши функцију у суду у коме је непопуњено више од 10% судијских места или у коме је знатно повећан обим посла. Наведено увећање може се кретати у износу од 10% до 50%, сразмерно броју непопуњених места, односно обиму повећања посла. О самом проценту увећања одлучује Високи савет судства, али није познато какву методологију примењује приликом одлучивања о проценту повећања. Високи савет судства по службеној дужности води рачуна о променама у погледу попуњености броја судијских места и обиму посла. Као што се види, овде се не ради о сталном повећању основне плате, већ временски ограниченом повећању, које зависи од фактора на које судија не може да утиче, и који подлежу одређеном степену дискреционе оцене Високог савета судства.

- увећање по основу чињенице да судија поступа у предмету кривичног дела са елементом организованог криминала и ратног злочина. Основна плата судије може се у овом случају увећати до 100%. И у овом случају, о проценту увећања одлучује Високи савет судства. По свему судећи, ради се о увећању којим се иде за тиме да се препозна додатна одговорност коју у поступању имају судије које суде у нарочито одговорним предметима организованог криминала и ратних злочина, што је у складу и са стандардом према коме плата судије треба да одговара његовој одговорности али и ризицима са којима се суочавају. На потребу да се изложено препозна приликом одређивања плата указује специјални извештај УН за независност судија и адвоката.

- увећање по основу чињенице да је судија председник суда или да је заменик преседника суда. Проценсти увећања прописани су самим законом и нису предмет одлуке Високог савета судства.

Законом о судијама такође је прописано и да судија има право на:

- накнаду плате за време одсуствовања са рада у случају прописаном законом или другим прописом,
- накнаду трошкова у случају прописаном законом или другим прописом,
- накнаду за неискоришћени годишњи одмор.

Прописано је да судија остварује све ове накнаде најмање под истим условима и у истом обиму права као и остали запослени у суду. На овај начин, Закон о судијама извршио је упућивање на Закон о раду (у погледу могућих категорија накнада плате), Закон о платама државних службеника и намештеника и Посебан колективни уговор за државне органе.

Оно што је нарочито проблематично са становишта релевантих међународних стандарда јесте чињеница да је значајан део не само врста накнада за време одсуствовања са рада, већ и обим ових накнада, прописан одредбама Посебног колективног уговора за државне органе, у чијем преговарању судије нису учествовале нити могу учествовати, што је противно међународном стандарду који налаже да судије имају право да учествују у расправама у вези са променама закона и других прописа који се односе на њихову накнаду за рад. Као посебно проблематична са становишта међународних стандарда који се односе на накнаде судија јавља се чињеница да је у Посебан колективни уговор за државне органе унета одредба којом се изричито прописују она права које судије уживају а која су детаљније регулисана овим колективним уговором. Услед тога, остаје нејасно да ли и на који начин судије остварују друга своја права која су зајемчена Законом о раду, као што су увећање зараде по основу рада на рад празника који су нерадни дани, као и по основу прековременог рада.

У односу на државне службенике, ови додаци прописани су Законом о платама државних службеника и намештеника (додатак за време проведено у радном односу, додатак на рад ноћу, додатак за који није радни дан, додатак за додатно оптерећење на раду, додатак за прековремени рад, додатак за приправност). Законом је такође прописано међусобни однос додатака (када једни друге искључују).

Истим законом прописане су и накнаде за рад државних службеника и то:

- накнада плате у висини основне плате за време годишњег одмора и плаћеног одсуства, као и у случају да државни службеник није радио на дан празника који није радни дан или ако се одазвао на војну вежбу или позив државног органа (члан 32);
- накнада плате у случају болести или повреде (привремена спреченост за рад до 30 дана: 65% основне плате за месец у коме је одсуствовао због болести или повреде ван рад, односно 100% основне плате за месец у коме је одсуствовао због професионалне болести или повреде на раду). Ова накнада не може бити нижа од минималне зараде (члан 33);
- накнада плате нераспоређеном државном службенику (65% основне плате за претходни месец) (члан 34);
- накнада плате због привременог удаљења са рада (50% основне плате за претходни месец у случају дисциплинског поступка, или по прописима о раду у случају притвора) (члан 35);
- накнада плате док је на породичном одсуству или одсуству ради неге детета или другог лица, према општим прописима о раду (члан 36);
- накнада трошкова за долазак на рад и одлазак са рада, за време које је провео на службеном путу у земљи или иностранству, за смештај и исхрану док ради и борави на терену и на накнаду трошкова који су изазвани привременим или трајним премештајем у друго место рада, у складу са уредбом Владе (члан 37).
- отпремнина по истеку два месеца откад је државни службеник постао нераспоређен и при одласку у пензију . Висина отпремнина се прописује уредбом Владе.

Осим чињенице да судији не може престати судијска функција због тога што није распоређен у други суд, све остале накнаде плате и трошкова примењиве су и на судије, са изузетком додатка за додатно оптерећење на раду, будући да је увећање плате по овом основу регулисано кроз могућност увећања основне плате одредбама Закона о судијама. Ипак, са становишта међународних стандарда, нарочито захтев за транспарентности и добрих упоредних пракси, целисходније би било да су све ове накнаде прописане у једном закону.

У прилог томе иде и чињеница да је на судије (као и на тужиоце) проширена примена одређеног дела Посебног колективног уговора за државне органе, а којима се утврђена и друга примања државних службеника и намештеника (члан 39 Закона о платама државних службеника и намештеника).

Према подацима изнетим на састанку са Високим саветом судства, ове накнаде и додатна примања се у пракси обрачунавају и исплаћују судијама.

У складу са чланом 2, став 3. наведеног Посебног колективног уговора то су:

- право на плаћено одсуство
- право на неплаћено одсуство
- право на солидарну помоћ
- право на јубиларну награду
- право на новогодишњи поклон
- право на минули рад и дужину годишњег одмора у износу од 0,4% по години
- право на накнаду плате због привременог одсуства са рада у вези са епидемијом COVID-19.

