

Siniša Trifunović\*

## Izbor pravosudnih funkcionera u Republici Srbiji: Pravni model izgradnje ili razgradnje sistema

Sadržaj

### 1. Uvod

### 2. Razvijanje pravosudnih saveta i kriterijuma i merila za izbor pravosudnih funkcionera

#### 2.1. Prva faza – Uspostavljanje pravosudnih saveta

#### 2.2. Druga faza – Institucijalno razvijanje pravosudnih saveta, merila i kriterijuma za izbor pravosudnih funkcionera

##### 2.2.1. Ustav iz 2006. godine

##### 2.2.2. “Opšti reizbor sudija”

##### 2.2.3. Dalji razvoj kriterijuma i merila za izbor

##### 2.2.4. Značaj prethodne obuke sudija i tužilaca u međunarodnim standardima

##### 2.2.5. Obuka sudija i tužilaca: Uspostavljanje Pravosudne akademije

##### 2.2.6. Odluka Ustavnog suda od 06. februara 2014. godine

##### 2.2.7. Poslednje izmene Zakona o sudijama i Zakona o javnom tužilaštvu

##### 2.2.8. Novi pravilnici o prvom izboru i Rešenje Ustavnog suda od 19. jula 2017. godine

#### 2.3 Treća faza - Buduća reforma pravosudnih saveta i konkretizacija kriterijuma i merila za izbor pravosudnih funkcionera

### 3. Reforma sistema izbora – ostvarivanje ciljeva i aktuelni odraz u praksi

### 4. Odabir modela izbora pravosudnih funkcionera

### 5. Zaključak

#### 1. Uvod

U vladajućoj koncepciji o podeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, regulisanje načina izbora i vršenja zakonodavne i izvršne vlasti, tradicionalno se smatra ključnim za svako društvo, dok je pitanje pravnog regulisanja izbora sudija, kao nosilaca treće (sudske) grane vlasti, dugo

\* Autor je korisnik početne obuke Pravosudne akademije Republike Srbije i predsednik Alumni kluba Pravosudne akademije.

vremena bilo marginalizovano i nije dobijalo pažnju koju zaslužuje. Isto se odnosi i na pitanje pravnog regulisanja izbora funkcionera u oblasti javnotužilačke funkcije. Iako sudstvo i tužilaštvo ne počivaju na istim načelima, jer je tužilaštvo definisano kao samostalni državni organ koji goni učinioce krivičnih dela i drugih kažnjivih dela i preduzima mere za zaštitu ustavnosti i zakonitosti<sup>1</sup>, i ne ulazi u klasičnu trihotomnu podelu vlasti, ipak su pitanja izbora sudija i tužilaca u našoj teoriji i praksi često zajedno raspravljana i zajedno razvijana. Nedostatak interesovanja za unapređenje načina izbora pravosudnih funkcionera pripisujemo činjenici da je naš pravni sistem počivao na sistemu jedinstva vlasti, dok je koncept podele vlasti prihvaćen tek u Ustavu iz 1990. godine. Republika Srbija, kao i ostale post-jugoslovske države, je u prvom periodu svoje tranzicije, bila više zaokupljena političkim reformama, što je rezultiralo sporijim procesom pravosudnih reformi. Kada su i sprovedeni reformski zahvati, oni su dovodili do burnih reakcija i posledica, te su često od strane stručne javnosti ocenjivani kao neuspešni ili sporni, zbog čega i sam pojam reformi u pravosuđu izaziva negativne konotacije kod nosilaca pravosudnih funkcija. To nikako ne znači da izmene propisa u ovoj oblasti nisu nužne. Reakcija pravosuđa na reforme je samo indikator koji nam govori da je reč o osetljivom području pravnog sistema u kome postoje suprotstavljeni interesi. Pitanje izbora nosilaca pravosudnih funkcija je jedno od takvih pitanja. U ovom radu biće analizirani razvoj regulative u ovoj oblasti, tekuće regulatorne reforme uključujući probleme iz prakse, te predstavljeni različiti modeli izbora i ponuđena rešenja koja smatram najcelishodnijim pre svega u izboru sudija, kao neposrednih nosilaca sudske vlasti, i zamenika javnih tužilaca, kao najbrojnijih funkcionera javnog tužilaštva na kojima počiva javnotužilačka funkcija države.

## 2. Razvijanje pravosudnih saveta i kriterijuma i merila za izbor pravosudnih funkcionera

Zarad pravilnog razumevanja suštine izbornog procesa pravosudnih funkcionera, potrebno je imati u vidu odnos između činilaca procesa, različitih grana vlasti, ali i okolnosti u kojima su se razvijale pravne norme koje regulišu ovu oblast, te uticaj međunarodnih standarda. Opremio sam se za hronološki pristup, smatrajući ga prikladnim za širokoobuhvatnu analizu teme.

Tok reforme pravosuđa podelio sam u dve faze (uz napomenu da nam predstoji i treća faza), a tu podelu sam bazirao na razvoju tela koja vrše izbor pravosudnih funkcionera, kao i uslova, kriterijuma i merila za izbor. Prema tome, prva faza (2000-2006. godine) obuhvata period kada je, usled političkih promena, tek počelo uspostavljanje srpskih propisa u skladu sa evropskom regulativom, a druga faza (od 2006. godine do danas) vezana je za period velike reorganizacije pravosuđa, donošenje novog Ustava 2006. godine i opšteg izbora svih sudija iz 2009. godine i traje i danas. U trećoj fazi se očekuje daljnji razvoj normativne pravosudne politike i ta faza je vezana za predstojeću izmenu Ustava u oblasti pravosuđa.

### 2.1. Prva faza – Uspostavljanje pravosudnih saveta

Prvi značajniji reformski koraci u pravosuđu su načinjeni nakon političkih promena u Republici Srbiji i Saveznoj Republici Jugoslaviji 2000. godine, kada svest o nužnosti reforme u oblasti

<sup>1</sup> Čl. 2 st. 1 Zakona o javnom tužilaštvu, *Sl. gl. RS* 116/08, 104/09, 101/10, 78/11, 101/11, 38/12, 121/12, 101/13, 111/14, 117/14, 106/15, 63/16.

pravosuđa dobija na značaju i kada naša država odlučnije kreće u međunarodne integracije<sup>2</sup>. Iz ovog perioda je značajno izdvojiti osnivanje Visokog saveta pravosuđa 2001. godine (koji je konstituisan tek 2004. godine)<sup>3</sup>, kao novog pravosudnog tela u pravnom sistemu Republike Srbije. Ovo telo je bilo nadležno da, između ostalog, predlaže izbor predsednika sudova, sudija, javnih tužilaca i zamenika javnih tužiaca Narodnoj skupštini, koja je vršila izbor.

Uvođenjem Visokog pravosudnog saveta u pravni sistem sledio se trend u zemljama u tranziciji, sa težnjom da se poveća nezavisnost sudova u skladu sa međunarodnim standardima, koji su sadržani između ostalog u Preporuci br. R (94) 12 Komiteta ministara Saveta Evrope<sup>4</sup>, Evropskoj povelji o zakonu za sudije<sup>5</sup> i Preporuci br. Rec (2000) 19 Saveta ministara Saveta Evrope<sup>6</sup>. Međunarodni standardi su nalagali (i nalažu) i potrebu postojanja uslova po kojima se vrši izbor pravosudnih funkcionera. Za razliku od nosilaca političke vlasti (zakonodavne i izvršne), u odnosu na koje nije potrebno postojanje posebnih kvalifikacija za vršenje funkcije, sudije kao nosioci sudske (pravne) vlasti moraju ispunjavati uslove koji se vezuju za formalno obrazovanje (završen pravni fakultet), kao i za određen broj godina iskustva u pravnoj struci, a isto važi i za nosioce javnotužilačke funkcije. Osim uslova, ključni pojam koji se u domenu izbora pravosudnih funkcionera nameće kroz međunarodne standarde jesu kriterijumi, čiju ispunjenost je potrebno ceniti u procesu izbora kandidata. O značaju kriterijuma govori i Preporuka br. R (94) 12 Komiteta ministara Saveta Evrope<sup>7</sup> koja u t. 2.c navodi da sve odluke koje se tiču

<sup>2</sup> Državna zajednica Srbija i Crna Gora je 2003-će ratifikovala Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i postala članica Saveta Evrope.

<sup>3</sup> Zakon o Visokom savetu pravosuđa, *Sl. gl. RS* 63/01. U sastav VSP ulazilo je 5 stalnih članova (predsednik Vrhovnog suda Srbije, Republički javni tužilac, ministar nadležan za pravosuđe, jedan član iz reda advokata koga je birala Advokatska komora Srbije i jedan član koga je birala Narodna skupština) i 8 pozivnih članova od kojih je 6 bilo iz redova sudija i 2 iz reda javnih tužilaca.

<sup>4</sup> Preporuka br. R (94) 12 Komiteta ministara Saveta Evrope zemljama članicama o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija od 13. 10. 1994, t. 2.c: Organ koji donosi odluke o izboru i karijerama sudija trebalo da je nezavistan od vlade i administracije; kako bi se sačuvala sudijska nezavisnost, pravilima bi trebalo osigurati da se, na primer, sudije biraju od strane sudstva. Dostupno na: <http://www.pars.rs/files/Materijali11.pdf>, s. 56, očitavanje: 25. 06. 2017. Kasnije preporuke su išle u istom pravcu, pa se Preporukom br. CM/Rec (2010) 12 o sudijama: nezavisnost, delotvornost i odgovornost od 17. 11. 2010. u t. 26 definiše da su saveti za pravosuđe nezavisna tela koja nastoje da zaštite nezavisnost sudstva i pojedinih sudija i time doprinesu delotvornom funkcionisanju pravosudnog sistema. Dostupno na: <http://www.pars.rs/files/Materijali11.pdf>, s. 59, očitavanje: 25. 06. 2017.

<sup>5</sup> Evropska povelja o zakonu za sudije doneta je na multilateralnom sastanku o Zakonu za sudije, koji je u Evropi organizovan pod okriljem Saveta Evrope 08-10. 07. 1998. Pod t. 1.3 se navodi da se u vezi sa svakom odlukom koja utiče na izbor, zapošljavanje, imenovanje, napredovanje u karijeri ili prestanak funkcije sudije, zakonom predviđa intervencija organa nezavisnog od izvršne i zakonodavne vlasti, od čijeg članstva barem polovinu čine sudije, koje su izabrale njihove kolege, na način koji garantuje najširu predstavljenost sudstva. Takođe u t. 3.1 se navodi da odluku o imenovanju odabranog kandidata ili kandidatkinje na mesto sudije i raspoređivanju u određeni sud donosi nezavisni organ ili se odluka donosi na predlog ili preporuku ovog organa, s njegovom saglasnošću ili na osnovu njegovog mišljenja. Dostupno na: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1766525&Site=COE&direct=true>, očitavanje: 25. 06. 2017.

<sup>6</sup> Preporuka br. Rec (2000) 19 Saveta ministara Saveta Evrope državama članicama o ulozi javnog tužilaštva u krivično-pravnom sistemu, od 06. 10. 2000. u t. 5a preporučuje da država treba da preduzme mere kojima se obezbeđuje da se zapošljavanje, unapređivanje i premeštaj javnih tužilaca vrši u skladu sa poštenim i nepristrasnim postupkom koji sadrži mere obezbeđenja protiv bilo kakvog pristupa kojim se favorizuje interes određenih grupa i kojim se isključuje diskriminacija. Dostupno na: <https://rm.coe.int/16804bfd9>, očitavanje: 25. 06. 2017.

<sup>7</sup> Preporuka CM/Rec(2010)12 Komiteta ministara Saveta Evrope državama članicama o sudijama: nezavisnost, delotvornost, odgovornost od 17. 11. 2010. Dostupno na: <http://www.pars.rs/files/Materijali11.pdf>, s. 59, očitavanje: 25. 06. 2017.

profesionalne karijere sudija treba da se zasnivaju na objektivnim kriterijumima, a izbor i karijera sudija bi trebalo da su zasnovani na rezultatima rada, uzimajući u obzir i kvalifikacije, integritet i efikasnost, dok se u Osnovnim principima Ujedinjenih nacija o nezavisnosti sudstva<sup>8</sup> u t. 10 proklamuje da će lica odabrana da vrše funkciju sudija biti poštena i stručna i imaće odgovarajuće obrazovanje i pravničke kvalifikacije, kao i da će sve metode izbora sudija štiti od neutemeljenog imenovanja, a izbor sudija treba da se obavlja bez diskriminacije.

Sleđenje međunarodnih standarda kroz konkretizovanje kriterijuma i merila njihove ispunjenosti u Republici Srbiji, započeto 2005. godine, i deceniju kasnije ostaje aktuelan korak unapređenja izbora pravosudnih funkcionera.

