

Marko Stanković*

Sudska vlast u Ustavu Srbije od 2006. – kritički pogled

Sadržaj

1. Uvod
2. Načelo podele vlasti kao preduslov za postojanje nezavisnog sudstva
3. Izbor sudija u Srbiji između prava i politike
4. Odstupanje od načela stalnosti sudija u Ustavu Srbije od 2006. godine
5. Prestanak sudijske funkcije i razrešenje sudija – nedovoljno „bitna“ pitanja za ustavotvorca
6. Najviši sud u Republici Srbiji – vrhovni ili kasacioni sud?
7. Zakoni o sudskoj vlasti – četiri problema
8. Umesto zaključka – aktuelni trenutak sudske vlasti u Republici Srbiji

1. Uvod

Pravila kojima se uređuje organizacija sudske vlasti bez sumnje predstavljaju jedan od suštinskih delova ustavne materije, s obzirom na to da je za vladavinu prava od ključnog značaja potpuna nezavisnost sudske vlasti u odnosu na zakonodavnu i izvršnu. Nezavisan položaj sudstva može se zajemčiti samo ustavom, jer jedino norme sadržane u najvišem pravnom aktu nisu podložne izmenama od strane političkih vlasti, a čak i da one pokušaju da ih promene, na put će im stati ustavni sud, koji je nadležan da osujeti svaki pokušaj izmene ustavnih odredaba zakonskim ili podzakonskim propisima. Ali, Ustav Srbije od 2006. nije pravilno regulisao materiju koja uređuje sudstvo, jer je poverio zakonodavcu suviše velike nadležnosti u domenu suštinskih pitanja koja se odnose na sudsku vlast, pogotovu u vezi sa izborom i razrešenjem sudija. Ustavotvorac je na taj način u ogromnoj meri potčinio judikaturu legislativi i egzekutivi. Prevelika ovlašćenja Narodne skupštine mogla bi u budućnosti da proizvedu nedopustivo veliku politizaciju sudstva, pa čak i da ugroze njegovu nezavisnost, koja je nezaobilazni element vladavine prava.

2. Načelo podele vlasti kao preduslov za postojanje nezavisnog sudstva

Usvojivši novi Ustav 1990. godine, Srbija se, iako je tada još uvek bila jedna od šest federalnih jedinica u sastavu socijalističke Jugoslavije, vratila tradiciji liberalno-demokratske ustavnosti,

* Autor je doktor pravnih nauka i docent Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu.

koju je negovala još u devetnaestom veku i u prvoj polovini dvadesetog veka. U temelje tog modela ustavnosti, na kojima počiva moderna demokratija, ugrađena su dva načela – načelo narodne suverenosti i načelo podele vlasti. U najkraćem, prvo načelo podrazumeva da sva vlast potiče od građana, a oni je vrše ili neposredno ili preko svojih slobodno izabranih predstavnika, dok se suština drugog ispoljava tako što tri osnovne funkcije državne vlasti (zakonodavna, izvršna i sudska) imaju različite titulare.

Kada je prihvaćeno načelo podele vlasti, tri osnovne funkcije državne vlasti vrše posebni državni organi, između kojih nema organizacione ili funkcionalne subordinacije. „Za načelo podele vlasti se kaže da ono nije ništa drugo do načelo podele rada primenjeno na organizaciju države“¹. Kada u jednom ustavnom sistemu postoji nadređenost i podređenost između vršilaca triju državnih funkcija, ne može biti govora o podeli, već samo o jedinstvu vlasti. To je jedinstvo vlasti relativnom, širem smislu, u kojem sve tri funkcije obavljaju posebni državni organi, pri čemu zakonodavni ili izvršni organi imaju suprematiju nad ostalima. Jedinstvo vlasti je danas veoma retka pojava u demokratskom svetu. Jedini takav sistem koji vredi pomenuti je skupštinski sistem koji već duže od jednog i po veka besprekorno funkcioniše u Švajcarskoj. S obzirom na to da se švajcarski sistem jedinstva vlasti u nauci ustavnog prava posmatra kao *exceptio firmat regulam* (izuzetak koji potvrđuje pravilo), duboko je ukorenjeno mišljenje da je načelo podele vlasti jedan od osnovnih uslova vladavine prava u savremenim državama.²