Наведеним начином регулисања, кроз већи број закона и колективним уговором у чијем преговарању судије не могу да учествују, значајно се одступа од наведеног међународног стандарда, као и од његовог суштинског захтева – да плате судија треба да буду регулисане на транспарентан и предвидив начин.

Надаље, међународни стандарди нарочито указују на то да накнада за рад судије може бити опредељена и чиниоцима као што су дужина радног стажа судије, те да је целисходно да се као упоредива референтна вредност узму просечне плате виших државних службеника. У овом делу анализе осврнућемо се само на први чинилац, док ћемо се питањем односа накнаде за рад судија и виших државних службеника нешто детаљније посветити у наредном одељку.

Као што је напоменуто нешто раније у тексту, Закон о платама државних службеника и намештеника, који се посредно примењује на судије, те Посебни колективни уговор за државне органе, по основу једне, у најмању руку неуобичајне одредбе, предвиђају могућност увећања плате судије по основу минулог рада, то јест, по основу временаведеног у радном односу. Овим актом, наведени додатак на основу плату прописан је у износу у висини од 0.4% основне плате за сваку навршену годину рада у државном органу, органу аутономне покрајине, односно органу локалне самоуправе, или код послодавца од кога је орган преузео надлежности. Већ на овај начин направљена је, као и у случају државних службеника и намештеника, значајна разлика између судија који су именовани на функцију након рада у суду (на пример, као приправници и сарадници) и судија који су претходно радили код неког другог послодавца. Наведено увећање такође је задржано на нивоу који је гарантован Законом о раду (члан 108 Закона о раду). Ипак, оно што истиче у овом начину регулисања је, са становишта анализираних добрих упоредних пракси, прилично низак проценат повећања по наведеном основу. У случају

на пример, Грчке, проценти повећања плате судија по основу одређеног броја година на раду су значајно виши, док у случају Италије, постоји повећање плате у трогодишњем периоду које служи томе да се износи плата у одређеној мери ускладе са трошковима живота, те да се уваже године проведене на раду на одговорној функцији каква је судијска.

1.6) Накнада за рад мора да буде довољна и сразмерна достојанству професије и терету одговорности

Као што је раније истакнуто, Закон о судијама садржи начелну прокламацију која је у складу са наведеним стандардом. Детаљније испитивање садржине наведеног међународног стандарда, међутим, јасно указује на неопходност тога да накнада за рад судије буде таква да заштити судију од корупције, да гарантује одређени животни стандард, те да мора да буде довољно висока у односу на просечну зараду.

У том контексту, приликом сагледавања упоредноправних решења, сагледан је и однос између накнада за рад судија и просечних плата, како су оне пријављене за потребе СЕПЕЖ извештаја, који је дат у Анексу бр. 1.

Према обрачуну ауторки, у 2025. години, уз коришћење основице прописане Законом о буџету и коефицијената прописаних Законом о судијама, основна месечна нето плата судије прекршајног суда, без додатака по основу минулог рада, износи 137157,725 динара. Основна плата судије основног суда износи 164589,27 динара. Основна месечна плата судије Врховног суда износи 274315,45 динара. Према подацима Републичког завода за статистику, просечна нето зарада у марту 2025. године износила је 108013 динара. На основу тога, однос између нето основне плате судије прекршајног суда и просечне плате у Републици је 1: 1,2, а између нето основне плате судије основног суда и просечне плате је 1: 1,52. Увећања по основу минулог рада свакако могу додатно увећати овај однос у корист судије, али не значајно – на пример, судија са 20 година радног стажа у правосуђу, који је и даље судија основног суда, има увећање основне плате од 8%.

Основано се може поставити питање да ли овакав однос између просечне зараде и основне плате судије испуњава услов да дугорочно штити судију од непримерених спољних утицаја.

Према међународним стандардима, као друга референтна вредност за одређивање плате судија могу се узети плате виших државних службеника.

За потребе ове анализе, сагледаћемо плате виших судијских сарадника и судских саветника, као и плате лица у трећој групи положаја (помоћник министра). Иако се у случају помоћника министра ради о положају а не о извршилачком радном месту, сматрамо да је су положајна места, која су иначе у науци и пракси службеничког права, обухваћена појмом „*senior civil servant*“ обухваћена и појмом „*higher civil servant*“. Додатно, сматрамо да је због начина избора на судијску функцију, чињенице да се ради о функцији а не о радном месту, те релативно високо постављених услова за именовање у погледу стеченог образовања, целисходно поредити судије и лица на положају помоћника министра. У погледу судских саветника, сматрамо ово поређење целисходним будући да се ради о релативно високој категорији државних службеника, који раде заједно са судијама, те да је стога поређење њихових плата нарочито илустративно.

Према Закону о платама државних службеника, звање судског саветника се уподобљава звању вишег саветника, а звање вишег судијског сарадника се уподобљава звању самосталног саветника.

Имајући у виду одредбе Закона о буџету и њиме одређене основнице, те коефицијенте одређене Законом о платама државних службеника, основне плате наведених категорија државних службеника у 2025. години су следеће:

Трећи платни разред (помоћник министра): основица 31.157,85, коефицијент 7.11. Основна плата: 221,532.

Судски саветник: основица 31.157,85, платна група VI, платни разред 1-8, коефицијент 3.96 – 5.57. Најнижа основна плата: 123385,09 динара. Највиша основна плата: 173549,22. Ово звање је уподобљено звању вишег саветника.

Виши судијски сарадник: основица 31.157,85, платна група VII, платни разред 1-8, коефицијент 3,16 – 4,45. Најнижа основна плата: 98458,8 динара, највиша основна плата: 138652,43 динара. Ово звање је уподобљено звању самосталног саветника.

На основу наведене кратке анализе, може се закључити следеће:

1. плата судије прекршајног суда на почетку каријере (услов: 2 године радног искуства после положеног правосудног испита) и плата вишег судијског сарадника (услов: 2 године радног искуства после положеног правосудног испита) на почетку каријере су у односу 1:1.39. Плата вишег судијског сарадника који је напредовао до највишег платног разреда виша је од плате прекршајног судије на почетку каријере.

