

Dorđe Marković*

Doprinos Visokog saveta sudstva (ne)zavisnosti pravosuđa u Republici Srbiji

Sadržaj

1. Uvod
2. Izbor sudija u predlozima za novi ustav
3. Pravosudni saveti – uporednopravni osvrt
4. Uloga Visokog saveta sudstva tokom pravosudne reforme
 - 4.1. Uspostavljanje normativnog okvira za rad Visokog saveta sudstva
 - 4.2. Rad „prvog sastava” Visokog saveta sudstva
 - 4.3. Rad „stalnog sastava” Visokog saveta sudstva
 - 4.4. „Verifikacija” reforme
5. Zakasnela reakcija Ustavnog suda
6. Predlozi za promenu ustavnih rešenja o Visokom savetu sudstva
7. Umesto zaključka

1. Uvod

U zemljama sa razvijenim demokratskim sistemima, nije potrebno posebno naglašavati značaj nezavisnosti pravosuđa kao treće grane vlasti. Događaji koji poslednjih nekoliko godina iz temelja potresaju pravni poredak Srbije, ukazuju da je još uvek preko potrebno isticati značaj poštovanja načela podele vlasti.¹ Neuspela reforma pravosuđa koja je u Republici Srbiji započeta krajem 2008. godine još uvek nije završena, tj. na izvestan način vraćena je na početak, s tim da je današnje stanje u dobroj meri i gore nego što je bilo pre otpočinjanja sa reformom. Pošto nema naznaka da će u skorijoj budućnosti doći do značajnijih promena, ovakvo haotično stanje prouzrokuje nesagledive posledice po čitav pravni sistem u narednim godinama, pa i decenijama. Zato je važno ukazati na propuste koji su u prethodnom periodu učinjeni i to iz

* Autor je diplomirani pravnik, student doktorskih studija na Pravnom fakultetu u Beogradu. Recenzirani rad, recenzenti: S. Sali-Terzić (Sarajevo) i V. Petrov (Beograd).

¹ O tome je skoro pre jednog veka na jezgrovit način pisao S. Jovanović: „Pravni razlog u korist podele vlasti, sastoji se u tome što je bez podele vlasti nemogućna pravna država. Kad se sve funkcije državne vlasti sjedine u rukama istog čoveka ili istog tela, taj čovek ili to telo postaje svemoćan: vršeći sve funkcije državne vlasti, on je neograničen kao sama ta vlast. (...) Podela vlasti znači u isto vreme i nezavisnost vlasti, jer našto odvajati vlasti jednu od druge, ako će one ostati u međusobnoj zavisnosti?” S. Jovanović, *Država 2*, Beograd 2005, ss. 4-9.

drugačije vizure nego što je to do sada bio slučaj. U fokusu analize biće rad Visokog saveta sudstva kao i Ustavnog suda Srbije, kao organa koji su morali da predstavljaju poslednju branu pred nasrtajem izvršne na sudsku granu vlasti. Pored ovoga, na početku analize dat je i osvrt na način donošenja novog Ustava RS od 2006. godine, u onom delu koji se tiče izbora sudija i sastava Visokog saveta sudstva.

2. Izbor sudija u predlozima za novi ustav

Na ovom mestu biće više reči o ustavnim rešenjima koja su bila predlagana pre donošenja Mitrovdanskog ustava, a koja se pre svega tiču načina izbora sudija. U okviru zbornika „Predlozi za novi Ustav Srbije” koji se pojavio u javnosti 2004. godine, nalazi se nekoliko ustavnih predloga koji na relativno različite načine pristupaju ovom pitanju. Najviše nezavisnosti sudijama obezbeđivao je predlog Demokratske stranke Srbije, kojim je bilo predviđeno da sudije imenuje Visoki savet pravosuđa, u čiji sastav bi ulazile po četiri sudije i zamenika javnih tužilaca, dva profesora prava i jedan advokat. Sudije i zamenike tužilaca bi birale njihove kolege, advokata advokatska komora, a predsednik Republike bi imenovao dva profesora sa liste od četiri kandidata koje bi predložilo telo sastavljeno od dekana pravnih fakulteta. Kao što se vidi ponuđenim rešenjem je mešanje drugih vlasti u pravosuđe svedeno na minimum, međutim senku je bacila odredba kojom je bio predviđen tzv. probni mandat u trajanju od pet godina za sudije koje se biraju prvi put, da bi se prilikom sledećeg izbora birale na neodređeno vreme.²

Predlog Forum Iurisa-a je obezbeđivao stalnost i predlaganje ili izbor kandidata za sudije od strane Visokog sudskog saveta. Mana je bila izostavljanje preciziranja sastava ovog tela, koji je prepušten zakonodavcu.³ Beogradski centar za ljudska prava je naizgled nudio vrlo dobro rešenje, imenovanje sudija od strane predsednika Republike, po redosledu koji bi odredio Pravosudni savet, s tim da predsednik nije mogao da odbije da donese ukaz o postavljenju po ovom redosledu. Međutim, problematičan je bio sastav Saveta, jer je deo njegovih članova birala Narodna skupština, a članovi po funkciji su bili predsednik Republike i ministar nadležan za pravosuđe.⁴ Predlozi Demokratske stranke, Liberala Srbije i Ustavne komisije Narodne skupštine, predviđali su izbor sudija od strane najvišeg predstavničkog tela, a predloge bi sačinjavalo telo pod nazivom – Sudski savet. Sastav ovog tela nije bio propisan, već je to bilo prepušteno naknadnom zakonodavnom regulisanju.⁵

Pošto je akterima na političkoj sceni Srbije uvek nedostajalo više konstruktivnosti i osećaja za državotvornost, proces donošenja novog ustava rastegao sa na prilično dug period, pa su 2005. godine svetlost dana ugledala dva nova predloga ustavnog teksta.

Nacrtom Vlade Srbije, sastav Visokog saveta pravosuđa bio je identičan onome koji je predložio DSS, međutim, sada je ovaj Savet samo predlagao a Narodna skupština birala sudije, i to ponovo sa ograničenim trajanjem prvog mandata na pet godina.⁶ Model grupe stručnjaka predsednika Republike Srbije predviđao je da sudije svojim ukazom postavlja predsednik Republike, koje je pre toga dvotrećinskom većinom izabrao Pravosudni savet. Savet je trebalo da broji petnaest

² Z. Lutovac (ur), *Predlozi za novi ustav Srbije*, Beograd 2004, ss. 244-245.

³ *Ibid*, s. 43.

⁴ *Ibid*, s. 150.

⁵ *Ibid*, ss. 200, 324, 375 i 376.

⁶ *Ibid*, s. 36.

članova, pet po položaju u koje su spadali predsednik Republike, predsednik Vrhovnog suda, Republički javni tužilac, ministar pravde i jedan poslanik koga izabere Narodna skupština, dok su izborne članove činili troje sudija, troje javnih tužilaca, dvoje redovnih profesora prava i dvoje advokata s najmanje petnaest godina pravne prakse.⁷

Već se tada, na osnovu ovih promena u predloženim nacrtima, moglo naslutiti da će novi ustav umesto zaloga za budućnost, predstavljati rezultat nagodbe ključnih političkih činilaca. Rukovodeći princip ustavotvoraca, nažalost, nisu bili pravni kriterijumi već kako da se na što efikasniji način omogući kontrola nad sudskom vlašću. I to sve uprkos tome što je, kako kaže T. Marinković, sudstvo u Republici Srbiji u prethodnom razdoblju prolazilo „kroz velike ispite svoga dostojanstva i svoje nezavisnosti”⁸ i preko je bilo potrebno da se ono postavi na zdrave temelje.

3. Pravosudni saveti – uporednopravni osvrt

Kao što se može videti, gotovo svi predlozi novog ustava uvodili su telo koje do tada nije postojalo i koje bi bilo zaduženo pre svega za izbor sudija. Pošto je i kasnije doneti Ustav prihvatio ovakav pristup, na ovom mestu biće dat prikaz ovog tela u drugim državama. Uporedno posmatrano mogu se izdvojiti četiri osnovna modela (načina) za izbor sudija na tu funkciju. Prvi je izbor sudija od strane građana; drugi predstavlja izbor sudija od strane parlamenta; treći je imenovanje sudija od strane šefa države (na predlog drugog državnog organa); i konačno, izbor sudija od strane pravosudnog saveta, pri čemu ovaj organ može biti sastavljen isključivo od sudija (ređe) ili od sudija i drugih lica (češće).⁹ Prva dva modela iako sadrže veliki demokratski legitimitet, predstavljaju izuzetke, zbog realne pretnje od politizacije sudstva. Iako dosta kritikovano, imenovanje sudija od strane šefa države se javlja relativno često, i ne mora nužno da dovede do ugrožavanja sudijske nezavisnosti.¹⁰

Posle „velikih društvenih turbulencija”¹¹ kao što su Drugi svetski rat i propast socijalizma na evropskom kontinentu, dolazi do pojave pravosudnih saveta u državama koje su usled ovih korenitih promena želele da ojačaju nezavisnu ulogu pravosuđa. „Postojanje pravosudnog saveta nije međunarodna obaveza država koje ozbiljno nastoje da uspostave vladavinu prava...”, međutim, veliki broj država ima u svojim pravnim sistemima ovakvo ili slično telo, jer kako dalje ističe V. Rakić-Vodinelić: „pravosudni savet je ozbiljan i važan instrument pravosudne

⁷ *Ibid*, s. 92.

⁸ T. Marinković, Jemstva sudijske nezavisnosti u ustavima Kneževine i Kraljevine Srbije, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 2/2010, s. 124.

⁹ V. Petrov, *Izbor sudija uporedno i u Republici Srbiji – predlozi za promenu Ustava*, s. 2. Dostupno na: <http://www.fcjp.ba/content/view/69/108/> (očitanje 15. 01. 2014).

¹⁰ Ovakav način izbora javlja se u brojnim evropskim državama (Holandija, Poljska, Ruska Federacija, Slovačka, Češka). Da bi bila očuvana funkcija sudijske nezavisnosti, potrebno je ispunjenje određenih uslova: „odluku o imenovanju šef države donosi na osnovu predloga pravosudnog saveta”, „vezanost šefa države za predlog pravnog saveta” i postojanje „pravne kulture koja nameće značajna, nepravna ograničenja nosiocima izvršne vlasti”. *Ibid*, s. 3.

¹¹ V. Rakić-Vodinelić/A. Knežević/Lj. Kovačević/M. Vujović/I. Sacarrao-Martins/P. Vukasović/K. Jovičić/V. Cvijan/M. Karanikić, *Pravosudni saveti*, Beograd 2003, s. 221.

vlasti kojim se ublažavaju posledice uticaja drugih organa državne vlasti na ustrojstvo i na vršenje pravosuđa”.¹²

Zemlje u kojima se ovakvo telo najpre pojavilo jesu: Francuska, Italija, Španija, Portugal, Nemačka; dok na prelazu između prošlog i ovog veka zaživljava i u Irskoj, Danskoj i Holandiji, pored već navedenih zemalja nekadašnjeg socijalističkog bloka. Sastav tela trebalo bi da bude „uravnotežen”, tako da se obezbedi preko potrebna nezavisnost pravosuđu, ali da se stremeći ka tom cilju ne previdi neminovnost postojanja legitimiteta sudske vlasti.¹³ Prioritet pravne države jeste uspostavljanje nezavisne sudske vlasti, ali ne na način da ona postane zatvorena sama u sebe i bez dodira sa spoljnim svetom. Zato postoje stavovi da deo ovlašćenja mora ostati u nadležnosti izvršne vlasti, tj. ministarstva pravde.¹⁴

Što se tiče strukture članova ovog tela, u njega najčešće, pre svih, ulaze sudije, potom predstavnici zakonodavne ili izvršne vlasti (negde i kombinovano) i na kraju „tzv. spoljni činioci”. Prema broju sudija koji ulaze u sastav tela, razlikuju se saveti koji imaju većinu članova iz redova sudija najvišeg ili najviših sudova u zemlji (Japan, Meksiko), ili većinu članova koji su sudije nižih ili ostalih sudova (Italija, Francuska, Belgija, Mađarska), a postoje i oni sa manjinskim sastavom sudija (Nemačka, Holandija). Veoma je važna podela pravosudnih saveta i prema širini njihovih nadležnosti, pa tako oni sa najširim ovlašćenjima vrše izbor sudija, sprovode disciplinski postupak, rešavaju o prestanku sudijske funkcije, donose sopstveni budžet. Oni sa nešto slabijim ingerencijama odlučuju o izboru sudija i disciplini, dok se saveti sa najslabijim ovlašćenjima bave samo sudskom administracijom.¹⁵

Pitanje od vitalnog značaja, i na prvi pogled nerešivo, jeste ono koje se tiče odgovornosti pravosudnog saveta kao tela koje treba da osigura nezavisnost sudske vlasti. Pošto bi direktna kontrola od strane druge dve vlasti u potpunosti obesmisllila njegovo postojanje, u teoriji se nude različita alternativna, ali u razvijenim demokratskim društvima, veoma efikasna rešenja. Ovde se pre svega misli na dostupnost akata saveta što široj javnosti – tzv. transparentnost, kako bi se omogućila kontrola onih, kojih se aktivnost saveta direktno (struke) ili indirektno (građana) tiče, kao i postojanje pravnog leka na odluke koje donosi savet.¹⁶

Jedan vrlo važan podatak, koji se neretko prenebregava, jesu sredstva koja se obezbeđuju za rad ovakvih tela. Kao ilustracija poslužiće nam primer Holandije, u kojoj se prvobitni budžet Saveta iz 2002. godine (kada je ova zemlja osnovala ovo telo, koje inače nema ingerencije da bira

¹² Kada se govori o rasprostranjenosti saveta na evropskom tlu, ističe se da: „su pravosudni saveti ne samo tendencija (trend) u istočnoj, srednjoj i jugoistočnoj Evropi – oni su pravilo od kojeg postoji samo jedan izuzetak (Češka – prim. Đ.M.)”. *Ibid*, ss. 6-221.

