

Vesna Rakić - Vodinelić\*

## Eksterna kontrola sudstva u Srbiji putem postavljanja sudija predsedničkim ukazom

Sadržaj

1. Uvod
2. Redukcija uloge Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca?
3. Predsednička eksterna kontrola sudstva?
4. Imenovanje sudija u Francuskoj, kao primer za ugled?
5. Promena Ustava i akuelno stanje, bez zaključka

### 1. Uvod

Početak godine državni sekretar u Ministarstvu pravde Srbije, *Radimir Ilić*, uspeo je da iznenadi javnost, inače naviklu na svakojaka neugodna iznenađenja, neretko ona koja se pripisuju „vladavini prava“. Doslovce je rekao: „*Sudstvo i tužilaštvo postali su neodgovorna grana vlasti, zatvoren sistem koji vodi računa samo o sebi i koji niko ne kontroliše eksterno*“. Problem, kako je rekao, vidi u tome što sudije biraju sudije, a tužioci biraju tužioce. Kao moguće rešenje naveo je primer Francuske. „*Mi imamo, dakle, u jednoj Francuskoj, gde u njihovom ustavu sudstvo i nije grana vlasti, nego autoritet, a sudije i tužioce postavlja predsednik države. E, a kod nas, dakle, umesto predsednika države, umesto, dakle, da recimo predsednik Vučić postavlja sudije, ovde imamo da oni koji sede sa kriminalcima u hotelu 'Šumadija' (to rade)*“, kazao je Ilić. Upitan da li je to mešanje u nezavisnost pravosuđa, Ilić je rekao da je od političkog pritiska, za razliku od drugih pritisaka, „napravljena fama“. „*Sada moramo da promenimo Ustav, moramo da promenimo pravila igre, moramo da otvorimo taj krug, pravosuđe mora da dobije eksternu kontrolu*“, rekao je državni sekretar u Ministarstvu pravde.<sup>1</sup>

Ovim je, kao predstavnik države, Ilić izneo nekoliko, za pravosuđe u Srbiji, izuzetno bitnih tvrdnji:

1. Opstanak Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca kao konstitutivnih elemenata pravosudne organizacije države, koje on shvata doduše personalno (“sudije biraju sudije, a tužioci biraju tužioce”), a ne institucionalno.

\* Autorka je penzionisana profesorica Pravnog fakulteta Univerziteta Union u Beogradu.

<sup>1</sup> Na linku: <http://rs.n1info.com/Vesti/a562024/Drzavni-sekretar-Vucic-da-bira-sudije-i-tuzioce.html>, 19. 01. 2020, očitavanje: 06. 07. 2020.

2. Pravosuđe se mora kontrolisati van njega samog, eksterno. Dobar način da se eksterna kontrola ostvari jeste da sudije i tužioce postavlja predsednik države.
3. Primer za ugled treba da bude Francuska, na osnovu ekstravagantne tvrdnje državnog sekretara da “sudstvo i nije grana vlasti, nego autoritet, a sudije i tužioce postavlja predsednik države”.
4. Mora se promeniti Ustav da bi se ostvarila predsednička eksterna kontrola sudstva.

## 2. Redukcija uloge Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca?

U tranzicijskim evropskim državama, među koje je Srbija ove godine ponovo klasifikovana, pod nazivom hibridne države,<sup>2</sup> standardi nezavisnost su u poslednje tri decenije, mahom pod uticajem Saveta Evrope i Venecijanske komisije, postajali ustavne kategorije, sa idejom da budu garanti nezavisnosti sudstva najviše pravne snage, teško promenjivi i obavezni za zakonodavca. U Srbiji je Ustavom iz 2006. godine uspostavljen princip podele državnih vlasti dogmatski čvršće nego ikad ranije. Sudska vlast je ravnopravna ostalim granama vlasti.<sup>3</sup> I ne samo da je ravnopravna, ona je, istaknuto je, nezavisna. To znači da ne podleže kontroli ijedne druge vlasti. Kako bi se ovo načelo imalo ostvarivati kad je reč o funkcionisanju sudstva i najbitnijem njegovom „proizvodu“, sudskoj odluci, Ustav određuje u čl. 145 st. 3 i 4 Sudske odluke su obavezne za sve i ne mogu biti predmet vansudske kontrole, a može ih preispitivati samo nadležni sud, u zakonom propisanom postupku. Garantije organizacione nezavisnosti sudova, kao nosilaca sudske vlasti, postavljene su u čl. 143 Ustava.<sup>4</sup>

Ustav i pravosudni zakoni su normativno odgovorili na samo neke od zahteva formulisane u okviru Saveta Evrope, bilo na one koji potiču iz prakse Evropskog suda za ljudska prava povodom primene Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, ili one sadržane u Preporuci Komiteta ministara Saveta Evrope (SE) CM/Rec (2010)12 usvojene 17. novembra 2010. godine<sup>5</sup>, a prethodno razmatrane godinama.

Zakonodavstvo, a i praksa u Srbiji, nepotpunom inkorporacijom standarda u zakone i praksu, ne poštuju sopstveni Ustav, čiji čl. 18 st. 3 glasi:

<sup>2</sup> Na linku: <https://freedomhouse.org/country/serbia/freedom-world/2020>, očitavanje: 13. 07. 2020.

<sup>3</sup> Princip podele državnih vlasti je, posmatrano sa stanovišta sudstva kao vlasti normativno čvrsto postavljen, u čl. 4 Ustava, koji glasi: „Pravni poredak je jedinstven. Uređenje vlasti počiva na podeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku. Odnos tri grane vlasti zasniva se na ravnoteži i međusobnoj kontroli. Sudska vlast je nezavisna.“ Iz ovako postavljene norme proističe da sudska vlast ne podleže kontroli ijedne druge državne vlasti u Srbiji.

<sup>4</sup> Čl. 143 st. 1-3: „Sudska vlast u Republici Srbiji pripada sudovima opšte i posebne nadležnosti. Osnivanje, organizacija, nadležnost, uređenje i sastav sudova uređuju se zakonom. Ne mogu se osnivati privremeni, preki ili vanredni sudovi.“

<sup>5</sup> Preporuka CM/Rec(2010)12 Komiteta ministara državama članicama o sudijama: nezavisnost, delotvornost i odgovornosti (usvojena od strane Komiteta ministara 17. 11. 2010. na 1098. sastanku zamenika ministara), dostupna na srpskom jeziku na linku: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016805cde7f](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805cde7f), očitavanje: 13. 07. 2020. O preporukama SE up. D. Boljević, Zapažanja o Radnom tekstu amandmana na Ustav Republike Srbije sa obrazloženjima (referencama Venecijanske komisije) u delu koji se odnosi na sudstvo, ss. 4 i dalje, analiza na linku: [http://www.fcjp.ba/templates/ja\\_avian\\_ii\\_d/images/green/Dragana\\_Boljevic.pdf](http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Dragana_Boljevic.pdf), očitavanje: 13. 07. 2020.