2. плата судије прекршајног суда на почетку каријере (услов: 2 године радног искуства после положеног правосудног испита) и плата судског саветника (услов: шест година радног искуства после положеног правосудног испита) су у односу 1:1,1.

3. плата судије основног суда на почетку каријере (услов: 3 године радног искуства после положеног правосудног испита) и плата вишег судијског сарадника (услов: 2 године радног искуства после положеног правосудног испита) на почетку каријере су у односу 1:1.6.

3. плата судије основног суда на почетку каријере (услов: 2 године радног искуства после положеног правосудног испита) и плата судског саветника (услов: шест година радног искуства после положеног правосудног испита) су у односу 1:1,33.

4. Плата судије прекршајног суда на почетку каријере мања је од плате помоћника министра. Однос између ове две плате је 1: 1,6 у корист плате помоћника министра.

5. Плата судије основног суда на почетку каријере је мања од плате помоћника министра. Однос између ове две плате је 1:1,35 у корист плате помоћника министра.

Као што се може приметити, плате судија као изабраних лица која обављају посао са високим степеном одговорности, ниже су од плата помоћника министра. Однос између плата судија прекршајних и основних судова, којих има највише међу судијама (према подацима из Годишњег извештаја о раду судова у Републици Србији за 2024. годину, број попуњених судијских места је 468 за судије прекршајних судова и 1254 за судије основних судова. То представља укупан број од 1722 судије, или 65% од укупног броја судија у Србији) и плата виших судијских сарадника и судских саветника није значајан, и питање је да ли увећање плате судије по основу минулог рада може пратити увећање плате судијских помоћника, као и државних службеника у звању са којим су наведена звања уподобљена.

Имајући све наведено у виду, наведени стандард се не може сматрати испуњеним.

1.в) Немогућност смањења плате судије треба да се гарантује посебном законском одредбом, као и да се осигура њено стварно повећање у складу са повећањем трошкова живота

У правном систему Србије не постоји посебна законска одредба којом би се се гарантовало да плате судија не могу бити смањене. Иако су коефицијенти за израчунавање основне плате судија прописани Законом о судијама, основица за

израчунавање основне плате судија прописује се Законом о буџету, који се усваја сваке године. У том погледу, законодавство Србије није у складу са релеватним међународним стандардима, будући да се ова основица може смањити у зависности од стања фискаса, те отуда не испуњава услов предвидљивости.

Оно што се јавља као додатно проблематично јесте одредба Закона о буџету према којој се основице плате које се односе на судије исплаћују тако што се 70% основице исплаћује из општих прихода и примања буџета а 30% из прихода остварених по основу наплате судских такси које припадају правносудним органима. У случају смањеног обима прихода по основу наплате судских такси, плате се исплаћују до 30% по основу прихода од наплате судских такси, а преостали део из општих прихода и примања буџета, али тек након писане сагласности министра надлежног за послове финансија. На овај начин, исплата плата судија стављена је у домен дискреционог одлучивања министра финансија, а примање плате судија условљено стопом и успешношћу наплате судских такси.

Иако у међународним стандардима а нарочито у пракси СПЕУ постоји начелно разумевање за ситуације у којима држава, у циљу фискалне консолидације, умањује зараде свим запосленима у јавном сектору, укључујући и судије и тужиоце, мора се истаћи да би постојање јасне гаранције тога да плате судија не могу бити смањене, а нарочито да не могу бити смањене уколико се плате или основице не смањују остатку јавног сектора, била неопходна како би законодавство Србије испунило наведене међународне стандарде. Уједно, имајући у виду постојећу законску норму којом се упућује на примену прописа који се односе на државне службенике и намештенике, упитном са становишта међународних стандарда се мора посматрати и пракса према којој судије (а и тужиоци) нису обухваћени општим повећањем зарада у јавном сектору. На заштиту начела забране дискриминације позивала су се успешно струковна удружења у Литванији и другим државама чланицама СЕ у ситуацијама када је дошло до диспропорционалног јаза у износима накнада за рад коју су остваривали судије и тужиоци или судије и државни службеници.

Законодавство Србије није у складу са међународним стандардима ни у погледу захтева да се плате судија повећавају у складу са повећањем трошкова живота, нити да су мерила за повећања плата одређена на транспарентан, предвидљив и објективан начин. Наиме, методологија према којој се у Закону о буџету обрачунава основица која служи за обрачун и исплату плате судија није позната ни судијама ни Високом савету судства, а основано се може поставити питање у којој мери је она усклађена са растом трошкова живота.

2. Постојање режима пензија за судије који обезбеђује да пензије буду што приближније износу њихове последње судијске плате

На самом почетку, потребно је подсетити да наведени међународни стандард у упоредним прописима и пракси готово ни у једној држави није формално остварен. Тачније, закони држава које су биле предмет упоредноправне анализе не садрже посебне гаранције које би обезбедиле приближан однос пензије судије и његове последње судске плате. Изузетак у том погледу представља Румунија, чијим законом је изричито прописано да магистрати (дакле судије и тужиоци) имају право на пензију која представља 80% износа који се обрачунава на основу бруто износа основне плате и додатака и накнаде за рад који су примали током последњих 48 месеци свог рада (Закон о судијама и тужиоцима Румуније, члан 211).