U ustavnim sistemima koji su usvojili načelo podele vlasti, zakonodavna vlast, čija je osnovna uloga donošenje akata koje druge dve vlasti moraju da primenjuju, ima prirodnu nadmoć nad egzekutivom i sudstvom. Ta nadmoć se obično naziva materijalnom suprematijom legislative nad drugim vlastima, koja je posledica nadležnosti zakonodavca da svojim aktima obavezuje ostale državne organe. Donošenje zakona je stvaralačka delatnost, za razliku od egzekutive i sudstva koje su vezane delatnosti (vezane su zakonima). Zato je nužno da ustav u što većoj meri onemogućí parlament da zloupotrebljava svoj položaj sa ciljem da negativno utiče na funkcionisanje ostalih vlasti.

Uz to, poznato je da zakonodavna i izvršna vlast imaju političku sadržinu, jer se njihovi nosioci biraju ili imenuju na osnovu političkih merila. S druge strane, za vršenje sudske vlasti neophodna je izuzetna profesionalnost i pravničko obrazovanje. Zbog toga bi sudije trebalo da se biraju prevashodno na osnovu stručnih kriterijuma. Ne kaže se bez razloga da je „sudska profesija pravnička aristokratija“. S obzirom na činjenicu da je u sistemima podele vlasti neophodno da sudstvo bude nezavisno od ostalih vlasti, a to može da bude obezbeđeno jedino najvišim pravnim aktom, jer su i zakonodavna i izvršna vlast njemu podvrgnute, jedan od imperativa svakog ustava jeste da zaštiti sudstvo od mogućnosti upliva političkih vlasti. Drugim rečima, sam ustav mora da osujeti svaku mogućnost da parlament, vlada i šef države na bilo koji način povrede nezavisan status sudske vlasti. Osim što je direktna posledica principa podele vlasti, nezavisno sudstvo povratno deluje na to načelo, jer je zaduženo da „drži ravnotežu“³ u sistemu vlasti, pošto je između ostalog njegova uloga da i sprečava zloupotrebe vlasti. Zbog toga je Džejms Brajs

¹ R. Marković, *Ustavno pravo*, Beograd 2011, s. 177.

² Marković (bel. 1), s. 503.

³ J. Đorđević, *Kontrola ustavnosti zakona i američka demokratija*, Beograd 1937, s. 59.

(James Bryce) davno konstatovao da „nema boljeg dokaza o valjanosti jedne vladavine nego rad njenog sudskog sistema“⁴.

Važeći Ustav Srbije od 2006. godine je, kao i prethodni Ustav Srbije od 1990. godine, usvojio načelo podele vlasti, propisavši u da „uređenje vlasti počiva na podeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku“ (član 4 stav 2 Ustava od 2006). Princip podele vlasti ustanovljen je u svom mekom (gipkom) obliku, karakterističnom za parlamentarni i mešoviti sistem vlasti. Ustav, naime, predviđa da se „odnos tri grane vlasti zasniva (se) na ravnoteži i međusobnoj kontroli“ (član 4 stav 3 Ustava). Međutim, ustavna odredba o međusobnoj kontroli između različitih vlasti u direktnoj je suprotnosti sa narednim stavom člana 4 Ustava, koji propisuje da je sudska vlast nezavisna. Nemoguće je, naime, da jedna vlast bude istovremeno i nezavisna i podvrgnuta kontroli drugih dveju vlasti. Jednostavnije rečeno, „nezavisnost“ i „međusobna kontrola“ međusobno se isključuju. „U stvari, trebalo je reći da se odnos zakonodavne i izvršne vlasti zasniva na 'ravnoteži i međusobnoj kontroli', a da je sudska vlast nezavisna (...)“⁵ U tom slučaju bi i norma sadržana u članu 145 Ustava, koja propisuje da sudske odluke ne mogu biti predmet vansudske kontrole, kao i da „sudska odluku može preispitati samo nadležni sud, u zakonom propisanom postupku“, dobila svoj puni smisao.⁶