¹³ Uporedno posmatrano, nema jedinstvenog rešenja za ovaj problem. „Prema sastavu i načinu odabira članova saveta, moguća su četiri rešenja: (1) pravosudni savet sastoji se isključivo od sudija koji se biraju među sobom (takvo rešenje je izuzetno i postojalo u Francuskoj prema Zakonu od 1883); (2) mešoviti sastav u tri varijante: a) većina sudija i manjina članova koji nisu sudije (Italija – manjinu čine profesori prava i advokati; Poljska – manjinu čine parlamentarci), b) manjina sudija (Francuska prema Ustavu od 1946), c) jednak broj sudija i članova koji nisu sudije (Belgija prema Ustavu od 1999); (3) pravosudni savet sastoji se isključivo od sudija koje bira parlament (Španija prema Organskom zakonu od 1985); 4) politički sastav saveta – članove saveta bira parlament ili imenuje vlada.” Petrov (bel. 9), s. 5.

¹⁴ *Ibid*, s. 5.

¹⁵ I. Pejić, *Institucionalne garancije nezavisnog sudstva: Visoki savet sudstva*, s. 4. Dostupno na: <http://www.fcjp.ba/content/view/69/108/> (očitanje 15. 01. 2014).

¹⁶ *Ibid*, s. 5.

sudije) do 2006. godine povećao za 85%, dok je broj zaposlenih u Savetu u istom periodu porastao za 29%.¹⁷ Dovoljno je samo uporediti državne budžete Holandije i Srbije, da bi se izveo jasan zaključak da onda i ne čudi tolika sporost kojom se reforme odvijaju u Republici Srbiji. Doduše, iako veliki, problem finansiranja nije jedini i preovlađujući.

„Teorijski, izbor putem pravosudnog saveta ima značajne prednosti u odnosu na druge modele odabira sudija. Smatra se da pravosudni savet, pod uslovom da postoje *ustavne garantije njegovog sastava, funkcija i autonomije* (Đ. M.), najviše doprinosi ostvarenju sudijske nezavisnosti. Ovaj organ obezbeđuje veću ravnopravnost sudske vlasti u odnosu na druge, političke grane vlasti. Izbor pravosudnim savetom je garant da stručnost i profesionalizam pri odabiru sudija imaju prednost u odnosu na subjektivna, politička merila”.¹⁸ Nažalost, ustavnopravna realnost je opovrgla ove teorijske benefite uvođenja ovakvog organa, uz napomenu da ipak nisu bili ispunjeni uslovi podvučeni u citatu.

4. Uloga Visokog saveta sudstva tokom pravosudne reforme

Srbija je u novembru 2006. dobila novi Ustav¹⁹. S obzirom na stalne političke turbulencije u kojima se nalazila, naročito kada je u pitanju njen teritorijalni integritet, brojni instituti i pravne oblasti u ovom Ustavu su, može se slobodno reći, bili u senci rešavanja pitanja položaja AP Kosova i Metohije, ali i bespoštednih borbi za vlast, dveju tada najjačih partija na političkoj sceni. Analizom predloga ustavnih rešenja koja se tiču materije sudske vlasti i izbora sudija, uočava se jasan trend opadanja njihovog kvaliteta od 2004, preko predloga iz 2005, zaključno sa konačnim rešenjima u Ustavu od 2006. godine. Ustav je proglašen 8. novembra 2006. godine na sednici Narodne skupštine, dok je samo dva dana posle toga donet Ustavni zakon za sprovođenje Ustava Republike Srbije.²⁰ U Ustav nisu ušla sa aspekta struke i nauke najbolja, već kompromisna rešenja. U kontekstu teme, najrelevantnije su odredbe Ustava o stalnosti sudijske funkcije, o izboru sudija, kao i sastavu visokog saveta sudstva.²¹ Izbor sudija od strane Visokog saveta sudstva (na stalnu funkciju), V. Petrov naziva „prividnim korakom napred” u odnosu na rešenja koja je ustanovio Ustav od 1990. godine, dok je „relativizovanje” stalnosti sudijske

¹⁷ M. Matić, Holandski savet pravosuđa, *Strani pravni život*, Beograd 1/2013, s. (151 i dalje) 159.

¹⁸ Petrov (bel. 9), s. 4.

¹⁹ O. Vučić ističe da je Ustav Republike Srbije od 2006. godine samo u formalnom smislu novi ustav i zato ga naziva „novodonetim”. Ako se ima u vidu „obimnost ustavnog zahvata” učinjenog Ustavom od 1990. godine, „novodonetim ustav [je] u suštini prepravljeno Ustav od 1990”. O. Vučić, Ustav Republike Srbije i mišljenje Venecijanske komisije, *Nova srpska politička misao (NSPM)*, Beograd 2/2008, s. (59 i dalje) 69.

²⁰ Sl. gl. RS 98/06.

²¹ Sudijska funkcija je stalna. Izuzetno, lice koje se prvi put bira za sudiju bira se na tri godine (čl. 146). Narodna skupština, na predlog Visokog saveta sudstva, bira za sudiju lice koje se prvi put bira na sudijsku funkciju (čl. 147 st. 1). Visoki savet sudstva, u skladu sa zakonom, bira sudije za trajno obavljanje sudijske funkcije, u istom ili drugom sudu (čl. 147 st. 3). Visoki savet sudstva je nezavisan i samostalan organ koji obezbeđuje i garantuje nezavisnost i samostalnost sudova i sudija. Visoki savet sudstva ima 11 članova. 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, u skladu sa zakonom. 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. Član Visokog saveta sudstva uživa imunitet kao sudija (čl. 153). Ustav Republike Srbije, Sl. gl. RS 98/06.

funkcije kroz dekonstitucionalizaciju razloga za prestanak sudijskog statusa, potpuni „korak unazad”.²²

Posle petooktobarskih promena u javnosti su se često mogle čuti izjave političara kako treba reformisati pravosuđe i „očistiti” sudove od sudija koji ne vrše svoju funkciju na zadovoljavajući način.²³ Od kraja novembra 2006. do jula 2008. godine, u Srbiji su dva puta održani parlamentarni izbori, politička situacija u zemlji je bila veoma nestabilna, tako da vremena i energije za reformu nije bilo. Od sredine 2008. godine formira se nova vlada, i postepeno se kreće sa, ove distance jasno uočljivim, „razaranjem” treće grane vlasti.

4.1. Uspostavljanje normativnog okvira za rad Visokog saveta sudstva

Prvi sporni akt koji je donet bio je pomenuti Ustavni zakon i posebno njegova odredba iz čl. 7, u kojoj je bilo predviđeno da će se izbor sudija i predsednika sudova izvršiti u roku od godinu dana, a da izbor predsednika i prvi izbor sudija Vrhovnog kasacionog suda treba izvršiti u roku od 90 dana od konstituisanja Visokog saveta sudstva. Ova odredba, je mogla i morala da se tumači tako da se ovaj izbor odnosi samo na „nove sudije koje bi se javile na konkurs za upražnjena radna mesta”. Međutim kada je krajem 2008. godine donet tzv. set pravosudnih zakona, Zakonom o sudijama²⁴ je „pojašnjeno” da sudijama koji nisu izabrani u skladu sa ovim zakonom sudijska funkcija prestaje po sili zakona danom stupanja na funkciju sudija izabranih u skladu sa tim zakonom”.²⁵ Prema preovlađujućem stanovištu ustavnopravne teorije²⁶ Ustavni zakon koji je predviđen Mitrovdanskim ustavom predstavlja sprovedbeni zakon. Njime se mogu uređivati „samo ona pitanja koja svojom sadržinom obuhvataju, kako se u Ustavu i ističe, „sprovedenje promene Ustava”. Njegovu sadržinu čine norme prelaznog karaktera, tj. to su odredbe čije je „važenje vremenski ograničeno i koje se iscrpljuje protekom zakonskog roka predviđenog za prelaz iz jednog ustavnog stanja u drugo”.²⁷ Zapravo, Ustavnim zakonom (koji je inače donet na osnovu Ustava od 1990. godine) je na mala vrata uvedena ideja o opštem reizboru

²² Petrov (bel. 9), s. 13. Neposredno po donošenju novog Ustava, R. Marković je kritikovao njegova brojna rešenja, pa tako i ona koja se tiču sudske vlasti. R. Marković, Ustav Republike Srbije iz 2006 – Kritički pogled, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, ss. (5 i dalje) 18-22.

²³ U februaru 2006. „rešeto za sudije” i „demontažu sudova” tražio je tadašnji ministar finansija M. Dinkić. On je prvi predložio „reizbor svih sudija u Srbiji, što su visoki predstavnici pravosuđa ocenili kao nedopustivo”. *Reformišu pravosuđe – 23 godine*, Politika, 27. 07. 2012, dostupno na: <http://www.politika.rs/rubrike/Hronika/Reformisu-pravosuđe-23-godine.sr.html> (očitanje 20. 01. 2014).

²⁴ Sl. gl. RS 116/2008.

²⁵ S. Orlović, Stalnost sudijske funkcije vs. opšti reizbor sudija u Republici Srbiji, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 2/2010, s. (163 i dalje) 178.

²⁶ V. o tome K. Čavoški, Ustavni zakon kao sprovedbeni zakon, *Spomenica akademiku Gaši Mijanoviću*, Banjaluka 2011, s. (87 i dalje).

²⁷ O. Vučić, Ustavnost Ustavnog zakona – Kada Ustavni sud treba da ceni ustavnost ustavnog zakona, u: S. Lilić (ur), *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije*, Beograd 2011, s. (118 i dalje) 125. Na sličan način o ovom problemu piše i S. Orlović. On navodi da je odredba ustavnog zakona o reizboru u koliziji sa ustavom, tj. sa odredbom da je sudijska funkcija stalna. „Opšti reizbor sudija nije koegzistentan sa načelom stalnosti sudijske funkcije koje sadrže sadašnji i prethodni ustav, a između kojih postoji ustavnopravni kontinuitet”. S. Orlović, Pravne dileme ustavnog zakona za sprovođenje Ustava Srbije, u: M. Petrović (ur), *Ustav Republike Srbije – Pet godina posle (2006 - 2011)*, Niš 2011, s. (151 i dalje) 157.

sudija. R. Marković to naziva „podvalom”²⁸ koja je učinjena Ustavu. Ovu tezu dopunjava i T. Marinković: „Budući da podlogu za opšti reizbor sudija nije mogao da nađe u važećem ustavu, zakonodavac ju je potražio u Ustavnom zakonu za sprovođenje Ustava ... pa se sudije izabrane pod Ustavom od 1990. godine upodobljavaju, *ex lege* i *contra constitutione*, sudijama koje se, shodno Ustavu od 2006. godine, biraju na trogodišnji period, čime se izlažu opštoj reizbornosti, uprkos načelu stalnosti sudijske funkcije zagaranovanom kako Ustavom od 1990, tako i Ustavom od 2006. godine”.²⁹

Postavlja se pitanje zašto u ovoj situaciji nije reagovala najviša institucija u zemlji, Ustavni sud. Zbog kompleksne političke situacije, o čemu je već bilo reči, kasnilo se sa formiranjem mnogih bitnih organa koje je novi Ustav predvideo, pa tako i Ustavnog suda. Ovaj sud je konstituisan u okrnjenom sastavu³⁰ tek krajem 2007. godine, po donošenju Zakona o Ustavnom sudu,³¹ da bi broj sudija bio kompletiran tek u julu 2010. godine, posle formiranja Vrhovnog kasacionog suda. Iako manjkavog sastava, ovaj organ je počeo sa radom početkom 2008. godine i imao sasvim dovoljno vremena da *ex officio*³² reaguje i pre donošenja Zakona o sudijama, a i posle toga, a pre početka reforme. Trebalo je kasirati sporne odredbe oba zakona,³³ ali to se nije dogodilo, čime su postavljeni normativni temelji neustavnoj reformi kojom je grubo pogažena ustavna garantija sudijske nezavisnosti.

