

Lazar Lazović*

Istorijat uticaja zakonodavne vlasti na nadležnosti Državnog veća tužilaca i Visokog saveta sudstva u Republici Srbiji

Sadržaj

1. Ustavnopravni položaj Državnog veća tužilaca i Visokog saveta sudstva
2. Efekti pojedinih rešenja iz Zakona o Pravosudnoj akademiji na ustavne nadležnosti Državnog veća tužilaca i Visokog saveta sudstva
3. Efekti pojedinih rešenja iz Zakona o sudijama i Zakona o javnom tužilaštvu na ustavne nadležnosti Državnog veća tužilaca i Visokog saveta sudstva

3.1. Prve normativne izmene

3.2. Druge normativne izmene

1. Ustavnopravni položaj Državnog veća tužilaca i Visokog saveta sudstva

Ustavom Republike Srbije iz 2006. godine¹ (Ustav) Državno veće tužilaca (DVT) i Visoki savet sudstva (VSS), uvedeni su kao posebni državni organi. Odredbama Ustava tada je, između ostalog, propisano da je DVT samostalan organ koji obezbeđuje i garantuje samostalnost javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca u skladu sa Ustavom, da ima 11 članova. U njegov sastav ulaze Republički javni tužilac, ministar nadležan za pravosuđe i predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine, kao članovi po položaju, i osam izbornih članova koje bira Narodna skupština u skladu sa zakonom, koje čine 6 javnih tužilaca ili zamenika javnih tužilaca sa stalnom funkcijom, od kojih je jedan sa teritorije autonomnih pokrajina i dva ugledna i istaknuta pravnika sa najmanje 15 godina iskustva u struci, od kojih je jedan advokat, a drugi profesor pravnog fakulteta². Istovremeno, u pogledu nadležnosti odredbama Ustava propisano je da DVT predlaže Narodnoj skupštini kandidate za prvi izbor za zamenika javnog tužioca, bira zamenike javnih tužilaca za trajno obavljanje funkcije zamenika javnog tužioca, bira zamenike javnih tužilaca koje su na stalnoj funkciji za zamenike javnog tužioca u drugom javnom tužilaštvu i odlučuje u postupku za prestanak funkcije zamenika javnih tužilaca, na način predviđen Ustavom i zakonom, te vrši druge poslove određene zakonom³. U pogledu odredbama Ustava,

*Autor je zamenik javnog tužioca u Trećem osnovnom javnom tužilaštvu u Beogradu.

¹ Ustav Republike Srbije, *Sl. gl. RS* 98/06.

² Čl. 164 st. 1-4 Ustava (bel. 1).

³ Čl. 165 Ustava (bel. 1).

između ostalog, propisano je da je VSS nezavistan i samostalan organ koji obezbeđuje i garantuje nezavisnost i samostalnost sudova i sudija, da ima 11 članova i da u njegov sastav 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, koje čine 6 sudija sa stalnom sudijskom funkcijom, od kojih jedan sa teritorije autonomnih pokrajina i dva ugledna i istaknuta pravnik sa najmanje 15 godina iskustva u struci, od kojih je jedan advokat, a drugi profesor pravnog fakulteta.⁴ U pogledu nadležnosti VSS, odredbama Ustava propisano je da isti bira i razrešava sudije, u skladu sa Ustavom i zakonom, predlaže Narodnoj skupštini izbor sudija prilikom prvog izbora na sudijsku funkciju, predlaže Narodnoj skupštini izbor predsednika Vrhovnog kasacionog suda i predsednika sudova, u skladu sa Ustavom i zakonom, učestvuje u postupku za prestanak funkcije predsednika Vrhovnog kasacionog suda i predsednika sudova, na način predviđe Ustavom i zakonom, kao i da vrši druge poslove određene zakonom⁵.

Imajući u vidu odredbe Ustava, odnosno činjenicu da je sastav DVT i VSS pružio dominantan položaj u odlučivanju izabranim predstavnicima sudijske i tužilačke organizacije, uz simbolično učešće predstavnika izvršne i zakonodavne vlasti, odnosno korektivni faktor advokature i profesure, činilo se da su postavljeni zdravi temelji za dalji razvoj pravosuđa u celini, uz očekivani dalji pomak u procesu njegove depolitizacije, dok su široko postavljene nadležnosti ovih organa ukazivale na to da će bez većih problema u praksi ostvariti poverene im uloge garanta nezavisnosti i samostalnosti. Međutim, vrlo brzo se u praksi pokazalo da je ustavna nadležnost jedno, a pitanje njenog sprovođenja u praksu sasvim drugo pitanje, odnosno da postoji relativno prost modalitet opstrukcije ustavnih nadležnosti DVT i VSS.