3. Izbor sudija u Srbiji – između prava i politike

Pisci Ustava od 2006. godine trudili su se da zadrže valjana rešenja iz Ustava od 1990. godine, a da pri tom otklone njegove nedostatke. U tome su, međutim, uspeli samo delimično. Pojedini delovi ustavne materije ostali su netaknuti, a među onima koji su novelirani nalaze se i norme o organizaciji sudske vlasti. Nova rešenja u pojedinim slučajevima bez sumnje predstavljaju poboljšanje u odnosu na prethodna, ali često, nažalost, i korak unazad. Prema oceni Ratka Markovića, „u ovoj oblasti novine u odnosu na Ustav Srbije iz 1990. tiču se samo izbora sudija, ali i tu se stalo na pola puta u emancipaciji od uticaja političkog činioca (Narodne skupštine) na izbor.“⁷

Jedan od osnovnih nedostataka Ustava Srbije od 1990. godine, koji je zbog toga često bio žestoko kritikovan, jeste izbor sudija od strane Narodne skupštine. Ustav je na taj način u ogromnoj meri potčinio sudsku vlast političkoj. Prema važećem ustavnom rešenju, izbor sudija za trajno vršenje sudijske funkcije poveren je posebnom organu pravosudne administracije – Visokom savetu sudstva. Međutim, problem je u tome što sudije „početnike“, odnosno sudije koje se prvi put biraju na tu funkciju i kojima mandat traje tri godine, i dalje bira Narodna skupština (doduše, na predlog Visokog saveta sudstva – član 147 Ustava). Na taj način se

⁴ Dž. Brajs, *Savremene demokratije*, Beograd 1933, s. 88.

⁵ R. Marković, *Ustav Republike Srbije iz 2006 – kritički pogled, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 2-2006, s. 9.

⁶ Pogledati st. 3 i 4 tog člana. „Ustavno pravilo da odnos tri grane vlasti počiva na njihovoj međusobnoj kontroli, dopušta mogućnost da se ustanove normativna rešenja prema kojima izbor sudija nije u punoj ingerenciji sudske vlasti, već se ovlašćenja vezana za izbor sudija dele između organa vlasti (Narodne skupštine i Visokog saveta sudstva). Sa druge strane, ustavno pravilo da je sudska vlast nezavisna ne bi dopuštalo mogućnost da neka druga grana vlasti na bilo koji način (pa ni u vezi sa izborom i razrešenjem sudija) povredi ovakav, ustavnom propisani status, sudske vlasti.“ M. Pajvančić, *Ustavne kontraverze o sudskoj vlasti, referat sa naučnog skupa Pravno-politički aspekti reforme pravosuđa u Srbiji održanog 17. 05. 2011. na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu*, s. 2.

⁷ Marković (bel. 5), s. 22. Usp. M. Pajvančić, *Komentar Ustava Republike Srbije*, Beograd 2009, ss. 187-188.

umnogome obesmišljava uloga Visokog saveta sudstva u procesu izbora sudija, jer taj organ nakon tri godine može da izabere sudiju za trajno vršenje funkcije samo iz reda onih koje je prethodno izabrao politički organ, parlament. Situaciju dodatno pogoršava rešenje prema kojem Narodna skupština bira i predsednike svih sudova, uključujući i predsednika Vrhovnog kasacionog suda (član 144 Ustava). Iz navedenog jasno proizlazi da, uprkos uvođenju u ustavni sistem posebnog organa koji bi trebalo da obezbedi nezavisnost sudske vlasti – Visokog saveta sudstva, važeći Ustav Srbije nije uspeo da otkloni uticaj političkih organa na izbor sudija, pa je taj uticaj ostao značajan.

