



NEZAVISNOST SUDSKE VLASTI I VISOKI SAVET SUDSTVAⁱ

Autor Savo Đurđićⁱⁱ

Ustav Republike Srbije iz 2006. godine, nakon Visokog saveta pravosuđa koji je na osnovu zakona oformljen 2002. godine, prvi put je u naš ustavni sistem uveo Visoki savet sudstva (Savet ili VSS). To je samostalan i nezavisan organ koji obezbeđuje i garantuje nezavisnost i samostalnost sudova i sudija. U suštini, telo sudske samouprave. Predlaže Narodnoj skupštini kandidate za prvi izbor na sudijsku funkciju, izbor i razrešenje predsednika Vrhovnog kasacionog suda (VKS) i predsednika sudova, bira sudije za trajno obavljanje sudijske funkcije, odlučuje o prestanku sudijske funkcije i obavlja druge poslove uređene zakonom. Pored predsednika VKS koji je po funkciji predsednik Saveta, ministra nadležnog za pravosuđe i predsednika nadležnog odbora Narodne skupštine, Savet čine i osam izbornih članova koje bira Narodna skupština: šest sudija koji su neposredno birani od strane sudija, profesor pravnog fakulteta koga predlaže zajednička sednica dekana pravnih fakulteta i advokat koga predlaže Advokatska komora Srbije (AKS).

VSS JE GURNUT U USTAVNO I SPROVEDBENO SPORNI REIZBOR SUDIJA

Nažalost, kada su se 2009-2012. godine nova reformska, ustavna i zakonska rešenja o pravosuđu sprovedila u delo, nije bilo uspeha. Pre svega, zbog katastrofalnog opšteg reizbora u kome je preko noći, bez postupka, razloga i objašnjenja razrešeno preko 1000 sudija i tužilaca. Haosu koji je tada nastao su, pored tadašnje izvršno-političke vlasti, značajno doprineli i organi pravosuđa i Ustavni sud. Ceh su platili građani Srbije, a poverenje u sudstvo i reforme je narušeno. To nije zaustavilo pritiske i obesmišljavanje rada sudija i tužilaca u toku druge decenije 21. veka. Politička vlast je to sebi dozvoljavala posebno u predmetima od medijskog ili političkog značaja, uprkos usvojenoj Nacionalnoj strategiji reforme pravosuđa 2013-2018. i otvorenom procesu usaglašavanja sa EU. Vlast se 2016. obavezala da će promeniti Ustav u delu o pravosuđu tako što će se odreći sistemskih rešenja koji omogućavaju politički uticaj na sudstvo i tužilaštvo.

U takvim okolnostima, kada se pravosuđe 2014. i 2016. godine pozitivno izjasnilo o ovim promenama, izabran je novi sastav VSS-a koji nije nosio hipoteku spornog reizbora. Nastavljen je rad na eminentno sudskim pitanjima: vrednovanju rada svih sudija, reagovanju na neprimerene pritiske, uvedeni su testovi i zadaci za kandidate za prvi izbor za sudiju i drugo. Međutim, kada je VSS, prema Zakonu izmenama i dopunama Zakona o uređenju sudova, 2016. trebalo da preuzme

finansiranje sudova od Ministarstva pravde (MP), nastavljeno je odlaganje ovog procesa. Tada je izvršno-politička vlast preuzela apsolutni monopol i započela politiku tempiranja i uslovljavanja usaglašenih sistemskih promena u pravosuđu kao kolateralnih nekim drugim procesima i pojavama. Na zahtev poslaničke grupe vladajuće stranke Ustavni sud je 2019. ocenio zakonske odredbe o prenosu budžetskih nadležnosti sa izvršne na sudsku vlast kao neustavne.

