

Ljiljana Blagojević\*

**Visoki savet sudstva kao garant nezavisnosti pravosuđa u Republici Srbiji**  
**(U svetlu Nacionalne strategije za reformu pravosuđa –NSRP)**

Sadržaj

1. Uvod – nezavisnost sudstva
2. Razvoj pravosudnih saveta
  - 2.1. Uporedno pravna rešenja
  - 2.2. Osnivanje i razvoj nezavisnih tela (saveta) u Republici Srbiji
3. Visoki savet sudstva (VSS)
  - 3.1. Osnivanje, Prvi sastav VSS, uloga u „opštem reizboru“
  - 3.2. Reizbor sudija 2009. godine
  - 3.3. Članovi stalnog sastava VSS-a
  - 3.4. Disciplinski organi VSS-a
4. Dalji pravci razvoja Visokog saveta sudstva
  - 4.1. Strategija za reformu pravosuđa i Akcioni plan
  - 4.2. Izmene Zakona o VSS
5. Zaključak

**1. Uvod – načelo nezavisnosti sudstva**

Govoriti o sudskoj nezavisnosti, ustvari znači govoriti o temeljima demokratije. Na tu temu napisano je mnogo stručnih i naučnih radova, članaka, preporuka, zaključaka i mišljenja. Ne postoji način, niti formula po kojoj bismo mogli ustanoviti jednoobrazna, jasna i merljiva pravila koja bi se mogla primeniti u svakoj državi na svetu, ali postoje neki osnovni principi koji mogu, uz jasnu političku volju i rad na ugrađivanju tih principa u zakonska rešenja, dovesti do željenog rezultata – nezavisnog pravosuđa.

Proklamovana načela o položaju sudija i sudova su, manje-više poznata i priznata od strane većine država, a definsana su kao: nezavisnost sudske vlasti, stalnost sudijske funkcije i zaštita položaja sudija i tužilaca. Nezavisnost sudije, najjednostavnije rečeno, znači da treba stvoriti

---

\* Autorica je pomoćnica ministra u Ministarstvu pravde i državne uprave (Sektor za pravosuđe) Republike Srbije.

takve uslove u društvu da sudija može slobodno ostvarivati svoja pravosudna ovlašćenja, bez “uplitanja” bilo strana u sporu, bilo drugih grana vlasti (naročito izvršne), ili medija i centara moći oličenih u pojedincu ili nekoj organizaciji, kompaniji i sl.

Osnovna načela o nezavisnosti sudstva UN<sup>1</sup> doneta su upravo u cilju unapređenja te nezavisnosti i ona proklamuju: nezavisnost sudstva, slobodu izražavanja i udruživanja, kvalifikacije, izbor i obrazovanje, uslove službe i trajanje mandata, dužnost čuvanja profesionalne tajne i imunitet, kao i disciplinske mere, suspendovanje i opozivanje.

Pored pomenutog međunarodnog dokumenta, postoji i niz drugih, a značajno je pomenuti i Fundamentalne principe – “Magna carta sudija”<sup>2</sup> gde je u uvodnom delu navedeno:

*“Sudstvo je jedna od tri grane vlasti u svakoj demokratskoj državi. Njegova misija je da garantuje postojanje Vladavine prava i stoga, da obezbedi pravilnu primenu zakona na nepristrasan, pravičan i efikasan način.”*

U daljem tekstu pomenutih Fundamentalnih principa, govoreći o “nezavisnosti sudstva” definiše se sudska nezavisnost kao: statutarna, funkcionalna i finansijska, te da se ista posebno ima garantovati u pogledu regrutovanja i imenovanja sudija, do godina za penzionisanje, unapređenja, neuklanjanja sa funkcije, obuke, sudijskog imuniteta, discipline, nagrada i finansiranja sudstva. Govoreći o garancijama (jemstvima) te nezavisnosti, precizira se da odluke o izboru i imenovanju sudija moraju biti zasnovane na objektivnim kriterijumima, kao i da takve odluke donosi organ zadužen za garanciju nezavisnosti. Naročito se ističe da se disciplinski postupci sprovode pred nezavisnim organom, uz mogućnost tužbe pred sudom.

Navedenim dokumentom se takođe, ustanovljava obaveza formiranja “organa za garanciju nezavisnosti”, tj. sudskih saveta ili drugih tela – nezavisnih od zakonodavne i izvršne vlasti kome će se poveriti sve one nadležnosti koje su važne za organizaciju i rad sudova, a u čiji sastav će ulaziti ili samo sudije, ili značajna većina sudija, koje biraju njihove kolege.

Međutim, govoreći o nezavisnosti sudstva, ne može se izgubiti iz vida i činjenica da sudije nisu “iznad zakona”, tačnije činjenica da sudije treba da sude u skladu sa zakonom i da je, takođe, zakon granica koja važi i za sudije. Naime, pitanje sudske nezavisnosti treba posmatrati uvek zajedno sa zahtevima efikasnosti i kvaliteta pravde, naročito u situaciji kada je, kao u slučaju naše države, poverenje (kako stručne, tako i šire javnosti) u sudsku vlast, bitno uzdrmano. Naročito treba naglasiti da je pitanje nezavisnosti sudija, neraskidivo povezano sa pitanjem odgovornosti. Upravo zato, a naročito imajući u vidu sve posledice reformskih procesa koje Republika Srbija već godinama prolazi, pitanje nezavisnosti, ali i odgovornosti sudija i nezavisnog tela koje treba da bude jedna od osnovnih garancija, postaje aktuelno više nego ikad. Nezavisno sudstvo je mnogo više od pukog proklamovanja principa o njegovoj nezavisnosti. Potrebno je stvoriti dobar i konzistentan pravni sistem, vratiti sudskoj profesiji ugled koji zaslužuje, stvoriti potrebne socijalno-ekonomske uslove u kojima sudstvo može da funkcioniše, ali i osloboditi ga nestručnosti, neefikasnosti i nepoštovanja etičkog kodeksa.

<sup>1</sup> Osnovna načela o nezavisnosti sudstva su usvojena na 7. kongresu Ujedinjenih nacija, Milano, održanom od 26. 08. do 06. 09. 1985, potvrđeno od Generalne skupštine UN Rezolucijama 40/32 od 29. 11. 1985. i 40/146 od 13. 12. 1985.

<sup>2</sup> Magna carta of Judges, Strasbourg 17. 11. 2010. CCJE (2010) Final  
[http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/default_en.asp).

Najzad, ako je “sudija zakon koji govori” i ako “ići sudiji znači ići pravdi”, tada i država i sudija treba da učine sve da ovo postane neupitno. Naravno, za dobrobit svakoga ko od države, a preko sudije, pravdu traži, ne zaboravljajući činjenicu da svaki sudija u Republici Srbiji donosi presudu “U ime naroda”.

## 2. Razvoj pravosudnih saveta

### 2.1. Uporedno pravna rešenja

Tipovi država, sa aspekta postojećeg stepena nezavisnosti sudstva, mogu se klasifikovati na različite načine, a jedna od podela izneta je u radu profesora Alana Uzelca<sup>3</sup>, koja podrazumeva sledeće grupacije država:

#### (1) Otvorena instrumentalizacija

Primer ovakvih država su one sa totalitarnim režimima, u kojima se sudstvo tretira kao deo uprave, nije nezavisno i nema slobode sudija, koje odluke donose u skladu sa vladajućom ideologijom. O imenovanju, razrešenju i disciplinskoj odgovornosti sudija odlučuju predstavnici izvršne vlasti (uglavnom ministar pravde).

#### (2) Delimično prikrivena kontrola

U ovim sistemima samo je formalno proklamovana podela vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, ali u praksi izvršna vlast ima dominantnu ulogu u odnosu na sudsku. O imenovanju, razrešenju i disciplinskoj odgovornosti odlučuje izvršna vlast, preko ministra pravosuđa.

#### (3) Prikrivena i suptilna manipulacija

Postoje norme o nezavisnosti sudstva koje su našle svoje mesto i u ustavu, ali se te norme samo formalno poštuju. O izboru sudija odlučuju predstavnici zakonodavne i izvršne vlasti, sudstvo nema poseban budžet, već o budžetu za pravosuđe odlučuje izvršna vlast.

#### (4) Pravosudna autonomija

Postoji prava nezavisnost sudstva, o izboru i imenovanju sudija odlučuju nezavisna, stručna tela i ne postoje unutrašnji ni spoljašnji pritisci na sudije. Izvršna i zakonodavna vlast se ne meša u rad pravosuđa.

U radu će biti reči samo o najvažnijim rešenjima u evropskim državama, koje su konstituisale posebna, nezavisna tela, koja imaju nadležnosti važne za organizaciju i rad pravosudni organa, a osnovana su upravo kao garanti sudske nezavisnosti. Takva tela se nazivaju ulavnom “pravosudni saveti” ili “sudski saveti” i u različitim zemljama imaju različitu ulogu, ovlašćenja, nadležnosti, kao i odnos prema izvršnoj vlasti. Zaključak koji proizilazi iz analize uporedne prakse evropskih zemalja, po datom pitanju, je da uspostavljanje ovakvih tela podržava sve veći broj država, a taj trend se nastavlja.