Kako je Ustav od 2006. godine predvideo da sudije koje se biraju prvi put na sudijsku funkciju bira Narodna skupština na predlog Visokog saveta sudstva, ovaj organ je trebalo da uradi najveći deo posla tokom reforme. Zakon o Visokom savetu sudstva³⁴ odredio je način na koji se biraju izborni članovi ovog tela iz redova sudija na jedan način, međutim, u svojim prelaznim odredbama propisao je da tada još uvek postojeći Visoki savet pravosuđa treba da predloži kandidate iz redova sudija, koji će ući u sastav „prvog” VSS, koji treba da obavi delikatan

²⁸ „Ustavni zakon za sprovođenje ustava kao poseban pravni akt, je jedna pravna smicalica iz fonda Kardeljevih doprinosa konstitucionalizmu. (...) Stari srpski ustavi su imali ‘Zaključak’ ili ‘Prelazna naređenja’, ali kao svoj sastavni deo. U njima su sadržane odredbe koje logički i sadržinski pripadaju ustavu, kojima se uređuje prelaz sa do tada važećeg na novi ustav, pa se zbog toga nazivaju prelaznim. (...) Kad je reč o ustavu, takve odredbe se počev od Ustava SFRJ od 1963, koje su organski i tematski sastavni deo ustava, stavljaju u poseban pravni akt, ustavni zakon za sprovođenje ustava, koji se ne donosi po istom postupku po kojem se donosi ustav, pa zbog toga ima manju pravnu snagu od ustava. Mada sastavni deo ustava, te odredbe nisu više bile u ustavu. Time su u aktu koji sadrži prelazne odredbe, omogućeni ‘prelazi’ ustava, podvale ustavu. Zbog političke ili neke druge oportunističke odlaze se ili čak preinačavaju pitijskim formulacijama pojedine odredbe ustava, sve pod vidom njihovog sprovođenja.” R. Marković, *Sudstvo Ahilova peta države Srbije*, dostupno na: <http://www.pecat.co.rs/2010/04/sudstvo-ahilova-peta-drzave-srbije/> (očitanje 17. 01. 2014).

²⁹ T. Marinković, O ustavnosti opšteg reizbora sudija, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 1/2009, s. (283 i dalje) 286.

³⁰ Usp. čl. 175 st. 1 Ustava RS sa čl. 9 Ustavnog zakona RS.

³¹ Sl. gl. RS 109/2007, 99/2011 i 18/2013 – odluka US.

³² Čl. 168 st. 1 Ustava RS.

³³ „Ustavni zakon za sprovođenje ustava nije u strogo pravnom smislu sastavni deo ustava. On, međutim, u širem, teleološkom smislu (ciljnom) nema samostalnu egzistenciju u pravnom poretku. On je prateći dokument čiji se pravni smisao iscrpljuje sa ciljem koji mu je ustav odredio – sprovođenje promene ustava i kao takav (...) ima privremeni karakter. Ako, međutim, sprovedbeni zakon u pojedinim svojim odredbama „promašuje” cilj i uređuje određeno pitanje na drukčiji način nego što je to u ustavu, taj ‘promašaj’ mora biti ustavnopravno sankcionisan. Jedini pozvan da izrekne tu sankciju je ustavni sud (...)” O. Vučić/V. Petrov/D. Simović, *Ustavni sudovi bivših jugoslovenskih republika, teorija, norma, praksa*, Beograd 2010, s. 136.

³⁴ Sl. gl. RS 116/2008, 101/2010 i 88/2011.

zadatak opšteg reizbora.³⁵ Bez tri člana, iz redova sudija, profesora³⁶ i advokature,³⁷ koje je skupština odbila da izabere, konstituisan je prvi sastav VSS, koji su sačinjavala tri člana po položaju i pet izbornih članova.³⁸

Dok je VSS donosio odluke o broju potrebnih sudija (broj od oko 2400 sudija trebalo je smanjiti na 1838, ne uzimajući u obzir sudije za prekrašaje³⁹), i raspisivao konkurs za izbor sudija, Ustavni sud je doneo dve odluke kojima je prekinuo period ćutanja po pitanju dešavanja u pravosuđu. U junu 2009. godine, doneseno je rešenje⁴⁰ kojim nije prihvaćena inicijativa za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti većine osporenih članova Zakona o Visokom savetu sudstva, koji se tiču izbora članova VSS iz reda sudija. U julu iste godine, Ustavni sud je doneo rešenje⁴¹ kojim nije prihvatio inicijativu za ocenu ustavnosti odredbi Zakona o sudijama koje se tiču ugrožavanja stalnosti sudijske funkcije. Ovakvim odlukama, Ustavni sud je propustio drugu priliku (prva je bila da sam pokrene postupak i kasira sporne odredbe) da zaustavi lavinu koja se spremala da zatrpa čitav pravosudni sistem. Jedina svetla tačka u ovim dešavanjima je izdvojeno mišljenje⁴² sudije Ustavnog suda, koje je bilo suprotno u odnosu na odluku o Zakonu o sudijama. U njemu se ističe da donošenjem Ustava od 2006. godine nije prekinut ustavni kontinuitet u

³⁵ „Zadatak zamene sudijskog kadra u Srbiji nije bio poveren Visokom savetu sudstva u redovnom, stalnom sastavu, nego u privremenom sastavu. (...) Kandidate za privremeni sastav VSS predlaže ranije postojeći Visoki savet pravosuđa, što proceduru u celosti uzima iz delokruga sudija kao nosilaca sudske vlasti, pogoršavajući, na taj način, ionako sporna ustavna rešenja. (...) Privremenom sastavu VSS bio je poveren vanredan i kapitalan zadatak – da predlaže kandidate u postupku opšteg novog izbora sudija za prvi izbor za sudiju, kao i da reizabere postojeće sudije koje su već, po Ustavu iz 1990. godine bile izabrane na stalnu sudijsku dužnost. (...) Prelazne i završne odredbe Zakona o VSS o privremenom sastavu sadrže jednu visoko koruptivnu odredbu: izborni član VSS iz reda sudija, prestankom mandata u prvom sastavu Saveta, nastavlja da obavlja sudijsku funkciju u neposredno višem sudu u odnosu na sud u kojem je obavljao sudijsku funkciju, pod uslovom da ispunjava uslove za izbor sudije u tom sudu.” V. Rakić -Vodineš/A. Knežević-Bojović/M. Reljanović, *Reforma pravosuđa u Srbiji 2008 – 2012*, Beograd 2012, ss. 47-48.

³⁶ S. Antić u jednom svom tekstu govori o svojevrsnom stranačkom „kadriranju” sastava VSS-a. „(...) kada se takvo ‚kadriranje’ nije moglo obezbediti, izbor jednostavno nije ni vršen, iako je to bilo ne samo protivzakonito, već i protivustavno! To se upravo i desilo sa članom Saveta kojeg je trebalo izabrati iz redova profesora prava. Naime, na zajedničkoj sednici dekana svih pravnih fakulteta Republike Srbije predložen je, kao jedini kandidat, Zoran Tomić. Ali, Tomić, jednostavno, nije bio deo ‚tima’, pa je tačka njegovog izbora, bez reči objašnjenja, skinuta s dnevnog reda Skupštine (26. oktobra 2009)”. *Operacija 700 – Kako je izvršena najveća čistka u istoriji srpskog pravosuđa*, dostupno na: <http://www.nspm.rs/politicki-zivot/operacija-700-kako-je-izvršena-najveca-cistka-u-istoriji-srpskog-pravosuđa.html> (očitanje 20. 01. 2014).

³⁷ Član iz reda advokata izabran je tek u oktobru 2009, i to na vrlo upitan način. „Član iz reda advokata izabran je nezakonito, jer ga nije predložila skupština Advokatske komore Srbije koja obezbeđuje najširu predstavljenost njenih članova, u smislu člana 36. stav 1. Zakona o Visokom savetu sudstva, nego Upravni odbor koji nije organ članstva već organ Skupštine”. Z. Ivošević, *Problemi stalnog sastava Visokog saveta sudstva u preispitivanju odluka o prestanku sudijske funkcije zbog nereizbora*, *Izbor stručne prakse*, 2/2012, s. (5 i dalje) 7.

³⁸ „Visoki savet pravosuđa utvrdio je, a Narodna skupština izabrala, pojedine kandidate iz reda sudija koji su dobili najmanji broj glasova od svojih kolega sudija u Republici Srbiji za prvi sastav Visokog saveta sudstva u Republici Srbiji, što je (...) ponovno preokretanje izborne volje sudija u prvoj deceniji 21. Veka (...)” T. Kandić, *Uloga Narodne skupštine Republike Srbije u izboru prvog sastava Visokog saveta sudstva*, *Hereticus*, 1/2010, s. (66 i dalje) 71.

³⁹ Rakić-Vodineš/Knežević-Bojović/Reljanović (bel. 35), ss. 46-47.

⁴⁰ Odluka u predmetu: IUz-44/2009, Sl. gl. RS 47/09.

⁴¹ Odluka u predmetu: IUz-43/2009, Sl. gl. RS 65/09.

⁴² Izdvojeno mišljenje sudije O. Vučić, u predmetu: IU-43/09, Sl. gl. RS 65/09.

odnosu na prethodni Ustav,⁴³ tako da nema prekida ni u stalnosti sudijske funkcije; da promene u organizacionoj strukturi sudova koje se sprovode setom zakona ne mogu biti povod za reizbor; da izbor ostalih nosilaca funkcija u svim organima državne vlasti takođe ne može biti opravdanje za reizbor, odnosno da ne postoji takav „ustavni nalog” u Ustavnom zakonu za sprovođenje Ustava Republike Srbije, jer ovaj akt sprovedbene prirode „nije vlasan da menja Ustav, odnosno on mora biti u saglasnosti sa Ustavom”. Istaknuto je i da u današnjem svetu nema više u potpunosti suverenih ustavotvoraca i ustavnih sudova, jer se iznad njih nalaze „neporecive vrednosti vezane za ljudsko dostojanstvo, slobodu, demokratiju, vladavinu prava, jednakost, od kojih svaki nacionalni ustavotvorac mora poći i koje mora ugraditi u ustav koji donosi”.⁴⁴ Nažalost, ovaj stav je bio jedan od mnogih, koji u tom trenutku nisu mogli da utiču na razvoj događaja u srpskom pravosuđu.

4.2. Rad „prvog sastava” Visokog saveta sudstva

Ohrabren ovim odlukama, VSS počinje sa radom na sednicama koje su bile zatvorene za javnost, uprkos svom „defektnom sastavu”.⁴⁵ Kako ističe R. Marković, iako u sadašnjem Ustavu ne postoji izričita odredba kojom se propisuje javnost rada državnih organa, načela građanske demokratije (čl. 1 Ustava) na kojima se zasniva država Srbija, nalažu javnost rada ovog organa, uprkos odredbama njegovog Poslovnika⁴⁶ kojim je bilo predviđeno da su „sednice Saveta zatvorene za javnost”, „članovi Saveta dužni su da čuvaju tajnost podataka koje je Savet odredio tajnim” i „da ne otkrivaju informacije koje se odnose na proces donošenja odluka Saveta”.⁴⁷ Bilo kako bilo, na tim tajnim sednicama VSS je razmotrio preko 5000 prijava na konkurs, što kada se uporedi sa brojem radnih sati, navodi na zaključak da je VSS svakoj prijavi posvetio svega par minuta. Usled toga se postavilo pitanje: „kako je Visoki savet sudstva primenio kriterijume i merila o savesnosti, osposobljenosti i dostojnosti sudija”.⁴⁸ Pored toga, Savet je neizabranim sudijama, umesto individualiziranih rešenja samo predočio spisak na kome se nalaze njihova imena sa nabrojanim zakonskim uslovima za izbor. Pored svega ovoga, ne može se govoriti ni o nepristrasnosti članova saveta, a kod nekih je postojao i sukob interesa.⁴⁹ Uprkos svim ovim

⁴³ Marinković (bel. 29), ss. 286-287; Orlović (bel. 27), s. 140; D. Simović, *Institucionalna jemstva sudijske (ne)zavisnosti u Republici Srbiji*, ss. 15-16, dostupno na: <http://www.fcjp.ba/content/view/69/108/> (očitanje 15. 01. 2014).