Србија у том погледу не представља изузетак. Пензије судија у Србији нису предмет посебног пензијског режима, нити у погледу обрачуна година стажа са увећаним трајањем, нити у погледу додатних одредби које се односе на обрачун личног коефицијента. Ипак, потребно је нагласити да Закон о пензијском и инвалидском осигурању препознаје посебне категорије осигураника, односно осигуранике чији се стаж рачуна са увећаним трајањем, при чему и неке од ових категорија имају право на увећање пензије од 20%. Ради се о полицијским службеницима који раде на посебно сложеним пословима или пословима на којима се стаж рачуна са увећаним трајањем, запосленима у Министарству спољних послова који раде на пословима на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем, припадницима БИА, ВБА и ВОО, али и судијама и тужиоцима који поступају у предметима организованог криминала и ратних злочина, овлашћеним службеним лицима Пореске полиције и професионалним војним лицима. Док судије и тужиоци који поступају у наведеним категоријама нарочито сложених предмета имају право на рачунање радног стажа са увећаним трајањем, на њих се не примењује одредба о увећању пензије обрачунате по општим правилима за додатних 20%. За разлику од судија и тужилаца, припадници војске, полиције, БИА, ВБА и ВОО имају право на ово увећање (члан 79 Закона о пензијском и инвалидском осигурању). Дакле, јасно је да у правном систему Србије постоји релативно широк круг лица који су обухваћени посебним пензијским режимом за које се чини да представљају бројнију категорију од судија и тужилаца. У том контексту, увођење судија (и тужилаца) као посебне категорије осигураника у контексту прописа којима се регулише пензијско осигурање не би представљало значајно одступање од постојећег режима. Са друге стране, чињеница да судије и тужиоци нису тренутно препознати као посебна категорија осигураника у правном систему Србије није у складу са релевантним европским

стандардима, односно не води ка испуњењу прокламације о материјалном положају судија као гаранту њихове независности.

У погледу односа између последње плате судије и његове пензије, можемо се позивати само на незваничне податке који су засновани на искуствима појединих судија, а који говоре о томе да се пензије судија обрачунавају у износима од око 55% њихове последње плате. Овај податак треба узети са резервом, нарочито с обзиром на чињеницу да износи пензија зависе од износа плата које је лице примало током свог радног стажа. Ипак, ради се о податку који указује на немалу разлику између последње плате судије и његове пензије, који је у значајној мери подржан и нешто детаљнијим подацима који су добијени за тужиоце, о којима ће бити речи више у оквиру сагледавања примене у Србији стандарда који се односи на пензије тужилаца.

3.Одговарајућа накнада за рад јавних тужилаца као суштински гарант независности и самосталности тужилаштва

У праву Србије, Законом о јавном тужилаштву препознато је да је накнада за рад јавних тужилаца важан гарант самосталности тужилаштва. Тако је чланом 55. овог закона изричито прописано право носиоца јавнотужилачке функције на плату и пензију у складу са достојанством и одговорношћу ове функције. Надаље, ставом 2. овог члана појашњава се да носилац јавнотужилачке функције има право на плату и пензију које су довољне да обезбеде његову самосталност и материјалну сигурност. Коначно, ставом 3 овог члана је прописано да се плата носиоца јавнотужилачке функције уређује Законом о јавном тужилаштву.

3.1. Накнаде за рад јавних тужилаца треба да буду упоредиве са нивоима накнада за рад судија

У овом погледу законодавство Србије садржи правила којима се обезбеђује упоредивост ових накнада, које ће бити објашњене касније у тексту, а чија је кључна одлика да основица за израчунавање и исплату плате судије представља основицу за израчунавање и исплату плате носиоца јавнотужилачке функције.

Законом о јавном тужилаштву прописана је такође и еквиваленција основних плата главног јавног тужиоца и председника суда оне надлежности пред којим тај главни тужилац поступа. Другим речима, оно увећање зараде које је зајемчено председницима судова, а везано је за број судија у одређеном суду, према наведеној законској одредби

се примењује и на тужиоце. Иако је на овај начин начелно постигнута еквиваленција између плате председника суда и главног тужиоца, ова мера се не чини довољно транспарентном. Слично томе, Високи савет тужилаштва је указао да исплаћује и половину овог процента увећања првим заменицима главног јавног тужиоца, по аналогији са увећањем зараде заменика председника суда.

3.2. Сви елементи накнаде за рад јавних тужилаца, а не само њихова плата треба да буду прописани законом или другим правним актом

Као што је раније истакнуто, Законом о јавном тужилаштву начелно је прописано да се плата носиоца јавнотужилачке функције уређује тим законом. Међутим, као што је то случај и код судија, овим законом прописани су изричито само основна плата и начин обрачуна основне плате? Једнако као што је то случај са судијама, Законом о јавном тужилаштву прописано је да носилац јавнотужилачке функције има право на накнаду плате за време одсуствовања са рада и на накнаду трошкова у случајевима прописаним законом, као и право на накнаду за неискоришћени годишњи одмор, најмање под истим условима и у истом обиму права као и остали запослени у јавном тужилаштву. Последично, и на тужиоце се примењују одредбе Закона о платама државних службеника и намештеника, али и одредбе Посебног колективног уговора за државне органе, о којима је било више речи у делу анализе која се односи на судије, те се овде неће понављати.

У погледу основне плате, законом је прописано да се основна плата јавног тужиоца одређује множењем основице, за коју је законом прописано да је једнака основици судије, и коефицијента, који се одређује према платним групама. Према Закону, тужиоци су сврстани у пет платних група, а коефицијенти за ове платне групе крећу се у распону од 3 до 6, и уподобљени су коефицијентима судија.

Примена Посебног колективног уговора на јавне тужиоце произлази из истог члана овог уговора као што је то случај са судијама. Ипак, информације које су добијене од Високог савета тужилаштва указују и на неке разлике у погледу начина на који се одредбе овог Посебног колективног уговора примењују у јавним тужилаштвима.

Наиме, осим оних права који су изричито побројана у делу анализе која се односи на судије, из одговора на упитник који су експерти послали Високом савету тужилаштва произлази и да се тужиоцима обрачунавају и следеће накнаде, које нису изричито поменуте у његовом члану 2. Ради се о следећим члановима и додацима наведеног колективног уговора:

- члан 38, којим се регулише додатак за додатно оптерећење на раду
- члан 39, којим се регулише додатак за прековремени рад
- члан 40, којим се регулише додатак за приправност
- чланови 42-43, којим се регулишу накнаде трошкова у случају смрти носица јавнотужилачке функције или члана његове породице
- члан 47 којим се регулише накнада трошкова за долазак и одлазак са рада
- члан 48, којим се регулише накнада трошкова за исхрану у току рада и регрес за коришћење годишњег одмора члан годишња награда
- члан 50, којим се регулише годишња награда.