Ni Visoki savet sudstva, iako Ustavom definisan kao „nezavisan i samostalan organ koji obezbeđuje i garantuje nezavisnost i samostalnost sudova i sudija“ (član 153 stav 1), nije lišen uticaja političkih faktora na svoj rad. To se jasno vidi već iz normi koje uređuju sastav ovog organa, koji ima 11 članova – tri člana „po položaju“ i osam izabranih. Dva od tri člana po položaju su čisto politički funkcioneri – ministar nadležan za pravosuđe i predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine. Trećeg člana po položaju, predsednika Vrhovnog kasacionog suda, kao i ostalih osam „izbornih“ članova (šest sudija sa stalnom funkcijom i dva „istaknuta člana“, od kojih je jedan advokat, a drugi profesor pravnog fakulteta), bira politički organ vlasti – Narodna skupština. Sumarno, Visoki savet sudstva je pod velikim uticajem parlamenta, koji je politički organ, jer se svi njegovi članovi, na ovaj ili onaj način, biraju u parlamentu. Uticaj političkog faktora se pojačava prisustvom člana vlade (ministra nadležnog za pravosuđe) i predstavnika samog parlamenta (predsednika nadležnog odbora Narodne skupštine). Prvobitna ideja naših ustavnih arhitekata je verovatno bila da se ustanovi organ koji će nepristrasno i samostalno donositi odluke u cilju očuvanja načela nezavisnosti sudstva, a koji će sačinjavati same sudije. Ali, ta ideja je izgubila smisao izborom članova Visokog saveta sudstva u parlamentu, uz uvođenje u njegov sastav dvojice čisto političkih funkcionera.

4. Odstupanje od načela stalnosti sudija u Ustavu Srbije od 2006. godine

Ustav od 2006. godine je, kao što je pomenuto, uveo izuzetak od načela stalnosti sudijske funkcije (član 146 stav 2 Ustava), jer se sudije prvi put biraju na tu funkciju na vremenski ograničen period od tri godine. Stalnost sudija jedna je od osnovnih garantija i pretpostavki njihove nezavisnosti (tzv. personalne nezavisnosti sudske vlasti). Ona obezbeđuje da sudija svoju funkciju vrši na neodređeno vreme, od trenutka kada je na nju izabran ili imenovan, pa do momenta kada ispuni uslove za starosnu penziju, izuzev kada nastupe razlozi za prestanak funkcije (trajni gubitak poslovne sposobnosti, izvršenje teškog krivičnog dela i sl.), koji bi takođe morali biti precizno definisani u ustavu. Načelo stalnosti je najjače sredstvo zaštite sudske u odnosu na izvršnu vlast, koja često ima pretenzije kako na izbor sudija tako i na donošenje njihovih odluka. Stalnost pruža sudiji mogućnost da se odupre uticaju političkih vlasti i da obavlja svoju funkciju profesionalno. Kada sudija strepi za sopstveni položaj zbog mogućnosti podvrgavanja ponovnom izboru, on ne može biti samostalan u primeni prava, već, svesno ili nesvesno, osluškuje volju političkih i finansijskih moćnika.

Međutim, u delu teorije se smatra da ovakvo odstupanje u slučaju tek izabranih sudija ima svoju svrhu i na njega se ne gleda uvek kao na nedostatak. Štaviše, i praksa Evropskog suda za ljudska prava je zauzela stav da rešenje prema kojem sudije treba da prođu „probni period“ ne ugrožava nezavisnost sudija, ali da taj rok treba da bude nešto duži – pet ili šest godina. Na drugoj strani,

isti sud je rok od tri ili četiri godine ocenio kao kratak i problematičan, zbog mogućnosti uticaja političkog faktora.⁸ Nasuprot tome, Venecijanska komisija je u svom mišljenju o Ustavu Srbije od 2006. iznela pohvale u pogledu trajanja probnog mandata sudija. No, bez obzira na dužinu roka, ovakvo rešenje ima jednu nesumnjivu manjkavost, koja se ogleda u tome što se sudije na „probnom radu“ trude da se što bolje preporuče onome ko je nadležan da ih imenuje za trajno vršenje te funkcije, a u Srbiji je to Visoki savet sudstva, organ zavisian od parlamenta.