Pravosudne savete, koji postoje u Evropi, možemo podeliti u dve velike grupe, tj. postoje dva dominantna modela po pitanju nadležnosti, ovlašćenja, sastava i samostalnosti saveta:

<sup>3</sup> A. Uzelac, Prijedlozi uz položaj sudstva u Hrvatskoj, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, Zagreb 1992, s. 579.

južnoevropski i severnoevropski.<sup>4</sup> Iako ova administrativna tela imaju različit položaj u različitim zemljama, zajedničko im je to da, na neki način, čine sponu između vlade, odnosno izvršne vlasti i pravosuđa. Prvu grupu čine one države koje su savete konstituisale po *južnoevropskom* modelu, a primer za ovaj model predstavlja Francuska. Po ovom modelu, saveti proizilaze iz odredaba ustava,<sup>5</sup> ali je njihova uloga više organizaciona i savetodavna Upravljanje i briga o pravosuđu u Francuskoj uglavnom pripada vladi, ali Francuski pravosudni savet postoji od 1946. godine i to je telo koje funkcioniše nezavisno od vlade, a njegova ovlašćenja se tiču savetodavne uloge u pogledu imenovanja sudija, kao i njihove disciplinske odgovornosti. Predsednik Republike predsedava radom Saveta, a pored njega u radu učestvuju i ministar pravde, dvanaest članova iz reda pravosuđa u tužilaštva, koji se imenuju na četiri godine. U sastav Saveta ulazi i jedan član koga imenuje predsednik Republike i jedan član koga imenuje predsednik francuskog Parlamenta. U Francuskoj je pravosudni savet jedna vrsta balansa - nasuprot ovlašćenjima predsednika Republike vezano za sudska imenovanja i ovlašćenjima ministra pravde - koji imenuje sudije za prekršaje. Sankcije za disciplinske prekršaje sudija izriče Francuski pravosudni savet, a kazne se kreću od ukora do zabrane obavljanja pravosudne funkcije. Drugu grupu čine države koje su prihvatile severnoevropski model, a izraziti predstavnik tog modela je Švedska. Ovaj model podrazumeva mnogo šira, ali i suštinski važnija ovlašćenja saveta, obzirom da oni, pored ovlašćenja koja postoje u južnoevropskom modelu (davanje saveta kod imenovanja sudija, disciplinska odgovornost) imaju i ovlašćenja u pogledu administracije (nadzor nad brojem predmeta, ujednačavanje sudske prakse, kvalitet rada), kao i u pogledu upravljanja sudovima i u njihovom budžetiranju. Švedska je osnovala Pravosudni savet 1975. godine, koji je transformisan 2008. godine<sup>6</sup>. Naime, reč je o nezavisnom administrativnom telu, koje ima nadležnosti u vezi raspodele sredstava sudovima iz nacionalnog budžeta i ima ovlašćenja u oblasti upravljanja u pravosuđu. Savet ima devet članova i njime rukovodi Generalni direktor.

Imajući u vidu da je Republika Srbija otpočela sa procesom pridruživanja EU, neminovno će, u tom procesu, usklađivati svoje zakonodavstvo sa pravnim tekovinama EU i uspostavljati evropske standarde u svim oblastima, a na prvom mestu u oblasti pravosuđa. S tim u vezi, na ovom mestu je celishodno citirati Preporuku Saveta Evrope koja se odnosi na Savete za pravosuđe<sup>7</sup>:

„Poglavlje IV – Saveti za pravosuđe“

*26. Saveti za pravosuđe su nezavisna tela osnovana po zakonu ili u skladu sa ustavom, koja nastoje da zaštite nezavisnost sudstva i pojedinih sudija i time doprinesu delotvornom funkcionisanju pravosudnog sistema.*

*27. Ne manje od polovine članova takvih saveta treba da budu sudije koje su izabrale njihove kolege sa svih nivoa pravosuđa i uz poštovanje pluralizma unutar pravosuđa.*

<sup>4</sup> Izveštaj Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ), Pravosudni saveti u zemljama EU, W. Voermans/P. Albers, Strasbourg 2003, [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/textes/CouncilOfJusticeEurope\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/textes/CouncilOfJusticeEurope_en.pdf).

<sup>5</sup> Odredbe Ustava Republike Francuske čl. 64-66 posvećene su sudskoj vlasti, <http://www.assemblee-nationale.fr/english/index.asp>.

<sup>6</sup> <http://www.domstol.se/Funktioner/English/The-Swedish-National-Courts-Administration/>.

<sup>7</sup> Preporuka CM/Rec (2010)12, Komitet ministara državama članicama. Preporuka je usvojena od strane Komiteta ministara 17. 10. 2010.

28. *Saveti za pravosuđe trebalo bi da pokažu najviši stepen transparentnosti prema sudijama i društvu, tako što će razvijati unapred utvrđene procedure i obrazložene odluke.*

29. *U vršenju svojih funkcija, saveti za pravosuđe ne bi trebalo da ometaju nezavisnost pojedinačnih sudija.”*

## 2.2. Osnivanje i razvoj nezavisnih tela (saveta) u Republici Srbiji

Nakon raspada bivše SFRJ, u Republici Srbiji je na snazi bio Ustav iz 1990. godine,<sup>8</sup> koji je u članu 101 proklamovao stalnost sudijske funkcije. U stavu 3 člana 101 Ustava propisano je da Vrhovni sud, u skladu sa zakonom, utvrđuje postojanje razloga za prestanak sudijske funkcije, odnosno za razrešenje sudije i o tome obaveštava Narodnu skupštinu. Zakon o sudovima je donet 1991. godine<sup>9</sup>, a Vrhovni sud Srbije doneo je Poslovnik o radu Vrhovnog suda Srbije<sup>10</sup>, koji je objavljen 1996. godine, propisujući da predsednik Vrhovnog suda rešenjem može pokrenuti postupak za razrešenje sudije, ukoliko prema prikupljenim obaveštenjima utvrdi da postoje razlozi za razrešenje.<sup>11</sup> Ukoliko predsednik Vrhovnog suda oceni da postoje razlozi za razrešenje sudije zakazaće Opštu sednicu Vrhovnog suda, na koju se može pozvati i sudija čije se razrešenje traži, ako se oceni „da bi to bilo korisno za razjašnjenje stvari“. U daljem toku postupka, ukoliko Opšta sednica utvrdi da postoje razlozi za razrešenje sudije, predsednik Vrhovnog suda će o tome obavestiti Narodnu skupštinu.

Dalje promene u pogledu položaja sudija i njihove nezavisnosti donosi Zakon o sudijama iz 2001. godine. Zakonom se uvodi „Veliko personalno veće“, koje se ustanovljava pri Vrhovnom sudu Srbije, a nadležno je za donošenje odluka povodom položaja sudija. Ovo predstavlja značajnu novinu i suštinski napredak u pogledu nezavisnosti pravosuđa, obzirom da o razlozima za razrešenje sudija odlučuje Veliko personalno veće, koje mora doneti obrazloženu odluku, a na izrečenu meru sudija ima pravo prigovora, koji se podnosi Opštoj sednici, a svoje tvrdnje sudija može iznositi i usmeno pred Velikim personalnim većem kao i pred Opštom sednicom. Suštinski, Veliko personalno veće je bilo organ Vrhovnog suda Srbije, koje je odlučivalo o statusnim pitanjima sudija. Međutim, o prestanku dužnosti sudije odlučuje i dalje Narodna skupština, a na odluku o prestanku dužnosti dozvoljena je žalba Ustavnom sudu.<sup>12</sup> Takođe, ustanovljen je i Nadzorni odbor (izmenama Zakona o sudijama iz 2004. godina)<sup>13</sup>, Ovo telo je bilo sastavljeno od pet članova, tj. po dvoje sudija iz Krivičnog i Građanskog, a jedan sudija iz Upravnog odeljenja Vrhovnog suda. Delokrug rada ovog odbora je bio da po pritužbi, ili samoinicijativno, kontroliše sudske predmete i vrši uvid u njih. Ukoliko bi utvrdio da je pritužba osnovana, mogao je pred Velikim personalnim većem pokrenuti postupak za razrešenje sudije, ili predložiti izricanje disciplinske mere. Dakle, prema ovim zakonskim rešenjima, Nadzorni odbor je mogao pokrenuti postupak za razrešenje sudije, a sam postupak bi sprovođilo Veliko personalno veće. Zakonom o sudijama iz 2001. godine se, pored Velikog personalnog veća,

<sup>8</sup> Ustav Republike Srbije, Sl. gl. RS 1/90.

<sup>9</sup> Zakon o sudovima, Sl. gl. RS 43/91, 60/91, ispr. 18/92.

<sup>10</sup> Poslovnik o radu Vrhovnog suda Srbije, Sl. gl. RS 9/96 od 04. 03. 1996.

<sup>11</sup> Čl. 25 Poslovnika o radu Vrhovnog suda Srbije (bel. 10).