По свему судећи, примена наведених чланова произилази из примене одредби Закона о платама државних службеника и намештеника на тужиоце, те се сходно томе, примењују и оне одредбе посебног колективног уговора у којима се ове накнаде и додаци детаљније уређују.

Иако су међународни стандарди флексибилнији у погледу захтева да сви елементи накнаде за рад јавних тужилаца треба да буду прописани законом, чињеница да су неки од важних елемената, као што је то додатак за прековремени рад и додатак за приправност, који се изричито помињу у документима KBET, прописани законом који се превасходно односи на државне службенике а не на носиоце јавнотужилачких функција, представља решење које није оптимално.

Слично као што је то случај са судијама, у односу на тужиоце Закон прописује могућност увећања основне плате јавног тужиоца, али само у случају да је у јавном тужилаштву непопуњено више од 10% јавнотужилачких места. Одлуку о томе доноси Високи савет тужилаштва, а проценат повећања, који се креће у распону од 10% до 50%, мора бити сразмеран броју непопуњених места.

Према подацима добијеним од Високог савета тужилаштва, основна плата укупно 706 јавних тужилаца је била увећана по овом основу (према подацима за јануар 2024. године). Ако се узме у обзир чињеница да према Одлуци о броју јавних тужилаца у тужилаштвима, у Србији тренутно има систематизованих 870 јавнотужилачких места, види се да највећи број тужилаца има увећање по овом основу (81%), при чему нам у тренутку писања ове анализе није познато тачно колико тужилаца је изабрано на функцију. Последишно, може се закључити да је ово увећање правило, а не изузетак.

3.3. Накнада за рад јавних тужилаца мора да буде довољна и у складу са значајем задатака које они обављају и достојанством њихове функције

У погледу онога што је речено раније у анализи у вези са испуњеношћу међународног стандарда према коме накнада за рад јавних тужилаца мора да буде довољна и у складу са значајем њиховог посла и функције, важи исто што је речено и за судије, уз напомену да су јавнотужилачке функције сврстане у групеу којима не постоји пандан судији прекршајног суда, који у систему плата судије има најнижу плату.

Такође, чињеница да изузетно висок проценат тужилаца има плату која је увећана услед непопуњености јавнотужилачких места, ставља јавне тужиоце у нешто повољнији положај него што је то случај са највећим бројем судија.

3.4. Немогућност смањења плате јавних тужилаца треба да се гарантује посебном законском одредбом, као и да се осигура њено стварно повећање у складу са повећањем трошкова живота

У Закону о јавном тужилаштву не постоје посебне гаранције у погледу немогућности смањења плате јавног тужиоца, нити у погледу њеног стварног повећања у складу са повећањем трошкова живота. У том погледу важе исти налази као и за судије.

4. Постојање посебног режима пензија за јавне тужиоце које обезбеђују очување њиховог достојанства и материјалне независности

Иако је Законом о јавном тужилаштву пензија препозната као важан део гаранција самосталности тужиоца и одраз достојанства и одговорности јавнотужилачке функције, у законодавству Србије не постоји посебан правни режим пензија за јавне тужиоце, осим за тужиоце који поступају у предметима организованог криминала и ратних злочина, као што је већ истакнуто у делу анализе која се односи на судије.

У погледу односа између последње плате тужиоца и његове пензије, као илустративни се могу користити незванични подаци који су добијени на основу односа плата и пензија обрачунатих на подручју Апелационог јавног тужилаштва у Крагујевцу. Иако се ради о подацима који су незванични, они свакако пружају значајан увид у (не)сразмеру која постоји између пензија тужилаца и њихових последњих плата. Као нарочито занимљива истиче се чињеница да је однос између последњих плата и пензије тужилаца основног јавног тужилаштва повољнији него исти однос када је обрачунат за тужиоце

апелационог јавног тужилаштва. Осим тога, примећене су и значајне разлике између обрачунатих пензија тужилаца из истог јавног тужилаштва, за које је истакнуто да се пре свегамогу оправдати дужином радног стажа у правосудним органима и последично платом која је по правилу виша од просечне плате. Незванични подаци су следећи:

Функција	Износ плате приликом одласка у пензију (у РСД)	Износ пензије (у РСД)	Однос између плате и пензије (у процентима)
Тужилац Апелационог јавног тужилаштва	251.000,00	155.000,00	61.75 %
Тужилац Апелационог јавног тужилаштва	230.000,00	145.000,00	63.04 %
Тужилац Вишег јавног тужилаштва	213.000,00	143.800,00	67.51
Тужилац Вишег јавног тужилаштва	202.000,00	128.500	63.61 %
Тужилац Основног јавног тужилаштва	199.000,00	140.000,00	70.35 %
Тужилац Основног јавног тужилаштва	170.000,00	104.000,00	61.17 %

На основу наведених незваничних података може се такође видети да је у појединим случајевима обрачуната пензија тужиоца вишег јавног тужилаштва нижа од пензије тужиоца основног јавног тужилаштва, што се, као што је истакнуто раније, приписује дугачком радном стажу у правосудним институцијама.

ПРЕПОРУКЕ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ПРАВНОГ ОКВИРА У СРБИЈИ

С обзиром на то да су анализа међународних стандарда, упоредна анализа и критичка анализа правног оквира Србије показале значајне сличности између режима који се односи на материјални положај судија и тужилаца, то ће препоруке за унапређење правног система Србије бити формулисане тако да се истовремено односе и на питање плата, додатака и накнада за рад и судија и тужилаца. Тамо где је то потребно или целисходно, биће посебно формулисане препоруке које се односе на унапређења правног оквира који се односи само на судије или само на тужиоце. При изради препорука настојао се следити заговарани међународни стандард сходно којем режими у погледу накнада за рад судија и тужилаца треба да буду упоредиви у што већој мери, а изузетке је потребно рестриктивно примењивати само када специфичности њихове функције то захтевају.