Na kraju, treba pomenuti da najveći problem u vezi sa stalnošću sudijske funkcije, koji je izazvao i žučne rasprave u stručnoj javnosti, nije izazvao sam Ustav, već Ustavni zakon za sprovođenje Ustava. On je, naime, u članu 7 stav 2 propisao sledeće: „Izbor sudija i predsednika ostalih sudova (osim predsednika Vrhovnog kasacionog suda, M.S.) izvršiče se najkasnije u roku od jedne godine od dana konstituisanja Visokog saveta sudstva“. Ovu normu su organi državne vlasti protumačili tako da je sve sudije, dakle i one koje su izabrane za vreme važenja Ustava od 1990. godine, trebalo ponovo izabrati na tu funkciju, u skladu sa novodonesenim Ustavom. Bez obzira na to što su takvim tumačenjem povređena elementarna pravna načela – pravne sigurnosti, zabrane retroaktivnosti i stalnosti sudijske funkcije – postupak tzv. „reizbora“ je ipak sproveden, da bi kasnije Ustavni sud svojim odlukama o žalbama neizabranih sudija poništio odluke Visokog saveta sudstva.⁹

5. Prestanak sudijske funkcije i razrešenje sudija – nedovoljno „bitna“ pitanja za ustavotvorca

Generalno gledano, jedan od načelnih problema u važećem Ustavu Srbije jeste što ustavotvorac nije imao osećaj koja pitanja treba detaljno urediti Ustavom. Zbog toga su pojedini važni instituti nedovoljno precizno definisani, dok su, s druge strane, u Ustavu našle mesto pojedine norme koje bi trebalo da budu predmet zakonskog, pa čak i podzakonskog regulisanja. Kada se radi o sudskoj vlasti, dobru ilustraciju navedenog problema predstavlja odsustvo odredaba koje bi detaljno uredile prestanak mandata i razrešenje sudija. Ustavotvorac je, bez ikakve logike, regulisanje tih pitanja ostavio zakonodavcu. „Način na koji je Ustav uredio prestanak mandata i razrešenje sudija govori da je regulisanje ovih pitanja najvećim delom prepušteno zakonu, i da važna i izuzetno osetljiva pitanja za status sudija, pa i status suda u ustavnom sistemu nisu dobila status ustavne materije.“¹⁰ Ustav, naime, propisuje da se „postupak, osnovi i razlozi za prestanak sudijske funkcije, kao i razlozi za razrešenje od dužnosti predsednika suda, uređuju zakonom“ (član 148 stav 3 Ustava). Na ovaj način ustavotvorac je bez sumnje napravio korak unazad u odnosu na prethodni Ustav i oslabio nezavisan položaj sudova i sudija, čija je „sudbina“ sada rukama parlamenta. Prema oceni Ratka Markovića, „dekonstitucionalizacijom osnova za prestanak i razloga za razrešenje od funkcije sudije slabi se položaj sudstva kao nezavisne grane vlasti u sistemu vlasti.“¹¹ Narodna skupština je prema Ustavu, dakle, dobila ovlašćenja da po sopstvenom nahođenju reguliše tako važna pitanja u vezi sa sudstvom, čime joj je sudstvo u suštini direktno potčinjeno. Nezavisnost sudske vlasti je navedenim rešenjem u velikoj meri

⁸ Odluke *Le Compte, van Leuven i De Meyere protiv Belgije* (1981) i *Incal protiv Turske* (1998).

⁹ Pitanje „reizbora“ sudija u Srbiji je veoma kompleksno i dovoljno zahtevno da bude predmet posebnog naučnog rada, ali mu na ovom mestu, kada se u fokusu analize nalaza prevashodno odredbe Ustava o sudstvu, ne možemo posvetiti pažnju kakvu zaslužuje.

¹⁰ Pajvančić (bel. 6), s. 188.