<sup>12</sup> Zakon o sudijama, Sl. gl. RS 63/2001.

<sup>13</sup> Zakon o izmenama i dopunama Zakona o sudijama, Sl. gl. RS 44/2004.



ustanovljava i Visoki savet pravosuđa, pa se donošenje odluka o pitanjima važnim kako za položaj, izbor, tako i nepremestivost i odlučivanje o nespojivosti ili prestanku sudijske dužnosti „deli“ između ova dva tela. Tako je npr. u nadležnosti Velikog personalnog veća, pored gore opisane uloge u postupku za razrešenje sudije, odlučivanje o udaljenju predsednika Vrhovnog suda, kao i o pritužbama sudija, o nespojivosti, kao i statusnim pitanjima sudija. Visoki savet pravosuđa (prema odredbama Zakona o sudijama iz 2001) oglašava izbor sudija, pribavlja mišljenja i podatke o stručnosti i dostojnosti kandidata, propisuje naknade i ostala primanja sudija koje su upućene u drugi sud, predlaže Narodnoj skupštini koji je potreban broj sudija i sudija porotnika, donosi rešenje o premeštaju sudija, ali i odlučuje o prigovorima koje sudija izjavi protiv odluke Velikog personalnog veća u određenim slučajevima.

Iste godine, 2001, donet je i Zakon o Visokom savetu pravosuđa<sup>14</sup> (VSP), čije je stupanje na snagu odloženo za 1. januar 2002. godine. Ovaj Zakon je veoma kratak i propisuje sastav VSP-a, koji ima pet stalnih i osam pozivnih članova. Stalni članovi su: predsednik Vrhovnog suda Srbije, Republički javni tužilac i ministar nadležan za pravosuđe (to su članovi po dužnosti), jedan član iz reda advokature i jedan koga bira Narodna skupština. Pozivni članovi su: iz reda sudija šest članova, a njih bira Vrhovni sud Srbije, a dva pozivna člana su javni tužioci i njih bira Republički javni tužilac. Propisano je da VSP odluke donosi u širem ili užem sastavu, zavisno od pitanja koje se rešava, sednice su zatvorene za javnost i protiv odluke VSP-a nije dopušten upravni spor.

U ovom periodu, od donošenja ova dva pomenuta zakona 2001. godine (Zakona o sudijama i Zakona o Visokom savetu pravosuđa) započinju procesi koji se odvijaju u dva suprotna pravca. Sa jedne strane se uvode posebna nezavisna tela, koja treba da afirmišu nezavisnost sudstva i ojačaju ovu granu vlasti, što je, svakako pozitivno kretanje u smislu razvoja demokratskih institucija. Međutim, istovremeno, transparentnost prilikom izbora sudija i dalje potpuno izostaje, kao i prilikom izbora pozivnih članova VSP-a, koje bira Vrhovni sud. Još je netransparentnija situacija sa izborom članova iz reda javnih tužilaca. Ostaje dilema, koju nameće pitanje: da li je donošenje ovakvih zakona samo posledica pravljenja prvih koraka ka ustanovljavanju nezavisnih pravosudnih saveta, u državi koja nakon raspada SFRJ još uvek poljuljanih institucija i neusklađenog normativnog okvira, pokušava da dosegne demokratske principe, ili se kroz takva rešenja nude prividi sudske nezavisnosti? Čini se da odgovor leži u nespretnosti i nespremnosti institucija da te prve korake u razvoju demokratskih struktura bolje isplaniraju, osmisle i sprovedu, naročito imajući u vidu da se radi o dubokim, sistemskim zahvatima, u tom teškom istorijskom, ratovima i finansijskom krizom uništenom, vremenu. Mada se u velikom broju stručnih, kao i banalnih analiza toga vremena, mogu naći potpuno suprotna stanovišta, ipak ne treba oduzeti svaki značaj i ne pozdraviti taj prvi korak u nastajanju saveta, kao posebnog tela koje će vremenom, postati stvarni garant i čuvar sudske nezavisnosti, kao i mera odgovornosti sudske profesije. Na kraju, pomenuta zakonska rešenja nisu išla u pravcu sužavanja sudske nezavisnosti, već sasvim suprotno. Problemi su se, mahom, javljali u primeni tih odredaba, tačnije i češće – u nesprovođenju ili zloupotrebi. Između ostalog, statistički podaci govore o tome da je veliki broj pritužbi na rad sudija postojao, ali iz nekih razloga, one su ostajale van zakonom propisane procedure. O predlozima za razrešenje sudija, gotovo da nije odlučivano.

<sup>14</sup> Zakon o Visokom savetu pravosuđa, Sl. gl. RS 63/2001.

Ono što karakteriše stanje u Srbiji, vezano za pravosuđe i normativnu aktivnost koja ga reguliše, svakako jeste donošenje „seta pravosudnih zakona“. ali i činjenica da je primena tih zakona više puta odlagana, tako da je poslednji put takav „set“ donet 2008. godine, a Zakon o sudijama<sup>15</sup>, Zakon o uređenju sudova<sup>16</sup> kao i Zakon o sedištima i područjima sudova i javnih tužilaštava<sup>17</sup>, kao osnovni „pravosudni zakoni“ primenjuju se tek od 1. januara 2010. godine. Razlozi za višestruka odlaganja primene ovih zakona su brojni i složeni, ali je, pored odsustva političke volje da se pravosuđe osamostali i vrati mu se ugled, svakako bilo i uticaja kako izvršne vlasti, tako i nosilaca krupnog kapitala i drugih centara moći. Ne treba zaboraviti da je upravo ta decenija, ona u kojoj su sprovedene mnoge sumnjive, pa i otvoreno nezakonite privatizacije. Epilog takvih radova dešava se pred očima čitave domaće i međunarodne javnosti, a u okviru opsežne borbe protiv korupcije, koja je u toku. Vreme o kojem se govori je prva decenija ovog milenijuma, kada vladajući režim svakako nije imao mnogo sluha za nezavisno pravosuđe, pa su i zakonska rešenja, a česte (i često loše) izmene zakona, sa ove vremenske distance, očigledno imale za cilj ne samo „zamazljivanje“ situacije, već i otvoreno potčinjavanje sudske vlasti izvršnoj – putem koje su određeni centri moći pronalazili način da politički deluju. Takva klima i nezakonito bogaćenje pojedinaca u osiromašenoj Srbiji, tražili su poslušno i uplašeno sudstvo. Opisano stanje u pravosuđu, uključujući i „opšti reizbor“ sudija, bez jasnih i transparentnih kriterijuma i merila, nasumičan i motivisan različitim interesima, može se nazvati „mračnim srednjim vekom pravosuđa u Srbiji“.

U takvoj situaciji, odredbe Zakona o Visokom savetu pravosuđa (iz 2001), kao ni odredbe Zakonama o sudijama iz 1991. godine – koji je menjan nekoliko puta - a sadržao je odredbe o Visokom savetu pravosuđa, nisu mogle da se primenjuju, jer su ustavna rešenja (Ustava Republike Srbije iz 1990.<sup>18</sup> godine, koji je još bio na snazi) bila takva da su to onemogućavala. Već je navedeno da je o izboru i napredovanju sudija odlučivao Visoki savet pravosuđa, a o razrešenju sudija postupak je sprovodio organ Vrhovnog suda Srbije (Veliko personalno veće). Visoki savet pravosuđa, dakle, nije bio još uvek ustavna kategorija.

Nakon donošenja novog Ustava Republike Srbije<sup>19</sup>, iz 2006. godine, Visoki savet sudstva je postao ustavna kategorija i Ustav tom nezavisnom i samostalnom organu posvećuje članove od 156-165.

### 3. Visoki savet sudstva (VSS)

#### 3.1. Osnivanje, Prvi sastav VSS-a, uloga u „opštem reizboru“

Pre upuštanja u analizu osnivanja i rada samog VSS-a, potrebno je sagledati stanje, tj. normativni okvir, u kome se promene, nakon donošenja novog Ustava, dešavaju. Ovo iz razloga boljeg razumevanja u kom pravcu systemske promene idu i koji su ciljevi i okviri u kojima se rad VSS-a odvija. Velike promene donose (pored Ustava RS): Zakon o uređenju sudova, Zakon o sudijama i Zakon o sedištima i područjima sudova i javnih tužilaštava.

<sup>15</sup> Zakon o sudijama, Sl. gl. RS 116/08.

<sup>16</sup> Zakon o uređenju sudova, Sl. gl. RS 116/08.

<sup>17</sup> Zakon o sedištima i područjima sudova i javnih tužilaštava, Sl. gl. RS 116/08.

<sup>18</sup> Čl. 101 Ustava Republike Srbije (bel. 8).

<sup>19</sup> Ustav Republike Srbije, Sl. gl. RS 98/06.