1. ПОТРЕБНО ЈЕ СВЕ ЕЛЕМЕНТЕ ПЛАТЕ СУДИЈА КАО И СВЕ ДОДАТКЕ, НАКНАДЕ И ОСТАЛА ПРИМАЊА, РЕГУЛИСАТИ У ИСТОМ ЗАКОНУ. НА ИСТИ НАЧИН ТРЕБА РЕГУЛИСАТИ И ПЛАТЕ, ДОДАТКЕ, НАКНАДЕ И ОСТАЛА ПРИМАЊА ТУЖИЛАЦА

Како би се правни оквир Србије приближио међународним стандардима, а нарочито захтевима да сви елементи плате судија и тужилаца, као и сви додаци, накнаде и остала примања буду регулисани законом, те захтевом предвидљивости и транспарентности, корисно је угледати се на све присутније упоредне праксе (нарочито у региону) и размотрити могућност регулисања ових питања једним законом који би уређивао питања плата и других накнада за рад судија и тужилаца.

Алтернативно, могуће је приступити паралелним изменама и допунама Закона о судијама и Закона о јавном тужилаштву, или усвајању два посебна закона о платама судија и о платама јавних тужилаца.

На овај начин би се превазишао проблем идентификован у постојећем националном правном оквиру, а који се огледа у томе да се у релевантним (правосудним) законима којима се регулише, између осталог, материјални положај судија и тужилаца, упућује на примену другог закона а којим се по правилу регулише материјални положај запослених у јавном сектору. Штавише, предложеним приступом би се превазишла и крајње

неуобичајена пракса која се тренутно примњује у Републици Србији, а сходно којој се посебном одредбом колективног уговора који се примењује у државним органима проширује примена одређених одредби овог уговора и на судије и тужиоце, иако они о њима не могу преговарати. Да подсетимо, у међународним стандардима се указује на значај укључености представника судија и тужилаца приликом израде прописа који се непосредно односе на њихов положај.

Из анализираних упоредних пракси не може се јасно издвојити један у целости препоручљив модел за Србију, нарочито с обзиром на чињеницу да у неким од анализираних система судије и јавни тужиоци представљају јединствени корпус носилаца правосудних функција (магистрата). У прилог регулисању ових питања у два одвојена закона говори пракса Северне Македоније, али и карактеристике правосудног организационог система Србије, који се огледа у постојању два правосудна савета (ипак, подсећамо и на пример Хрватске где постоје два различита правосудна савета за судије и за тужиоце, али су плате регулисане јединственим законом). Са друге стране, у прилог јединственом регулисању може се узети и међународни стандард који налаже упоредивост између плата судија и тужилаца, те чињеница да је у важећем правном оквиру Србије успостављена доследна упоредивост основице, коефицијената, накнада за рад и других примања судија и тужилаца.

Без обзира на то да ли ће ова питања бити регулисана једним законом или двама законима, потребно је пажљиво анализирати све тренутно прописане додатке, накнаде и друга примања и обезбедити да не долази до њиховог преклапања и дуплирања, нарочито у случајевима када Закон о судијама и Закон о јавном тужилаштву већ прописују неке могућности увећања зараде (нпр. у случају непопуњених места у суду или тужилаштву, увећање основне зараде уведено због повећаног обима посла или непопуњених места (иза чега стоји претпоставка да услед тога постоји повећан обим посла), не би се смело исплаћивати истовремено са додатком за повећани обим посла, и слично).

У међувремену, могуће је неке од недоследности које су уочене у пракси, а које се односе на различите начине обрачуна појединих додатака у различитим тужилаштвима (и судовима), а које програм Искра нужно не препознаје, решити усвајањем инструкција за обрачун које би се усвојиле на нивоу Високог савета тужилаштва (и по потреби Високог савета судства).

У будућим решењима треба да се, сходно приказаним међународним стандардима, избегне решење према коме радни учинак утиче на износ накнаде за рад судија и тужилаца, те да се настоји да се основна правила и услови за остваривање појединих накнада пропишу у оба случаја законом да би се укинула могућност постојања

накнада за рад које су базиране на дискреционом одлучивању, као и да би се постигла одредивост и објективност у погледу критеријума на основу којих се остварују различите врсте накнада за рад. Истовремено, напомињемо да је оправдано да се подзаконским актима прописују начини односно детаљнија правила у погледу обрачуна тих накнада. Битно је да извршна власт не буде укључена у доношење тих правила, већ правосудни савети.

2. ОСНОВИЦА ЗА ОБРАЧУН ОСНОВНЕ ПЛАТЕ СУДИЈА И ТУЖИЛАЦА ТРЕБА ДА БУДЕ ПРОПИСАНА ЗАКОНОМ НА НАЧИН КОЈИ НЕ ПОДРАЗУМЕВА ЊЕНУ ИЗМЕНУ НА ГОДИШЊЕМ НИВОУ НА ОСНОВУ ОДЛУКА ИЗВРШНЕ И ЗАКОНОДАВНЕ ВЛАСТИ КОЈЕ НИСУ ЗАСНОВАНЕ НА ОБЈЕКТИВНИМ И ТРАНСПАРЕНТНИМ КРИТЕРИЈУМИМА

Постојеће решење према коме се основица за обрачун основне плате судија и тужилаца прописује сваке године Законом о буџету, који предлаже Влада а усваја Народна скупштина, није у складу са захтевом предвидивости, објективности и транспарентности плата судија и тужилаца.

Упоредно законодавство познаје неколико различитих модела на основу којих се основица за обрачун плате или сама плата могу регулисати, а који су у већој мери усклађени са релевантним међународним стандардом него што је то случај са нормативним оквиром Србије. Једно од могућих решења које се може размотрити у Србији јесте везивање основице за обрачун и исплату плате судија и тужилаца за нето или бруто просечну зараду. У претходним анализама материјалног положаја судија указано је већ на потенцијалне потешкоће које овакво регулисање може произвести с обзиром на чињеницу да се подаци о просечној годишњој заради сазнају тек по истеку године, а док се буџет планира у августу и према одредбама Закона о буџету усваја до 1. новембра текуће године за следећу годину. Ипак, сматрамо да је потребно размотрити и овај предлог и начине на који се он може операционализовати како би се одговорило на идентификоване проблеме.