*„Odredbe o ljudskim i manjinskim pravima tumače se u korist unapređenja vrednosti demokratskog društva, saglasno važećim međunarodnim standardima ljudskih i manjinskih prava, kao i praksi međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje.“*

Šta je od međunarodnih standarda uneseno u Ustav?

(a) Sudovi se osnivaju zakonom, postupak pred njima uređuje se zakonom, izvori prava se određuju Ustavom<sup>6</sup>.

(b) Da bi se omogućio uticaj sudske vlasti na sticanje i gubitak sudijske funkcije, kao jedne od garantija sudijske nezavisnosti, u Srbiji je 2001. godine najpre zakonom bio osnovan Visoki savet pravosuđa, a potom, Ustavom iz 2006. godine, ustanovljena su dva Saveta – Visoki savet sudstva (VSS) i Državno veće tužilaca (DVT).<sup>7</sup>

Inače, pravosudni saveti, kao institucije sudske vlasti ne postoje u svim evropskim, a naročito ne u vanevropskim državama. Za stvarno delovanje načela nezavisnosti suda i za uspostavljanje pravne države, postojanje, delovanje i tipične nadležnosti pravosudnih saveta, nisu ni pravna ni politička nužnost. Ali, pokazalo se da su oni ustanovljavani u vremenima koja su su usledila posle velikih društvenih turbulencija i u tim vremenima pozitivno uticali na podsticanje nezavisnosti pravosuđa, kao što su bile Drugi svetski rat (tada su nastali u Francuskoj i Italiji), propast fašističkih autoritarnih režima (Portugalija i Španija), te propast komunizma (države istočne, srednje i jugoistočne Evrope).<sup>8</sup>

(c) Sudska funkcija je, posle probnog perioda od tri godine stalna<sup>9</sup>.

(d) Pravila o izuzeću sudija i o sprečavanju sukoba interesa, sadržana u procesnim zakonima Srbije, doživela su ozbiljnu, premda ne uspehu reviziju.<sup>10</sup>

(e) Jedan od dobrih praktičnih testova samog normativnog utemeljenja prava građanina na nezavisnog sudiju nije doživeo nikavu ustavnu, već samo skromnu zakonsku elaboraciju.<sup>11</sup>

<sup>6</sup> Čl. 6 EKLJP; poglavlje I, t. 3 i 5 Preporuke (bel. 5).

<sup>7</sup> Poglavlje IV, t. 26 Preporuke (bel. 5). Up. takođe Đ. Marković, Doprinos Visokog saveta sudstva (ne)zavisnosti pravosuđa u Republici Srbiji, u: E. Šarčević (ur), *Ko bira sudije redovnih sudova*, Sarajevo 2014, ss. 131 i dalje.

<sup>8</sup> Institut za uporedno pravo, *Pravosudni saveti*, Beograd 2003, s. 221; up. takođe pojedine modele u Šarčević (bel. 7), passim.

<sup>9</sup> Poglavlje VI, t. 49 Preporuke (bel. 5)

<sup>10</sup> Poglavlje III, t. 22 Preporuke (bel. 5).

<sup>11</sup> Čl. 5. Zakona o uređenju sudova glasi: „Sudija koji sudi određuje se nezavisno od toga ko su stranke i kakve su okolnosti pravne stvari. Samo sudska vlast može sudijama da raspoređuje predmete, po unapred utvrđenim pravilima.“ Očekivalo bi se da konkretnija pravila budu sadržana u samom Zakonu. Međutim njih nema. Sudski poslovnik je, povodom rasporede predmeta konkretnom sudiji, takođe oskudan, kada u čl. 49 st. 1 određuje sledeće: „U cilju obezbeđivanja podjednake opterećenosti svih sudija u sudu, novoprimljeni predmeti se najpre razvrstavaju po hitnosti, vrsti postupka, odnosno pravnoj oblasti, a zatim raspoređuju prema astronomskom računanju vremena prijema, metodom slučajnog određivanja sudije, u skladu sa utvrđenim godišnjim rasporedom poslova.“ Metod „slučajnog određivanja sdije“ nije definisan. Praksa pokazuje da predsednik suda redovno vrši konkretan raspored predmeta. Predsednike sudova još uvek bira parlament na vreme od 4 godine. U javnosti Srbije oni se smatraju prenosiocima uticaja drugih grana vlasti na suđenje, među ostalim i time što imaju moć da odrede prikladnog sudiju. Izbor ne podleže nijednom internom organu suda, procesne mogućnosti stranaka vezane su samo za razloge za izuzeće. U pogledu načina izbora sudije, stranke nemaju prava, samo mogućnosti ili očekivanja, ako stave i predlog za izuzeće i ako podnesu dovoljne dokaze.

(f) Ustavna zabrana osnivanja privremenih, prekih i vanrednih sudova postoji (čl. 143 st. 3), ali u zakonodavstvu nije praćena definisanjem ovih pojmova, niti sankcijama za slučaj kršenja ustavne zabrane. Da li je ova zabrana samo organizacionog karaktera, ili odstupanja od proceduralnih garantija jedan redovni sud čini vanrednom – pitanje je koje se u Srbiji postavilo kada je primenjena praksa suđenja putem skajpa, bez prisustva okrivljenog.<sup>12</sup>

Sedam godina posle donošenja važećeg Ustava, usvojena je Strategija reforme pravosuđa 2013 – 2018, koja je porazumevala promenu Ustava u delu koji se odnosi na pravosuđe. Strategiju je usvojila Skupština čiji su poslanici većinski pripadali danas vladajućoj političkoj stranci – ovu činjenicu valja podvući zbog načina na koji se u toj stranci tumači prošlost pre njenog stupanja na vlast. Strateški ciljevi redigovani su na način uobičajen za države u tranziciji, pod očiglednim uticajem preporuka Komiteta ministara Saveta Evrope (SE) i Venecijanske komisije.<sup>13</sup> Akcioni plan, koji je usledio posle ove Strategije je predvideo orijentacione rokove – koji su, u vreme objavljivanja amandmana bili prekoračeni. Potom je početkom 2018. godine obelodanjen radni tekst amandmana I – XXIV na Ustav Srbije.<sup>14</sup> Nacrt ustavnih amandmana o pravosuđu izrađen, kako je saopšteno, u Ministarstvu pravde, objavljen je u aprilu 2018. godine, zajedno sa nacrtom ustavnog zakona za njihovo sprovođenje. Postojanje pravosudnih saveta – VSS i DVT u nacrtu nije dovedeno u pitanje.

