

PRAVNI FAKULTET UNIVERZITETA UNION  
JAVNO PREDUZEĆE SLUŽBENI GLASNIK

*Edicija*  
MONOGRAFIJE

*Knjiga*  
17



Dr Vesna Rakić-Vodinelić  
Dr Ana Knežević Bojović  
Dr Mario Reljanović  
REFORMA PRAVOSUĐA U SRBIJI 2008–2012

*Izdavači*

Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu  
Javno preduzeće Službeni glasnik

*Za izdavače*

Prof. dr Zlatko Stefanović, v. d. dekan  
Slobodan Gavrilović, direktor

*Recenzenti*

Prof. dr Momčilo Grubač  
Prof. dr Mihajlo Dika  
Prof. dr Zoran Ivošević

*Urednik*

Doc. dr Tanasije Marinković

*Izvršni urednik*

Mr Miodrag Radojević

*Lektura i korektura*

Gradimir Aničić

*Dizajn korica*

Tijana Arizanović

*Tehničko uređenje*

Jelena Panić

*Tiraž*

300

ISBN 978-86-519-1585-0

© PF Union, 2012  
[www.pravnifakultet.rs](http://www.pravnifakultet.rs)

DR VESNA RAKIĆ-VODINELIĆ  
DR ANA KNEŽEVIĆ BOJOVIĆ  
DR MARIO RELJANOVIĆ

# **REFORMA PRAVOSUĐA U SRBIJI 2008–2012**

Beograd  
2012

CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

# SADRŽAJ

UVODNA NAPOMENA.....	11
SKRAĆENICE UPOTREBLJENE U TEKSTU .....	13

Vesna Rakić-Vodinelić

DEO I

REFORMISANJE PRAVOSUĐA 2008–2010 .....	15
--	----

1. UVODNA RAZMATRANJA .....	15
1.1. Da li postoji formula „dobrog pravosuđa“ .....	15
1.2. Elementi formule „dobrog pravosuđa“ .....	19
1.3. Pravosudni saveti .....	20
1.4. Pravna recepcija evropskih standarda o pravosuđu u Srbiji .....	24
1.4.1. Kratka istorija .....	24
1.4.2. Recepcija evropskih standarda o pravosuđu u Srbiji kao tranzicijskoj zemlji .....	29
1.4.3. Ustav Srbije iz 2006. godine .....	36
2. NORMATIVNI OKVIR REFORME.....	37
2.1. Međunarodnopravni, teorijski, ustavni i zakonski osnovi najnovije reforme pravosuđa.....	37
2.1.1. Međunarodni izvori i teorijski stavovi o samostalnosti i nezavisnosti pravosuđa.....	37
2.2. Ustav i ustavni zakon za sprovođenje ustava .....	41
2.3. Organizacioni pravosudni zakoni .....	46
2.3.1. Sudije .....	46
2.3.2. Visoki savet sudstva.....	49

---

2.3.3. Javni tužioci (i njihovi zamenici) . . . . .	68
2.3.4. Državno veće tužilaca . . . . .	70
2.4. Odluka o utvrđivanju kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti za izbor sudija i predsednika sudova . . . . .	73
2.5. Ustavna i zakonska procedura pred visokim savetom sudstva . . . . .	75
3. SPROVOĐENJE REFORME . . . . .	79
3.1. Kako je izvršena reforma pravosuđa u Srbiji . . . . .	79
3.2. Stavovi Evropske komisije . . . . .	93
3.3. Sudska mreža i broj sudija . . . . .	95
3.4. Sastav i način rada prvog saziva VSS prilikom izbora i reizbora sudija . . . . .	97
3.5. Primena procesnih načela . . . . .	101
4. PROMENA NORMATIVNOG OSNOVA: ZAKON O IZMENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O SUDIJAMA . . . . .	105
4.1. Naknadni pokušaji „otklanjanja nedostataka“ . . . . .	105
4.1.1. Preispitivanje u VSS umesto žalbi Ustavnom sudu . . . . .	105
4.2. Praksa preispitivanja . . . . .	112
4.3. Povod i uzrok . . . . .	113
Ana Knežević Bojović Mario Reljanović DEO II POSTUPAK PREISPITIVANJA 2011–2012. . . . .	115
1. UVODNA RAZMATRANJA . . . . .	117
2. RAZGOVORI SA PODNOSIOCIMA PRIGOVORA – RAD „RADNIH TELA“ DVT-A I KOMISIJA VSS-A . . . . .	121

2.1. Postupak pred „radnim telima“ državnog veća tužilaca . . . . .	121
2.1.1. „Radna tela“ Državnog veća tužilaca . . . . .	121
2.1.2. Opšti pogled na razgovore sa neizabranim nosiocima tužilačkih funkcija . . . . .	124
2.1.3. Analiza postupanja prema pojedinim odredbama Pravilnika u toku postupka pred „radnim telima“ . . . . .	129
2.1.4. Zaključak . . . . .	136
2.2. Postupak pred komisijama visokog saveta sudstva . . . . .	138
2.2.1. Komisije Visokog saveta sudstva . . . . .	138
2.2.2. Opšti pogled na razgovore sa neizabranim sudijama . . . . .	141
2.2.3. Analiza postupanja prema pojedinim odredbama Pravila u toku postupka pred komisijama . . . . .	144
2.2.4. Zaključak . . . . .	148
3. TRANSPARENTNOST I NEZAVISNOST U RADU I ODLUČIVANJU „RADNIH TELA“ I KOMISIJA, I SEDNICA DVT-A I VSS-A . . . . .	151
3.1. Rad „radnih tela“ i opšte sednice DVT-A . . . . .	153
3.1.1. Problem postojanja „radnih tela“ . . . . .	153
3.1.2. Nezavisnost rada opšte sednice DVT-a . . . . .	154
3.1.3. Odlučivanje o prigovorima. . . . .	156
3.1.4. Zaključak. . . . .	158
3.2. Rad komisija i opšte sednice VSS-A. . . . .	159
3.2.1. Transparentnost rada komisija posle završenog ročišta . . . . .	159
3.2.2. Odlučivanje o važnim procesnim pitanjima i tumačenje Pravila od strane opšte sednice VSS-a. . . . .	162
3.2.3. Pritisci vršeni na članove VSS-a iz reda sudija . . . . .	163
3.2.4. Kvorum pri radu i odlučivanju na opštim sednicama VSS-a. . . . .	166
3.2.5. Odlučivanje o prigovorima. . . . .	173

3.2.6. Omogućavanje prisustva posmatrača sednicama VSS-a od 8. marta 2012. godine.....	178
3.2.7. Zaključak.....	179
4. ANALIZA SADRŽINE ODLUKA.....	181
4.1. Opšte napomene u vezi sa odlukama.....	182
4.2. Odluke državnog veća tužilaca.....	186
4.3. Odluke visokog saveta sudstva.....	194
4.4. Zaključak.....	200
5. ORGANIZACIJE KOJE SU PRATILE POSTUPAK I NJIHOVO DELOVANJE.....	203
5.1. Praćenje ročišta pred državnim većem tužilaca i sednica državnog veća tužilaca.....	204
5.2. Praćenje ročišta pred Visokim savetom sudstva i sednica Visokog saveta sudstva.....	208
5.2.1. Opšte napomene i posmatranje ročišta pred komisijama VSS.....	208
5.2.2. Posmatranje sednica komisija VSS-a i sednica VSS-a..	211
5.3. Aktivnosti strukovnih udruženja van ročišta.....	214
5.4. Ocena evropske komisije o reformi pravosuđa u Srbiji...	216
5.5. Zaključak.....	219
6. ODLUKE USTAVNOG SUDA SRBIJE IZ JULA 2012. GODINE.....	221
7. KAKO OKONČATI REFORMU PRAVOSUĐA U SRBIJI?.....	231
DEO III. PRILOZI.....	235
1. ZAKON O IZMENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O SUDIJAMA.....	235



---

2. ODLUKE USTAVNOG SUDA U SLUČAJEVIMA	
SAVELJIĆ I TASIĆ.....	237
4. PRAVILA O PREISPITIVANJU VSS-A.....	289
5. PRAVILNIK O PREISPITIVANJU DVT-A.....	303
6. PRESUDE USTAVNOG SUDA OD 11. I 18. JULA 2012. .	323
DEO IV. STVARNI REGISTAR .....	379



## UVODNA NAPOMENA

Na stranicama koje slede autori suočavaju pravničku javnost sa nedavnom pravnom istorijom neuspelih nastojanja da se pravosuđe u Srbiji poboljša, da se poverenje građana povрати, da se postave osnove za vladavinu prava nad politikom, makar u najbitnijim elementima domena pravosudne vlasti, kao što je izbor sudija i javnih tužilaca, da se prikažu rezultati neuspele reforme i da se istraže pravni i politički uzroci neuspeha.

Monografija je podeljena na dva dela – prvi, pod nazivom „Reformisanje pravosuđa 2008–2010“, čiji je autor Vesna Rakić-Vodinelić i drugi nazvan „Postupak preispitivanja 2011–2012“, čiji autori su Ana Knežević Bojović i Mario Reljanović. Podela je kako hronološka, tako i logička – autori su imali nameru da na sistematičan i sveobuhvatan način analiziraju ustavni i zakonski okvir reforme pravosuđa u Srbiji, kao i praksu tela koja su tu reformu sprovodila, te da daju konačnu ocenu uspešnosti ovog poduhvata, koji je formalno okončan u julu 2012. godine, ali čiji konačni epilog još uvek nije poznat.

U prvom delu knjige se ispituje pravnoteorijski i pravno-politički okvir onoga što se podrazumeva pod dobrim pravosuđem u jednoj demokratskoj državi, uz isticanje političke nezavisnosti sudija i sudstva kao ključnog elementa te formule. Potom autorka kritički ispituje pravnu recepciju evropskih standarda o pravosuđu u Srbiji. Poseban deo posvećen je međunarodnopravnim, teorijskim, ustavnim i zakonskim osnovima reforme pravosuđa iz 2008. godine. Autorka je podvrgla detaljnoj kritičkoj analizi Ustav Srbije iz 2006. godine, kao i Ustavni zakon za sprovođenje Ustava, kao i organizacione pravosudne zakone, koji su predstavljali normativni osnov

za najdublji zahvat u pravosuđu u novoj demokratskoj istoriji Srbije. Detaljno su analizirane i odluke Ustavnog suda Srbije, kao i izdvojena mišljenja. Ne manje značajna je i analiza odluke na osnovu koje je valjalo temeljno izmeniti pravosudni kadar Srbije. Autorka je potom prikazala način na koji su radila tela koja su reformu sprovodila, sa naročitim akcentom na sastav i način rada prvog saziva Visokog saveta sudstva, i na uočene nedostatke po oba pitanja. Potom je kritički analiziran normativnopravni okvir za postupak preispitivanja odluka prvih saziva Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca, kao uvod u drugi deo publikacije.

Drugi deo je posvećen detaljnoj kritičkoj analizi postupka preispitivanja odluka o neizboru na funkciju sudija, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. Autori su prvo detaljno prikazali rad tela pred kojima je vođen postupak, analizirajući naročito to da li su ona i u kojoj meri poštovala procesna načela u svom radu. Potom je izvršena detaljna analiza transparentnosti rada ovih tela i data ocena o tome da li su ona zaista bila nezavisna tela koja su postupala u cilju ispravljanja pogrešaka do tada učinjenih u reformi pravosuđa. Poseban deo publikacije posvećen je analizi sadržine odluka koje su usvojili novi sastavi Državnog veća tužilaca i Visokog saveta sudstva. Potom je učinjen osvrt na ulogu različitih organizacija koje su pratile ovaj postupak i njihov uticaj na tok postupka preispitivanja. Na samom kraju analizirane su odluke Ustavnog suda iz jula 2012. godine, kojima je postupak *de facto* vraćen u fazu pre opšteg izbora sudija, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca iz 2009. godine.

U zaključku su autori dali oštru ali utemeljenu kritiku pokušaja da se pravosuđe Srbije reformiše u skladu sa evropskim standardima, kao i neke načelne preporuke koje se moraju poštovati kako bi se postigao cilj kojem jedna demokratska država mora težiti – da ima odista nezavisno i stručno pravosuđe.

U Beogradu, septembra 2012.

Autori

## **SKRAĆENICE UPOTREBLJENE U TEKSTU**

### **Sudovi i drugi državni organi**

DVT – Državno veće tužilaca

ESLJP/ES – Evropski sud za ljudska prava

JT – Javno tužilaštvo

USS – Ustavni sud Srbije

VSS – Visoki savet sudstva

### **Propisi i službena glasila**

EKLJP/EK – Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda („Službeni list SCG“, M-5/20)

ZDVT – Zakon o državnom veću tužilaca („Službeni glasnik RS“, br. 116/08, 101/10 i 88/11)

ZKP/2011 – Zakon o krivičnom postupku („Službeni glasnik RS“, broj 101/11)

ZS – Zakon o sudijama („Službeni glasnik RS“, br. 116/08, 58/09 – odluka US, 104/09 i 101/10)

ZUP – Zakon o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik RS“, broj 30/10)

ZVSS – Zakon o Visokom savetu sudstva („Službeni glasnik RS“, br. 116/08, 101/10 i 88/11)



Vesna Rakić-Vodinelić

## Deo I REFORMISANJE PRAVOSUĐA 2008–2010.

### 1. UVODNA RAZMATRANJA

Na stranicama koje slede pravničku javnost suočavamo sa ne-davnom pravnom istorijom neuspelih nastojanja da se pravosuđe u Srbiji poboljša, da se poverenje građana povrati, da se postave osno-ve za vladavinu prava nad politikom, makar u najbitnijim elementi-ma domena pravosudne vlasti, kao što je izbor sudija i javnih tuži-laca, da se prikažu rezultati neuspele reforme i da se istraže pravni i politički uzroci neuspeha.

#### 1.1. Da li postoji formula „dobrog pravosuđa“

Da li postoji formula „dobrog pravosuđa“? Možda bi se teorij-ski moglo dokazivati da postoji. Praktično je, međutim, dokazivo i za Srbiju dovoljno to što je formulisan evropski standard pravo-suđa – sposobnog da odgovori osnovnom pravu građanina na po-šteno suđenje i interesima države u kojoj vlada pravo, a ne samo politička moć.

Do evropske pravosudne formule se nije došlo jednostavno i ona nije bila rezultat samo pravne obrade. Konstituisanje pravosuđa, kao treće državne vlasti u koju građanin može imati poverenja, a koje će obezbediti vladavinu prava, rezultat je političkih borbi, pre nego uspešnih pravnih formula.

Uprkos značajnim razlikama u poimanju i normativnoj obradi sudstva, naročito u XVII i XVIII veku, između vodećih država toga doba – Engleske, Francuske i Pruske – najavljuju se prvi nadnacionalni postulati sudijske nezavisnosti, koji će pravno biti formulisani u XX veku.

U kontinentalnoevropskom pravnom krugu sudstvo se u XVIII veku uspostavlja kao birokratska organizacija pod dominacijom izvršne vlasti. Međutim, posle Francuske revolucije nastupa suštinska promena. Ustavom Francuske iz 1791. godine, *sudska vlast se priznaje kao treća državna vlast*. Revolucionarni francuski zakonodavci su se čvrsto držali teze da sudska vlast ne sme preuzeti ulogu kontrolora političke vlasti, već samo kontrolora apstraktne ideje zakona. „Kasacioni sud nije osnovan zato da bi primenjivao pravo na različite posebne slučajeve, niti da bi odlučivao o osnovu spora, već da bi štutio forme i principe Ustava i zakona od napada koje bi sudovi mogli izvršiti. On ne služi građanima, već zaštititi zakona“ – bile su reči Robespjera (*Robespierre*), izrečene u Skupštini, 25. maja 1790. godine.<sup>1</sup> Ideal novog režima nije bilo međusobno ograničavanje i kontrola vlasti, već harmoničan odnos sudske i izvršne vlasti prema legislativnoj, koja je jedina neposredno izražavala narodni suverenitet.

Valja podvući da je primena doktrine podele vlasti imala izuzetan istorijski značaj za diferenciranje sudske vlasti od ostalih državnih vlasti, te da je dovela do njenog progresivnog osamostaljivanja i nezavisnosti. Međutim, posle te istorijske prekretnice, u savremenim pravnim porecima se pokazalo da sistemi podele, odnosno jedinstva vlasti ne utiču sami po sebi na položaj sudske vlasti u državi. Naime, istorijska iskustva su pokazala da nezavisnost sudske vlasti može biti ugrožena u oba modela. Pored toga, u porecima zasnovanim na podeli vlasti za koju se smatra da bolje obezbeđuje nezavisnost sudske vlasti, realni sadržaj te nezavisnosti je različit – to se dobro pokazuje u razlikama koje postoje, na

---

1 Prema: Braas, *Precis de procedure civil*, Bruxelles-Liege, 1945, str. 788.



primer, u pogledu imenovanja ili izbora sudija kao najvažnijih neposrednih nosilaca sudske vlasti.

Sadašnji državni i pravni poredak Srbije zasnovan je na principu podele vlasti (član 4. st. 2–4. Ustava Srbije),<sup>2</sup> a ipak, u pogledu izbora sudija suštinski se vrlo malo toga promenilo u odnosu na situaciju u kojoj je važio princip jedinstva vlasti.

Tokom XIX veka održava se tenzija između sudske i izvršne vlasti u evropskim državama, ali se pravosuđe ipak postepeno emancipuje. Politički i pravno preobražen položaj sudske vlasti nisu prihvatile komunističke/socijalističke države nastale u Evropi posle Drugog svetskog rata. Bitna ustavna i stvarna različitost mesta pravosuđa u tadašnjim komunističkim/socijalističkim državama nastala je uspostavljanjem tzv. *jedinstva državne vlasti*, uz ideološku dominaciju jednostranačkog parlamenta, bez formalnih obeležja parlamentarne demokratije. Ovaj koncept je, ne samo u stvarnom već i u normativnom smislu, odlučujuće uticao na gubitak nezavisnosti i samostalnosti sudstva i sudija (ako ih je pre ovog vremena uopšte i bilo) i stvorilo teško savladivu naviku pokornosti, u boljem slučaju poslušnosti.

Istovremeno i paralelno sa slabljenjem društvene uloge sudstva u komunističkim/ socijalističkim zemljama, u državama zapadnih evropskih demokratija posle Drugog svetskog rata, jača ideja o pravu građanina na nezavisno suđenje i na nezavisnog sudiju, kao o temeljnom ljudskom pravu. U okviru pravnog i političkog sistema Saveta Evrope, ova ideja je kodifikovana u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: EKLJP) i učvršćena judikaturom Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu: ESLJP). Značajan uticaj na ustanovljavanje evropskih standarda nezavisnog sudstva imale su Preporuka Komiteta ministara Saveta Evrope R(94)12 o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija i Evropska povelja o statutu za sudije 98/23. U delu Povelje koji se odnosi na načela, posebna pažnja posvećena

2 Ustav Republike Srbije „Službeni glasnik RS“, broj 98/06.

je telu čije se ustanovljavanje preporučuje svakoj evropskoj državi, posebno tzv. *tranzicijskim državama*, a koje bi moralo biti nezavisno od izvršne vlasti. Njegova temeljna uloga bi bila da odlučuje o izboru, razrešenju i napredovanju sudija. U novijoj zakonodavnoj praksi Srbije, takvu ulogu trebalo je da igraju Visoki savet pravosuđa, koji je prestao da radi 2009. godine, kao i danas postojeći Visoki savet sudstva (u daljem tekstu: VSS) i Državno veće tužilaca (u daljem tekstu: DVT). Države koje ispune kriterijume nezavisnosti i samostalnosti sudstva u okviru Saveta Evrope trebalo bi da budu spremne za ispunjavanje strogih kriterijuma koje je postavila Evropska unija u Principima iz Kopenhagena, koji se odnose na pravosuđe i pravni sistem.

Istorijski gledano, formulisanje standarda „dobrog pravosuđa“, u ranom razvoju, bilo je pod uticajem *Nirnberškog suđenja* za ratne zločine počinjene u Drugom svetskom ratu, o čemu svedoči član 15. stav 2. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.<sup>3</sup> Pravni osnov za osnivanje Međunarodnog vojnog tribunala sa nadležnošću da odlučuje o individualnoj krivičnoj odgovornosti pojedinaca, bila je *Londonska povelja* iz 1945. godine, a legitimitet suđenja se zasniva na Haškoj konvenciji iz 1907. godine, u kojoj je izrično određeno (uprkos pokušajima revizije) da, tokom rata, važe pravila i običaji rata koje moraju poštovati svi „civilizovani narodi“. Nirnberško suđenje je imalo neprecivi uticaj

---

3 SFRJ je ratifikovala Pakt zakonom od 30. januara 1971. godine („Službeni list SFRJ“, broj 7/71).

Član 15. glasi:

„1. Niko ne može biti osuđen zbog dela ili propusta koji nisu predstavljali krivično delo prema domaćem ili međunarodnom pravu u trenutku kada su počinjena. Takođe, ne može se izreći kazna koja je veća od one koja bi se primenila u trenutku kada je krivično delo počinjeno. Ako posle izvršenja ovog krivičnog dela zakon predviđa lakšu kaznu, krivac treba da se koristi time.

2. Odredbe ovog člana ne protive se suđenju ili kažnjavanju svakog lica zbog dela ili propusta koji su smatrani krivičnim delom u trenutku kada su počinjeni, shodno opštim principima prava koja priznaju sve nacije.“

na donošenje i na sadržinu ključnih međunarodnih dokumenata namenjenih zaštiti ljudskih prava, kao što su Konvencija o zločinu genocida (1948), Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (1948), Ženevske konvencije o pravilima i običajima rata iz 1948, godine, sa dodatnim protokolima iz 1977. godine, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966, ratifikovan u SFRJ 1972. godine, Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda iz 1950. godine, ratifikovana u državnoj zajednici Srbiji i Crnoj Gori 2004. godine. Ranije ratifikovani međunarodni dokumenti danas obavezuju Srbiju kao jednu od država sledbenica nekadašnje zajedničke države.

## 1.2. Elementi formule „dobrog pravosuđa“

Kombinacijom nacionalnih standarda prava demokratskih društava i međunarodnih evropskih standarda, verujemo da se može ustanoviti formula *o političkoj nezavisnosti sudija i sudstva*. Ključni elementi te formule su: (1) pravno definisanje suda kao samostalne i nezavisne državne institucije; (2) zasnovanost suda i suđenja na aktima najvišeg ranga; (3) institucionalna nezavisnost sudije, pod kojom se najpre podrazumeva nezavisnost od političkih grana državne vlasti ali i od moćnih pojedinaca i društvenih grupa; (4) personalna nezavisnost sudije (koja najviše zavisi od zakonskog uređenja načina sticanja i gubitka položaja i od stalnosti sudijske funkcije, a postiže se presudnim uticajem uloge sudske vlasti u postupku sticanja i gubitka sudijskog položaja); (5) donošenje meritorne odluke u razumnom roku, na osnovu pravičnog i javnog raspravljanja; (6) nepristrasnost (koja se postiže ustanovom izuzeća i pravilima o sprečavanju sukoba interesa); (7) javni izgled nezavisnosti suda i sudije; (8) način određivanja sudije u konkretnoj pravnoj stvari (pravo na slučajnog, odnosno „prirodnog“ sudiju).

Prema publikaciji *Monitoring of EU Accession Process*, prekomerni uticaj izvršne vlasti na sudstvo, sudije i suđenje u vremenu

do 1989. godine u komunističkim/socijalističkim državama predstavljao je najveću pretnju nezavisnosti sudstva. Taj uticaj se naročito ogledao u ključnoj ulozi ministarstava pravosuđa i jedine vladajuće političke partije na postavljanje, unapređivanje i razrešenje sudija, kao na sadržinu sudskih odluka u politički delikatnim pravnim stvarima. Ocenjuje se da su do 2001. godine, samo Mađarska i delimično Slovenija uspele ne samo normativno nego i stvarno da spreče institucionalni i vaninstitucionalni uticaj ministarstava pravosuđa na sudstvo.

### 1.3. Pravosudni saveti

U zavisnosti od ustavnog načina organizacije državne vlasti u konkretnoj državi, određuju se njeni *predstavnici* (rukovodioci, šefovi). U ovom pogledu sudska vlast, kao grana državne vlasti pokazivala je i pokazuje bitne razlike u odnosu na ostale grane vlasti. Najpre, što je, sa stanovišta ovog spisa, manje bitno – sudska vlast je jedina od tri državne vlasti koja bi trebalo da bude isključivo *pravna*, a to znači ne *politička*. Drugo, za razliku od zakonodavne i izvršne vlasti, organ koji predstavlja sudsku vlast nije uvek jasno određen.

U istorijskom razvoju pravosuđa, naročito u sistemu jedinstva vlasti, kao krajnji predstavnik svih vlasti, pa i sudske, formalno se pojavljivao parlament. U sistemu podela državnih vlasti, uloga predstavnika sudske vlasti izričito ili prećutno pripada ili je pripadala najvišem sudu u okviru date jurisdikcije (pravnog područja države). U XX veku sve veći broj država prihvata jedno osobeno autonomno telo kao ustavnog ili zakonskog predstavnika sudske vlasti, koje nosi različite nazive, a poznato je pod zajedničkim nazivom – *pravosudni savet*. Pravosudni savet je institut koji nije opšteprihvaćen ni u Evropi, ni u svetu. Takođe, postojanje pravosudnog saveta nije međunarodna obaveza država koje nastoje da uspostave vladavinu prava – ima mnogo evropskih i vanevropskih država čije

se pravosuđe smatra uzornim, iako u njihovim pravnim porecima ne postoje pravosudni saveti niti analogna tela. Za stvarno delovanje načela nezavisnosti suda i za uspostavljanje pravne države, *postojanje, delovanje i tipične nadležnosti pravosudnih saveta nisu ni pravna ni politička nužnost*. Pokazalo se, međutim, da su pravosudni saveti ustanovljavani u vremenima koja su usledila posle velikih društvenih turbulencija i u tim vremenima pozitivno su uticali na podsticanje nezavisnosti pravosuđa. Bitne istorijske prekretnice za uspostavljanje pravosudnih saveta bile su: vreme neposredno posle Drugog svetskog rata (tada su nastali u Francuskoj i Italiji), propast fašističkih autoritarnih režima (Portugal i Španija) i propast komunizma/socijalizma (države istočne, srednje i jugoistočne Evrope). Ovaj savet je (idealno-tipski posmatrano) ozbiljan i važan instrument sudske vlasti kojim se ublažavaju posledice uticaja drugih grana državne vlasti na ustrojstvo sudstva i pravosuđa. Zbog toga je, u poslednje dve decenije, veliki broj država koje se nalaze u tzv. *tranziciji* u svoje pravne poretke ugradio institut pravosudnog saveća. Iako pravosudni savet nije *obavezan* institut, države koje ga već poznaju ili tek uvode u svoje pravne poretke treba da poštuju određene standarde koji proizlaze iz preporuka Saveta Evrope i drugih međunarodnih organizacija.