Друга могућност јесте прописивање износа основице у самом закону у номиналном износу, уз истовремено прописивање механизма који обезбеђују њено усклађивање са кретањима просечне месечне зараде у РС или других објективних параметара (индексација).

У одсуству закона у правном систему Србије којим би се прописивала јединствена основица за обрачун плата у јавном сектору, у овом тренутку се не може предложити везивање основице за обрачун и исплату плата судија и тужилаца за основице које се примењују на више државне службенике односно на лица на положајима, јер ни такво

нормирање не би испунило захтеве предвидивости и транспарентности. Ипак, на овом месту потребно је подсетити на међународни стандард којим се заговара да плате судија и тужилаца буду упоредиве са наведеним платама виших државних службеника односно лица на положајима. Сprovedена анализа правног оквира РС је показала да су основне плате судија прекршајног и основног суда ниже од плата предвиђених за трећу платну групу (помоћник министра) што је противно изложеним међународним стандардима.

3. РАЗМОТРИТИ МОГУЋНОСТ УВЕЋАЊА ДОДАТКА ПО ОСНОВУ МИНУЛОГ РАДА

Упоредноправна решења показују да у појединим државама увећање накнаде за рад по овом основу представља важну гаранцију независности судија и тужилаца. На примерима правног оквира Грчке и Италије се види да је увећање зараде по овом основу значајно и да се њиме пред судије не поставља императив избора у виши суд како би се остварило приметно повећање плате. Штавише, у правном систему Грчке повећање зараде се везује за испуњавање услова за избор у виши суд, које наступа и ако тренутно у том суду нема слободних судијских места. Постојеће решење у Србији, где је увећање основне зараде по основу минулог рада нормирано на нивоу увећања зајемченог свим запосленима у складу са Законом о раду, *de facto* пенализује искусне судије које поступају у судовима са значајним обимом рада и са којима грађани најчешће долазе у непосредни контакт, те сматрамо целисходним да се сагледа и наведена могућност.

4. НЕОПХОДНО ЈЕ ЗАКОНОМ ПРОПИСАТИ ЗАБРАНУ СМАЊЕЊА ПЛАТА СУДИЈА И ТУЖИЛАЦА

У правном оквиру Србије ова важна гаранција независности судија и самосталности тужилаца није препозната. Отуда се као неопходна намеће потреба за уношењем овакве забране у законодавни оквир Србије.

У упоредним решењима овакве забране прописане су или у посебном закону којим се регулишу плате судија и тужилаца или у законима којима се регулишу превасходно други елементи положаја судија и тужилаца. Забране су прописане или начелно, или кроз одредбе којима се онемогућава смањење основице за обрачун исплату која је везана за, на пример, просечне нето плате у тој држави.

Другим речима, осим начелне забране умањења плата судијама и тужиоцима, уколико се усвоји решење којим би основица за обрачун плате судија и тужилаца била везана за просечну зараду у Републици Србији, указујемо да би било неопходно у закон инкорпорисати решење према којем се дата основица не смањује у односу на претходну годину чак ни у случају смањења износа просечне зараде у држави. Примери прописа Босне и Херцеговине у том погледу могу послужити као добра инспирација.

Истовремено, напомињемо да би усвајање решења којим би се поставиле горње границе износа накнада за рад судија тако да не могу да прелазе одређени однос са просечном зарадом било у супротности са стандардима независности судске власти о чему је већ било речи у анализи.

Изложене препоруке усмерене на испуњавање стандарда „адекватности“ накнада за рад судија и тужилаца треба да буду примењене на начин да им омогуће да остварују накнаде за рад које су довољне да им гарантују одговарајући животни стандард, како они не би били подстакнути да зарађују додатни приход на непримерен начин.

5. РАЗМОТРИТИ УВОЂЕЊЕ ПОСЕБНОГ РЕЖИМА ПЕНЗИЈА ЗА СУДИЈЕ И ЈАВНЕ ТУЖИОЦЕ КОЈИМ СЕ ОБЕЗБЕЂУЈЕ ОЧУВАЊЕ ЊИХОВОГ ДОСТОЈАНСТВА И МАТЕРИЈАЛНЕ НЕЗАВИСНОСТИ

Упркос прокламацији, пензије судија и тужилаца у Србији, са изузетком оних који поступају у предметима организованог криминала и ратних злочина, подлежу општем пензијском режиму.

Иако се не може тврдити да постоји богата упоредна пракса увођења посебних пензијских режима за судије и јавне тужиоце, у том погледу потребно је учинити одређене напомене. Као прво, плате судија и тужилаца у неким од правних система који су били предмет анализе, за разлику од решења у Републици Србији, су начелно више пута веће од просечне зараде. Достојанство судија и јавних тужилаца након што испуне услове за старосну пензију стога у датим државама произлази из плата које се користе за обрачун пензија, а које су значајно више од просечних. Дакле, у тој групи држава стандард довољности пензија судија и тужилаца је остварен и без успостављања посебних режима пензија имајући у виду висок животни стандард који карактерише ове државе. Као друго, непосредна примена наведеног захтева у погледу довољности пензија судија и тужилаца кроз одговарајућу законску норму идентификована је у Румунији, и њен циљ је додатно јачање положаја судија и јавних тужилаца и постављање још једне бране корупцији. Као треће, у правном оквиру РС већ су препознате посебне категорије лица које имају повлашћен положај приликом обрачуна пензије, те успостављање посебног пензијског режима за судије и тужиоце не би представљало значајан искорак из постојећег система.

Неформални подаци показују да износи пензије судија и тужилаца у Србији, у најбољем случају, досежу 70% последње плате, при чему је овакав однос условљен изузетно дугачким радним стажом у правосудним органима Републике Србије, и примењен је код тужилаца у основном јавном тужилаштву. Однос између последње плате и пензије, на пример, тужиоца апелационог јавног тужилаштва је нижи, и креће се у распону од 61,75% - 63,04%. Иако се ради о износу који је номинално виши од износа пензије

тужиоца основног јавног тужилаштва, процентуална разлика између плате и пензије је већа за тужиоце виших јавних тужилаштава. Национална решења о односу између износа плате и пензије носилаца правосудних функција су посебно проблематична уколико се сагледају у контексту тога да су њихове плате у еврима ниже у односу на износе из других законодавстава анализираних у овом извештају.