Međutim, ni u jednom od strateških dokumenata, ni u radnim tekstovima ustavnih odredaba o pravosuđu, ne samo onog koji je objavilo Ministarstvo pravde, nego ni u onima koje potiču od nevladinih organizacija i političkih stranaka nije postavljeno prethodno pitanje: da li Srbiji treba i Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca? Ova dva saveta su utemeljena Ustavom iz 2006.

Dvojstvo pravosudnih saveta smatram i smatrala sam upitnim. Prilikom pripreme Ustava, stručnoj i opštoj javnosti uskraćeni su brojna važna objašnjenja, pa tako i ovo. A, argumenti za jedan zajednički savet nisu beznačajni. Najpre, Srbija je mala zemlja, a u većim, onima čiji su pravosudni saveti inspirisali ova tela postoji jedan pravosudni savet. Iako Srbija ima značajan broj sudija - 40,5 računajući na 100.000, stanovnika, prema podacima iz 2012. godine, dok je tad evropski proseki iznosio 19, 7,<sup>15</sup> ukupan broj sudija, uključiv i sudije za prekršaje, kreće se oko 3.000. Javnih tužilaca i njihovih zamenika ima gotovo upola manje. Oni se ne biraju, ne napreduju, ne razrešavaju, niti disciplinski kažnjavaju svaki dan. Nadalje, položaj sudija i javnih tužilaca se u Srbiji, posle reforme krivičnog postupka približio: uvedena je tužilačka umesto sudske istrage, a brojne nadležnosti koje je ranije imao istražni sudija postale su deo nadležnosti javnih tužilaca. To je zahtevalo da oni steknu ne samo svojstvo samostalnosti, nego i

<sup>12</sup> S. Mandić, *Video link kao novi preki sud*, <https://pescanik.net/video-link-kao-novi-preki-sud/>.

<sup>13</sup> Detaljnije Boljević (bel. 5).

<sup>14</sup> O pripremanju amandmana, up. detaljno *Svedočanstvo – pripreme za promenu Ustava od 2006. godine i struka*, Beograd, 2018, ss. 7-105; G. Ilić, *Kritičko razmatranje Radnog teksta amandmana Ministarstva pravde na Ustav Republike Srbije* (stranputice u tumačenju međunarodnih dokumenata), na linku: [http://www.fcjp.ba/templates/-ja\\_avian\\_ii\\_d/images/green/Goran\\_Ilic.pdf](http://www.fcjp.ba/templates/-ja_avian_ii_d/images/green/Goran_Ilic.pdf); D. Boljević, *Zapažanja o Radnom tekstu amandmana na Ustav Republike Srbije sa obrazloženjima* (referencama Venecijanske komisije) u delu koji se odnosi na sudstvo, na linku: [http://www.fcjp.ba/templates/-ja\\_avian\\_ii\\_d/images/green/Dragana\\_Boljevic.pdf](http://www.fcjp.ba/templates/-ja_avian_ii_d/images/green/Dragana_Boljevic.pdf); V. Petrović Škero, *Nacrt amandmana na ustavne odredbe o pravosuđu i mišljenje Venecijanske komisije br. 921/2018 o Nacrtu amandmana*, na linku: [http://www.fcjp.ba/templates/-ja\\_avian\\_ii\\_d/images/green/Vida\\_Petrovic\\_Skero.pdf](http://www.fcjp.ba/templates/-ja_avian_ii_d/images/green/Vida_Petrovic_Skero.pdf), očitavanja: 13. 07. 2020.

<sup>15</sup> Na linku: [www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport\\_201\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_201_en.pdf), s. 161, očitavanje: 13. 07. 2020.

nezavisnosti, a nacrtom amandmana učinjeno je upravo suprotno.<sup>16</sup> Pravo na pravično suđenje, prema praksi Evropskog suda za ljudska prava, obuhvata i kontrolu rada tužilaca u vreme istrage, pa je bilo ne samo suštinskih, već i sistemskih razloga za jačanje nezavisnosti tužilaca. Najzad, stručno usavršavanje sudija i tužilaca treba staviti pod kontrolu jednog pravosudnog saveta, jer su zahtevi profesije bitno slični.<sup>17</sup> Ideja o jednom pravosudnom savetu nije bila uzimana u obzir.

U nacrtu amandmana dakle, samo postojanje saveta nije dovedeno u pitanje. Izvršene su određene modifikacije, koje ne predstavljaju poboljšanje postojećeg ustavnog rešenja.<sup>18</sup> Prvi put su, izjavom državnog sekretara Ministarstva pravde, amandmani koje je izradilo to isto Ministarstvo, dovedeni u pitanje posle jedva dve godine. Predlog koji je najavio državni sekretar, ostao je neobrazložen. Da li postavljanje sudija koje bi vršio predsednik počiva na predlogu za koji su isključivo nadležni VSS i DVT? Zašto tu ulogu treba da ima upravo predsednik Republike, među čija ovlašćenja nikad nije spadalo postavljanje sudija, izuzev sudija vojnih sudova koje je postavljao vrhovni komandant u vreme postojanja DFJ/FNRJ/SFRJ? Da li bi ova nova nadležnost predsednika Republike promenila sastav i način generisanja članova saveta?

Ništa od toga, predlog je zapravo samo *ispaljen*. On nije uklopiv u ustavni sistem podele vlasti čak ni u sistem ravnoteže i međusobne kontrole, jer je sudska vlast iz ovog dodatnog principa izuzeta. Predlog je suprotan poglavlju II tačka 11 Preporuke CM/Rec(2010)12<sup>19</sup>, koja zabranjuje eksternu kontrolu sudija i sudijske delatnosti, kao i celokupnom poglavlju IV ove Preporuke. Suprotan je i Strategiji reforme pravosuđa, kao i čitavom mukotrpnom nastojanju poboljšanja nezavisnosti sudija i sudske vlasti u poslednjih dvadeset godina.<sup>20</sup>

### 3. Predsednička eksterna kontrola sudstva?

Za potrebu eksterne kontrole pravosuđa, državni sekretar je ponudio oskudno obrazloženje: sudstvo i tužilaštvo su zatvorena grana vlasti, vode računa samo o sebi, niko van njih samih njih ne kontroliše. Ovaj iskaz je problematičan sa nekoliko stanovišta. Prvo, nije uklopiv u sistem koji se može smatrati evropskim standardom nezavisnosti sudstva i sudije. Drugo, ne odgovara važećem ustavnom uređenju vladavine prava, podeli državnih vlasti i sistemu regrutovanja i napredovanja sudija.