Prema odredbama Ustava iz 2006. godine, dolazi do značajnog normativnog obrta u pogledu izbora, napredovanja i razrešenja sudija, što je posledica stvaranja uslova da Visoki savet sudstva, kao posebno telo, ove nadležnosti preuzme. Na ovaj način se sudstvo (makar formalno) oslobodilo velikog uticaja izvršne vlasti. Narodna skupština zadržava deo nadležnosti i to: izbor predsednika Vrhovnog kasacionog suda<sup>20</sup> – ali taj izbor vrši na predlog VSS-a, kao i izbor sudija koje se prvi put biraju na sudijsku funkciju (takođe na predlog VSS-a)<sup>21</sup> i predsednika sudova.

Prema članu 11. Zakona o uređenju sudova iz 2008. godine, sudska vlast pripada sudovima opšte i posebne nadležnosti, ali se umesto dotadašnjih vrsta sudova osnivaju sudovi sa nešto izmenjenim nazivom, nadležnostima (koje uređuje drugi Zakon) i strukturom. Sudovi opšte nadležnosti su: osnovni, viši, apelacioni i Vrhovni kasacioni sud; dok su sudovi posebne nadležnosti: Privredni, Privredni apelacioni, Prekršajni sudovi, Viši prekršajni, kao i Upravni sud. Pored ove potpuno nove podele nadležnosti između sudova, Zakonom se reguliše unutrašnje uređenje sudova, kao i pitanje pravosudne uprave – koji poslovi i nadležnosti su podeljeni između VSS-a i Ministarstva nadležnog za pravosuđe. Ovaj Zakon je više puta menjan i dopunjavan<sup>22</sup>, a prema njegovom važećem tekstu, pitanje koje se tiče sredstava za rad sudova (bitnog sa aspekta sudske nezavisnosti) regulisano je tako da „sredstva za rad sudova treba da obimom i prilivom odražavaju nezavisnost sudske vlasti i omogućavaju uredan rad suda.“<sup>23</sup> Prema ovom zakonskom rešenju, VSS predlaže obim i strukturu budžetskih sredstava koja su neophodna za tekuće rashode (osim rashoda za sudske osoblje), uz prethodno pribavljeno mišljenje ministarstva, a potom vrši raspodelu ovih sredstava na sudove. Ministarstvo, pak, ima nadležnost da predlaže deo budžeta koji se odnosi na rashode za sudske osoblje, da vrši raspodelu tih sredstava, kao i da predlaže deo budžeta koji se odnosi na investicije, projekte i druge programe i da se stara o smeštajnim uslovima, opremanju i obezbeđenju sudova, razvoju kapitalnih projekata i sl. U pogledu nadzora nad trošenjem budžetskih sredstava, za rad sudova, isti vrše: VSS, ministarstvo nadležno za pravosuđe i ministarstvo finansija, dok se visina i namena tih sredstava utvrđuju Zakonom o budžetu.

Može se zaključiti da nova zakonska rešenja svakako idu u pravcu osamostaljivanja sudske vlasti, na koji zaključak upućuju naročito one norme koje Visokom savetu sudstva daju veća ovlašćenja – u pogledu predlaganja i trošenja budžetskih sredstava. Deo nadležnosti u ovom pogledu zadržava izvršna vlast, preko ministarstva nadležnog za pravosuđe, ali ne treba gubiti iz vida da promene u ovoj sferi nije moguće u celosti, napraviti odjednom. Za upravljanje sredstvima od strane VSS-a u većem obimu (ili u celosti), potrebno je pripremiti ovo telo, osposobiti i edukovati njegove službe i prateću administraciju, tj. potrebno je sa velikim oprezom, bez naglih i ishitrenih poteza, vremenom, prenositi ovu – možda najvažniju (pored imenovanja, napredovanja i razrešenja sudija) funkciju na VSS, u smislu ostvarivanja cilja – potpuna nezavisnosti sudstva.

<sup>20</sup> Čl. 144 Ustava RS (bel. 19).

<sup>21</sup> Čl. 147 Ustava RS (bel. 19).

<sup>22</sup> Zakon o uređenju sudova, Sl. gl. RS 116/08 i Sl. gl. RS 104/09,101/10-dr. zakon,78/11- dr. zakon i 101/11.

<sup>23</sup> Čl. 82 Zakona o uređenju sudova (bel. 22).



*Zakon o sudijama* je, kao i prethodni, od svog donošenja, više puta menjan<sup>24</sup>, a njegove izmene su, delom, bile uslovljene i razvojem događaja u vezi „opšteg reizbora“ sudija, kao i odlukama VSS-a i kasnije – odlukama Ustavnog suda Srbije, vezano za pomenuti reizbor.

Najpre, treba ponoviti da Ustav iz 2006. god. propisuje da je sudijska funkcija stalna, ali da je mandat sudije koji se prvi put bira za sudiju – tri godine i da taj “prvi izbor” sudije vrši Narodna skupština, na predlog VSS-a. O izboru na trajnu sudijsku funkciju, kao i o izboru sudije u drugi ili viši sud odlučuje VSS. Pored ove novine, Ustavom je propisano i da o prestanku sudijske funkcije odlučuje VSS, a protiv ove odluke, sudija ima pravo žalbe Ustavnom sudu (koja žalba, ukoliko je izjavljena, iskuljučuje pravo ustavne žalbe).

Prema Zakonu o sudijama, iz 2008, koji se primenjuje od 1. januara 2010. godine, afirmišu se načela o sudijskoj nezavisnosti, nepremestivosti, imunitetu, kao i jača uloga nezavisnog tela koje je garant te nezavisnosti i samostalnosti. Pored ovoga, Zakon značajan broj odredaba posvećuje vrednovanju rada sudija, kao i njihovoj disciplinskoj odgovornosti.<sup>25</sup>

Međutim, ovim Zakonom se, između ostalog, u prelaznim i završnim odredbama, propisuje da će se izbor sudija izvršiti najkasnije do 1. decembra 2009. godine (izuzev sudija Vrhovnog kasacionog suda), nakon čega će stupiti na funkciju – 1. januara 2010. godine (član 100 Zakona), kao i da sudijama koji nisu izabrani u skladu sa ovim Zakonom – dužnost prestaje danom stupanja na funkciju sudija izabranih u skladu sa ovim Zakonom (član 101)!

Upravo ova odredba Zakona otvorila je put, tačnije stvorila uslove, za nezakonito i neustavno stanje u kome je veliki broj sudija – iako biran na stalnu funkciju (po ranijem Zakonu, a u skladu sa Ustavom i odredbama o stalnosti sudijske funkcije), ostao izvan pravosudnog sistema. Ovo je urađeno na taj način što jednostavno jedan broj sudija nije izabran po ovom novom Zakonu, a funkcija im prestaje po članu 101 tog istog Zakona. Tako se jedan Zakon – u suštini napredan u pogledu afirmacije nezavisnog tela – VSS-a, kao i drugim garancijama nezavisnosti sudija, zahvaljujući tada postojećoj političkoj volji vladajuće većine, izraženoj kroz navedene prelazne i završne odredbe, pretvorio u negaciju te iste sudijske nezavisnosti, kršeći i sam Ustav Republike Srbije.

*Zakonom o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava*,<sup>26</sup> koji je takođe počeo da se primenjuje od 1. januara 2010. godine, konstituisana je i potpuno nova „mreža“ sudova i javnih tužilaštava, tako da se umesto 138 postojećih opštinskih sudova, osniva 34 osnovna suda i 102 sudske jedinice, dok se umesto 30 okružnih sudova osniva 24 viša suda. Pored ovih sudova osniva se i 4 apelaciona suda, a umesto postojećih 18 trgovinskih sudova, osniva se 16 privrednih sudova sa 7 sudskih jedinica. Osnivaju se i vrste sudova koje nisu postojale do tada i to: prekršajni sudovi i upravni sud. Ovakva struktura sudova, u kojoj je veliki broj sudova najnižeg stepena – praktično ukinut, dodatno je pogodovao opštoj klimi „opšteg izbora“ sudija, uz korišćenje argumenta da za tako smanjen broj sudova više nije potreban toliki (do tada postojeći) broj sudija.

<sup>24</sup> Zakon o sudijama Sl. gl. RS 116/08 i Sl. gl. RS 58/09-odluka Ustavnog suda, 104/09, 101/10, 8/12-odluka Ustavnog suda, 121/12 i 124/12-odluka Ustavnog suda.

<sup>25</sup> Uvodi se pojam “disciplinskog prekršaja” kao osnova disciplinske odgovornosti, a disciplinske organe obrazuje Visoki savet sudstva, na odluku Disciplinske komisije, može se izjaviti žalba Visokom savetu sudstva, a odluka VSS-a je konačna.

<sup>26</sup> Zakon o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava, Sl. gl. RS 116/2008.

Ideje kojima se zakonodavac rukovodio (a koja su ponuđena javnosti putem „obrazloženja zakona“ i „analize efekata“) bile su da se pravosuđe učini efikasnijim, delotvornijim i odgovornijim. Međutim, u realnosti i događajima koji su usledili, očigledno je da se „dobra namera“ izrodila u „put u pakao“ koji je trajao više od tri godine. Tzv. „reforma pravosuđa“ se, u praksi izrodila u „staleški kanibalizam: sudska vlast je počela da proždire samu sebe“.<sup>27</sup>

*Zakon o Visokom savetu sudstva*<sup>28</sup> je počeo da se primenjuje 30. decembra 2008. godine, a njime je regulisan položaj, nadležnost, organizacija i način rada VSS-a, kao i uslovi i postupak za izbor njegovih izbornih članova, izbor i trajanje mandata, prestanak funkcije i uslovi i sredstva za rad VSS-a.