Visoki savet pravosuđa je 2005. godine doneo Odluku o merilima i kriterijumima za predlaganje kandidata za izbor sudija i predsednika suda. Tadašnji Zakon o sudijama<sup>9</sup> je kao kriterijume predviđao samo stručnost i dostojnost, nalažući da svaki predlog Visokog saveta pravosuđa mora biti obrazložen. Identična normativna rešenja bila su na snazi i za predlaganje kandidata za izbor javnih tužilaca i njihovih zamenika prema tada važećem Zakonu o javnom tužilaštvu<sup>10</sup>. Visok nivo opštosti kriterijuma nije bitnije doprineo transparentijem izboru pravosudnih funkcionera, te se nakon svih reformskih zahvata, ocene o načinu izbora sudije nisu bitnije promenile. Proces izbora sudija nije bio u dovoljnoj meri unapređen. Osim toga, zamerke su se odnosile i na to da nije napravljen otklon od politizacije i nepotizma<sup>11</sup>. Kasnije će pokazati da se slični prigovori mogu istaći i danas.

## 2.2. Druga faza – institucionalno razvijanje pravosudnih saveta, merila i kriterijuma za izbor pravosudnih funkcionera

Drugu fazu, iz vizure autora, obeležilo je nekoliko bitnih momenata koji su naznačeni u podnaslovima ovog teksta, prema svom značaju.

### 2.2.1. Ustav iz 2006. godine

Važan momenat daljnjeg razvoja pravosudnih saveta u pravnom sistemu Republike Srbije bio je donošenje važećeg Ustava Republike Srbije iz 2006. godine<sup>12</sup>, koji je direktno utemeljio Visoki savet sudstva (VSS) i Državno veće tužilaca (DVT). Njime je, Narodnoj skupštini u nadležnost, između ostalog, dato predlaganje kandidata za prvi izbor nosilaca pravosudnih funkcija (sudija i

<sup>8</sup> Osnovni principi UN o nezavisnosti sudstva usvojeni na Sedmom kongresu o sprečavanju kriminala i postupanju sa prestupnicima 1985. i potvrđeni od strane Generalne skupštine. Dostupno na: <http://media.cgo-cce.org/2013/06/15-Osnovna-nacela-nezavisnosti-sudstva.pdf>, očitavanje: 25. 06. 2017.

<sup>9</sup> Čl. 45 Zakon o sudijama, *Sl. gl. RS* 63/2001, 42/2002, 27/2003, 29/2004, 61/2005 i 101/2005.

<sup>10</sup> Čl. 61 Zakona o javnom tužilaštvu, *Sl. gl. RS* 63/01, 42/02, 39/03, 44/04 i 61/05.

<sup>11</sup> Indeks reforme sudstva za Srbiju 2005, American Bar Association, ss. 14 i 19, dostupno na: [https://www.americanbar.org/content/dam/aba/directories/roli/serbia/serbia\\_jri\\_2005\\_serb.authcheckdam.pdf](https://www.americanbar.org/content/dam/aba/directories/roli/serbia/serbia_jri_2005_serb.authcheckdam.pdf), očitavanje: 25. 07. 2017, s. 14: Dosadašnja reforma sudskog sistema u Srbiji još uvek nije savladala mnoge prepreke ka stvaranju nezavisnog, odgovornog i efikasnog sudstva. Postupak izbora sudija je i dalje politizovan, a sudije mogu biti izložene direktnim i indirektnim pritiscima i neprimerenim uticajima u postupku donošenja odluka; s. 19: Iako je Visoki savet pravosuđa dao veću težinu objektivnim kriterijumima za predlaganje i izbor sudija, mnogi smatraju da su predlozi za izbor sudija još uvek rukovođeni političkim uticajem i nepotizmom.

<sup>12</sup> Ustav Republike Srbije, *Sl. gl. RS* 98/06.

zamenika javnih tužilaca), na period od tri godine. Nakon isteka ovog probnog mandata, VSS i DVT vrše izbor za trajno obavljanje funkcije. Ustavotvorac je, dakle, na mesto Visokog saveta pravosuđa postavio dva samostalna i nezavisna organa. Prethodni Ustav iz 1990. godine nije poznavao nikakav pravosudni organ tipa pravosudnog saveta, tako da se „podizanjem“ ova dva pravosudna saveta na ustavni rang, učinio značajan korak ka dubljem utemeljenju nezavisnosti sudija, odnosno samostalnosti javnog tužilaštva, iako su neki autori u deobi Visokog saveta pravosuđa na VSS i DVT videli opasnost za ometanje primene istih ili približno istih stručnih i ličnih standarda u obe profesije<sup>13</sup>.

### 2.2.2. “Opšti reizbor sudija”

Novi Ustav poslužio je kao uvod i osnov za daljnju reformu pravosuđa koja je kulminirala krajem 2009. godine. Reformu u kojoj su promenjeni organizacija i nadležnost sudova, obeležio je i društveno-pravni događaj poznat pod kolokvijalnim nazivom “opšti reizbor sudija”. Upitno je koliko je ovaj termin adekvatan, s obzirom na to da je reč o novom opštem izboru sudija, od kojih je, doduše, većina ranije obavljala sudijsku funkciju, ali u kom procesu je za oko 830 sudija prestala sudijska funkcija. Esencijalni problem opšteg izbora sudija bio je nepostojanje sistema kriterijuma i merila za izbor, što je predstavljao nasleđen i nerešen problem iz rane faze reforme pravosuđa. Stručna javnost je reagovala vrlo burno, kritike su bile ozbiljne i brojne<sup>14</sup>, a kredibilitet tek formirane institucije Visokog saveta sudstva, koji je prema ustavnoj odredbi utemeljen kao nezavisan i samostalan organ koji obezbeđuje i garantuje nezavisnost i samostalnost sudova i sudija, doveden je u pitanje.

### 2.2.3. Daljnji razvoj kriterijuma i merila za izbor

Kada je u pitanju daljnje razvijanje kriterijuma i merila, u ovoj “srednjoj” fazi reforme pravosuđa, važno je istaći da je novi (i još uvek pozitivni) Zakon o sudijama<sup>15</sup>, pored opštih uslova za izbor (državljanstvo RS, opšti uslovi za rad u državnim organima, završen pravni fakultet, položen pravosudni ispit), predviđa kao kriterijume: stručnost, osposobljenost i dostojnost za vršenje sudijske funkcije<sup>16</sup>. Zakon o javnom tužilaštvu<sup>17</sup> je, pored opštih uslova za

<sup>13</sup> V. Rakić-Vodinelić, *Reforma pravosuđa u Srbiji 2008-2012*, Beograd 2012, s. 42, posebno ss. 15 i dalje.

<sup>14</sup> *Ibid.* Autor je dao temeljnu kritičku analizu reforme pravosuđa, posebno reizbora sudija, za koju se implicira da je neustavan, sproveden na netransparentan način, da se time rizikovao princip nezavisnosti pravosuđa, da je reizbor sproveo nepotpun i neadekvatan sastav VSS-a, te da su neki od članova VSS-a bili u sukobu interesa. Takođe, *Ibid.*, s. 60, kritikuje se posebno rad VSS koji je 2009. godine sproveo opšti reizbor sudija u R. Srbiji. Takođe u predgovoru autor Z. Ivošević, s. 8, kritikuje netransparentnost reizbora sudija. O razmerama nezadovoljstva i potresa koji je ovaj reizbor izazvao u srpskom pravosuđu svedoči i podnošenje krivične prijave protiv, između ostalih, bivše predsednice Vrhovnog kasacionog suda (VKS) i VSS Nate Mesarović, bivše ministarke pravde Snežane Malović, kao i protiv članova prvog saziva VSS zbog krivičnog dela zloupotreba službenog položaja, podnete od strane nekoliko sudija najvišeg ranga uključujući predsednika VSS i VKS Dragomira Milojevića, predsednika Apelacionog suda u Novom Sadu Novice Pekovića, sudije VKS Janka Lazarevića i drugih, *Politika*, izdanje od 20. 11. 2014, dostupno na: <http://www.politika.rs/scc/clanak/311313/Prijava-protiv-clanova-VSS-za-kraj-price-o-neuspeljoj-reformi-pravosuda>, očitavanje 25. 06. 2017. Ista krivična prijava je, doduše, ubrzo odbačena *Novosti*, izdanje od 18. 12. 2014, dostupno na: <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:524896-Odbacena-krivicna-prijava-protiv-Malovicke-i-Mesarovicke>, očitavanje: 25. 06. 2017.

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

<sup>16</sup> *Ibid.*, čl. 43.

izbor, predvideo kao kriterijum dostojnost obavljanja javnotužilačke funkcije<sup>18</sup>. Razlika je samo nomotehnička i sastoji se u tome što je Zakon o sudijama ove kriterijume (stručnost, osposobljenost i dostojnost) svrstao u opšte uslove, dok je Zakon o javnom tužilaštvu u opšte uslove svrstao dostojnost, određujući da će DVT prilikom predlaganja kandidata u obzir uzimati i stručnost i osposobljenost<sup>19</sup>. Naravno, zakoni propisuju i potrebno radno iskustvo u pravnoj struci nakon položenog pravosudnog ispita, u zavisnosti od instance za koju kandidat konkuriše, te zabranu diskriminacije. Osim toga, nalaže se da se prilikom izbora i predlaganja za izbor vodi računa o nacionalnom sastavu stanovništva, odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina i poznavanju stručne pravne terminologije na jeziku nacionalne manjine koji je u službenoj upotrebi u sudu. Zakon o sudijama nalaže i da se prilikom prvog izbora pored stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti posebno ceni i vrsta poslova koju je kandidat obavljao nakon položenog pravosudnog ispita. Zakon o sudijama je na uopšten način definisao pojmove stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti, dajući čak i katalog moralnih osobina koje sudija treba da poseduje<sup>20</sup>, zbog čega predstavlja etički kodeks u malom, a slična definicija stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti je kasnije uvedena i u Zakon o javnom tužilaštvu. Oba zakona su prepustila autonomnim organima VSS-u i DVT-u da svojim aktima propisuju daljnje kriterijume i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti, smatrajući da su pravosudni saveti najpozvaniji da dalje razrade i konkretizuju te kriterijume.

Sa današnje distance je upitno koliko su ova pravosudna tela imala integriteta i snage da odgovore takvom izazovu, imajući u vidu nedostatak tradicije postojanja takvih institucija, iz čega je proistekao i nedostatak autoriteta. Takođe, upitno je da li su i do danas ova tela stekla navedene kvalitete koji bi opravdali njihovu samoregulaciju u okviru autonomije koju imaju.

Oba pravosudna saveta su ipak donela podzakonske akte na osnovu ovlašćenja iz zakona kojima su propisivali način utvrđivanja ispunjenosti kriterijuma za predlaganje kandidata za izbor na pravosudne funkcije. Ovde ćemo dati samo kratki osvrt na Odluku o utvrđivanju kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti za izbor sudija i predsednika sudova<sup>21</sup> koja je bila na pravnoj snazi do nedavno (02. decembra 2016. godine). Po ovoj Odluci je sprovedena procedura predlaganja sudija u Republici Srbiji u proteklih 7 godina.

Odlukom je pokušana objektivizacija merila i kriterijuma stručnosti za izbor i to na taj način što su propisana osnovna merila (prosečna ocena na studijama, dužina studiranja, ocena rada) i dopunska merila (akademski naziv i objavljeni stručni radovi), kao i ocena rada, pri čemu je bilo predviđeno da se osnovna merila i ocena rada izražavaju u bodovima. I pored prigovora u

---

<sup>17</sup> Zakon o javnom tužilaštvu, *Sl. gl. RS* 116/08.

<sup>18</sup> *Ibid*, čl. 76.

<sup>19</sup> *Ibid*, čl. 82.

<sup>20</sup> Čl. 45 Zakona o sudijama (bel. 15): Stručnost podrazumeva posedovanje teorijskog i praktičnog znanja potrebnog za obavljanje sudijske funkcije, osposobljenost veštine koje omogućavaju efikasnu primenu specifičnih pravničkih znanja u rešavanju sudskih predmeta, a dostojnost moralne osobine koje sudija treba da poseduje i ponašanje u skladu sa tim osobinama; moralne osobine koje sudija treba da poseduje su: poštenje, savesnost, pravičnost, dostojanstvenost, istrajnost i uzornost, a ponašanje u skladu sa tim osobinama podrazumeva čuvanje ugleda sudije i suda u službi i izvan nje, svest o društvenoj odgovornosti, održavanje nezavisnosti i nepristrasnosti, pouzdanosti i dostojanstva u službi i izvan nje i preuzimanje odgovornosti za unutrašnju organizaciju i pozitivnu sliku o sudstvu u javnosti.

