



Kingdom of the Netherlands

VISOKI SAVET SUDSTVA – ZAŠTITNIK NEZAVISNOSTI SUDOVA I SUDIJA U REPUBLICI SRBIJI?

Vida Petrović-Škero*

-

Januar 2022

Već dve decenije pravosuđe u Srbiji ostvaruje svoju nezavisnost preko tela prvi put konstituisanog na osnovu zakona kao Visoki savet pravosuđa koji je započeo sa radom januara 2002. godine. Funkcionisao je u odvojenim užim sastavima kada je odlučivao o sudijama ili o tužiocima. U širem sastavu rešavao je o pitanjima koja se odnose na sve nosioce pravosudnih funkcija.

Donošenjem Ustava Republike Srbije 2006. godine, koji je i sada na snazi, Visoki savet sudstva (VSS) postaje ustavna kategorija. Proklamovan je kao nezavisan i samostalan organ koji obezbeđuje garancije nezavisnosti i samostalnosti sudova i sudija. Ustav nije precizirao da li je VSS sudski ili organ državne vlasti. Ustavom određen sastav VSS-a ima jedanaest članova, tri člana po položaju, i to predsednika Vrhovnog kasacionog suda, ministra za pravosuđe i predsednika nadležnog odbora Narodne skupštine, koje je sve na njihove osnovne funkcije izabrala Narodna skupština; šest sudija, jednog advokata i jednog profesora pravnog fakulteta za članove Saveta bira Narodna skupština. Po osnovu toga da su svi članovi VSS-a posredno ili neposredno izabrani u Narodnoj skupštini moglo bi se zaključiti da je Savet skupštinsko telo. Venecijanska komisija je u svom mišljenju o Ustavu, koje je nažalost,

pribavljeno kada je Ustav već stupio na snagu, navela imajući u vidu da sve članove VSS-a bira Narodna skupština, da je to „recept za politizaciju sudstva“.

Nadležnost VSS-a je u osnovi regulisana Ustavom, a većim delom zakonom. Venecijanska komisija je mišljenja „da je preteran uticaj Narodne skupštine na sudstvo“, imajući u vidu da ona bira sve sudije na sudijsku funkciju kada se prvi put biraju, bira i sve predsednike sudova. Savet bira sudije u postupku napredovanja u viši sud, razrešava ih, predlaže kandidate za prvi izbor sudija, predlaže kandidate za izbor svih predsednika sudova, učestvuje u postupku za prestanak funkcije svih predsednika sudova i vrši i druge poslove određene zakonom. Protiv odluka VSS-a može se uložiti žalba Ustavnom sudu.

Postojeća ustavna rešenja nisu sadržala potrebne garancije nezavisnosti za sudove i sudije, a ni za VSS koji treba da bude telo koje će da štiti nezavisnost sudova i sudija i tako obezbedi njihovu delotvornost funkcionisanja. Ustavom nije obezbeđena preporuka da sve članove Saveta koje su sudije, treba da izaberu kolege sudije iz svih nivoa pravosuđa i uz poštovanje pluralizma pravosuđa. Praksa je pokazala da u dosadašnjem radu Saveta nije postojao najviši stepen transparentnosti prema ▶

* Nekadašnja predsednica Vrhovnog suda i Visokog saveta pravosuđa

- ▶ sudijama i društvu u unapred utvrđenim procedurama i obrazloženim odlukama, uz neometanje nezavisnosti pojedinih sudija.