⁴⁴ „Mišljenja sam da se u vezi sa ovim ustavnopravnim pitanjem Ustavni sud nalazi u situaciji izuzetnog stručnog izazova, gde od njegove odluke zavisi ne sudbina jednog, po meni lošeg, zakonskog rešenja, već, više od toga, sudbina važećeg Ustava sa aspekta poštovanja najvišeg zakona jedne zemlje i to u njegovom delu kojim se uređuje jedno od najsušastvenijih ustavnih načela, načelo vladavine prava, koje se direktno narušava negiranjem načela stalnosti sudijske funkcije”. Izdvojeno mišljenje sudije O. Vučić u predmetu: IU-43/09 (bel. 41).

⁴⁵ „Bez ikakvog pravnog osnova on se, defektnog sastava, proglasio konstituisanim. VSS postoji samo kad su njegov izbor i sastav u skladu s Ustavom. Bez toga, on nije nikakav državni organ, a kamoli ‚Visoki’. Čak i Zakon o VSS kaže (član 17. stav 1) da taj državni organ odluke ‚donosi većinom glasova svih članova’. Dakle, Ustav i Zakon traže da VSS ima sve članove”. Marković (bel. 28).

⁴⁶ Poslovnik Visokog saveta sudstva, Sl. gl. RS 43/09, 22/11 i 33/11.

⁴⁷ Ovakve odredbe R. Marković slikovito opisuje kao načela rada „masonske lože”. Marković (bel. 28).

⁴⁸ Rezultati navodne primene kriterijuma i merila o stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti, doveli su do sledećih rezultata: izabran je jedan umrli sudija; dvoje sudija se našlo na po dva sudijska mesta u različitim sudovima; jedna osoba istovremeno je izabrana i za sudiju i za zamenika tužioca; u odnosu na bar tri člana Visokog saveta postoje sukobi interesa. Opširnije Rakić-Vodinelčić/Knežević-Bojović/Reljanović (bel. 35), s. 99.

⁴⁹ „Pored nepotpunosti i moguće nedostojnosti da se sudeluje u radu VSS, ne može se tvrditi da je ovo telo poštovalo principe nepristrasnosti i zabrane sukoba interesa. Predsednica VSS učestvovala je u unapređenju svog sina na

manjkavostima VSS u decembru 2009. godine nije (re)izabrao nešto više od 800 sudija. Suštinski, sudije koje su bile izabrane po Ustavu od 1990. godine, na ovaj način bile su razrešene svoje funkcije.⁵⁰

Odlučujući po žalbi jednog neizabranog sudije, Ustavni sud u maju 2010. godine doneo je odluku u slučaju „Saveljić”, kojom je umesto da konačno preseče lanac neustavnosti i nezakonitosti, direktno pružio podršku reformi uz malu „korekciju”. Propuštanje da sankcioniše rad VSS u nepotpunom sastavu, Sud obrazlaže na sledeći način: „legitimnost rada jednog državnog organa kao što je Visoki savet sudstva, pored ostalog, ostvaruje se njegovim konstituisanjem u punom sastavu. Međutim, različite okolnosti mogu uticati na to da pojedini članovi koji ulaze u sastav državnog organa ne budu izabrani u rokovima predviđenim Ustavnim zakonom i zakonom, što se dogodilo i prilikom izbora izbornih članova prvog sastava Visokog saveta sudstva...” kao i da se „(...)zbog nepotpunog sastava Saveta ne dovodi u pitanje zakonitost njegovog rada i odlučivanja”.⁵¹ Ustavni sud je jedino sankcionisao neobrazloženost i neindividualiziranost odluke kojom je pomenuti sudija „obavešten” da nije izabran, što je ličilo na popravljavanje krova na kući kojoj se ljuljaju temelji. Suprotstavljajući se ovakvom stavu Suda, u pomenutom izdvojenom mišljenju povodom ove odluke, sudija O. Vučić se pozvala na čl. 17 st. 1 Zakona o VSS, u kome je propisano da savet donosi odluke većinom svih glasova, kao i na to da iako nema izričite odredbe koja bi uslovaljavala konstituisanje VSS izborom svih članova – „(...) samo potpun, neokrtnjen sastav predstavlja uslov valjanog rada takvog kolektivnog organa i osnov za valjanost odluka koje on donosi”. Za argument Suda, da različite okolnosti mogu uticati na sastav jednog organa, ističe se da je „sasvim izvan pravnog prostora”, zaključujući da „legitimitet može biti dovoljan u slučaju nedostatka legaliteta, ali samo u situacijama kada stvarno vanredne društvene prilike to ishoduju, a sa njihovom normalizacijom, odnosno dovođenjem stvari u redovne tokove, legitimni nosioci vlasti i njihovo legitimno postojanje i delovanje biće uvedeni u ravan legalnog”. Zanimljivo je navesti podatak da je i sam Savet razmatrao pitanje svog nepotpunog sastava, i da se tom prilikom izdvojila grupa izbornih članova koja se zalagala za „legalnost” tj. za pun sastav Saveta, dok je grupa sastavljena od članova po funkciji bila za „legitimitet” tj. da Savet može odlučivati i u nepotpunom sastavu. Kao kompromis, donet je stav da Savet „ne treba da donosi bitnije odluke”, već da može da se bavi samo „tehničkim pripremama za stvaranje uslova za rad Saveta u punom sastavu”.⁵² Suprotno od

položaj sudije višeg suda, jedan član VSS u izboru svoje supruge za sudiju, jedan član VSS u izboru lica sa kojim je u srodstvu za sudiju, a ima indicija da je jedan član Saveta, po profesiji advokat, sudelovao u izboru dotadašnjeg kolege iz iste kancelarije za sudiju”. *Ibid*, ss. 97-98.

⁵⁰ „Sudijska nezavisnost (shvaćena ne parcijalno i apstraktno, već integralno i u kontekstu što savesnijeg i stručnijeg obavljanja onih osnovnih državnih funkcija koje se poveravaju sudiji) štiti se i propisivanjem odgovarajućih, unapred poznatih razloga koji mogu da dovedu do prestanka sudijske funkcije, i to pre svega onih razloga koji su osnov za razrešenje sudije. Sudijska nezavisnost podrazumeva da do prestanka sudijske funkcije može doći isključivo usled nestručnog, nesavesnog ili nedostojnog ponašanja sudije (pored, naravno ličnih razloga kao što su smrt, ispunjenje uslova za penziju, ili podnošenje ostavke), jer „ako su ti razlozi ideološke prirode, ili izraženi nedovoljno određenim pojmovima kojima se može pridati ideološki sadržaj (razne vrste „nepodobnosti”), nezavisnost sudije može, u dobroj meri biti ugrožena.” Marinković (bel. 8), s. 157.

⁵¹ Odluka Ustavnog suda u slučaju „Saveljić”, VIIIY-102/2010, Sl. gl. RS 41/2010.

⁵² Na kraju svog izdvojenog mišljenja sudija Vučić zaključuje da mora doći do raspleta ovakvog pravnog stanja: „A rasplet mora dovesti u sklad verovatno, jer slutnje bez jasnih dokaza ne proizvode sudove bez priziva, postojeće četiri kategorije sudija u Republici Srbiji koje je proizvela reforma pravosuđa: opravdano i zaslužno, na korist i građanima i državi izabrane sudije, možda, jer nemamo potrebnih saznanja, neopravdano i nezaslužno izabrane sudije, možda, takođe, neopravdano i nezaslužno neizabrane sudije koje se svojim žalbama u želji da dokažu svoju

ovakvog stava, Savet je ipak u potonjim danima donosio odluke od velike važnosti, što će se kasnije pokazati kao jedna od najpogubnijih odluka koje je doneo u svom prvom sastavu.

Posle ove odluke Ustavnog suda, VSS je počeo sa dostavljanjem pojedinačnih i obrazloženih rešenja neizabranim sudijama, što je dovelo do velikog broja žalbi koje su počele da pristižu u Ustavni sud, zbog kojih pred ovim sudom u oktobru 2010. godine započinju javne rasprave. Uvidevši da je ogroman broj žalbi sudija izazvao gotovo paralizu organa, koji je i do tada zbog svoje veoma široko postavljene nadležnosti imao veliki broj predmeta u radu, i da se njihovo okončanje ne može očekivati u skorijem periodu, Ministarstvo pravde⁵³ iznalazi „solomonsko” rešenje.

4.3. Rad „stalnog sastava” Visokog saveta sudstva

U decembru 2010. godine, donet je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o sudijama,⁵⁴ kojim su podnete žalbe pretvorene u prigovore koji se podnose VSS-u. U martu 2011. godine biva izabran stalni sastav VSS. Došlo je do personalnih promena samo u sastavu izbornih članova iz reda sudija. Takav donekle izmenjen sastav Visokog saveta trebalo je, prema odredbama pomenutog Zakona, da ispravi greške⁵⁵ prvog sastava tog tela. Pojedini autori ovaj zakon porede sa tzv. *lex specialis*-om iz 1996. godine (koji se ticao spornih rezultata na lokalnim izborima), ističući u prvi plan njegovo retroaktivno dejstvo, koje, po njihovom mišljenju, nije moguće opravdati onim razlozima koje je naveo predlagač zakona. Naročito, što prema čl. 197 Ustava samo zakoni mogu, izuzetno, imati povratno dejstvo, dok pomenuti zakon ovo dejstvo proširuje i na podzakonski akt kojim treba da se propišu kriterijumi za ocenu rada sudija.⁵⁶ Uprkos nizu nepravilnosti koje je ovaj akt posedovao, i na koje je ukazivala stručna javnost,⁵⁷ stalni sastav VSS je u junu 2011. godine počeo sa preispitivanjem rada prvog sastava VSS-a.

Pošto bi detaljno opisivanje rada ovog tela značajno povećalo obim rada, na ovom mestu biće samo sumarno prikazane neke od najvećih nepravilnosti u radu, koje su uočene i popisane od

u ovim izborima neuvaženu stručnost, osposobljenost i dostojnost obraćaju Ustavnom sudu, i, svakako, ali to treba u skladu sa načelima pravne države i dokazati, opravdano i zaslužno neizabrane sudije. U protivnom, ako do takvog raspeta ne dođe, nikada neće doći ni do uspeha preduzete reforme”. Odluka Ustavnog suda i izdvojeno mišljenje sudije O. Vučić u predmetu: VIIIU-102/2010, Sl. gl. RS 41/2010.

⁵³ „Izvršna grana državne vlasti u licu Ministarstva pravde je, kao politička vlast, bila pokretač i kontrolor promena u sudstvu”. S. Orlović, Pravni izlaz iz reforme pravosuđa u Srbiji, *Pravna riječ*, 27/2011, s. (191 i dalje) 199.

⁵⁴ Sl. gl. RS 101/10.

⁵⁵ Ipak, V. Rakić-Vodinić ističe još jedan motiv: „Cilj planiranih koraka, kaže Vlada, između ostalog je i otklanjanje svake sumnje upostupanje VSS i DVT u procesu opšteg izbora! Nije cilj, dakle, da se isprave greške, već da se opravdaju njihovi počiniooci. U „preispitivanje” se polazi sa tezom da je sumnja bila neosnovana i da je po svaku cenu treba otkloniti”. Rakić-Vodinić/Knežević-Bojović/Reljanović (bel. 35), s. 105.