2. Efekti pojedinih rešenja iz Zakona o Pravosudnoj akademiji na ustavne nadležnosti Državnog veća tužilaca i Visokog saveta sudstva

Prve naznake krize u sprovođenju ustavnih nadležnosti DVT i VSS pojavljuju se sa Zakonom o Pravosudnoj akademiji⁶, koji je stupio na snagu 24. decembra 2009. godine. Naime, odredbama Zakona o Pravosudnoj akademiji propisano je da je Visoki savet sudstva, odnosno Državno veće tužilaca dužno da prilikom predlaganja kandidata za izbor sudije prekršajnog ili osnovnog suda, odnosno zamenika osnovnog javnog tužioca, predloži kandidata koji je završio početnu obuku u Akademiji, a prema uspehu ostvarenom na početnoj obuci⁷, da ukoliko među prijavljenim kandidatima nema kandidata koji su završili početnu obuku, Visoki savet sudstva, odnosno Državno veće tužilaca može predložiti kandidata koji ispunjava opšte uslove za izbor⁸, kao i da ako kandidat koji je završio početnu obuku, u roku od tri godine, računajući godine u kojima je Narodna skupština birala sudije prekršajnih ili osnovnih sudova, odnosno zamenike osnovnih javnih tužilaca, od dana dobijanja uverenja o završenoj početnoj obuci, ne počne da obavlja

⁴ Čl. 153 st. 1-4 Ustava (bel. 1).

⁵ Čl. 154 Ustava (bel. 1).

⁶ Zakon o Pravosudnoj akademiji, *Sl. gl. RS* 104/09.

⁷ Čl. 40 st. 8 Zakona o Pravosudnoj akademiji (bel. 6).

⁸ Čl. 40 st. 9 Zakona o Pravosudnoj akademiji (bel. 6).

funkciju sudije prekršajnog ili osnovnog suda, odnosno zamenika osnovnog javnog tužioca, ta činjenica će se uzeti u obzir prilikom predlaganja za izbor na ove funkcije⁹.

Imajući u vidu prevashodno odredbu člana 40 stav 8 Zakona o Pravosudnoj akademiji, koji je propisao dužnost DVT i VSS da predloži za izbor sudije prekršajnog i osnovnog suda, odnosno zamenika javnog tužioca isključivo kandidata koji je završio početnu obuku na Pravosudnoj akademiji i to prema uspehu ostvarenoj na početnoj obuci, te otvorenog pitanja da li se ovakvom odredbom krše ustavne nadležnosti DVT i VSS da kao samostalni i nezavisni državni organi samostalno utvrđuju predlog kandidata za prvi izbor sudija i zamenika javnih tužilaca, odnosno da garantuju nezavisnost i samostalnost sudija i samostalnost javnih tužilaca i njihovih zamenika, odredbe zakona su se ubrzo našle pred Ustavnim sudom Srbije.

Svojom odlukom donetoj na sednici 06. februara 2014. godine u predmetu IUz 497/11, Ustavni sud Srbije utvrdio je da odredbe čl. 40 st. 8, 9 i 11 Zakona o Pravosudnoj akademiji nisu u saglasnosti sa Ustavom, istovremeno odbacujući zahteve za obustavu izvršenja pojedinačnih akata i radnji preduzetih na osnovu odredaba Zakona. Iz obrazloženja navedene odluke Ustavnog suda Srbije, mogu se izdvojiti tri važne celine.

Prvo, osvrt na predmet uređenja Zakona o Pravosudnoj akademiji, gde se, između ostalog, navodi: „Ustavni sud prvo konstatuje da je predmet Zakona o Pravosudnoj akademiji, čije su odredbe osporene u ovom ustavnosudskom sporu, određen tako da se Zakonom o Pravosudnoj akademiji osniva Pravosudna akademija i uređuje njen status, delatnost, organi upravljanja i finansiranje, kao i početna i stalna obuka sudija, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, obuka sudijskih i tužilačkih pomoćnika i pripravnika i obuka sudskog i tužilačkog osoblja¹⁰. Imajući u vidu predmet uređivanja Zakona o Pravosudnoj akademiji, može se osnovano zaključiti da se radi o tzv. 'organizacionom' zakonu kojim se osniva Akademija kao ustanova,¹¹ koja obavlja delatnosti utvrđene zakonom.¹² U tom smislu, Ustavni sud nalazi da je propisivanje uslova za izbor na sudijsku odnosno javnotužilačku funkciju predmet uređivanja zakona koji na sistemski način uređuju ta pitanja, dakle – Zakona o sudijama i Zakona o javnim tužilaštvima, a ne tzv. 'organizacionog' propisa čiji je predmet uređivanja osnivanje ustanove koja se bavi početnom i stalnom obukom sudija, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, obukom sudijskih i tužilačkih pomoćnika i pripravnika i obukom sudskog i tužilačkog osoblja“.¹³

Drugo, razlozi kojim se sud rukovodio prilikom donošenja odluke o ustavnosti osporenih odredaba Zakona o Pravosudnoj akademiji, gde se, između ostalog, navodi: „Ustavni sud nalazi i da se osporenim odredbama ograničava Ustavom utvrđena nadležnost Visokog saveta sudstva¹⁴ i Državnog veća tužilaca¹⁵, a koji kao samostalni i nezavisni državni organi samostalno utvrđuju predlog kandidata za prvi izbor sudija i zamenika javnih tužilaca. Pored toga, imajući u vidu da je ustavna funkcija Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca da obezbede i garantuju

⁹ Čl. 40 st. 11 Zakona o Pravosudnoj akademiji (bel. 6).

¹⁰ Čl. 1 Zakona o Pravosudnoj akademiji (bel. 6).

¹¹ Čl. 3 st. 2 Zakona o Pravosudnoj akademiji (bel. 6).