*Da li postoji međunarodni standard o eksternoj kontroli koji obavezuje Srbiju? Zadržala bih se za sada, na sudstvu.* Temelj za takav međunarodni standard sadržan je u čl. 6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (EK). Dodatni se nalazi u više puta pomenutoj Preporuci Komiteta ministara SE.

Pod nezavisnošću sudstva podrazumeva se odsustvo kontrole, tj. nezavisnost, *najpre od ostalih grana državne vlasti*. Princip je Evropski sud za ljudska prava (ES) čvrsto razumeo, obuhvatajući ne samo uticaj drugih vlasti na primenu, već i na tumačenje prava i eksplicirao ga presudi *Beaumont protiv Francuske* 1994. godine.<sup>21</sup> Tumačenje ministra spoljnih poslova o jednoj

<sup>16</sup> Z. Ivošević, Kukavičja jaja u pravosudnim gnezdima, *Svedočanstvo* (bel. 14), Beograd 2018, s. 338.

<sup>17</sup> Istu argumentaciju iznela sam u radu: V. Rakić - Vodinelić, Pravno-politički ciljevi ustavnih amandmana o pravosuđu, *Svedočanstvo* (bel. 14), Beograd 2018, s. 327.

<sup>18</sup> Rakić - Vodinelić (bel. 17), ss. 328-333.

<sup>19</sup> Preporuka (bel. 5).

<sup>20</sup> O obrazloženjima, v. tač. 2 i 3 ovog teksta.

<sup>21</sup> Evropski sud za ljudska prava, *Beaumont protiv Francuske*, No 15287/89, presuda od 24. 11. 1994.

odredbi međunarodnog ugovora, koja je primenjena pred francuskim sudom u pravnoj stvari aplikanta, uz objašnjenje da se sud „teško snalazi u tumačenju međunarodnih ugovora“, smatra se zavisnošću nacionalnog suda od druge grane državne vlasti. U datom slučaju, nalazi ES, tumačenje ministra je imalo odlučujući uticaj na ishod postupka, te je utvrđena povreda čl. 6 st. 1 EKLJP, na osnovu utvrđenja Suda da nacionalni sud nije bio nezavisan.<sup>22</sup> Mora se, međutim, podvući da sama EKLJP ne nalaže državama članicama da uspostave princip podele državnih vlasti, uprkos tome što ovaj princip ima sve veći značaj u praksi ES. Zadatak ES je da utvrdi da li je u datom slučaju bilo poštovano pravo stranke na nezavisan sud.<sup>23</sup> Ovako protumačeni princip nezavisnosti suda od drugih grana državne vlasti ES primenjuje sve do danas, sa naročitom senzibilnošću prema mogućem uticaju izvršne vlasti.

Kriterijumi kojima se ES služi da bi ocenio nezavisnost suda jesu: način imenovanja ili izbora sudija, trajanje sudijske dužnosti, postojanje garantija prema spoljnim pritiscima i pojavni izgled nezavisnosti suda. Postavljeni su u odlukama *Langborber protiv Švedske*<sup>24</sup> i *Kleyne i drugi protiv Holandije*.<sup>25</sup>

Budući da je državni sekretar neodređeno aludirao na sudstvo, a potom pominjao pojedinačne slučajeve zamenika tužilaca, važno je razmotriti da li postoje kakve razlike između nezavisnosti *sudstva* i nezavisnosti *sudije*. Najpre, u praksi ES pojmovi nezavisnosti i nepristrasnosti sudije se ne odvajaju. Sudija, budući da je fizičko lice mora, pored toga što je nezavisan, biti i nepristrasan, da bi se smatrao nezavisnim u suštinskom, a ne samo formalnom smislu. Nepristrasnost se, u odlukama ES analizira kroz problem mogućeg uticaja stranaka u postupku na (ne)pristrasnost, objektivnost sudije. Sudija ili član sudskog veća ne sme biti neko ko je u podređenom položaju u odnosu na stranku u postupku.<sup>26</sup> Radi ocene nepristrasnosti, ES je razvio dve grupe kriterijuma: *subjektivni*, koji obuhvata lična uverenja i ponašanje određenog sudije, tj. pitanje da li on ima bilo kakve lične predrasude ili naklonosti u datom slučaju i *objektivni*, koji znači ocenu da li sam sud, u pogledu sastava pre svega, pruža garantije koje isključuju legitimnu sumnju u nepristrasnost suda.<sup>27</sup>

Sa druge strane u tački 11 preporuke CMRec (2010)12<sup>28</sup>, polazi se od teze da nezavisnost sudije nije privilegija konstituisana u interesu sudije, već u interesu vladavine prava i onih koji očekuju nepristrasno pravosuđe. Nezavisnost sudije treba smatrati garantijom slobode, poštovanja ljudskih prava i nepristrasne primene prava. Nezavisnost i nepristrasnost sudije su suštinski garant ravnopravnosti stranaka pred sudom. Takođe, na osnovu tačke 4 preporuke CMRec (2010)12<sup>29</sup>, *nezavisnost pojedinačnog sudije obezbeđuje se nezavisnošću sudstva u celini*. Drugim rečima, Preporuka nezavisnost sudije izjednačava sa nezavisnošću sudstva.

<sup>22</sup> Ibid, §§ 38 i 39.

<sup>23</sup> *Guide on Article 6 of the European Convention of Human Rights – Right to a Fair Trial* (civil limb), ECHR, 31. VIII 2019, s. 45.

<sup>24</sup> ES, Presuda od 22. 06. 1989, No 11179/84, § 32.

<sup>25</sup> ES, Presuda od 06. 05. 2003, Nos. 39343/98, 39651/98, 43147/98 i 46664/99.

<sup>26</sup> ES, Presuda od 22. 10. 1984, No 8790/79 *Sramek protiv Austrije*, § 42.

<sup>27</sup> Kriterijumi su postavljeni u ES Presuda od 15. 10. 2009, *Micallef protiv Malte*, No 17056/06, § 93 i *Nicolas protiv Kipra*, ES Presuda – konačna 09. 04. 2018, No 63246/10, § 49.

<sup>28</sup> Bel. 5.

<sup>29</sup> Bel. 5.