U okviru Saveta Evrope pitanje pravosudnog saveća, tela nezavisnog od izvršne i zakonodavne vlasti, koje (treba da) ima presudnu ulogu u izboru i razrešenju sudija, njihovom napredovanju i disciplinskoj odgovornosti, regulisano je Preporukom Komiteta ministara Saveta Evrope R(94)12 o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija i Evropskom poveljom o statutu za sudije 98/23. U preambuli Evropske povelje, učesnici multilateralnog sastanka o položaju sudija u Evropi<sup>4</sup> koji su Povelju usvojili, pozivaju se kako na Preporuku Komiteta ministara Saveta Evrope 94/12, tako na Osnovne principe Ujedinjenih nacija (UN) o nezavisnosti sudstva, koje je potvrdila Generalna skupština UN novembra 1985. godine, i na član 6.

---

4 Sastanak održan u organizaciji Saveta Evrope, 8–10. jula 1998. godine.

Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda,<sup>5</sup> čijoj efikasnoj primeni ova povelja treba da doprinese. Pozivajući se na član 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i na Osnovne principe UN o nezavisnosti sudstva, Komitet ministara preporučuje državama članicama da usvoje ili pojačaju sve neophodne mere kako bi se unapredila uloga sudije kao pojedinca i sudstva u celini i pojačala njihova nezavisnost i efikasnost, usvajanjem načela navedenih u Preporuci. Preporuka se sastoji od sedam delova – predmeta i šest načela. Ona se odnosi na sva lica koja vrše sudsku funkciju, nezavisno od vrste pravnih pitanja po kojima presuđuju (ustavna, krivična, građanska, privredna, upravna). Preporuka se takođe odnosi i na sudije porotnike i druga lica koja vrše sudsku funkciju, a nisu sudije po zanimanju, osim kada je iz konteksta jasno da se neko načelo može primenivati samo na sudije po zanimanju (na primer, načela o zaradi i o napredovanju sudija). U okviru *opštih načela o nezavisnosti sudija, poseban deo posvećen je telu koje bi trebalo da postoji u svakoj zemlji i da bude nadležno za donošenje odluka o izboru, razrešenju i napredovanju sudija*. Ovo telo trebalo bi da bude nezavisno od izvršne i zakonodavne vlasti. Kako bi se sačuvala njegova nezavisnost, treba doneti pravila kojima će se osigurati da članove ovoga tela biraju sudije, kao i da ono samo donosi i usvaja svoj pravilnik. Ipak, imajući u vidu različite pravne tradicije zemalja članica Saveća Evrope, u Preporuci se dopuštaju i određena odstupanja. Naime, traži se da se, u državama u kojima ustavne i zakonske odredbe, kao i tradicija, dozvoljavaju da sudije postavlja vlada, obezbede garancije prozirnosti (transparentnosti) i nezavisnosti u tom postupku. Takođe se zahteva da odluke o postavljenju sudija budu donete samo na osnovu objektivnih kriterijuma, bez ikakvih drugih uticaja. To praktično znači da se sve odluke u vezi sa napredovanjem

---

5 Svako, tokom odlučivanja o njegovim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona (Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda).

sudija imaju donositi na osnovu zasluga sudija, imajući u vidu njihove kvalifikacije, integritet, sposobnost i efikasnost. Jedan od načina da se obezbede ove garantije jeste i postojanje posebnog nezavisnog tela koje bi u odnosu na vladu imalo savetodavnu ulogu. Druga mogućnost je da se ustanovi pravo pojedinca na žalbu po odluci o postavljenju nekom nezavisnom telu, ili se može obezbediti da telo koje donosi odluke o postavljenju u isto vreme i pruža zaštitu od nedozvoljenih uticaja.

U Srbiji danas ulogu predstavnika sudske vlasti vrši *Visoki savet sudstva*. Dodatnu ulogu, koja se ne odnosi neposredno na sudsku vlast, već na drugi segment pravosuđa – javno tužilaštvo – vrši *Državno veće tužilaca*.

Jedan od dobrih praktičnih testova samog normativnog utemeljenja prava na nezavisnog sudiju nije doživeo ozbiljnu ni ustavnu ni zakonsku elaboraciju u većini tranzicijskih zemalja: *način određivanja sudije u konkretnoj pravnoj stvari*. A upravo u ovoj tački realizuje se ljudsko pravo na nezavisnog sudiju.

Pored osnivanja samostalnih i nezavisnih pravosudnih tela, u brojnim srednjoevropskim i istočnoevropskim državama, izvršena je *lustracija* sudija i drugih državnih funkcionera koji su kršili ljudska prava u autoritativnim režimima.<sup>6</sup> U Srbiji lustracija nije bila izvršena.

U brojnim državama u tranziciji, ali ne u Srbiji, preduzete su različite pravne, političke i društvene mere radi smanjenja koruptivnosti glavnih nosilaca pravosudne vlasti, kao i radi svođenja uticaja moćnih pojedinaca i društvenih grupa na podnošljiv nivo.

---

6 Izlaganja o vladajućoj formuli standarda koje dobro pravosuđe ima da ispuniti, u razvijenijem obliku, objavljeni su u člancima: V. Rakić-Vodinić, „Kojim putem ka vladavini zakona – anatomija razaranja treće državne vlasti u Srbiji“, *Republika* (Beograd, mesečnik), 1–31. maja 2010. (podlistak); V. Rakić-Vodinić, „Čas anatomije“, internet-portal [www.pescanik.net](http://www.pescanik.net), 1. septembar 2010; V. Rakić-Vodinić, „Kad pojedinac tuži državu“, *Evropski forum*, br. 4, april 2003. itd.

## 1.4. Pravna recepcija evropskih standarda o pravosuđu u Srbiji

### 1.4.1. Kratka istorija

Posle razdoblja ranog srednjeg veka – u vremenu od raspada Zapadnog rimskog carstva do raskola između zapadne i istočne hrišćanske crkve, u kojem su preovlađivali plemenski oblici nad državnim oblicima izricanja prava – u XI i XII veku hrišćanska crkva postaje državna, sprovodi se recepcija rimskog prava u njegovoj razvijenoj fazi i to pravo se prilagođava novonastalim okolnostima, u obliku kanonskog prava. Naročito u XI veku oživljava interesovanje za rimsko pravo, usled otkrivanja Digesta (Pandekta) prema zapisima vizantijskog cara Justinijana. Taj spoj – sekularnog rimskog prava i crkvenog prava označava se u istoriji kao rimsko-kanonsko pravo, ne samo u drugim delovima Evrope, nego i na prostoru tadašnjeg Balkana, uključujući i srednjovekovnu srpsku državu. Od kraja XII veka do sredine XIV veka u staroj srpskoj državi održavao se princip vladarevog ličnog vršenja sudske vlasti. Kao i u drugim evropskim državama toga doba, sudska vlast, shvaćena kao suverena državna vlast, tek počev od ranog srednjeg veka vrši se relativno redovno. Kada su magistrati, umesto suverena, stekli obeležja poslanika redovne sudske vlasti, oni u početku nisu bili sudije od karijere. Važno je istaći da do prihvatanja pojma *magistratus* za sudije dolazi ranije nego za visoke činovnike u upravnoj oblasti, iz čega se može zaključiti da se sudska birokratija uspostavila ranije nego administrativna. Vrste sudova nisu bile izdiferencirane na današnji način, tako što bi se razlikovali redovni sudovi opšte nadležnosti od specijalizovanih sudova (izuzev crkvenih sudova). Prema tome, ni u okviru profesije sudije u sekularnim sudovima nije bilo specijalizacije. Ipak, na daleki začetak trgovinskog sudstva u Srbiji nailazi se još u XIII veku: tada je ustanovljena jedna prvostepena sudska instanca za sporove između Srba i Dubrovčana, koja se bavila sporovima povodom trgovine. Razlog za ustanovljavanje ovakvog



suda leži, s jedne strane, u postojanju brojnih trgovinskih ugovora između Dubrovnika i tadašnje srpske države, a s druge, u izdavanju povelja kojima su vladari dodeljivali zemljište uglednim plemićima, crkvama i manastirima, koji su na tom zemljištu obavljali, između ostalog, i trgovačku delatnost. Sudski postupak je, prema Dušanovom zakoniku, bio nediferenciran, tj. bio je istovetan za građanske i krivične stvari – u pogledu pravila koja danas označavamo kao načela, u pogledu formi, dokazivanja i dokaznih sredstava.

Posle turskih osvajanja Balkana (koja su započela sredinom XIV veka, a uglavnom su okončana krajem tog veka), celokupna organizacija državne vlasti, pa prema tome i sudova, potpala je pod zakone Otomanske imperije, uz zadržavanje izvesnih ritualnih elemenata običajnog prava i običajnog suđenja na teritoriji današnje Srbije.

U vreme Prvog srpskog ustanka, sudsku funkciju su vršili vojni, ali i upravni civilni organi. Karađorđe je već 1804. godine, pozivajući starešine na skupštinu, naredio da svaki vojvoda povede sa sobom „po 2 i po 3 glavara čoveka“ za izbor sudija, sa obrazloženjem da se „nije moglo bez suda obdržavati“. Prema *Lazaru Arsenijeviću – Batalaki*, tada je došlo do postavljenja prvih sudija za pojedine nahije. Po osnivanju Praviteljstvujušćeg sovjeta, 1805. godine, taj sovjet je odmah počeo da funkcioniše i kao sud. Uporedo sa suđenjem, Sovjet je otpočeo da uspostavlja sudove. Pozvao je nahije da organizuju skupštine i da među sobom izaberu po tri najrazumnija predstavnika, koji bi bili sudije. Takođe, budući da nije bilo drugih pismenih ljudi, bilo je predviđeno da u svakom magistratu bude po jedan sveštenik, kao pisar. Međutim, zbog ratnih dejstava, većina nahija nije postupila po ovom uputstvu Sovjeta. Zato je Sovjet 1807. godine izdao novu naredbu da se u svakoj varoši i selu organizuju sudovi. Varoški i seoski sudovi su sudili u tzv. malim stvarima, dok je za krivično delo ubistva bio nadležan Sovjet. Po ovoj naredbi je izvršena organizacija sudija u tadašnjoj Srbiji, ali nije poznato koliko ih je bilo i da li su bile obuhvaćene sve nahije. Prema zapisima Vuka Karadžića (koji je i sam kratko vreme bio predsednik suda, ali docnije, u vreme vladavine kneza Miloša)

svaki sud je morao imati predsednika, članove, sekretara i pisara. U svom izveštaju iz 1808. godine, Rodofinikin (ruski predstavnik u Srbiji) tvrdi da su u Srbiji postojali sledeći sudovi: seoski, knežinski (sreski) i nahijski. Pored toga, u nekim varošima postojali su magistrati za suđenje u trgovačkim sporovima, a isti magistrati su vršili i policijsku vlast.

Posle reorganizacije centralne državne vlasti u januaru 1811. godine, sudska organizacija je izmenjena, tako da su od prvostepennih sudova preostali seoski sudovi i magistrati, dok je ulogu vrhovnog suda vršio Veliki vilajetski sud u Beogradu. Uprkos izvesnom uobličavanju sudske organizacije, vojvode, a i sam Karađorđe, nastavili su da se mešaju u rad sudova, da vrše pritisak na sudije, da sami presuđuju, da poništavaju sudske odluke.<sup>7</sup>

U vreme vlasti kneza Miloša, otpočela je nesistematična zakonodavna delatnost koja je mogla imati značaja za organizaciju sudova, a naročito za građanske sudske postupke. Pošto je Vuk Karadžić 1828. godine ponovo došao u Srbiju, bilo mu je ponuđeno da određene zakone prevede na srpski jezik. Generalni plan usvajanja modernih zakona se, u osnovi, sastojao od prevođenja odabranih inostranih zakona, koje bi onda zakonodavna komisija redigovala i odabirala ono što je primereno prilikama u Srbiji u to vreme. Naredne godine Vuk Karadžić je bio postavljen za člana opštenarodnog suda, a potom i za predsednika zakonodavne komisije. Ima tragova o tome da je on prevodio Napoleonov Građanski zakonik, koristeći se i komentarijima na nemačkom i poljskom jeziku.<sup>8</sup> Ni zakonodavni rad, kao ni položaj pravosudnog činovništva u Miloševo vreme nisu bitno unapredili sudske postupke u odnosu na vreme iz Prvog srpskog ustanka.

O pravosuđu u modernom smislu reči, u Srbiji se može govoriti tek od polovine XIX veka. Do 1837. godine, sudstvo je bilo podređeno administrativnim vlastima, elementarno i dvostepeno:

7 Up. Detaljnije: D. Janković i R. Guzina, *Istorija države i prava jugoslovenskih naroda (do 1918. godine)*, Beograd, 1962, str. 192 i 193.

8 Up. Naročito: Lj. Stojadinović, *Život i rad Vuka Stefanovića Karadžića*, Beograd, 1987, str. 337.

prvostepene sudske instance su bili magistrati, dok je ulogu apelacionog suda vršio Sovjet (tj. savet ministara, vlada), uz povremenu ne sasvim jasnu ulogu Velikog vilajetskog suda. Magistrati uglavnom nisu bili obrazovani pravnici, već ugledniji građani. Sovjet, kao drugostepeni organ, nije imao bitne karakteristike suda već administrativnog organa. Ukazom vlade, 1837. godine ustanovljen je Veliki sud, sa funkcijom apelacionog suda. Šef države (knez) imao je ovlašćenje da odlučuje o pravnim sredstvima koja donekle odgovaraju današnjim vanrednim pravnim lekovima.

Sredinom XIX veka (počev od 1855. godine) pravosuđe u Srbiji počinje da liči na modernu pravosudnu organizaciju evropskih država toga doba. Tome je naročito pogodovalo usvajanje Srpskog građanskog zakonika 1844. godine, koji je zapravo bio skraćeni i redigovani prevod Austrijskog građanskog zakonika. Vremenom knez gubi pravosudna ovlašćenja, osniva se Vrhovni sud, koji deset godina kasnije (1865. godine), na osnovu prvog modernog zakona o ustrojstvu sudova u Srbiji, postaje Kasacioni sud. Prvi Kasacioni sud sastojao se od 15 sudija i bio je specijalizovan u rudimentarnom smislu: sastojao se iz dva građanska i jednog krivičnog odeljenja. U pogledu postupka po pravnim lekovima, taj sud je bio pod uticajem francuskog modela. Jedna od važnijih novina koju je doneo Zakon o ustrojstvu sudova, kao i Zakon o postupku sudskom u građanskim parnicama iz 1865. godine sastoji se u tome što je prvi put ustanovljen Trgovački sud za grad Beograd.<sup>9</sup> Za raspravljanje pred Trgovačkim sudom važila su pravila opšteg parničnog postupka, ali ipak ima nekih zametaka specijalizovanih procesnih pravila.

Posle Prvog svetskog rata i po ujedinjenju južnoslovenskih država, delom nastalih i raspadom Austrougarske, 1918. godine dolazi do brze izgradnje, modernizacije i harmonizacije pravosuđa, po ugledu na vodeće evropske države toga doba. Spojilo se nekoliko pravnih sistema: tzv. *srbijanski*, koji je bio pod uticajem francuskog

---

9 Zakonik o postupku sudskom u građanskim parnicama Kneževine Srbije iz 1865. godine, §5.

uzora, kad je reč o organizaciji sudova i ulozi Kasacionog suda, *otomanski*, koji je do okončanja rata važio na nekim delovima jugoslovenske teritorije, *austrijski i mađarski*, koji su važili u severnim i zapadnim delovima tadašnje Jugoslavije, kao i u Vojvodini. Austrijski model je prevagnuo u kompoziciji celokupnog pravnog poretka (naročito u oblasti sudskih postupaka) i sudska organizacija je bitno preinačena i osavremenjena. Ipak, nasleđa različitih pravnih civilizacija neprestano su opterećivala organizaciju sudova, ne samo opštih, nego i trgovačkih. Upravo zbog takvog nasleđa koje se odupiralo novim zakonima, neke odredbe zakona o uređenju sudova načinile su danas teško razumljive kompromise, a neke nikad nisu bile do kraja primenjene. Zakonom o uređenju redovnih sudova iz 1929. godine<sup>10</sup> predviđena su samo dva trgovačka suda prvog stepena, sa sedištimama u Beogradu i Zagrebu. Područje tih sudova obuhvatalo je samo teritoriju ova dva grada, a na ostalom delu državne teritorije, u trgovačkim stvarima, postupali su okružni sudovi kao redovni sudovi opšte nadležnosti.

Posle Drugog svetskog rata uveden je i konstituisan socijalistički/komunistički pravni poredak. Jedan od tada dominantnih pogleda na procesno pravo bilo je učenje o javnopravnoj prirodi svih sudskih postupaka i shvatanje da zaštita individualnih subjektivnih prava, a naročito onih koja proizlaze iz trgovine, treba da se sprovodi kroz snažnu državnu kontrolu. Trgovinsko pravo je izgubilo raniji smisao, jer je došlo do nacionalizacije trgovačkih društava, kao i nepokretnosti, naročito građevinskog zemljišta. Umesto ranijih trgovačkih društava formirana su tzv. socijalistička preduzeća, po ugledu na sovjetski model. Trgovački život u uobičajenom smislu reči je prekinut. U tom vremenu ranog komunizma, za kasnije ustrojstvo privrednih sudova posebno značajnu ulogu imala je Glavna državna arbitraža, jedan administrativni organ koji je propisivao trgovačke običaje (uzanse) u jednom specifičnom komunističkom okruženju. Glavna državna arbitraža je početkom pedesetih godina preobražena

---

10 Zakon o uređenju redovnih sudova iz 1929. godine, §27.

u Vrhovni privredni sud koji je imao nadležnost na čitavoj teritoriji tadašnje Jugoslavije i odlučivao o žalbama i vanrednim pravnim lekovima protiv nižestepenih odluka privrednih sudova.

Posle 1948. godine i političkog rascepa između tadašnjih jugoslovenskih i sovjetskih vlasti, a naročito posle značajnijeg priliva kredita iz Zapadne Evrope i SAD, počeli su značajniji vidovi trgovine između domaćih preduzeća, kao i između domaćih i inostranih privrednih subjekata. Diskontinuitet, koji je nastao posle Drugog svetskog rata, okončan je donošenjem Zakona o parničnom postupku 1955. godine, kao i donošenjem Zakona o krivičnom postupku, iste godine, te donošenjem Zakona o sudovima 1954. godine, kojima su ponovo, ovog puta na teritoriji čitave tadašnje Jugoslavije, pored sudova opšte nadležnosti, osnovani trgovinski sudovi, pod nazivom „privredni“ sudovi. Pored toga, osnovana je i Spoljnotrgovinska arbitraža za rešavanje trgovinskih sporova sa elementom inostranosti. Zakon o parničnom postupku je predvideo posebna pravila procedure za postupak pred privrednim sudovima. Unutrašnja organizacija sudova opšte nadležnosti i privrednih sudova, u periodu od 1955. godine do raspada Jugoslavije 1991. godine, povremeno se menjala. Naročito po donošenju Ustava SFRJ 1974. godine nastupile su bitne promene, uključujući tu i razlike između tadašnjih republika, jer je zakonodavna nadležnost za uređenje sudova prešla sa federacije na republike članice. Povremene promene ideologije, unutrašnje političke tenzije i slično, ponekad su postavljale zahteve za ukidanje privrednih sudova, ali su oni uspeli da prežive u svim republikama nekadašnje Jugoslavije.

#### *1.4.2. Recepcija evropskih standarda o pravosuđu u Srbiji kao tranzicijskoj zemlji*

Kako su ideje i formule o sudskoj vlasti i njenoj nezavisnosti recipirane u Srbiji kao državi zakasnele tranzicije? U *poslednjih petnaestak godina* mogu se razlikovati tri perioda.

a) *Zrelo doba Miloševićevog autoritarizma*. Ključna pravna i pravosudna obeležja ovog razdoblja svode se na nekoliko bitnih odlika:

*Autoritarnost i arbitrarno tumačenje prava*. Zakoni doneti u Srbiji posle Ustava iz 1990. godine,<sup>11</sup> a naročito zakoni donošeni posle 1997. godine, odlikovali su se visokim stepenom pravne autoritarnosti i nesankcionisanim kršenjem tada važećeg Ustava. Uopšteno posmatrano, zakoni Srbije donošeni u poslednjoj deceniji XX veka nisu bili prilagođavani standardima savremene pravne civilizacije, niti uporednopravnim iskustvima, a – valja posebno pomenuti – ni pravnom poretku nastalom u okviru Saveta Evrope i u Evropskoj uniji. Propisi iz ovoga doba su, po pravilu, oskudni, brojne pravne situacije nisu bile uređene, što je davalo mnogo prostora samovoljnom i neprimerenom tumačenju prava od strane izvršne vlasti.

*Ideološki karakter pravnog poretka*. Rokovi određivani ustavnim zakonima za sprovođenje nekadašnjeg Ustava SRJ iz 1992. godine<sup>12</sup> i Ustava Srbije iz 1990. godine, u nekoliko mahova su bili produžavani, pa novi ili bitno revidirani zakoni koji bi bili u skladu s tim ustavima nikad nisu ni bili doneti. Na taj način je, protivustavnim mehanizmom, reprodukovan pravni poredak bivše SFRJ, koji je imao odlike jednog politički monističkog pravnog poretka.

*Politička uloga pravosuđa*. Normativno i stvarno, pravosudni poredak nije bio shvaćen kao samostalna grana državne vlasti, ravnopravna ostalima. Pored toga, zakonske odredbe o pravosuđu neretko su protivrečile Ustavu. Sudije koje su se otvoreno suprotstavile političkim naređenjima protivzakonito su razrešavane. Udruživanje sudija u tranzicijskim državama, kao očita tendencija pravosuđa krajem XX veka u srednjoj, istočnoj i jugoistočnoj Evropi, pripisuje se osvešćivanju sudijske profesije posle derogiranja političke

11 Ustav Republike Srbije („Službeni glasnik RS“, broj 1/90).

12 Ustav Savezne Republike Jugoslavije („Službeni list SRJ“, br. 1/92, 34/92 i 29/00).

ideje jedinstva vlasti u komunističkim/socijalističkim ideologizovanim državama. U nekim zemljama sudijska udruženja su nastala u procesu lustracije sudija i javnih tužilaca, a u drugim su upravo ova udruženja inicirala osnivanje pravosudnih saveta i time, makar formalno, prebacivanje nadležnosti za regrutovanje u sudijsku profesiju, sa izvršnih organa (ministarstava pravde) na organe sudske vlasti, kao jedine nepolitičke (pravne) državne vlasti. Društvo sudija Srbije nastalo je kao reakcija na pokušaje zloupotrebe pravosuđa od strane autoritarne vlasti u vreme masovnih demonstracija zbog *izborne krađe* na lokalnim izborima 1996. godine. Društvo sudija je delovalo kao neregistrovana institucija, iako je i tadašnji Ustav navodno jemčio slobodu političkog, sindikalnog i drugog organizovanja. Borba Društva sudija za upis u registar završila se pred Vrhovnim sudom Srbije koji je taj upis, u vreme autoritarne vlasti, odbio. Društvo je presudno uticalo na uspostavljanje Visokog saveta pravosuđa u postmiloševićevskoj Srbiji.

*Odsustvo pravosudne reakcije na ratne zločine i organizovani kriminal.* U ratovima i oružanim sukobima, vođenim na tlu nekadašnje SFRJ od 1991. do 1999. godine počinjeni su masovni ratni zločini. Upravo zato što su involvirane države, a Srbija naročito, odbijale da procesuiraju ratne zločine, međunarodna zajednica je reagovala ustanovljavanjem Međunarodnog tribunala u Hagu. U vreme Miloševićevog režima u Srbiji bio je otpočet samo jedan postupak zbog ratnih zločina pred redovnim sudom i nekoliko fingiranih postupaka pred vojnim sudovima. Organizovani kriminal nije bio predmet sudskih postupaka, već eventualno samo policijske istrage.

*Pljačkaška privatizacija* bila je praćena sudskom zaštitom „*tajkuna*“ u odnosu na male akcionare.

b) *Uspostavljanje demokratske vlasti.* Jedno od obećanja demokratske koalicije pre kraja autoritarnog poretka bila je lustracija, a posebno lustracija sudija koje su sudelovale u političkim suđenjima, u falsifikovanju izborne volje građana, u političkom progonu, prikrivanju ratnih zločina i protivzakonitom zatvaranju

političkih protivnika. Ovaj vid suočavanja sa prošlošću, koji je trebalo da omogući pošteno regrutovanje sudskog kadra ugušen je, zajedno sa začecima progona organizovanog kriminala, ubistvom premijera Zorana Đinđića.

Među najvažnije konstruktivne aktivnosti u to doba, a u oblasti pravosuđa, trebalo je da spadaju: donošenje novih pravosudnih zakona, promena uloge Vrhovnog suda Srbije i Ustavnog suda Srbije, konstituisanje Visokog saveta pravosuđa, prijem u Savet Evrope i iščekivanje ratifikacije Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, te time i prava građana na obraćanje Evropskom sudu za ljudska prava, donošenje Zakona o saradnji sa Međunarodnim tribunalom u Hagu, donošenje Zakona o odgovornosti za kršenje ljudskih prava (lustraciji), osnivanje institucija poput Saveta za reformu pravosuđa Vlade Republike Srbije i Pravosudnog centra. Međutim, kao da je klica nedostojnih političkih pogodbi, koja je pratila donošenje ovih zakona ili primenu ovih mera, prerasla značaj novog i boljeg. Zakoni su često bili menjani i dopunjavani, odlagana je primena njihovih odredaba kojima se ustanovljavaju novi sudovi, umanjivan je značaj novih tela poput Visokog saveta pravosuđa i Velikog personalnog veća Vrhovnog suda, koje je bilo nadležno za ispitivanje disciplinske odgovornosti sudija.

Posle proglašenja vanrednog stanja, uvedenog zbog atentata na premijera Đinđića, pokazalo se da uspostavljena nezavisnost Vrhovnog suda nije bila institucionalna već personalna. Valja podvući i činjenicu da je Vrhovni sud, u vremenu od početka 2001. do početka 2003. godine, mnogo više pažnje posvećivao emancipaciji od izvršne vlasti, zanemarujući opasnost koja je pretila (i pretila) od moćnih pojedinaca i neinstitucionalizovanih društvenih grupa.

c) *Novi srpski legalizam*. Pozivanje na novi „legalizam“, kao izgovor da se ništa ne čini, već je dobro uočeno i objašnjeno u relevantnoj literaturi u Srbiji: „Legalizam u postmiloševićevskoj Srbiji predstavlja praktično-političku poziciju koja insistira na neophodnosti poštovanja pravnih normi i procedura. Legalisti su oni koji



sebe identifikuju kao braniocima prava u jednom političkom kontekstu u kome je pravo ugroženo praksama protivpravnog ponašanja, odnosno kršenjem važećih propisa. Posle ovog sledi važan autolegitimacijski korak: pozicija legalizma samoprepoznaje se u napetosti prema 'drugoj strani', odnosno prema onim političkim snagama koje ne poštuju pravo... Prepoznavanje druge strane delo je samih legalista... Legalizam nije sadržajno prazna politička pozicija. Ali, ponavljam da njegov identitet nije određen insistiranjem na poštovanju prava. Ovu poziciju ne identifikuje pozitivan odnos prema pravu u obliku pravnog kontinuiteta i kritike bezakonja, već pre svega odnos prema ideologiji. Okrenuti prošlosti na način devetnaestovekovnog romantičarskog nacionalizma, legalisti su – verovatno protivno sopstvenim iskrenim intencijama – završili na pozicijama odbrane institucionalnog, pravnog i ideološkog nasleđa Miloševićevog resantimanskog nacionalizma.<sup>13</sup>

Ovoj oceni valja dodati još i opasku da se ideološki i politički kontinuitet o kojem je reč opaža i u delovima personalne strukture koalicije koja je bila na vlasti do maja 2012. godine (strane suprotne „legalistima“), što se pripisuje pogodbama koje su neposredno prethodile 5. oktobru 2000. godine, ili usledile u vremenu posle njega.

