

IZMENE USTAVA U OBLASTI PRAVOSUDNIH SAVETA

Princip podele vlasti na izvršnu, zakonodavnu i sudsku, predstavlja jedan od osnova na kojima su izgrađene moderne države. Tri grane vlasti funkcionišu na osnovu podele vlasti u državi, koja pretpostavlja da one deluju na principima ravnoteže i međusobne kontrole. Sudska vlast je uvek nezavisna od ostalih grana vlasti.¹ Ovo proističe iz njene specifičnosti – pravosuđe je naime kontrolni mehanizam rada druge dve grane vlasti. Nezavisnost i samostalnost nosilaca pravosudnih funkcija mora da podrazumeva i odvojenost od drugih centara vlasti u državi, kako bi oni mogli da deluju prema pravu i u skladu sa vladavinom prava, lišeni pritisaka i drugih nedozvoljenih uticaja.

Vesna Rakić Vodinelić navodi preduslove za političku nezavisnost sudija i sudstva: „(1) pravno definisanje suda kao samostalne i nezavisne državne institucije; (2) zasnovanost suda i suđenja na aktima najvišeg ranga; (3) institucionalna nezavisnost sudije, pod kojom se najpre podrazumeva nezavisnost od političkih grana državne vlasti ali i od moćnih pojedinaca i društvenih grupa; (4) personalna nezavisnost sudije (koja najviše zavisi od zakonskog uređenja načina sticanja i gubitka položaja i od stalnosti sudijske funkcije, a postiže se presudnim uticajem uloge sudske vlasti u postupku sticanja i gubitka sudijskog položaja); (5) donošenje meritorne odluke u razumnom roku, na osnovu pravičnog i javnog raspravljanja; (6) nepristrasnost (koja se postiže ustanovom izuzeća i pravilima o sprečavanju sukoba interesa); (7) pojavni izgled nezavisnosti suda i sudije; (8) način određivanja sudije u konkretnoj pravnoj stvari (pravo na slučajnog, odnosno „prirodnog“ sudiju).“² Kao što se vidi, jedan od preduslova nezavisnog funkcionisanja sudstva jeste i način sticanja i gubitka sudijske funkcije. Otuda mnoge zemlje poznaju sistem izbora sudija, kao i ostalih nosilaca pravosudnih funkcija, od strane nezavisnih organa sačinjenih upravo od predstavnika nosilaca pravosudnih funkcija – u pitanju su takozvani pravosudni saveti.³

U Srbiji postoje dva pravosudna saveta – Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca. Oni su uspostavljeni Ustavom Republike Srbije i posebnim zakonima – Zakonom o Visokom savetu sudstva⁴ i Zakonom o državnom veću tužilaca⁵.

Prema važećem ustavnom rešenju sudije bira Narodna skupština Republike Srbije, na predlog Visokog saveta sudstva, ukoliko se sudije biraju prvi put na tu funkciju. Ovaj mandat sudija traje tri godine i nakon toga Visoki savet sudstva ih bira na stalnu funkciju, koja može prestati samo u izuzetnim slučajevima propisanim Zakonom o sudijama⁶. Visoki savet sudstva dakle ima značajne ingerencije kada je reč o izboru sudija i na taj način predstavlja jedan od ključnih aktera obezbeđivanja i zaštite nezavisnosti rada sudija. Prema članu 153. Ustava, Visoki savet sudstva je nezavisan i samostalan organ

¹Tako podelu vlasti uređuje i Ustav Republike Srbije (Službeni glasnik 98/2006), u članu 4.

²V. Rakić Vodinelić *et alia*, *Reforma pravosuđa u Srbiji 2008-2012*, Beograd, 2012, str. 19.

³Važnost postojanja pravosudnih saveta za nezavisnost sudstva naročito je istaknuta u *Preporuci Komiteta ministara Saveta Evrope R(94)12 o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija*.

⁴Službeni glasnik RS, brojevi 116/2008, 101/2010, 88/2011 i 106/2015.