¹¹ Marković (bel. 5), s. 22.

ugrožena, jer je njena sudbina prepuštena političkom organu – parlamentu. O tome Marijana Pajvančić piše sledeće: “Ostaje otvoreno pitanje čime se ustavotvorac rukovodio kada se opredelio da izbor sudija rezerviše za ustavnu regulatgivu određujući to pitanje kao konstitucionalnu materiju, a mnogo delikatnije i osetljivije pitanje prestanka mandata i razrešenja sudija prepustio zakonskoj regulativi?”¹²

Za razliku od normi o prestanku sudijske funkcije, koje je potpuno neopravdano prepustio zakonodavcu, srpski ustavotvorac je jednu sasvim drugu grupu pitanja koja se odnose na sudsku vlast – pitanja u vezi sa pritvorom, uredio suviše detaljno. Prava okrivljenog u vezi sa lišenjem slobode, razume se, treba da imaju svoje mesto u ustavu, ali najviši pravni akt ne treba da reguliše baš svaki detalj. Takve su, recimo, odredbe o dostavljanju rešenja o pritvoru pritvoreniku, rokovima za njegovo dostavljanje i pravu pritvorenika na žalbu (član 30 Ustava). Ovim odredbama nije mesto u ustavu, već u zakonu. Stoga u ustavnom sistemu Srbije postoji paradoksalno rešenje prema kojem pravne norme o prestanku sudijske funkcije i razrešenju sudija predstavljaju predmet zakonskog, a o sporednim pitanjima u vezi sa pravima optuženog predmet ustavnog regulisanja!¹³

6. Najviši sud u Republici Srbiji – vrhovni ili kasacioni sud?

Ustav od 2006. je malo prostora posvetio organizaciji sudstva, predvidevši samo da sudsku vlast vrše sudovi opšte i posebne nadležnosti (član 143 stav 1), pri čemu je zabranjeno osnivanje privremenih, prekih ili vanrednih sudova (član 143 stav 3). Ustav delegira zakonodavcu pravo da bliže reguliše status sudova, odnosno njihovo „osnivanje, organizaciju, nadležnost, uređenje i sastav“ (član 143 stav 2). Jedini sud čije je postojanje eksplicitno predviđeno Ustavom jeste Vrhovni kasacioni sud sa sedištem u Beogradu, koji je „najviši sud u Republici Srbiji“ (član 143 stavovi 4 i 5). Ustavotvorac se zadovoljio time da čak i pitanje položaja najvišeg suda u zemlji reguliše samo načelno, a da pojedinosti prepusti zakonodavcu. Jedino pitanje koje je Ustavom detaljnije regulisano jeste pitanje položaja predsednika Vrhovnog kasacionog suda (član 144 Ustava), koga bira Narodna skupština¹⁴ na pet godina, bez mogućnosti ponovnog izbora. Iako u uporednom pravu nije uobičajeno da se ustavom precizno regulišu organizaciono-tehnička pitanja u vezi sa sudovima, svakako je bilo korisno da ova materija bude sveobuhvatnije regulisana, kako bi se zakonodavcu dale smernice za definisanje pojedinosti.

Ustavotvorac je, međutim, i u ovih nekoliko odredaba o organizaciji sudstva napravio jednu, gotovo nedopustivu, terminološku omašku, kojima Ustav inače obiluje: naziv najviše sudske instance u zemlji – Vrhovni kasacioni sud – je kontradiktoran.¹⁵ U uporednom pravu, naime,

¹² Pajvančić (bel. 6), s. 6.

¹³ Uzgred, rešenje prema kojem policijski pritvor može trajati 48 sati (čl. 29 st. 2 Ustava) se, uporednopravno posmatrano, može tretirati kao predugačak rok.

¹⁴ Kandidata za predsednika Vrhovnog kasacionog suda predlaže Visoki savet sudstva, po pribavljenom mišljenju opšte sednice Vrhovnog kasacionog suda i nadležnog odbora Narodne skupštine. Odluku o prestanku funkcije predsednika Vrhovnog kasacionog suda funkcije takođe donosi Narodna skupština na predlog Visokog saveta sudstva.