Paradigmatične pravosudne figure tog vremena predstavljali su *ministri pravde*<sup>14</sup> u stadijumu novog legalizma. Pod prividom *reforme*, a taj privid su, nažalost, prihvatili i neki predstavnici najznačajnijih evropskih institucija u Srbiji, ceremonijalno, gotovo ritualno *ministar pravde je promovisao* donošenje tzv. pravosudnih zakona koji nisu bili namenjeni primeni, a nikad nisu ni bili primenjeni.

13 N. Dimitrijević, „Srbija kao nedovršena država“, *Reč (Beograd)*, br. 69, 15. marta 2003, prema izvodu, pod naslovom „Kako iz bezdržavlja“, objavljenom u *Republici*, br. 314–315, 1–31. avgusta 2003, str. 59.

14 U Srbiji se službeno, a ne kolokvijalno, već oko dvadeset godina umesto *Ministarstvo pravosuđa* i *ministar pravosuđa*, koriste termini *Ministarstvo/ ministar pravde*.

Jedan od takvih zakona bio je i Zakon o Visokom savetu pravosuđa, od kojeg se mnogo očekivalo, a gotovo ništa se nije dobilo. Iako je uspostavljanje Visokog saveta pravosuđa u Srbiji, samo po sebi, bilo percipirano kao važan korak ka emancipaciji pravosuđa od ostalih grana državne vlasti, zakonski koncept nije zasluživao visoku ocenu. Najpre, ona ovlašćenja koja bi prema standardima evropskog prava trebala da budu u nadležnosti pravosudnog saveta, u Srbiji su bila podeljena između Visokog saveta i Velikog personalnog veća Vrhovnog suda. Nadalje, nadležnosti Visokog saveta su bile uže od onih koje za odgovarajuća tela vezuje Evropska povelja o statutu za sudije. Naime, Savet nije donosio konačne i obavezujuće odluke o izboru, imenovanju, napredovanju ili prestanku dužnosti sudije. U vreme ustanovljavanja *Visokog saveta pravosuđa* u Srbiji, Ustav iz 1990. godine ni u jednoj odredbi nije pominjao ovo telo. Članom 73. tačka 10. tadašnjeg Ustava Republike Srbije bilo je propisano da sudije i predsednike sudova bira Narodna skupština. Uslovi i postupak izbora bili su uređeni Zakonom o sudijama<sup>15</sup> i Zakonom o visokom savetu pravosuđa.<sup>16</sup>

*Nadležnost.* Visoki savet pravosuđa je bio nadležan da Narodnoj skupštini predlaže izbor predsednika sudova, sudija, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, da imenuje sudije porotnike i da vrši druge zakonom određene poslove.

*Sastav.* Savet je činilo pet stalnih i osam pozivnih članova. Stalni članovi su bili predsednik Vrhovnog suda Srbije, Republički javni tužilac, ministar pravde, svi po dužnosti, jedan advokat koga bira Advokatska komora Srbije i jedan član koga bira Narodna skupština između tri kandidata koja predloži Vrhovni sud Srbije. Od osam pozivnih članova šest su bile sudije, koje je birao Vrhovni sud Srbije među sudijama, a dva javni tužioci, od kojih su jednog birali zamenici Republičkog javnog tužioca, a drugog okružni javni

15 „Službeni glasnik RS“, broj 63/01.

16 „Službeni glasnik RS“, broj 63/01.

tužiocima na zajedničkoj sednici. Mandat članova je bio pet godina i mogli su biti ponovo birani. Razlozi za prestanak mandata bili su uređeni zakonom. Kada je odlučivao o pitanjima koja se odnose na sudije, Visoki savet pravosuđa se sastojao od pet stalnih i šest pozivnih članova iz reda sudija, a kada je odlučivao o pitanjima koja se odnose na javne tužioce, činili su ga pet stalnih članova i dva pozivna člana iz reda javnih tužilaca.

*Način rada.* Sednice Visokog saveta pravosuđa bile su zatvorene za javnost i protiv njegovih odluka nije bio dozvoljen upravni spor.

*Akti i unutrašnja organizacija.* Visoki savet pravosuđa doneo je Poslovník o radu. Stručne i administrativne poslove za Visoki savet pravosuđa obavljalo je Ministarstvo pravde.

*Kriterijumi za predloge kandidata za sudije i tužioce.* Već prilikom konstituisanja Saveta u tadašnjem sastavu (2004) vođena je diskusija o neophodnosti donošenja kriterijuma za predlaganje kandidata za sudije, kako bi postupak predlaganja u što većoj meri bio objektivn. *Odluka o merilima i kriterijumima za predlaganje kandidata za izbor sudija i predsednika suda* donesena je na sednici Visokog saveta pravosuđa 2005. godine, kada je doneta i *Odluka o postupku rada Visokog saveta pravosuđa pri predlaganju kandidata za izbor sudija i predsednika suda*. Donošenjem ovih akata učinjen je pokušaj da se predlaganje kandidata objektivizuje, da se preciziraju zakonske odredbe o stručnosti i dostojnosti kandidata na način koji bi obavezivao i sam Visoki savet pravosuđa, odnosno njegove članove.

*Statistički podaci.* Prema izveštaju o radu Visokog saveta pravosuđa za 2005. godinu, u toj godini je Visoki savet pravosuđa razmatrao 1.086 prijava za sudije, a 430 prijava za predsednike sudova, ukupno 1.516 prijava. Narodnoj skupštini je predloženo za izbor 159 kandidata za predsednike sudova, a 209 kandidata za sudije, tj. sačinjeno je ukupno 468 predloga. Već ovaj pokazatelj ukazivao je na to pred kakvim su se teškoćama, zbog obima posla, nalazili članovi Visokog saveta pravosuđa.

### 1.4.3. Ustav Srbije iz 2006. godine

Ustav Republike Srbije, kao i najvažniji akt koji (treba da) služi njegovom sprovođenju – Ustavni zakon – odlikuju se očiglednim demokratskim deficitima. Bitan deficit novog Ustava Srbije iz 2006. godine jeste prikrivanje Nacrta i Predloga ustava i potpuno izostajanje rasprave o ovim tekstovima. Demokratski deficiti ustavne procedure doživeli su vrhunac u dva referendumska dana. Najpre to što su, mimo običaja, referendumu namenjena čak dva dana. Dalje, to što je prvi referendumski dan zabeležio neočekivano nizak procenat glasača, a onda, u drugoj polovini drugog referenduskog dana, nije se žalilo truda, animacije i „inovativnog“ pozivanja zatečenih građana da dođu na biračka mesta. Nepravilnosti uočene i dokazane na nekim biračkim mestima bile su takve da je posmatrač referendum – Centar za slobodne izbore i demokratiju – zaključio da je bitno snižen dostignuti standard poštenog glasanja u Srbiji. Razlike između procenjenog procenta građana koji su pristupili na referendum i onog koji je Republička izborna komisija konačno utvrdila, izbegavanje da se saopšti procenat i apsolutni broj nevažećih listića, izbegavanje da se saopšti procenat onih koji su glasali za Ustav u odnosu na ukupan broj izašlih građana, mlake reakcije inostranih posmatrača na uočene nepravilnosti itd. – jesu indikacije koje su bacile senku sumnje na stvaran ishod referendum, umanjile verodostojnost ustavnog postupka, provocirale utisak da su se vlast, vrhovi parlamentarnih političkih stranaka i predstavnici međunarodnih organizacija i tela, kao i stranih država okupili u nekoj vrsti ustavne zavere: progurati Ustav Srbije iz 2006. godine po svaku cenu kroz skepticizam i izgubljenu energiju građana Srbije. Usled takvog pristupa, *delovi Ustava koji se odnose na pravosuđe bili su u vreme donošenja Ustava jedna sasvim sporedna i nevažna tema.*

## 2. NORMATIVNI OKVIR REFORME

### 2.1. Međunarodnopravni, teorijski, ustavni i zakonski osnovi najnovije reforme pravosuđa

#### 2.1.1. Međunarodni izvori i teorijski stavovi o samostalnosti i nezavisnosti pravosuđa

Zbog čega sudska vlast mora biti *posebna*, tj. samostalna i nezavisna u odnosu na ostale državne vlasti? Odgovor koji ne kazuje mnogo glasi: zato da bi se obezbedila vladavina prava nad političkom samovoljom. Međutim, jasniji će biti odgovor ako se na standardan način objasne samostalnost i nezavisnost i druge bitne osobnosti sudske vlasti, u odnosu na zakonodavnu i izvršnu vlast.

Teorijski gledano, kao grana državne vlasti, sudska vlast, u sistemu podele vlasti, najpre mora biti odvojena, osamostaljena u odnosu na zakonodavnu vlast: „...zakonodavna vlast ne može da vrši sudske poslove.“<sup>17</sup> Razume se, važi i obrnuto: sudska vlast ne može vršiti zakonodavnu. Jer, ako bi zakonodavna vlast mogla primenjivati zakone, onda bi ona bila ovlašćena da, radi rešenja konkretnog spora izmeni postojeće zakonodavstvo ili da donese novi zakon, „što znači da bismo tada bili u carstvu samovolje, a ne zakona“.<sup>18</sup>

Nažalost, u novije vreme u Srbiji su registrovana bar dva slučaja jasnog mešanja zakonodavne vlasti u sudsku na taj način što je zakonodavac donosio specijalne zakone, radi rešavanja pojedinačnih

---

17 Ž. Perić – D. Arandelović, *Građanski sudski postupak*, Beograd, 1920, str. 16.

18 Ž. Perić – D. Arandelović., *nav. delo*, str. 16, pozivajući se na Vareilles-Sommières, *Les principes fondamentaux du droit*, stav 226. i sled.

sporova koji su bili u toku, a po kojima je postupao sud – bilo redovni, bilo Ustavni sud. Prvi je tzv. *Miloševićev lex specialis* koji je poslužio kao način da se prekinu sudski sporovi povodom tzv. izborne krađe na lokalnim izborima 1996. godine – *Zakon o proglašenju privremenih rezultata izbora za konačne*, a drugi – *Zakon o izmenama i dopunama Zakona o sudijama* iz 2010. godine,<sup>19</sup> kojim je nadležnost za razmatranje žalbi i ustavnih žalbi protiv odluka Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca prenesena sa Ustavnog suda na Visoki savet sudstva, odnosno Državno veće tužilaca.

Za samostalnost sudske vlasti u odnosu na zakonodavnu nije, međutim, dovoljno to da zakonodavna vlast ne sme preuzimati sudsku funkciju: neophodna je i ustavna garantija da ona ne sme vršiti uticaj na rad sudova tako što bi birala sudije na određeno vreme, što je bila odlika sistema izbora sudija u Srbiji u bivšoj Jugoslaviji od 1945. do 1990. godine. Izbor sudije od strane parlamenta na neodređeno vreme, dakle na trajni mandat, ne smatra se nedopuštenim uticajem zakonodavne vlasti na sudove, iako ova nadležnost za izbor ima nedostatke.

*Nezavisnost* sudske vlasti se obezbeđuje kroz pravnu, ali i socijalnu i socijalno-psihološku nezavisnost neposrednih vršilaca te vlasti – sudija. U pravnom smislu, nezavisnost sudija počiva: *prvo*, na principu *stalnosti* sudijske funkcije – reizbornost sudija podobna je da bitno ugrozi nezavisnost sudije jer se on nalazi u prilici da se podvrgava aktuelno vladajućoj ideologiji i time svim onim socijalnim uticajima koji negiraju nezavisno suđenje; *drugo*, nezavisnost zavisi od tipa izbora ili imenovanja sudije, a ti sistemi su u uporednopravnim razmerama veoma različiti; *treće*, nezavisnost je bitno vezana za razloge prestanka sudijske funkcije i za pravne garantije koje su povezane sa prestankom funkcije; u Ustavu Srbije iz 1990. godine razlozi prestanka sudijske funkcije *razrešenjem* bili su uređeni, dok je Ustav Srbije iz 2006. godine,

---

19 „Službeni glasnik RS“, broj 101/10.

prepustio zakonodavcu da uređuje razloge *razrešenja* sudije njegove funkcije, što otvara prostor za samovolju zakonodavnog tela, naročito u slučajevima političke promene vlasti; *četvrto*, na nezavisnost utiče način na koji je uređeno izuzeće sudije i kontrola sukoba interesa sudije sa javnim interesom ili drugim privatnim interesom. Socijalni i socijalno-psihološki činioci koji mogu uticati na nezavisnost sudija brojni su. Ističemo ovde za sada samo materijalni položaj sudija i (ne)dopuštenost učešća sudije u radu političkih stranaka.<sup>20</sup>

*Obaveznost* sudske vlasti znači zapravo obaveznost sudskog puta pravne zaštite zbog povrede i ugrožavanja prava, ili zbog izvršenog neprava. Ona se pokazuje u dva vida. *Prvo*, sa stanovišta suda kao nosioca sudske vlasti, obaveznost znači da sud ne sme odbiti da odlučuje o stvari za koju je nadležan. Uskraćivanje pravosuđa, počev od francuskog zakonika *Code civile* iz 1804. godine, u većem delu Evrope bilo je zabranjeno i zadobilo je karakter teškog delikta, pa obaveza suđenja postaje ne samo običajno pravilo (kako je to bilo u srednjem veku), nego bitna karakteristika sudske vlasti i ustavno načelo u velikoj većini savremenih prava.<sup>21</sup> *Drugo*, sa stanovišta stranke (ili, uopšte, lica ovlašćenog na pokretanje odgovarajućeg sudskog postupka), obaveznost znači *zabranu samopomoći*. Naime, subjekt kome je pravo povređeno ili ugroženo, ili subjekt koji je ovlašćen da traži sudsku zaštitu u slučaju neprava ne sme, osim izuzetno, primeniti samopomoć. Samopomoć, kao ostvarivanje prava primenom fizičke sile pojedinca, u savremenim pravnim porecima, dopuštena je samo izuzetno. Generalno, ona je zabranjena, izuzev u slučajevima nužne odbrane i krajnje nužde.<sup>22</sup> Opšti uslovi za dopuštenu samopomoć nisu izričito

20 Iscrpno, o socijalnom položaju sudije kod nas, up. U. Zvekić, *Profesija sudija*, doktorska disertacija, šapirografisano, Beograd, 1983.

21 *Denie de justice* – uskraćivanje pravosuđa u nekim zemljama predstavlja krivično delo.

22 Up. čl. 19–21. Krivičnog zakonika Srbije („Službeni glasnik RS“, br. 85/05, 88/05 – ispr. 107/05 – ispr. 72/09 i 111/09).

propisani našim pozitivnim pravom, ali se uzima da je ona dopuštena onda kada bi sudska pravna zaštita bila neblagovremena ili necelishodna.<sup>23</sup> Ipak, samopomoć, budući da je izuzetak od opšteg pravila, treba usko tumačiti, te se može smatrati dopuštenom samo onda kada je izričito propisana pozitivnim pravilima. Na primer, samopomoć je dopuštena u slučaju nužne odbrane i stanja nužde,<sup>24</sup> u slučajevima samovlašća, nužne odbrane ili krajnje nužde po Krivičnom zakoniku,<sup>25</sup> vraćanja poseda ili otklanjanja smetanja poseda,<sup>26</sup> prava zadržavanja<sup>27</sup> itd.

Za razliku od samopomoći, *objektivnost* sudske vlasti obezbeđuje: *prvo*, da odluku, u slučaju konflikta, donese treći subjekt koji je organizaciono ustrojen tako da je nezainteresovan za konkretni ishod postupka u kome se rešava konflikt; *drugo*, objektivnost sudske vlasti se ostvaruje preko objektivnosti (nepriistrasnosti) sudija, što se obezbeđuje ustanovom izuzeća i sprečavanjem sukoba interesa.

Neposredni nosioci sudijske funkcije – sudije, danas su *profesionalci*, obrazovani i obučeni za taj posao, pri čemu su merila te profesionalnosti uglavnom stručna sprema, odgovarajući ispit i dužina radnostručnog iskustva. Učešće neprofesionalaca – porotnika ili sudija porotnika uređeno je na različite načine i zavisi od vrste sudskog postupka.

Suđenje mora biti okončano u *razumnom roku*. Neopravdano dugo trajanje postupka za stranku ima isti smisao kao da joj je sudska zaštita uskraćena (*Justice delayed – justice denied*. – Odložena pravda jeste uskraćena pravda).

---

23 B. Poznić, *Gradansko procesno pravo*, Beograd, 1991, str. 8.

24 Čl. 161. i 162. Zakona o obligacionim odnosima („Službeni list SFRJ“, br. 29/78, 39/85, 45/89 i 57/89, „Službeni list SRJ“, broj 31/93 i „Službeni list SCG“, broj 1/03 – Ustavna povelja).

25 Član 330. i čl. 19. i 20.

26 Član 76. Zakona o osnovama svojinskopравnih odnosa („Službeni list SFRJ“, br. 6/82 i 36/90, „Službeni list SRJ“, broj 29/96 i „Službeni glasnik RS“, broj 115/02).

27 Član 286. ZOO.



Sud je, s jedne strane, državni organ, među ostalim ustrojen za to da, vršeći sudsku vlast, čuva pravni poredak, a s druge strane, on je osnovni zaštitnik ljudskih prava, kao i prava koja deriviraju iz njih.<sup>28</sup> Ovakva *ambivalentna pozicija* pretila da u kriznim društvenim situacijama dovede do prestanka harmonije između ova dva lica sudske vlasti. Po pravilu, tada preovlađuje funkcija zaštite pravnog poretka koja se doživljava kao suprotstavljena, a ne koordinirana sa drugom – zaštitom prava i sloboda. Pored društvenih kriza, na disharmoniju može uticati i nesređenost i nesistematičnost pravnog poretka. To su pojave sa kojima se sudstvo u bivšoj Jugoslaviji i današnjoj Srbiji neretko suočavaju.

## 2.2. Ustav i ustavni zakon za sprovođenje ustava

*Ustavne odredbe* koje se odnose na pravosuđe mogu se svrstati u sledeće grupe:

(a) *Odredbe o sudskoj vlasti*. Pored standardnog ustavnog načela o podeli državnih vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku,<sup>29</sup> Ustav utvrđuje ravnotežu i uzajamnu kontrolu državnih vlasti,<sup>30</sup> što bi, da je ostalo samo na ovakvoj formulaciji, impliciralo i ustavnu mogućnost kontrole sudske vlasti od izvršne, mogućnost koja bi bila u oštroj suprotnosti sa svim savremenim principima nezavisnosti i samostalnosti sudske državne vlasti. Međutim, u istom članu, Ustav deklarira posebnu garantiju nezavisnosti sudske vlasti, verovatno da bi ublažio negativan efekat prethodno ustanovljenog principa uzajamne kontrole tri grane državne vlasti. Uprkos ovakvoj formulaciji, čvrste garantije zaštite domena sudske vlasti od zadiranja ili uplitanja izvršne, nažalost, u Ustavu nema. Pravo na *nezavisno, nepristrasno i pravično suđenje* ustanovljeno je u članu 32.

28 Up. G. Mijanović, *op. cit.*, str. 139–141.

29 Član 4. stav 2. Ustava.

30 Član 4. stav 3. Ustava.

stav 1. Ustava. Izostali su, ipak, neki elementi garantija predviđenih u članu 6. Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda. Takođe, izostala je odredba o pravu stranke na slučajnog (prirodnog) sudiju.

(b) *Odredbe o zaštiti ljudskih prava u krivičnom postupku.* Zaštita lične slobode na nivou ustavnih principa, sadržana je u čl. 30. i 31. Ustava koji se odnose na pritvor. Policijski pritvor koji može trajati 48 časova je, uporednopravno gledano, dug. Ostale odredbe su standardne i sadržane u čl. 33. i 34. Ustava.

(c) *Nezavisna pravosudna tela kao reprezentanti pravosuđa.* Umesto jednog tela koje bi predstavljalo pravosuđe u celini i kao profesiju i kao granu državne vlasti, a koje je do donošenja važećeg ustava bilo oličeno u Visokom savetu pravosuđa, ustanovljenom zakonom prvi put u Srbiji 2001. godine, Ustav iz 2006. godine predviđa Visoki savet sudstva<sup>31</sup> i Državno veće tužilaca.<sup>32</sup> Posledice ovakvog ustavnog uređenja su sledeće:

- umesto jednog pravosudnog tela koje bi bilo nadležno za imenovanje, promociju i usavršavanje svih *magistrata* (sudija i javnih tužilaca), ustanovljavaju se dva samostalna i nezavisna organa, što pretilo da ometa primenu istih ili približno istih stručnih i ličnih standarda u obe profesije;
- javni tužioci se stavljaju pod znatno jaču kontrolu izvršne vlasti, sa obrazloženjem da su oni samo stranka u postupku, što je tačno, ali je tačno i to da nisu privatne stranke, već i za njih, kao i za sudove i sudije, važi i mora važiti princip zakonitosti.

(d) *Sastav, izbor i nadležnost Visokog saveta sudstva.* Visoki savet sudstva ima 11 članova. U sastav ovog tela ulaze predsednik Vrhovnog kasacionog suda, ministar nadležan za pravosuđe i predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine, kao članovi po položaju i osam izbornih članova koje bira Narodna skupština. Izborne

---

31 Član 153.

32 Član 164.

članove čine šest sudija sa stalnom sudijskom funkcijom, od kojih je jedan sa teritorije autonomnih pokrajina, i dva ugledna i istaknuta pravnika sa najmanje 15 godina iskustva u profesiji, od kojih je jedan advokat, a drugi profesor pravnog fakulteta.<sup>33</sup> Već u pogledu *sastava* nije poštovana preporuka Komiteta ministara Saveta Evrope o potrebi ustanovljenja garantije da u pravosudnom savetu budu zastupljene sudije sudova svih vrsta i stepena. Što se tiče *izbora*, kao što se vidi, nadležna je Narodna skupština,<sup>34</sup> što predstavlja pogoršanje u odnosu na stanje zakonodavstva 2001–2005. godine, jer je sudije – članove Saveta birao Vrhovni sud, a po novom Ustavu čini Skupština koja je politički organ. Navedena preporuka Komiteta ministara počiva na stanovištu da sudije – članove pravosudnog saveta *treba da biraju sudije, a ne poslanici*. U uporednom pravu postoje veoma razvijeni mehanizmi sudijskog izbora članova pravosudnog saveta iz reda sudija.

(e) *Vrhovni kasacioni sud*. Na osnovu upotrebljene terminologije i na osnovu činjenice da je iz novog Ustava izostala standardna odredba o ulozi najvišeg suda, moglo bi se tvrditi da je naziv „Vrhovni sud Srbije“ promenjen u „Vrhovni kasacioni sud“ samo da bi se načinio artifičijelni diskontinuitet najviše sudske instance i time omogućila promena (i, dakako, politička kontrola) sudijskog sastava najvišeg suda u Srbiji. Paradoksalno je da o *Vrhovnom kasacionom sudu* u pogledu ustavnog položaja (na primer, staranje o jednakoj primeni prava i ujednačavanju sudske prakse) u novom Ustavu nema ni jedne jedine reči, izuzev odredbe u članu 143. stav 4. – da je Vrhovni kasacioni sud najviši sud u državi. Štaviše, nema ni marginalnog naslova o ovoj najvišoj sudskoj instanci. Ustav se (ovim povodom) bavi isključivo pitanjima izbora, mandata i razrešenja predsednika i sudija *Vrhovnog kasacionog suda*,<sup>35</sup> i na taj način neskriveno pokazujući

33 Član 153. st. 2, 3. i 4. Ustava/2006.

34 Član 153. stav 3. Ustava/2006.

35 Up. član 144. Ustava/2006.

političku brigu o konkretnom personalnom sastavu najviše sudske instance.

Odredbe *Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava* ne samo da su problematične, već neke od njih menjaju sam ustavni tekst.