VSS ima 11 članova, od čega su tri člana po položaju: predsednik Vrhovnog kasacionog suda, ministar nadležan za pravosuđe i predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine, zatim dva ugledna i istaknuta pravnika sa najmanje 15 godina iskustva u struci (od kojih je jedan advokat a drugi profesor pravnog fakulteta), kao i šest izbornih članova – koje čine sudije sa stalnom sudijskom funkcijom, od čega je jedan sa teritorije autonomnih pokrajina. Mandat članova VSS-a je pet godina, osim za članove po položaju. Za obavljanje stručnih, administrativnih i drugih poslova u okviru Saveta, obrazuje se Administrativna kancelarija, a Savet ima i sekretara (koji rukovodi radom Administrativne kancelarije i za svoj rad odgovara Savetu), kao i stalna i povremena radna tela (npr. disciplinski organi).

Prema prelaznim i završnim odredbama ovog Zakona, Narodna skupština je bila u obavezi da u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu zakona, izabere izborne članove prvog sastava Saveta, a do tog izbora, poslove iz nadležnosti Saveta, u vezi tog izbora, obavlja Visoki savet pravosuđa.

Treba napomenuti da se i sam Zakon o VSS-u detaljno bavi pitanjem „*prvog sastava Saveta iz reda sudija*“, propisujući njegov sastav i način izbora<sup>29</sup>, pa shodno tim normama, izbornim članovima prvog sastava VSS-a, iz reda sudija, mandat prestaje danom stupanja na funkciju izbornih članova stalnog sastava, a najkasnije istekom mandata od pet godina. Posebno je značajna odredba člana 56 ovog Zakona, po kojoj „izborni član 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 sudija u tom sudu.“

Takođe je propisano da će se izborni postupak članova stalnog sastava Saveta iz reda sudija sprovesti u roku od šest meseci od dana početka rada sudova određenih Zakonom o uređenju sudova, a da danom konstituisanja, Savet preuzima nadležnosti Visokog saveta pravosuđa, propisane Zakonom o sudijama iz 2001. godine.

<sup>27</sup> Z. Ivošević, Reciklirana sudska reforma, *Pravni zapisi*, 1-2010, s. 139.

<sup>28</sup> Zakon o Visokom savetu sudstva, Sl. gl. RS 116/08.

<sup>29</sup> Čl. 52 Zakona o Visokom savetu pravosuđa propisuje da izborne članove prvog sastava čine jedna sudija iz Vrhovnog suda Srbije, jedan sudija iz Višeg trgovinskog suda i trgovinskih sudova, po dvojica sudija iz okružnih i opštinskih sudova (najmanje jedan član mora biti sa teritorije autonomnih pokrajina; kandidate predlažu opšte sednice svih sudija (...) sednica može da predloži samo jednog kandidata, izuzev Opšte sednice Vrhovnog suda Srbije i Višeg trgovinskog suda, koje mogu predložiti više od jednog kandidata; kandidati se predlažu Visokom savetu pravosuđa, a taj savet predlaže Narodnoj skupštini po jednog ili više kandidata za svakog izbornog člana.

Od početka primene Zakona o VSS, brojne kontroverze su pratile kako izbor članova, tako i rad prvog sastava VSS. Najpre, izbor izbornih članova prvog sastava Saveta je obavljen krajnje netransparentno, formalnim održavanjem sednica svih sudija, na kojima su predlagana uglavnom unapred pripremljena imena kandidata, bez tajnog glasanja i procedure koja je trebalo da prati takav jedan izborni postupak. Sama činjenica da je član prvog sastava Saveta iz reda sudija imao tu privilegiju da sam ne bude u postupku „opšteg reizbora“, već se, naprotiv, unapred – Zakonom propisuje da će, po prestanku mandata, nastaviti da obavlja funkciju sudije u neposredno višem sudu u odnosu na sud u kome je obavljao sudijsku funkciju, ostavlja prostor sumnji u nepristrasnost i objektivnost, kojom je taj član trebalo da se rukovodi prilikom „reizbora“ svojih kolega. Zatim, činjenica da se kandidati za članove tog prvog sastava Saveta predlažu Visokom savetu pravosuđa – a taj Savet – Narodnoj skupštini predlaže „jednog ili više kandidata“ za svakog izbornog člana iz reda sudija, obesmišljava ideju da „struka bira struku“, tj. da same sudije (po unapred utvrđenim pravilima i u zakonom propisanom postupku) treba da izaberu svoje predstavnike u telo koje je garant njihove nezavisnosti. Najzad, iako je ceo postupak „reizbora“ obavio taj prvi sastav VSS-a, pri činjenici da nije poštovan rok od 6 meseci za izbor članova stalnog sastava Saveta (već su oni izabrani tek nakon 18 meseci od početka rada sudova određenih Zakonom o uređenju sudova), pitanje odgovornosti za katastrofalne greške prilikom tog „reizbora“ koje su članovi prvog sastava Saveta načinili, nikada nije aktuelizovano. Sudije prvog sastava Saveta su, kako Zakon i propisuje, ipak napredovale, nakon obavljenog posla.

### 3.2. Reizbor sudija – 2009. godine

Posledice postupka „reizbora“ su već „opšte mesto“. Naime veliki broj sudija je ostao izvan sistema, a da stvar bude još gora, nisu im dostavljene obrazložene odluke o prestanku sudijske funkcije. Najveće kritike prvom sastavu Saveta upravo su i upućene u pogledu odsustva objektivnog pristupa, selektivnosti, „duplih standarda“ prilikom ocene uspešnosti i dostojnosti sudije za izbor po novom Zakonu, a naročito u pogledu činjenice da nisu donete pojedinačne odluke, sa obrazloženjima, u pogledu razloga zbog kojih sudijska funkcija prestaje. Kako je članom 155 Ustava RS propisano da se protiv odluke Visokog saveta sudstva može uložiti žalba Ustavnom sudu, u slučajevima propisanim zakonom, najveći broj sudija je podneo takvu žalbu. Međutim, Narodna skupština je usvojila Zakon o izmenama Zakona o sudijama<sup>30</sup> 29. decembra 2010. godine, kojima se propisuje da se postupak po žalbama nereizabranih sudija okončava i predmeti ustupaju VSS (tj. istom onom organu koji je doneo odluke u prvom stepenu). Tako ulazimo na teren potpune pravne neizvesnosti i poretka u kome se žalba Ustavnom sudu proglašava „prigovorom“ izjavljenom VSS-u, a ti predmeti se ustupaju (vraćaju) radi donošenja odluke o prigovoru opet - Visokom savetu sudstva! Navedeno stanje je, verovatno, pravni galimatijas bez presedana. Celokupna međunarodna, kao i deo stručne javnosti, izrazili su veliko negodovanje u pogledu kršenja propisa prilikom „reizbora“, naročito u pogledu već pomenute činjenice da odluke koje su dostavljene sudijama (a kojima prestaje njihova sudijska funkcija), nisu sadržale obrazloženja! Odsustvo transparentnosti u ovim postupcima doprinelo je utisku da je reizbor sudija samo jedna obična politička „čistka“, koja je ostavila za sobom brutalne posledice, proglašavajući ceo proces „službenom tajnom“.<sup>31</sup> Očigledno je, obzirom da se radilo o

<sup>30</sup> Zakon o izmenama i dopunama Zakona o sudijama, Sl. gl. RS 101/10.

<sup>31</sup> Prema Odluci Visokog saveta sudstva br. 021-02-17/2009-01 od 28. 10. 2009, tok rasprave i odluke su zahvaćene tajnošću, a čak je i administrativno osoblje VSS-a bilo obavezno da potpisom potvrdi dužnost čuvanja tajne.

kršenju Ustava RS, Ustavni sud Srbije, trebalo odmah da reaguje, međutim to se desilo sa velikim zakašnjenjem i to tek nakon što je prestao mandat Vladi i skupštinskoj većini koja je, nakon parlamentarnih izbora 2012. godine, izgubila i vlast i uticaj. Tek tada, 2012. godine Ustavni sud svojom odlukom utvrđuje da VSS, odlučujući o prigovorima nereizabраних судија, nije oborio pretpostavku da sudije ispunjavaju uslove za izbor na stalnu sudijsku funkciju, te iz tog razloga poništava odluke VSS-a. To je bio osnov da se svi prigovori vrate VSS-u na ponovno donošenje odluke, a VSS u tim ponovljenim postupcima, postupajući po odluci Ustavnog suda, vraća na stalnu sudijsku funkciju sve sudije koje su prigovor izjavile.