⁵⁶ „Naime, u članu 5. stav 1. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o sudijama predviđeno je da će stalni sastav VSS preispitati odluke o reizboru sudija u skladu sa kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti, koje će doneti stalni sastav Visokog saveta sudstva. A, ove kriterijume stalni sastav trebalo je da donese u roku od 15 dana od izbora članova iz reda sudija. Tako da će, na osnovu ovog zakona, Srbija imati sudije izabrane po jednim kriterijumima i merilima 2009. godine, a druge, u skladu sa kriterijumima i merilima koji će biti doneseni 2011. godine. Pa će, potom, Srbija imati sudije čije se žalbe pretvaraju u prigovore koji su zasnovani na kriterijumima i merilima iz 2009. godine, a ti (novi-stari prigovori-žalbe) biće prosuđivani po nekim drugim kriterijumima i merilima koji su, u vreme donošenja Zakona, bili nepoznati”. *Ibid*, ss. 108-109.

⁵⁷ Ivošević pored ostalog ističe da čl. 5 ovog Zakona ima šest stavova i da nijedan „nije bez felera”. Z. Ivošević, Felerično otklanjanje grešaka, *Pravni zapisi*, Beograd 2/2010, s. (35 i dalje) 36.

strane posmatrača.⁵⁸ Postupak preispitivanja odluka prvog saziva VSS započeo je sredinom juna 2011. godine, pred dvema komisijama VSS, koje su sačinjavale po tri novoizabrana člana iz reda sudija.⁵⁹ Smatra se da je do podele na dve komisije došlo zbog potrebe za što efikasnijim odlučivanjem, jer je trebalo preispitati oko 840 predmeta, kao i zbog poštovanja dvostepenosti⁶⁰ i principa da o statusu sudija treba da odlučuje telo koje većinom sačinjavaju njihove kolege.⁶¹ Ročišta pred komisijama bila su snimana i bilo je dozvoljeno prisustvo kako opšte, tako i stručne javnosti. Pored ostalih dokumenata, komisije su razmatrale i izveštaje o radu koji su pristigli iz sudova u kojima su neizabrane sudije radile, iako te spise prvi sastav VSS nije imao pred sobom kada je donosio prvobitnu odluku, pa se postavlja pitanje da li se na taj način preispitivanje prvostepene odluke VSS transformisalo u postupak ponovnog odlučivanja o kandidatu.⁶² Komisije se na ročištima nisu izjašnjavale o predloženim dokazima, već su to ostavljale za nejavni deo odlučivanja pred čitavim Savetom, što je jedna od mana u ovom delu postupka, ali uprkos tome prema svedočenju posmatrača ročišta su bila „najjavniji, najtransparentniji i najkvalitetniji deo postupka”, ali se nažalost „na njima nije događalo ništa što bi bilo od uticaja za donošenje konačne odluke VSS”.⁶³

Veoma rano se moglo uočiti da unutar VSS postoji rasep na deo koji sačinjava šest novoizbranih sudija i drugi deo (koji je ostao nepromenjen, tj. isti kao i kod prvog sastava) koji je iako malobrojniji, imao odlučujući uticaj na donošenje odluka Saveta.⁶⁴ Ovaj sukob dveju „struja” u savetu eskaliraće sredinom avgusta 2011. godine, kada je u zapisnik sednice ušla primedba sudije Blagoja Jakšića da se na njega kao člana VSS vrše pritisci,⁶⁵ i koji 24. septembra iste godine biva uhapšen zbog dela koje je navodno učinio pre više od deset godina. Sredinom novembra, Savet ostaje bez još jednog člana, zbog ostavke (u kojoj se takođe spominju pritisci) još jednog sudije, Milimira Lukića. Valja napomenuti da je još u martu te godine odluka o sukobu interesa, koju je Agencija za borbu protiv korupcije donela protiv člana iz reda profesora

⁵⁸ Delegacija Evropske unije u Srbiji, kancelarija OEBS-a u Srbiji, međunarodna strukovna organizacija – MEDEL, holandska strukovna organizacija – Rechsters voor Rechters, itd. Opširnije Rakić-Vodinelić/Knežević-Bojović/Reljanović (bel. 35), s. 213.

⁵⁹ „Postupci preispitivanja imali su tri komponente, odnosno tri faze: održavanje ročišta, odlučivanje o prigovoru i izradu i dostavljanje pojedinačne odluke prigovaraču”. *Ibid*, s. 152.

⁶⁰ „Postupak pred komisijama je (...) određen kao upravni postupak, pa se i ovde shodno supsidijarno primenjuju Pravila Zakona o opštem upravnom postupku. Otuda se odgovori na ona pitanja koja nisu definisana samim Pravilima mogu pronaći u analizi relevantnih odredaba zakonskog teksta”. Kao i „(...) načela o postupanju, nezavisnog i nepristrasnog tribunala” iz člana 6. stav 1. Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda”. *Ibid*, ss. 138-139.

⁶¹ Čl. 1 st. 3 Evropske povelje o statutu za sudije, dostupno na: <http://www.judicialcouncil.gov.az/Law/echarte.pdf> (očitanje 20. 01. 2014).

⁶² Rakić-Vodinelić/Knežević-Bojović/Reljanović (bel. 35), s. 143.

⁶³ „O tome govore i brojne nepravilnosti koje su bile uobičajene nakon završetka ročišta, a odigravale su se u nejavnim delovima postupka, kako bez prisustva javnosti, tako i bez prisustva posmatrača”. *Ibid*, ss. 143-144.

⁶⁴ Kao ilustracija mogu poslužiti događaji sa sednice od 22. 07. 2011. Prvi se tiče odluke o tome da li će se sednice Saveta snimati, a kada je uprkos tome što je „za predlog da se tok sednice snima glasalo svih šestoro sudija, što jeste većina potrebna za donošenje odluke prema čl. 17 Zakona o Visokom savetu sudstva, predsednica VSS je nakon protesta stalnih članova donela odluku da se sednice neće snimati jer je reč o tajnom postupku”. Drugi se odnosi na način donošenja odluka po prigovoru. Predsednica VSS je nametnula svoj stav da se prigovor sudije može smatrati odbijenim ako je prilikom glasanja za usvanje/neusvanje prigovora većina članova bila „uzdržana.” *Ibid*, s. 163.

⁶⁵ Njegova supruga je bila premeštena iz beogradskog tužilaštva u Sremsku Mitrovicu, povodom čega je on (sudija Jakšić) bio nekoliko puta indirektno pozivan na razgovor u Ministarstvo pravde. Sve to zbog toga što se ovaj sudija opredeljavao za usvanje velikog broja prigovora. *Ibid*, s. 164.

postala pravnosnažna, kao i to da prema odluci Ustavnog suda iz decembra 2012. godine predsednica stalnog sastava (kao i prvog) VSS nije bila propisno izabrana na tu funkciju, tako da je njen mandat bio neustavan. Zapisnici sa sednica Saveta bili su veoma neprecizni⁶⁶ i javnosti je uprkos pravnih mogućnosti za to, bilo uskraćeno prisustvovanje na sednicama, tako da se nastavio tajni rad Saveta, poput onog iz prvog saziva.⁶⁷

Zbog svih navedenih nepravilnosti i pod pritiskom javnosti, a pre svega pod pritiskom Delegacije Evropske unije u Srbiji, početkom decembra 2011. godine, rad Saveta biva obustavljen, da bi ponovo počeo sa radom izborom novog člana iz reda sudija u martu 2012. godine, kada je po prvi put rad saveta na Sednicama postao „delimično” javan.⁶⁸ Stav posmatrača jeste da je rad Saveta na sednicama bio ispod „svakog standarda pravničke profesije”, da su članovi VSS-a „pokazali nedopustivu nestručnost, neosposobljenost i nedostojnost za obavljanje svojih funkcija” kao i da se pokazalo da su „upravo oni članovi VSS koji su učestvovali u postupku izbora sudija 2009. godine imali odlučujuću reč, a reklo bi se, i odlučujući uticaj na donošenje odluka po prigovorima”.⁶⁹ Pored toga, posmatrači su se dotakli i samih odluka koje je stalni sastav VSS doneo: „opšti je utisak da su obrazloženja, naročito u odbijajućim odlukama, pisana kako bi se opravdala već doneta odluka, nasuprot, činilo bi se, nužnoj praksi da se svi dokazi prethodno savesno ispituju i ocene”.⁷⁰ Konačno u maju 2012. godine, završen je postupak preispitivanja odluka prvog sastava VSS.

⁶⁶ „Svaki zapisnik sadrži samo ime i prezime prigovarača, delovodni broj predmeta, ime izvestioca, datum održanog ročišta i odluku – zahtev se usvaja, odbija, odbacuje, ili se postupak obustavlja. Obrazloženja odluke nema, kao ni rezultata glasanja (koliko je bilo glasova „za”, „protiv” ili, eventualno, uzdržanih). Ukoliko je odluka pozitivna, sadrži i naziv suda za koji se prigovarač bira”. *Ibid*, s. 174.

⁶⁷ „Na osnovu izmenjenog člana 24. Poslovnika, sednica može biti javna samo u jednom delu, o čemu se odluka donosi na početku sednice. Novi član 5a. razrađuje odredbe člana 5. i čak dopušta prisustvo akreditovanim predstavnicima sredstava javnog informisanja. Na ovaj način je u potpunosti omogućena transparentnost rada VSS, a da se pri tome ne povredi tajnost većanja i glasanja o prigovorima, ukoliko za to postoji volja samih članova. Međutim, uprkos ovoj mogućnosti prisustvo sednicama VSS-a prvi put je bilo omogućeno posmatračima tek na sednici od 8. marta 2012. godine, dok je isto i dalje uskraćeno kako neizabranim nosiocima sudijske funkcije u čijem predmetu se odlučuje, tako i opštoj javnosti i medijima. Dodatno otežavajuća okolnost za VSS postoji u tome što su i međunarodne organizacije zainteresovane za praćenje postupka (Evropska unija, Savet Evrope, OEBS) i pojedini prigovarači tražili, još u julu 2011. godine, da prisustvuju sednicama (prigovarači u onom delu u kojem se odlučivalo o njihovom prigovoru)”. *Ibid*, s. 175.

⁶⁸ „Posmatračima iz pojedinih organizacija dozvoljeno je da prisustvuju sednicama VSS-a. Budući da je način na koji je ovo prisustvo omogućeno u potpunosti pravno neutemeljeno (...) mora se smatrati da su posmatrači zapravo prisustvovali nejavnim sednicama koje su selektivno otvorene za javnost samo kako bi se ispunila forma (dogovor sa predstavnicima Direktorata za proširenje Evropske komisije), te da su obavezni da čuvaju tajnost podataka koji su na sednicama izneti”. *Ibid*, s. 179.

⁶⁹ *Ibid*, ss. 178-180.

⁷⁰ Zbog ovakvog postupanja odluke Visokog saveta sudstva sadrže „brojne materijalnopravne nedostatke”. Nedostaci se mogu podeliti u nekoliko grupa: selektivna upotreba statističkih podataka i izvođenje zaključaka iz njih; nepostojanje kriterijuma u pogledu toga šta se smatra grubim odstupanjem i propuštanje da se primene alternativni kriterijumi koji bi mogli biti povoljniji za podnosioca; nepoštovanje pretpostavke da sudija ispunjava kriterijume stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti; široko tumačenje kriterijuma dostojnosti koji bi mogli biti povoljniji za podnosioca. *Ibid*, s. 196.