(a) *Izbor sudija*. U članu 147. stav 1. Ustava propisano je sledeće: „Narodna skupština, na predlog Visokog saveta sudstva, bira za sudiju lice koje se prvi put bira na sudijsku funkciju“, dok se u članu 7. stav 1. Ustavnog zakona kaže: „Izbor predsednika Vrhovnog kasacionog suda i prvi izbor sudija Vrhovnog kasacionog suda izvršiće se najkasnije u roku od 90 dana od dana konstituisanja Visokog saveta sudstva.“ Prvo što u obe odredbe izaziva pažnju jeste pitanje: zbog čega je potrebno ponovo birati predsednika i sudije Vrhovnog kasacionog suda ako između Vrhovnog suda i Vrhovnog kasacionog suda postoji kontinuitet, tj. identitet, izuzev u pogledu samog naziva? I, sa tim u vezi: da li je Narodna skupština slobodna da u formi Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava, taj ustav zapravo menja, tj. da mu protivreči? Na prvo pitanje odgovor nije teško dati. Ako je reč o istom državnom organu, a po svemu sudeći – izuzev po nazivu – u pitanju je isti organ, onda nije bilo opravdanog pravnog razloga da se bira predsednik Vrhovnog kasacionog suda dok postojećem predsedniku ne istekne mandat. Što se tiče sudija Vrhovnog suda – oni su, kao i ostale sudije, izabrani bez ograničenja mandata po legislativnom režimu Ustava iz 1990. godine, pa bi eventualni novi izbor (naročito neizbor) dirao u njihova stečena prava. Ako je tadašnja vlast nameravala da vrši neku vrstu lustracije, mogla je, a današnja vlast i dalje može da primeni važeći Zakon o odgovornosti za kršenje ljudskih prava. Poboljšanje sudijskog kadra moglo se legalno i legitimno izvršiti primenom propisa o lustraciji i pravila o razrešenju sudija zbog nezakonitog, nestručnog i nesavesnog rada. Pored toga, Ustav u članu 148, stav 1. predviđa da *sudiji prestaje sudijska funkcija na njegov zahtev, nastupanjem zakonom propisanih uslova ili razrešenjem iz zakonom predviđenih razloga, kao i ako ne bude izabran na stalnu funkciju*. Sve sudije u Srbiji u vreme

stupanja na snagu Ustava iz 2006. godine bile su izabrane bez ograničenja mandata, tj. na *stalnu funkciju*, što znači da im ta funkcija nije mogla prestati tako što ne bi bili ponovo izabrani u isti sud, jer su svi sudovi, izuzev Upravnog suda, apelacionih sudova i prekršajnih sudova, stari i ranije postojeći, nezavisno od toga kakvo ime im Ustav daje i kako će se menjati nazivi sudova u budućnosti. Ustav, dakle, u članu 148. stav 1. sadrži jednu garanciju i branu protiv eventualnih zloupotreba od strane zakonodavca, garanciju koja je odmah posle donošenja Ustava prekršena odredbom člana 7. Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava: *pod izgovorom promene naziva sudova zapravo je predviđen ponovni izbor celokupnog sudskog kadra u Srbiji*, što istovremeno znači kolektivni prestanak svojstva svih sudija u Srbiji. A za taj prestanak nema nikakvog uporišta u samom Ustavu. Inicijativa Društva sudija Srbije za ispitivanje ustavnosti Ustavnog zakona odbačena je. „Izbor sudija i predsednika ostalih sudova izvršiće se najkasnije u roku od jedne godine od dana konstituisanja Visokog saveta sudstva“ (član 7. stav 2). I za ovu odredbu stoji prethodno iznesena argumentacija. Sve sudije u Srbiji izabrane su bez ograničenja mandata i sa tog stanovišta svi oni imaju stečena prava. Nema retroaktivnosti ako nije utvrđena potreba za njom u postupku donošenja zakona. Takođe, nema ni retroaktivnosti, naročito zbog ustavnog kontinuiteta koji je očigledno bio zastupljen prilikom donošenja Ustava iz 2006. godine, jer je on donesen po postupku za promene ustava, predviđenom u Ustavu iz 1990. godine. Zaključujemo, dakle, da je član 7. Ustavnog zakona protivan Ustavu iz 2006. godine, jer uvodi princip retroaktivnosti koji je po tom istom ustavu tek izuzetno i pod restriktivnim uslovima dopušten.<sup>36</sup>

(b) *Novi ustavni položaj sudije*. Valja eksplicirati da je ustavni položaj sudije novim Ustavom i Ustavnim zakonom, apstraktno legislativno gledano, pogoršan u odnosu na ustavni položaj sudije po Ustavu Srbije iz 1990. godine. Naglašavamo, reč je o čistom

---

36 Up. član 197. stav 2. Ustava.

legislativnom aspektu. Iako su sudije u vreme autoritarne Miloševićeve vlasti bile birane na stalnu funkciju, broj razrešenja sudija bez ustavnog razloga i bez poštovanja ustavne i zakonske procedure, nije bio mali. Tvrdnju o normativnom pogoršanju položaja sudije nije teško dokazati već na osnovu samih ustavnih odredaba. Ponovićemo jedan od već iznesenih argumenata i njemu dodati još jedan o kojem do sada nije bilo reči. Ustavni položaj sudije pogoršan je u odnosu na dosadašnje stanje, najpre zato što se odstupilo od bezizuzetnog pravila o stalnosti sudijske funkcije koje je utvrđeno u Ustavu iz 1990. godine. Potom, za razliku od Ustava iz 1990. godine, Ustav iz 2006. godine ne sadrži razloge za razrešenje sudije, što daje zakonodavcu široku marginu za samovoljno određivanje razloga i za njihovo olako menjanje – od prilike do prilike, od promene vlade do promene ministra pravosuđa, od jedne politike do druge politike.

## 2.3. Organizacioni pravosudni zakoni

### 2.3.1. Sudije

Odredbe na osnovu kojih je sprovedena zamena sudijskog kadra u Srbiji, pored Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava, sadržane su uglavnom u dva zakonska akta: Zakonu o Visokom savetu sudstva (u daljem tekstu: ZVSS)<sup>37</sup> i u Zakonu o sudijama (u daljem tekstu: ZS).<sup>38</sup>

Krajem 2008. godine, kada je reforma pravosuđa započela, u Srbiji je bilo oko 2.400 sudija (ne računajući sudije za prekršaje), dakle, prosečno 32 sudije na 100.000 stanovnika. Po broju sudija u odnosu na broj stanovnika, Srbija je bila deveta država u Evropi. Ipak, nije se mogla, a ne može se ni danas, pohvaliti efikasnim

37 „Službeni glasnik RS“, br. 116/08, 101/10 i 88/11.

38 „Službeni glasnik RS“, br. 116/08, 58/09 – odluka Ustavnog suda i 101/10.

sudstvom. Po *Odluci o broju sudija u sudovima* (koju je Visoki savet sudstva doneo 1. juna 2009. godine), Srbija je od 1. januara 2010. godine trebalo da ima 1.838 sudija (ne računajući prekršajne sudije), što je za 562 manje od broja pre izbora 2009. godine. U postupku reizbora, oko 830 sudija, koji su u vreme važenja Ustava iz 1990. godine bili izabrani na stalnu funkciju, nije ponovno izabrano. U ovom trenutku tačan broj sudija u Srbiji nije poznat, zato što još uvek traje postupak preispitivanja prigovora neizabranih sudija, a i donesene su odluke Ustavnog suda po žalbama protiv odluka u postupku preispitivanja.

Zadatak zamene sudijskog kadra u Srbiji nije bio poveren Visokom savetu sudstva u redovnom, stalnom sastavu, nego u *privremenom sastavu*. Prvi sastav Visokog saveta sudstva, po ZVSS uređen je, kad su u pitanju *izborni članovi*, u okviru *prelaznih odredaba*.

Bitni sporni elementi tog uređenja su sledeći:

(a) Kandidate za privremeni sastav VSS predlaže ranije postojeći Visoki savet pravosuđa, što *proceduru u celosti uzima iz delokruga sudija kao nosilaca sudske vlasti*, pogoršavajući, na taj način, ionako sporna ustavna rešenja.

(b) Privremenom sastavu VSS bio je poveren vanredan i kapitalan zadatak – da *predlaže kandidate u postupku opšteg novog izbora sudija za prvi izbor za sudiju*, kao i da *reizabere postojeće sudije koje su već, po Ustavu iz 1990. godine bile izabrane na stalnu sudijsku dužnost*. Opšti izbor sudija (prvi izbor sudija i reizbor celokupnog sudijskog kora u Srbiji) trebalo je da se okonča za samo godinu dana. Osnovni prigovor koji je bio upućivan novim rešenjima sastojao se, kako je već naglašeno, u tome da se sudije koje su, po ustavnom sistemu 1990. godine stekle trajan mandat, izlažu novom izboru, tj. reizboru. Pokazalo se, međutim, da je realizacija ovlašćenja privremenog saziva VSS prevazišla prognoze svih tadašnjih kritičara.

(c) Prelazne i završne odredbe Zakona o VSS o privremenom sastavu sadrže jednu visoko koruptivnu odredbu: *izborni član VSS iz reda sudija, prestankom mandata u prvom sastavu Saveta,*

*nastavlja da obavlja sudijsku funkciju u neposredno višem sudu u odnosu na sud u kojem je obavljao sudijsku funkciju*, pod uslovom da ispunjava uslove za izbor sudije u tom sudu.<sup>39</sup> Dakle, sudije, kao izborni članovi VSS izabrani u privremeni saziv ovog tela, imaju privilegiju u odnosu na sve ostale sudije: njima je zagarantovan sudijski položaj, i to, po redovnom toku stvari, u sudu koji je po rangui viši od onog u kojem su bili.

U martu 2009. godine, Društvo sudija Srbije podnelo je Ustavnom sudu inicijativu za proglašenje neustavnim (među ostalim) i relevantnih odredaba ZVSS, zasnivajući tu inicijativu na Ustavu Srbije i međunarodnom dokumentima koje je Srbija ratifikovala, kao i na dokumentima Saveta Evrope, čiji je Srbija član.<sup>40</sup> Ovu inicijativu Ustavni sud je, uz jedno izdvojeno mišljenje, odbacio, čime je otpočeo postupak opšteg izbora i reizbora sudija.

Zakon o sudijama, takođe u prelaznim i završnim odredbama, sadrži rešenja čija je ustavnost sporna. Društvo sudija Srbije podnelo je inicijativu za ispitivanje ustavnosti čl. 99–101. ovog zakona, navodeći da iz ovih odredaba proizlazi da sudijama koje već vrše sudijsku funkciju, a ne budu izabrane u skladu sa Zakonom o sudijama, sudijska funkcija prestaje po sili zakona 1. januara 2010. godine, mimo Ustavom i zakonom propisanih uslova za prestanak sudijske funkcije. Stoga su, po mišljenju inicijatora, osporene odredbe Zakona nesaglasne odredbi člana 148. stav 1. Ustava, kojom je utvrđeno da sudiji prestaje sudijska funkcija nastupanjem zakonom propisanih uslova ili razrešenjem iz zakonom predviđenih razloga, zato što se time prekida stalnost sudijske funkcije koja je garantovana odredbom člana 101. stav 1. Ustava od 1990. godine, koji je bio na snazi u vreme njihovog izbora, kao i članom 146. stav 1. važećeg Ustava iz 2006. godine. I ovu inicijativu Ustavni sud je odbacio uz jedno izdvojeno mišljenje.

---

39 Član 56. stav 1. ZVSS.

40 Tekst inicijative je objavljen u *Informatoru Društva sudija Srbije*, vanredni broj 2, Beograd, 2009.



### 2.3.2. Visoki savet sudstva<sup>41</sup>

*Pojam.* Visoki savet sudstva, kao ustavni institut uspostavljen je u čl. 153–155. Ustava Srbije iz 2006. godine. Definisana je kao *nezavisan i samostalan organ koji obezbeđuje i garantuje nezavisnost i samostalnost sudija i sudova*.<sup>42</sup> U Ustavu nije rečeno da je Visoki savet *državni organ*, već prosto da je „organ“. U skladu sa uobičajenom ulogom pravosudnih saveta u državama u kojima postoji, treba ga razumeti kao državni organ koji predstavlja sudsku vlast. U prilog stavu da je VSS državni organ, po pozitivnom pravu Srbije, govore činjenice: (1) da većinu njegovih članova (8–11) bira Narodna skupština, kao najviši organ zakonodavne vlasti; (2) da donosi odluke konstitutivnog karaktera, a na prvom mestu one koje se tiču izbora sveukupnog sudskog kora u Srbiji, tj. sudije, koje izričući sudske judikate, i same vrše *državnu sudsku vlast*; (3) da se zarade i naknade za rad članova VSS isplaćuju iz budžeta RS; (4) da devet od 11 članova VSS čine javni funkcioneri – sudije i članovi VSS po položaju.

*Glavni izvor prava.* Zakon o visokom savetu sudstva ne sadrži odredbu koja bi bliže definisala pojam ovog tela, već samo u članu 2. stav 1. ponavlja ustavnu definiciju o tome da je reč o nezavisnom i samostalnom organu kome su povereni određeni zadaci.

*Sastav.* Visoki savet sudstva, po Ustavu i ZVSS, mora imati jedanaest članova i sastojati se iz tri člana *po položaju* i osam *izbornih članova*. U sastav Visokog saveta sudstva ulaze predsednik Vrhovnog kasacionog suda, ministar pravde i predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine (Odbor za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu), kao *članovi po položaju*, i osam *izbornih članova* koje bira Narodna skupština. *Izborne članove* čine šest sudija sa stalnom sudijskom funkcijom, od kojih je jedan sa teritorije

41 Izlaganja o Visokom savetu sudstva preuzeta su, gotovo u celosti, iz knjige V. Rakić-Vodinić, *Pravosudno organizaciono pravo*, drugo izmenjeno i dopunjeno izdanje, Beograd, 2012, str. 51–65.

42 Član 153. stav 1. Ustava.

autonomnih pokrajina, i *dva ugledna i istaknuta pravnika* sa najmanje petnaest godina iskustva u struci, od kojih je jedan *advokat*, a drugi *profesor pravnog fakulteta*.<sup>43</sup>

Već u pogledu *sastava*, na nivou *ustavnih* rešenja, kao što je već rečeno, nije poštovana preporuka Komiteta ministara Saveta Evrope o potrebi ustanovljenja *garantije da u pravosudnom save-tu budu zastupljene sudije sudova svih vrsta i stepena*. Ova garanti-ja nije *ustavna*, ali postoji *zakonska* garantija, jer ZVSS, u članu 22. bliže uređuje sastav dela Saveta iz reda sudija, vodeći računa o vr-stama i stepenima sudova. Po ovoj odredbi, u VSS se bira jedan su-dija iz Vrhovnog kasacionog suda, Privrednog apelacionog suda i Upravnog suda, računajući ove sudove zajedno; jedan sudija iz svih apelacionih sudova u Srbiji (kojih ima četiri); jedan sudija iz svih viših sudova opšte nadležnosti (kojih ima ukupno 26) i svih prvo-stepenih privrednih sudova (kojih ukupno ima 16), uzetih zajed-no; dvoje sudija iz svih osnovnih sudova (kojih ima 34), prekršaj-nih sudova (kojih ima 45) i Višeg prekršajnog suda, uzetih zajedno; jedan sudija mora biti sa područja pokrajina, bez obzira na vrstu i stepen suda. Ustav izrično propisuje da sudije – članovi VSS mora-ju biti one sudije koje su izabrane sa *stalnim mandatom*.<sup>44</sup> Međutim, praksa primene ZVSS nije poštovala ovo kogentno ustavno pravilo: prilikom izbora u prvi stalni sastav Visokog saveta birane su i su-dije koje su na privremenoj funkciji, tj. sudije prekršajnih sudova koji su novi sudovi i njihove sudije nisu (još) imale prilike da budu izabrane sa stalnim mandatom.

*Nadležnost za izbor članova VSS i postupak izbora*. Sve izborne članove VSS, dakle one koji to nisu po položaju, na osnovu samog Ustava, bira Narodna skupština Republike Srbije.<sup>45</sup> Ovako određe-na ustavna nadležnost za izbor članova VSS predstavlja pogoršanje u odnosu na stanje zakonodavstva u periodu 2001–2005. godine,

---

43 Član 153. st. 2, 3. i 4. Ustava.

44 Član 153. stav 4. Ustava.

45 Član 153. stav 3. Ustava.

jer je sudije – članove Visokog saveta pravosuđa birao Vrhovni sud, kao najviši organ sudske vlasti, dok po Ustavu iz 2006. godine to čini Narodna skupština, koja je politički organ. Preporuka Komiteta ministara počiva na stanovištu da sudije – članove pravosudnog saveta treba da biraju sudije, a ne poslanici. U uporednom pravu, postoje veoma razvijeni mehanizmi sudijskog izbora članova pravosudnog saveta iz reda sudija. Ove nedostatke nastoji da ublaži novi ZVSS, uređujući u čl. 22–34. *tehnike predlaganja sudija, sastav i nadležnost izbornih tela, utvrđivanje rezultata izbora i formulisanje predloga za izbor* o kome odlučuje Narodna skupština.

(i) *Izbor sudija članova Saveta*. Ovlašćeni predlagač za izbor sudija – članova Saveta, jeste Visoki savet sudstva.<sup>46</sup> Postupak izbora sudija – članova VSS ima tri faze: (a) prethodni postupak, (b) postupak predlaganja i (c) izbor.

(a) *Prethodni postupak* u kome pretežnu ulogu imaju sudije, sprovodi se na sledeći način:

Odluku o otpočinjanju postupka predlaganja kandidata za izborne članove VSS donosi predsednik VSS najmanje šest meseci pre isteka mandata izbornih članova VSS, a odluka se objavljuje se u „Službenom glasniku RS“. VSS, kao ovlašćeni predlagač mora dostaviti imena kandidata za izborne članove VSS iz reda sudija Narodnoj skupštini najkasnije 90 dana pre dana isteka mandata izbornih članova sudija u VSS.<sup>47</sup>

Kandidat iz reda sudija može biti svaki sudija sa *stalnim* mandatom.<sup>48</sup> Predlog kandidata se utvrđuje na *sednici svih sudija* datog suda, s tim što sednica jednog suda može predložiti samo jednog kandidata. Takođe i sudija koga podrži najmanje 20 sudija prema vrsti i stepenu suda, može steći svojstvo kandidata. Predsednik suda *ne* može biti kandidat za člana Visokog saveta.<sup>49</sup> Međutim, praksa izbora članova VSS u prvi stalni saziv nije poštovala ovo pravilo:

46 Član 20. stav 2. ZVSS.

47 Član 21. st. 1, 2. i 4. ZVSS.

48 Član 23. stav 1. ZVSS.

49 Član 23. st. 2, 3. i 5. ZVSS.

za članove ovog tela iz reda sudija birane su i sudije koje su *vršioci funkcije predsednika suda*, pri čemu je VSS, protivno Ustavu i ZVSS, bitno prekoračio vreme u kome su se morali imenovati predsednici sudova. (U vreme zaključenja ovog teksta u Srbiji je postojao *samo jedan* predsednik suda – to je predsednica Vrhovnog kasacionog suda. Svi ostali su u položaju vršioca funkcije predsednika sudova.) Kad su u pitanju kandidati među sudijama Vrhovnog kasacionog suda, Višeg prekršajnog suda, Privrednog apelacionog suda i Upravnog suda, predlog ne utvrđuje opšta sednica navedenih sudova, niti sednica sudija, već se svojstvo kandidata stiće *podnošenjem prijave*, tj. *ličnom kandidaturom*.<sup>50</sup>

Sudije biraju kandidate za Savet, koristeći zakonske termine, na osnovu slobodnog, opšteg, izbornog prava, tajnim glasanjem. Niko nema pravo da, po bilo kom osnovu, sprečava ili primorava sudiju da glasa ili da ga poziva na odgovornost zbog glasanja. Međutim, pravo da biraju kandidate za Savet imaju sudije sa stalnim mandatom, što znači da ipak nije reč o *opštem* izbornom pravu. Pored toga, glasa se samo za kandidata sa liste kandidata vrste, odnosno stepena suda, u kojem sudija koji glasa vrši sudijsku funkciju (npr. sudije apelacionih sudova imaju pravo da glasaju samo za sudiju sa liste kandidata apelacionih sudova, što je u nesaglasnosti sa deklaracijom iz člana 24. ZVSS da sve sudije na stalnoj funkciji imaju *opšte izborno pravo*; kao što se vidi, nemaju ga). Sudija sa teritorije pokrajina, pored liste kandidata iz suda vrste i stepena za koji ima pravo glasa, glasa i za listu kandidata za sudove sa teritorije pokrajina.<sup>51</sup>

Postupkom glasanja tehnički rukovodi izborna komisija Višokog saveta sudstva, koja se sastoji od predsednika i četiri člana i njihovih zamenika, koje bira VSS iz reda sudija na stalnoj sudijskoj funkciji, uz njihovu saglasnost (zamenici članova Izborne komisije imaju ista prava i obaveze kao i članovi koje zamenjuju). Pravila o *zabrani sukoba interesa* glase: članovi VSS ne mogu istovremeno

50 Član 23. stav 4. ZVSS.

51 Član 24. ZVSS.

biti članovi i zamenici članova Izborne komisije, i donekle obrnuto – članovi izborne komisije ne mogu se kandidovati za članove VSS. Po ovoj odredbi, međutim,<sup>52</sup> zamenicima članova izborne komisije *nije zabranjeno* da se kandiduju za članove VSS. Budući da zamenici imaju ista ovlašćenja i obaveze kao i članovi, mora se uspostaviti zakonska zabrana da se i zamenici članova izborne komisije kandiduju za članove VSS. Inače, proizlazi da Zakon ne sprečava sukob interesa do kraja i dosledno.<sup>53</sup>

Kandidaciona prijava se dostavlja Izornoj komisiji u roku od 30 dana od dana objavljivanja odluke o otpočinjanju postupka predlaganja kandidata za izborne članove VSS u „Službenom glasniku RS“. Uz kandidacionu prijavu dostavlja se potpisana izjava kandidata o prihvatanju kandidature, odluka sednice svih sudija suda ili sudova, kojom se predlaže kandidat, odnosno formular sa potpisima sudija koji podržavaju kandidata, kao i lični i profesionalni podaci o kandidatu. Komisija ispituje blagovremenost i potpunost prijave, a neblagovremenu prijavu odbacuje rešenjem. Izborna komisija, u roku od 24 sata od prijema nepotpune prijave, poziva kandidata da prijavu dopuni u roku od 48 sati od časa prijema, uz upozorenje da će u suprotnom biti odbačena. Konačnu listu kandidata Izborna komisija utvrđuje u roku od 15 dana od dana isteka navedenog roka. Potom, komisija utvrđuje po jednu konačnu listu kandidata za svaki stepen i vrstu sudova, odnosno iz sudova sa teritorije autonomnih pokrajina, iz kojih se predlažu izborni članovi VSS – sudije. Redosled kandidata na listama odgovara redosledu predaje kandidacionih prijava Izornoj komisiji. Datum i vreme sprovođenja izbora određuje komisija i o tome obaveštava sve predsednike sudova, deset dana pre izbora. Predsednici sudova sedam dana pre dana održavanja izbora obaveštavaju sve sudije o danu i vremenu održavanja izbora. Glasanje se obavlja na biračkim mestima u sudovima određenim od strane Izborne komisije. Komisija

---

52 Član 25. stav 6. ZVSS.

53 Videti član 25. ZVSS.

je dužna da blagovremeno pripremi materijal za glasanje za svako biračko mesto, i to: potreban broj glasačkih listića i utvrđenu listu kandidata. Za svako biračko mesto Izborna komisija imenuje birački odbor. Birački odbor čini troje sudija koji nisu kandidati za izbor. Utvrđena lista kandidata na dan glasanja mora biti vidno istaknuta na svim biračkim mestima i u svim sudovima prema stepenu i vrsti suda, odnosno suda sa teritorije autonomnih pokrajina koji biraju kandidata na toj listi kandidata. Svaki sudija glasa lično. Glasanje je tajno, na overenim glasačkim listićima. Izborna komisija utvrđuje ukupan broj sudija i broj sudija koji su glasali po biračkim mestima, broj neupotrebljenih, nevažećih i važećih glasačkih listića, broj glasova koji su kandidati dobili na pojedinim biračkim mestima, kao i broj ukupno dobijenih glasova po kandidatima za svaku listu kandidata.<sup>54</sup>

(b) *Postupak predlaganja.* Ovlašćeni predlagač za izbor sudija – članova VSS, jeste sam Visoki savet sudstva.<sup>55</sup> Visoki savet donosi odluku o predlogu jednog kandidata sa najvećim brojem glasova ili više kandidata, sa svake liste, na osnovu zapisnika o utvrđivanju rezultata izbora, koju im dostavlja Izborna komisija. Ako dva ili više kandidata na jednoj izbornoj listi dobije jednak najveći broj glasova, VSS predlaže kandidata koji duže obavlja sudijsku funkciju, a konačnu odluku o predlogu kandidata dostavlja Narodnoj skupštini. Videti član 35. ZVSS.

(c) *Postupak izbora.* Kao što je već naglašeno, Narodna skupština bira sudije – članove VSS, kao i sve ostale izborne članove ovog tela, većinom od ukupnog broja svih narodnih poslanika.<sup>56</sup> Ovakvom nadležnošću za izbor sudije – člana VSS, odredba člana 24. ZVSS, po kojoj sudije sa stalnim mandatom imaju *neposredno pravo izbora* sudija – članova VSS, ostaje prazna zakonska deklaracija.<sup>57</sup>

54 Videti čl. 28–34. ZVSS.

55 Član 20. stav 2. ZVSS.

56 Član 105. stav 2. tačka 13. Ustava.

57 Videti član 153. stav 3. US; član 38. stav 1. ZVSS.

(ii) *Izbor advokata – člana Saveta*. I ovaj postupak se sastoji iz tri faze: pripremnog postupka, postupka predlaganja i postupka izbora. *Pripremni postupak* i *postupak predlaganja* sadrže specifičnosti u odnosu na iste stadijume postupka izbora sudija – člana VSS. Stadijum izbora je isti. Ovlašćeni predlagač za izbornog člana VSS iz reda advokata jeste Advokatska komora Srbije<sup>58</sup> koja organizuje i sprovodi postupak na način na koji se obezbeđuje *najšira predstavljenost njenih članova*, što bi trebalo tumačiti tako da ovaj izbor vrši Skupština Advokatske komore, premda ima drukčijih tumačenja i drukčije prakse. Praksa izbora advokata – člana VSS, i u privremeni i u prvi stalni saziv VSS, bila je takva da je predložen i izabran advokat koga je predložio Upravni odbor Advokatske komore, a ne Skupština. Postupak kandidovanja, izbora i predlaganja sprovodi se na način i u rokovima koje svojim aktom odredi Advokatska komora Srbije. Kandidat mora biti „ugledan istaknuti pravnik sa najmanje 15 godina rada u struci“.<sup>59</sup> Advokatska komora dostavlja predlog kandidata Narodnoj skupštini.<sup>60</sup>

(iii) *Izbor profesora prava – člana Saveta*. Postupak se, kao i raniji prikazani, sastoji iz tri faze. U *pripremnom stadijumu*, kandidate za izbornog člana VSS iz reda profesora pravnog fakulteta predlaže zajednička sednica dekana pravnih fakulteta u Republici Srbiji.<sup>61</sup> Predlaganje kandidata za izborne članove VSS iz reda profesora sprovodi se na način i po postupku koji utvrdi svojim aktom zajednička sednica dekana pravnih fakulteta u Republici Srbiji (ovo telo je prilikom prvog izbora donelo svoj Poslovnik). Kandidat mora biti „ugledan istaknuti pravnik sa najmanje 15 godina rada u struci“.<sup>62</sup> Dekan najstarijeg pravnog fakulteta u Republici Srbiji (Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu) dostavlja Narodnoj

---

58 Član 20. stav 4. i član 36. ZVSS.

59 Član 153. stav 4. US; član 5. stav 3. ZVSS.

60 Videti član 36. ZVSS.

61 Član 20. stav 5. ZVSS.

62 Član 153. stav 4. US; član 5. stav 3. ZVSS.

skupštini predlog kandidata za člana VSS, u skladu sa odlukom zajedničke sednice svih dekana pravnih fakulteta.<sup>63</sup>

*Stupanje na dužnost člana VSS.* Ako izborni član VSS bez opravdanog razloga ne stupi na funkciju u roku od 30 dana od dana izbora u Narodnoj skupštini, smatraće se da nije ni izabran. Razlog zbog kojeg član VSS nije stupio na funkciju utvrđuje se odlukom VSS koji o tome obaveštava Narodnu skupštinu. Visoki savet sudstva organizuje ponovljene izbore za ovog člana u roku od 60 dana.<sup>64</sup>

*Položaj člana VSS.* U pogledu krivične, disciplinske i građanskopravne odgovornosti, položaj člana VSS sličan je položaju sudije.