¹² Čl. 5 Zakona o Pravosudnoj akademiji (bel. 6).

¹³ Odluka Ustavnog suda Republike Srbije Iuz497/11 od 06. 02. 2014, s. 7 pas. 1, <http://www.ustavni.sud.rs/page/predmet/sr-Cyrl-CS/9996/?NOLAYOUT=1>, očitavanje: 15. 03. 2018.

¹⁴ Čl. 154 Ustava (bel. 1).

¹⁵ Čl. 165 Ustava (bel. 1).

nezavisnost i samostalnost sudija¹⁶ i samostalnost javnih tužilaca i njihovih zamenika¹⁷ ostvarivanje ove ustavne funkcije narušeno je time što Ustavom ustanovljene nezavisne organe obavezuje ocena kojom je određen uspeh kandidata na početnoj obuci, a koju daje Pravosudna akademija, koja je obrazovana kao ustanova za obavljanje određenih delatnosti vezanih za stručno usavršavanje njenih 'korisnika'. Ustavni sud konstatuje da je odredbom čl. 45 st. 6 Zakona o sudijama propisano da kriterijume i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti za izbor sudije propisuje Visoki savet sudstva, u skladu sa zakonom, kao i da je odredbom čl. 82. st. 1. Zakona o javnom tužilaštvu propisano da kriterijume i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti za izbor na javnotužilačku funkciju propisuje Državno veće tužilaca, u skladu sa zakonom, i nalazi da kriterijumi i merila Visokog saveta sudstva, odnosno Državnog veća tužilaca ostaju bez pravnog značaja i ne mogu se adekvatno primeniti imajući u vidu Zakonom o Pravosudnoj akademiji ustanovljeni pravni značaj početne obuke na Pravosudnoj akademiji.¹⁸

Treće, osvrst suda na značaj obuke, gde se, između ostalog, navodi: „Za Ustavni sud nije sporno da stručna obuka pravosudnih kadrova, i to ne samo onih lica koja se pripremaju za vršenje sudijske i javnotužilačke funkcije, već i izabranih sudija, javnih tužilaca i njihovih zamenika, doprinosi podizanju kvaliteta u obavljanju ovih funkcija i da stoga treba da bude adekvatno vrednovana u okviru zakonom propisanih kriterijuma kako za prvi izbor na sudijsku, odnosno javnotužilačku funkciju, tako i prilikom izbora u viši sud, odnosno javno tužilaštvo, ali nalazi da su ustavnopravno neprihvatljiva zakonska rešenja prema kojima su sva lica koja nisu završila početnu obuku na Pravosudnoj akademiji, samim tim, suštinski eliminisana iz kruga kandidata za prvi izbor za sudiju određene vrste sudova i zamenike javnih tužilaca određene vrste javnih tužilaštava. Ovo posebno kada se ima u vidu da polaznici Akademije tokom početne obuke prvenstveno obavljaju poslove sudijskih i javnotužilačkih pomoćnika, jednako kao i sudijski i javnotužilački pomoćnici koji nisu 'korisnici' te obuke.“¹⁹

U konkretnom slučaju, može se zaključiti da je Ustavni sud Srbije, ne sporeći značaj obuke pravosudnih kadrova, ipak utvrdio da je ostvarivanje ustavnih nadležnosti DVT i VSS da obezbede i garantuju nezavisnost i samostalnost sudija²⁰ i samostalnost javnih tužilaca i njihovih zamenika²¹ narušeno time što Ustavom ustanovljene nezavisne organe obavezuje ocena kojom je određen uspeh kandidata na početnoj obuci, a koju daje Pravosudna akademija. Osim toga, Ustavni sud upućuje na to da je propisivanje uslova za izbor na sudijsku odnosno javnotužilačku funkciju predmet uređivanja zakona koji na sistemski način uređuju ta pitanja, dakle – Zakona o sudijama i Zakona o javnim tužilaštvima. Reč je o problemu koji će nastaviti da egzistira i nakon ove odluke suda.

¹⁶ Čl. 153 st. 1 Ustava (bel. 1).

¹⁷ Čl. 164 st. 1 Ustava (bel. 1).

¹⁸ S. 8 pas. 2 i 3 Odluke (bel. 13).

¹⁹ S. 9 pas. 2 Odluke (bel. 13).

²⁰ Čl. 153 st. 1 Ustava (bel. 1).

²¹ Čl. 164 st. 1 Ustava (bel. 1).

3. Efekti pojedinih rešenja iz Zakona o sudijama²² i Zakona o javnom tužilaštvu²³ na ustavne nadležnosti Državnog veća tužilaca i Visokog saveta sudstva

3.1. Prve normativne izmene

Pre nego što je održana sednica Ustavnog suda Srbije, na kojoj je doneta odluka o kojoj je prethodno bilo reči, a radi se o sednici održanoj dana 06. februara 2014. godine, zakonodavac je još jednom intervenisao kada je u pitanju propisivanje uslova za prvi izbor za sudije i zamenike javnih tužilaca. Naime, iako je Ustavni sud Srbije rešenjem IUz-497/2011 od 18. jula 2013. godine²⁴ pokrenuo postupak za utvrđivanje neustavnosti čl. 40 st. 8 Zakona o Pravosudnoj akademiji, to nije sprečilo Narodnu skupštinu da usvoji Zakon o izmenama i dopunama Zakona o sudijama²⁵ i Zakon o izmenama i dopunama Zakona o javnom tužilaštvu²⁶, koji su usvojeni po hitnom postupku na sednici održanoj 20. novembra 2013. godine i koji su stupili na snagu 21. novembra 2013. godine, odnosno dan nakon usvajanja.