4.4. „Verifikacija” reforme

Pre otpočinjanja postupka preispitivanja, podnete su inicijative za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti Zakona o izmenama i dopunama Zakona o sudijama. U prilično „kontroverznom” Rešenju, kao naš najviši i najugledniji organ, Ustavni sud pokreće postupak za ocenu ustavnosti čl. 2, čl. 5 st. 1 *in fine* i čl. 6 i 7, ali istovremeno ne prihvata inicijative za pokretanje postupka kontrole ustavnosti čl. 1, 3 i 4, čl. 5 st. 2-6 i čl. 8.⁷¹ Ovo ne bi bilo sporno, da se u obrazloženju nisu pojavili podnaslovi u kojima se govori o oceni ustavnosti onih članova povodom kojih inicijativa nije prihvaćena, ili drugim rečima „u radnji nema onoga što se našlo u izlogu”.⁷² To znači da je Ustavni sud *de facto* cenio ustavnost pomenutih članova i utvrdio da oni nisu nesaglasni sa Ustavom, a da će povodom ostalih osporenih članova biti pokrenut novi postupak ocene ustavnosti. Za ovakvo postupanje Ustavnog suda nema racionalnog objašnjenja koje bi bilo podržano pravnim argumentima – izleda da su preovlađujući bili motivi političke prirode.⁷³

U prilog ovoj tezi govore još dve odluke Ustavnog suda iz jula te 2011. godine. U prvom slučaju, zaključkom⁷⁴ su odbačeni svi predlozi i inicijative za pokretanje postupka za utvrđivanje neustavnosti Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava Republike Srbije. Služeći se uskim jezičkim tumačenjem normi o svojim ingerencijama, koje izričito ne pominju ovu nadležnost, Ustavni sud se u izvesnom smislu oglasio „nenadležnim”. Iako je pravna priroda ovog akta sporna, čini se ispravnim sledeći stav: „ukoliko se želi puna i efektivna zaštita Ustava, iz pomenutih ustavnih rešenja sledi, da kontrola ustavnosti treba da obuhvati celokupni pravni sistem, odnosno sve opšte pravne akte u tom sistemu, bez bilo kakvih izuzetaka, a to znači i ustavnog zakona za sprovođenje Ustava”.⁷⁵ U drugom slučaju, Ustavni sud je doneo odluku⁷⁶ o odbijanju predloga za utvrđivanje neustavnosti Zakona o sudijama.⁷⁷ Ovde Sud nije pronašao neustavnost odredbi Zakona koje su se direktno ticale suštine reizbora, zapravo, samo se osvrnuo na svoje rešenje iz 2009. godine u kojem nije prihvatio inicijative za pokretanje postupka ocene

⁷¹ Odluka u predmetu: IUz-1634/2010, Sl. gl. RS 26/11.

⁷² Izdvojeno mišljenje sudije O. Vučić u predmetu: IUz-1634/2010, Sl. gl. RS 26/11.

⁷³ „Donošenjem Zakona o izmenama i dopunama osnovnog Zakona o sudijama vlast, izvršna, uz pomoć i sadejstvo zakonodavne, pokušava da revidira rezultate sprovedenog opšteg izbora sudija, na način koji bi se, po našem, a možda, zašto ne reći, i njenom mišljenju, ponajbolje sačuvao privid obima učinjenih grešaka, čast reformatora i, ako je sada već ikako moguće – ugled države u međunarodnoj javnosti po pitanju sprovedenih reformskih poteza u pravosuđu. Po mome sudu, sva je prilika da će sve to biti učinjeno o trošku ugleda sudijske profesije i profesionalne i ljudske časti njenih poselnika, zatim osnovnih načela na kojima počivaju pravna država i vladavina prava – načela stalnosti sudijske funkcije, načela zabrane retroaktivnosti, načela pravne sigurnosti i izvesnosti, kao i o trošku integriteta i ugleda organa zaduženog za odbranu Ustava, načela ustavnosti i zakonitosti i ljudskih i manjinskih prava – Ustavnog suda”. Izdvojeno mišljenje sudije O. Vučić u predmetu: IUz-1634/2010, Sl. gl. RS 26/11.

⁷⁴ Zaključak Ustavnog suda u predmetu: br. IUz-356/2009, dostupno na: <http://www.ustavni.sud.rs/page/predmet/sr-Cvrl-CS/6868/?NOLAYOUT=1/> (očitanje 20. 01. 2014).

⁷⁵ „Dakle, iako u Ustavu nema izričitog određenja o toj kontroli (kontroli ustavnosti ustavnog zakona –prim. Đ. M.) sistematskim i teleološkim tumačenjem određaba Ustava o jedinstvu pravnog poretka zemlje, hijerarhiji njegovih pravnih akata, i mestu Ustava u tom poretku, kao i odredaba o ulozi i nadležnosti Ustavnog suda, koji je saglasno Ustavu jedini organ koji odlučuje o ustavnosti svih opštih akata niže pravne snage od Ustava, dolazi se do zaključka da se ta kontrola sama po sebi nameće, odnosno da se nadležnost Ustavnog suda i u ovom slučaju pretpostavlja i podrazumeva. (...) U suprotnom, ovaj akt, odnosno njegov donosilac, ostali bi jedini u ustavnom sistemu Republike Srbije van domašaja bilo kakve kontrole ustavnosti, a što bi bilo u neskladu sa osnovnim zahtevom pravne države – vezanosti svih i svakog Ustavom”. Izdvojeno mišljenje sudije B. Nenadić u predmetu: IUz-356/09.

⁷⁶ Odluka u predmetu: IUz-357/2009, Sl. gl. RS 80/11.

⁷⁷ Sl. gl. RS 116/08, 58/09 i 104/09.

ustavnosti gotovo istih odredbi Zakona. Dakle, sud se pozvao na svoju prethodnu odluku po principu presuđene stvari, iako je morao suštinski drugačije da postupuje po inicijativi i po predlogu.⁷⁸ Od te odluke (rešenje o neprihvatanju inicijativa iz 2009. godine) Ustavni sud zapičinje sa praksom da u postupku u kome razmatra osnovanost navoda iz inicijative, vrši ocenu ustavnosti spornih odredbi, da bi ta loša praksa bila nastavljena i u 2011. godini (odluka iz marta 2011). Bez održavanja javne rasprave, Ustavni sud je o suštinskom pitanju pravosudne reforme, stalnosti sudijske funkcije, odlučio kao da je reč o stvari koja je „jednostavna ” i „dovoljno razjašnjena“, iako je vascela javnost i stručna i šira, govorila o ovim i drugim spornim pitanjima.⁷⁹

5. Zakasnela reakcija Ustavnog suda

Početakom 2012, preciznije u aprilu te godine, u trenutku kada je u jeku bila predizborna kampanja za izbore na svim nivoima, Ustavni sud donosi prvu odluku kojom se ozbiljnije „pobunio” protiv pravosudne reforme. Kasiran je deo odredbe čl. 3 st. 1 Pravila VSS,⁸⁰ kojom je bilo predviđeno da pored odluke o izboru podnosioca prigovora od strane Visokog saveta sudstva i ministar pravde mora dati svoju saglasnost o datom izboru.⁸¹ U ovoj odluci, Sud je razmatrao i ustavnost čl. 4, 5 i 6 ovoga akta, i nije pronašao njihovu neusaglašenost sa Ustavom. Ove odredbe su se odnosile na kriterijume pomoću kojih treba utvrditi dostojnost, stručnost i osposobljenost podnosilaca prigovora, i prema oceni onih koji su ih osporavali njima se „naknadno propisuju drugačija merila za izbor sudija o čijem izboru se odlučuje u postupku preispitivanja odluka prvog sastava Visokog saveta sudstva, u odnosu na sudije koje su već izabrane u istom postupku, odnosno po istom konkursu”. Ipak, Ustavni sud je njihovo donošenje opravdao potrebom da VSS „...već propisane postojeće kriterijume bliže razradi u cilju celovitijeg i objektivnijeg sagledavanja stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti sudija čiji se izbor preispituje, jer bi se na taj način otklonile sve nejasnoće povodom primene ovih kriterijuma, na koje su u svojim žalbama podnetim Ustavnom sudu ukazivale i neizabrane sudije”, kao i da je jedan od glavnih razloga donošenja Zakona o izmenama i dopunama Zakona

⁷⁸ „Odnosno, da bi stvari bile jasnije: Ustavni sud može, kako to misli i postupa većina sadašnjih sudija (bez moga saglasja O. V.), razmatranjem podnetih inicijativa o nekim navodima koji su u njima sadržani odlučiti bez pokretanja postupka – ‘oceniti ih’ i tako, već u ovoj fazi postupanja, zaključiti njihovu sudbinu. Dakle, u tom delu svog postupanja Ustavni sud ne donosi rešenje kojim pokreće postupak ocene ustavnosti, znači, pravno posmatrano, i ne vodi sam postupak ocene ustavnosti - jer ga nije ni pokrenuo, a ipak takvu ocenu osporenog zakona vrši i donosi odluku o tome”. Izdvojeno mišljenje sudije O. Vučić u predmetu: IUz-357/2009, Sl. gl. RS 80/11.

⁷⁹ „U Odluci koja je pred nama ‘blanko’ se odbijaju predlozi i, po mome mišljenju, nezakonito odbacuju ‘zahtevi’ (zahtevi iz tačke 2. izreke su u stvari oni isti predlozi iz tačke 1. te izreke, samo se oni ovako označavaju sa prepoznatljivom namerom, da bi se, kako je to tvorac ovoga akta zamislio, celokupna ideja mogla da sprovede u delo), i ne čini se ni najmanji pokušaj da ovako krupno pravno pitanje dobije svoje valjano i dostojno pravno razrešenje”. Izdvojeno mišljenje sudije O. Vučić u predmetu: IUz-357/2009, Sl. gl. RS 80/11.

⁸⁰ Pun naziv ovog akta je: Pravila za primenu Odluke o utvrđivanju kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti i za postupak preispitivanja odluka prvog sastava Visokog saveta sudstva o prestanku sudijske dužnosti, Sl. gl. RS 35/11 i 90/11.

⁸¹ „Naime, ministar pravde je po svojoj funkciji predodređen da bude član Visokog saveta sudstva, koji vrši izbor sudija, tako da se njegov uticaj na izbor nekog kandidata za sudiju ogleda samo u jednom glasu prilikom donošenja odluke o izboru, i ni na koji drugi način. Ovakvo uvođenje saglasnosti ministra pravde prilikom izbora podnosioca prigovora od strane Visokog saveta sudstva, predstavlja, prema oceni Ustavnog suda, kršenje načela podele vlasti i nezavisnosti sudske vlasti iz člana 4. Ustava, kao i odredaba Ustava kojima je utvrđen izbor sudija iz člana 147 Ustava”. Odluka u predmetu: IUo-185/2011, Sl. gl. RS 56/12.

o sudijama iz 2010. godine ispravljanje „grubih pogrešaka prvog sastava Visokog saveta sudstva u postupku opšteg izbora sudija”. Zaključak koji se nužno nameće jeste da je prvi sastav VSS činio greške tokom svog celokupnog rada i onda kada je određene sudije izabrao, i onda kada pojedine nije (re)izabrao, odnosno, kredibilitet odlučivanja ovog organa je podjednako sporan i kod onih sudija koje su ostale na funkciji i kod onih koje to nisu (samo što ove prve iz logičnih razloga nisu podnosile prigovore).⁸² „Tako je Ustavni sud u suštini, možda i ne želeći da to učini, ocenio rad prvog sastava Visokog saveta sudstva u celini. Taj rad nije bio „samo“ nedovoljno valjan, nego se odlikovao masovnim činjenjem grubih pogrešaka, koje su svojim intenzitetom (na šta ukazuje ne slučajno odabrani izraz kojim se definiše njihovo svojstvo – „grube“), ali i svojom brojnošću (što dokazuje donošenje zakona koji je trebalo da omogući njihovo ispravljanje), učinile legitimnim zaključak da rad Visokog saveta sudstva u prvom sastavu u celini treba dovesti u pitanje”.⁸³

Ova odluka je najavila početak kraja neustavnoj reformi, tj. počelo se sa vraćanjem u ustavne okvire. „Polazni i konačni princip pravnog rešenja (pravnog izlaza iz neustavne reforme – prim. Đ. M.) je primena Ustava. Ovo znači poštovanje načela stalnosti sudijske funkcije”.⁸⁴ Naime, u drugoj polovini 2012. godine, Ustavni sud donosi dve odluke, kojima reformu pravosuđa vraća na početak. To se dogodilo usvajanjem žalbi svih sudija kojima je stalni sastav VSS odbio prigovore na odluku prvog sastava VSS, odnosno, onih nosilaca sudijske funkcije koji su i po drugi put bili neizabrani. Prvu odluku o usvajanju žalbi USS je doneo u julu, a drugu koja se logički nadovezuje na ovu, u oktobru 2012. godine. Suština ovih odluka je u sledećem stavu Suda: „S obzirom na to da prigovor protiv odluke Visokog saveta sudstva predstavlja pravni lek, nesporno je da je nepristrasnost dovedena u pitanje u slučaju kada o pravnom leku odlučuje isti član koji je odlučivao u prvostepenom postupku ... Usled toga članovi prvog sastava Visokog saveta sudstva koji su učestvovali u donošenju odluke o izboru nisu mogli učestvovati u radu i odlučivanju na osnovu prigovora. ... Ustavni sud zaključuje da su sa stanovišta standarda nepristrasnog suđenja u postupku odlučivanja o prigovorima neizabranih sudija mogli učestvovati samo izborni članovi izabrani iz reda sudija na stalnoj sudijskoj funkciji, pod uslovom i samo dok kod pojedinih od njih nisu nastupili razlozi koji ovo učešće isključuju”.⁸⁵ Glavni problem sa ovim odlukama je to što se Ustavni sud fokusirao samo na rad stalnog sastava VSS i ponovo pozvao na Odluku „Saveljić” u kojoj je „ocenio da se zbog nepotpunog sastava (prvi sastav VSS – prim. Đ. M.) Visokog saveta sudstva ne dovodi u pitanje zakonitost njegovog rada i odlučivanja, jer je prvi sastav Visokog saveta sudstva bio u mogućnosti da vrši sve poslove iz svoje nadležnosti utvrđene Ustavom i zakonom”. Drugim rečima, čitajući ove odluke može se zaključiti da nije bio sporan postupak izbora onih sudija koje su izabrane 2009. godine, već je nelegalan bio samo postupak kojim je preko 800 sudija ostalo bez sudijske funkcije, pa ih je Ustavni sud ovim odlukama vratio na posao.