*Krivična odgovornost.* Član VSS uživa imunitet kao sudija i ne može biti pozvan na odgovornost za izraženo mišljenje ili glasanje prilikom donošenja odluka VSS. On ne može biti lišen slobode u postupku pokrenutom zbog krivičnog dela učinjenog u obavljanju funkcije člana VSS bez odobrenja VSS.<sup>65</sup>

*Disciplinska odgovornost* nije predviđena, ali neki razlozi za razrešenje mogu se smatrati ovom vrstom odgovornosti.<sup>66</sup>

*Građanskopravna odgovornost.* ZVSS ne sadrži odredbe o odgovornosti za naknadu štete koju član VSS pričinu u tom svom svojstvu vršeći funkciju člana ili u vezi sa tom funkcijom. Zato bi, po analogiji, trebalo primeniti pravila o građanskopravnoj odgovornosti sudija i lica zaposlenih u državnim organima.

### *Ostale karakteristike položaja*

(1) *Zarade i naknade.* Sudije – članovi VSS, za vreme svog rada u VSS „ostvaruju prava iz radnog odnosa“.<sup>67</sup> Ovim nije rečeno da su sudije – članovi VSS u radnom odnosu kod VSS, nego se Zakon izjasnio samo o njihovim *pravima*, a ne i o obavezama koje inače

63 Videti član 37. ZVSS.

64 Videti član 38. ZVSS.

65 Videti član 9. ZVSS.

66 O tome videti narednu tačku.

67 Član 10. stav 1. ZVSS.



proističu iz radnog odnosa, iz čega bi se moglo zaključiti da se zbog povreda obaveza ne izriču sankcije koje predviđaju zakoni o radu. Jedino pravo koje je u ZVSS *izričito uređeno* jeste pravo sudije – člana VSS na primanje zarade, čija se visina obračunava množenjem koeficijenta 6,0 osnovicom, na osnovu Zakona o sudijama.<sup>68</sup> Inače, koeficijent 6,0 pripada šestoj platnoj grupi u koju spada samo predsednik Vrhovnog kasacionog suda.<sup>69</sup> Drugim rečima, zarada sudije člana VSS u osnovi je jednaka zaradi predsednika Vrhovnog kasacionog suda. Članovima Saveta po položaju i članovima Save-ta iz reda advokata i profesora pravnog fakulteta pripada posebna naknada za rad u Savetu, koju određuje nadležni odbor Narodne skupštine.<sup>70</sup> Na devedeset prvoj sednici Administrativnog odbora od 17. maja do 14. juna 2011. godine doneta je odluka o izmeni ranije odluke o visini naknade za rad u Visokom savetu sudstva. Tim izmenama, visina naknade članova VSS iz reda advokata i profesora pravnog fakulteta menja se tako što će se ubuduće određivati množenjem koeficijenta 6,0 osnovicom za obračun i isplatu plata, čime se njihove naknade izjednačavaju sa platama koje primaju članovi VSS iz reda sudija. Dakle, i u ova dva slučaja naknada je u osnovi ravna zaradi predsednika Vrhovnog kasacionog suda. Na četrdeset sedmoj sednici ovog odbora od 16. jula 2009. godine određena je naknada za rad članovima VSS po položaju (predsednik Vrhovnog kasacionog suda, ministar pravde i predsednik skupštinskog Odbora za pravosuđe i upravu), ali nije objavljeno kako se obračunava, niti koliko iznosi.<sup>71</sup>

(2) *Nespojivost funkcija*. Izborni član VSS iz reda advokata, odnosno profesora pravnog fakulteta, nakon stupanja na funkciju ne može biti na funkcijama u organima koji donose propise, organima

68 Videti član 10. stav 2. ZVSS.

69 Videti član 39. stav 6. ZS, u vezi sa članom 38. stav 7. ZS.

70 Član 10. stav 3.

71 Podaci sa internet-stranice <http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skup%C5%A1tina/radna-tela/odbori,-pododbori,-radne-grupe.955.html?offset=6>, 01.09.2012.

izvršne vlasti, javnim službama i organima pokrajinske autonomije i jedinica lokalne samouprave, a izborni član – sudija oslobađa se vršenja sudijske funkcije za vreme obavljanja funkcije u VSS. Vidi član 11 ZVSS. Jedan član VSS je, na osnovu odluke Agencije za borbu protiv korupcije, ostao član VSS protivno ovoj odredbi. Reč je o izbornom članu VSS iz reda profesora pravnih fakulteta.

Odbor za pravosuđe i upravu Narodne skupštine na devedeset šestoj sednici, od 15. decembra 2011, utvrdio je predlog odluke o prestanku funkcije jednom članu VSS iz reda profesora. Valja podvući i to da je pitanje stavljeno na dnevni red pola godina od dana dostavljanja odluke Agencije Narodnoj skupštini. U konkretnom slučaju, taj profesor je dekan jednog pravnog fakulteta čiji je osnivač država. Prethodno je Agencija za borbu protiv korupcije utvrdila da postoji nespojivost funkcija i predložila razrešenje ovog člana VSS. Međutim, Narodna skupština je, na sednici od 29. decembra 2011. godine, odbila predlog za razrešenje ovog člana VSS, što je u javnosti oštro kritikovano kao kršenje zakona.

*Prestanak funkcije člana VSS. Visoki savet je organ koji je kao kolektiv (kolegijum) nesmenjiv.* Pojedinačni članovi su smenjivi. Dakle, i onda kad Visoki savet očigledno nesavesno postupa, i onda kada odlučuje u nepotpunom sastavu, i onda kada očigledno pristrasno postupa, čak i onda kada ima indicija da radi pod političkim pritiskom, Narodna skupština ne može da ga smeni, raspusti niti razreši kao telo.

(1) *Članovi po položaju.* Članovima po položaju mandat u Visokom savetu prestaje kad izgube položaj na osnovu kojeg su članovi (na primer, kad predsednik Vrhovnog kasacionog suda bude razrešen te funkcije, ili mu dužnost iz drugih razloga prestane, ili kad ministru pravde ili Vladi u celosti bude izglasano nepoverenje, kad predsednik Odbora za pravosuđe i upravu bude razrešen ili zbog drugih razloga izgubi to svojstvo).<sup>72</sup> Na osnovu ovako formulisane odredbe ne može se zaključiti da li i ovim članovima, poput

72 Videti član 39. stav 1. ZVSS.

izbornih članova, članstvo u VSS može ili ne može prestati gubitkom radne sposobnosti.

(2) *Izbornim članovima* prestaje svojstvo: istekom mandata, gubitkom radne sposobnosti, ostavkom, prestankom svojstva na osnovu kojeg su birani i razrešenjem.<sup>73</sup>

Originerna koncepcija ZVSS o smenjivosti članova VSS bila je neobična i neprimerena. Iako Skupština bira izborne članove, ona nije mogla da ih razreši. Sve je ostajalo u krugu *Visokog saveta sudstva*: odluku o razrešenju donosio je sam Visoki savet na inicijativu člana Visokog saveta, eventualno i predsednika suda iz čijeg sastava je biran član VSS – sudija, odnosno advokatske komore ili sednice dekana pravnih fakulteta u Srbiji, kad se radi o članu – advokatu i članu – profesoru.<sup>74</sup>

*Ostavka člana VSS. O formi ostavke i načinu njenog podnošenja u ZVSS nije ništa rečeno. U dosadašnjoj praksi rada VSS jedan član iz reda sudija je podneo ostavku.*

Ostavka je podneta 23. novembra 2011. godine zbog nezakonitog i zavisnog rada VSS: sudija je napisao u tekstu ostavke da VSS u novom sazivu „nije izradio niti usvojio nijedan zapisnik, sa bilo koje od održanih sednica“. „Politika’ je imala uvid u tekst ostavke sudije..., koji navodi da se na ovaj čin odlučio i zbog ‘odsustva elementarne odgovornosti za izrečeni sud i mišljenje pojedinih članova VSS-a’. On ne želi da bude u istom telu sa neodgovornim ljudima.“ „Pojedini članovi VSS-a, posle održanih ročišta na Komisiji VSS, iznose jedno mišljenje i sud, na bazi koga se glasa i donosi predlog odluke koji se prosleđuje Visokom savetu sudstva, a na sednici VSS-a, na kojoj se odlučuje o tom istom predlogu, isti taj član se izjašnjava potpuno drugačije, a da se pri tome, činjenično stanje ničim nije izmenilo’ – napisao je sudija... u ostavci.“ Pored toga, u tekstu ostavke je izneo da ne može da se saglasi sa ignorisanjem stavova VSS od strane Ministarstva pravde: „Ovim se Visoki

73 Član 39. st. 2–5.

74 Čl. 42–46. ZVSS/2008.

savet sudstva onemogućava u vršenju svojih nadležnosti, posebno kod davanja mišljenja, o izmenama postojećih ili donošenju novih zakona u onim stvarima, koje se tiču samog pravosuđa, Visokog saveta sudstva, kao i drugih sistemskih zakona koje sudovi primenjuju ili su od značaja za obavljanje sudijske funkcije.<sup>75</sup>

Kad članu VSS prestane funkcija pre isteka mandata, onda je predsednik VSS dužan da u roku od 15 dana donese odluku o pokretanju postupka izbora novog člana (član 41. stav 1. u vezi sa članom 21. stav 1. ZVSS). U slučaju u kome je jedan član VSS podneo ostavku, taj rok je bio prekoračen.<sup>76</sup>

*Razrešenje člana VSS. Razlozi.* Izborni član VSS se razrešava funkcije pre isteka vremena na koje je izabran ako funkciju člana VSS ne vrši u skladu sa Ustavom i zakonom i ako bude osuđen za krivično delo na безусловnu kaznu zatvora, odnosno za krivično delo koje ga čini nedostojnim za vršenje funkcije člana Saveta.<sup>77</sup> U dosadašnjoj praksi rada VSS nijedan član nije razrešen.

*Postupak.* Postupak se sastoji iz dve faze – prethodnog postupka i postupka odlučivanja. Prethodni postupak čine inicijativa za razrešenje i ocena verovatnoće da su nastupili razlozi za razrešenje navedeni u inicijativi. Postupak odlučivanja se sastoji iz izjašnjenja člana VSS čije se razrešenje traži, donošenja odluke o pokretanju postupka razrešenja, u predlaganju razrešenja i odlučivanja o predlogu. Inicijativu za razrešenje izbornog člana VSS može podneti svaki član ovog tela, dok inicijativu za razrešenje izbornog člana VSS iz reda sudija može podneti i predsednik bilo kog suda, na osnovu odluke sednice svih sudija. Inicijativu za razrešenje izbornog člana VSS iz reda advokata, odnosno profesora pravnog fakulteta mogu podneti njihovi ovlašćeni predlagači (Advokatska

---

75 Izvor: <http://www.politika.rs/rubrike/Hronika/Lukic-Ne-sedim-sa-neodgovornim-ljudima.lt.html>, 1. 9. 2012.

76 Videti saopštenje na sajtu VSS <http://www.vss.sud.rs/Saopstenja.htm>, 1. 9. 2012.

77 Član 41. ZVSS.

komora Srbije, odnosno Sednica dekana pravnih fakulteta).<sup>78</sup> VSS će u roku od sedam dana po prijemu inicijative oceniti verovatnost razloga zbog kojeg se razrešenje traži. Ako oceni da razlozi za razrešenje nisu učinjeni verovatnim, VSS će pismeno obavestiti podnosioca da inicijativa nije prihvaćena.<sup>79</sup> Kada prihvati inicijativu, Savet će, pre donošenja odluke o pokretanju postupka, omogućiti članu Saveta čije se razrešenje inicira, da se o navodima inicijative izjasni. Kad utvrdi da je verovatno da postoje razlozi za razrešenje, VSS donosi odluku o pokretanju postupka, u roku od 15 dana od prijema inicijative. Članu VSS se mora omogućiti da se izjasni o svim navodima od značaja za donošenje odluke o razrešenju. Predlog za razrešenje VSS donosi u roku od 30 dana od dana pokretanja postupka, u donošenju ovog predloga ne učestvuje član VSS o čijem se razrešenju odlučuje. Odluku o razrešenju donosi Narodna skupština.<sup>80</sup>

*Trajanje mandata člana VSS.* Mandat članova VSS traje *pet godina*, osim za članove po položaju. Izborni članovi VSS mogu biti ponovo birani, ali ne uzastopno. Za vreme trajanja mandata, sudija – član VSS ne može biti biran za sudiju drugog suda.<sup>81</sup>

*Suspenzija člana VSS.* Suspenzija može biti *obavezna i fakultativna*. Član VSS obavezno se udaljuje sa te funkcije kada mu je određen pritvor, a posebno – izborni član – sudija obavezno se udaljava i kada je podnet predlog za njegovo razrešenje sa dužnosti sudije. Izborni član VSS *može biti* udaljen sa te funkcije kada je pokrenut postupak za njegovo razrešenje ili krivični postupak za delo zbog kojeg može biti razrešen.<sup>82</sup> Odluku o udaljenju sa funkcije člana VSS donosi predsednik VSS. Udaljenje traje do ukidanja pritvora, okončanja postupka za razrešenje ili okončanja krivičnog postupka za

---

78 Videti član 42. ZVSS.

79 Videti član 43. ZVSS.

80 Videti čl. 43–46. ZVSS.

81 Videti član 12. ZVSS.

82 Videti član 9a. ZVSS.

delo zbog kojeg član može biti razrešen.<sup>83</sup> U dosadašnjoj praksi VSS, jedan član – sudija bio je suspendovan zbog izrečene mere pritvora.

*Sadašnji sastav VSS.* U dužem vremenu prvi stalni sastav VSS, umesto 11 članova, imao je devet članova, a od toga četiri sudije (jedan suspendovan zbog pritvora, jedan podneo ostavku), tri člana po položaju i dva izborna člana iz reda advokata, odnosno profesora, pri čemu je članstvo poslednjeg sve vreme bilo i ostalo sporno. Ustavni princip da sudije moraju činiti većinu sastava VSS u dužem vremenu nije bio poštovan, jer je predsednica VSS članica i predsednica *po položaju*, te iako je sudija, na mesto predsednika VSS nije došla na osnovu prethodnog izbornog postupka od strane sudija, a VSS je radio, kao da ovi nedostaci nisu postojali.

*Nadležnost VSS.* Nadležnosti Visokog saveta mogu se svrstati u sledeće grupe: (1) izborne i predlagačke radnje povodom sticanja svojstva sudije (*statusne nadležnosti*); (2) *disciplinske nadležnosti*; (3) uređenje *profesionalnih, edukativnih i etičkih obaveza sudija*; (4) *budžetske nadležnosti*; (5) *normativne nadležnosti* i (6) ostale nadležnosti.

(1) U *statusne nadležnosti* spadaju: (a) izbor i razrešenje sudija koji su već izabrani za privremene sudije od strane Skupštine; (b) predlaganje Skupštini kandidata koji se prvi put biraju za sudije i razrešenje tih sudija; (c) predlaganje Skupštini kandidata za predsednika Vrhovnog kasacionog suda i za predsednike sudova; (d) vođenje dela postupka za prestanak dužnosti predsednika Vrhovnog kasacionog suda i predsednika sudova; (e) zajedno sa Državnim većem tužilaca, predlaganje deset kandidata za izbor sudija Ustavnog suda Opštoj sednici Vrhovnog kasacionog suda; (f) imenovanje sudija porotnika; (g) odlučivanje o premeštaju, upućivanju i o prigovoru protiv odluke o udaljenju sudija; (h) odlučivanje o nespojivosti vršenja drugih službi i poslova sa sudijskom funkcijom; (i) odlučivanje u postupku vrednovanja rada sudija i predsednika suda; (j) odlučivanje o drugim statusnim pitanjima (na primer:

---

83 Videti član 9b. ZVSS.

o pitanjima imuniteta sudija i članova Saveta; o prigovorima u postupku izbora za članove Saveta iz reda sudija).

Bitno ustavno pravilo iz Ustava/2006 o nadležnosti Visokog saveta sudstva glasi: Visoki savet sudstva vrši kasnije izbore (posle prvog izbora za sudiju, a taj prvi izbor je ovlašćenje Skupštine), a odlučuje i o unapređenju sudija. Ustav iz 1990. godine je utvrdio stalnost sudijske funkcije. Stalnost ove funkcije smatra se moćnom garantijom nezavisnosti sudije; u članu 146. stav 2. Ustava/2006 od ovoga se odstupa, pa se predviđa da se onaj ko se prvi put bira za sudiju, bira na vreme od tri godine. Ustavotvorci bi mogli primetiti da se na ovakva rešenja nailazi u uporednom pravu Evrope, te da, naročito u državama koje su neposredno izišle iz perioda tranzicije, ima sličnih rešenja, tj. prihvata se koncept privremenog sudije. Ali, u pomenutim državama, takve privremene sudije obično imenuje pravosudni ili sudski savet, dok je u našem Ustavu<sup>84</sup> predviđeno da ovaj prvi i nesumnjivo ključni izbor vrši jedno imanentno političko telo kakvo je Narodna skupština, uz očekivane i uobičajene političke pogodbe.

(2) *Disciplinske nadležnosti za disciplinsku odgovornost sudija* su: (a) određivanje sastava, trajanja i prestanka mandata članova disciplinskih organa; (b) imenovanje članova disciplinskih organa; (c) uređivanje načina rada i odlučivanja u disciplinskim organima; (d) odlučivanje o pravnim lekovima u disciplinskom postupku.

(3) *Profesionalne, edukativne i etičke nadležnosti* jesu: (a) davanje saglasnost na program stalne obuke sudija i zaposlenih u sudovima i vršenje nadzora nad njegovim sprovođenjem; (b) utvrđivanje programa početne obuke za sudije; (c) donošenje Etičkog kodeksa.

(4) *U budžetske nadležnosti* spada: (a) predlaganje obima i strukture budžetskih sredstava neophodnih za rad sudova za tekuće rashode i vršenje nadzora nad njihovim trošenjem; (b) određivanje broja sudija i sudija porotnika za svaki sud; (c) odlučivanje o postojanju uslova za naknadu štete zbog nezakonitog i nepravilnog rada sudije.

---

84 Član 147. st. 1. i 2.

(5) *Normativne nadležnosti* sastoje se u donošenju opštih akata koje predviđa ZVSS, a naročito poslovnika o radu VSS, kriterijuma i merila za izbor i unapređenje sudija i sl.

(6) *Ostale nadležnosti*: (a) vršenje pravosudne uprave iz nadležnosti VSS; (b) obrazovanje radnih tela i izbor njihovih članova; (c) davanje mišljenja o izmenama postojećih ili donošenju novih zakona koji uređuju položaj sudija, organizaciju i postupanje sudova, kao i drugih sistemskih zakona koje sudovi primenjuju ili su od značaja za obavljanje sudijske funkcije; (d) staranje o sprovođenju Nacionalne strategije reforme pravosuđa; (e) podnošenje godišnjeg izveštaja Skupštini; (f) vršenje drugih poslova predviđenih zakonom.

*Načela i način rada.* Osnovna načela rada VSS proklamovana su u ZVSS i US, i to su:

- (1) nezavisnost – član 2. stav 1. ZVSS;
- (2) samostalnost – član 2. stav 1. ZVSS;
- (3) javnost – čl. 14. i 19. ZVSS, član 154. Ustava, član 172. stav 3. Ustava.

Pored ovih, izrično propisanih načela, VSS u donošenju svojih odluka, kao svaki drugi organ javne vlasti mora poštovati zakonitost i mora odlučivati savesno. Odluke VSS moraju biti obrazložene, onda kada je protiv njih predviđen pravni lek i kada je to Poslovníkom VSS propisano.<sup>85</sup> Nažalost, u dosadašnjoj praksi VSS ovi bitni principi nisu bili poštovani.

*Nezavisnost i samostalnost.* Od samog početka rada VSS nastale su sumnje u njegovu nezavisnost i samostalnost Najpre, valja se podsetiti prvog saziva VSS. On je bio predložen i izabran po posebnoj (vanrednoj) proceduri prelaznih i završnih odredaba Zakona o Visokom savetu sudstva sa zadatkom da izvrši reizbor sudija koje je već ranije izabrala Narodna skupština. Kandidate za privremeni sastav VSS predlaže postojeći Visoki savet pravosuđa, što *proceduru u celosti uzima iz delokruga sudija kao nosilaca sudske vlasti*. Kao

85 Član 17. stav 2. ZVSS.



što je već naglašeno, privremenom sastavu VSS poveren je vanredan i kapitalan zadatak – da predlaže kandidate u postupku opšteg novog izbora sudija za prvi izbor za sudiju, kao i da reizabere sve postojeće sudije koje su već, po Ustavu/1990. godine bile izabrane na stalnu sudijsku dužnost.

Sam prvi saziv ovog tela bio je *zakonski* sporan. Prvo, zato što njegove članove – sudije predlaže raniji Visoki savet pravosuđa, a ne same sudije. Drugo, zato što je tim članovima – sudijama garantovano da, kad obave svoj posao, postaju sudije suda koji je viši od onog u kojem su bili kad su birani u Savet, što je odredba visoko koruptivnog karaktera. Treće, povodom prvog saziva VSS i njegovog konkretnog personalnog sastava valja zapaziti da je jedan od članova – sudija vodio jedan izvršni postupak neopravdano dugo, zbog čega je Srbija pred Evropskim sudom za ljudska prava bila osuđena za povredu prava na suđenje u razumnom roku, dok je još jedan član – sudija vodio postupak tako što je povredio pretpostavku nevinosti okrivljenog, zbog čega je opet Srbija bila osuđena pred Evropskim sudom zbog kršenja ljudskih prava. Vredi se stalno pitati: da li, odista, u Srbiji nije bilo šest sudija zbog čijih odluka protiv države u kojoj sude *nije* bila doneta odluka visokog evropskog sudskog tela. Jedan član VSS iz reda profesora, izabran je tek krajem mandata prvog saziva, a potom se ozbiljno postavilo pitanje inkompatibilnosti njegovog položaja sa funkcijom dekana jednog pravnog fakulteta, koju istovremeno vrši. Kratko rečeno, koristeći se argumentacijom Evropske komisije, Izveštaja o napredovanju Srbije u 2010. godini:<sup>86</sup> izbor su sproveda tela (VSS i Državno veće tužilaca) u nezakonitom sastavu. Arg.: (i) njihov sastav je bio privremen, a ne stalan; (ii) sastav oba tela je bio nepotpun; (iii) u njima nisu bili na adekvatan (*evropski standardizovan*) način zastupljeni predstavnici profesije, tj. sudije i tužioci.

---

86 European Commission, Brussels, 9 November 2010, SEC(2010) 1330, SERBIA 2010 PROGRESS REPORT, str. 49.

U prvom stalnom sazivu, nekoliko meseci izostaju dva člana iz reda sudija – jedan usled toga što je u pritvoru, drugi, zato što je podnesena ostavka.

### *Posebno o izboru i predlaganju sudija*

(1) *Procedura predlaganja izbora sudija na privremenu funkciju.* Izbor sudija oglašava Visoki savet sudstva. Oglas se objavljuje u „Službenom glasniku RS“ i drugom sredstvu javnog obaveštavanja za teritoriju cele Republike Srbije. Prijave za izbor se podnose VSS, u roku od 15 dana od dana objavljivanja oglasa u „Službenom glasniku RS“. Uz prijavu se podnose i dokazi o ispunjavanju uslova za izbor. VSS pribavlja podatke i mišljenja o stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata. Podaci i mišljenja pribavljaju se od organa i organizacija u kojima je kandidat radio u pravnoj struci, a za kandidate koji dolaze iz sudova obavezno je pribavljanje mišljenja sednice svih sudija suda iz koga potiče kandidat, kao i mišljenje sednice svih sudija neposredno višeg suda. U ove podatke i mišljenja kandidat ima pravo uvida pre izbora. Prilikom predlaganja kandidata za sudije koji se prvi put biraju na sudijsku funkciju, pored stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti, VSS posebno ocenjuje i vrstu poslova koje je kandidat obavljao posle položenog pravosudnog ispita. Za kandidate koji dolaze iz reda sudijskih pomoćnika obavezno se pribavlja ocena rada. Pre predlaganja, Visoki savet sudstva može (ne mora!) obaviti razgovor sa prijavljenim kandidatima. VSS *predlaže Narodnoj skupštini* kandidate za izbor. Odluka o predlogu Visokog saveta sudstva mora biti obrazložena. Narodna skupština bira sudiju koji se prvi put bira, među kandidatima koje je predložio Visoki savet sudstva. Odluka o izboru objavljuje se u „Službenom glasniku RS“.<sup>87</sup>

(2) *Procedura izbora na stalnu funkciju.* Sudije na stalnu funkciju bira VSS. Sudija koji je prvi put biran i tokom trogodišnjeg

87 Videti čl. 47–51. ZS.

mandata ocenjen ocenom „izuzetno uspešno obavlja sudijsku funkciju“ obavezno se bira na stalnu funkciju, a sudija koji je prvi put biran i tokom probnog mandata, ocenjen ocenom „ne zadovoljava“, ne može biti biran na stalnu funkciju. Svaka odluka o izboru mora biti obrazložena i objavljuje se u „Službenom glasniku RS“.<sup>88</sup>

*Akti Visokog saveta sudstva.* Savet je doneo sledeće akte opšteg karaktera: Poslovník, Odluku o obrazovanju i radu administrativne kancelarije, Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Administrativnoj kancelariji VSS, Odluku o broju sudija u sudovima, Odluku o utvrđivanju kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti za izbor sudija i predsednika sudova, Odluku o broju sudija porotnika u sudovima itd.

#### *Unutrašnje uređenje.*

(1) *Administrativna kancelarija.* Za obavljanje stručnih, administrativnih i drugih poslova u okviru VSS obrazuje se Administrativna kancelarija, čija se organizacija, poslovi i način rada bliže uređuju aktom Saveta. Na prava i obaveze zaposlenih u Administrativnoj kancelariji primenjuju se propisi koji uređuju položaj *državnih službenika* i namešteni (2) *Sekretar VSS.* Savet ima sekretara koji se postavlja na period od pet godina i može biti ponovo postavljen. Postavlja ga VSS. Sekretar rukovodi Administrativnom kancelarijom, za svoj rad odgovara VSS i ima status državnog službenika na položaju. Uslovi za postavljenje sekretara određuju se aktom VSS.<sup>89</sup>

(3) *Radna tela VSS.* VSS ima stalna i povremena radna tela. *Stalna radna tela* Saveta su: Komisija za vrednovanje rada sudija i predsednika sudova, Izborna komisija i disciplinski organi. Radi razmatranja pojedinih pitanja iz svoje nadležnosti Savet može da obrazuje *povremena radna tela*. Obrazovanje, sastav i način rada povremenih radnih tela bliže se uređuju Poslovníkom. Sudija može

88 Videti član 52. ZS.

89 Videti član 48. ZVSS.

biti upućen, radi obavljanja stručnih poslova, u radna tela VSS. Rešenje o upućivanju donosi VSS, po pribavljenom mišljenju predsednika suda u kome sudija vrši svoju funkciju, uz pismenu saglasnost sudije. Upućivanje može trajati najduže tri godine.<sup>90</sup>

### 2.3.3. Javni tužioci (i njihovi zamenici)

Javni tužilac u Srbiji (uključujući i zamenika), ima novu, dvostruku ulogu u sudskim postupcima: ulogu *stranke* u sudskom postupku i ulogu *samostalnog organa*.