Постоји више начина на које је могуће приступити достизању међународног стандарда којим се обезбеђује очување њиховог достојанства и материјалне независности. У погледу начина на који се ово питање може конкретизовати, упућујемо на пример на одговарајући румунски закон, којим се судијама и тужиоцима јамчи пензија која се обрачунава у износу од 80% бруто износа плата и додатака на плату које су примали у последњих 48 месеци рада на правосудној функцији. Наведена гаранција важи за лица која су провела најмање 20 година вршећи правосудну функцију, а чак и када се узму у обзир умањења пензија која су прописана у случају да су нека лица провела мање времена на судијској или тужилачкој функцији, овај пензијски режим остаје повољнији од стандардног. Јасно је да увођење посебног пензијског режима за судије и тужиоце захтева нешто детаљније регулисање, нарочито у оним ситуацијама када судија или тужилац престану да врше судијску или јавнотужилачку функцију пре одласка у пензију, било по ком основу, за шта такође постоје примери у упоредним праксама Румуније и појединим другим државама приказаним у анализи. Док у Румунији имају право на једну пензију у складу са посебним режимом која им омогућава остваривање поменутог међународног стандарда, у Литванији се законодавац определио за други приступ предвиђајући право судија и тужилаца на кумулативно остваривање више пензија. Наиме, судије и тужиоци остварују посебну пензију по посебном режиму уз пензију коју добијају по основу општег режима за сва запослена лица, дакле посебна пензија представља вид својеврсног додатка на пензију. Било би упутно размотрити оба изложена модела приликом даљих измена прописа РС како би се утврдило који приступ је комплементарнији националном правном оквиру. Питање посебног пензијског режима целисходно би било регулисати истим законом којим би биле регулисане и плате, додаци, накнаде и остала примања судија и тужилаца.

Коначно, имајућу у виду стални изазов са којим се сусреће правосудни систем Србије, а то је непопуњеност судијских и тужилачких места, упућујемо на правни оквир Босне и Херцеговине којим је прописана могућност да судије и тужиоци који су у пензији, до навршене 72. године живота, могу обављати функцију додатног судије. Поред тога, закони Босне и Херцеговине постављају прилично високо старосну границу за обавезно пензионисање судија – навршење 70 година. С обзиром на то да у правном систему Србије судије и тужиоци у пензији већ неретко обављају неке потребне улоге у овом систему, предлажемо да се изврши анализа потреба за успостављањем механизма

Суфинансира
Европска унија



ЕВРОПСКА УНИЈА

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Суфинансира и спроводи
Савет Европе

додатног судије (и тужиоца). Иако су присутне критике начина на који је институт додатног судије регулисан у региону, сматрамо да би његовим пажљивијом применом могло да се бар делимично допринесе решљавању недовољно адекватног материјалног положаја пензионисах судија и тужилаца у Републици Србији.

Анекс 1: Табеларни преглед износа плата судија и тужилаца

У овом Анексу дат је табеларни преглед износа основних плата судија и тужилаца на почетку каријере и на највишим функцијама у одабраним државама које су биле предмет упоредне анализе и њиховог односа са просечним зарадама у тим државама. Подаци су преузети из упитника које су званичници тих држава попуњавали за потребе СЕПЕЖ извештавања са стањем 2022. године. У међувремену је могло доћи до измена наведених износа и односа. Из упитника није познато на који су начин обрачунате наведене накнаде за рад, тачније, који да ли су у њих урачунати и додаци на које судије и тужиоци имају право.

Држава	Годишња просечна зарада (брuto, у ЕУР)	Годишња плата судије (брuto, у ЕУР)		Однос између плате судије и просечне зараде		Годишња плата јавног тужиоца (брuto, у ЕУР)		Однос између плате тужиоца и просечне зараде	
		Судија на почетку каријере	Судија на највишој функцији	Судија на почетку каријере	Судија на највишим функцијама	Јавни тужилац на почетку каријере	Јавни тужилац на највишој функцији	Јавни тужилац на почетку каријере	Јавни тужилац на највишим функцијама
Босна и Херцеговина	9056	25383	44404	1: 2,8	1: 4,9	25383	44404	1: 2,8	1: 4,9
Грчка*	М: 19234 Ж: 15947	31710	96037	М: 1: 1,65 Ж: 1:1,99	М: 1:4,99 Ж: 1: 6,02	31710	87247	М: : 1: 1,65 Ж: 1:1,99	М: 1:4,54 Ж: 1: 5,45
Италија	31233	56263	187296	1:1,8	1: 5,99	56263	187296	1:1,8	1: 5,99
Литванија	17143	36267	49698	1.2,11	1: 2, 89	29357	47038	1: 1,71	1: 2, 74
Северна Македонија	8214	16700	22687	1: 2,03	1: 2,76	17319	22120	1: 2,10	1:2,69

* Грчка је у СЕПЕЖ упитнику доставила податке о просечној годишњој заради мушкараца (М) и жена (Ж). Због тога су наведени износи и израчунати односи и за плате жена и за плате мушкараца.

Суфинансира
Европска унија



Суфинансира и спроводи
Савет Европе

Србија	8471	16277	29788	1:1,92	1:3,51	18961	28801	1:2,24	1: 3,39
Хрватска	14681	27878	53447	1:1,89	1:3,64	27878	53447	1:1,89	1:3,64
Црна Гора	9396	18233	43364	1: 1,94	1: 4,62	18360	31356	1: 1,95	1:3,33

Црвеном бојом и подебљано су обојени они највећи резултати односа између плата судија и тужилаца почетника и судија на највишим функцијама са просечном зарадом, а само подебљани су резултати за Србију.