⁸² „Drugim rečima, konstatujući da je prvi sastav Visokog saveta sudstva počinio grube pogreške prilikom izbora sudija, Ustavni sud nije razdvojio, niti je to mogao učiniti, iz prostog razloga što logika to ne dozvoljava, postupanje ovog organa u donošenju odluka kojima je pojedine sudije izabrao, u odnosu na onaj deo svoga delovanja koji čini postupanje koje je rezultiralo odlukama o neizboru. Uostalom, Ustavni sud i konstatuje da su grube greške načinjene prilikom izbora sudija, a ne neizborom pojedinih sudija, čime otvara put zaključku da je izborni postupak u celini bio dobrano pravno manjkav”. Izdvojeno mišljenje sudije O. Vučić u predmetu: IUo-185/2011, Sl. gl. RS 56/2012.

⁸³ Izdvojeno mišljenje sudije O. Vučić u predmetu: IUo-185/2011, Sl. gl. RS 56/2012.

⁸⁴ Orlović (bel. 53), s. 206.

⁸⁵ Odluka Ustavnog suda u predmetu: VIIIU-534/2011, dostupno na: <http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global-Documents/Misc/VIII%D0%A3-534-2011.pdf> (očitanje 20. 01. 2014).

Međutim, donoseći odluku iz decembra 2012. godine, kojom se kasira odredba Zakona o sudijama, Ustavni sud je, fudbalskim žargonom rečeno - dao autogol. Naime, skoro posle četiri godine koliko je sudija N. Mesarović provela na funkciji predsednice Vrhovnog kasacionog suda i predsednice Visokog saveta sudstva, Ustavni sud je našao za shodno da utvrdi da je njen izbor zapravo bio nevažeći, tj. neustavan.⁸⁶ Faktički, ovom odlukom poništena je čitava reforma, ali pravno, poništene su samo one odluke koje su se odnosile na neizabrane sudije. O ovome piše i sudija Ustavnog suda, O. Vučić, u svom izdvojenom mišljenju na odluke o usvajanju sudijskih žalbi: „Nepotpuni sastav Visokog saveta sudstva (prvi sastav), koji je svojim odlučivanjem i tako donetim odlukama imao za posledicu izbor određenog broja sudija, kao i neizbor svih ovih sudija koje su se pred Ustavnim sudom pojavile kao podnosioci žalbi protiv odluka Visokog saveta sudstva u stalnom sastavu (donetih u postupku u kome je odlučivano o njihovim prigovorima podnetim protiv odluka prvog sastava Visokog saveta sudstva), po mojoj oceni morao se odraziti jednako na sve odluke koje je doneo ovaj organ. Morao je proizvesti istu posledicu”.⁸⁷ Iz svega navedenog, nameće se teza koju zastupa V. Rakić-Vodinelić, da „ono što se desilo u Srbiji krajem 2009. godine nije bilo reforma pravosuđa već potraga za politički poslušnim sudijama”.⁸⁸

Odluka Ustavnog suda o neustavnom izboru predsednice VKS ima mnogo širi domašaj nego što se na prvi pogled čini. Kako je Ustavni sud u potpunosti formiran tek 2010. godine, kada je Vrhovni kasacioni sud imenovao pet sudija, postavlja se logično pitanje da li se manjkavost u izboru predsednika najviše sudske instance proteže i na odluke koje je ovaj organ donosio u periodu njegovog mandata, u ovom slučaju radi se o izboru sudija Ustavnog suda. Ako je odgovor pozitivan, proističe da su i sve odluke Ustavnog suda od sredine 2010. godine do danas upitne. Najbolje bi bilo kada bi nekim čudom bio moguć povratak u period pre otpočinjanja pravosudne reforme, ali pošto to nije moguće, treba tragati za drugim rešenjima. Jedno od njih bilo bi da novi sastav VKS-a ponovo bira one sudije⁸⁹ Ustavnog suda koje je izabrao VKS 2010. godine. Ako to ne bude slučaj, u ustavnopravnoj istoriji ostaće zanavek upitnik nad radom prvog sastava Ustavnog suda Srbije posle donošenja novog Ustava od 2006. godine.

⁸⁶ „(...) zakonodavac je prilikom propisivanja postupka izbora prvog predsednika Vrhovnog kasacionog suda osporenom odredbom člana 102. stav 5. Zakona o sudijama izostavio obaveznu fazu pribavljanja mišljenja opšte sednice Vrhovnog kasacionog suda u postupku predlaganja kandidata za predsednika ovog suda. Saglasno navedenom, Ustavni sud je ocenio da je zakonodavac prekoračio svoja ovlašćenja kada je odredbom člana 102 stav 5. Zakona propisao postupak izbora prvog predsednika Vrhovnog kasacionog suda na način koji nije u saglasnosti sa članom 144. stav 1. Ustava”. Odluka Ustavnog suda u predmetu: IUz-733/2011, Sl. gl. RS 124/2012.

⁸⁷ Sudija Vučić na kraju zaključuje: „Ne leči neustavnost sastava jednog organa činjenica da je on doneo ispravnu, sadržinski dobru odluku. (...) Odluke o izboru sudija u situaciji u koju su, bez svoje krivice, dovedene ove sudije ovakvim načinom izbora (bilo odlukama prvog sastava Visokog saveta sudstva, bilo usvajanjem prigovora od strane ovog organa u stalnom sastavu), ne može da „spasi“ nikakvo pravno obrazloženje. Ono se jednostavno u datim okolnostima ne može sačiniti. Može ih 'spasiti' politička odluka, postizanje konsenzusa da se neće vršiti reforma reforme iz političkih razloga - da Srbija ne bi potonula još dublje u vrtlog posledica ranijih činjenja i da bi sa što manje rana posle ovakve reforme pravosuđa izašla pred svoje građane, Evropu i svet. Nesporno da je to legitimno, ali teško i pravno perfektno. Zato 'spašavanje' takve prirode i nije u nadležnosti Ustavnog suda”. Izdvojeno mišljenje sudije O. Vučić u predmetu: VIIIU-413/2012, Sl. gl. RS 105/2012.

⁸⁸ Rakić-Vodinelić/Knežević-Bojović/Reljanović (bel. 35), s. 114. O ovome na sličan način govori i J. Trkulja, Konfuzija u srpskom pravosuđu, *Hereticus*, 1/2010, s. (35 i dalje) 48.

⁸⁹ U jednom od radova, D. Boljević je ozbiljno dovela u pitanje ispunjenost uslova „istaknutog pravnika” kada je reč o nekim sudijama Ustavnog suda koje je imenovao VKS. D. Boljević, *Pregled dešavanja u pravosuđu Srbije*, *Hereticus* 1-2/2012, ss. (9 i dalje) 15-16. O institutu istaknutog pravnika pisao je V. Petrov, *Zašto sudija Ustavnog suda (ne) mora biti istaknuti pravnik?*, u: E. Šarčević (ur), *Ko bira sudije ustavnog suda?*, Sarajevo 2012, ss. 229 i dalje.

6. Predlozi za promenu ustavnih rešenja o Visokom savetu sudstva

Pošto je rad VSS u proteklih nekoliko godina pokazao poražavajuće rezultate, nameće se pitanje promene ustavnih odredbi koje se tiču sastava ovog tela. Čini se da je najmanje sporno da pri sledećoj promeni Ustava treba izostaviti odredbu da predsednik nadležnog skupštinskog odbora ulazi u sastav VSS.⁹⁰ Što se tiče članstva ministra pravde u VSS, njegovo prisustvo u ovom telu može se oceniti kao „nužno zlo”, kao svojevrsni korektiv protiv pretvaranja sudske grane vlasti u jedan zatvoreni sistem bez mogućnosti ikakve spoljne kontrole.⁹¹ U svakom slučaju, ako bi se ostalo pri rešenju da ministar ipak bude prisutan u ovom telu, njegov uticaj ne sme da se proteže na odluke kojima se odlučuje o premeštaju sudija i izricanju disciplinskih mera,⁹² tj. „prisustvo ministra u ovom telu može biti samo protokolarno i bez prava glasa”.⁹³ Predsednik Vrhovnog kasacionog suda mogao bi biti jedini član Saveta po položaju, ali bez pravnog automatizma u pogledu predsedavanja nezavisnim pravosudnim organom.⁹⁴ Članstvo advokata koga bi trebalo da bira skupština Advokatske komore Srbije iz reda advokata, je upitno. Posebno što se, kako ističe S. Orlović, ovde radi o jednoj „lukrativnoj delatnosti”.⁹⁵ Ipak, ako bi se ostalo pri ovakvom rešenju, onda bi trebalo razmišljati o mogućnosti „zamrzavanja” njegovog statusa u advokatskoj komori, tj. advokat koji bi bio izabran za člana VSS kao državnog organa, u periodu dok mu traje mandat ne bi mogao da se bavi advokaturom. Isključivanjem predsednika nadležnog Skupštinskog odbora iz sastava, i oduzimanjem prava glasa ministru pravde, pojavila bi se mogućnost za izbor još dva kandidata koji bi poticali ili iz redova sudija ili bi to bila još dva „ugledna i istaknuta pravnika”. U svakom slučaju sudije članove trebalo bi da biraju njihove kolege (a ne skupština kao do sada), dok bi ostale članove predlagale njihove organizacije a birala Narodna skupština, zbog potrebe za „uravnoteženim sastavom” ovog tela. Postoje predlozi da se izostavi ustavni zahtev „da, među izbornim članovima – sudijama sa stalnom funkcijom, jedan bude sa teritorije autonomnih pokrajina”⁹⁶ a da se ravnomerna teritorijalna zastupljenost obezbedi članstvom „predstavnik sve četiri republičke apelacije u sastavu Saveta”.⁹⁷ Najveće neslaganje postoji oko toga da li u sastav VSS treba da ulaze sudije „različite vrste i stepena (od najnižeg do najvišeg suda, sudije sudova opšte i posebne nadležnosti)” ili da sudije za ovo telo treba regrutovati prvenstveno iz redova sudija Vrhovnog kasacionog suda i „eventualno proširiti

⁹⁰ O ovome gotovo istovetno pišu I. Pejić i V. Petrov. I. Pejić, *Institucionalne garancije nezavisnog sudstva: Visoki savet sudstva*, s. 7; V. Petrov, *Izbor sudija uporedno i u Republici Srbiji – predlozi za promenu Ustava*, s. 19, dostupno na: <http://www.fcjp.ba/content/view/69/108/> (očitanje 15. 01. 2014).

⁹¹ Na ovu negativnu posledicu sistema biranja sudija od strane sudskih kolegijuma ukazivao je još Đ. Tasić, ističući da se „tom sistemu stavljaju primedbe da se stvara esnafski duh, koji se prebacuje više puta i univerzitetima ili koterijaštvo tj. da će se ljudi postavljati po ličnom poznanstvu, vezama i simpatijama”, ali se na kraju ipak opredeljuje za ovaj sistem nasuprot neograničenom uplivu izvršne vlasti u izbor sudija. Đ. Tasić, *O jemstvima sudske nezavisnosti* – Posebni otisak iz Spomenice kongresa pravnika, Beograd 1935, ss. 12-13.

⁹² Petrov (bel. 90), s. 18.

⁹³ Pejić (bel. 90), s. 7.

⁹⁴ *Ibid*, s. 7.