Tom prilikom je, između ostalog, Zakon o sudijama²⁷ izmenjen na taj način što je odredbom čl. 50 st. 4 propisano sledeće: „Visoki savet sudstva predlaže Narodnoj skupštini jednog kandidata za izbor na jedno sudijsko mesto. Visoki savet sudstva je dužan da prilikom predlaganja kandidata za izbor sudije prekršajnog ili osnovnog suda predloži kandidata koji je završio početnu obuku u Pravosudnoj akademiji, u skladu sa posebnim zakonom“. Istovremeno, Zakon o javnom tužilaštvu²⁸, izmenjen je na taj način što je odredbom čl. 72 st. 5 propisano sledeće: „Državno veće tužilaca predlaže Narodnoj skupštini jednog kandidata za izbor na jedno mesto zamenika javnog tužioca. Državno veće tužilaca je dužno da prilikom predlaganja kandidata za izbor zamenika osnovnog javnog tužioca predloži kandidata koji je završio početnu obuku u Pravosudnoj akademiji, u skladu sa posebnim zakonom“.

U oba slučaja u pitanju je korekcija zakona koja je izvršena kako bi se sprovelo upodobljavanje Zakona o sudijama i Zakona o javnom tužilaštvu sa Zakonom o Pravosudnoj akademiji, preciznije sa odredbom čl. 40 st. 8 Zakona o Pravosudnoj akademiji, upravo onom koju će Ustavni sud Srbije početkom februara 2014. godine utvrditi da nije u saglasnosti sa Ustavom. Drugim rečima, odredbe Zakona o sudijama i Zakona o javnom tužilaštvu su upodobljene odredbi Zakona o Pravosudnoj akademiji nešto više od 2 meseca pre nego što će ona biti kasirana odlukom Ustavnog suda Srbije. Da se radi upravo o navedenom upodobljavanju, u oba slučaja, jasno se vidi i iz predloga navedenih dopuna i izmena zakona, koji su upućeni Narodnoj skupštini. Naime, u obrazloženju predloga Zakona o izmenama i dopunama Zakona o sudijama²⁹ jasno se navodi sledeće: „Značajna izmena je izvršena i u st. 4. navedenog člana, čime je izvršeno usaglašavanje sa Zakonom o Pravosudnoj akademiji. Naime, predviđeno je da je Visoki savet sudstva dužan da prilikom predlaganja kandidata za izbor sudija predloži kandidata koji je završio obuku u Pravosudnoj akademiji. Naravno, ovakav izuzetak predviđen je za izbor sudija

²² Zakon o sudijama, *Sl. gl. RS* 116/08, 58/09, 104/09, 101/10, 8/12-Odluka US, 121/12, 124/12 i 101/13.

²³ Zakon o javnom tužilaštvu, *Sl. gl. RS* 116/08, 104/09, 101/10, 78/11, 101/11, 38/12, 121/12 i 101/13.

²⁴ Rešenje Ustavnog suda Republike Srbije IUz-497/2011 od 18. 07. 2013, <http://www.ustavni.sud.rs/page/predmet/sr-Cyrl-CS/9972/?NOLAYOUT=1>, očitavanje: 20. 02. 2018.

²⁵ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o sudijama, *Sl. gl. RS* 101/13.

²⁶ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o javnom tužilaštvu, *Sl. gl. RS* 101/13.

²⁷ Zakon o sudijama (bel. 22).

²⁸ Zakon o javnom tužilaštvu (bel. 23).

²⁹ http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/1439-13Lat.pdf, očitavanje: 05. 03. 2018.

prekršajnog ili osnovnog suda, odnosno sudija najnižeg stepena“, dok se obrazloženje predloga Zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom tužilaštvu gotovo i ne razlikuje: „Navedenom izmenom izvršeno je usaglašavanje sa Zakonom o Pravosudnoj akademiji. Naime, predviđeno je da je Državno veće tužilaca dužno da prilikom predlaganja kandidata za izbor za zamenika javnog tužioca predloži kandidata koji je završio obuku u Pravosudnoj akademiji, pri čemu je ovaj izuzetak predviđen samo za izbor zamenika osnovnog javnog tužioca, odnosno zamenika javnog tužioca najnižeg stepena“³⁰.