<sup>21</sup> Odluka o utvrđivanju kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti za izbor sudija i predsednika sudova, *Sl. gl. RS* 49/09.

stručnoj javnosti, da proces odabira kandidata nije matematička operacija, te da se mora omogućiti široka diskrecija VSS-u prilikom procene koji kandidat zavređuje da bude predložen za izbor na sudijsku funkciju, rešenja sadržana u navedenoj Odluci su, iako nedovršena (nije bilo predviđeno postojanje rang liste, pravnog leka, obaveze VSS-a da predloži najbolje rangiranog kandidata), ipak su išla u susret jasnim, objektivnim i merljivim kriterijumima, koji jedini mogu biti brana nepotizmu, kronizmu i politizaciji izbora pravosudnih funkcionera. Problem u vezi sa rešenjima iz ove Odluke je u tome što nije postojalo dovoljno volje da se ona primene u praksi, što je ostalo bez pravnih posledica, jer je proces prvog izbora sudija zatvoren u krugu VSS-Narodna skupština. Dakle, zakonske izmene i podzakonska akta jesu postavili temelj za kvalitetniji pristup izboru pravosudnih funkcionera, ali inertna praksa u predlaganju i izboru funkcionera nije prihvatila izmene i pokazala je otpor prema objektivizaciji izbora. Najbolja ilustracija koja govori u prilog zaključku da je ovakvo sistemsko rešenje zakazalo u praksi jeste “opšti reizbor sudija”(v. gore pod 2.2.2, s. 5).

Proces predlaganja i izbora sudija i zamenika javnih tužilaca i danas počiva na normativnim rešenjima sadržanim u Ustavu Republike Srbije iz 2006. godine, Zakonu o sudijama i Zakonu o javnom tužilaštvu iz 2008. godine u materijalnom smislu, s tim što su ovi zakoni izmenjeni u procesnom smislu (u delu kojim je uveden test za ocenu stručnosti i osposobljenosti, a preciziran je i procesni položaj nove kategorije kandidata – korisnika početne obuke za sudije i zamenike javnih tužilaca (u daljem tekstu korisnici početne obuke) Pravosudne akademije. Razvijanje međunarodnih standarda o stručnosti nosilaca pravosudnih funkcija i o obaveznosti njihove obuke uticalo je na proces izbora sudija i zamenika javnih tužilaca u Republici Srbiji, što je imalo svoj odraz u konstituisanju Pravosudne akademije, kao posebnog organa i njenoj institucionalizaciji u pravosudnom sistemu, o kojem će biti reči kasnije.

#### 2.2.4. Značaj prethodne obuke sudija i tužioca u međunarodnim standardima

Međunarodna tela koja su se bavila pravosuđem, intezivirala su ukazivanja na značaj stručnosti nosilaca pravosudnih funkcija, s obzirom na to da su nosioci sudske grane vlasti – sudije profesionalci, za razliku od nosilaca zakonodavne i izvršne vlasti koji to ne moraju biti. Kriterijum profesionalnosti i stručnosti moraju ispunjavati i javni tužioci, odnosno zamenici javnih tužilaca, te se ovi zahtevi odnose i na ovu kategoriju nosilaca pravosudne funkcije. Brojna su međunarodna akta koja potenciraju ulogu obuke u svrhu dostizanja stručnosti i osposobljenosti budućih sudija i nosilaca javnotužilačke funkcije, jer se na taj način obezbeđuje viši nivo zaštite ljudskih prava, uključujući i pravično suđenje, koje uključuje standard razumnog roka, dakle standard efikasnosti, a što se sve može obezbediti adekvatnom obukom pre stupanja na pravosudnu funkciju, kao i daljnjom kontinuiranom obukom.

Tako se u Preporuci R (94) 12 Komiteta ministara Saveta Evrope, u okviru trećeg principa, navodi da radi efikasnijeg rada sudijama treba obezbediti odgovarajuće obuke, kao što je praktična obuka u sudovima, i, tamo gde je to moguće, u drugim državnim organima i telima, kako pre postavljanja, tako i tokom njihove karijere. Takva obuka bi trebalo da je besplatna za sudije i trebalo bi da se naročito tiče novijih zakona i sudske prakse. Gde je to opravdano, obuka bi trebalo da uključi studijska putovanja do evropskih i drugih stranih sudova, kao i drugih

organa vlasti<sup>22</sup>. Slično, u Preporuci Rec (2010)12 Komiteta ministara Saveta Evrope<sup>23</sup> se navodi da bi sudijama trebalo obezbediti teoretsku i praktičnu početnu obuku i praktičnu dopunsku obuku, koju bi u potpunosti finansirala država. Ona bi trebalo da obuhvati ekonomska, socijalna i kulturna pitanja u vezi sa vršenjem sudijskih funkcija, a intenzitet i trajanje takve obuke trebalo bi da se utvrdi imajući u vidu postojeće stručno iskustvo. U Evropskoj povelji o zakonu za sudije<sup>24</sup> se navodi da se zakonom, putem odgovarajuće obuke na teret države, obezbeđuje priprema izabranih kandidata za efikasno obavljanje sudijskih dužnosti, pri čemu pravosudni savet ili sličan organ osigurava odgovarajući kvalitet obrazovnih programa i organizacije koja ih sprovodi, u svetlu zahteva slobodoumnosti, stručnosti i nezavisnosti, koji su vezani za obavljanje sudijske dužnosti. Magna Carta sudija<sup>25</sup> govori u tački 8 da je inicijalna i kontinuirana obuka pravo i obaveza svih sudija, te da će se ona organizovati uz nadzor sudske vlasti. Takođe se ističe da je obuka značajan element očuvanja nezavisnosti sudija, kao i kvaliteta i efikasnosti sudskog sistema. Preporuka (2000) 19 Komiteta ministara Saveta Evrope<sup>26</sup> određuje da je usavršavanje i obaveza i pravo svih javnih tužilaca, te da države treba da preduzmu efikasne mere kojima se obezbeđuje njihova odgovarajuća edukacija i usavršavanje, kako pre tako i nakon njihovog imenovanja.

O značaju obrazovanja i pravničkih kvalifikacija za sudije govore i Osnovni principi nezavisnosti sudstva UN<sup>27</sup>, Bangalorski principi sudijskog ponašanja, koji pretpostavljaju postojanje “centra za obuku” sudija<sup>28</sup>, kao i druge međunarodne preporuke, a to govore i iskustva samih sudija.<sup>29</sup> Iz ovoga se zaključuje da je stručnost sudija i tužilaca važna komponenta u obezbeđivanju efikasnog i delotvornog pravosuđa, te da je obuka sudija i tužilaca, kako početna (pre stupanja na funkciju) tako i kontinuirana, obaveza za državu, a pravo i obaveza za pravosudne funkcionere. Brojnost preporuka i mišljenja međunarodnih tela zapravo govori da je obuka već uspostavljena kao standard u međunarodnopravnom smislu.

### 2.2.5 Obuka sudija i tužilaca: Uspostavljanje Pravosudne akademije

<sup>22</sup> Preporuka R(94)12 (bel. 4), treći princip t. 1.a.

<sup>23</sup> Preporuka CM/Rec(2010)12 (bel. 7), t. 56.

<sup>24</sup> Evropska povelja o zakonu za sudije (bel. 5), t. 2.3.

<sup>25</sup> Magna Carta sudija je Konsultativni savet evropskih sudija (CCJE) doneo 2010.

<sup>26</sup> Preporuka (2000)19, (bel. 6), t. 7.

<sup>27</sup> Osnovni principi nezavisnosti sudstva UN iz 1985 (bel. 8), t. 10.

<sup>28</sup> Bangalorski principi sudijskog ponašanja (2002). Dostupno na: <http://www.pars.rs/files/Materijali11.pdf>, očitavanje: 25. 06. 2017, s. 50, t. 6.3.

<sup>29</sup> S. Gaborjo, Izlaganje Simon Gaborjo, *Obuka sudija i javnih tužilaca u funkciji kvaliteta pravnog sistema*, Beograd 2012, s. (24 i dalje) 30: Ni jedna profesija se ne vrši bez prethodne obuke, čak i ako kandidat na sudijsko-tužilačku funkciju ima neko prethodno profesionalno iskustvo, njegova obuka je neophodna. Sudovanje nije ista profesija kao advokatska, ili kao ona sudskih pomoćnika, pravosudnih činovnika ili kao neka druga pravnička profesija, to je sasvim druga profesija. U vezi sa početkom svoje formalne početne obuke za sudiju: To je bilo buđenje, neophodan temelj da bi se slobodno i nezavisno sprovodila u život ta karijera u službi Pravde i Prava. Ja sam tu početnu obuku doživela kao 'trenutak inicijacije' (s. 28). S. Gabrojo je počasni sudija, nekadašnja predsednica Veća Apelacionog suda u Parizu, ekspert Saveta Evrope, bivša polaznica francuske Nacionalne škole za sudije i tužioce.



U skladu sa međunarodnim preporukama, u Republici Srbiji je osnovana Pravosudna akademija<sup>30</sup> 01. januara 2010. godine, sa ciljem da doprinese profesionalnom, nezavisnom, nepristrasnom i efikasnom obavljanju sudijske i tužilačke funkcije i stručnom i efikasnom obavljanju poslova sudskog i tužilačkog osoblja<sup>31</sup>. Ovakve institucije česte su i u uporednom pravu<sup>32</sup> o čemu će biti reči kasnije.

Akademijom upravlja Upravni odbor Pravosudne akademije čije članove imenuju VSS, DVT i Vlada.<sup>33</sup> Uticaj osnivanja Pravosudne akademije na razvoj procesa prvog izbora sudija i zamenika javnih tužilaca je vrlo velik. Osnovni tekst Zakona o Pravosudnoj akademiji sadržao je u članu 40. odredbe prema kojima je: „po završenoj početnoj obuci korisnik bio dužan da konkuriše na mesta sudije prekršajnog ili osnovnog suda, odnosno zamenika osnovnog javnog tužioca. VSS, odnosno DVT bili su dužni da prilikom predlaganja kandidata u navedene organe predlože kandidata koji je završio početnu obuku u Akademiji, prema uspehu ostvarenom na početnoj obuci. Tek u slučaju da među prijavljenim kandidatima nema onih sa završenom početnom obukom, VSS i DVT su mogli da za izbor predlože kandidata koji ispunjava opšte uslove za izbor“.

Zakonska rešenja sadržana u Zakonu o Pravosudnoj akademiji predviđaju koordinaciju između VSS i DVT i Pravosudne akademije i to kroz učešće lica imenovanih od strane VSS i DVT u upravljanju Pravosudnom akademijom<sup>34</sup>, kroz utvrđivanje sadržine programa obuke na Pravosudnoj akademiji od strane VSS i DVT<sup>35</sup> i odlučivanju ovih organa o broju korisnika početne obuke koje Pravosudna akademija može svake godine da upiše<sup>36</sup>. Ova koordinacija je vrlo važna jer omogućava nezavisnim organima ovlašćenim za izbor sudija i tužilaca odlučivanje o ključnim pitanjima obuke budućih pravosudnih funkcionera, kao i odlučivanje o pitanjima iz svih aspekta rada Pravosudne akademije.

U skladu sa ranije iznetim međunarodnim standardima, obuka sudija i tužilaca na Akademiji je organizovana u dva oblika: 1. kao početna<sup>37</sup> (prethodna, pre stupanja na pravosudnu funkciju) i kao stalna obuka<sup>38</sup> (obuka pravosudnih funkcionera). Korisnici početne obuke su lica koja su po položenom prijemnom ispitu primljena u Akademiju, s tim što je uslov za pristupanje prijemnom ispitu prethodno položen pravosudni ispit (koji podrazumeva prethodno iskustvo u pravnoj

<sup>30</sup> Koreni Pravosudne akademije potiču od Pravosudnog centara za obuku i stručno usavršavanje sudija i tužilaca (Pravosudni cenar) su Ministarstva pravde i Društva sudija Srbije osnovali u decembru 2001. radi unapređenja stručnosti i efikasnosti sudija, tužilaca i drugih zaposlenih u pravosuđu. Međutim, Pravosudni centar nije imao status i značaj koji je 2010. dobila Pravosudna akademija.

<sup>31</sup> Čl. 2 Zakona o Pravosudnoj akademiji, *Sl. gl. RS* 104/09.

<sup>32</sup> Uporednopravnu analizu o pravosudnim akademijama v. M. Debeljački, Uloga pravosudne akademije u izboru sudija i javnih tužilaca u državama u okruženju, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, Beograd 2/2015. Dostupno na: <http://ojs.ius.bg.ac.rs/index.php/anali/article/view/89/258>, očitavanje: 25. 06. 2017.