⁵Službeni glasnik RS, brojevi 116/2008, 101/2010, 88/2011 i 106/2015.

⁶Član 147. Ustava RS.

⁷Službeni glasnik RS, broj Službeni glasnik RS, brojevi 116/2008, 58/2009 - odluka US, 104/2009, 101/2010, 8/2012 - odluka US, 121/2012, 124/2012 - odluka US, 101/2013, 111/2014 - odluka US, 117/2014, 40/2015, 63/2015 - odluka US, 106/2015 i 63/2016 - odluka US.

koji obezbeđuje i garantuje nezavisnost i samostalnost sudova i sudija. U sastav Visokog saveta sudstva ulaze predsednik Vrhovnog kasacionog suda, ministar nadležan za pravosuđe i predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine, kao članovi po položaju i osam izbornih članova koje bira Narodna skupština. Izborne članove čine šest sudija sa stalnom sudijskom funkcijom, od kojih je jedan sa teritorije autonomnih pokrajina, i dva ugledna i istaknuta pravnika sa najmanje 15 godina iskustva u struci, od kojih je jedan advokat, a drugi profesor pravnog fakulteta. Predsednici sudova ne mogu biti izborni članovi Visokog saveta sudstva. Mandat članova Visokog saveta sudstva traje pet godina, osim za članove po položaju. Članovi po položaju su, prema Zakonu o Visokom savetu sudstva, članovi Saveta su predsednik Vrhovnog kasacionog suda, ministar nadležan za pravosuđe i predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine, kao članovi po položaju i osam izbornih članova koje bira Narodna skupština, u skladu sa ovim zakonom.⁸ Izborni članovi Saveta iz reda sudija biraju se iz sledećih sudova: jedan iz Vrhovnog kasacionog suda, Privrednog apelacionog suda i Upravnog suda; jedan iz apelacionih sudova; jedan iz viših i privrednih sudova; dva iz osnovnih sudova, prekršajnih sudova i Višeg prekršajnog suda; jedan iz sudova sa teritorije autonomnih pokrajina.⁹ Sudije biraju kandidate za Savet na osnovu slobodnog, opšteg, jednakog i neposrednog izbornog prava, tajnim glasanjem.¹⁰ Ovlašćeni predlagatelj za izbornog člana Saveta iz reda advokata je Advokatska komora Srbije. Kandidate za izbornog člana Saveta iz reda profesora pravnog fakulteta predlaže zajednička sednica dekana pravnih fakulteta u Republici Srbiji.¹¹

Kritika postojećeg sistema ogleda se pre svega u činjenici da sudije u prvi mandat bira Narodna skupština. Ovo je protivno načelu podela vlasti, tim pre što se u podeli vlasti pravosuđe mora tretirati kao potpuno razdvojeno i nezavisno od bilo kog upliva drugih grana vlasti. Predlog je da sve sudije bira Visoki savet sudstva, bez obzira na to da li se biraju u prvi mandat ili na stalnu funkciju. Takođe, sastav Visokog saveta sudstva je problematičan, jer iako većinu čine sudije (sedam od 11 članova) čak šest sudija-članova bira Narodna skupština na predlog Visokog saveta sudstva (samo je predsednik Vrhovnog kasacionog suda član po funkciji koju obavlja). Na ovaj način se vrši upliv ne samo zakonodavne vlasti, koja je prisutna preko izbora članova i predsednika odbora nadležnog za pravosuđe, nego i izvršne vlasti, preko ministra nadležnog za pravosuđe. Prisustvo, čak i manjinsko, predstavnika zakonodavne i izvršne vlasti, može rezultirati ne samo formalnim uticajem na odluke koje Visoki savet sudstva donosi, već i faktičkim stvaranjem pritiska na članove iz redova sudija, što je potvrđeno i u periodu reizbora (opšteg izbora) sudija 2009. godine i svim potonjim događajima koji su nakon toga usledili, a koji su ozbiljno doveli u pitanje nezavisnost sudijske funkcije.¹²