Navedena usaglašavanja sa odredbom zakona u odnosu na koju je u momentu usaglašavanja već započet postupak utvrđivanja ustavnosti možda se može objasniti očekivanjem da Ustavni sud Srbije neće utvrditi da je reč o neustavnoj odredbi, a određeno svetlo na ovu problematiku baca i mišljenje Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo 05 broj: 7-3020/12 od 05. decembra 2012. godine, zatraženo od Ustavnog suda Srbije 26. septembra 2012. godine povodom inicijativa na Zakon o Pravosudnoj akademiji koje su do tada podnete. U navedenom mišljenju, između ostalog, navodi: „Završena početna obuka predstavlja jedan dodatni kriterijum pored drugih uslova propisanih Zakonom o sudijama i Zakonom o javnom tužilaštvu, za izbor nosilaca pravosudnih funkcija koji je propisan u posebnom zakonu u ovom slučaju u Zakonu o Pravosudnoj akademiji“, da su „svi zakoni iste pravne snage i da moraju biti u saglasnosti sa Ustavom, kao i da ne smeju biti u suprotnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorima“, da se „osporenim odredbama Zakona o Pravosudnoj akademiji (...) ne oduzima nadležnost Visokom savetu sudstva i Državnom veću tužilaca da predlažu kandidate za prvi izbor sudije, odnosno zamenika javnog tužioca, već samo propisuju da prednost prilikom predlaganja kandidata za izbor imaju lica koja su završila početnu obuku na Pravosudnoj akademiji“, kao i da odredbama čl. 147 i 159 Ustava koji uređuju izbor sudija, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca „nisu utvrđeni uslovi za izbor nosilaca pravosudnih funkcija, već se to pitanje u skladu sa Ustavom uređuje zakonom“³¹.

U svakom slučaju, ovo usaglašavanje Zakona o sudijama i Zakona o javnom tužilaštvu sa odredbama Zakona o Pravosudnoj akademiji, a nakon odluke Ustavnog suda Srbije Iuz 497/11, izazvalo je očekivani domino efekat, tako da su nakon navedene odluke suda usledile još dve i to odluke IUz-427/2013³² i IUz-428/2013³³ od 12. juna 2014. godine, obe donete na sednici održanoj 12. juna 2014. godine. Odlukom IUz-427/2013 sud je utvrdio da nije u saglasnosti sa Ustavom druga rečenica čl. 50 st. 4 Zakona o sudijama³⁴, koja glasi: „Visoki savet sudstva dužan je da prilikom predlaganja kandidata za izbor sudije prekršajnog ili osnovnog suda, predloži kandidata koji je završio početnu obuku u Pravosudnoj akademiji, u skladu sa posebnim zakonom.“ U obrazloženju odluke je, između ostalog, naveo: „Ustavni sud konstatuje da je obaveza Saveta koja je predviđena drugom rečenicom odredbe st. 4 čl. 50 Zakona istovetna obavezi sadržanoj u odredbi čl. 40 st. 8 Zakona o Pravosudnoj akademiji, za koju je Ustavni sud, Odlukom IUz-497/2011 od 6. februara 2014. godine, utvrdio da, zajedno sa odredbama st. 9. i 11. istog člana Zakona, nije u saglasnosti sa Ustavom, s tim što je u Zakonu o Pravosudnoj akademiji ova obaveza Saveta bila detaljnije razrađena uvođenjem uspeha ostvarenog na

³⁰ http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2413-13.pdf, očitavanje: 06. 03. 2018.

³¹ S. 3 pas. 2 Odluke (bel. 13).

³² Odluka USS Iuz427/13 od 12. 06. 2014., <http://www.ustavni.sud.rs/page/predmet/sr-Cyrl-CS/10738/?NOLAYOUT=1>, očitavanje: 03. 03. 2018.

³³ Odluka (bel. 32).

³⁴ Zakon o sudijama (bel. 22).

početnoj obuci kao kriterijuma za rangiranje kandidata koji se predlažu i daljim uređivanjem pravila u postupku predlaganja, od kojih je za ovaj ustavnosudski predmet od značaja odredba st. 9 čl. 40 Zakona o Pravosudnoj akademiji, kojom je Savetu bila data mogućnost da predloži kandidata koji ispunjava opšte uslove za izbor tek ukoliko među prijavljenim kandidatima nema kandidata koji su završili početnu obuku (...) Povodom ustavnopravnih pitanja koja su utvrđena kao sporna u ovom ustavnosudskom predmetu, Ustavni sud najpre konstatuje da se propisivanjem obaveznog naloga Savetu da, prilikom predlaganja kandidata za izbor sudije prekršajnog ili osnovnog suda, mora predložiti kandidata koji je završio početnu obuku na Pravosudnoj akademiji, dovodi u pitanje Ustavom utvrđen položaj Visokog saveta sudstva i njegova Ustavom i zakonom utvrđena nadležnost da, kao nezavisan i samostalan organ koji obezbeđuje i garantuje nezavisnost i samostalnost sudova i sudija³⁵, predlaže Narodnoj skupštini kandidate za prvi izbor sudija³⁶ (...) Saglasno navedenom, Ustavni sud je ocenio da se osporenim zakonskim rešenjem ograničava nadležnost Visokog saveta sudstva da samostalno predlaže kandidate za izbor sudija u prekršajne i osnovne sudove, saglasno Zakonom propisanom postupku, jer je u svemu vezan ocenom Pravosudne akademije o završenoj početnoj obuci³⁷.