Potreba za promenom Ustava Republike Srbije u delu o pravosuđu ogledala se u kritici stručne i šire javnosti od kada je usvojen. U praksi su se oslikali svi propusti ustavnih i zakonskih rešenja o pravosuđu i posebno o funkcionisanju VSS-a. Srbija je još od 2013. godine usvajala strateške dokumente kojima se obavezala da pristupi promenama Ustava. U Akcionom planu za pregovaračko poglavlje 23 u procesu pridruživanja EU navedeno je da je prepoznat „nedostatak nezavisnosti sudija i preteran politički uticaj“. Imajući u vidu da je VSS telo koje obezbeđuje i treba da garantuje tu nezavisnost, logično je da ustavnim promenama treba prvenstveno Savetu da se obezbede uslovi koji će otkloniti slabosti u njegovom položaju, sastavu i nadležnosti. Promene treba da omoguće da Savet kao nezavisni državni organ ima stvarnu snagu koja može da obezbedi i jemči nezavisnost sudova, sudija, predsednika sudova i sudija porotnika, kako je to navedeno u sad usvojenom Aktu o promeni Ustava Republike Srbije, koji se odnosi na pravosuđe.

Predviđeno je da VSS-a ima jedanaest članova i to šest sudija koji ne mogu biti predsednici sudova i koje biraju njihove kolege sudije; predsednik Vrhovnog suda kao član po položaju i četiri istaknuta pravnik. Istaknute pravnike u Savet bira Narodna skupština od osam kandidata koje predlaže nadležni skupštinski odbor posle javnog konkursa. Kandidati moraju imati više od deset godina iskustva u pravnoj struci, moraju biti dostojni te funkcije i ne mogu biti članovi političke stranke. Ostale uslove za izbor i pitanje moguće nespojivosti kandidata sa funkcijom člana Saveta uređuje zakon. Za izbor članova Saveta koji se biraju u Narodnoj skupštini potrebna je dvotrećinska većina svih narodnih poslanika.

Ustavni amandmani propisuju mehanizam u slučaju moguće blokade rada VSS-a, tzv. „anti dead-lock“ mehanizam, ako se istaknuti pravnici ne izaberu u

zakonom propisanom roku. U tom slučaju od svih kandidata koji su ispunili zakonske uslove za izbor u Savet, neizabrane kandidate biraće većinom glasova petočlana komisija koju čine predsednik Narodne skupštine, predsednik Ustavnog suda, predsednik Vrhovnog suda, vrhovni javni tužilac i zaštitnik građana.

Venecijanska komisija je rešenje kojim se otklanja eventualna blokada rada Saveta, i to izborom članova od strane petočlane komisije, ocenila kao mogući način politizacije izbora. Ova ocena nije usvojena revidiranim i potom usvojenim amandmanima u Narodnoj skupštini. Ostalo je pitanje da li će se u slučaju predlaganja kandidata za Savet koji ne uživaju političku podršku poslanika određene partijske grupe, njihovim izbegavanjem glasanja obezbediti nepostojanje potrebne dvotrećinske većine. U tom slučaju izbor ovih članova Saveta moći će da se izvrši samo sa glasovima tri od pet članova Komisije. Nažalost, da li će ovakvo pitanje da se postavi u praksi, odgovor se može dobiti samo kroz praksu, što ne predstavlja kvalitetan put za depolitizaciju sudstva. Pitanje je posebno aktuelno kada je poznato da su se predstavnici izvršne, a naročito zakonodavne vlasti nedvosmisleno zalagali da se izbor sudija ne sme prepustiti samim sudijama, jer su smatrali da to vodi sudokratiji i da se izbor sudija mora ostaviti parlamentu.

Ustavnim amandmanima utvrđuje se da po isteku pet godina mandata isto lice ne može ponovo da se bira u Savet. Rešenje je dobro jer se izbegava mogućnost da ova funkcija postane stalno zanimanje njenog nosioca i da se u dugom periodu najbitnije garantije nezavisnosti kao što su izbor, napredovanje, razrešenje... nađu u rukama malog broja istih lica.

Regulisano je pitanje prestanka mandata članovima Saveta pre isteka roka. Odluku o tome donosi VSS i protiv nje se može izjaviti žalba Ustavnom sudu, uz isključenje prava na ustavnu žalbu. ▶

► Ustavnim amandmanima je utvrđen imunitet svim članovima Saveta na jednak način - ne mogu se pozivati na odgovornost za mišljenje dato u vezi sa vršenjem funkcije člana Saveta i za glasanje prilikom donošenja odluka Saveta. Članovi Saveta ne mogu biti lišeni slobode bez odobrenja VSS-a u postupku pokrenutom zbog krivičnog dela koje su učinili kao članovi Saveta. Mnogi laici već su se zapitali da li će pomalo nejasno formulisana odredba da se tumači tako da će članovi Saveta imati imunitet u pogledu izvršenja svih krivičnih dela dok su članovi Saveta, što nije tačna konstatacija.