¹⁵ „Spajanja oba prideva u jedan termin su izuzetno retka, nepotrebna su i protivrečna, odnosno i jedan i drugi pridev ukazuju na osnovnu ulogu najvišeg suda, a to je da ukida ili preinačuje odluke nižestepenih sudova.“ J. Vučković, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu i Pravnog fakulteta u Kragujevcu, Tematski broj: Ustav Republike Srbije – pet godina posle (2006-2011)*, Niš 2011, s. 253.

postoje dva osnovna modela organizacije najvišeg suda u zemlji – model vrhovnog suda i model kasacionog suda. Prvi model podrazumeva da najviši sud povodom pravnog leka odlučuje o meritumu spora, odnosno svojom presudom pravnosnažno rešava spor. Drugi model, po pravilu, ne podrazumeva odlučivanje o suštini spora od strane najvišeg suda, nego samo o zakonitosti presude nižeg suda, sa pravom da se nezakonita presuda poništi i sa se predmet (sporno pitanje) „vrati“ na ponovno suđenje. Nazivajući najviši sud Republike Srbije Vrhovnim kasacionim sudom, ustavotvorac je „pomešao“ ova dva, naizgled nespojiva modela i stavio zakonodavca u neprijatnu poziciju ili da predvidi sud koji ima pravo i da sudi u meritumu i da vraća predmete na ponovno suđenje ili da se sâm odluči za jedan od dva moguća modela.

7. Zakoni o sudskoj vlasti – četiri problema

Zakoni koji regulišu pitanja u vezi sa organizacijom i funkcionisanjem sudske vlasti bez sumnje čine važan deo ustava u materijalnom smislu. Ali, iz loših ustavnih, teško mogu da proizađu dobra zakonska rešenja. Zakoni koji su doneseni da bi razradili odredbe Ustava od 2006. bez sumnje su „posledica kontradiktornih, nepotpunih i konfuznih ustavnih rešenja, a deo zakonskih rešenja uneo je dodatnu konfuziju u pogledu statusa sudske vlasti u ustavnom sistemu, posebno u vezi sa instrumentima koji bi trebalo da osiguraju nezavisnost i samostalnost sudske vlasti.“¹⁶ Drugi problem vezan za zakone o sudskoj vlasti (koji zajedno sa zakonima kojima se uređuje položaj javnih tužilaštava čine tzv. pravosudno zakonodavstvo), možda i veći od prvog, predstavlja više puta ispoljena spremnost parlamenta da deluje protivno Ustavu. Na taj način, donoseći zakone *contra constitutionem*, Narodna skupština bespovratno narušava autoritet sudstva i nepotrebno politizuje njegov rad. Treći problem koji je proizašao iz tzv. pravosudnog zakonodavstva jeste nelogičnost i neefikasnost usvojenih zakonskih rešenja, naročito u pogledu mreže sudova i statusa nosilaca sudskih funkcija. Nevaljanost zakonskih rešenja u ovom domenu su svojim činjenjem „priznali“ i najviši politički organi, koji su juna meseca ove godine podneli veoma opsežne predloge izmena i dopuna Zakona o sudijama i Zakona o uređenju sudova, a septembra meseca i predlog potpuno novog Zakona o sedištima i područjima sudova i javnih tužilaštava (iako je važeći zakon koji reguliše ovu materiju usvojen relativno skoro, krajem 2008. godine, a počeo je da se primenjuje od 1. januara 2010. godine). Konačno, četvrti problem u vezi sa pravosudnim zakonodavstvom predstavlja protivrečnost između različitih zakona. Kao primer se može navesti Zakon o pravosudnoj akademiji, čije su norme u direktnoj suprotnosti sa Zakonom o sudijama, jer za izbor na sudijsku funkciju propisuje uslove različite od onih koje je definisao zakon koji „izvorno“ reguliše tu materiju.

8. Umesto zaključka – aktuelni trenutak sudske vlasti u Republici Srbiji

Odavno je poznato da načelo podele vlasti predstavlja nužni preduslov za uspostavljanje nezavisnog sudstva. Iako je ideja o nezavisnom sudstvu stara nekoliko stotina godina, o nezavisnim sudovima se može govoriti „tek onog momenta pošto se načelo podele vlasti formiralo kao osnovni element u organizaciji moderne države“¹⁷. Tada sudska vlast nastaje kao posebna, treća vlast, koja zatim vrši povratni uticaj na podelu vlasti, jer su sudovi obavezni da

¹⁶ Pajvančić (bel. 6), s. 1.