Istovremeno, odlukom IUz-428/2013 od 12. juna 2014. godine sud je utvrdio da druga rečenica čl. 75 st. 2 Zakona o javnom tužilaštvu³⁸, koja glasi: „Državno veće tužilaca dužno da prilikom predlaganja kandidata za izbor zamenika osnovnog javnog tužioca, predloži kandidata koji je završio početnu obuku u Pravosudnoj akademiji, u skladu sa posebnim zakonom.“, nije u saglasnosti sa Ustavom, a u obrazloženju odluke je, između ostalog, naveo:

„Ustavni sud konstatuje da je obaveza Državnog veća tužilaca, koja je predviđena drugom rečenicom odredbe st. 2 čl. 75 Zakona, istovetna obavezi sadržanoj u odredbi čl. 40 st. 8 Zakona o Pravosudnoj akademiji, za koju je Ustavni sud, Odlukom IUz-497/2011 od 6. februara 2014. godine, utvrdio da, zajedno sa odredbama st. 9. i 11. istog člana Zakona, nije u saglasnosti sa Ustavom, s tim što je u Zakonu o Pravosudnoj akademiji ova obaveza Državnog veća tužilaca bila detaljnije razrađena (...) Povodom ustavnopravnih pitanja koja su utvrđena kao sporna u ovom ustavnosudskom predmetu, Ustavni sud najpre konstatuje da se propisivanjem obaveznog naloga Državnom veću tužilaca da, prilikom predlaganja kandidata za izbor zamenika osnovnog javnog tužioca, mora predložiti kandidata koji je završio početnu obuku na Pravosudnoj akademiji, dovodi u pitanje Ustavom utvrđen položaj Državnog veća tužilaca i njegova Ustavom i zakonom utvrđena nadležnost da, kao samostalan organ koji obezbeđuje i garantuje samostalnost javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca³⁹, predlaže Narodnoj skupštini kandidate za prvi izbor zamenika javnih tužilaca⁴⁰ (...) Saglasno navedenom, Ustavni sud je ocenio da se osporenim zakonskim rešenjem ograničava nadležnost Državnog veća tužilaca da samostalno predlaže kandidate za izbor zamenika osnovnog javnog tužioca,

³⁵ Čl. 153 st. 1 Ustava (bel. 1).

³⁶ Čl. 154 Ustava (bel. 1) i čl. 51 st. 1 Zakona o sudijama (bel. 22).

³⁷ S. 7 pas. 3 i 4, s. 8 pas. 1 Odluke (bel. 32).

³⁸ Zakon o javnom tužilaštvu (bel. 23).

³⁹ Čl. 153 st. 1 Ustava (bel. 1).

⁴⁰ Čl. 165 Ustava (bel. 1) i čl. 75 st. 1 Zakona o javnom tužilaštvu (bel. 23).

saglasno Zakonom propisanom postupku, jer je u svemu vezan ocenom Pravosudne akademije o završenoj početnoj obuci.⁴¹

Dakle, u periodu od 24. decembra 2009. godine do 21. novembra 2013. godine u Narodnoj skupštini su usvojena i na snagu stupila tri zakona koja su u sebi sadržala odredbe za koje je Ustavni sud Srbije utvrdio da nisu u saglasnosti sa Ustavom, odnosno da one ograničavaju ustavne nadležnosti DVT i VSS da kao samostalni i nezavisni državni organi samostalno utvrđuju predlog kandidata za prvi izbor sudija i zamenika javnih tužilaca i da obezbede i garantuju nezavisnost i samostalnost sudija, odnosno samostalnost javnih tužilaca i njihovih zamenika, pri čemu je svim zakonima za čije odredbe je utvrđeno da su u suprotnosti sa Ustavom zajedničko to da su DVT i VSS obavezivale vezujući njihovo postupanje za postojanje početne obuke na Pravosudnoj akademiji i ocenom Pravosudne akademije o završenoj početnoj obuci. Imajući u vidu da su tri prethodno analizirane odluke Ustavnog suda Srbije donete u periodu od februara do juna 2014. godine i da je njima sud zaštitio i u punom kapacitetu vratio ustavne nadležnosti VSS i DVT, lako se može zaključiti da je praktično protekao čitav mandat jednog saziva VSS i DVT, koji traje pet godina, doduše samo za izborne članove, ne i one po položaju, a da su za sve to vreme ustavne nadležnosti ovih organa bile ograničene pomenutim zakonskim rešenjima.

Međutim, ko god je pomislio da je pitanje odnosa sa jedne strane ustavnih nadležnosti DVT i VSS, a sa druge, početne obuke na Pravosudnoj akademiji, jednom za svagda rešeno u 2014. godini i to putem ni manje ni više nego tri odluke Ustavnog suda Srbije o toj pravnoj stvari, prešao se.

3.2. Druge normativne izmene

U novembru 2015. godine u skupštinsku proceduru su ušla još dva predloga zakona koji uređuju oblast prvog izbora na sudijsku i javnotužilačku funkciju i to: predlog zakona o dopuni Zakona o javnom tužilaštvu⁴² i predlog dopune Zakona o sudijama⁴³, pri čemu su oba predloga usvojena na sednici Narodne skupštine dana 18. decembra 2015. godine.

Kao što je to bio slučaj i sa prethodnim izmenama i dopunama ovih zakona, o kojima je prethodno bilo reči, ponovo se radilo o istovremenim, gotovo istovetnim dopunama zakonskog teksta, kojima je uvedeno obavezno postupanje DVT i VSS u vezi sa predlaganjem kandidata za sudiju i zamenika javnog tužioca koji se bira prvi put.