Slična rešenja primenjena su i na Državno veće tužilaca. Javnog tužioca bira Narodna skupština, na predlog Vlade. Mandat javnog tužioca traje šest godina i može biti ponovo biran. Narodna skupština, na predlog Državnog veća tužilaca, bira za zamenika javnog tužioca lice koje se prvi put bira na ovu funkciju, na tri godine. Po isteku tog prvog mandata, Državno veće tužilaca bira zamenike javnih tužilaca za trajno obavljanje funkcije, u istom ili drugom javnom tužilaštvu.¹³ Ovde je dakle upliv izvršne vlasti još drastičnije izražen, budući da je Vlada Republike Srbije ovlašćeni predlagatelj javnih tužilaca, a uloga Državnog veća tužilaca je umanjena u odnosu na istu nadležnost Visokog saveta sudstva u odnosu na predlaganje i izbor sudija. Državno veće tužilaca je definisano kao samostalan organ koji obezbeđuje i garantuje samostalnost javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca u skladu sa Ustavom. Ono ima 11

⁸Član 5. stav 2. Zakona o visokom savetu sudstva.

⁹*Ibidem*, član 22.

¹⁰*Ibidem*, član 24. stav 1.

¹¹*Ibidem*, član 20. stavovi 4. i 5.

¹²Videti: V. Rakić Vodinelić *et alia*, *op.cit.*

¹³Član 159. Ustava Republike Srbije.

članova, kao i Visoki savet sudstva i u njegov sastav ulaze Republički javni tužilac, ministar nadležan za pravosuđe i predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine, kao članovi po položaju i osam izbornih članova koje bira Narodna skupština, u skladu sa zakonom. Izborne članove čine šest javnih tužilaca ili zamenika javnih tužilaca sa stalnom funkcijom, od kojih je jedan sa teritorije autonomnih pokrajina, i dva ugledna i istaknuta pravnika sa najmanje 15 godina iskustva u struci, od kojih je jedan advokat, a drugi profesor pravnog fakulteta.¹⁴ Sastav je dakle veoma sličan onome koji je predviđen za Visoki savet sudstva. Sličan je i način izbora članova iz redova javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, koje biraju njihove kolege javni tužioci i zamenici javnih tužilaca na direktnim izborima, a prema određenom ključu u odnosu na vrstu javnog tužilaštva: jedan iz Republičkog javnog tužilaštva; jedan iz apelacionih tužilaštava, Tužilaštva za organizovani kriminal i Tužilaštva za ratne zločine; jedan iz viših tužilaštava; dva iz osnovnih tužilaštava; jedan iz javnih tužilaštava sa teritorije autonomne pokrajine.¹⁵ Pobednike izbora Državno veće tužilaca predlaže Narodnoj skupštini, koja ih zvanično bira.¹⁶ Identični su pri tome i nedostaci, odnosno problemi u odnosu na nezavisno funkcionisanje Državnog veća tužilaca: i pored nominalne većine, način izbora članova Veća utiče na njihovu nezavisnost i samostalnost u radu, dok je prisustvo zakonodavne i izvršne vlasti preko predsednika odbora za pravosuđe i nadležnog ministra, kao i kod Visokog saveta sudstva, značajna prepreka potpunoj profesionalizaciji njegovog rada.

I u jednom i u drugom slučaju su problematična i rešenja koja se odnose na trogodišnje mandate sudija i zamenika javnih tužilaca, budući da se time dovodi u pitanje načelo stalnosti sudijske funkcije, kao i zaštite sudija i zamenika javnih tužilaca od nedozvoljenih uticaja tokom tog inicijalnog mandata.