Državni sekretar je predsednika Republike, pominjući ga, osim funkcije, i imenom i prezimenom, predložio da bude organ nadležan za postavljanje sudija. Ako sudija mora biti nezavisan i nepristrasan, ista svojstva morala bi odlikovati organ (i njegove procedure) koji sudiju bira ili postavlja. Ti organi su, izuzev sudskih tela (saveta), po samoj definiciji politički organi, nosioci i izvršioci političke vlasti koja bi morala biti ograničena pravom. Uglavnom nije, ne samo ovde. Lice koje je imenovao državni sekretar je u nekoliko svojih permanentno danih izjava ozbiljno napalo sudstvo ocenjujući ga isključivo političkim merilima. U jednoj od njih Vučić navodno povlađuje kritikama pravosuđa koje dolaze uglavnom od Evropske komisije. Izjavio je, na primer, da se slaže sa primedbama iz Brisela da je pravosuđe u Srbiji neefikasno i izloženo političkim uticajima, ali i tvrdio da su to nasleđeni problemi: „*Kad jedna politička stranka kao što je Demokratska stranka postavi sve sudije i sve tužioce u tobož reformi pravosuđa sigurno je da tih problema ima. Videli ste uostalom Miškovičevog privatnog sudiju koji je danas zvanično postao potpredsednik ili visoki funkcioner Jeremićeve stranke... Očigledan, dakle brutalni politički uticaj i tu su ljudi iz Evrope sasvim u pravu, i uveren sam da su na to mislili*“, rekao je Vučić novinarima<sup>30</sup>. Ostavljam po strani to što predsednik priznaje da postoji „brutalni politički uticaj“. Sporna je, krajnje sporna tvrdnja o poreklu tog uticaja. Tačno je, postoji politički pritisak na pravosuđe i to danas otvoreniji i bezobzirniji nego u vreme ranijih vlasti, kako je rečeno: „brutalan“. Tačno je, prethodna vlast je fingirala reformu pravosuđa preko opšteg izbora i reizbora sudija i tužilaca i u tome nije uspela, više zahvaljujući (tada) slobodnim medijima, nego tadašnjoj opoziciji, čiji je deo bio današnji predsednik Republike.

Nije tačno da danas u pravosuđu sudi i krivično goni samo kadar koga je „postavila Demokratska stranka“.<sup>31</sup> Predsednik Republike je prečutao odluku Ustavnog suda Srbije, donesenu još krajem 2011. godine, kojom je pravosudnim telima naloženo da sve ranije izabrane sudije i tužioce vrati na posao, po zakonom određenoj proceduri. Prečutao je i da su oni kasnije odista vraćeni, pod predsedavanjem tadašnjih predsednika pravosudnih tela, uz dominantni uticaj tadašnjeg ministra pravde, istaknutog člana predsednikove političke stranke. Danas u Srbiji sude i krivično gone i oni koji nemaju nikakvih dugova prema Demokratskoj stranci, naprotiv. Zaboravio je predsednik Republike da su sve ranije sudije i tužioći vraćeni u sudove i tužilaštva, ali ne po ustavnoj i zakonskoj proceduri, pa se desilo da pravosudna tela izaberu i neke koji su već bili pravnosnažno osuđeni za krivična dela zbog kojih niko ne može biti sudija. Sve je to učinjeno, treba ponoviti, pod ovom vlašću. No, najvažniji je od svega jedan opšti stav, koji do danas još niko ni ovde, ni igde drugde, nije opovrgao – da je najopasniji pritisak na pravosuđe onaj koji dolazi od izvršne političke vlasti. I to one koja vlast vrši u vreme kada se praktikuje pritisak, dakle od *aktuelne* vlasti. Dozvolio je sebi predsednik Republike i to da uzme ulogu i sudije i tužioća, govoreći o tome kako „smo“ pripremali optužnicu koja nije dovela do osude koju je očekivao.<sup>32</sup> Nasuprot

<sup>30</sup> Na linku: <https://www.slobodnaevropa.org/a/28911902.html>, očitavanje: 13. 07. 2020.

<sup>31</sup> Sudija na koga u ovoj izjavi predsednik Republike aludira jeste bivši sudija Vladimir Vučinić. On, međutim, dugo pre ove izjave nije sudija, zahvaljujući upravo uticaju danas vladajućih političkih funkcionera i njima, kao i svim prethodnim vlastima, vazda podatnih „visokih saveta“, „predsednika sudova“ i sličnih „nezavisnih i samostalnih“ pravosudnih institucija. Nije istina da je Vučinić ikad bio „Miškovičev privatni sudija“. On je radio onako kako mu je zakon kazivao i na kraju, ali tek kada je odlučio da više ne bude sudija, dobio je i pravosudnu satisfakciju. Ona, međutim, ima moralnu, ali ne i pravnu vrednost, jer je ta satisfakcija stigla onda kada nikome, izuzev nekadašnjem sudiji, nije bila važna – pre toga je otišao iz suda. Nadalje, nije nikakav sudija postao „visoki funkcioner Jeremićeve stranke“ – to je postao *advokat* Vučinić.

<sup>32</sup> Up. Rakić - Vodinelić (bel. 17), s. 323.

ovom verbalnom napadu na nezavisnost sudije u preporuci Komiteta ministara CM/Rec (2010)12<sup>33</sup>, tačka 18 stoji: „*Ako komentarišu odluke sudija, izvršne i zakonodavne vlasti trebalo bi da izbegavaju kritike koje bi podrile nezavisnost pravosuđa ili poverenje javnosti u njega. Takođe bi trebalo da izbegavaju postupke koji mogu dovesti u pitanje njihovu spremnost da se povinuju odlukama sudija, izuzev izjava o svojoj nameri podnošenja žalbe.*“ Ono do čega je jedna ovakva izjava nesumnjivo dovela jeste produbljivanje nepoverenja, ionako poljuljanog, u kredibilitet pravosuđa.

Da bi pritisak proizveo dejstvo, mora postojati podložnost na drugoj strani, onoj sudskoj. Jedan od primera za ugled jeste tzv. slučaj *Asomakum*, pred Privrednim sudom u Beogradu, po tužbi Andreja Vučića, predsednikovog brata za utvrđenje ništavosti upisa društva „Asomakum“ u registar u kome je tužilac upisan kao odgovorno lice, a na osnovu tvrdnje tužbe da je falsifikovana i zloupotrebljena njegova lična karta. Pošto je obavljeno veštačenje navodnog falsifikata, punomoćnik tuženog „Asomakum-a“ je, na osnovu Zakona o parničnom postupku (ZPP), zatražio rok od sedam dana da bi se o veštačenju pismeno izjasnio. Sutkinja M. J. je taj rok odobrila, posle čega je od predsednika Suda punomoćnik tužioca Vučića zatražio njeno izuzeće.<sup>34</sup> To izuzeće je odobreno zbog navodnog *odugovlačenja postupka*, iako je po ZPP izuzeće dopušteno samo u slučajevima pretpostavljene ili dokazane *pristrasnosti* sudije. Predmet je dodeljen u rad drugom sudiji. Ovakav postupak je u suprotnosti sa tačkom 24. Preporuke CM/Rec (2010) 12<sup>35</sup>, jer raspored predmeta sudijama treba da sledi unapred ustanovljene kriterijume.