Nakon objavljivanja „Radnog teksta amandmana MP-a na Ustav RS“ 22. januara 2018. godine, jedinstveno su reagovali ne samo VSS, nego i ostali sudski i tužilački organi i tela. Zahtevano je da se taj tekst kao nezadovoljavajući odmah povuče iz rasprave i oformi nova radna grupa od profesora ustavnog prava i predstavnika struke. Umesto toga, uporno MP-e koje nije ovlašćeni predlagatelj promena Ustava, nakon Mišljenja VK-e u kome je bilo više kritika nego pohvala, sačinilo je nekoliko verzija nacрта ovog akta, što je krajem 2018. rezultiralo Predlogom za promenu Ustava. Nakon dve godine neobjašnjive pauze u radu, nova Vlada je 3.12.2020, opet bez konsultacija sa organima pravosuđa, podnela istovetni Predlog. Narodna skupština, kojoj je protivno Ustavu drastično skraćen mandat, počela je sa radom na ovom pitanju nakon pola godine i ceo posao završila za nekoliko meseci. Referendum o potvrđivanju Akta o promeni Ustava je održan 16. januara 2022. godine, neposredno pred parlamentarne i predsedničke izbore.

OSVRT NA RAD VSS-a OD 2018. DO DANAS

U međuvremenu, aktuelni, četvrti saziv VSS-a, naizgled potpuno regularno i neometano obavlja svoje nadležnosti. Da li je baš tako? Pre svega, rad prethodnog Saveta, čiji sam bio član pa sam možda subjektivan, i pored nespornih rezultata pre svega u ažurnom popunjavanju upražnjenih sudskih mesta i oglašavanjem u javnosti, je još od analize „VSS o promenama Ustava u oblasti pravosuđa nakon mišljenja Venecijanske komisije“ od 20. jula 2018. godine, bio u krizi po više različitih osnova. Na primer, članovi Saveta nisu dovoljno insistirali u daljem radu na promenama Ustava i na strateškim dokumentima, na pomenutoj analizi, ali i svim drugim sjajnim rezultatima najrazličitijih aktivnosti sudstva i struke iskazanih u proleće 2018. godine. Tome je doprinelo i to što su sve vreme, kao i danas, radili bez izbornog člana iz AKS, ali je kredibilitet izgubio i tadašnji predsednik VSS-a i VKS-a. Njegov petogodišnji mandat je istekao krajem 2018. godine, a da članovi Saveta i sudije VKS-a, a ni Narodna skupština nisu reagovali. Taj mandat se produžavao tako što ga je opšta sednica VKS-a birala pet puta za v.f. predsednika VKS-a, a imala je pravo na osnovu čl.73. Zakona o sudijama da to učini samo za period od šest meseci.

VSS je dve godine posle isteka mandata tadašnjem predsedniku VKS-a, neočekivano 23.12.2020. raspisao oglas za izbor novog predsednika VKS-a. Na toj sednici, kojoj nisam prisustvovao i od čijih zaključaka sam se javno ogradio, videlo se u koje je sve kontroverze uvučen VSS, ukoliko dozvoli da prizemna politika nadvlada principijelnost u radu. Pre ove sednice VSS je izdao saopštenje da se ne priprema osuda izjave predsednika Višeg suda u Beogradu, inače sudije VKS-a i mogućeg kandidata za najvišu funkciju, povodom njegovog intervjua portalu „Krik“ u kome je kritički ocenio rad Tužilaštva za organizovani kriminal i Republičkog javnog tužilaštva, posebno u predmetima visoke korupcije. VSS je u novom saopštenju takvu izjavu nazvao neprimerenom, a da se uopšte nije osvrnuo na isto tako oštru izjavu Republičkog tužioca,

niti je osudio izjavu predsednika Odbora za pravosuđe u Narodnoj skupštini i po funkciji člana VSS-a i DVT-a. Naime, pomenuti poslanik, advokat i funkcioner vladajuće stranke se istog dana javno izjasnio protiv predloženog izmeštanja izbora sudija u VSS, zbog opasnosti od „sudokratije“ i prozivao sudije koje su imale hrabrosti da svoje mišljenje o pitanjima iz struke iznose u javnosti. Kada je predsednik Višeg suda u Beogradu svoje ocene ponovio u listu „Danas“ i nedeljniku NIN dodajući da se neće kandidovati za predsednika VKS-a, predsednik Republike je u „V. Novostima“ izjavio: “Pogledajte čime se hvali predsednik Višeg suda u Beogradu. Time čime se on ponosi, čovek bi se stideo. To je slika i prilika onih koji danas odlučuju u našem pravosuđu i tu nema velike filozofije.“