Naime, predložena dopuna Zakona o javnom tužilaštvu predvidela je donošenje čl. 77-a, koji propisuje da se u postupku izbora zamenika javnog tužioca koji se prvi put bira na funkciju u javnom tužilaštvu proverava stručnost i osposobljenost kandidata (stav 1), da se stručnost i osposobljenost kandidata proverava na ispitu koji organizuje Državno veće tužilaca (stav 2), da se uspeh na ispitu izražava ocenama od 1 do 5 (stav 3), da kandidat za zamenika javnog tužioca koji se prvi put bira na funkciju u osnovnom javnom tužilaštvu i koji je završio početnu obuku na Pravosudnoj akademiji nije dužan da polaže ispit koji organizuje Državno veće tužilaca, već se

⁴¹ S. 7 pas. 3 i 4 Odluke (bel. 32).

⁴² Predlog Zakona o dopuni Zakona o javnom tužilaštvu, *Sl. gl. RS* 116/08, 104/09, 101/10, 78/11, 101/11, 38/12, 121/12, 101/13, 111/14, 117/14.

⁴³ Predlog (bel. 42).

njemu kao merilo stručnosti i osposobljenosti uzima završna ocena na početnoj obuci na Pravosudnoj akademiji (stav 4), kao i da Državno veće tužilaca propisuje program i način polaganja ispita na kome se proverava stručnost i osposobljenost kandidata (stav 5).⁴⁴

Istovremeno, predložena dopuna Zakona o sudijama predvidela je donošenje čl. 45-a, koji propisuje da stručnost i osposobljenost kandidata za sudiju koji se prvi put bira na sudijsku funkciju proverava na ispitu koji organizuje Visoki savet sudstva (stav 1), da se uspeh na ispitu izražava ocenama od 1 do 5 (stav 2), da kandidat za sudiju koji se prvi put bira na sudijsku funkciju u osnovnom ili prekršajnom sudu i koji je završio početnu obuku na Pravosudnoj akademiji nije dužan da polaže ispit koji organizuje Visoki savet sudstva, već se njemu kao merilo stručnosti i osposobljenosti uzima završna ocena na početnoj obuci na Pravosudnoj akademiji (stav 3), kao i da Visoki savet sudstva propisuje program i način polaganja ispita na kome se ocenjuje stručnost i osposobljenost kandidata za sudiju (stav 4).⁴⁵

U momentu kada su ovi predlozi zakona ušli u Narodnu skupštinu, stručna i šira javnost je uveliko bila upoznata sa odlukama Ustavnog suda Srbije iz 2014. godine, međutim sa njima kao da nije bio upoznat ovlašćeni predlagač. Naime, iz obrazloženja predloga, bilo da se radi o dopunama Zakona o javnom tužilaštvu, bilo da se radi o dopuni Zakona o sudijama proizilazi jedno te isto – oba obrazloženja se pozivaju na odluke Ustavnog suda Srbije Iuz 427/13 i 428/13, navodi se da su ove odluke zapravo posledica odluke Iuz 497/11, a u kojoj odluci je Ustavni sud Srbije, u obrazloženju, naveo da se zakonom DVT/VSS ne može obavezivati da obavezno predlože Narodnoj skupštini za prvi izbor na funkciju zamenika javnog tužioca/sudije kandidate koji su završili početnu obuku na Pravosudnoj akademiji, ali da se zakonom mogu propisati pravila na osnovu kojih bi DVT/VSS posebno vrednovalo početnu obuku na Pravosudnoj akademiji, u postupku predlaganja zamenika javnih tužilaca/sudija koji se prvi put biraju. Drugim rečima, iz ugla predlagača, odluka Ustavnog suda Srbije Iuz 497/11, u kojoj se decidirano navodi da je ustavna funkcija DVT i VSS da obezbede i garantuju samostalnost javnih tužilaca i njihovih zamenika⁴⁶ i nezavisnost i samostalnost sudija narušena time što Ustavom ustanovljene nezavisne organe obavezuje ocena kojom je određen uspeh kandidata na početnoj obuci, a koju daje Pravosudna akademija, zapravo poziv da se uspeh na početnoj obuci Pravosudne akademije dopunama zakona propiše kao uslov koji faktički sprečava DVT i VSS da utvrđuju stručnost i osposobljenost kandidata koje nakon toga predlažu za izbor?

Analizom odredaba 45-a Zakona o sudijama i 77-a Zakona o javnom tužilaštvu, zapravo se nameće zaključak da se istima ponovo ograničava ustavna nadležnost DVT i VSS da, kao samostalni i nezavisni državni organi, samostalno utvrđuju predlog kandidata za prvi izbor sudija i zamenika javnih tužilaca, budući da osporene odredbe zakona faktički suspenduju mogućnost da isti samostalno utvrde stručnost i osposobljenost kandidata za prvi izbor na sudijsku ili javnotužilačku funkciju, a što su dužni da učine pre eventualnog predlaganja kandidata za izbor na pravosudnu funkciju, pri čemu su ove ustavne nadležnosti ograničene dvojako. Najpre, osporenim odredbama DVT i VSS onemogućeno je da provere stručnost i osposobljenost kandidata koji imaju završnu ocenu sa početne obuke na Pravosudnoj akademiji, a zatim se osporenim odredbama isti državni organi obavezuju završnom ocenom, koja određuje uspeh koji je kandidat ostvario tokom početne obuke na Pravosudnoj akademiji, a koju ocenu su Visoki

⁴⁴ http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2970-15.pdf, očitavanje: 09. 03. 2018.