(1) *Javni tužilac kao stranka u postupku*. Do najnovijeg Zakonika o krivičnom postupku iz 2011. godine<sup>91</sup> (u daljem tekstu: ZKP/2011), osnovni položaj javnog tužioca bio je položaj *stranke u sudskom krivičnom postupku*, s tim što javni tužilac može biti stranka, ali i *intervenijent u javnom interesu* i u građanskim sudskim postupcima, pod uslovima određenim procesnim zakonima. Kao stranka u krivičnom postupku i drugim sudskim postupcima, on se ipak razlikovao i razlikuje se od ostalih stranaka (okrivljenog u krivičnom postupku, protivne parnične stranke u parničnom), jer je pravosudni funkcioner države, za kojeg važe principi ustavnosti, zakonitosti, nadležnosti i sl.

(2) *Javni tužilac kao pravosudni funkcioner krivične istrage*. Po Zakoniku o krivičnom postupku, istragu koju je ranije vodio sud sada vodi javni tužilac (tzv. tužilačka istraga, umesto dosadašnje sudske istrage). Istraga se pokreće naredbom nadležnog javnog tužioca,<sup>92</sup> a sprovodi je takođe nadležni javni tužilac. To je značajna novina krivičnog postupka Srbije, kojoj su prethodile brojne teorijske i stručne debate, a čiji se kvalitet i značaj u praksi još ne mogu oceniti, jer je primena ZKP/2011 otpočela samo za određene oblike

90 Videti čl. 15, 16. i 49. ZVSS.

91 „Službeni glasnik RS“, br. 72/01 i 101/11.

92 Član 296. stav 2. ZKP/2011.

kriminala 2012. godine. Sa stanovišta krivične istrage, javnog tužioca treba posmatrati kao organ koji o toj istrazi odlučuje (pokreće je), sprovodi je i zaključuje je.

Kao argumenti načelnog značaja za tužilačku istragu nasuprot sudskoj istrazi, najčešće se navode:<sup>93</sup> (1) poboljšanje ukupne efikasnosti krivičnog postupka; (2) praksa pasivnog držanja javnog tužioca u sudskoj istrazi, koja se preobražava u aktivnu, u tužilačkoj istrazi; (3) neadekvatno postavljena odgovornost javnog tužioca u normativnom uređenju sudske istrage, koja nije srazmerna njegovoj ulozi u sudskoj istrazi; (4) razlozi uporednopravnog karaktera, prema kojima treba povećati značaj javnog tužioca i policije u istrazi, jer se tvrdi da to predstavlja *svetski trend*, a primenjeno je i u Međunarodnom krivičnom tribunalu za bivšu Jugoslaviju; isti razlozi govore da je u nekim državama tužilačka istraga pokazala bolje rezultate nego sudska istraga u tim istim državama, koja je prethodila tužilačkoj; (5) navodna sklonost istražnih sudija ka tzv. *kabinetskom* radu; (6) izbegavanje ponavljanja dokazivanja. Takođe se navodi da po svojoj „pravnoj prirodi istraga nije sudska već tužilačko-policijska delatnost“.<sup>94</sup>

Oprezan neutralan odnos prema tužilačkoj istrazi ili pak neki argumenti protiv nje, koji su najčešće navođeni jesu:<sup>95</sup> (1) Umesto tužilačke istrage, savremenim standardima više bi odgovarala tzv. *stranačka istraga* kojom bi se priznalo pravo okrivljenom i njegovom braniocu da takođe vode svoju istragu, na koji način bi osumnjičeni, kao stranka u istražnom postupku, načelno bio izjednačen sa tužiocem, koji je (takođe) stranka u sudskom postupku, po ugledu

93 Sve argumente navedene u nastavku, u prilog tužilačkoj istrazi, zastupa S. Bejatović, „Tužilačko-policijski koncept istrage (razlozi normiranja i očekivanja)“, Zbornik radova XLIII redovnog godišnjeg savetovanja Udruženja za krivično pravo i kriminologiju *Nova rešenja u krivičnom zakonodavstvu i dosadašnja iskustva u njihovoj primeni*, Beograd 2006, str. 294–303.

94 *Op. cit.*, str. 301.

95 Sve argumente navedene u nastavku, u prilog oprezu povodom tužilačke istrage ili protiv nje, zastupa M. Grubač, „Nove ustanove i rešenja ZKP Srbije od 26. 9. 2011“, *Pravni zapisi*, broj 2, Beograd 2011, str. 491–495.

na italijansko pravo; priznaje se, ovim povodom, da zakonska rešenja ZKP/2011 daju dovoljno prava okrivljenom i njegovom braniocu da prikupljaju dokaze i vrše uvid u dokaze javnog tužioca, ali da ta ovlašćenja ne čine tužilačku istragu stranačkom istragom. (2) Ravnopravnost stranaka je povređena i time što osumnjičeni nema pravo na podnošenje pravnog leka protiv odluke javnog tužioca o otvaranju istrage. (3) Iako je u ZKP/2011 propisano da naredbu o otvaranju istrage donosi javni tužilac, ipak je dopuštena mogućnost da policija iznudi naredbu javnog tužioca o otvaranju istrage bez obzira na njegov stav o tome.<sup>96</sup> (4) ZKP/2011 nije propisao dokazno ročište radi obezbeđenja i čuvanja dokaza ako se ti dokazi ne bi mogli ponovo izvesti na glavnom pretresu pred sudom, iako druge države koje su prihvatile tužilačku istragu predviđaju takvo ročište. (5) Za pokretanje tužilačke istrage, prema ZKP/2011, dovoljna je sumnja najnižeg stepena saznanja (tj. osnov sumnje), umesto ranije osnovane sumnje.

Uprkos tome što su javnim tužiocima data ovlašćenja veća nego ikada, način njihovog izbora je više potčinjen legislativnoj i izvršnoj vlasti nego što je to bio slučaj u autokratsko vreme Miloševićeve vlasti.

#### 2.3.4. Državno veće tužilaca

Javni tužioci i njihovi zamenici generišu se posredstvom Državnog veća tužilaca. Ustavna definicija DVT je sledeća: „Državno veće tužilaca je samostalan organ koji obezbeđuje i garantuje samostalnost javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca u skladu sa Ustavom.“<sup>97</sup> Postoji izvesna razlika između ustavnog određenja VSS i DVT. VSS je Ustavom definisan kao *nezavisan i samostalan organ koji obezbeđuje i garantuje nezavisnost i samostalnost sudija i*

96 M. Grubač, *nav. delo*, str. 491, 492.

97 Videti član 164. stav 1. Ustava/2006.

*sudova*.<sup>98</sup> U Ustavu nije rečeno da je Visoki savet *državni organ*, već prosto da je „organ“. To isto je učinjeno i kada je reč o DVT. Kao i za VSS i za DVT zaključujemo da je zapravo reč o *državnom organu*. U prilog stavu da je DVT državni organ, govori: (1) činjenica da većinu njegovih članova bira Narodna skupština, kao najviši organ zakonodavne vlasti; (2) da DVT donosi odluke konstitutivnog karaktera, a na prvom mestu one koje se tiču izbora znatnog dela tužilačkog korpusa – zamenika javnih tužilaca; (3) da se zarade i naknade za rad članova DVT isplaćuju iz budžeta RS; (4) da većinu DVT čine javni funkcioneri – tužioci (zamenici tužilaca) i članovi DVT po položaju. Sastav, mehanizam izbora, način rada, položaj članova DVT veoma su slični Visokom savetu sudstva. DVT ima 11 članova, a čine ga: Republički javni tužilac, ministar pravde i predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine, kao članovi *po položaju*, i *osam izbornih članova* koje bira Narodna skupština. Izborne članove čine šest javnih tužilaca ili zamenika javnih tužilaca sa stalnom funkcijom, od kojih je jedan sa teritorije autonomnih pokrajina, i dva ugledna i istaknuta pravnik sa najmanje 15 godina iskustva u struci, od kojih je jedan advokat, a drugi profesor pravnog fakulteta.<sup>99</sup>

*Nadležnost za izbor*. Izborne članove Državnog veća bira Narodna skupština na predlog ovlašćenih predlagача. Skupština je vezana predlogom ovlašćenog predlagача, tj. ne može izabrati nikog koga ovlašćeni predlagач nije predložio. Razume se, Skupština ne mora izabrati predloženog kandidata za člana DVT, u kom slučaju se izborni postupak ponavlja.

*Sastav izbornih članova DVT – javnih tužilaca i zamenika*. Izborni članovi DVT iz reda javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca biraju se iz svih vrsta i stepena javnih tužilaštava. Osnovna načela rada DVT nisu detaljno proklamovana u Ustavu kao što je to učinjeno za VSS. Nezavisnost nije izrično određena kao načelo rada

98 Član 153. stav 1. Ustava/2006.

99 Videti član 164. st. 2–4. Ustava/2006.

Veća, a načela koja su izrično predviđena jesu: samostalnost, određena u članu 164. stav 1. Ustava i javnost rada, koja bi, po Ustavu, trebala da važi za sve državne organe, dok je u članu 14. ZDVT propisana mogućnost odstupanja od ovog principa. Pored izrično propisanih načela, DVT u donošenju svojih odluka, kao svaki drugi organ javne vlasti mora poštovati zakonitost i mora odlučivati savešno. Odluke DVT moraju biti obrazložene, onda kada je protiv njih predviđen pravni lek i kada je to Poslovníkom propisano. U dosadašnjoj praksi DVT ovi bitni principi nisu uvek bili poštovani, naročito prilikom opšteg reizbora zamenika javnih tužilaca na stalnu funkciju. Greške DVT nisu bile tako krupne kao greške koje je učinio VSS, ali ih je bilo. Posebno, prilikom odlučivanja o izboru zamenika javnih tužilaca na stalnu funkciju, DVT je morao da postupa u skladu sa članom 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao nezavisan i nepristrastan tribunal, što on nije činio. Izvori prava koji uređuju ne samo nadležnost nego i postupak izbora javnih tužilaca i njihovih zamenika, jesu Ustav, Zakon o javnom tužilaštvu i Zakon o državnom veću tužilaca. Valja odmah istaći da je ta nadležnost različita i da zavisi od toga da li je reč o izboru javnog tužioca ili zamenika javnog tužioca, kao i da li se radi o prvom izboru zamenika javnog tužioca ili o izboru na stalnu funkciju.

*Republičkog javnog tužioca*, na predlog *Vlade*, po pribavljenom mišljenju nadležnog odbora Narodne skupštine, bira *Narodna skupština*. Republički javni tužilac bira se na period od šest godina i može biti ponovo biran. Nadležnost je uređena neposredno Ustavom, u članu 158. st. 2. i 3. Sve ostale javne tužioce – od najnižih do apelacionih, takođe bira Narodna skupština, na predlog *Vlade*, s tim što se, za razliku od Republičkog javnog tužioca, ne traži mišljenje nadležnog skupštinskog odbora.<sup>100</sup> Mandat javnog tužioca traje šest godina.<sup>101</sup> Drugačije je sa izborom zamenika javnih tužilaca. *Narodna skupština*, na predlog DVT, za zamenika javnog

100 Član 159. stav 2. Ustava/2006.

101 Član 159. stav 3. Ustava/2006.



tužioca bira lice koje se prvi put bira na ovu funkciju. Mandat traje tri godine. *Državno veće tužilaca* bira zamenike javnih tužilaca za trajno obavljanje funkcije.<sup>102</sup>

#### 2.4. Odluka o utvrđivanju kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti za izbor sudija i predsednika sudova

Podzakonski akt sa gorenavedenim naslovom, najvažniji je izvor materijalnog prava u postupku izbora i reizbora sudija, koji je doneo Visoki savet sudstva, u saradnji sa Venecijanskom komisijom.<sup>103</sup>

Kako je trebalo da postupa Visoki savet sudstva kada je birao sudije na stalnu funkciju i kako je trebalo da primenjuje merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti sudije, sa osvrtom na to kako je u stvarnosti postupao?

*Umesto liste koju je predložio Visoki savet, a koja sadrži samo imena i prezimena izabranih sudija, sa podatkom u koji sud se bira i u kom sudu su ranije bili sudije, mora se pokazati kakva se stručnost, osposobljenost i dostojnost za ta imena vezuju.*

(a) Kad je u pitanju *stručnost* (pored uobičajenih podataka o dužini studiranja, prosečnoj oceni, uspehu na pravosudnom ispitu, kasnijem usavršavanju, objavljenim stručnim radovima) neophodno je, najpre, predložiti objektivan *podatak o broju ukinutih ili preinačenih odluka*, ali ne samo o broju nego i o pitanju na kome naročito insistira Venecijanska komisija:

102 Videti član 159. st. 5–8. Ustava/2006.

103 Naziv Venecijanska komisija koristi se da označi Evropsku komisiju za demokratiju putem prava, koja predstavlja savetodavni organ Saveta Evrope za ustavna pitanja. Ona je osnovana 1990. godine i odigrala je značajnu ulogu u usvajanju novih ustava država u tranziciji – ustava koji bi trebalo da odgovaraju standardima evropskog konstitucionalnog nasleđa. Sastaje se tri puta godišnje u Veneciji. Otuda potiče njen kolokvijalni naziv koji je u savremenoj komunikaciji češće u upotrebi nego zvanični.

„Iz toga da su (odluke) bile ukidane često ne sledi zaključak da sudija nije delao na stručan i profesionalan način. Razumno je (zaključiti) da se stručnost sudije koji ima prekomeran broj ukinutih presuda može dovesti u pitanje. Ipak, bilo koja konačna odluka trebalo bi da bude donesena na osnovu prave procene predmeta koji su u pitanju, a ne na osnovu prostog brojanja predmeta u kojima je došlo do ukidanja. Pored ovoga, mora se načiniti razlika između odluka koje su zasnovane na očiglednoj grešci, koju bi svaki pravnik razumne stručnosti morao izbeći i odluka u kojima je sadržan dobro obrazložen zaključak, a odluka je ipak bila ukinuta od strane višeg suda.“

Ovaj posao, koji je bio dužnost Visokog saveta sudstva, taj savet nije obavio, a morao je.

(b) Kad je u pitanju *osposobljenost* (koja se u percepciji Visokog saveta sudstva manje-više svodi na efikasnost), pored svakog imena i prezimena treba da stoji ne samo podatak o broju okončanih predmeta i odnosu tog broja prema orijentacionoj normi (sve ovo je u potpunosti izostalo kada je Visoki savet objavio listu sudija izabranih na stalnu funkciju), već i rezultat kriterijuma na kojem, opet, insistira Venecijanska komisija:

„Poštujući pravila o opterećenju sudije, kada je on/ona okončao manji broj slučajeva od onog koji zahteva orijentaciona norma ili kada su krivični predmeti zastareli zbog isteka rokova za koje je odgovoran sudija, postoje pitanja koja treba ispitati. Važno je, još jednom, da se ocene aktuelni predmeti. Ne može se isključiti mogućnost da je jednom sudiji dodeljeno u rad više teških predmeta nego drugom, zbog čega se njegov rezultat rada pojavljuje kao slabiji od njegovih kolega.“

Ni ovaj posao, koji je bio dužnost Visokog saveta sudstva, taj Savet nije obavio, a morao je.

(c) Kad je u pitanju *dostojnost*, čiji pojam je VSS morao da konkretizuje u svakom pojedinačnom slučaju, u Kriterijumima i merilima predviđena je *prezumpcija dostojnosti onih koji već imaju status sudije*. Na koji način i kojim dokazom o protivnom je VSS obarao

prezumpciju dostojnosti, nije vidljivo iz odluka o reizboru sudija. Kandidati, a ni javnost nisu saznali kako VSS definiše standard dostojnosti za sudijsku dužnost, kao ni to koji dokazi su pribavljeni i izvedeni da bi se pretpostavka dostojnosti obarala. U izjavama nekih članova VSS datim medijima, pominjan je lični list sudije, kao izvor podataka za ocenu dostojnosti. Međutim, ministarka pravde (koja je članica VSS po položaju) obelodanila je da su pri odlučivanju o kandidatima za pravosudne funkcije korišćeni podaci dobijeni od policije i Bezbednosno-informativne agencije. Da li je *dostojnost* sudija ispitivana i pribavljanjem nekih drugih podataka o ličnosti izabраних i neizabраних sudija, od koga i kojih – bilo je prilike i vremena da se sazna, ali, izuzev pomenute izjave (koja je naknadno demantovana, iako je neposredno izgovorena pred televizijskom kamerom) – nije službeno utvrđeno.

## 2.5. Ustavna i zakonska procedura pred visokim savetom sudstva

(a) *Položaj VSS*. Kada je Visoki savet sudstva odlučivao o prijavi sudija u reizboru na stalnu sudijsku funkciju, on je imao zadatak da odluči o pojedinačnim pravima sudija koji su istovremeno i građani Srbije. To znači da su se morali poštovati standardi prava na pravično odlučivanje sadržani u članu 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima.

Izraz „tribunal ustanovljen zakonom“, upotrebljen u ovoj odredbi, označava telo koje ima sudsku funkciju, podobno da donese obavezujuću odluku.<sup>104</sup> Ovlašćenje da se daju preporuke ili saveti nije dovoljno da se određeno telo smatra „tribunalom ustanovljenim zakonom“. <sup>105</sup> Tribunal koji se označava kao „administrativni“

104 *Bentham v. Netherlands*, predstavka broj 8848/80, odluka od 23. oktobra 1985. godine.

105 *Van de Hurk v. Netherlands*, predstavka broj 16034/90, presuda od 19. aprila 1994. godine.

može se smatrati tribunalom u smislu člana 6. Konvencije, ako je nezavisan i nepristrastan.<sup>106</sup> „Nezavisnost“ znači nezavisnost od izvršne vlasti, političkih stranaka i parlamenta, a relevantni faktori jesu: način imenovanja; sloboda od eksternog pritiska i javni oblik nezavisnosti. Imenovanje profesionalnih sudija nije jedini način obezbeđenja nezavisnosti, naime, činjenica da se jedno profesionalno disciplinarno telo sastoji od pripadnika profesije ne znači sama po sebi ispunjenje zahteva nezavisnosti,<sup>107</sup> ali je obično moćan dokaz nezavisnosti. Prisustvo sudija koje čine polovinu članstva, uključujući i predsedavajućeg sa pravom glasa, obezbeđuje nezavisnost.<sup>108</sup>

Primeri tela za koje je Evropski sud za ljudska prava (u daljem tekstu: ES) prihvatio da imaju svojstvo „nezavisnog i nepristrasnog tribunala osnovanog zakonom“ jesu: (a) *Demicoli v. Malta*.<sup>109</sup> Demicoli je bio osuđen od strane predstavničkog doma Parlamenta zato što je objavio članak u satiričnoj reviji, u kojem su kritikovani neki članovi Parlamenta. Postavilo se pitanje da li se Predstavnički dom Parlamenta može smatrati kao telo koje potpada pod pojam „nepristrasnog i nezavisnog tribunala ustanovljenog zakonom“, pa je ES stao na stanovište da je član 6. EK povređen, prihvativši tezu da Predstavnički dom ima svojstvo tribunala u konkretnom slučaju. (b) *Van der Hurk v. Netherlands*. Postavilo se pitanje da li se Tribunal za industrijske žalbe može smatrati telom iz član 6. stav 1. što je ES potvrdio.<sup>110</sup>

Na osnovu ove prakse, *Visoki savet sudstva jeste telo koje potpada pod pojam „nezavisnog i nepristrasnog tribunala osnovanog*

---

106 *Campbell and Fell v. UK*, predstavke br. 7819/77; 7878/77, presuda od 28. juna 1984. godine.

107 *H. v. Belgium*, predstavka broj 8950/80, presuda od 30. novembra 1987. godine.

108 *Le Compte, Van Leuven and De Meyere v. Belgium*, predstavke br. 6878/75; 7238/75, presuda od 23. juna 1981. godine.

109 *Demicoli v. Malta*, predstavka broj 13057/87, presuda od 27. avgusta 1991. godine.

110 *Van der Hurk v. Netherlands*, op. cit.

zakonom“, zato što je osnovan Ustavom, a bliže regulisan zakonom; zato što su njegove odluke obavezujuće, zato što je zamišljen i zakonom i Ustavom ustanovljen kao nezavisno telo i zato što u njegovom sastavu većinu čine profesionalne sudije. A, kad je takvo telo, Visoki savet mora da odlučuje na osnovu javne i usmene rasprave, dajući mogućnost licu o čijem pravu odlučuje, da u postupku sudeluje. Na to telo se, takođe, imaju primeniti sva pravila o izuzeću koja inače važe u sudskom postupku. Isti standardi proizlaze iz člana 32. Ustava/2006, koji utvrđuje pravo svakog (dakle, i sudije) – da nezavisan, nepristrasan i zakonom već ustanovljen sud, pravično i u razumnom roku, javno raspravi i odluči o njegovim pravima i obavezama, osnovanosti sumnje koja je bila razlog za pokretanje postupka, kao i o optužbama protiv njega. Reč je, ponavljam, o ustavnoj normi koja uređuje jedno ljudsko pravo i kao takva, ona je neposredno primenjiva norma.

(b) *Bitna pravila procedure*. Na osnovu principa izloženih u prethodnoj tački, postupak je morao biti javan, VSS je morao dati priliku svakom kandidatu da se *usmeno izjasni*, bilo je neophodno *sačiniti rang-listu izabranih sudija*, na osnovu primenjenih kriterijuma i merila za izbor, svaka odluka o izboru ili neizboru sudija *morala je biti obrazložena individualnim razlozima*. VSS ništa od ovoga nije učinio. O postupku VSS, Društvo sudija Srbije izvršilo je i objavilo analizu koja pokazuje da je procedura bila tajna, da su uzimani u obzir kriterijumi koji nisu bili predviđeni Odlukom o kriterijumima i merilima osposobljenosti stručnosti i dostojnosti, da je VSS povodom istih pitanja saopštavao javnosti ili Društvu sudija Srbije suprotne stavove o istim pitanjima, da su neistinito bili prikazivani rezultati rada sudija koji nisu reizabrani, da nikakvo rangiranje kandidata nije bilo izvršeno.<sup>111</sup>

---

111 Analiza dostupna na: <http://www.sudije.rs/sr/aktuelnosti/licni-stav/analiza-dokumenata-vss>, 1. 9. 2012.



### 3. SPROVOĐENJE REFORME

#### 3.1. Kako je izvršena reforma pravosuđa u Srbiji

(a) *Sadržina reformskih zahvata.* Reforma pravosuđa u Srbiji svela se na nekoliko grupa radnji:

*Prvo*, promenjeni su organizacija i nadležnost sudova. Broj sudova opšte nadležnosti radikalno je smanjen. Prvostepeni sudovi (ranije opštinski, danas osnovni) u pogledu broja bitno su redukovani: od ranije postojećih 138 opštinskih sudova, danas su preostala 34 osnovna suda. Nekadašnji opštinski sudovi dobili su status sudskih jedinica. Broj tih jedinica je, po Zakonu o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava<sup>112</sup> (ZSPSJT) – 103. Mahom su raniji opštinski sudovi preobraženi u sudske jedinice, a samo manji broj njih je zadržao status osnovnog suda. Može se pretpostaviti da je realizaciji ove ideje prethodila svest aktera reforme da bi se troškovi mogli smanjiti ako se smanji sudska administracija (broj predsednika sudova, zamenika predsednika, sekretara, administrativno-finansijsko-tehnički aparat). Međutim, nije postojala svest o nepovoljnim posledicama jednog ovakvog rešenja ili, bar, one nisu bile pažljivo razmotrene. Zajedno sa „seobom“ sudova u jedan administrativni sudski centar, došlo je i do kretanja advokata prema tim centrima. Troškovi koje stranke prethodno snose da bi ostvarile pravo na sudsku zaštitu, prevajaju se na njihov teret – kao „krajnjih korisnika“ sudske delatnosti. Da nema troškova koje država snosi radi obezbeđenja naknade neizabranim sudijama, možda bi se pokazalo da je ovakvo rešenje manji teret za državu, ali ne može se

---

112 „Službeni glasnik RS“, broj 116/08.

otkloniti prigovor da je u pitanju bitno veći teret za stranke, do mere koja postavlja pitanje ostvarenja jednog elementarnog prava iz okvira sistema prava koja spadaju u pravično suđenje – prava na pristup pravosuđu. Broj viših sudova (koji su donekle stupili na mesto ranijih okružnih sudova) danas je 26, prema 30 koliko je bilo u vreme važenja Zakona o sedištim i područjima sudova iz 2001. godine.<sup>113</sup> Broj apelacionih sudova isti je kao i po Zakonu iz 2001, ali su oni otpočeli sa radom 2010. godine – ima ih četiri. Došlo je i do smanjenja broja ranijih trgovinskih (danas *privrednih* sudova). U odnosu na 18 trgovinskih, po Zakonu iz 2001. godine, danas ima 16 privrednih sudova koji imaju ukupno pet sudskih jedinica. Viši trgovinski sud, koji je ranije imao tri odeljenja, danas nosi naziv Privredni apelacioni sud. Osnovan je jedan novi sud, sa nadležnošću za teritoriju cele Srbije – Upravni sud, koji ima tri odeljenja. U okvir sudske vlasti danas spadaju i prekršajni sudovi, kojih ima 45 (ranije su bili deo izvršne vlasti, a status su morali promeniti posle pristupanja Srbije (tada u sastavu državne zajednice Srbija i Crna Gora) Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Broj javnih tužilaštava takođe je redukovano u odnosu na Zakon iz 2001. godine. Umesto 109 opštinskih javnih tužilaštava, danas postoji 34 osnovna tužilaštva. Umesto 30 okružnih tužilaštava, danas ima 26 viših, a formirana su i četiri apelaciona tužilaštva, kao i dva specijalizovana – za ratne zločine i za organizovani kriminal.

Da su ove promene brojeva bile rezultat promišljenog pristupa koji bi vodio računa o uobičajenim parametrima, kao što su gustina naseljenosti u pojedinim delovima Srbije, ukupan broj sudskih postupaka i njihova teritorijalna raspoređenost, unutrašnja struktura sudskih postupaka, podaci o njihovom kretanju bar u poslednjih 10 godina, da bi se uočile tendencije smanjivanja, odnosno povećavanja – moglo bi se govoriti o *reformi*. Ovako, u pitanju je samo radikalno smanjenje broja prvostepenih sudova (i tužilaštava), koje je za sada dovelo do otežanog pristupa stranaka pravosuđu.

---

113 „Službeni glasnik RS“, broj 63/01.