<sup>33</sup> Sastav Upravnog odbora Pravosudne akademije: četiri člana imenuje Visoki savet sudstva iz reda sudija, od kojih dva imenuje na predlog udruženja sudija; dva člana koje imenuje Državno veće tužilaca iz reda tužilaca, od kojih jednog imenuje na predlog udruženja tužilaca; i tri člana koje imenuje Vlada, od kojih je jedan državni sekretar u ministarstvu nadležnom za pravosuđe zadužen za stručno usavršavanje zaposlenih u pravosuđu, a jedan iz reda zaposlenih u Akademiji, kako je predviđeno čl. 7 st. 2 Zakona o Pravosudnoj akademiji (bel. 31).

<sup>34</sup> *Ibid.*, čl. 7.

<sup>35</sup> *Ibid.*, čl. 35 st. 2.

<sup>36</sup> *Ibid.*, čl. 26.

<sup>37</sup> Čl. 25 Zakona o Pravosudnoj akademiji, *Sl. gl. RS* 104/09, 23/14, 106/15.

<sup>38</sup> *Ibid.*, čl. 41.

struci)<sup>39</sup>. Obuka po programu koji utvrđuju VSS i DVT traje 2 godine i obuhvata primenu materijalnih i procesnih zakona, sudsku i tužilačku praksu, standarde sudijske i tužilačke etike, međunarodne pravne standarde, unutrašnju organizaciju rada sudova i tužilaštva, naučne i stručne radove u oblasti domaćeg i međunarodnog prava, kao i veštine sudskog i tužilačkog posla<sup>40</sup>. Obuka se završava se polaganjem završnog ispita. U toku obuke mišljenje o kandidatu daje najmanje 14 nosilaca pravosudnih funkcija. Dužina trajanja obuke je regulisana na uopšten način i jednaka je za sve korisnike početne obuke. De lege ferenda, treba razmotriti uvođenje individualnog pristupa obuci svakog korisnika početne obuke, koje bi bilo prilagođeno njegovom prethodnom radnom iskustvu, a što bi uticalo i na dužinu trajanja obuke.

Po završetku osnovne obuke svršeni korisnici nastavljaju svoj praktičan rad u sudovima i tužilaštvima različitog ranga do izbora na pravosudnu funkciju, tako da postoje lica koja su u statusu korisnika početne obuke već 6 godina. Okolnost da postoje u velikom broju svršeni korisnici Pravosudne akademije koji nisu izabrani za nosioce pravosudnih funkcija, te su stoga u formalnopravnom smislu na dopusnoj obuci na Pravosudnoj akademiji ne doprinosi razvoju Pravosudne akademije, niti njenom ugledu. Zapravo postojanje svršenih korisnika početne obuke, koji su i dalje u ovom statusu već 6 godina, ukazuje na sistemsko nefunkcionisanje izbora sudija i zamenika javnih tužilaca po novouvedenom sistemu i o nedostatku konsenzusa na nivou državnih organa koji još uvek nisu ponudili funkcionalno rešenje statusnog pitanja ove kategorije lica. Pravna neizvesnost u tom pogledu je jasna i može se sažeti u pitanju – da li će lica koja su završila državnu obuku za sudije i tužioce biti izabrana na ove funkcije i kada? Za sad, u normativnopravnom, nitu u društvenopolitičkom smislu, odgovora nema.

#### 2.2.6. Odluka Ustavnog suda Republike Srbije od 06. februara 2014. godine

U praksi samo je 19 svršenih korisnika početne obuke izabrano na pravosudne funkcije u skladu sa navedenim odredbama u 2013. godini<sup>41</sup>, pre nego što su one Odlukom Ustavnog suda od 06. februara 2014. godine<sup>42</sup> kasirane. Ustavni sud Srbije je izneo mišljenje da je propisivanje uslova za izbor na sudijsku, odnosno javnotužilačku funkciju predmet zakona koji na sistemski način uređuju ta pitanja, dakle - Zakona o sudijama i Zakona o javnim tužilaštvima, a ne tzv. "organizacionog propisa" (Zakona o Pravosudnoj akademiji). Stoga je, između ostalog, našao da se osporenim odredbama krši načelo jednakosti građana koji se nalaze u istoj pravnoj situaciji (ispunjavaju Zakonom o sudijama ili Zakonom o javnom tužilaštvu propisane uslove za izbor), povređuje Ustavom zajemčeno pravo na stupanje na javne funkcije pod jednakim uslovima, kao i da se ovim odredbama ograničava Ustavom utvrđena nadležnost VSS i DVT. U iznetom

<sup>39</sup> Uslovi za prijem na početnu obuku su regulisani čl. 28 Zakona o Pravosudnoj akademiji (bel. 33) i to su položen pravosudni ispit, ispunjavanje opštih uslova za rad u državnim organima i položen prijemni ispit za početnu obuku, pri čemu položen pravosudni ispit podrazumeva da je kandidat pre polaganja tog ispita ima iskustvo u pravnoj struci od minimum 2 g.

<sup>40</sup> Program početne obuke je definisan odredbom čl. 35 st. 1 Zakona o Pravosudnoj akademiji (bel. 31).

<sup>41</sup> Na sednici Visokog saveta sudstva 21. 05. 2013. i 28. 05. 2013. predloženo je 14 korisnika prve generacije početne obuke Pravosudne akademije za funkciju sudije Narodnoj skupštini, dostupno na: <http://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/SednicaVSS-21-05-2013-zakljucci.pdf> i <http://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/SednicaVSS-28-05-2013-zakljucci.pdf>, očitavanje: 25. 6. 2017, koji su izabrani na funkciju sudija na sednici Narodne skupštine 25. 07. 2013. na kojoj je izabrano i 5 polaznika prve generacije početne obuke na funkciju zamenika javnih tužilaca.

<sup>42</sup> Odluka Ustavnog suda br. Iuz-497/2011, *Sl. gl. RS* 32/14.

mišljenju Ustavni sud je istakao da ne osporava da stručna obuka pravosudnih kadrova doprinosi podizanju kvaliteta u obavljanju ovih funkcija i da treba da bude adekvatno vrednovana. Dakle, Odluku ne treba tumačiti kao prepreku uspostavljanju obaveznosti obuke pravosudnih funkcionera pre stupanja na pravosudnu funkciju, već kao nomotehničku kritiku. U tom smislu, zakonodavac i ustavotvorac bi trebao izmenom sistemskih izvora prava (a ne “organizacionog propisa”) u domenu izbora pravosudnih funkcionera (Ustava, Zakona o sudijama i Zakona o javnom tužilaštvu) propisati pohađanje obuke kao neophodan uslov za stupanje na funkciju i to povezoao sa merilom ispunjenosti kriterijuma stručnosti, na čemu se insistira u međunarodnim preporukama i mišljenjima.

Posledice Odluke Ustavnog suda su znatne. Nakon nastupanja njenog pravnog dejstva, sve do danas, nastavljeno je sa izborom nosilaca pravosudnih funkcija bez suštinski objektivnih, jasnih i merljivih kriterijuma. Takvo stanje se zadržalo i danas, a završena početna obuka na Pravosudnoj akademiji trenutno gotovo da nema faktički uticaj na izbor na funkciju.

Važno je istaći da je odlučivanju Ustavnog suda prethodila inicijativa za ocenu ustavnosti koju su podneli predstavnici sudijskih i tužilačkih pomoćnika, zato što su u institucionalizaciji Pravosudne akademije i njenom uticaju na način izbora sudija i zamenika javnih tužilaca videli problematičan diskontinuitet u odnosu na dotadašnju praksu izbora. Jedan od argumenata koji je isticalo i drugo strukovno udruženje (Društvo sudija Srbije) jeste da je Republici Srbiji svojstven tzv. mentorski sistem početne obuke za sudije i tužioce, pri čemu se pravi distinkcija između ovog modela i druga dva – anglosaksonskog i modela pravosudnih akademija<sup>43</sup>.

Ne mogu se složiti sa ovakvom podelom, posebno ne sa kvalifikacijom načina početne obuke za sudije i tužioce u Republici Srbiji pre konstituisanja Pravosudne akademije kao mentorskog. Organizovana početna obuka za sudije i tužioce pre stupanja na funkciju u Srbiji pre 2010. godine i upisa prve generacije korisnika početne Pravosudne akademije nije vršena. Pravosudni funkcioneri su najčešće birani iz redova sudijskih i tužilačkih pomoćnika, a praktično pravničko znanje nisu sticali na organizovan način sa ciljem da ga upotrebe u obavljanju funkcije. Takav pristup je započet tek delovanjem Pravosudne akademije. Osim toga, uloga mentora u početnoj obuci sudija i tužilaca na Pravosudnoj akademiji je ključna. Mentori (sudije i tužioc) svakodnevno prate obuku polaznika Pravosudne akademije, te ukupno 14 nosilaca pravosudne funkcije daje svoje ocene i pisano mišljenje o svakom kandidatu pre završetka početne obuke, zbog čega upravo obuka na Pravosudnoj akademiji može poneti atribut mentorska. Takođe se u polemici navodi da je izborom korisnika početne obuke Pravosudne akademije na pravosudne funkcije oko 2.000 sudijskih i tužilačkih pomoćnika lišeno prilike da bude izabrano za sudije i tužioce, za šta se okrivljuje Pravosudna akademija čijim je uvođenjem njihov status postao neregulisan<sup>44</sup>. Navedena teza je neodrživa, najpre zbog toga što su korisnici početne obuke najčešće sudijski i tužilački pomoćnici koji su uspeli da polože prijemni ispit na Pravosudnoj akademiji, a potom i zbog toga što polazi od hipoteze da bi 2.000 sudijskih i tužilačkih pomoćnika imalo priliku da bude izabrano na pravosudne funkcije, iako na godišnjem nivou manje od 100 lica bude izabrano na pravosudne funkcije. Stoga je “pobuna” protiv Pravosudne akademije “pravni ludizam”, koji nema svoje utemeljenje u povredi bilo čijeg prava, ali ukazuje

<sup>43</sup> R. Pavešković/D. Boljević, Uvodna reč, *Obuka sudija i javnih tužilaca u funkciji kvaliteta pravnog sistema*, Beograd 2012, s. 8.

<sup>44</sup> *Ibid.*, s. 6.

na društvene otpore pravosudnoj reformi te predstavlja izazov sa aspekta vođenja pravosudne politike.

Među mogućim rešenjima problema prvog izbora na pravosudnu funkciju je ideja tranzicionog perioda, u kome bi se uvažili interesi sudijskih i tužilačkih pomoćnika da ne prolaze selekciju Pravosudne akademije prilikom izbora na pravosudnu funkciju, ali na kraju kog perioda bi se završena početna obuka na Pravosudnoj akademiji uvrstila u uslov za izbor na funkciju i time okončala reforma. Iako formalno-pravno nevidljiv, tranzicioni period je otpočeo donošenjem Zakona o Pravosudnoj akademiji 2009. godine i traje i danas, čemu je doprinela i Odluka Ustavnog suda od 06. februara 2014. godine. Zarad pravne sigurnosti i izvesnosti, valjalo bi zakonskim izmenama ograničiti tranzicioni period, koji bi najduže mogao da traje do najavljenih izmena Ustava Republike Srbije, o čemu se izlaže u zaključku ovog rada.

### 2.2.7. Poslednje izmene Zakona o sudijama i Zakona o javnom tužilaštvu

Nakon odluke Ustavnog suda, usledile su izmene Zakona o sudijama (član 45a) i Zakona o javnom tužilaštvu (član 77a)<sup>45</sup>, kojima je određeno da se stručnost i osposobljenost kandidata za pravosudnu funkciju koji se prvi put bira proverava na ispitu koji organizuju VSS, odnosno DVT. VSS i DVT zasebno propisuju program i način polaganja ispita na kome se ocenjuje stručnost i osposobljenost kandidata. Na ispitu se uspeh izražava ocenama od 1 do 5. Kandidat za sudiju koji se prvi put bira na sudijsku funkciju u osnovnom ili prekršajnom sudu, kao i kandidat za zamenika javnog tužioca koji se prvi put bira na funkciju u osnovnom javnom tužilaštvu koji je završio početnu obuku na Pravosudnoj akademiji nije dužan da polaže ispit koji organizuje VSS, odnosno DVT, već se njemu kao merilo stručnosti i osposobljenosti uzima završna ocena na početnoj obuci na Pravosudnoj akademiji.