Verujem da je neotpornost prema uticaju predsednika Republike na sud doživela kulminaciju u sudskim presudama donošenim u vreme vanrednog stanja. Sudija Osnovnog suda u Novom Sadu, prilikom donošenja presude kojom određuje pritvor na vrh liste razloga stavlja nepostupanje po apelima Aleksandra Vučića „u kojem isti moli“ da se pridržavamo izrečenih mera.<sup>36</sup> Predsednički apel, shvaćen je dakle, kao *izvor prava* o razlozima za određivanje pritvora. Uprkos odredbi čl. 145 st. 2 Ustava koja izvore prava taksativno nabraja: „*Sudske odluke se zasnivaju na Ustavu, zakonu, potvrđenom međunarodnom ugovoru i propisu donetom na osnovu zakona.*“

Svaka eksterna kontrola koja se preuzima prema sudstvu uopšte, kao i prema sudiji povodom konkretne delatnosti, suprotna je nezavisnosti i nepristrasnosti. Ideja državnog sekretara da će se ta kontrola uspostaviti na osnovu činjenice da onaj ko postavlja sudiju, ima pravo i da ga kontroliše, nespojiva je sa nezavisnošću, štaviše i eksplicitno: opseg obaveze države članice da osigura suđenje od strane nezavisnog i nepristrasnog suda nije ograničena samo na sudstvo. Ona podrazumeva obaveze izvršne vlasti, zakonodavstva kao i svake druge državne vlasti bez obzira kog nivoa da poštuje i da bude vezana sudskim odlukama i onda kad se ne slaže sa njima. Država mora da poštuje autoritet suda, jer je to nepochodni uslov za javno poverenje, a šire, i za vladavinu

<sup>33</sup> Bel. 5.

<sup>34</sup> Pod linkom: <https://javno.rs/vest/sve-o-asomakumu-i-falsifikovanoj-licnoj-karti>, očitavanje: 13. 07. 2020.

<sup>35</sup> Bel. 5.

<sup>36</sup> Na linku: <https://www.seebiz.eu/drustvo/slika-srpskog-sudstva-osuden-jer-nije-postupao-po-apelima-aleksandra-vucica/229609/>; u nekim medijima objavljena je i kopija rešenja o određivanju pritvora <https://www.ozonpress.net/drustvo/zavrsio-u-zatvoru-jer-nije-poslusao-apel-predsednika-preko-tv/>, očitavanja: 13. 07. 2020.



prava. Zbog toga, ustavne garantije nezavisnosti i nepristrasnosti sudstva nisu suviše. One moraju biti efikasno ugrađene u svakodnevne administrativne poslove i prakse.<sup>37</sup>

Ideja državnog sekretara da se postavljanje sudija poveri ne samo predsedniku Republike kao takvom, već Aleksandru Vučiću poimence, nespojiva je, prema međunarodnim standardima, sa istorijom njegovog uticaja na nezavisnost sudija i sudova, bez obzira da li je bio u ulozi *prvog potpredsednika* Vlade, predsednika Vlade ili predsednika Republike.

*Da li bi predsedničko imenovanje sudija bilo uklopivo u uspostavljeni ustavni sistem Srbije?* Uz važeći sistem ravnoteže između VSS i DVT, na jednoj i parlamenta, na drugoj strani, tehnički bi se, uz ne tako obimne izmene Ustava, mogao uključiti i predsednički ukaz kojim bi se formalno i konačno „pečatiralo“ imenovanje sudije. Pod pretpostavkom da se postojeći ustavni sistem ne menja, predsednički ukaz bi, *samo na prvi pogled*, imao simboličan značaj, ništa veći, jer veći ne može ni imati, od ukaza kojim se proglašava zakon. Procedura bi, dakle, morala biti ista ili blaža od one sadržane u čl. 113 Ustava. Predsednik Republike najkasnije u roku od 15 dana od dana izglasavanja zakona, odnosno najkasnije u roku od sedam dana ako je zakon donet po hitnom postupku, proglašava zakon ukazom ili ga, uz pismeno obrazloženje, vraća parlamentu na ponovno odlučivanje. Ako parlament odluči da ponovo glasa, zakon se izglasava većinom od ukupnog broja poslanika. Predsednik je dužan da proglasi ponovno izglasani zakon, a ako to ne učini, ukaz donosi predsednik Skupštine. Ništa moćnije od ove procedure ne bi smelo biti predviđeno za novo ovlašćenje predsednika – postavljanje sudija ukazom. Međutim, za izbor sudija je ionako potrebna većina glasova svih poslanika Skupštine (čl. 105 st. 2 tač. 11), pa bi predsednički ukaz uglavnom poslužio odugovlačenju postupka.

Međutim, sa stanovišta pricipa podele vlasti, ukaz o postavljanju sudija bi *promenio ustavnu ravnotežu između tri grane državne vlasti i, pored parlamenta, uspostavio nadležnost još jednog u osnovi izvršnog državnog organa za izbor/imenovanje sudija*. Stav Venecijanske komisije koja je dala svoje komentare o amandmanima na Ustav Srbije počiva na čvrstom stanovištu o odnosu drugih grana vlasti prema sudstvu: „*Sudstvo mora biti nezavisno. Nezavisnost znači da je sudstvo slobodno od spoljašnjeg pritiska i da ne može biti predmet političke manipulacije, naročito ne one iz izvršne vlasti. Ovaj princip je sastavni deo temeljnog demokratskog principa podele vlasti. Sudije ne smeju biti pod političkim uticajem niti podložni manipulaciji.*“<sup>38</sup> U zaključcima, Komisija izražava zabrinutost zbog još uvek značajne uloge parlamenta u regrutovanju sudija (iako se predviđa njeno redukovanje, jer, prema nacrtu amandmana on više ne bi birao sudije, već bi to činio VSS, uključujući tu i predsednike sudova), budući da je parlamentu i dalje otvoren značajan put uticaja na komponovanje samog VSS.<sup>39</sup> Razume se, Venecijanska komisija se nije bavila mogućnošću da predsednik Republike ukazom imenuje sudije, jer je takav predlog obelodanjen dve godine pošto je nacrt amandmana objavljen. Ali iz same činjenice da Komisija insistira na tvrdj podeli državnih vlasti kad je u pitanju izbor i napredovanje sudija i da teži da ojača ulogu pravosudnih saveta u čijem sastavu bi trebalo da prevladaju sudije koje biraju druge sudije, nema sumnje da bi jedan ovakav predlog doživeo ozbiljnu kritiku, pa i osporavanje, jer ide u korist izvršne vlasti koju Komisija označava kao posebnu pretnju nezavisnosti sudije i sudstva.