O sprovedenoj reformi pravosuđa, možda najbolje govori „Izveštaj o napretku Srbije“ iz 2010. godine:

*„Proces reizbora sudija i tužilaca bio je sproveden na netransparentan način rizikujući time princip nezavisnosti pravosuđa. Tela odgovorna za ovu proceduru jesu Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca, koji su radili u privremenom sastavu zanemarujući adekvatno predstavljanje profesije i stvarajući visok rizik za politički uticaj (...) Sudije i tužiocu nisu imali mogućnosti da se izjasne za vreme postupka, niti su im dostavljena adekvatna obrazloženja odluka (...) Ukupan broj sudija i tužilaca nije bio izračunat na pouzdan način i bio je menjan nekoliko puta posle obavljenog reizbora (...) Pravo na pravni lek nereizabраних судија ograničeno je na recurs Ustavnom sudu, koji nije ovlašćen da meritorno odlučuje tako što bi izmenio (prvobitnu) odluku (...) Postoji ozbiljna zabrinutost o načinu na koji je sprovedena skorašnja reforma, posebno povodom reizbora sudija i tužilaca (...)“<sup>32</sup>*

### 3.3. Članovi stalnog sastava Visokog saveta sudstva

Članovi stalnog sastava VSS-a su izabrani u prvoj polovini 2011. godine, od strane Narodne skupštine, a stupili su na dužnost 5. aprila 2011. godine. Tokom 2012. godine, Visoki savet sudstva je radio u nepotpunom sastavu (9 članova), a od 5. marta 2012. godine je radio u sastavu od 10 članova. Naime, protiv jednog izbornog člana VSS-a iz reda sudija, određen je pritvor, a jedan član je dao ostavku.

Postupajući po „prigovorima“ oni su jedan njihov broj usvojili. Međutim, to je bio zanemarljivo mali broj prigovora<sup>33</sup>.

Nakon promene vlasti u Republici Srbiji i formiranja nove Vlade, dolazi do bitnog zaokreta u pogledu stava prema pitanju „nereizabраних судија“, koje bivaju vraćene u sistem na već gore opisani način. Istovremeno sa ovim dešavanjima, vrši se i izbor svih sudija koji su birani na trogodišnji mandat – na stalnu funkciju, obzirom da VSS još uvek nije bio doneo „Kriterijume i merila“ za ocenu rada sudija, tako da nije bilo moguće ceniti uspešnost rada tih sudija u navedenom periodu. Rezultat koji je bio – izbor na stalnu sudijsku funkciju, zahvaljujući odsustvu kriterijuma, a ne potvrđenoj uspešnosti rada tih sudija, dodatno otvara sumnju u rad VSS-a, obzirom da nedonošenje jednog takvog akta, kojim se propisuju kriterijumi i merila za

<sup>32</sup> European Commission, Brussels, 9 November 2010, SEC /2010/ 1330, Serbia 2010 *Progress Report*.

<sup>33</sup> Prema podacima iz Izveštaja o radu Visokog saveta sudstva za 2012: Savet je u postupku preispitivanja odluka o prestanku sudijske dužnosti odlučio o ukupno 753 prigovora, od kog broja je usvojio 99 prigovora, 630 je odbijeno, 6 je odbačeno, 11 prigovora je osnovano, u 6 predmeta je postupak obustavljen, a u jednom je utvrđen prestanak sudijske dužnosti.



vredovanje rada sudija, pune tri godine, nema objektivnog opravdanja. Razlozi, moguće, leže u nameri da se rad sudija koji su prvi put birani, uopšte ne podvrgne oceni, kako bi se, usled takve formalne nemogućnosti, svi „u paketu“ izabrali na stalnu funkciju. Ali, takva bi se namera, naravno, mogla utvrđivati u zakonom propisanom postupku, a njeno dokazivanje bi bilo veoma teško. Ne treba gubiti iz vida činjenicu da su te sudije birane, prvi put na trogodišnji mandat, istovremeno kada je preko 700 sudija ostalo „nereizabrano“ – bez obrazloženja.

Prema Zakonu o Visokom savetu sudstva, VSS ima sledeće *nadležnosti*: da bira sudije na trajno obavljanje sudijske funkcije, odlučuje o prestanku sudijske funkcije, predlaže Narodnoj skupštini kandidate za izbor sudija za prvi izbor na sudijsku funkciju, kao i izbor i razrešenje predsednika Vrhovnog kasacionog suda i predsednika suda, predlaže Vrhovnom kasacionom sudu kandidate za sudije Ustavnog suda (za pet od petnaest sudija), imenuje sudije porotnike, odlučuje o premeštaju, upućivanju i prigovoru o udaljenju sudija, odlučuje o nespojivosti sa sudijskom funkcijom i o postupku vrednovanja rada sudija i predsednika sudova.

Pored već pomenute Administrativne kancelarije (koja se obrazuje u okviru VSS-a, radi obavljanja stručnih i drugih poslova), postoje i stalna radna tela Saveta, koja su veoma značajna za njegov rad: Komisija za vrednovanje rada sudija i predsednika sudova, Izborna komisija i disciplinski organi.

### 3.4. Disciplinski organi VSS-a

Za potrebe ovog rada, neophodno je reći nekoliko rečenica o *disciplinskim organima*, obzirom da nezavisnost sudija i njihova odgovornost, moraju biti neraskidivo povezani i usklađeni, ukoliko se želi kvalitetno i efikasno pravosuđe. Jedno bez drugog bi se izrodilo ili u potpuno otuđeno pravosuđe, bez ikakve kontrole, samovoljno i sumnjivog kvaliteta, ili pak u potpuno potčinjeno i manipulirano od strane drugih grana vlasti. Zato, nezavisan sudija, mora biti i odgovoran i kvalitetan nosilac sudijske funkcije. Disciplinski organi su: disciplinski tužilac i disciplinska komisija. VSS je doneo Pravilnik o disciplinskom postupku i disciplinskoj odgovornosti sudija u septembru 2010. godine i njime se uređuje postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti sudija za one disciplinske prekršaje koji su propisani Zakonom o sudijama, kao i izricanje sankcija i način rada disciplinskih organa. Savet imenuje članove disciplinskih organa, iz reda sudija na stalnoj funkciji (uz njihovu saglasnost), pri čemu se rukovodi kako njihovim iskustvom i kvalitetom rada, tako i mišljenjem sednice svih sudija. Propisano je Zakonom da svako može podneti disciplinsku prijavu protiv sudije – Disciplinskom tužiocu, koji vodi evidenciju svih prijava. Disciplinski tužilac može prijavu odbaciti ili podneti disciplinskoj komisiji predlog za vođenje disciplinskog postupka. Disciplinska komisija vodi prvostepeni postupak i odluku donosi u obliku rešenja, većinom glasova i može odbiti ili usvojiti predlog disciplinskog tužioca – tada oglašava sudiju odgovornim za disciplinski prekršaj i izriče sankciju. Protiv te odluke može se izjaviti žalba VSS-u, a njegova odluka je konačna. Odluka se upisuje u lični list sudije.

Međutim, ono što zavređuje pažnju su *statistički podaci* (preuzeti iz Izveštaja o radu Visokog saveta sudstva):

Ukupan broj *podnetih disciplinskih prijava* u 2010. godini bio je 58, u 2011. je bio 175, a u 2012. – 476.



Disciplinski tužilac i njegovi zamenici su počeli sa radom u januaru 2011. godine. U 2011. godini Disciplinski tužilac je postupao po prijavama iz 2010. godine i utvrdio da su sve prijave neosnovane i iste odbacio.

U toku 2012. godine disciplinska komisija je na predlog Disciplinskog tužioca sprovela 5 disciplinskih postupaka, koji su okončani, Savet je odlučivao u 3 predmeta po žalbama.

Od formiranja disciplinskih organa, 1. januara 2011. godine do 1. septembra 2013. godine, tj. za dve godine i devet meseci: pokrenuto je 9 disciplinskih postupaka, a okončano je 7.<sup>34</sup>

Istovremeno, prema dopisu VSS-a od 18. augusta 2013, Ministarstvo pravde i državne uprave je obavješteno o broju ukupnih pritužbi na rad sudija, sa stanjem na dan 16. septembra 2013.<sup>35</sup>

Ostaje pitanje – da li je sudijska profesija učinila sve što je u okviru njenih mogućnosti, da sama doprinese poboljšanju kvaliteta rada sudija, a time i podizanju ugleda ove cenjene struke? Da li su sudije spremne da prihvate (i praktikuju) odgovornost, bar u onoj meri u kojoj se (opravdano) bore za nezavisnost i da li je pitanje odgovornosti ono što ne treba da bude posledica „lažne strukovne solidarnosti“ - naročito ako ima za posledicu generisanje nekvalitetnog rada, od čega štete mogu imati i sama profesija, ali mnogo više građani, zbog kojih pravosuđe postoji? Jer, ni u jednoj sferi života, pa tako ni u sferi demokratskih institucija, a time i nezavisnog pravosuđa, ne postoje prava, bez obaveza (ili odgovornosti). Ukoliko pravosuđe (putem nezavisnog VSS-a) bude razvilo pun kapacitet da, uz jasne kriterijume, u zakonom propisanom postupku, „pročisti“ profesiju, nepristrasno, dosledno i principijelno, tada možemo govoriti o autoritetu, koji proishodi iz kvaliteta sudstva, a ne samo iz pukih propisa ili mehanizama moći.