¹⁷ D. Danić, *O jemstvima sudijske nezavisnosti*, Beograd 1935, s. 4.

zaštite to načelo. „Sudstvo kao posebna vlast obezbeđuje legalni okvir funkcionisanja državnih organa, sprečava zloupotrebu vlasti, narušavanje ustavnih i zakonskih nadležnosti, te time obezbeđuje njihovu uzajamnu ravnotežu kao neophodnu pretpostavku primene koncepta podele vlasti.“¹⁸

U Republici Srbiji od momenta donošenja novog Ustava od 2006. godine, kao uostalom i za sve vreme važenja Ustava od 1990. godine, postoji nesklad između proklamovanih načela podele vlasti i nezavisnosti sudstva. Propisi koji su donošeni da regulišu materiju sudske vlasti nisu ni u jednom trenutku u potpunosti podržavali ova dva ustavna načela, iako se mora priznati da je ustavotvorac 2006. godine težio da usvoji međunarodne standarde u ovoj oblasti. Ali, očigledno je da nisu stvoreni odgovarajući mehanizmi koji bi obezbedili nesmetanu primenu usvojenih standarda u praksi. Suštinski, sudska vlast u Srbiji je oduvek bila „u senci“ izvršne, bila je instrumentalizovana od strane egzekutive. Sudstvo u praksi najčešće i nije funkcionisalo kao samostalna grana vlasti.

Sumarno, Ustav Srbije napravio je četiri ključna propusta u vezi sa sudskom vlašću. Prvo, iako je formirao specijalizovani organ pravosudne administracije – Visoki savet sudstva, Ustav nije obezbedio istinsku samostalnost i nezavisnost tog organa, koji je pod nedopustivim političkim uticajem. Drugo, izuzetak od načela stalnosti sudijske funkcije u obliku „probnog perioda“ od tri godine je problematičan kako zbog toga što je suviše kratak, tako i zbog činjenice da sudije „početnike“ bira politički organ – parlament. Treći propust ustavotvorca jeste izostavljanje preciznih odredaba o prestanku sudijske funkcije i prepuštanje tih pitanja zakonodavcu (iako je u ovoj oblasti bilo moguće slediti dobar primer prethodnog Ustava). I konačno, četvrta manjkavost Ustava u oblasti sudske vlasti jeste nedostatak nešto detaljnijih odredaba o osnivanju sudova, njihovoj nadležnosti, uređenju i sastavu.

Sve u svemu, ustavni položaj sudstva u Srbiji je danas takav da se ono teško može smatrati nezavisnim, što u moderno vreme predstavlja jedan od osnovnih elemenata države vladavine prava. Čini se da bi, ukoliko uskoro dođe do ustavne revizije, ustavotvorac morao da ispravi svoje greške napravljene prilikom donošenja Ustava i da otkloni uticaj političkih organa na izbor sudija, kao i da konstitucionalizuje pravila o razrešenju sudija, kako bi ustavno načelo o nezavisnosti sudstva konačno dobilo svoj pravi smisao. Jer, puka proklamacija ustavnih načela ostaje mrtvo slovo na hartiji ukoliko ta načela nisu na adekvatan način potvrđena i razrađena potonjim ustavnim normama i zakonima koji se na osnovu njih donose.

¹⁸ M. Radojević, Položaj i uloga sudske vlasti u sistemu organizacije vlasti Republike Srbije, *Kriza i reforma pravosuđa (zbornik radova)*, Beograd 2001, ss. 86-87.

Summary

Legal norms on the organization of judicial branch are very important segment of constitutional matter, since for the functioning of democracy is extremely important to be provided complete independence of the judiciary from so-called “political authorities” – legislative and executive branches. Independent position of judiciary can be provided only by the constitution itself, because provisions of the highest law are not subject of legislative and executive intervention, while the constitutional court has power to abolish any possible attempt to change the constitution by norms of less legal power. However, the writers of the Serbian Constitution of 2006 have taken a different stance on this issue, giving major responsibility regarding the arrangements for the substantive issues relating to the judiciary to the legislature, especially regarding the selection and dismissal of judges. Wide leeway left to the National Assembly may, unfortunately, lead to the politicization of the judiciary and threaten the position of the judiciary as an independent branch of government.