<sup>37</sup> ES, Presuda konačna 08. 03. 2012, *Agrokompleks protiv Ukrajine*, no 23465/2003, § 136.

<sup>38</sup> Rule of Law Checklist (CDL-AD(2016)007), § 74.

<sup>39</sup> *SERBIA OPINION ON THE DRAFT AMENDMENTS TO THE CONSTITUTIONAL PROVISIONS ON THE JUDICIARY*, Adopted by the Venice Commission at its 115th Plenary Session (Venice, 22-23 June 2018), s. 20.

Među ustavnim nadležnostima predsednika Republike danas, mali broj je onih koji se sastoje u neposrednom imenovanju na određene dužnosti. To su postavljanje i opozivanje ambasadora, na predlog Vlade (čl. 112 tač. 5 Ustava), postavljanje, unapređenje i razrešavanje oficira Vojske Srbije (čl. 112 st. 2 Ustava) i imenovanje pet sudija Ustavnog suda, između deset kandidata koje predlaže Skupština. Postavljanje sudija na predlog VSS, čak i po strogoj proceduri koja bi bila istovetna onoj za proglašenje zakona ukazom, bitno bi promenilo odnos izvršne i sudske vlasti u korist predsednika Republike i označilo ustavni prelaz ka predsedničkom sistemu, koji doduše u Srbiji u stvarnosti postoji, ali se sprovodi mimo Ustava i uprkos njemu, proširujući procep između ustavne datosti i faktičkog stanja stvari. Kad bi se o predsedniku Republike Srbije promišljalo kao o onom koje nadležan da imenuje sudije, apstrahujući ličnost koja danas zauzima taj položaj (ma kako je da takav napor imaginacije teško izvodiv), ovakva jedna ustavna promena ne bi mogla biti legitimna. Jer, građani Srbije u ovom trenutku ne promišljaju i nije im data građa za promišljanje o dometima promene ustavnog sistema ravnoteže i uzajamne kontrole državnih vlasti u korist predsedničkog sistema, promene koja bi mogla biti izvedena dodavanjem nekoliko naizgled bezazlenih ustavnih pravila.

#### 4. Imenovanje sudija u Francuskoj, kao primer za ugled?

Ovde neću prikazati proceduru imenovanja sudija u Francuskoj i uloga koju u tome ima telo zaslužene reputacije – Visoki savet magistrature. Verujem da francuski primer nije tek slučajno izabran, imajući u vidu odnos aktuelnog predsednika Srbije prema aktuelnom predsedniku Francuske i naviku svih nosilaca javnih funkcija da podilaze neskrivenim (ne)sklonostima koje predsednik Srbije povremeno javno saopštava. Baviću se ovde samo netačnostima o onome što bi navodno trebalo, a služi kao primer za ugled. Izjava državnog sekretara koincidirala je vremenski sa izjavom samog predsednika Srbije u jutarnjem program Prve TV:

*„Ja sam rekao Makronu... Emanuel, bre... Jel' ti razumeš, čoveče, da ti sad ne bi mogao ni da otvoriš poglavlje 23 - ispričao je Vučić dodajući da je to bilo u ponoć u Jelisejskoj palati. Sa sve bre?, upitala je voditeljka, a on odgovorio: Da, sa sve bre!“<sup>40</sup>*

Državni sekretar je, naglašavajući da se politički uticaj na sudstvo u Srbiji preuveličava, istakao da je sudstvo u Francuskoj „samo“ autoritet, a ne vlast. Doista između *autorité* i *pouvoir* postoji razlika koja nije samo zvučna, nego je i značenjska, iako će se neretko naići na definicije (Wikipedia, npr.) da je ovlašćenje, vlast (*autorité*) zapravo moć (*pouvoir*) zapovedanja (*L'autorité est le pouvoir de commander*). Za podelu državnih vlasti redovno se koristi izraz *séparation des pouvoirs*. Istina je da se u čl. 64 st. 1 Ustava Francuske koristi izraz *l'autorité judiciaire*.<sup>41</sup> Ipak, on se ne prevodi kao sudski autoritet, već kao sudska vlast, jer autoritet u našem jeziku ima drugo značenje. U filozofskom smislu, razliku između *autorité* i *pouvoir* treba tražiti u legitimitetu. Ovlašćenje (*autorité*) daje moći (*pouvoir*) pravo da dela.<sup>42</sup> Dakle, greši državni sekretar. Sudstvo, ni po Ustavu Srbije nije „autoritet“, ono je ovlašćeno da vrši sudsku pravnu vlast.

<sup>40</sup> Na linku: <https://www.kurir.rs/vesti/politika/3394535/rekao-sam-makronu-emanuel-bre-vucic-otkrio-o-cemu-je-razgovarao-sa-francuskim-predsednikom-video>, očitavanje: 12. 07. 2020.

<sup>41</sup> “Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire.”

<sup>42</sup> Na linku: <http://www.philosophie-spiritualite.com/cours/autorite.htm>, očitavanje: 13. 07. 2020, pozivajući se na Vebera i njegovu interpretaciju činilaca koji daju legitimitet političkoj moći.

Pored toga, ne sme se zaboraviti da sastavni deo francuskog Ustava, kao živi izvor prava, predstavlja *Deklaracija o pravima čoveka i građanina* iz 1789. godine, čiji član 16 proglašava bilo koji oblik udruživanja u kome nisu obezbeđeni poštovanje ljudskih prava i podela vlasti (*pouvoirs*) neustavnim. Sudstvo koje ne bi bilo rezultat podele vlasti, ne bi bilo zasnovano na francuskom ustavu, ma o kom se radilo, jer je *Deklaracija* od Prve republike (sa izvesnim prekidima) bila i ostala trajan izvor prava.