Navedeni problemi prepoznati su i u Akcionom planu za poglavlje 23, u okviru pristupnih pregovora za članstvo u Evropskoj uniji. Tako se kao zadaci koje bi trebalo ispuniti u ovom dokumentu pominju sledeće aktivnosti (u delu o nezavisnosti pravosuđa): „Sistem odabira, predlaganja, izbora, premeštaja i prestanka funkcije sudija, predsednika sudova i javnih tužilaca, odnosno zamenika javnih tužilaca bi trebalo da bude nezavisan od političkog uticaja. Ulazak u pravosudni sistem treba da bude zasnovan na objektivnim kriterijumima vrednovanja, pravičnim procedurama odabira, otvoren za sve kandidate odgovarajućih kvalifikacija i transparentan iz ugla opšte javnosti. Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca bi trebalo da budu ojačani na način koji bi podrazumevao preuzimanje vodeće uloge u upravljanju pravosuđem, pa i kada je reč o imunitetima. Njihov sastav trebalo bi da bude mešovit, bez učešća Narodne skupštine (izuzev isključivo deklaratorne uloge) sa najmanje 50% članova iz pravosuđa koji predstavljaju različite nivoe jurisdikcije. Izabrani članovi bi trebalo da budu odabrani od strane kolega.“¹⁷ Kao instrument sprovođenja ovog cilja, navedena je promena Ustava, koja će naravno inicirati i promenu relevantnih zakona koji se bave ovim pitanjima. Indikativno je da se, iako se stručna javnost protivi trenutnom sistemu, ukazuje na dve činjenice koje ne idu u prilog saglasnosti planiranog rešenja sa takvim mišljenjima. Najpre, predviđa se da će sastav pravosudnih saveta biti takav da više od 50% čine članovi iz pravosuđa (što je i sada slučaj) – ali se ne kaže precizno ko će činiti preostale članove saveta. Logično je da to ne budu predstavnici zakonodavne i izvršne vlasti, budući da se u suprotnom neće moći govoriti o eliminaciji njihovog nedozvoljenog uticaja. Ostaje međutim da se vidi da li će takvo rešenje biti ponuđeno. Dalje, predviđeno je da opstane nadležnost Narodne skupštine, što takođe pretpostavlja da se trenutno postojeće rešenje neće previše menjati. Nije jasno kako se uloga Narodne skupštine može svesti na „deklaratornu“, kada se narodni poslanici mogu izjasniti protiv kandidata koje su pravosudni saveti predložili – a pitanje šta bi se u tom slučaju dogodilo nije ni sada regulisano

¹⁴ Član 164. Ustava Republike Srbije.

¹⁵ Član 22. Zakona o Državnom veću tužilaca.

¹⁶ *Ibidem*, član 20.

¹⁷ *Akcioni plan za poglavlje 23*, april 2016, str. 29.

zakonom. Davanjem, odnosno ostavljanjem, Narodnoj supštini ovlašćenja da se izjašnjava o kandidatima, ostavljena je potencijalna mogućnost da narodni poslanici to svoje pravo zloupotrebe radi vršenja pritiska na te kandidate, ili pravosudne savete u celini, kao i da svojim glasanjem narodni poslanici ponište volju nosilaca pravosudnih funkcija koju su oni iskazali na direktnim izborima za članove pravosudnih saveta. Mora se dakle prilikom izrade teksta izmena Ustava Republike Srbije voditi računa i o ovim činjenicama.