Osnovom slova zakona, može se zaključiti da zakonodavac polazi od neoborive presumpcije stručnosti i osposobljenosti svršenih polaznika Pravosudne akademije, izražene u onoj meri u kojoj je to ocenjeno od strane sudija i tužilaca – mentora i članova ispitne komisije Pravosudne akademije. Kako su svršeni korisnici Pravosudne akademije pohađali program početne obuke za sudije i tužioce utvrđen od strane VSS i DVT, te kako većinu članova organa koji upravlja Pravosudnom akademijom - Upravnog odbora Pravosudne akademije čine lica imenovana od strane VSS i DVT<sup>46</sup>, onda je ovakav pristup zakonodavca opravdan. S druge strane, postojeći kriterijumi (stručnost, osposobljenost i dostojnost) u odnosu na dve kategorije kandidata – svršene korisnike Pravosudne akademije i ostala lica koja ispunjavaju opšte uslove za izbor nije cenjena korišćenjem istih merila, što jeste problematično i posledica je pristupa zakonodavca u kome je pokušano implementiranje novog koncepta izbora pravosudnih funkcionera koji se temelji na Pravosudnoj akademiji, uz istovremeno očuvanje ranijih uslova za izbor. Stoga je postojeće rešenje neodrživo i pravno-konceptualno nedovršeno.

Početak stupanja na pravnu snagu izmena Zakona o sudijama i Zakona o javnom tužilaštvu (01. septembar 2016. godine) obeležen je nepoštovanjem završnih odredaba zakona, po kojima su pre stupanja na snagu, VSS i DVT bili dužni da propišu program i način polaganja ispita na kojima se ocenjuje stručnost i osposobljenost kandidata. Štaviše, VSS je raspisao dva oglasa za izbor na

<sup>45</sup> Izmene ovih zakona su objavljene u *Sl. gl. RS* 106/15 od 21. 12. 2015, a primenjuju se od 01. 09. 2016.

<sup>46</sup> Bel. 31 i 33.

ukupno 58 sudijskih mesta u Republici Srbiji nakon stupanja na snagu zakonskih izmena<sup>47</sup>, ali je postupak sprovodio zanemarujući zakonske odredbe. Naime, imao je intenciju da postupak izbora sudija, odnosno predlaganja Narodnoj skupštini RS kandidata za prvi izbor, sprovede bez ikakvog testiranja. U pitanju je bila obziljna nepravilnost u radu, koja je po oceni Zaštitnika građana (ombudsmana) izazvala osnovano nepoverenje u rad tog organa kod opšte i stručne javnosti, kako je ocenjeno u Godišnjem izveštaju Zaštitnika građana za 2016. godinu<sup>48</sup>.

U pomenutom Izveštaju se navodi da objavljivanje oglasa za izbor sudija, u situaciji kada još uvek nisu bili doneti odgovarajući pravilnici, opravdano dovode u sumnju motivi kojima se VSS rukovodio prilikom objavljivanja oglasa, kao i uspešno sprovođenje konkursne procedure. Zaštitnik građana je ukazao VSS-u na neophodnost ažurnog postupanja i poštovanje propisane procedure u postupku za izbor sudija i napomenu da arbitrarnost i proizvoljnost ne smeju naći mesto ni u jednoj fazi izbornog postupka. Istakao je da, ukoliko sam postupak izbora sudija prati sumnja u nezakonitost, nepravilnost ili rukovođenje kriterijumima i merilima koja ne nalaze utemeljenje u važećim propisima, posledice mogu biti dalekosežne i dodatno negativno uticati i na ovako nisko poverenje građana u sudove. Nakon pritiska javnosti, konkretno, Alumni kluba Pravosudne akademije, VSS je doneo odluku od 15. novembra 2016. godine kojom je poništio sporne oglase<sup>49</sup>.

Uz sve navedene zadržke, u pogledu razvijanja objektivnosti u izbornom procesu, veliki novum u pravnom sistemu predstavlja uvođenje obaveze testiranja kandidata, čime se obezbeđuje merljivost kriterijuma, naspram njihove paušalne ocene, koja je dominirala prethodno.

#### 2.2.8. Novi pravilnici o prvom izboru i Rešenje Ustavnog suda od 19. jula 2017. godine

Podzakonski akt kojim je VSS propisao program i način polaganja ispita na kojima se ocenjuje stručnost i osposobljenost kandidata- *Pravilnik o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata za sudiju koji se prvi put bira*<sup>50</sup> donet je, uz zakašnjenje od sedam meseci, na sednici VSS 15. novembra 2016. godine.

Pravilnik je glavni izvor pozitivnog materijalnog prava u izbornom procesu sudija i kao takav zahtevao je temeljnu javnu raspravu koja je izostala, pa čak i predstavnici stručnih udruženja nisu bili upoznati sa konačnim Predlogom pravilnika pre njegovog usvajanja, niti je stručna javnost pozvana da se o njemu izjasni. U pitanju je proces od velikog značaja za pravosuđe koji u demokratskom društvu mora biti inkluzivan i pored toga što obaveza javne rasprave nije konstituisana u nekom opštem aktu.

Posledice izostanka učešća javnosti su vidljive. Pojedina rešenja Pravilnika su u direktnoj suprotnosti sa izričitim odredbama Zakona o sudijama. Tako, Zakon o sudijama u članu 45a

<sup>47</sup> Oglasi su objavljeni u *Sl. gl. RS* 74/16 od 02. 09. 2016. i *Sl. gl. RS* 75/16 od 07. 09. 2016.

<sup>48</sup> Godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2016, s. 12. Dostupno na: <http://www.ombudsman.rs/attachments/article/5191/Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202016.%20godinu.pdf>, očitavanje: 25. 06. 2017.

<sup>49</sup> Odluka VSS br. 111-00-2353/2016-01 od 15. 11. 2016. Dostupno na: [http://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/Odluka%20VSS%20o%20ponistenju%20oglasa\\_0.pdf](http://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/Odluka%20VSS%20o%20ponistenju%20oglasa_0.pdf), očitavanje: 25. 06. 2017.

<sup>50</sup> Pravilnik o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata za sudiju koji se prvi put bira, *Sl. gl. RS* 94/16 od 24. 11. 2016.

predviđa da se ocena stručnosti i osposobljenosti može kretati u rasponu od 1-5, a Pravilnik pored te ocene u rasponu od 1-5 (kojom se ocenjuje pisani test) predviđa još jednu ocenu od 1-5 kojom se ocenjuju odgovori kandidata na pitanja na razgovoru sa kandidatom, iako ne postoji nikakv osnov za dodatno ocenjivanje kandidata. Time se odredbama Pravilnika izašlo iz zakonskog okvira po kome VSS i DVT cene samo stručnost i osposobljenost kandidata. U pogledu kandidata svršenih polaznika Pravosudne akademije postoji nebororiva zakonska presumpcija stručnosti i osposobljenosti ovih kandidata u onoj meri u kojoj im je ocena (takode od 1-5) utvrđena na Pravosudnoj akademiji i ne može im se ponovo utvrđivati, osim ukoliko sami kandidati na to ne pristanu. I pored toga, Pravilnik nalaže da se i kandidati svršeni polaznici Pravosudne akademije ponovo ocenjuju na ovom razgovoru na kome im se postavljaju pitanja iz oblasti stručnosti (poznavanje Etičkog kodeksa). Niz manjkavosti Pravilnika se nastavlja time što Pravilnik, bez zakonskog osnova, pored kriterijuma stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti, uvodi i dodatne kriterijume upravo propisivanjem odredi o razgovoru sa kandidatima, gde se ocenjuju kriterijumi “motivisanost kandidata za rad u sudstvu”, “komunikativnost i sposobnost predstavljanja”, pri čemu se ne određuju merila za njihovu ocenu, što je i razumljivo, jer su u pitanju subjektivni i nemerljivi kriterijumi.

Kada je u pitanju pisani test za ocenu stručnosti i osposobljenosti, upitna je njegova adekvatnost, te nisu opravdana očekivanja da se testom izmeri stručnost kandidata. Naime, sva se pitanja unapred, pre datuma polaganja, javno objave na Internet stranici VSS-a, kao što predviđa Pravilnik a sam test sadrži vrlo ograničen broj pitanja (npr. za kandidata za sudije Upravnog suda samo 129 pitanja, a za osnovni i prekršajni samo 569, kako je naknadno određeno). Ovakva rešenja u Pravilniku nisu adekvatna posebno ako se ima u vidu da se ni za jedan drugi ispit iz oblasti prava pitanja javno ne objavljuju (uključujući pravosudni ispit, ispit za upis na Pravosudnu akademiju, ispit za javne izvršitelje, ispit za javne beležnike, ispit za javne tužioce, advokatski ispit). Manjakovost postoji i u izostavljanju propisivanja odredbe po kojoj bi se sačinjavala rang lista najuspešnijih kandidata, kao i odredbe po kojoj bi VSS bio vezan predlaganjem za izbor na mesto sudije onih kandidata koji su najuspešniji u postupku.

Na posletku, ključna je odredba koja predviđa da ocena stručnosti i osposobljenosti važi neograničeno. Takvim rešenjem zapravo se vrši trajno izjednačavanje svih svršenih polaznika Pravosudne akademije sa licima koja polože spomenuti pisani test sumnjivog kvaliteta, po mišljenju autora. Rešenje je problematično kako pravno-dogmatski, jer se jednim podzakonskim aktom menja sistemsko zakonsko rešenje, tako i vrednosno, jer se dovodi u pitanje cilj i smisao obuke na Pravosudnoj akademiji. Ocenjujem da je Pravilnik koji je doneo VSS u osnovi nezakonit, a konačnu odluku doneće Ustavni sud, koji odlučuje o inicijativi za ocenu njegove zakonitosti podnetoj ubrzo po stupanju na snagu Pravilnika<sup>51</sup>.

Podzakonski akt DVT-a, donet u primeni člana 77a Zakona o javnom tužilaštvu, je *Pravilnik o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata u postupku predlaganja zamenika javnog tužioca koji se prvi put bira*<sup>52</sup>. Prigovori njegovoj zakonitosti i celishodnosti su delimično analogni Pravilniku donetom od strane VSS. Takođe je donet uz značajno kašnjenje i tek nakon stupanja na snagu člana 77a Zakona o javnom tužilaštvu, s tim što

<sup>51</sup> Inicijativu su podneli Alumni klub Pravosudne akademije i Udruženje za zaštitu ustavnosti i zakonitosti i ista je zavedena u Ustavnom sudu pod brojem IUo 285/16.

<sup>52</sup> Pravilnik o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata u postupku predlaganja zamenika javnog tužioca koji se prvi put bira, *Sl. gl. RS* 80/16 od 30. 09. 2016.

je organizovana javna rasprava u više gradova u Republici Srbiji. Međutim, osnovani prigovori sa ovih rasprava nisu uvažavani. Ispit za proveru stručnosti i osposobljenosti se sastoji od testa i izrade optužnog akta i ocenjuje se ocenom od 1-5. Međutim, nakon ovog procesa, sprovodi se postupak “prehodnog rangiranja” kandidata, koji je obavezan kako za kandidate svršene polaznike Pravosudne akademije, tako i za ostale kandidate, kojima je takođe prethodno utvrđena ocena stručnosti i osposobljenosti. U postupku prethodnog rangiranja obavlja se usmeni razgovor sa kandidatom gde se provrava veština komunikacije, umešnost obrazlaganja pravnih stavova, poznavanje Zakona o javnom tužilaštvu, Pravilnika o upravi u javnim tužilaštvima i Etičkog kodeksa javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, te se kandidat, uz cenjnje dodatnih kriterijuma, među kojima su i “doprinos vladavini prava”, ocenjuje ocenom od 1-3, te se ova ocena razgovora zbira sa ocenom sa ispita, nakon čega se formira rang lista. I u ovakvoj regulativi je očigledno nezakonito propisivanje postupka prethodnog rangiranja, suštinski ponovno ocenjivanje stručnosti i osposobljenosti kandidata svršenih polaznika Pravosudne akademije, uprkos zakonskoj pesumpciji njihove stručnosti i osposobljenosti, kao i pored zakonski propisanog raspona ocene od 1-5, uvođenje raspona od 1-8. Uz to, Pravilnik ne sadrži odredbu koja bi obavezivala DVT da za obavljanje funkcije zamenika javnog tužioca predloži najbolje rangiranog kandidata. Ovo su razlozi koji ukazuju na nezakonitost Pravilnika na koju je ukazano Ustavnom sudu u inicijativi za ocenu zakonitosti<sup>53</sup>.