U takvoj atmosferi je predložena i izabrana nova predsednica VKS-a kao jedini kandidat, uz primedbe dva izborna člana VSS-a na proceduru. Kraj rada prethodnog i početak rada novog saziva VSS-a, u kome je ostao, zbog kasnijeg izbora, jedan izborni član iz reda sudija, nije okončan zajedničkom sednicom. Umesto toga, u medijima je objavljena bitno različita verzija zapisnika sa poslednje sednice VSS-a u prethodnom sazivu koja obiluje ličnim raspravama, a da niko nije dao objašnjenje da li je i kako do toga uopšte došlo u radu organa koji bi trebalo da bude izuzetno formalan, ali i respektabilan?! Do izbora nove predsednice VKS-a krajem aprila 2021, održano je nekoliko sednica novog saziva kada su, između ostalog, donete i Izmene i dopune Pravilnika o radu VSS-a u slučajevima nedozvoljenog uticaja na rad sudova i sudija. U narednih šest meseci nadležni član VSS-a za ova pitanja je izneo četiri takva slučaja, od kojih je u tri utvrđen navedeni uticaj, ali o tome, kao i o ukupnom radu VSS-a, nije upoznata čak ni sudska javnost. U široj javnosti se ne vide efekti rada VSS-a, iako je ovaj organ formalno doneo Komunikacionu strategiju i izabrao portparola iz reda stručnih radnika.

Svakako bi trebalo podržati aktuelni VSS u nastojanju da oživi rad Etičkog odbora kao stalnog radnog tela i poverenika tog odbora. Značajnu pomoć u tom pogledu, kao i oblasti disciplinske odgovornosti sudija, te sačinjavanja analize rada Administrativne kancelarije (u kojoj je utvrđena značajna nepopunjenost radnih mesta) i kompletiranja informatičkog sistema VSS-a, daje nemačka organizacija za međunarodnu saradnju – GiZ. Generalno, iako su sednice VSS-a od polovine prošle decenije formalno otvorene za javnost, snimaju se audio opremom i objavljuju skraćeni zapisnici sa sednica na sajtu VSS-a, stiče se utisak kao da ni sadašnji saziv VSS-a nije voljan da hrabrije nastavi u pravcu veće javnosti i transparentnosti u radu. Na zahtev CEPRIS-a, da se omogući posmatračima praćenje rada VSS-a kroz prisustvo sednicama, predsednica VSS-a je odgovorila dopisom da u ovom trenutku to nije moguće iz epidemioloških razloga. Istovremeno, VSS nije imao ništa protiv da se u vreme pandemije organizuju najrazličitije aktivnosti sa većim brojem učesnika, različita glasanja i Konferencije.

USTAVNE PROMENE I ZAKONI – DOBRI UKOLIKO SU USAGLAŠENI SA STRUKOM

Od potvrđivanja Akta o promeni Ustava na referendumu na koji je izašlo 32,6 odsto građana od kojih je 59,6 odsto građana (18,58 odsto od ukupnog broja glasača) zaokružilo „da“, izbor pravosudnih funkcionera izmešten je iz parlamenta. Tako je i u većini zemalja Evrope. To je

dobro jer otklanja sistemski deo konstantnog pritiska političara na sudstvo i tužilaštvo i njegov autoritet, ali nije urađeno u potpunosti i nije sigurno da određena zakonska rešenja neće biti ponovo retrogradna. Ono na čemu se u celom toku rasprave na javnim slušanjima u septembru 2021. insistiralo, posebno od kada je odbačena ideja da se u Ustavu promovise Pravosudna akademija kao obavezni uslov za svaki prvi izbor na sudijsku funkciju, je da se postigne reciprocitet između i sudija i istaknutih pravnika u sastavu VSS-a. Tako smo od početnog odnosa 5:5 iz 2018. došli do odnosa 6:5 u prvoj verziji Akta o promeni Ustava, u korist broja sudija u Savetu. Posle dva Mišljenja VK-a i konstantnog otpora stručne javnosti da se dostignuti nivo i broj sudija u Savetu ne smanjuje, uz vraćanje predsednika VKS kao člana po funkciji koji više ne može biti i predsednik VSS-a, taj skor se vratio na sadašnji odnos 7:4 u korist sudija. Ukoliko ti istaknuti pravници budu političko-stranački izbor, na profesionalnom radu sa garantovanim mestom potpredsednika, te ukoliko se sve odluke budu donosile sa 8 ili 7 glasova, imaćemo politiku ugrađenu u VSS, koja će moći da blokira svaki njegov rad i odluku.