#### **4. Dalji pravci razvoja Visokog saveta sudstva**

##### *4.1. Strategija za reformu pravosuđa, Akcioni plan*

Ministarstvo pravde i državne uprave je krajem 2012. godine formiralo radnu grupu, radi izrade teksta Nacionalne strategije za reformu pravosuđa (NSRP) za period 2013-2018. godine.<sup>36</sup> NSRP je doneta i usvojena na sednici Narodne skupštine 1. jula 2013. godine.<sup>37</sup> U cilju razrade zadatih

<sup>34</sup> Dva postupka su okončana razrešenjem sudije, četiri su okončana izricanjem sankcija – umanjenje plate, jedan je okončan izricanjem javne opomene. Od preostala dva postupka – jedan je u toku, a u jednom je sudija podnela predlog za prestanak sudijske funkcije na lični zahtev. Pored toga, u toku je pet disciplinskih postupaka, od kojih su tri pokrenuta nakon 01. 09. 2013.

<sup>35</sup> Broj pritužbi od strane sudova u smislu čl. 55 Zakona o uređenju sudova (: u 2011. – 2.481 pritužba, u 2012. – 2830 pritužbi, u 2013. – 3000 pritužbi. Broj pritužbi podnetih neposredno Visokom savetu sudstva: u 2011. – 1.368 pritužbi, u 2012. – 1.215 pritužbi, a u 2013. – 1.068 pritužbi. Dakle, može se zaključiti da je za isti period (dve godine i devet meseci) podneto preko 12.000 pritužbi na rad sudija (ili preko suda, ili preko VSS-a), da je od tog broja pokrenuto 9, a okončano 7 disciplinskih postupaka, u 4 su izrečene sankcije, od toga 2 razrešenje sudije.

<sup>36</sup> U sastavu te radne grupe svoje mesto su našli svi relevantni predstavnici kako stručne javnosti, predstavnici sudijske profesije, javnih tužilaštava, advokature, strukovnih udruženja, ministarstva, tako i nevladinih organizacija, agencija, profesure, pa sve do predstavnika međunarodnih organizacija. Veoma široka zastupljenost svih važnih grupa, rezultirala je širokim konsenzusom u pogledu ciljeva, pravaca za njihovo ostvarenje, a takođe i prioritetima u rešavanju pojedinih segmenata te strategije.

<sup>37</sup> Nacionalna strategija za reformu pravosuđa 2013-2018, Sl. gl. RS 57/13.

ciljeva iz NSRP, donet je i Akcioni plan (AP) za njeno sprovođenje, koji je, na predlog Ministarstva pravde i državne uprave, Vlada Republike Srbije usvojila i donela Zaključak.<sup>38</sup>

Donošenje i usvajanje ova dva dokumenta (NSRP i AP) koincidiraju vremenski sa otpočinjanjem pregovora Republike Srbije o pridruživanju EU, te njihov značaj, dometi i praktična primena, dobijaju time još važnije mesto. Naime, opštepoznata je činjenica da će veliki broj zakona i drugih propisa u tom procesu morati da se uskladi sa standardima koje u EU postoje. U okviru tih standarda i procesa usklađivanja, najvažnije mesto zauzima upravo „Poglavlje 23“, koje se tiče pravosuđa, a u vezi sa tim veliki deo aktivnosti koje treba preduzeti, vezano je upravo za jačanje nezavisnosti pravosuđa.

Prema navedenom *Akcionom planu (AP)*, u okviru razrade načela „nezavisnost“, kao jedan od strateških ciljeva, postavljen je i: „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)“. 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. Pored navedenog, predviđeno je da se konkretizuju nadležnosti VSS-a, kao i upravljanje ljudskim resursima i precizira organizaciona struktura. U okviru ovih ciljeva, planirano je donošenje izmena Poslovnika o radu VSS-a, a rok koji je Akcionim planom za tu aktivnost utvrđen je drugi kvartal 2014. godine. U cilju jačanja transparentnosti u radu VSS-a je planirana i izmena internih akata VSS-a (ide se za izmenama u smislu: javnost sednica, objavljivanje zapisnika sa sednica na web stranici, pisano obrazlaganje odluka, redovna saopštenja za medije i usvajanje Komunikacione strategije VSS-a).

Sledeći veoma važan (po nekima i najvažniji – u smislu samostalnosti i nezavisnosti sudstva) stateški cilj, predviđen AP-om je „Puna nezavisnost i transparentnost pravosuđa u budžetskim ovlašćenjima“. Radi ostvarenja ovog cilja utvrđene su sledeće mere i aktivnosti: učešće VSS-a u pripremi budžeta za 2014. godinu u skladu sa važećim propisima, jačanje kapaciteta budžetskih odeljenja i interne revizije u VSS-u, kao i uvođenje finansijskog planiranja i analize potrebnih sredstava za celokupno pravosuđe. Na ovom mestu treba napomenuti da je analiza dosadašnjeg rada VSS-a u pogledu budžetskih ovlašćenja, dovela do zaključka da VSS do sada nije ni kadrovski ni infrastrukturno uspeo da odgovori izazovima koji su pred to telo postavljeni, pa upravo na osnovu tih analiza proistekla je i potreba za jačanjem navedenih kapaciteta VSS-a, kako bi on u narednom periodu uspeo da ojača i preuzme na sebe vršenje tih poslova.<sup>39</sup>

Posebno je razrađena i strateška smernica vezana za razgraničenje nadležnosti između VSS-a i Ministarstva pravde i državne uprave u pogledu navedenih – budžetskih ovlašćenja. S tim u vezi, planirano je: postepeno preuzimanje budžeta vezano i za kapitalne investicije, informacione tehnologije, sudski poslovnik, kao i nadzor nad njegovom primenom. U navedenom smislu, VSS bi, srednjoročno, sve te aktivnosti (i nadležnosti) preuzimao od MPDU. Treba istaći da izmene

<sup>38</sup> Akcioni plan za sprovođenje Strategije za reformu pravosuđa 2013-2018, Sl. gl. RS 71/2013.

<sup>39</sup> Radi ilustracije prednje tvrdnje, poslužićemo se opet statističkim podacima: Prema „Izveštaju o stanju docnji poslednjeg dana meseca juna 2013. godine“, ukupna docnja sudova u RS je:

iz prethodnih godina:	1.927.990.314,72 dinara
iz 2013. godine:	1.602.728.049,44 dinara
Ukupno:	3.530.718.364,16 dinara.

Zakona o uređenju sudova, koje su upravo u skupštinskoj proceduri (okotobar 2013. godine) već predviđaju da VSS od 1. juna 2016. godine preuzme prava, obaveze, predmete i arhivu koji su potrebni za vršenje preuzetih poslova.

Sledeća grupa planiranih mera i aktivnosti, odnosi se na: analizu rezultata rada sudova i raspoređivanje kadrova u pravosuđu. U tom cilju VSS će biti u obavezi da unapredi način sprovođenja analize rezultata rada sudova, kao i da unapredi strateško planiranje. Takođe, a ne manje važno, VSS će u narednih nekoliko meseci usvojiti Pravilnik o kriterijumima merilima za vrednovanje rada sudija i predsednika sudova. Upravo odsustvo ovih kriterijuma je jedan od presudnih činilaca neuspeha sprovedenog reizbora sudija iz 2009. godine, što je već više puta pomenuto u okviru ovog rada. U toku je izrada tih kriterijuma i urađena je prva Radna verzija Pravilnika. Uočava se i jedan važan kvalitativni pomak na polju jačanja ne samo nezavisnosti pravosuđa, već i unapređenju kvaliteta rada nosilaca pravosudnih funkcija, koje se ogleda u strateškoj smernici koja afirmiše „karijerni sistem napredovanja sudija“. Ovaj cilj, uz istovremenu afirmaciju transparentnog rada VSS-a i jasnih i merljivih kriterijuma za izbor i napredovanje sudija, očekivano vodi ka sistemu kvalitetnije pravde. Značajno mesto u tom procesu pripada i Pravosudnoj akademiji. Akcioni plan predviđa da se tokom 2014. godine izmeni normativni okvir, kao i ustavni okvir, kojim izmenama bi se Pravosudna akademija uspostavila kao neophodan uslov za prvi izbor nosilaca pravosudnih funkcija.

Može se zaključiti da su neke od ovih mera, po svojoj prirodi takve da ih je moguće ostvariti u kraćem roku: npr. izmene Zakona o VSS-u – koja aktivnost je planirana za četvrti kvartal 2013. godine, neke su takve da ih je potrebno sprovoditi u srednjoročnom periodu (npr. pitanje preuzimanja budžetskih ovlašćenja i nadležnosti) dok se pojedine moraju sprovoditi u dužem periodu i kontinuirano – jer su vezane za izmenu ustavnog okvira.