Promene od kojih su sudije i građani najviše očekivali odnose se na nadležnost Saveta. Prema usvojenim amandmanima, u nadležnosti Saveta jeste da vrši izbor svih sudija, predsednika sudova i predsednika Vrhovnog suda, i da odlučuje o prestanku njihovih funkcija. Savet odlučuje o premeštaju i upućivanju sudija i on određuje potreban broj sudija i sudija porotnika. Konstatuje se da vrši i druge nadležnosti određene Ustavom i zakonom.

Uočava se da Ustavom nije utvrđena nadležnost Saveta o predlaganju budžetskih sredstava za rad VSS-a i sudova i samostalnog raspolaganja tim sredstvima. Ovo je prošpuštena prilika da se reguliše materijalna garantija nezavisnosti sudija i sudova upravo u Ustavu.

Dosadašnja praksa je pokazala da se ova garantija, koja je bila do sada regulisana zakonom nije mogla da ostvari. Ni u ovim amandmana ne nalazi se rešenje ovoga pitanja. U prethodnom periodu Zakonom o uređenju sudova bilo je predviđeno da vršenje budžetskih nadležnosti pređe u potpunosti sa Ministarstva pravde na VSS. Međutim, amandmanom na navedeni Zakon prolongirano je prenošenje budžetskih nadležnosti, rok je pomeren sa juna 2016. na 1.1.2017. godine. U decembru 2016. rok je pomeren za 1.1.2018. godine, a decembra 2017, rok

je ponovo pomeren za 1.1.2019. godine. Konačno 2019. godine Ustavni sud je odlučio o zahtevu za ocenu ustavnosti odredbe Zakona o prenosu budžetske nadležnosti sa izvršne na sudsku granu vlasti, tako što je utvrdio da je neustavna. Pokazalo se da nije bilo stvarne političke volje za realizaciju ove zakonske odredbe i da zakon nije dovoljno čvrst mehanizam za njeno ostvarenje. Stoga bi bilo daleko bolje da se ta nadležnost Saveta reguliše Ustavom, a ne zakonom.

U ustavnim amandmanima je propušteno da se u nadležnost Saveta navede i da donosi sudski poslovnik, po prethodno pribavljenom mišljenju Ministarstva pravde, kao i da se VSS-u dâ pravo na predlaganje zakona i davanje mišljenja o zakonima koji se odnose na status sudija i rad sudova. Navedene nadležnosti mogu se regulisati zakonom, ali je dosadašnja praksa pokazala da izvršna vlast, samo na osnovu zakonske regulative koju ona predlaže, nije omogućila da VSS postane nosilac ovih funkcija. Propušteno je i da se posebno naglasi javnost rada Saveta i obaveza donošenja obrazloženih odluka, što do sada nije dovoljno poštovano kao zakonsko rešenje. Imajući u vidu na koji način Narodna skupština i njeni poslanici tretiraju Savet i njegove članove, način na koji se donose zakoni, postavlja se pitanje da li će i dobre promene Ustava moći da se realizuju kroz zakone. Da bi se to desilo nužno je obezbediti i pravnu i političku volju koja u diskusijama poslanika u Skupštini nije iskazana. Stoga ostaje pitanje da li će Akt o promeni Ustava koji je mnoga pitanja koja su bitna za pun kapacitet funkcionisanja Saveta prepustio da se reše zakonima, stvoriti uslove da se otkloni politički uticaj na njegov rad i da li će se VSS konstituisati i funkcionisati kao stvarno nezavisan državni organ od drugih grana vlasti.