Dakle, sporni su bili i ostali način izbora istaknutih pravnika i da li će se stav o izuzetno zahtevnoj kvalifikovanoj većini kojom bi odlučivali najviši organi pravosuđa, a koja je bila predviđena prvobitnim nacrtom Akta o promeni Ustava - osam glasova (umesto sadašnjih šest), biti izmenjen. Nakon ozbiljnih primedbi javnosti i VK-e, ostalo je da se ovo pitanje reguliše novim Zakonom o VSS-u. Pomenute istaknute pravničke će putem konkursa birati Narodna skupština, a ukoliko ona ne uspe da obezbedi 2/3 većinu od ukupnog broja glasova poslanika, onda petočlana komisija pravosudnih i drugih najviših funkcionera Narodne skupštine, većinom glasova. Za ovo rešenje je i VK u oba svoja mišljenja o nacrtu amandmana na Ustav rekla da je sporno, a pojedini profesori prava i da je koruptivno jer se može dogoditi da tako izabrani istaknuti pravници u VSS-u odlučuju o onima koji su ih izabrali npr. o predlogu za razrešenje predsednika VKS ili da produžavaju mandat predsednika (sudiji) Ustavnog suda.

Od najvećeg značaja za sprovođenje ustavnih amandmana biće sistemski zakoni iz oblasti sudstva koji „uređuju detalje od suštinskog značaja.“ Skoro je potpuno izvesno da će se pravosuđe i suštinske promene ovde naći opred ozbiljnim problemom, jer monopol pripreme i predlaganja ovih zakona drži Ministarstvo pravde, iako je još pomenutom Nacionalnom strategijom bio utvrđen zajednički rad na ovim zakonima sa akcentom na saradnji sa pravosuđem i profesorima ustavnog i sudsko-organizacionog prava. Sada je situacija još teža nego 2019. kada je započet rad na ovim zakonima, jer su oformljene samo dve komisije, jedna za zakone iz oblasti sudstva i druga za javna tužilaštva, sa velikim brojem članova iz najrazličitijih organa i tela koji uvek mogu nadglasati zvanične predstavnike pravosuđa. Ovo tim pre, ukoliko VSS ne bude imao svoje analize, istraživanja i mišljenje o svakom bitnom pitanju i ukoliko predstavnici sudstva ne budu nastupali sa punim kapacitetom i integritetom. Zabrinutost izazivaju izjave predstavnika vladajuće partije u stranačkoj diskusiji povodom promena Ustava, ali i člana VK-a, sudije Ustavnog suda prof. Vladana Petrova 14.1.2022. na B92.net („Bez i jednih i drugih, sudija i istaknutih pravnika, ni jedna odluka neće biti doneta.“).

NOVI SASTAV, NADLEŽNOSTI I NAČIN RADA SAVETA - VELIKI IZAZOV I ISPIT

Novim ustavnim rešenjima izmenjena je definicija VSS-a u smislu da je to sada „državni organ“ koji jemči i obezbeđuje nezavisnost sudova, sudija, predsednika sudova i sudija porotnika. Pri tome nije raspravljano i nije data argumentacija zbog čega se iz definicije izbacuje atribut „samostalan“ i u tu definiciju uvodi atribut „državni“. Naziv državni ne postoji kod definicije najviših organa izvršne vlasti, kao što su Vlada i Predsednik Republike, a ni kod Narodne skupštine. Takođe, nije raspravljeno šta znači uvođenje u ovu definiciju da jednako sudovima i sudijama, VSS obezbeđuje i nezavisnost predsednika sudova i sudija porotnika. Kao da i oni nisu sudije i da li im treba obezbediti i posebnu nezavisnost u Ustavu u rangju suda i sudije? Jednostavno, nije vođena javna i stručna diskusija kada je odlučivano o ovako važnim ustavnim kategorijama, pa je ostalo sporno da li je i zbog čega nova definicija VSS-a bolja od prethodne i šta su posledice u praksi.