Ustavni sud je po navedenoj inicijativi doneo rešenje<sup>54</sup>, 19. jula 2017. godine, kojim je pokrenuo postupak za utvrđivanje nezakonitosti navedenog Pravilnika DVT i obustavio izvršenje pojedinačnog akta ili radnje preduzete na osnovu Pravilnika. Pokretanje ovog postupka, uz donošenje mere obustave izvršenja ima prvorazredni značaj i to ne samo za javnotužičaku organizaciju, već i za celo pravosuđe. Odlukom Ustavnog suda onemogućno je sprovođenje prvog izbora u odnosu na zamenike javnih tužilaca. Istovremeno su u stručnoj javnosti porasla očekivanja da će identičnu odluku Ustavni sud doneti i po inicijativi za ocenu zakonitosti Pravilnika VSS, jer obe inicijative polaze od vrlo slične pravne argumentacije, čime bi bilo dovedeno u pitanje i sprovođenje izbora sudija u Republici Srbiji. Ovako značajne posledice potvrđuju tezu autora da je pitanje prvog izbora sudija i zamenika javnih tužilaca tema od izuzetnog značaja za funkcionisanje pravosuđa kojoj sa hitnoću moraju pristupiti svi akteri uključeni u proces reforme pravosuđa.

### *2.3. Treća faza - Buduća reforma pravosudnih saveta i konkretizacija kriterijuma i merila za izbor pravosudnih funkcionera*

Treća faza reforme pravosuđa, u smislu razvoja pravosudnih saveta i uslova, kriterijuma i merila za izbor pravosudnih funkcionera tek se očekuje. U toku su javne debate u vezi sa promenom važećeg Ustava Repbulike Srbije u oblasti pravosuđa, s obzirom na to da promena Ustava predstavlja i obavezu Republike Srbije koju je Vlada RS namerena da sprovede u okviru evropskih integracija, kako to proilazi iz Akcionog plana za Poglavlje 23 (pravosuđe i osnovna prava). Sudeći po dosadašnjem toku pravosudnih reformi u ovoj oblasti, ne može se predvideti

<sup>53</sup> Inicijativu su podneli Alumni klub Pravosudne akademije i Udruženje za zaštitu ustavnosti i zakonitosti i ista je zavedena u Ustavnom sudu pod brojem IUo 254/16.

<sup>54</sup> Rešenje Ustavnog suda br. IUo 254/2016 od 20. 07. 2017. doneto na sednici Velikog veća 19. 07. 2017. Dostupno na: <http://www.alumni-pars.rs/wp-content/uploads/2017/07/Odluka-Ustanog-suda-DVT.pdf>, očitavanje: 25. 07. 2017.

kako će se treća faza odvijati. Zainteresovani akteri ovog procesa su imali priliku da predlože svoje ideje vezane za izmene Ustava u oblasti pravosuđa i tokom narednog perioda će biti organizovano nekoliko okruglih stolova na kojima će se voditi raspave. Izmene Ustava će biti prilika za konačno uređnje pitanja sastava pravosudnih saveta i polazna osnova za konkretizaciju kriterijuma i merila za izbor pravosudnih funkcionera i ona se ne sme opustiti.

Izmene Ustava mogu rešiti i pitanje položaja i uloge Pravosudne akademije u pravnom sistemu i njenog značaja u izboru nosilaca pravosudnih funkcija kroz određivanja završene početne obuke na Pravosudnoj akademiji kao uslova za izbor na pravosudnu funkciju, kao i važno pitanje pravnog leka na odluku o izboru u odnosu na sve neizabrane kandidate. Takav pristup u najvišem pravnom aktu bi mogao da reši Gordijev čvor prvog izbora na pravosudnu funkciju, a u zaključcima rada su detaljnije iznete smernice u pravcu konačne izgradnje pravnog sistema u ovoj oblasti.

### 3. Reforma sistema izbora – ostvarivanje ciljeva i aktuelni odraz u praksi

Glavni pravci reforme sistema izbora pravosudnih funkcionera sadržani su u relevantnim odredbama Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013-2018. godine (NSRP)<sup>55</sup>, Akcionom planu za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013-2018. godine<sup>56</sup>, kao i u Akcionom planu za Poglavlje 23, donetom u procesu evropskih integracija Republike Srbije.

NSRP predviđa da se reforma pravosudnog sistema zasniva na pet ključnih načela, među kojima je i stručnost. Ističe se da je cilj stvoriti pravosudni sistem u kome se na sveobuhvatan/organizovan način sprovodi stručno usavršavanje i obuka, stiču i usavršavaju teorijska i praktična znanja i veštine od strane nosilaca pravosudnih funkcija, te sprovodi obuka sudijskih i tužilačkih pomoćnika i pripravnika. Među ključnim akterima reforme navodi se Pravosudna akademija. Takođe se kao opredeljenje navode izvesna rešenja koja zahtevaju promenu Ustava, a među njima su: isključenje Narodne skupštine iz procesa izbora predsednika sudova, sudija, javnih tužilaca/zamenika javnih tužilaca, kao i članova Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca; promene sastava Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca u pravcu isključenja predstavnika zakonodavne i izvršne vlasti iz članstva u ovim telima; predviđanja Pravosudne akademije kao obaveznog uslova za prvi izbor na sudijsku i tužilačku funkciju, a za period pre izmene Ustava predviđene su izvesne izmene normativnog okvira kao prelaznog rešenja. U odnosu na pravila, postupke, kao i kriterijume za izbor, unapređenje, utvrđivanje disciplinske odgovornosti i razrešenje sudija i javnih tužilaca, navodi se da moraju biti transparentni i objektivni i sadržati samo minimalna diskreciona ovlašćenja, a posebno se ističe, da je od toga još važnija njihova propisna i transparentna primena. Ističe se i da je potrebno izmeniti kriterijume za izbor nosilaca pravosudnih funkcija kako bi se implementirale odredbe Zakona o Pravosudnoj akademiji (ovo treba čitati u svetlu činjenice da u trenutku usvajanja NSRP, Zakon o Pravosudnoj akademiji je predviđao da svršeni polaznici imaju prednost u izboru). U NSRP je takođe jasno uočena potreba za jasnim, objektiviziranim kriterijumima za izbor i vrednovanje rada sudija i javnih tužilaca i njihova pouzdana merila, a

<sup>55</sup> Nacionalna strategija reforme pravosuđa za period 2013-2018, *Sl. gl. RS* 57/13.

<sup>56</sup> Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013-2018, *Sl. gl. RS* 71/13, 55/14.



kao jedan od ciljeva unapređenje početne obuke na Pravosudnoj akademiji i povećanje njenog značaja prilikom prvog izbora za nosioce pravosudnih funkcija do uspostavljanja Pravosudne akademije kao obaveznog uslova za prvi izbor nosilaca pravosudnih funkcija.

Akcionim planom za Poglavlje 23 se određuju planirani rokovi za realizaciju postavljenih ciljeva i on je komplementaran sa NSRP. Sa aspekta autora je posebno značajna smernica 1.1 u okviru koje se postavljaju rokovi vezani za izmenu Ustava u oblasti pravosuđa kojom bi bila obuhvaćena reforma sistema izbora sudija, koja uključuje izmene u načinu izbora članova pravosudnih saveta, kao i uspostavljanje sistema izbora pravosudnih funkcionera nezavisnog od političkog uticaja. Postavljeni rokovi nisu ispoštovani, odnosno kasni se u dinamici njihovih sprovođenja, a oni predviđaju okončanje procesa u vezi sa novim ustavnim rešenjima za treći kvartal 2019. godine.

Kako se nalazimo blizu kraja perioda obuhvaćenog NSRP 2013-2018, nije prerano oceniti da se većina postavljenih ciljeva iz ovog strateškog dokumenta ne ostvaruje. Jasna je proklamovana intencija osnaživanja uloge Pravosudne akademije i njeno puno implementiranje u pravni sistem u domenu obuke i izbora nosilaca pravosudnih funkcija, ali su ovakva očekivanja neostvorena. Štaviše, njena pravna i faktička uloga u izboru pravosudnih funkcionera je marginalizovana. Statistički podaci za period 2015-2017. godine govore da je od 156 kandidata koji su predloženi od strane VSS-a i izabrani u Narodnoj skupštini za sudije, samo 10 svršenih polaznika Pravosudne akademije (6,41%), dok ostalih 93,56% izabranih predstavlja lica bez svršene bilo kakve organizovane obuke za sudije i tužioce. Podaci su neznatno bolji kada su u pitanju predlozi kandidata DTV za prvi izbor na funkciju zamenika javnog tužioca, gde od ukupno 39 novoizabranih zamenika osnovnog javnog tužioca, samo je 6 svršenih polaznika Pravosudne akademije – 15,38%, dok je 84,62% novih javnotužilačkih funkcionera imenovano iako nemaju svršenu bilo kakvu prethodnu obuku<sup>57</sup>. Ovakvo stanje je suprotno međunarodnim standardima. Takođe, ciljevi koji se tiču kvaliteta pravila, postupaka i kriterijuma za izbor, nisu ispunjeni, jer nije ostvorena njihova transparentnost i objektivnost, niti se primenjuju na propisan način. Tako, ranija Odluka VSS iz 2009. godine<sup>58</sup> koja je nalagala bodovanje kandidata nije dosledno primenjivana (nije vršeno bodovanje), a postupanje VSS u vezi sprovođenja izbora za sudije je snažno kritikovan od strane Zaštitnika građana u Izveštaju za 2016. godinu<sup>59</sup>, uz napomenu da arbitrnost i proizvoljnost ne smeju naći mesto ni u jednoj fazi izbornog postupka. Slično je i sa radom DVT-a u postupku izbora javnotužilačkih funkcionera, na čiju netransparentnost ukazuje rešenje Poverenika za zaštitu informacija od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti kojim je poništeno prethodno doneto rešenje DVT kojim je uskraćeno dostavljanje podataka koji se odnose na prosečne fakultetske ocene u odnosu na 17 kandidata za zamenike javnog tužioca, čiji postupak izbora je bio pred parlamentom i naloženo njihovo dostavljanje tražiocu informacije<sup>60</sup>.

U pravnom sistemu Republike Srbije nije obezbeđena nikakva zaštita prava učesnika u postupku izbora za sudije i zamenike javnih tužilaca koji nisu predloženi parlamentu za izbor na funkciju, što je manjakovost ustavnog karaktera, budući da se time vređaju ustavne garancije vezane za dostupnost pravne zaštite, odnosno prava na pravni lek. Slična je i praksa Upravnog suda.

<sup>57</sup> Izvor: <https://www.alumni-pars.rs/>, očitavanje: 25. 06. 2017.

<sup>58</sup> Bel. 21.

<sup>59</sup> Godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2016. godinu (bel. 48).

<sup>60</sup> Izvor: Internet sajt RTS. Dostupno na: <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/2724658/sabic-dvt-treba-da-objavi-fakultetske-ocene-kandidata.html>, očitavanje: 25. 06. 2017.

Rešenjem U 3410/17 od 23. marta 2017. godine, je odbačena tužba neuspešnog učesnika u izbornom postupku za funkciju zamenika javnog tužioca protiv tuženog DVT-a i njegove odluke o predlogu kandidata za izbor za zamenike javnog tužioca. Po shvatanju suda, tužilac je osporio predlog odluke koja ne sadrži meritorno rešenje, već samo predlog kandidata za izbor, što ne predstavlja konačni upravni akt o čijoj zakonitosti se odlučuje u upravnom sporu. Takođe, rešenjem Ustavnog suda u prdmetu br. Už 8330/2015 od 12. decembra 2016. godine odbačena je ustavna žalba žalioaca učesnika u postupku izbora sudije protiv odluke VSS o predlogu kandidata za izbor sudije prosleđenoj Narodnoj skupštini na usvajanje. U obrazloženju se navodi da sudije bira Narodna skupština na predlog VSS, te da je s obzirom na pravnu prirodu i sadržinu osporenog akta vezanog samo za jednu fazu u postupku izbora sudija Ustavni sud utvrdio da se ne radi o pojedinačnom aktu iz člana 170 Ustava, pa je žalbu odbacio. Shvatanje da protiv odluke VSS-a o izboru ne postoji prvo na pravni lek eksplicitno priznaje i sam VSS i to u aktu broj 7-00-118/2015-01 od 26. oktobra 2015. godine<sup>61</sup> donetom u postupku dostavljanja podataka od javnog značaja u kome se navodi da predlog kandidata koji VSS upućuje Narodnoj skupštini u postupku izbora sudija ne predstavlja odluku, te da na isti ne postoji mogućnost izjavljivanja pravnog leka, jer je VSS samo predlagač, a odluku o izboru sudija koji se prvi put biraju na sudijsku funkciju donosi Narodna skupština. Ovakav stav Upravnog suda, kao i Ustavnog suda i VSS-a je izražen i pored toga što Zakon o sudijama u članu 50 stav 5 odluku o predlogu kandidata upravo naziva “odlukom”, a ne “predlogom”, za koju navodi da mora biti obrazložena i objavljena na Internet stranici Visokog saveta sudstva.