Planirane izmene položaja pravosudnih saveta idu u pravcu davanja veće samostalnosti ovim telima ali njihovo osnaživanje za krajnju posledicu ima osnaživanje položaja nosilaca pravosudnih funkcija – sudija i javnih tužilaca. Zašto je nezavisno i samostalno pravosuđe važno? Već u članu 1. Zakona o sudijama se definiše njegova nezavisnost: Sudija je nezavisan u postupanju i donošenju odluke. Sudija sudi i presuđuje na osnovu Ustava, zakona i drugih opštih akata, potvrđenih međunarodnih ugovora, opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava. Dalje, sudija je dužan da u svakoj prilici održi poverenje u svoju nezavisnost i nepristrasnost. Sudija je dužan da nepristrasno vodi postupak po svojoj savesti, u skladu sa vlastitom procenom činjenica i tumačenjem prava, uz obezbeđenje pravičnog suđenja i poštovanje procesnih prava stranaka garantovanih Ustavom, zakonom i međunarodnim aktima. Sudija je slobodan u zastupanju svog shvatanja, utvrđivanju činjenica i primeni prava, u svemu o čemu odlučuje. Sudija nije dužan da ikome, pa ni drugim sudijama i predsedniku suda, objašnjava svoja pravna shvatanja i utvrđeno činjenično stanje, izuzev u obrazloženju odluke ili kad to zakon posebno nalaže.¹⁸ Zakon o javnom tužilaštvu, u skladu sa specifičnim položajem javnih tužilaca, određuje samostalnost nosilaca javnotužilačkih funkcija: Javni tužilac i zamenik javnog tužioca su u vršenju funkcije samostalni od izvršne i zakonodavne vlasti. Javni tužilac i zamenik javnog tužioca dužni su da očuvaju poverenje u svoju samostalnost u radu. Niko izvan javnog tužilaštva nema pravo da određuje poslove javnom tužiocu i zameniku javnog tužioca, niti da utiče na odlučivanje u predmetima. Javni tužilac i zamenik javnog tužioca svoje odluke moraju da obrazlažu samo nadležnom javnom tužiocu.¹⁹ Nezavisnost i samostalnost su dakle osnovni preduslovi za obavljanje funkcija sudija i tužilaca. Bez njih bi odluke nosilaca pravosudnih funkcija bila arbitrerne, instrument za ostvarivanje ličnih interesa, ili rezultat pritiska funkcionera iz drugih grana vlasti.

U svakodnevnom životu građana, ove izmene mogu imati dalekosežne posledice. Funkcionisanje pravosudnog sistema utiče ne samo na kvalitet prava na sudsku zaštitu, koje je jedno od osnovnih prava svakog građanina, već i na kvalitet uživanja svih garantovanih prava svakog pojedinca. Efikasna zaštita prava umnogome počiva na efikasnom, nezavisnom i stručnom pravosuđu, odnosno nosiocima pravosudnih funkcija. Bez ove komponente, bila bi ugrožena sva prava koja kao građani posedujemo. Njihov obim i način uživanja, pa čak i samo njihovo postojanje, zavisili bi od interesa drugih a ne od objektivnog tumačenja normi Ustava i zakona. Izmene Ustava u ovoj oblasti omogućile pravosudnim savetima da rade nezavisno od volje i interesa drugih grana vlasti, kao i da se efikasnije bave problemima u pravosuđu koji postoje a koji su posledica trenutnih ustavnih rešenja. Osiguravanjem profesionalnog i nesmetanog rada pravosudnih saveta osiguraće se i profesionalan i nesmetan rad sudija, javnih tužilaca, zamenika javnih tužilaca. Sudije i tužioci koji znaju da uživaju zaštitu svojih saveta, moći će lakše da primenjuju zakone. Ali će isto tako i saveti moći da efikasnije, a naročito objektivnije, vrše svoje nadzorne funkcije nad radom sudija i tužilaca, čime će se stvoriti funkcionalna dvosmerna veza vrednovanja rada i odgovornosti za propuste u radu. Konačni cilj će biti manje politizovanih procesa,

¹⁸ Član 3. stavovi 1. i 2. i član 22. Zakona o sudijama.

¹⁹ Član 45. Zakona o javnom tužilaštvu (Službeni glasnik RS, brojevi 116/2008, 104/2009, 101/2010, 78/2011 - dr. zakon, 101/2011, 38/2012 - odluka US, 121/2012, 101/2013, 111/2014 - odluka US, 117/2014, 106/2015 i 63/2016 - odluka US).

veća samostalnost i nezavisnost u radu, kao i efikasnije rešavanje sudskih postupaka i zaštita prava građana, što će dodatno povratiti poverenje građana u pravosuđe.