⁴⁵ http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2969-15.pdf, očitavanje: 10. 03. 2018.

⁴⁶ Čl. 164 st. 1 Ustava (bel. 1).

savet sudstva i Državno veće tužilaca obavezni da uzmu kao merilo stručnosti i osposobljenosti. Drugim rečima, nema govora o samostalnosti DVT i VSS u pogledu utvrđivanja predloga kandidata za prvi izbor na pravosudnu funkciju, obzirom da su navedenim zakonskim rešenjima sprečeni da provere stručnost i osposobljenost kandidata koji dolaze iz Pravosudne akademije, odnosno kada su kao samostalni i nezavisni organi ponovo obavezani završnom ocenom sa početne obuke na Pravosudnoj akademiji, koju moraju da prihvate kao unapred utvrđenu. Posmatrajući ustavne nadležnosti DVT i VSS, jasno je da iste ne ostavljaju mogućnost da neki drugi organ ili institucija, uključujući Pravosudnu akademiju, mogu umesto ili uporedo DVT i VSS učestvovati u proveri stručnosti i osposobljenosti kandidata za prvi izbor, a pogotovo ne ostavljaju mogućnost da isti svojom ocenom nameću DVT i VSS zaključak o tome u kojoj meri je kandidat stručan i osposobljen. Prateći obrazloženje navedenih zakonskih predloga, jasno je da se zakonom mogu propisati pravila na osnovu kojih bi DVT i VSS posebno cenili početnu obuku, ali ne i da li bi ova pravila kojim se obuka posebno ceni istovremeno morala da suspenduje DVT i VSS iz postupka utvrđivanja kvaliteta koji su od odlučujućeg značaja za predlaganje kandidata, odnosno iz kog razloga predlagač zakona očekuje da DVT i VSS predlože za izbor kandidata u čije kvalitete DVT i VSS, po slovu zakona, nisu imali mogućnost da se uvere i zašto bi uzimali zdravo za gotovo ocenu koju su tom kandidatu dali u instituciji u kojoj je i obučavan, dakle bez bilo kakve eksterne provere?

Povodom ovih zakonskih rešenja je u julu 2017. godine podneta inicijativa Ustavnom sudu Srbije, po kojoj, u momentu pisanja ovog rada, još uvek nije odlučeno. Ukoliko se kojim slučajem utvrdi da i osporene odredbe čl. 77a Zakona o javnom tužilaštvu i 45-a Zakona o sudijama nisu u saglasnosti sa Ustavom tokom 2018. godine, to će istovremeno značiti da su u periodu od 2010. do 2018. godine, sa prekidom od godinu i po dana, na snazi odredbe zakona koje su ograničavale ustavne nadležnosti DVT i VSS. Drugim rečima, otvoreno se postavlja pitanje daljeg funkcionisanja saveta, budući da iskustva pokazuju jedan sasvim nov i specifičan modalitet uticaja na rad ovih saveta, koji se bazira na premisi da je za donošenje zakona koji sadrže neustavne odredbe potrebno svega nekoliko meseci, dok je za odluku Ustavnog suda Srbije kojima iste uklanja iz pravnog poretka neretko potrebno da prođu godine, pri čemu on često ne primeni meru obustave pojedinačnog akta ili radnje koja je preduzeta na osnovu opšteg akta čija se ustavnost ili zakonitost ocenjuje, iako je ona predložena. U svetlu predstojeće izmene dela Ustava koji se odnosi na pravosuđe, te otvorenih pitanja budućeg sastava VSS i VST, ovo pitanje se takođe može otvoreno postaviti, s obzirom na to da se u praksi može ispostaviti da je apsolutno bez ikakvog značaja u kakvom sastavu i sa kojim nadležnostima funkcionišu ovi organi, ukoliko se zakonskim rešenjima njihove nadležnosti ograničavaju ili narušavaju, kao što je to bio slučaj u prethodnom periodu.

Summary

The influence of legislative authority on the jurisdiction of the State Prosecutorial Council and the High Court Council in the Republic of Serbia through history

The State Prosecutorial Council and the High Court Council were proscribed for the first time in the Constitutional Act from 2006. According to that legal act, they had dominant role in the process of election of new prosecutors and judges. These provisions were good base, and it seemed like the fundamental principles were made in that important field and that in future they will be improved in the way to minimize the political influences. In the meantime, the legislative authority made special intervenings, regarding the recruitment and appointment of new judges and prosecutors, in the Law on Judicial Academy, Law on Judges and Law on Public Prosecution Office. They destabilized the constitutional jurisdiction of the State Prosecutorial Council and the High Court Council in the way that they tried to define the sort of candidates that had the exclusive right of access to the career of a judge or a prosecutors, and after that to establish privileges for one small group – the beneficiaries of initial trainings, that are organized by the Judicial Academy. The content of these legal attempts, concrete provisions, their influence on the process of selection the candidates of the most important judicial functions and the decisions of the Constitutional Court, which refer to this field are the analyzed in this paper.