Neusklađenost podzakonskih akata na osnovu kojih se sprovodi postupak prvog izbora pravosudnih funkcionera pred VSS-om i DVT-om<sup>62</sup> sa Zakonom o sudijama, odnosno Zakonom o javnom tužilaštvu, te njihova disharmoničnost sa ciljevima postavljenim u NSRP 2013-2018. izražena na očiti način ukazuje na suprotstavljene težnje između predstavnika pravosudne vlasti i zakonodavca. U pitanju je nejedinstvo pravnog sistema u kome na jednoj strani imamo intenciju uvođenja institucije Pravosudne akademije u pravosudni sistem, sa svim posledicama koje opredeljenje za ovaj koncept donosi u odnosu na uslove, kriterijume i merila za izbor pravosudnih funkcionera, i težnju za što širim diskrecionim ovlašćenjima koja je izražena na strani VSS-a i DVT-a na drugoj strani.

Pravosudna akademija nije neophodnost u sistemu izbora sudija, ali predstavlja ostvarivanje međunarodno prihvaćenih standarda koji se vezuju za obavezu obezbeđivanja nezavisnosti sudstva kroz formalizovanu početnu i stalnu obuku sudija i njeno postojanje je imanentno sistemima koji prihvataju ovaj standard. Osim toga, koncept početne obuke pravosudne akademije nudi primerena rešenja u oblasti ostvarivanja jasnih, objektivnih i meljivih kriterijuma i kao celina ima potencijal da na sofisticirani način utiče presudno na objektivizaciju u izboru pravosudnih funkcionera. Nejasni kriterijumi i nejasna merila kriterijuma ne doprinose ostvarivanju imperativnih vrednosti savremenih pravosudnih sistema, zbog toga što ne mogu da garantuju personalnu nezavisnost pravosudnih funkcionera i manjkavi su zbog nemogućnosti da otklone sumnju u postojanje kronizma, nepotizma, korupcije ili politizacije. Stoga, odabir koncepta izbora koji implicira Pravosudnu akademiju, zahteva doslednost u normativnom smislu, jer će u suprotnom ostati forma bez suštine. I pored toga što u samoj pravosudnoj vlasti postoje

<sup>61</sup> Dostupno na: <http://dostajebilo.rs/wp-content/uploads/Odgovor-VSS-strana-1.pdf> i <http://dostajebilo.rs/wp-content/uploads/Odgovor-VSS-strana2.pdf>, očitavanje: 25. 06. 2017.

<sup>62</sup> Pravilnici (bel. 50 i 52), analizirani pod 2.2.6, ss. 12 i dalje.

otpori konceptu koji u izbor sudija i tužilaca unosi Pravosudna akademija, oni nisu formalno izraženi, pa tako VSS i DVT učestvuju u utvrđivanju programa početne obuke Pravosudne akademije, kao i u određivanju broja novih polaznika i to polazeći od procene kadrovskih potreba pravosudnog sistema. Upadljiv je nedostatak stručne javne debate o položaju i ulozi početne obuke Pravosudne akademije, iako je jasno da ciljevi iz NSRP 2013-2018. nisu ostvareni, niti su obezbeđene transparentne procedure izbora sudija i tužilaca.

#### 4. Odabir modela izbora pravosudnih funkcionera

Konačno uobličavanje sistema izbora pravosudnih funkcionera podrazumeva prihvatanje nekog od modela izbora ili njihovo kombinovanje. Razmatranje ovih modela je važno sa aspekta ostvarivanja vladavine prava i primene principa ravnoteže među granama vlasti i predstavlja šire polje u okviru koga se primenjuju kriterijumi i merila izbora, koji ne bi imali smisla ukoliko model izbora nije utemeljen na ranije navedenim principima. Zato je važno napraviti uporednopravni presek modela izbora i analizirati njihove prednosti i mane.

Uporedno-pravno posmatrano, postoje različiti modeli izbora sudija<sup>63</sup>. Razlikuju se sistemi u kojima se na funkciju sudije dolazi imenovanjem od strane vlade ili šefa države, od sistema u kojima se vrši izbor. Izbor mogu vršiti parlament, građani na neposrednim izborima, ili pravosudni savet. Svaki od mogućih modela ima određene prednosti i nedostatke u teorijskom i praktičnom smislu i u direktnoj je vezi sa konceptom podele vlasti i vezom sudske vlasti sa građanima kao izvorom suverenosti. Tako, recimo, model u kome građani biraju sudije na neposrednim izborima iako se čini kao krajnje demokratski, sadrži nedostatak koji se ogleda u potrebi kandidovanih sudija da vrše izbornu kampanju, što je povezano sa potrebom za novčanim sredstvima i opasnošću od približavanja kandidata određenim političkim partijama ili lobističkim grupama. Izbor koji se vrši od strane parlamenta ima teorijsko opravdanje jer parlament, kao nosilac zakonodavne vlasti, na taj način vrši svoju funkciju po teoriji “kočnice i ravnoteže”, a pri tom predstavlja i vezu između sudske vlasti i naroda, kao izvornog nosioca suverenosti. S druge strane, odluka o izboru doneta u parlamentu ne može biti lišena političkog uticaja. Ocena o izboru koji se vrši u okviru pravosudnog saveta zavisi, pre svega, od sastava ovog saveta i načina na koji se biraju njegovi članovi. Ali, ako se uzme da njega čine (makar u pretežnom delu<sup>64</sup>) same sudije, sadrži tu prednost koja se ogleda u činjenici da su druge sudije najpozvanije da ocene stručnost kandidata za novog sudiju, ali sadrži nedostatke koje pogoduju razvijanju nepotizma i moguće korupcije, jer se izbor vrši u uskom krugu pravosudnih (i eventualno državnih) funkcionera. Modeli izbora u kojima se vrši imenovanje su problematični zato što postoji nedostatak kontrole bilo koje druge grane vlasti u ovom procesu, kao i koncentracija moći odlučivanje u jednom organu, bio on inokosni ili kolektivni. I pored toga, svi navedeni modeli u nekom obliku su zastupljeni u uporednoj praksi. 1. model neposrednog izbora – u nekim švajcarskim kantonima (na ograničeni vremenski mandat), u SAD; 2. model imenovanja sudija od strane organa izvršne vlasti – u Francuskoj, Švedskoj (gde ih postavlja Vlada), u Velikoj Britaniji (gde sudije ne mogu da napreduju), u Nemačkoj, 3. dok u sledećim zemljama

<sup>63</sup> Kod Rakić-Vodinić (bel. 13), ss. 148 i dalje dat je pregled teorijskih modela sistema izbora sudija.

<sup>64</sup> Preporuka CM/Rec(2010)12 (bel. 7) u t. 27 se sugeriše da ne manje od polovine članova pravosudnih saveta bi trebalo da budu sudije koje su izabrale njihove kolege sa svih nivoa pravosuđa i uz poštovanje pluralizma unutar pravosuđa.

odluku o postavljenju donosi šef države na predlog pravosudnog saveta - Albanija, Jermenija, Češka, Gruzija, Poljska, Rumunija, Slovačka, Ukrajina; 3. model izbora od strane pravosudnog saveta – u Crnoj Gori, Hrvatskoj, Bugarskoj, Kipru, Makedoniji).

Kada bismo se ograničili samo na evropski krug država, ustanovili bismo da ne postoji jedinstveni model izbora sudija, niti model koji je primenljiv na sve države, što zaključuje i Venecijanska komisija u svom Mišljenju CDL-AD(2007)028, u kom je analizirala različite sisteme izbora sudija i ulogu pravosudnih saveta u tom procesu. Venecijanska komisija u svojim zaključcima formira različite standarde, u zavisnosti od toga kojoj grupi države pripadaju, pa tako pravi razliku između “starijih” i “novih demokratija”<sup>65</sup>. Neki autori, ne sporeći *ratio* ovakvog pristupa Venecijanske komisije, postavljaju pitanje ko je, kada i na osnovu kojih kriterijuma doneo odluku o razvrstavanju evropskih država u dve „kvalitativne grupe“, s obzirom na to da je jasno da ne postoje liste prethodno razvrstanih država. Razvrstavanje se vrši uglavnom prilikom formulisanja individualnih mišljenja Venecijanske komisije na predloge ustava ili izmena pravosudnih zakona pojedinačnih država<sup>66</sup>. U svakom slučaju, prilikom odabira modela se, svakako, moraju uzeti u obzir mišljenja relevantnih međunarodnih organizacija koja imaju uticaja na ustavnopravna i zakonska rešenja pojedinačnih država, ali konačni normativni izbor je uvek u domenu suverenosti svake države. Stoga, prilikom normiranja konkretnog modela izbora pravosudnih funkcionera se ne sme zloupotrijebiti okolnost nepostojanja unificiranog međunarodnog rešenja, već svaka država, pa i Republika Srbija mora obezbediti primenu načela nezavisnosti sudstva, a kroz ovo načelo ustavom zagarantovana prava svakog građanina.

U Republici Srbiji je prihvaćen model izbora koji je delimično u skladu sa međunarodnim standardima i uporednom evropskom praksom, a delimično odstupa. U najkraćem, prema Mišljenju Venecijanske komisije CDL-AD(2007)028: “imenovanje sudija redovnih sudova nije pitanje koje je adekvatno za glasanje u parlamentu, zato što postoji opasnost da politički obziri odnesu prevagu nad objektivnim zaslugama kandidata, a to je nešto što se ne može isključiti”. Pored toga se zamera i što zakonodavno telo donosi formalnu odluku i o izboru izbornih članova VSS, a što je slučaj i sa izbornim članovima DVT. Glavna prednost uključenosti parlamenta u prihvaćeni model izbora sudija i zamenika javnih tužilaca na prvi probni mandat je u uspostavljanju elementa “kočnice i ravnoteže” u odnosu na predloge za izbor kandidata koji dolaze iz VSS-a, kao predstavnika druge grane vlasti – sudstva, kao i u kontrolnoj ulozi u odnosu na predloge za izbor zamenika javnih tužilaca DVT-a.

Period od donošenja odluke o predlogu kandidata do njegovog konačnog izbora u parlamentu, koji se sastoji i od rasprave pred skupštinskim odborom za pravosuđe vrlo je značajan, jer omogućava širokoj javnosti da se upozna sa licem predloženim za javnu funkciju, te da eventualno ospori neprimerene predloge pre konačne odluke o izboru. Uz to, parlament je, makar

<sup>65</sup> Mišljenje Venecijanske komisije CDL-AD(2007)028, t. 45: U starijim demokratijama, izvršna vlast ponekad ima odlučujući uticaj na imenovanje sudija. Takvi sistemi mogu dobro da funkcionišu u praksi i omoguće nezavisno sudstvo, budući da su data ovlašćenja ograničena pravnom kulturom i tradicijom, koje su se razvijale duži vremenski period; točka 46: Međutim, nove demokratije još uvek nisu imale priliku da razviju ove tradicije, koje mogu da spreče zloupotrebu, stoga je neophodno da makar ove zemlje propišu eksplicitne ustavne i zakonske odredbe kao vid zaštitnih mera u cilju sprečavanja političke zloupotrebe u procesu imenovanja sudija.

<sup>66</sup> M. Kolaković-Bojović, Constitutional provisions on judicial independence and EU standards, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 3/2016. Dostupno na: <http://ojs.ius.bg.ac.rs/index.php/anali/article/view/226/461>, očitavanje: 25. 06. 2017.

formalno, najviši predstavnik naroda, u čije ime se u Republici Srbiji još uvek izriču sudske presude. S druge strane, prihvaćeni model, pored toga što je suportan standardima izraženim u Mišljenju Venecijanske komisije CDL-AD(2007)028, suprotan je i ciljevima postavljenim u NSRP 2013-2018 koji predviđa isključivanje parlamenta iz izbornog procesa radi izbegavanja politizacije, što je opravdano.

Međutim, politizacija nije jedina pretnja po objektivnost izbora pravosudnih funkcionera, iako je vrlo važna. Zašto akcenat ne stavljam na politizaciju? Zato što kod većine aktera uključenih u dijalog o izmeni Ustava i kod većine autora postoji suglasnost da je politizacija neophodna i, ceneći sve prilike, ona će se sprovesti kroz isključivanje parlamenta u procesu izbora pravosudnih funkcionera. Zato je potrebno ukazati i na druga normativna pitanja u sistemu izbora sudija i zamenika javnih tužilaca, koja će mnogim licima uključenim u proces reforme pravosuđa i izmene Ustava ostati neprimećena. Ova pitanja se tiču kriterijuma i merila za predlaganje kandidata, kao ključnih pravnih elemenata, koji treba da posluže kao brana ne samo političkom uticaju u procesu izbora, već i svim ostalim društveno neprihvatljivim oblicima uticaja, uključujući opasnosti koje proizalze iz velike koncentracije moći u krugu malog broja lica, kao što su nepotizam, kronizam i korupcija.