⁹⁵ „Postavlja se pitanje opravdanosti članstva advokata, kao pripadnika „nezavisne i samostalne profesionalne (lukrativne, prim. S.O.) delatnosti“ (čl. 1 Zakona o advokaturi, Službeni list SRJ, br. 24/98, 26/98, 11/02) u državnom organu koji je, šire posmatrano, deo sudske vlasti i bavi se pretežno izborom sudija. Ako tu ne vidimo pravnu logiku, ne nalazimo ni analogiju u članstvu sudije u telima strukovne organizacije, kao što je, na primer, advokatska komora, recimo u njenoj skupštini ili upravnom odboru”. Orlović (bel. 25), s. 183.

⁹⁶ Petrov (bel. 90), s. 19.

⁹⁷ Pejić (bel. 90), s. 8.

na sudije republičkog ranga”.⁹⁸ U prilog drugom rešenju idu i odredbe Ustava od 1903. godine o načinu izbora sudija. Zbog čestih blokada rada ovog tela usled njegovog nepotpunog sastava trebalo bi možda razmišljati i o uvođenju instituta „zamenika članova”, kao i bržem načinu za popunu upražnjenog mesta usled ostavke, razrešenja ili smrti člana.⁹⁹

Narodna skupština je 1. jula 2013. godine usvojila Nacionalnu strategiju za reformu pravosuđa (NSRP) za period 2013–2018. godine, koju je izradila radna grupa Ministarstva pravde i državne uprave. U cilju njene razrade donet je i Akcioni plan. „Prema Akcionom planu u okviru razrade načela ‚nezavisnost’, kao jedan od strateških ciljeva postavljeno je: Transparentno funkcionisanje, u punom kapacitetu, organa koji garantuju nezavisnost i samostalnost sudova i sudija i samostalnost javnih tužilaštava i zamenika javnih tužilaca (VSS i DVT)”.¹⁰⁰ Kako ističe V. Petrov, ova strategija pravno ne obavezuje, ona pre svega predstavlja „politički plan koji treba da bude ostvaren pravnim sredstvima ... Strategija ne može biti iznad ustava; ne može biti „izvor“ ustavnih promena, ni opravdanje za njih. Imajući to u vidu, kao i prethodna, novija iskustva sa donošenjem i promenom Ustava u Srbiji, treba pažljivo pripremati strategiju za promenu Ustava”.¹⁰¹ Da li će Strategija ostati samo spisak lepih želja ili će zaista predstavljati osnov za nasušno potrebne kvalitetne promene u srpskom pravosuđu, ostaje da pokaže vreme.

Danas je slika pravosuđa u Republici Srbiji poražavajuća. Došlo je (ponovo) do reorganizacije sudske mreže, koja više nalikuje staroj (mreži pre reformi) nego novoj, usled koje se pojavio nedostatak sudija; prema nekim navodima broj nerešenih sudskih predmeta je oko tri miliona, dok je starih predmeta oko milion i sedamsto hiljada; osim sudova na republičkom nivou (osim Aplecionog suda u Novom Sadu), ostali sudovi još uvek nemaju predsednike, već samo vršioce funkcija, što znači da su srpski sudovi u „vf” stanju još od početka 2010. godine.¹⁰² Pored svojih starih predmeta, sudovi su dobili i nove tužbe za naknadu materijalne i nematerijalne štete, koje podnose nereizbrane (sada ponovo vraćene na posao po nalogu Ustavnog suda) sudije protiv svoje države.

⁹⁸ Prvi stav zastupa Petrov, dok se za drugo rešenje zalažu M. Grubač i N. Šarkić. Oni postavljaju pitanje: „(...) šta će sudija osnovnog suda u Visokom savetu sudstva i kako je moguće da odlučuje o izboru i napredovanju sudija u sudovima višeg ranga ili da ocenjuje kvalitet i stručnost njegovog rada”, potkrepljujući svoju sumnju sledećim argumentima: „lična nezavisnost i samostalnost u odlučivanju sudija nižeg ranga je u ozbiljnoj sumnji jer po isteku mandata oni treba da se vrate u svoje sudove očekujući unapređenje u sudijskoj službi”. M. Grubač/N. Šarkić, Prilog diskusiji o predlogu nacionalne strategije o reformi pravosuđa u Srbiji za period od 2013. do 2018, *Izbor sudske prakse*, 5/2013, s. (5 i dalje) 8.

⁹⁹ Umesto nedostajućeg člana, predlagao bi se „kandidat koji je u postupku izbora imao najviše glasova posle člana kome je prevremeno prestat mandat.” Ivošević (bel. 37), s. 8.

¹⁰⁰ „U okviru postavljenog strateškog cilja, predviđene su sledeće mere: izmena Zakona o Visokom savetu sudstva (unapređenje transparentnosti i kvaliteta izbornog procesa), pripremne aktivnosti za izmenu ustavnog okvira u pravcu isključenja Narodne skupštine iz procesa izbora predsednika sudova, kao i isključenje predstavnika zakonodavne i izvršne vlasti iz članstva u VSS-u. (...) Sledeći veoma važan stateški cilj, predviđen AP-om je Puna nezavisnost i transparentnost pravosuđa u budžetskim ovlašćenjima”. Lj. Blagojević, *Visoki savet sudstva kao garant nezavisnosti pravosuđa u Republici Srbiji (U svetlu Nacionalne strategije za reformu pravosuđa–NSRP)*, ss. 15-16, dostupno na: <http://www.fcjp.ba/content/view/69/108/> (očitanje 15. 01. 2014).

¹⁰¹ Petrov (bel. 90), s. 20. M. Grubač i N. Šarkić veoma oštro ocenjuju pomenutu Strategiju, karakterišući je kao „nedomišljen i nedovršen pravno–politički akt”. Grubač/Šarkić (bel. 98), s. 6.

¹⁰² Politika, *Otvoraju se novi sudovi, suđenja će malo pričekati*, <http://www.politika.rs/rubrike/Hronika/Otvoraju-se-novi-sudovi-sudjenja-ce-malo-pricekati.sr.html> (očitanje 22. 01. 2014). *Tri miliona nerešenih sudskih predmeta*, <http://www.politika.rs/rubrike/Hronika/Tri-miliona-neresenih-sudskih-predmeta.sr.html> (očitanje 02. 02. 2014).

7. Umesto zaključka

Na kraju, postavlja se pitanje ko je glavni krivac za ovakvo stanje u srpskom pravosuđu. Naime, u poslednje vreme u javnosti su se pojavile tvrdnje da će saniranje, tj. nadoknađivanje štete koja je neadekvatnom reformom proizvedena koštati državu, tj. poreske obveznike, više miliona evra.¹⁰³ Kao vrhunac ovakvih negativnih ocena usledila je i poruka ministra pravde da će protiv odgovornih za loše stanje u pravosuđu biti pokrenuti postupci za naknadu štete, a protiv nekih i krivični postupci. Broj odgovornih po rečima ministra je oko „dvadesetak”.¹⁰⁴ Bez ulaženja u osnovanost ovakve izjave kao i u njenu sprovodljivost, trebalo bi dati odgovor na pitanje da li je ovo istinski broj onih koji su odgovorni za ovakvu reformu i da li je jedini krivac samo VSS.

Pre otpočinjanja VSS-a sa radom, glavni akteri pravosudne reforme bili su: Vlada koja je predložila i Narodna skupština koja je izglasala Ustavni zakon (pošto su se građani na referendumu izjašnjavali samo o tekstu Ustava); potom nova Vlada i Narodna skupština (u periodu posle donošenja Ustava a pre vanrednih izbora iz 2008) koje nisu ništa učinile da usaglase Ustavni zakon sa Ustavom; Vlada i Narodna skupština (posle izbora iz 2008) koje donose grupu pravosudnih zakona kojima otpočinje reforma i konačno Ustavni sud koji ništa ne preuzima¹⁰⁵ po pitanju ocene ustavnosti spornih zakona (od momenta svog konstituisanja krajem 2007. godine do donošenja ovih zakona, a i posle toga). Ne treba zaboraviti ni predsednika Republike, koji je mogao da iskoristi pravo veta, a i da pokrene postupak pred Ustavnim sudom za ocenu ustavnosti spornih akata. Dakle, broj odgovornih mnogo je veći nego što na prvi pogled izgleda. Ipak, najveći deo odgovornosti snosi Vlada i njeno resorno ministarstvo iz perioda jul 2008 – maj 2012. godine. Naravno, Visoki savet sudstva u oba svoja sastava je neizostavni krivac, ali čini se da je onaj organ od koga se najviše očekivalo, najviše zakazao. Organ koji je trebalo da bude poslednja i nepremostiva prepreka u rušilačkom pohodu na sudsku granu vlasti, nije ni delimično opravdao svoju ulogu. Naravno, reč je o Ustavnom sudu. Umesto da „prati i razume događanja u društvu”,¹⁰⁶ Ustavni sud je reagovao tek kada je već bila naneta teško nadoknativa šteta. Pošto bi zalaženje u sam pojam odgovornosti i mogućnosti kako bi se ona realizovala u praksi, kao i to da se ovde radi o pravnim ali i političkim odlukama, iziskivalo mnogo ozbiljniji i temeljniji pristup, na ovom mestu biće samo ukazano na potrebu da se kod kolektivnih organa (a takvih je najviše) tačno utvrdi ko je i kako glasao tokom spornih događanja koja su pratila reformu. Takođe, važno je istaći da se mora sa mnogo više odmerenosti i racionalnog, a ne političkog, prosuđivanja govoriti o ovako složenim pitanjima. Samo na taj način izbeći će se nova reforma reforme, po istim merilima po kojima je sprovedena i prvobitna. Dakle, ako može išta pozitivno da proistekne iz ove „planine” neustavnosti i nezakonitosti, onda je to zaključak da se samo pravom može boriti protiv neprava, ili kvaziprava.

¹⁰³ Politika, *Neizabrane sudije koštaće državu više stotina miliona dinara*, <http://www.politika.rs/rubrike/Hronika/Neizabrane-sudije-kostace-drzavu-vise-stotina-miliona-dinara.sr.html> (očitanje 25. 01. 2014).

¹⁰⁴ Politika, *Ministar pravde najavio tužbe za propalu reformu*, <http://www.politika.rs/rubrike/Hronika/Ministar-pravde-najavio-tuzbe-za-propalu-reformu.sr.html> (očitanje 25. 01. 2014).

¹⁰⁵ Ustavni sud, iako mu Ustav ne daje osnova za takvo ponašanje (s obzirom na mogućnost pokretanja postupka *ex offo*), tokom svih ovih godina ponašao vrlo uzdržano. Ovakav stav je i obrazložio u svojoj odluci iz februara 2011. (o oceni odredaba Zakona o izmenama i dopunama Zakona o VSS). Odluka u predmetu: IUz-3/2011, Sl. gl. RS 12/2011.

¹⁰⁶ „Funkcija čuvanja Ustava podrazumeva praćenje i razumevanje događanja u društvu koja izazivaju događanja u pravnom sistemu i reagovanje na moguće ishode, kojima se ustavom i zakonima uređeni društveni odnosi mogu poremetiti”. Izdvojeno mišljenje sudije O. Vučić u predmetu: IUz-3/2011, Sl. gl. RS 12/2011.

Konačno, rečnikom krivičnog prava, moglo bi se reći da je Visoki savet sudstva kriv za potčinjavanje pravosuđa u Srbiji izvršnoj vlasti i potpuno gašenje njegove nezavisnosti, ali je u svom (ne)delu imao i brojne saučesnike i pomagače. Naravno, ova se konstatacija može prihvatiti samo u jednom uslovnom smislu, uz poštovanje prezumpcije nevinosti, te u eventualnom postupku, treba dati pravo svim akterima da iznesu svoje viđenje čitavog događaja.

Summary

An independent judiciary is one of the most important pillars of the constitutional structure in any modern state. To achieve this independence it is crucial to find a suitable mechanism for the appointment of judges in order to reduce the influence of the executive branch of the government to the minimum. Comparative point of view shows that a common and magical solution do not exist. Several models have proved as very good, and one of them leaves the choice of appointment to the particular body or organ sui generis, which has different names in different countries. The Serbian Constitution of 2006 introduced a body called the High Judicial Council, which plays an important role in the selection of judges. Judicial reform has been conducted in Serbia since 2008, during which a number of large omissions have been made. This will have a fatal consequence on the Serbian legal system in the upcoming years, if not decades. In addition to the Ministry of Justice, the key players in this legal confusion are the High Judicial Council and the Constitutional Court. We have tried to draw attention to the most serious mistakes that these two bodies have made in recent years, and to propose some solutions that could contribute to remedy the situation in the Serbian judiciary.