#### 4.2. Izmene Zakona o VSS

U cilju ostvarenja planiranih aktivnosti iz Akcionog plana, u vezi sa izmenom Zakona o VSS, formirana je radna grupa, koja je počela rad na izmeni zakonskog teksta u toku leta 2013. godine. U sastav te radne grupe imenovani su predstavnici iz reda sudija, kao i Društva sudija Srbije, Visokog saveta sudstva, profesora pravnog fakulteta, advokature, nevladinih organizacija i MPDU. U dosadašnjem radu radne grupe, konstatovano je da je, u ovoj fazi sprovođenja zadataka iz Akcionog plana, moguće raditi na onim izmenama Zakona u pogledu kojih nije potrebno menjati ustavni okvir. U skladu sa tim, određeno je nekoliko tema, koje se pojavljuju kao ključne: 1. Da li predsednik Saveta treba da bude predsednik Vrhovnog kasacionog suda ili sudija-član Saveta; 2. Da li član Saveta iz reda advokature može da se bavi advokaturom za vreme obavljanja funkcije člana Saveta; 3. Da li postoje pitanja o kojima Savet mora da odlučuje u punom sastavu; 4. Predlaganje i predstavljanje kandidata iz reda sudija i pitanje kvalifikovane većine za izbor kandidata; 5. Odgovornost članova VSS-a.

Ovo su samo neka od pitanja koja će biti rešavana navedenim izmenama Zakona o Visokom savetu sudstva, a kao što je već rečeno do kraja 2013. godine se očekuje završetak rada na tekstu Zakona.

U planu su izmene i koje se tiču disciplinskih organa, koje treba da idu u pravcu uspostavljanja njihove veće nezavisnosti, kao i mogućnosti da se disciplinski tužilac (i njegovi zamenici)

posvete isključivo tim poslovima, u periodu na koji se imenuju (tj. da u tom periodu ne obavljaju druge – sudijske dužnosti). U prilog ovakvom stavu, govori činjenica da su se, u dosadašnjoj praksi, disciplinski tužioc i teško odlučivali da pokrenu disciplinske postupke protiv svojih kolega, naročito onih sa kojima su češće i neposrednije u kontaktu.

Izmenе Zakona su, između ostalog potrebne i radi usklađivanja sa izmenama drugih zakona, koje su u toku, naročito Zakona o sudijama i Zakona o uređenju sudova.

Nakon izrade Radne verzije teksta Zakona, biće održan niz javnih rasprava, tokom kojih se očekuje aktivno učesće kako predstavnika pravosudne profesije, tako i šire javnosti, u cilju eventualnog poboljšanja zakonskih rešenja.

## 5. Zaključak

Većina savremenih država danas, funkcioniše po principu podele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, čiji uzajamni odnos se popularno naziva „check and balance“, tj. uzajamno se kontolišu, a ni jedna od njih nema dominantan uticaj. Zaključujemo da je stepen nezavisnosti sudske vlasti na kraju, ipak, posledica društvenog konsenzusa i političke volje. Ova nezavisnost se, u većini država, garantuje stalnošću sudijske funkcije, a reizbornost je njen antipod – koji je često sredstvo da rad sudija potčini dnevno-političkoj ideologiji i potrebama.

U poslednjih nekoliko decenija, u evropskim zemljama sve više se uspostavljaju nezavisna tela kao garanti nezavisnosti sudstva, „sudski saveti“, a Republika Srbija je, nakon što je formalno takav savet uspostavila Zakonom iz 2008. godine, na putu da izgradi sistem u kome bi on u punom kapacitetu i odgovorno preuzeo većinu nadležnosti koje bi dodatno garantovale sudijsku nezavisnost.

Može se reći da Republika Srbija, nakon teškog dvodecenijskog perioda, od sredine 2012. godine ulazi u period u kome postoji jasna politička volja da uspostavi suštinski nezavisno pravosuđe, koje je, kao i građani Srbije, bilo žrtva neprekidnih, loše ispaniranih i sprovedenih reformskih procesa. Posledice su vidljive kako u pogledu velike erozije kvaliteta sudskih odluka, ali i dužine trajanja postupaka (o čemu svedoči i veliki broj tužbi pred Evropskim sudom za ljudska prava u Strazburu), tako i u gubitku poverenja građana u pravosuđe i nedopustivom padu ugleda te profesije. Dodatno, postojeća, neefikasna i neracionalna „mreža“ sudova primorava građane, da putuju nekad i po 100 kilometara do suda po pravdu, a sudije u pojedinim sudovima su zadužene predmetima, čiji je broj ponekad i četvorocifren. Sa jedne strane su građani kojima je pravda postala nedostupnija, a sa druge - sudije koje su demoralisane, uplašene minulim događajima u vezi sa reizborom i potpuno demotivisane, to je stanje u kome se Republika Srbija našla 2012. godine. Dodatno, postoje i zahtevi u vezi sa usklađivanjem našeg pravnog sistema sa standardima EU. Sada, pred kraj 2013, nakon što je počela primena Strategije za reformu pravosuđa, ostaje nada, potkrepljena dobrim prvim koracima u poslednjih godinu dana, da će se srpsko pravosuđe, konačno, osloboditi nasleđenih tereta. Strategija i plan postoje, kao i politička volja, ali je sigurno da veliki posao na ostvarenju zacrtanih ciljeva tek predstoji. Građani Srbije zaslužuju nepristrasnog, stručnog, dostojnog, efikasnog i nezavisnog sudiju, koliko i sudiji u Srbiji treba vratiti ugled i dostojanstvo, koje mu pripada. Ipak, to je proces, u kome nema mesta brzopletim i nepromišljenim potezima, pa je strpljenje i istrajan rad na ostvarenju ciljeva, jedino što mora biti konstanta. Uostalom, evropski standardi u pogledu pravosuđa su, pored



nezavisnosti i kvalitet pravde, efikasnost, stručnost, te nije suvišno još jednom, na kraju ponoviti, da se do tih standarda ne može stići bez – odgovornosti.

### Summary

*An independent judiciary is an ideal, which all the state of modern democracy tend to develop. Principles like Judicial Tenure, appointment and dismissal of judges, their immunity and status are accepted by a large number of states to promote the independence of judiciary. In the last decades of the 20th century, there has been an increasing number of states that are introducing the specialized bodies, which are independent of the other branches of authority. Those specialized bodies are the judicial councils. They guarantee the independence of the judiciary, and they are composed primarily of judges. They are in charge for organizing the courts functioning as well as for financial issues, the training of judges, and their selection, promotion and accountability. In Serbia, the permanency of the judicial function was guaranteed even before the adoption of the Constitution in 2006, but there has been great influence of both the legislative and executive authorities of government. The National Assembly was electing and dismissing judges and the changes in this area started the first years of the 21th century, by introducing of the High Personnel Council and the Supervisory Board of the Supreme Court of Serbia, and the High Council of Justice. That was the beginning of the creation of an independent body that would guarantee the independence of judges and their accountability. However, the past two decades in Serbia were marked by frequent changes in organizational law, which are next to the wars in the region, as well as the economic crisis, contributed to the overall uncertainty of the justice system and substantially dependent on the political situation in such circumstances. The High Judicial Council was established in the Constitution of the Republic of Serbia that was adopted in 2006 as an independent body, which guarantees the independence of the judges. Law on the High Judicial Council was adopted in 2008. The Council consisted of 11 members. Members of the Council were minister of justice, president of Supreme Court of Serbia, president of Committee on the Judiciary, lawyer, law school professor and 6 judges elected by their colleagues. However, at the end of the 2008 in the Republic of Serbia so called Reelection or general election of judges were conducted, when almost one-third of the judges was left out of the justice system, although the Judicial Tenure is guaranteed by the Constitution. This process is carried out by the first composition of the High Judicial Council which was elected on the non transparent way, also was non transparent, and the judges who were not selected did not get a reasoned decision. Judges who did not passed the general election have filed an appeal and after three years the Constitutional Court of Serbia finally reacted and annulled the decision of the High Judicial Council, after which the judges were returned to the judicial function. The whole process was met with great conviction national and international attention and has been characterized as politically charged. A change occurred with the change of government in the Republic of Serbia. The National Judicial Reform Strategy and Action Plan for its implementation was adopted in 2013. The High Judicial Council has important place in this strategy and it is expected to be a quality change in the direction of greater independence of this body, and as well the independence of the judiciary. In addition to changes to the Law on the High Judicial Council, is the long- planned amend of Constitution of*



*the Republic of Serbia, and changes in the composition of the High Judicial Council and its role in the judiciary. These amendments will among other things execute harmonization with EU standards on the independence of the judiciary, as well as other laws that are in the process of changes. It can be concluded that the direction of change was a good start and to greater judicial independence and accountability of judges which are anticipated unlike now the evident decline in the quality of justice and the reputation of the judicial profession. This responsibility will be in full, in accordance with the criteria prescribed by the High Judicial Council and the appointment, promotion and dismissal of judges will conduct High Judicial Council. Full independence is expected on field an independent budget for the courts. In this way the independence of the judiciary, in addition to all other warranties can reach the desired level.*