Promene od kojih su sudije i građani najviše očekivali odnose se na nadležnosti Saveta. Prema proglašenom Aktu o promeni Ustava u nadležnosti Saveta je da vrši izbor svih sudija, predsednika sudova i predsednika Vrhovnog suda i da odlučuje o prestanku njihove funkcije. To jeste značajan pomak u odnosu na dosadašnje rešenje prema kome je o svemu navedenom, osim o izboru u viši ili drugi sud, pa i u pogledu izbora samih članova VSS-a, konačnu odluku donosila Narodna skupština, ali uvek na predlog Saveta ili sudija. To je vrlo značajna faza postupka koja je uglavnom bila presudna za izbor kandidata za prvi izbor ili izbor predsednika suda, iako je posebno poslednjih godina bilo i primera kada navedeni predlozi nisu bili prihvaćeni od Narodne skupštine ili čak i od nadležnog Odbora.

U amandmanima na Ustav nije prihvaćeno ni ono što je preporučila VK-a: uslove za izbor na funkcije u pravosuđu je trebalo propisati Ustavom i razmotriti mogućnost da se budžetska autonomija poveri najvišim organima sudstva i tužilaštva. Bilo bi daleko bolje da se to pitanje reguliše Ustavom, a ne zakonom, kao pravo na sudski budžet i budžet VSS-a, kako je to predloženo CEPRIS-ovim alternativnim Modelom amandmana na Ustav i identično sa predlogom opšte sednice VKS-a iz 2018. i predlozima VSS-a.

Aktom o promenama Ustava propušteno je i da se u nadležnostima Saveta navede da donosi Sudski poslovnik, po prethodno pribavljenom mišljenju MP-a. Takođe, da se pored postojećeg prava da daje mišljenje o predlogu svakog zakona koji se odnosi na sudove i sudije, ustanovi i pravo VSS-a da predlaže zakone koji se odnose na status sudija i rad sudova. Propušteno je i da se posebno naglasi javnost i transparentnost rada Saveta, što je uz vrlo temeljne i precizne podzakonske akte od najvećeg značaja za zakonit i pravilan rad i odlučivanje ovog organa.

SUDSTVO RAZVIJA I ŠTITI NEZAVISAN, STRUČAN I RESPEKTABILAN SUDSKI SAVET

Sve vreme ukazujemo da, iako su doneti ustavni amandmani o pravosuđu, nedostaje politička volja da se i kroz izmene zakona suštinski unaprede materijalni i drugi aspekti

nezavisnosti sudstva - stručnost, odgovornost, efikasnost i kvalitet rada. U narednih godinu dana će se pokazati da li je u pravu Društvo sudija Srbije koje je nakon potvrđivanja Akta o promeni Ustava saopštilo: „Ovaj važan prvi korak je podstrek da se dobra iskustva saradnje sa strukom nastave i u procesu izrade pravosudskih zakona, koji bi trebali da dalje razviju mehanizme za sprečavanje politizacije pravosuđa i za jačanje nezavisnosti sudstva i samostalnosti tužilaštva“. U zemlji u kojoj je ostvarenje navedenih savremenih ustavnih i demokratskih načela u začetima, sudska grana vlasti se ne može razviti i zaštititi bez nezavisnog, stručnog i respektabilnog sudskog saveta.

^{i i} *Izradu ovog teksta podržali su Balkanski fond za demokratiju, projekat Nemačkog Maršalovog fonda Sjedinjenih Američkih Država i Ambasada Kraljevine Norveške u Beogradu.*

Mišljenja izražena u ovom tekstu ne predstavljaju nužno stavove Ambasade Kraljevine Norveške u Beogradu, Balkanskog fonda za demokratiju, projekta Nemačkog Maršalovog fonda Sjedinjenih Američkih Država ili njihovih partnera.

ⁱⁱ *sudija Apelacionog suda u Novom Sadu i bivši član Visokog saveta sudstva*