Predsednik Francuske ne bira sudije, on ih ukazom postavlja na predlog Visokog saveta magistrature, simbolički predsedava njime i, što je važno, po Ustavu predsednik je garant nezavisnosti sudstva. Francuski Ustav je uspostavio predsednički sistem na osnovu tradicije koja, u tom pogledu, nije doživela turbulentne promene. Ali predsednik republike je van mandata građanin kao i svi drugi. *Žak Širak* je po isteku svog mandata osuđen na dve godine zatvora uslovno zbog oštećenja javnih fondova i zloupotrebe ovlašćenja.<sup>43</sup> Širak je jedini osuđeni predsednik, ali bilo je više optuženih – *Sarkozi, Žiskar Desten, Miteran...*<sup>44</sup> Predsednici Srbije ovde nikad nisu bili smatrani običnim građanima. Nekadašnjem predsedniku Miloševiću u Srbiji nije bilo suđeno ni za šta. U tome je razlika između Srbije i npr. Francuske, a ujedno „tajna“ vladavine prava.

## 5. Promena Ustava i akuelno stanje, bez zaključka

Očekivalo bi se da ustavna pravosudna reforma – pored opštih ciljeva, koji se svode na nezavisnost sudstva i na stvarnu (efektivnu) treću državnu vlast, tj. pravnu vlast nad politikom – odgovori i na neke specifične potrebe datog društva. Specifične društvene potrebe u Srbiji tiču se pravosudnog odgovora na *korupciju* u raznim oblicima i u svim granama državne vlasti, uključujući tu i samo pravosuđe. Tiču se i *nasleđa ratne prošlosti*. Najzad, tiču se relativizacije *ljudskih prava* koja je na delu i u svakodnevnom životu i u pravosudnom smislu reči.<sup>45</sup> Jedva da su dati poneki oskudni legislativni i pravosudni odgovori na ove specifične potrebe.

Aktuelno pravno-političko stanje u Srbiji ispunjava uslove da se uklopi u ovu formulu: „*Na jednoj strani postojala je `normativna država`, vezana pravilima, procedurama, zakonima i konvencijama, a sastojala se od formalnih institucija, kao što je Kancelarija Rajha, ministarstva, lokalne vlasti i tako dalje, a na drugoj strani stajala je `prerogativna` država, jedan suštinski van-pravni sistem koji je izvodio svoj legitimitet isključivo iz nad-pravnog autoriteta vođe.*“<sup>46</sup> Pokušaću da ovu ocenu prenesem u sadašnju političku stvarnost Srbije rečima koje pomenuti državni sekretar može da razume. *U Srbiji takođe, paralelno sa Ustavom koji se bavi isključivo normativnom državom i formalno postojećim institucijama (Vlada, ministarstva, lokalne samouprave) ne samo da postoji, već dominira prerogativna vanustavna i vanpravna država kao izgrađeni sistem privilegija, koja svoju faktičku moć, ne i legitimitet izvodi iz autoritarnosti vođe.*

<sup>43</sup> Na linku: [https://www.lemonde.fr/societe/article/2011/12/15/verdict-attendu-dans-l-affaire-des-emplois-fictifs-de-la-ville-de-paris\\_1618652\\_3224.html](https://www.lemonde.fr/societe/article/2011/12/15/verdict-attendu-dans-l-affaire-des-emplois-fictifs-de-la-ville-de-paris_1618652_3224.html), očitavanje: 12. 07. 2020.

<sup>44</sup> Na linku: <https://www.letemps.ch/monde/presidents-francais-poursuivis-justice>, očitavanje: 12. 07. 2020.

<sup>45</sup> Jedna od ovih obaveza proističe iz *Nacionalne strategije za procesuiranje ratnih zločina*, usvojene 2016, objavljene u *Sl. gl. RS* 19/2016. U oblasti napređenja ljudskih prava nema sistemske strategije, ali postoji nekoliko parcijalnih dokumenata strateškog karaktera koje je usvojila Vlada. Npr. *Strategija za unapređenje položaja Roma* iz 2010, *Strategija razvoja besplatne pravne pomoći u Republici Srbiji* iz 2010. Zakoni predviđeni ovim strategijama do danas nisu doneseni.

<sup>46</sup> R. J. Evans, *The Third Reich in Power, 1933-1939*, Penguin 2005, s. 45.

Ustav nije stvarnost, već normativni projekt, dakle sve vreme ono što bi trebalo biti, dok je pravosudni život, sve više prerogativna stvarnost, ona koja živi van Ustava, a kad su vođa i njemu bliski u pitanju, iznad njega.

Vreme bez demokratije nikad nije vreme za promenu Ustava. To važi i za nacrt amandmana. Sadašnja skupštinska većina je dovoljna za usvajanje ma kakvog novog Ustava. Jedina brana ustavnoj samovolji jeste referendum.<sup>47</sup> No, sudeći po tome kako je kroz društvo lako prolazila hladno topla igra – oštro vanredno stanje, potpuno opuštanje, izbori – ona je slabašna.

### *Externe Justizkontrolle in Serbien durch Ernennung von Richtern per Dekret des Präsidenten*

#### *Zusammenfassung*

*Der Anlass für die Analyse ist die Erklärung des Staatssekretärs im Justizministerium über die Ernennung von Richtern in der Republik Serbien. Danach benötigt die serbische Justiz eine externe Kontrolle. Diese sei, so die Vorstellung, von dem Präsidenten der Republik durchzuführen. Die Grundlage stelle die Befugnis zur Ernennung von Richtern dar. Einschlägig sei dabei das französische Modell der Richterernennung.*

*In der Analyse werden die für die Justizunabhängigkeit geltenden internationalen Standards, sowie die Verfassungslösungen in Serbien geklärt. Dargestellt sind auch Entwürfe von Verfassungsänderungen aus dem Jahr 2018. Angeführt sind Beispiele der politischen Einflussnahme des derzeitigen Präsidenten der Republik Serbien auf die serbische Justiz, sowie Beispiele für das Erliegen dieser Einflussnahme. Daraus folgt, dass die gegenwärtige Situation keinesfalls zu Gunsten der Verfassungsreform spricht. Die Verfassungsreform würde dazu führen, dass der Präsident selbst oder gar auf Vorschlag des Hohen Justizrates Richter ernennt. Diese Lösung ist weder mit dem geltenden Verfassungssystem noch mit der serbischen Verfassungstradition kompatibel. Aufgrund des aktuellen Demokratiedefizits wird keine Verfassungsreform, die gleichzeitig das Modell der Richterernennung ändert, befürwortet. Andernfalls wird dies zur Einführung eines exekutiv gesteuerten Staates mit rein formellen Elementen der Gewaltenteilung.*

---

<sup>47</sup> Čl. 203 st. 7 Ustava.