Za očekivati je da će Republika Srbija suštinski izmeniti svoj model izbora pravosudnih funkcionera i to tokom prdstojeće izmene Ustava, gde će najveća promena biti isključivanje parlamenta i zato se akcenat stavlja na normativnu analizu prednosti i nedostataka takvog rešenja. Te izmene moraju garantovati suštinsku depolitizaciju, ali i objektivizaciju izbora, kako se ne bi desilo da i pored izmene modela izbora izostane unapređenje ovog procesa, jer i zakonodavna, kao i sudska vlast su u osnovi vlast koja u demokratskom društvu mora imati mehanizme kontrole. Konkretni predlozi u pogledu budućeg modela izbora, koji isključuje parlament, i predlozi za konačno pravno uobličavanje izneti su u zaključnom delu ovog rada.

## 5. Zaključak

Akcionim planom za Poglavlje 23 (pravosuđe i osnovna prava) u procesu pridruživanja Evropskoj uniji, izražena je dinamika u pogledu izmene Ustava u oblasti pravosuđa, te je predviđeno usvajanje ustavnih izmena do kraja 2017. godine. Ustavne izmene su potrebne i radi punog ostvarivanja ciljeva iz NSRP 2013-2018. Očito je da se postavljeni ciljevi ne mogu postići u predviđenim rokovima, ali pripremne aktivnosti u tom pravcu su otpočele, te su urađene određene analize ovih izmena, kako od strane Radne grupe za izradu analize izmene ustavnog okvira obrazovane od strane Komisije za sprovođenje NSRP, tako i od strane strukovnih i nevladinih organizacija. Sa aspekta razvoja sistema izbora pravosudnih funkcionera, ove izmene mogu biti ključne, budući da ova oblast predstavlja jednu od osnovnih tačaka planiranih ustavnih promena. Sistemske izmene Ustava, kao i posledične zakonske izmene, koje će biti u prilici da se učine, mogu predstavljati i poslednju fazu u uspostavljanju nezavisnih pravosudnih saveta. Takvi saveti bi po jasnoj proceduri u transparentnom postupku i prema objektivnim i merljivim kriterijumima imali odlučujuću ulogu u izboru pravosudnih funkcionera, što bi garantovalo njihovu nezavisnost i nepristrasnost i doprinelo vladavini prava i višem nivou zaštite prava građana pred sudom.

Kako gotovo da postoji konsenzus o potrebi isključivanja parlamenta iz izbornog procesa pravosudnih funkcionera zbog izbegavanja politizacije izbora (što je stav Venecijanske komisije

izražen u mišljenju CDL-AD(2007)028 i cilj predviđen NSRP), postavke sistema izbora sudija i tužilaca treba tražiti unutar preostalih opcija. U tom smislu, ključna su pitanja položaja i sastava pravosudnih saveta, jer je jasno će oni poneti odlučujuću ulogu u procesu izbora. Princip „kočnice i ravnoteže“ između različitih grana vlasti bio bi primenljiv kada bi o izboru prvosudnih funkcionera odlučivalo više različitih organa vlasti, što bi moglo da opravda težnje da u sastav pravosudnih saveta ulaze isključivo izborni članovi ovih tela iz reda sudija, odnosno tužilaca. Međutim, kako odluke o izboru sudija i tužilaca treba da se donose u okviru pravosudnih saveta, a ne na nivou parlamenta, to je neophodno odabrati izbalansiran pristup u određivanju sastava ovih tela. O prednostima ovakvog pristupa pisali su i drugi autori. „Pravo rešenje može biti nađeno u balansirano pristupu koji podrazumeva primenu bazičnih demokratskih principa, pri čemu ni jedna grana vlasti ne predstavlja samodovoljan sistem“<sup>67</sup>. „Zrela demokratija zahteva da oni koji poseduju značajnu količinu javne vlasti, istovremeno budu odgovorni za njeno vršenje. Sudska vlast ne može biti isključena iz ovih zahteva za odgovornošću. Izazov je razviti mehanizme odgovornosti koji ne umanjuju sudsku nezavisnost.“<sup>68</sup> Takođe, Venecijanska komisija, u mišljenju vezanom za sastav Sudijskog savjeta Crne Gore, podržala je izbalansirani pristup, navodeći da se njime postiže paritet između članova Sudijskog savjeta iz reda sudija i drugih članova – laika, te da se takvim sastavom izbegavaju dve stvari i rizik od političkog uticaja i rizik od samodovoljne vlasti sudija<sup>69</sup>.

Stoga je potrebno da u sastavu pravosudnih saveta bude zastupljeno najmanje dve kategorije članova, s tim što je potrebno obezbediti da većinu članova saveta čine sudije<sup>70</sup>, odnosno zamenici tužioca birani neposredno od nosilaca pravosudnih funkcija. Manji broj članova saveta bi bio izabran iz redova istaknutih pravnika koji imaju iskustva iz oblasti pravosuđa i koji uz to ne bi bili članovi ni jedne političke stranke, niti državni funkcioneri, a birao bi ih parlament. Eventualno bi se mogla napraviti razlika u odnosu prema obaveznosti predviđanje članstva u savetu Republičkog javnog tužioca, imajući u vidu hijerarhijsko ustrojstvo javnog tužilaštva. Saveti bi vršili izbor pravosudnih funkcionera, a formalnu odluku o imenovanju bi donosio predsednik Republike, kao organ koji izražava jedinstvo države, što je slučaj u brojnim evropskim državama<sup>71</sup> i u skladu je sa stavovima Venecijanske komisije CDL-AD(2007)028 tačka 14. Naravno postoje i drugi koncepti koji bi mogli da ispune iste zahteve, ali izloženi model je najprikladniji.

Drugo važno pitanje tiče se eliminisanja postojeće manjkavosti koje se ogleda u nedostatku pravnog leka na odluku o predlogu (odnosno u budućnosti, odluku o izboru) pravosudnog funkcionera koju donose pravosudni saveti. Najcelishodnije bi bilo da o prigovorima istaknutim u formi žalbe od strane neuspešnih kandidata u procesu izbora sudija i zamenika javnih tužilaca

<sup>67</sup> *Ibid*, s. 196.

<sup>68</sup> *Ibid*, s. 196. A. Paterson/C. Paterson, *Guarding the guardians? Towards an independent, accountable and diverse senior judiciary*, London 2012.

<sup>69</sup> Mišljenje Venecijanske komisije CDL-AD(2012)024.

<sup>70</sup> Što predstavlja standard izražen u Preporuci CM/REC(2010/12) (bel. 7), t. 46: Organ koji donosi odluke o izboru i karijeri sudija trebalo bi da bude nezavisan od izvršne i zakonodavne vlasti; u cilju garantovanja nezavisnosti tog organa, najmanje polovinu njegovih članova trebalo bi da čine sudije koje su izabrale njihove kolege.

<sup>71</sup> V. pod 4, Predsednik Republike bi imao samo formalnu ulogu i u slučaju odbijanja donošenja ukaza o prvom izboru, mogao bi da ga zameni predsednik VSS ili DVT. Ovo rešenje je celishodno radi demokratske javne rasprave o izabranim kandidatima pre njihovog stupanja na funkciju u periodu od izbora od strane VSS, odnosno DVT do donošenja ukaza, u kom periodu bi se izvršilo i ispitivanje odluke VSS, odnosno DVT, po eventualno ulozenom pravnom leku nezabranjenih učesnika u postupku.

odlučuje Ustavni sud, po hitnom postupku, a taj pravni lek bi imao suspenzivno dejstvo u odnosu na odluku o izboru. Uz to, odluke bi morale biti obrazložene, uz davanje jasnih razloga zašto je izabran konkretni kandidat, a ne drugi učenik u postupku. Ovo ujedno predstavlja i neispunjeni standard iz tačke 48 Mišljenja Komiteta ministara Saveta Evrope CM/REC(2010)12.

Potrebno je Ustavom propisati novi uslov za izbor na prvu pravosudnu funkciju – završenu početnu obuku na Pravosudnoj akademiji. Možemo se složiti da je propisivanje uslova za izbor na funkciju nosioca pravosudne funkcije zakonska, a ne ustavna materija, ali ovakvo rešenje je neophodno u svetlu normativnih lutanja iz prethodnog perioda, te zato ima svoje normativnopolitičko opravdanje kao sistemsko opredeljenje u skladu sa brojnim međunarodnim standardima. Ovakvo rešenje je neophodno i radi konačnog definisanja normativnog i institucionalnog okvira u oblasti izbora sudija i zamenika javnih tužilaca.

Kako su suštinski elementi izbora na pravosudnu funkciju procedure koje se primenjuju, te materijalno pravo na kome odluka počiva, potreban je adekvatan pristup još u samom Ustavu u odnosu na ove elemente. Procedure danas nisu jasne i transparentne, te je imperativ da to postanu<sup>72</sup>. Kriterijumi za izbor i njihova merila moraju u formi *numerus clausus* biti definisani u zakonu, što se mora istaći u Ustavu. Trenutna praksa ukazuje da su prvosudni saveti, kojima se po pozitivnom pravu poverava regulisanje ovih najvažnih normativnih elemenata u izboru pravosudnih funkcionera, skloni neopravdanom uvećanju svojih diskrecionih prava, čime pravni sistem ostaje bez garancija objektivnosti izbora, a što je suštinska težnja normativne izgradnje celokupnog sistema u oblasti izbora pravosudnih funkcionera. Iscrpnom regulisanju svih kriterijuma na nivou zakona i ostavljanjem diskrecije samo u onoj meri u kojoj je ona zaista neophodna za pravilan rad pravosudnih saveta ova tela ne bi bila ometena u vršenju svoje vlasti, već bi ta vlast bila ograničena na njeno vršenje po jasnim odredbama.

Sistem pravnih normi po kojima se vrši prvi izbor pravosudnih funkcionera će se sasvim izvesno menjati. Na to će uticati odluke Ustavnog suda pred kojim su inicijative za ocenu zakonitosti podzakonskih akata (pravilnika) koje su doneli VSS i DVT i kojima se reguliše postupak prvog izbora pred ovim telima<sup>73</sup>, kao i buduća ustavotvorčeva opredeljenja, uz posledične izmene materijalnih zakona. To je prilika za konačno reformisanje i uobličavanje sistema izbora pravosudnih funkcionera koje je započeto nakon političkih promena 2000. godine, a do danas ostalo nedovršeno. Konačna normativna rešenja će zavisiti kako od političke volje, tako i od relevantnih faktora unutar pravosuđa, te od njihove spremnosti da se učini konačno razvođe i do kraja izgrade institucionalni i materijalnopравни okviri sistema izbora. Prilikom normiranja ovog važnog postupka, imperativ je eliminisanje ne samo političkog, već i svih drugih uticaja koji mogu dolaziti od različitih intresnih grupa ili interesa pojedinaca. Da li će pravosudni sistem Republike Srbije uspeti da ostvari ideal nezavisnog sudstva u kome se sudije biraju po uslovima, kriterijumima i merilima koji isključuju uticaj kronizma, nepotizma i politizacije, uz cenjenje samo stručnosti, osposobljenosti, dostojnosti i sličnih kriterijuma koje je moguće objektivno meriti i nesumnjivo utvrditi, pokazaće vreme pred nama.

<sup>72</sup> Preporuka CM Rec(2010)12 (bel. 7), t. 28: Saveti za pravosuđe bi trebalo da pokažu najviši stepen transparentnosti prema sudijama i društvu tako što će razvijati unapred utvrđene procedure i obrazložene odluke.

<sup>73</sup> Pravilnici (bel. 50 i 52), analizirani gore pod 2.2.6.

### Summary

*Selection of judicial officers (judges and prosecutors) is directly related to the issue of their independence or autonomy. For a decade and a half reformers of Serbia's legal system haven't found a suitable model of their selection. The reform has been facing the issue pertaining to the principle of separation of powers, making it coupled with many extralegal arguments and social circumstances. The system of regulations in this domain is unstable and suffers frequent changes, which indicates that the process of its formation is unfinished. This paper analyzes said regulations, monitors their development and gives a critical overview of current legal solutions.*

*Future reform of the selection of judicial officers is related to the reform of the position and composition of judicial councils. In addition, the improvement of procedural and substantive regulation, must ensure transparency of the procedure and indisputable guarantees that neither political interference, nor cronyism, nepotism or corruption interfere in the selection process. Institutions making the selection decision must not abuse their independent position and their discretion in the process of selection that must be reduced to a reasonable degree. Only in such a way, will they secure the trust of citizens in the judiciary.*

*Keywords: selection of judges and prosecutors, constitutional change, judicial councils, judicial training*