*Drugo*, izvršen je tzv. opšti izbor sudija, a zapravo opšti izbor i reizbor sudija. Reizbor je u pitanju zato što su mogla konkurisati samo ona lica koja su već imala status *sudija* stečen pre stupanja na snagu Ustava Srbije/2006. Pri tome, nikad nije dovoljno ponavljati da su sva ta lica bila birana na stalni sudijski mandat i, uprkos tome, podvrgnuta reizboru (makar to označavali eufemistički kao *opšti izbor*). Već je podvučeno da je celokupan posao bio poveren Visokom savetu sudstva i Državnom veću tužilaca u *privremenom sazivu* na osnovu prelaznih i završnih odredaba organizacionih pravosudnih zakona iz 2008. godine. O principima rada ovih tela: tajnost, umesto javnosti; kršenje principa usmenosti i prava na saslušanje kandidata, izostajanje individualizovanog obrazloženja, u ovom spisu mogu se pronaći podaci na brojnim mestima. Među nekoliko reformskih poteza, ovaj je privukao najviše pažnje, upravo zbog kršenja bitnih procesnih principa i površne primene (kada je nje uopšte bilo) kriterijuma i merila za izbor sudija i zamenika javnih tužilaca. Upravo su kršenja principa vladavine prava prilikom izbora i reizbora sudija dovela u pitanje i sve druge reformske poteze.

*Treće*, reforma je okončana, ili je bar tako bilo zamišljeno, donošenjem procesnih zakona – pre svih Zakona o parničnom postupku<sup>114</sup> (u daljem tekstu: ZPP) i Zakonika o krivičnom postupku iz 2011. godine. Oba procesna zakona bitno su ugrozila pravo stranke na pravično suđenje, kao i stvarno rešavanje spornih situacija ili situacija izazvanih nepravom, a dovela su do povećanja šansi da se postupak završi administrativno, neretko bez rešavanja sporne situacije, a još više nego organizacioni zakoni, ugrozili su pravo građanina na pristup pravosuđu. Kad je u pitanju ZPP, ono što najviše ugrožava položaj stranke i ostvarenje prava na pravično suđenje jeste: povećanje broja procesnih presuda, tj. onih koje se donose bez raspravljanja, obavezno svojstvo advokata kao punomoćnika, ako stranka ne vodi sama svoj spor, radikalno otežanje pristupa Vrhovnom kasacionom sudu zbog enormno visoke vrednosti za

---

114 „Službeni glasnik RS“, broj 72/11.

izjavljivanje revizije, koja prelazi ne samo iznose u državama bivše Jugoslavije, nego i one u Austriji i Nemačkoj, povećanje vrednosti predmeta spora za tzv. sporove male vrednosti, naročito pred privrednim sudovima, čime se ugrožava pravično suđenje u sporovima malih i srednjih preduzeća koja su, navodno, politički favorizovana, prerana prekluzija za iznošenje činjenica, poremećaj ravnopravnosti između tužioca i tuženog, zbog teških uslova za punovažan odgovor na tužbu itd.<sup>115</sup>

Kad je reč o novom ZKP, najbitnija, a nedovoljno promišljena promena sastoji se u uvođenju tzv. tužilačke, umesto dosadašnje sudske istrage.<sup>116</sup>

Pored toga, ni organizacioni, a ni procesni zakoni nisu vodili previše računa o evropskim standardima javnotužilačke funkcije i uloge. Preporuka (2000)19 Saveta Evrope o kvalifikacijama javnih tužilaca, postavlja jače zahteve od onih koji važe u našem pravu, a koji su formalizovani isvedeni na određeni stepen profesionalnih zvanja i dužinu radnog staža. „Države treba da preduzmu mere kojima se obezbeđuje da se zapošljavanje... 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 po bilo kom osnovu kao što je pol, rasa, boja, jezik, veroispovest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili društveno poreklo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovinsko stanje, rođenje ili drugi status. Usavršavanje je i obaveza i pravo svih javnih tužilaca, pre imenovanja kao i na trajnoj osnovi. Države stoga treba da preduzmu efikasne mere kojima se obezbeđuje odgovarajuća edukacija i usavršavanje javnih tužilaca, kako pre tako i nakon njihovog imenovanja. Javni tužioci treba posebno da budu upoznati sa: (a) principima i etičkim obavezama koje proističu iz njihove funkcije; (b) ustavnom i pravnom zaštitom

---

115 Up. detaljno, Vesna Rakić-Vodinelić, „Novi Zakon o parničnom postupku 2011“, *Pravni zapisi*, 2/2011, str. 515–567.

116 Videti o argumentima za i protiv, pod 2.3.3.

osumnjčenih, žrtava i svedoka; (c) ljudskim pravima i slobodama propisanim Konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, posebno pravima utvrđenim članovima 5. i 6. ove Konvencije; (d) principima i praksom organizacije rada, rukovođenja i kadrovskim pitanjima u kontekstu pravosuđa; (e) mehanizmima i materijalima koji doprinose doslednosti u njihovom radu. Osim toga, države treba da preuzmu efikasne mere u cilju obezbeđenja usavršavanja po određenim pitanjima ili određenim sektorima, u svetlu trenutnih uslova, uzimajući u obzir određene vrste i razvoj kriminaliteta, kao i međunarodnu krivično-pravnu saradnju.“

(b) *Politička uloga ustavotvorca i zakonodavca.* Prethodno su već detaljnije opisana ustavna rešenja koja se odnose na pravosuđe, kao i odredbe Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava (pod 2.2.).

Prema mišljenju Venecijanske komisije CDL-AD (2007)004, mišljenje br. 405/2006 od 19. marta 2007, Ustav Srbije ima sledeće opšte političke karakteristike koje bi se mogle dovesti u vezu sa pravosuđem:

- Tekst je pripremljen veoma brzo od male grupe vrhova političkih stranaka i eksperata i predstavlja rezultat političkog kompromisa.
- U članu 1. Ustava naglašen je etnički karakter države.
- Ustav ne sadrži pouzdano rešenja sukoba međunarodnog i unutrašnjeg prava, a posebno ne odnos prema međunarodnim integracijama, poput, na primer, pristupanja EU.
- Lista ljudskih prava, koja je dobro odmerena, ne sadrži efikasne garantije njihovog uživanja i zaštite, a takođe odredbe o ograničavanju ljudskih prava nisu precizne i ne odgovaraju u svemu međunarodnim standardima.

Povodom ustavnih odredaba o pravosuđu, Komisija je dala sledeće kritičke primedbe:

- Ustav odražava preteran uticaj parlamenta na pravosuđe.
- Prvi saziv Visokog saveta sudstva preterano je moćan.
- Ustav je posvetio previše pažnje predsedniku Vrhovnog kassacionog suda (VKS) koji, po mišljenju Venecijanske komisije,

- treba da bude samo *primus inter pares*. Pored toga, nije jasno zašto predsednika bira Narodna skupština.
- Nijedan izbor sudije, pa ni prvi, na privremeni mandat, ne treba da bude u nadležnosti parlamenta, jer se tako postavlja pitanje političke nezavisnosti i samostalnosti sudije izabranog na određeno vreme.
  - Ustavno rešenje prema kojem sve izborne članove VSS bira Narodna skupština, po mišljenju Venecijanske komisije jeste „recept za politizaciju sudstva“.
  - Potreba za opštim reizborom sudija uopšte nije jasna. Ako postoji sumnja u kompromitovanost ili korumpiranost velikog broja sudija, Venecijanska komisija nije u stanju da oceni tako nešto. Brz postupak opšteg reizbora ne predstavlja garanciju da će Srbija dobiti bolji sudijski i tužilački kadar od postojećeg.
  - Postupak opšteg reizbora biće opravdan samo ako je pravičan, transparentan i zasnovan na jasnim kriterijumima. Visoki savet sudstva, koji u celosti zavisi od Skupštine, nije pogodno telo za sprovođenje postupka opšteg reizbora – takav postupak bi trebalo poveriti nezavisnim ličnostima koje uživaju javno poverenje, a ne poverenje partijskih vođa.
  - Izbor Republičkog javnog tužilaca, kao i javnih tužilaca od strane Skupštine, na predlog Vlade, politizuje čitav postupak.
  - Odredbe o odgovornosti Republičkog javnog tužioca Narodnoj skupštini „nameću pomisao o političkom uplitanju u tužilaštvo i zabrinjavajući su“.

Posle ovakvih ocena odredaba Ustava koje se odnose na pravosuđe, nije teško razumeti politički uticaj koji je zakonodavac izvršio na sudije i javne tužioce (uključujući i zamenike). Organizacioni zakoni o sudovima, VSS, tužiocima i DVT u kratkom vremenu od 2008–2011. godine. ZVSS je menjan dva puta, a Zakon o sudijama i Zakon o javnim tužilaštvima svaki po tri puta. Promene su vršene po hitnom postupku, a neke od njih su bile radikalne i sporne sa stanovišta ustavnosti.<sup>117</sup>

117 Videti naročito promene ZS, pod 4.1.

(c) *Uloga Ustavnog suda*.<sup>118</sup> Ustavni sud Srbije se, u naknadnim postupcima povodom žalbi neizabranih sudija, nije postavio kao dosledan čuvar vladavine prava, uz izuzetke među sudijama koje su izdvojile i obrazložile svoja izdvojena mišljenja.

Na pravi put za izlazak iz nezakonitosti izazvanih načinom na koji je obavljen opšti izbor i reizbor sudija, ukazano je u izdvojenom mišljenju uz odluku Ustavnog suda broj 102/2010 od 28. maja 2010. godine, koja je objavljena u „Službenom glasniku RS“, broj 41/10 od 15. juna 2010. godine. Većinom glasova taj sud je odlučio da usvoji žalbu nereizabranog sudije *Zorana Saveljića* i da poništi odluku Visokog saveta sudstva broj 06-00-37/2009-01 od 25. decembra 2009. godine, te da naloži Visokom savetu sudstva da u roku od 30 dana od dana prijema odluke Ustavnog suda ponovo odluči o prijavi podnosioca žalbe *Saveljića*, podnetoj na oglas za izbor za sudiju na stalnoj sudijskoj funkciji u Apelacionom sudu u Nišu i Višem sudu u Nišu. Ustavni sud je ovu odluku zasnovao na sledećim argumentima: (a) odluka o reizboru sudije mora biti konkretno, a ne uopšteno obrazložena, kao što je to bio slučaj povodom reizbora sudija 2009, tj. da je „formalno obrazloženje“ nedostavno, jer je nezakonito; (b) neizabranom sudiji je povređeno pravo na pravično suđenje, jer odluka suda nije bila zakonito obrazložena: „Stoga su podnosiocu žalbe u sprovedenom postupku izbora morale biti obezbeđene sve procesne garancije obuhvaćene pravom na pravično suđenje, između ostalog, i da o prestanku njegove sudijske dužnosti bude doneta pojedinačna, obrazložena odluka Visokog saveta sudstva koja treba da sadrži individualizovane razloge zbog kojih nije izabran, a koji se temelje na uslovima za izbor sudija propisanim odredbama člana 45. Zakona o sudijama i bliže uređenim Odlukom o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti za izbor sudija i predsednika sudova, kao i na podacima i mišljenjima pribavljenim u skladu sa ovom odlukom.“

---

118 Tekst u ovoj tački preuzet je iz članka Vesne Rakić-Vodinelić, „Neustavna reforma 'reforme' pravosuđa“, *Pravni zapisi*, 2/2010, str. 412–434.

Međutim, Ustavni sud je u istoj odluci stao na stanovište da ne može odlučivati kao sud pune jurisdikcije, nego kao sud koji sudi o zakonitosti akta: „S obzirom na izloženo, Ustavni sud je ocenio da osporena Odluka koja se odnosi na prestanak sudijske dužnosti svih neizabranih sudija, sa sumarnim i uopštenim obrazloženjem, ima takve procesne nedostatke koji onemogućavaju Ustavnom sudu da oceni njenu zakonitost u odnosu na podnosioca žalbe u materijalnopravnom smislu, a podnosiocu žalbe da efikasno koristi pravo na žalbu. Naime, iako osporena Odluka u formalnom pogledu sadrži deo označen kao 'Obrazloženje', ona se, po oceni Ustavnog suda, ne može smatrati obrazloženom odlukom u smislu člana 17. stav 2. Zakona o Visokom savetu sudstva, jer ne sadrži konkretne i individualizovane razloge na osnovu kojih je utvrđeno koje uslove za izbor na stalnu sudijsku funkciju podnosilac žalbe ne ispunjava, te mu je zbog toga prestala sudijska dužnost. Osporena Odluka samim tim ne pruža podnosiocu žalbe odgovarajući stepen konkretnosti neophodan za njeno pobijanje žalbom, čime se povređuje ustavno pravo podnosioca na pristup sudu kao jedna od procesnih garancija prava na pravično suđenje, a istovremeno ne daje mogućnost Ustavnom sudu za njeno suštinsko ispitivanje i raspravljanje o njejoj osnovanosti u postupku po žalbi.“

Ovakav stav Ustavnog suda nije ubedljiv niti pravičan, jer samooograničenje tog suda, prilikom ispitivanja pobijane odluke, pogđa podnosioca žalbe, a ne VSS, koji je propustio da zakonito obrazloži odluku. Drugim rečima, ako je obrazloženje takvo da se odluka koja se pobija ne može ispitati, onda se iz tog nedostatka obrazloženja mogu izvesti makar oni zaključci koje je iznela Evropska komisija u svom izveštaju: da postupak nije bio transparentan, da sudija – kandidat nije bio u prilici da se usmeno izjasni pred VSS. S druge strane, ako izostanak obrazloženja čini žalbu podnosioca neefikasnim pravnim sredstvom, licemerno je da se Ustavni sud poziva na to da pobijanu odluku, usled izostanka obrazloženja, ne može ispitati. Ovakav stav šalje pogubnu poruku: ne obrazlažite odluke jer nećemo moći da ih ispitamo, nego ćemo ih prosto po-

ništavati. Takođe, Ustavni sud je, za razliku od Evropske komisije, stao na stanovište da nepotpunost VSS nije razlog koji ima značaja u konkretnoj stvari: „Ustavni sud je međutim ocenio da se zbog nepotpunog sastava Saveta ne dovodi u pitanje zakonitost njegovog rada i da je on mogao da odlučuje u nepotpunom sastavu, što se, međutim, ne može pravno prihvatiti.“ Izostalo je obrazloženje o *pravnoj neprihvatljivosti* ovog žalbenog razloga.

Troje sudija Ustavnog suda su izdvojili mišljenje: Dragiša Slijepčević, Marija Draškić i Olivera Vučić.

(1) *Sudija Slijepčević* (koji je danas predsednik Ustavnog suda) izdvojio je mišljenje, najpre, zato što je stao na stanovište da sudije koje nisu reizabrane: (a) nemaju pravo na žalbu Ustavnom sudu, te da to pravo pripada samo sudijama koje bi bile birane po novom Zakonu o sudijama. Ovaj stav izdvojenog mišljenja je teško branjiv zato što se reizboru ili opštem izboru sudija na stalnu funkciju pristupilo pošto je Zakon o sudijama stupio na snagu, te su njegove procesne odredbe o pravnim sredstvima, kao i sve druge procesne odredbe *trenutno primenjive* ako stvar ostaje u okviru iste jurisdikcije – u konkretnom slučaju VSS – Ustavni sud (a, ostaje!).<sup>119</sup> Pored

---

119 *Tempus regit actum* – staro je pravilo koje određuje važenje procesnih zakona u vremenu: procesne delatnosti se procenjuju po zakonu koji važi u vreme njihovog preduzimanja. U konkretnom slučaju, sudija *Saveljić* je podneo žalbu Ustavnom sudu, pošto su već važili Zakon o Ustavnom sudu (donesen 2007) i Zakon o sudijama (donesen 2008, sa izmenama iz 2009). Po oba zakona sudija koji nije izabran (nezavisno od toga koji organ – Skupština i VSS ga nisu izabrali) ima pravo na žalbu Ustavnom sudu. A, žalba je *procesna* delatnost, te se ocenjuje po zakonu koji važi u vreme preduzimanja. Žalba je podnesena 2010. godine. Objašnjenje leži tu tome da procesni zakoni ne deluju retroaktivno, jer oni ne utiču na radnje preduzete pre nego što su stupili na snagu. Ponavljamo, ovde je u pitanju radnja preduzeta *posle* stupanja na snagu oba relevantna zakona. Procesni zakoni se primenjuju odmah na radnje koje budu preduzete *posle njihovog* stupanja na snagu. Zato se i govori o trenutnom (neposrednom, *effet immediat*) novog procesnog zakona. Da ne bi došlo do zabune, podvlačim da su sve žalbe Ustavnom sudu i ustavne žalbe sudija podnesene *pre* stupanja na snagu Zakona o izmenama i dopunama Zakona o sudijama koji je ovde predstavljen. Vidi bliže o vremenskom važenju procesnih normi: Triva-Dika, *Građansko parnično procesno pravo*,

toga, Ustavni sud čiji je on sudija već je prethodno utvrdio stav da sudije koje nisu reizabrane imaju pravo na žalbu Ustavnom sudu. Štaviše, u obrazloženju Predloga zakona o izmenama i dopunama Zakona o sudijama, sudijama neizabranim 2009. godine priznaje se pravo na žalbu Ustavnom sudu, ali se ovo pravo istim zakonom *preobražava* u prigovor VSS, a tek potom dolazi na red pomenuta žalba. (b) Potom, on smatra da Ustavni sud nije ovlašćen da nalaže VSS da u ostavljenom roku ponovo odlučuje o izboru podnosioca žalbe: „Saglasno tim zakonskim odredbama Ustavni sud svojom odlukom može samo odbiti žalbu, ili usvojiti žalbu i poništiti odluku o prestanku sudijske funkcije. Otuda Ustavni sud u postupku po žalbi izjavljenoj na Odluku o prestanku sudijske funkcije nije imao zakonskog osnova da Visokom savetu sudstva naloži da u roku od 30 dana ponovo odluči o prijavi podnosioca žalbe podnetoj na Oglas za izbor za sudiju na stalnoj sudijskoj funkciji u Apelacionom sudu u Nišu i Višem sudu u Nišu. I ne samo to! Takav nalog je i pravno nemoguće sprovesti. Ovo iz razloga što bi njegovo izvršenje bilo moguće samo da je oglas za izbor sudija na stalnu sudijsku funkciju u navedenim sudovima stvarno bio raspisan, a nesporno je da nije. Osim toga, i da je takav oglas izistinski postojao dati nalog bi se mogao izvršiti samo pod uslovom da je u spornoj izreci označen i broj i datum pod kojim je takav oglas bio raspisan. Nijedan od tih uslova nije ispunjen. Ne postoji oglas za izbor na stalnu sudijsku funkciju. Postojao je samo opšti oglas za izbor na sudijske funkcije u svim sudovima u Republici Srbiji na kome su ravnopravno sa drugim licima mogli učestvovati i kandidati koji su se u vreme

---

VII izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Zagreb, 2004. Budući da je našim vlastima i sudskim telima navodno stalo da što pre usvojimo pravila EU, dobra lekcija o pravilu *tempus regit actum*, može se naučiti kod: T. Heukels, *Intertemporales Gemeinschaftsrecht*, Baden-Baden, 1990, str. 49, u kome se navodi nekoliko slučajeva iz prakse Evropskog suda pravde u kojima on, za pravne lekove izjavljene *posle* stupanja na snagu, dopušta primenu novog zakona, kao trenutno delujućeg. Slično, o pravilu *tempus regit actum*, za austrijsko pravo, up. A. Vonkilch, *Das Intertemporale Privatrecht*, Wien/New York, 199, str. 224, 227.



njegovog raspisivanja nalazili na sudijskoj dužnosti stečenoj po ranije važećim zakonima.“ – I ovaj stav izdvojenog mišljenja nije za uspešnu odbranu. Jeste – propisano je da Ustavni sud može žalbu odbiti, ili usvojiti, ili poništiti odluku o prestanku sudijske funkcije, *ali poništaj akta znači da on više ne proizvodi dejstvo, te je nužna prateća konsekvencija poništaja – obaveza ponovnog odlučivanja o istoj pravnoj stvari*. Jer, zahtev, koji je u ovom slučaju prijava na oglas, stoji, a o njemu nema *ničije* odluke. *Non liquet* – izostajanje odluke, u stvari, za koju je određen organ nadležan nedopušteno je i smatra se uskraćivanjem pravde. Ako je odluka VSS poništena, VSS o stvari mora ponovno odlučivati. Takođe, argument da se nije moglo naložiti Visokom savetu odlučivanje o tome da li će podnositelj žalbe biti izabran za sudiju konkretnih sudova zbog toga što je raspisan opšti oglas, trpi ozbiljnu kritiku, usled toga što se žalilac očigledno nije prijavio za sudiju *bilo kog suda*, nego određenih sudova. Svaki kandidat za stalnog sudiju, usmerava svoju prijavu prema sudovima one vrste i stepena za koje smatra da ispunjava uslove. To uključuje i njegovu odluku da konkuriše za sud na određenom području – odluku koja predstavlja istovremeno i rizik. Ali takvom konkretizacijom sudija *određuje svoj zahtev*. VSS takav zahtev može uvažiti ili odbiti, ali odlučiti mora! (c) Najzad, sudija Slijepčević smatra da se ovakva odluka nije mogla doneti bez održavanja usmene rasprave, jer je ona po članu 100. Zakona o ustavnom sudu, obavezna – i ovo je jedini argument njegovog izdvojenog mišljenja, koji se uvažava.

(2) *Sudija Draškić* je izdvojila mišljenje iz sledećih razloga. (a) Ustavni sud je postupao kao što bi postupao upravni sud u postupku ocene zakonitosti akta, što je slučaj bez precedenta u praksi Ustavnog suda: „Odluka Visokog saveta sudstva nije tipičan upravni akt, već je akt kojim jedan organ koji nije običan organ državne uprave, već nezavisan i samostalan organ kome je, između ostalog, stavljeno u nadležnost da vrši izbor sudija i protiv čije odluke neizabrani kandidati imaju pravo žalbe direktno Ustavnom sudu, bez mogućnosti obraćanja Upravnom sudu, kako je inače predviđeno

kada je reč o nekim drugim odlukama Visokog saveta sudstva kada on postupa kao tipičan upravni organ (kao što je, na primer, slučaj sa odlukama o privremenom raspoređivanju sudijskih pomoćnika ili imenovanju sudija porotnika). Da je ustavotvorac hteo da uvede upravni spor u odlučivanje povodom žalbi na ove odluke Visokog saveta sudstva, on bi to svakako izričito uradio i ne bi predvideo posebnu žalbu protiv odluke Visokog saveta sudstva, već ustavnu žalbu protiv odluke Upravnog suda. Kako takvih odredbi nema, postupak je, po mom mišljenju, trebalo nastaviti pred Ustavnim sudom dostavljanjem žalbe na odgovor Visokom savetu sudstva i potom zakazivanjem rasprave, kako i predviđaju odredbe člana 100. Zakona o Ustavnom sudu.“ (b) Ustavni sud je morao postupati i tako što bi uključio i razloge ustavnih žalbi i primeniti pravila procedure predviđena za taj pravni lek: „Tačno je da postupak po žalbi sudija, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca na odluku o prestanku funkcije, koji uređuju odredbe članova 99. do 103. Zakona o Ustavnom sudu, jeste postupak instancione kontrole osporene Odluke koji sa prvostepenim postupkom čini jedinstvenu celinu. Međutim, to je takođe i postupak koji u sebi konzumira postupak po ustavnoj žalbi (koja je u ovom slučaju isključena na osnovu člana 148, stav 2. Ustava), što znači da ima i karakter postupka protiv pojedinačnog akta kojim je povređeno ili uskraćeno neko ljudsko pravo, zahvaljujući tome što je u ovom slučaju iscrpljeno jedino, a nije predviđeno neko drugo pravno sredstvo za zaštitu. Činjenica da je ovaj podnosilac žalbe, isto kao i svi ostali žalioци, osporavao Odluku u postupku pred Ustavnim sudom, navodeći okolnosti koje ukazuju na njegovu stručnost, osposobljenost i dostojnost (tačke 28. i 32. žalbe), bila je sasvim dovoljna da Ustavni sud, nakon što je Visoki savet sudstva dostavio odgovor na njegovu žalbu, zakaže raspravu i u javnom i kontradiktornom postupku utvrdi sve relevantne okolnosti njegovog neizbora na stalnu sudijsku funkciju te u 'meritornoj oceni zakonitosti osporene Odluke' zauzme stav o tome da li je Visoki savet sudstva zakonito oborio pretpostavku o stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti ovog, kao i svih ostalih kandidata. Nije,

naravno, zadatak Ustavnog suda da bira sudije, ali svakako jeste da meritorno odluči o tome jesu li okolnosti koje su navedene kao razlog za neizbor zadovoljavajuće protumačene kao zakoniti osnov za prestanak sudijske funkcije na osnovu kriterijuma koji su propisani Odlukom o utvrđivanju kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti za izbor sudija i predsednika sudova. Stoga, zadatak koji je stajao pred Ustavnim sudom nije bio naročito težak, a mogućnost da su tokom postupka izbora na stalnu sudijsku funkciju povređena prava učesnika na konkursu svakako je obavezivala na naročito hitno postupanje i meritorno odlučivanje. Najzad, ako je tačno da Visoki savet sudstva podnosiocu žalbe Zoranu Saveljiću, sa sudijskom karijerom koja je trajala 25 godina, pretpostavku o stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti obara samo tvrdnjom da 'postupanje podnosioca žalbe kao istražnog sudije u četiri predmeta Okružnog suda u Prištini, i to u dva predmeta u toku 2002. godine i dva u toku 2007. godine, ukazuje na razloge za sumnju u stručnost i obučenos kandidata', onda bi, po mom mišljenju, bilo relativno lako da Ustavni sud donese pravu meritornu odluku i ponudi pravnu argumentaciju o tome zbog čega smatra da Visoki savet sudstva mora ponovo odlučiti o prijavi ovog kandidata. Ozbiljnost, temeljitost i potpunost takve argumentacije obavezivala bi Visoki savet sudstva da u postupku ponovnog odlučivanja donese drugačiju, a ne istu odluku kakvu je već doneo. Na ovaj način, taj postupak pravog meritornog odlučivanja odlaže se za neki nepoznati trenutak u budućnosti, a podnosilac žalbe Zoran Saveljić dovodi se u situaciju da, najpre, dobije istu odluku – ovoga puta obrazloženu individualizovanim razlozima za sopstveni prestanak sudijske funkcije – da bi tek potom, ponovo ulažući žalbu Ustavnom sudu (?), sačekao da se o njegovoj žalbi konačno i stvarno meritorno odluči. Smisao postupka po žalbi sudije, po mom dubokom uverenju, nije u tome da se Visoki savet sudstva navede da promeni svoj stav i učini ono što je morao da učini još pre pet meseci, već da se što brže pravično odluči o tome da li je Zoranu Saveljiću – odnosno svakom drugom podnosiocu žalbe – povređeno pravo prilikom

opšteg izbora na stalnu sudijsku funkciju.“ Navedena argumentacija uspešno obara stanovište izneseno u odluci Ustavnog suda o tome da se kontrola po žalbi Ustavnom sudu iscrpljuje u kontroli zakonitosti po ugledu na Upravni sud. Iako član 148. stav 2. Ustava isključuje ustavnu žalbu onda kada je izjavljena žalba sudije Ustavnom sudu, moraju se imati u vidu razlozi iz kojih su oba pravna leka izjavljena. Ako je odlukom VSS, kao pojedinačnim aktom, povređeno kakvo ljudsko pravo (a, sam Ustavni sud izrično kaže da je nezakonitim obrazloženjem uskraćeno pravo na pravično suđenje), onda se odista sve odluke VSS moraju ispitati i sa stanovišta eventualne povrede ljudskih prava neizabranih sudija, jer ovo pitanje i te kako spada u domen *kontrole zakonitosti akta*. (c) Takođe, sudija se založila za to da odluka u slučaju *Saveljić* bude tzv. pilot-odluka: „Najzad, Ustavni sud je propustio da, usvajajući žalbu Zorana Saveljića, donese tzv. pilot odluku (po ugledu na ono što povremeno radi i Evropski sud za ljudska prava kada utvrdi povrede koje imaju sistemski karakter) i na identičan način privremeno reši sve ostale žalbe neizabranih sudija.“ Argumentacija ovog izdvojenog mišljenja uverljiva je, govori sama za sebe i odista je šteta što je Ustavni sud nije prihvatio.

(3) *Sudija Vučić* izdvojila je mišljenje na osnovu stanovišta da je VSS bio nepotpuno, te time i nezakonito sastavljen: „Naime, struktura članova Visokog saveta sudstva sačinjena je tako da odgovara strukturi kriterijuma koji se prilikom izbora moraju primeniti, kao i strukturi svojstava koje predloženi kandidati za sudije i izabrane sudije moraju posedovati. Tako, primera radi, ugledni pravnik predstavnik profesora pravnih fakulteta, svoj udeo u radu Visokog saveta sudstva ostvaruje kroz kompetentnu procenu ispunjenja uslova vezanih za period sticanja pravničkih znanja koji se vrednuje ostvarenom prosečnom ocenom na studijama, dužinom studiranja, naučnim i stručnim radovima pisanim za vreme studiranja i nakon sticanja diplome, poslediplomskog usavršavanja, uspeha ostvarenog prilikom polaganja pravosudnog ispita, ukupnom opredeljenošću za naučne discipline koje predstavljaju posebno polje interesovanja pretendenta na sudijsku funkciju, i drugo. Dakle, upravo je profesija univerzitetskog

profesora pravničke struke trebalo da omogući da u ukupnom rezultatu koji se od Visokog saveta sudstva očekuje, ovaj organ izvrši izbor koji će na pravi način sagledati tako važan domen osposobljenosti za vršenje jedne od najuglednijih profesija u društvu – sudijske profesije. Zajedno sa ostalim članovima Saveta, koji će, saglasno znanjima i iskustvu koje poseduju u vršenju sudijske funkcije ili u advokaturi, profesor pravnog fakulteta trebalo je da doprinese izboru lica koja će svestrano obučena i osposobljena odgovoriti zahtevima koje postavlja sudijski poziv.“ I ovaj stav izdvojenog mišljenja je prihvatljiv, dobro obrazložen i, najzad, potvrđen Izveštajem Evropske komisije.

Predlogom da se odluka u slučaju *Saveljić* tretira kao pilot-odlučka i da se odluči punom jurisdikcijom zajedno o žalbama Ustavnom sudu i suštinski i o ustavnim žalbama, sudija Draškić je nacrtala put kojim je Ustavni sud mogao ići. Tada se ne bi postavljalo ni pitanje sasvim sporne ustavnosti Zakona o izmenama i dopunama Zakona o sudijama i drugih zakona donesenih krajem 2010. godine po hitnom postupku. *Izveštaj EK mogao je biti smatran jednom novom bitnom pravno-političkom činjenicom, koja je mogla dati impulsa Ustavnom sudu da hitno odluči u bilo kom predmetu neizabranih sudija i uspostavi pilot-primer.* Takvu priliku jedan odgovoran ustavni sud ne propušta olako. Ustavni sud Srbije je, uz čase izuzetke, postao jedan od (nevoljnih) aktera neuspele pravosudne reforme. Pravničkoj javnosti ostalo je da iščekuje mučno i trajno *preispitivanje* svega i svačega, na osnovu zakona sasvim sumnjive ustavnosti.

### 3.2. Stavovi Evropske komisije

U Izveštaju o napretku Srbije iz 2010. godine, Evropska komisija je iznela sledeće ocene u pogledu pravosuđa:

„Postupak reizbora svih sudija i tužilaca sproveden je pod rukovodstvom Ministarstva pravde u drugoj polovini 2009. godine, a deluje od januara 2010. godine. Ukupan broj sudija i tužilaca smanjen je za 20–25%. Više od 800 sudija nije reizabrano, u odnosu na

raniji broj sudija i sudija za prekršaje, kojih je bilo oko 3.000. Novi sistem sudske mreže primenjuje se od januara 2010. godine. Ranijih 138 opštinskih sudova reorganizovano je u 34 osnovna suda. Pored toga postoji 26 viših sudova, 4 apelaciona suda i Vrhovni kasacioni sud. U skladu sa tim, promenjena je i organizacija tužilaštava. Oni su podeljeni na osnovne, više i apelacione tužioce. Postoje posebna odeljenja za ratne zločine i organizovani kriminal. Novi Upravni sud otpočeo je sa radom u januaru 2010. godine. U julu 2010. godine upotpunjen je sastav Ustavnog suda.

Međutim, najvažniji aspekti skorašnje reforme predstavljaju predmet posebne zabrinutosti. Proces reizbora sudija i tužilaca bio je sproveden na netransparentan način rizikujući time princip nezavisnosti pravosuđa. Tela odgovorna za ovu proceduru jesu Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca, koji su radili u privremenom sastavu zanemarujući adekvatno predstavljanje profesije i stvarajući visok rizik za politički uticaj. Pored toga ni za jedno od ovih tela nisu bili imenovani svi članovi. Objektivni kriterijumi za reizbor koji su bili razrađeni u saradnji sa Venecijanskom komisijom Saveta Evrope, nisu bili primenjeni. Sudije i tužioci nisu imali mogućnost da se izjasne za vreme postupka niti su im dostavljena adekvatna obrazloženja odluka. Kandidati za prvi izbor (876 sudija i 88 zamenika tužilaca) bili su izabrani bez obavljenog razgovora ili bez primene profesionalnih karijernih kriterijuma. Ukupan broj sudija i tužilaca nije bio izračunat na pouzdan način i bio je manjan nekoliko puta posle obavljenog reizbora. Pravo na pravni lek neizabranih sudija ograničeno je na rekurs Ustavnom sudu, koji nije ovlašćen da meritorno odlučuje tako što bi izmenio (prvobitnu) odluku. Samo jedan slučaj među više od 1.500 rekursa bio je razmotren. U ovom slučaju, Ustavni sud je ukinuo prvobitnu odluku zbog proceduralnih razloga. Još uvek ni Visoki savet sudstva ni Državno veće tužilaca nisu izabrani u stalnom sastavu. Novi predsednici sudova nisu imenovani. Rokovi za ova imenovanja istekli su u julu i martu 2010. godine. Novi Zakonik o krivičnom postupku, novi Zakon o parničnom postupku i novi Zakon

o izvršenju, kao i Zakon o javnom beležništvu, čije je donošenje planirano, još nisu doneseni. Veliko opterećenje tekućim sudskim postupcima ostaje i dalje predmet zabrinutosti, naročito zato što je skorašnja reforma imala negativan uticaj na ukupnu efikasnost pravosudnog sistema. Smanjenje broja sudija i tužilaca nije bilo zasnovano na ispravnoj proceni potreba. Po novom sudskom sistemu, sudovi koji su ukinuti nastavljaju da rade kao sudske jedinice u kojima se održavaju ročišta i pretresi. To znači da sudije i sudsko osoblje moraju da putuju između sudova i sudskih jedinica, što zahteva značajna sredstva i prouzrokuje brigu o bezbednosti. Nije uspostavljen jedinstveni sistem organizacije rada sedišta sudova i sudskih jedinica. Registar pravnih stvari i IT sistem za povezivanje svih sudova i sudskih jedinica koji bi omogućavao pristup spisima nije u potpunoj upotrebi. Ustavni sud ima 7.000 predmeta u radu, uključujući i rekurse sudija i tužilaca koji nisu reizabrani. Uspostavljanje Pravosudne akademije je tek u početnoj fazi i stručna obuka još nije započela. Napredak u domaćim predmetima ratnih zločina je i dalje spor. Sada ima 20 krivičnih postupaka u toku, a u toku su istrage protiv 103 lica. *U načelu*, pravosudni sistem Srbije samo je delimično ispunio svoje prioritete. Postoji ozbiljna zabrinutost o načinu na koji je sprovedena skorašnja reforma, posebno povodom reizbora sudija i tužilaca.<sup>120</sup>

### 3.3. Sudska mreža i broj sudija

Svuda najveći deo tereta suđenja nose prvostepeni sudovi opšte nadležnosti. U Srbiji su to ranije bili opštinski, a danas su osnovni sudovi. Niko od aktera reforme pravosuđa nije objasnio kako je došlo do toga da se broj od 138 opštinskih sudova smanji na 34 danas postojeća osnovna suda. Na koji način je proračun

---

120 European Commission, Brussels, 9 November 2010, SEC(2010) 1330, Serbia 2010 Progress Report, str. 49.

o potrebnom broju sudova izvršen, da li su uzimani u obzir inače uobičajeni parametri: broj stanovnika, gustina naseljenosti, tendencija povećanja (ili smanjenja) broja sudskih postupaka, struktura sudskih pravnih stvari (parničnih, krivičnih, ostalih)? Kako i zašto se došlo do zaključka da se ukupni troškovi sudskih procedura smanjuju ako se van sedišta suda organizuju sudske jedinice povezane sa putovanjem građana (stranaka u sudskim postupcima), sudija, javnih tužilaca, prevoza predmeta i drugih troškova? Da li je iko od aktera reforme sebi postavio pitanje kakav će uticaj imati smanjenje broja prvostepenih sudova na jedno od osnovnih prava građanina – prava na pristup sudu? Ima dovoljno osnova za tvrdnju da je proračun broja sudova vršen *neznačajki i odoka* i da nijedan od parametara koji su pomenuti nije bio predmet ozbiljnog promišljanja aktera pravosudne reforme, kao i da niko od ovih aktera *nimalo nije vodio računa o pravu građanina na pristup sudu*. Za razliku od indiferentnog držanja pravosudnih reformatora u Srbiji, Evropska komisija u svom (prethodno citiranom) Izveštaju, iznosi sledeća opažanja: „Po novom sudskom sistemu, sudovi koji su ukinuti nastavljaju da rade kao sudske jedinice u kojima se održavaju ročišta i pretresi. To znači da sudije i sudsko osoblje moraju da putuju između sudova i sudskih jedinica, što zahteva značajna sredstva i prouzrokuje brigu o bezbednosti. Nije uspostavljen jedinstveni sistem organizacije rada sedišta sudova i sudskih jedinica. Registar pravnih stvari i IT sistem za povezivanje svih sudova i sudskih jedinica koji bi omogućavao pristup spisima nije u potpunosti upotrebi.“

Povodom broja sudija za koji je ocenjeno da je potreban pravosuđu Srbije, isto onako kako je određivan broj sudova, njihova nadležnost i struktura, bio je određen i broj sudija – proizvoljno. Suprotno stavu domaćih „reformista“, Evropska komisija o ovom pitanju primećuje: „Ukupan broj sudija i tužilaca nije bio izračunat na pouzdan način i bio je manjan nekoliko puta posle obavljenog reizbora... Smanjenje broja sudija i tužilaca nije bilo zasnovano na ispravnoj proceni potreba.“



### 3.4. Sastav i način rada prvog saziva VSS prilikom izbora i reizbora sudija

*Nepotpunost i neadekvatnost sastava.* U vreme opšteg izbora i reizbora sudija, na dan objavljivanja odluke 16. decembra 2009. godine, Visoki savet sudstva je bio nepotpun, jer dok posao reizbora nije bio okončan, Narodna skupština nije izabrala člana Saveta iz reda profesora pravnih fakulteta u Srbiji. U okviru Advokatske komore Srbije nastao je spor o tome da li je član Saveta – advokat bio izabran od reprezentativnog tela – koje je skupština advokatske komore. Aktuelnog člana izabrao je, umesto toga, upravni odbor te komore.

Članovi privremenog saziva Visokog saveta sudstva, koji su izvršili reizbor sudija jesu: Nata Mesarović, po položaju, predsednica Vrhovnog kasacionog suda i predsednica saveta, Snežana Malović, po položaju, ministarka pravde u Vladi Republike Srbije, Boško Ristić, po položaju, predsednik Odbora za pravosuđe Narodne skupštine, Jelena Borovac, izborni član, sudija Vrhovnog suda Srbije, Mladen Nikolić, izborni član, sudija Trgovinskog suda u Beogradu, Vučko Mirčić, izborni član, sudija Okružnog suda u Beogradu, Đurđina Bjelobaba, izborni član, sudija Okružnog suda u Novom Sadu, Biljana Tošović, izborni član, sudija Opštinskog suda u Kruševcu i Dejan Ćirić, izborni član, advokat iz Niša.

Nepotpunost Visokog saveta nije bio jedini problem prvog (privremenog) saziva ovog tela. Od šest izabranih sudija – njegovih članova – zbog postupanja dvoje sudija, kako je već rečeno, Srbija je bila osuđena na naknadu štete zbog povrede Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda. U jednom slučaju zato što je ES utvrdio da je jedan član sudija (član VSS) neopravdano dugo vodio postupak izvršenja parnične presude, a u drugom slučaju, zato što je sudija (član VSS) – u jednoj odluci povredio prezumpciju nevinosti okrivljenog. Pitanje je za svakog ko se odluči na reformu pravosuđa ovde: zar se odista u Srbiji nije moglo naći šest sudija zbog čijeg rada Srbija nije bila osuđena pred Evropskim sudom za ljudska prava?

*Nepristrasnost i zabrana sukoba interesa.* Pored nepotpunosti i moguće nedostojnosti da se sudeluje u radu VSS, ne može se tvrditi da je ovo telo poštovalo principe nepristrasnosti i zabrane sukoba interesa. Predsednica VSS učestvovala je u unapređenju svog sina na položaj sudije višeg suda, jedan član VSS u izboru svoje supruge za sudiju, jedan član VSS u izboru lica sa kojim je u srodstvu za sudiju, a ima indicija da je jedan član Saveta, po profesiji advokat, sudelovao u izboru dotadašnjeg kolege iz iste kancelarije za sudiju.

Ukratko, koristeći se terminologijom Evropske komisije iz pomenutog izveštaja: reizbor su sproveda tela (VSS i Državno veće tužilaca) u nezakonitom sastavu. Arg.: (i) njihov sastav je bio privremen, a ne stalan; (ii) sastav oba tela je bio nepotpun; (iii) u njima nisu bili na adekvatan način zastupljeni predstavnici profesije, tj. sudije i tužioci. Nažalost, jedan dvosmislen stav o ovome je iskazao i Ustavni sud Srbije u svojoj odluci broj 102/2010 od 28. maja 2010. godine:<sup>121</sup> „Ustavni sud je međutim ocenio da se zbog nepotpunog sastava Saveta ne dovodi u pitanje zakonitost njegovog rada i da je on mogao da odlučuje u nepotpunom sastavu, što se, međutim, ne može pravno prihvatiti.“ Izostalo je obrazloženje Ustavnog suda o *pravnoj neprihvatljivosti* ovog stava.

*Kako je Visoki savet sudstva primenio kriterijume i merila o savesnosti, osposobljenosti i dostojnosti sudija?* Najpre, sporno je to da li je Savet primenjivao samo propisane kriterijume ili i neke *nepisane*. Društvo sudija Srbije je tvrdilo i na pojedinim primerima dokazalo da je među neobjavljenim uslovima za postavljenje sudija bio i taj da supružnik/supružnica kandidata ne sme biti advokat. Doista, u vremenu čestih sukoba interesa i slabo prikrivene korupcije, ovaj uslov ne zvuči nerazumno. Ali, u njegovoj primeni postoje bar dva problema: (i) uslov nije unapred saopšten, nego je *saznat* tek pošto je konkurs okončan, pa su pravila igre promenjena kad je igra već započeta, a da je tako nešto nedopustivo – opšte je mesto;

---

121 Odluka je objavljena u „Službenom glasniku RS“, broj 41/10 od 15. juna 2010. godine.

(ii) ako je prihvatljivo i opravdano uskratiti sudijski položaj u Srbiji onome kome je suprug/supruga advokat, isto tako, ako ne i više to je opravdano, ako između sudija samih postoji odnos roditeljstva, ili ako su sudije u braku. Drukčije rečeno: ako nastojimo da izbegnemo sukob interesa, izbegnimo ga uvek.

Kako je Visoki savet sudstva ocenjavao stručnost, osposobljenost i dostojnost sudija, već je opisano.<sup>122</sup> O tome je imao prilike da se izjasni i Ustavni sud koji je po žalbi neizabranog sudije ukinuo odluku zbog toga što nije bila obrazložena. Međutim, nije uvažio razloge žalbe koji se tiču ocene sudijine stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti, uz jedno izdvojeno mišljenje.<sup>123</sup> Primer iz izdvojenog mišljenja sudije Draškić na odluku Ustavnog suda Srbije broj 102/2010 od 28. maja 2010. godine, koja je objavljena u „Službenom glasniku RS“, broj 41/10 od 15. juna 2010. godine: „Najzad, ako je tačno da Visoki savet sudstva podnosiocu žalbe Z. S., sa sudijskom karijerom koja je trajala 25 godina, pretpostavku o stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti obara samo tvrdnjom da 'postupanje podnosioca žalbe kao istražnog sudije u četiri predmeta Okružnog suda u Prištini, i to u dva predmeta u toku 2002. godine i dva u toku 2007. godine, ukazuje na razloge za sumnju u stručnost i obučenost kandidata', onda bi, po mom mišljenju, bilo relativno lako da Ustavni sud donese pravu meritornu odluku i ponudi pravnu argumentaciju o tome zbog čega smatra da Visoki savet sudstva mora ponovo odlučiti o prijavi ovog kandidata.“

Rezultati navodne primene *kriterijuma i merila o stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti*, doveli su do sledećih rezultata: izabran je jedan umrli sudija; dvoje sudija se našlo na po dva sudijska mesta u različitim sudovima; jedna osoba istovremeno je izabrana i za sudiju i za zamenika tužioca; u odnosu na bar tri člana Visokog saveta

---

122 Videti pod 2.4.

123 Odluka Ustavnog suda Srbije broj 102/2010 od 28. maja 2010, koja je objavljena u „Službenom glasniku RS“, broj 41/10 od 15. juna 2010.

postoje sukobi interesa.<sup>124</sup> Na listi reizabranih nalaze se imena sudija koje su dokazano sudelovale u postupcima: koji su se završili onim što se u žargonu naziva *izborna krađa*; *neosnovanog pritvaranja političkih protivnika*, u najvećoj meri režima S. Miloševića, ali i kasnijih vlada; u kojima su ponovno izabrane sudije *izbegavale donošenje odluka ili pod neobičnim okolnostima oslobađali okrivljene* u krivičnim stvarima protiv pripadnika bezbednosnih službi (*Ibarska magistrala*, sklanjanje dosijea službe državne bezbednosti); koji su *primenjivali vanpravne kriterijume, a najčešće političke*, pogodujući tako određenim i jasno prepoznatljivim političkim strankama, ili sa sporovima otpuštenih profesora Univerziteta u Beogradu (od kojih je samo jedan rešen pre smene autoritarne vlasti, a svi ostali tek posle toga). *Navedeni nedostaci zahvataju oko jednu četvrtinu sudija Vrhovnog kasacionog suda i Apelacionog suda u Beogradu – a to su bila jedina dva uzorka na kojima sam primenila ovaj test.*<sup>125</sup>

*Takođe, gotovo je zanemareno pitanje etničkog sastava sudijskog kora u najvišim sudskim instancama. Uz ogradu što iz pukih imena i prezimena, kao i geografskog rasporeda sudova, izvodim zaključak, treba konstatovati: (a) na listi reizabranih sudija Vrhovnog kasacionog suda, koji vrši sudsku vlast na području cele Srbije nema nijednog imena koje bi zvučalo drukčije do srpski; (b) na listi sudija Apelacionog suda u Beogradu postoji samo jedno ime koje ne zvuči srpski; (c) na listi sudija Apelacionog suda u Kragujevcu nema nijednog imena koje ne zvuči srpski; (d) na listi Apelacionog suda u Nišu nema nijednog imena koje ne zvuči srpski; (e) na listi Apelacionog suda u Novom Sadu, koji je nadležan za područje*

---

124 Predsednica VSS u Narodnoj skupštini dala je, s obzirom na to da je pravnik, neprihvatljiva objašnjenja ovih činova: izjavila je da ima dosta primera da se deca sudija biraju za sudije. Teško je poverovati da pravnik, a naročito sudija ne uvida razliku između situacije kada srodnika nekog sudije bira Narodna skupština i situacije kada tog srodnika bira telo (Visoki savet) kojim srodnik predsedava ili je njegov član.

125 V. Rakić-Vodinić, „Novo sudstvo u najnovijoj Srbiji“, internet portal pes-canik.net, 18. 12. 2009.

područje Vojvodine, postoje samo dva, a možda i tri imena koja ne zvuče srpski; (f) na listi Upravnog suda, koji vrši vlast na području cele Srbije postoji samo jedno ime koje može zvučati nesrpski; (f) na listi Privrednog apelacionog suda, za područje cele Srbije, postoji samo jedno ime koje ne bi moralo biti srpsko. A Srbija je ipak država srpskog naroda i *svih građana* koji u njoj žive (član 1. Ustava Srbije). Kako se *silazi* prema nižim sudskim instancama, broj sudija koje su, makar po imenima, pripadnici manjina, povećava se.

### 3.5. Primena procesnih načela

Koja procesna načela je primenjivao Visoki savet sudstva? Bilo je već reči o kršenju načela nepristrasnosti i prava kandidata za sudiju na pravično odlučivanje. Pored povrede ovih načela, povređeni su i principi kontradiktornosti (*audiatur et altera pars*), javnosti, kao i jedan poseban vid prava na pravično odlučivanje – a radi se o izostajanju individualizovanog obrazloženja odluka o reizboru odnosno nereizboru sudija.

*Kontradiktornost.* Nijedan sudija nije bio pozvan na sednicu VSS na kojoj se odlučivalo o njegovom/njenom reizboru, niti o predlogu za prvi izbor, uprkos članu 32. Ustava/2006 i članu 6. Evropske konvencije.

*Javnost.* Rad Visokog saveta sudstva po Ustavu i Zakonu o Visokom savetu sudstva mora biti javan.<sup>126</sup> Zadatak ovog tela bio je da, primenom kriterijuma koji se kratko mogu opisati kao stručnost, osposobljenost i dostojnost, utvrde koje sudije su najbolje među prijavljenim kandidatima, u javnom postupku u kojem bi kandidatima bila pružena mogućnost da se izjasne o spornim pitanjima ispunjenja kriterijuma i da taj posao okončaju tako što će svakom kandidatu, bio on izabran ili ne, dostaviti obrazloženu odluku. Umesto svega ovoga nije teško dokazati da je rad saveta bio *tajan*, da se nije

---

126 Up. član 51. Ustava iz 2006. godine.

vodila debata o ispunjenju kriterijuma za svakog kandidata ponaosob, već su se iznosili spiskovi kandidata za koje se iz zapisnika sa sednica Visokog saveta sudstva ne može zaključiti odakle potiču i da je za sve sudije koje nisu izabrane dato istovetno obrazloženje koje ne sadrži nikakve razloge, a naročito ne konkretne zbog kojih kandidati nisu izabrani. Uprkos izričnoj zakonskoj odredbi, rad prvog saziva VSS proglašen je tajnom. Tek na osnovu rešenja Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti VSS je Društvu sudija Srbije dostavio odluku kojom se rad VSS proglašava tajnim.<sup>127</sup> Istu ocenu o tajnosti dala je i Evropska komisija: „Proces reizbora sudija i tužilaca bio je sproveden na netransparentan način rizikujući time princip nezavisnosti pravosuđa. Tela odgovorna za ovu proceduru jesu Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca, koji su radili u privremenom sastavu zaneamarujući adekvatno predstavljanje profesije i stvarajući visok rizik za politički uticaj.“

*Nepravilnost.* Uprkos izričnoj odredbi<sup>128</sup> da svaka odluka o izboru sudije na stalnu funkciju mora biti obrazložena, Savet prvog saziva to nije učinio. Isto tako, izostalo je individualno obrazloženje odluka kojima je ranije, od Skupštine izabranim sudijama, prestala funkcija, tj. ni te odluke nisu obrazložene. Umesto obrazloženja, Visoki savet sudstva je sačinio spisak sudija koje nisu izabrane,

---

127 Akt o proglašenju tajnosti nosi oznaku *Visoki savet sudstva broj 021-02-17/2009-01 od 28. oktobra 2009*, a potpisan je od Nate Mesarović, predsednice Visokog saveta sudstva, i overen pečatom. Ne samo da su tok rasprave i odluke zahvaćeni tajnošću, već su svi članovi VSS, kao i administrativno osoblje, obavezani da svojim potpisom potvrde dužnost čuvanja tajne. Akt je dostupan na internet-stranici Društva sudija Srbije <http://www.sudije.rs>, 1. 9. 2012. Nadležni organ – Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti protumačio je Zakon onako kako glasi: rad VSS je javan, i naložio je Savetu da obelodani svoju odluku o proglašenju tajnim onoga što je moralo biti javno. Isto to Poverenik je učinio i povodom uskraćivanja zapisnika o toku rasprave i o odlučivanju VSS – naložio je da se dostave Društvu sudija. (Nisu dostavljeni svi, a oni koji su dostavljeni, objavljeni su na sajtu Društva sudija Srbije.)

128 Član 52. stav 4. Zakona o sudijama.

nabrojao zakonske uslove za izbor sudije, bez individualizovanog obrazloženja razloga za svakog sudiju ponaosob. O izostajanju individualnog obrazloženja Ustavni sud Srbije je, na sednici od 25. marta 2010. godine, zauzeo sledeći stav:

„Sudijama koje Odlukom Visokog saveta sudstva o izboru sudija na stalnu sudijsku funkciju u sudovima opšte i posebne nadležnosti<sup>129</sup> nisu izabrane na stalnu sudijsku funkciju, a što za pravnu posledicu ima prestanak sudijske dužnosti koju su do tada obavljale, sudijska dužnost prestaje danom stupanja na dužnost novoizabranih sudija (član 101. stav 1. Zakona o sudijama), na osnovu pojedinačne, obrazložene odluke Visokog saveta sudstva koja, između ostalog, mora da sadrži individualizovane razloge zbog kojih određeno lice nije izabrano, a koji se temelje na uslovima za izbor sudija, propisanim odredbama člana 45. Zakona o sudijama i bliže uređenim Odlukom Visokog saveta sudstva o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti za izbor sudija i predsednika sudova („Službeni glasnik RS“, broj 49/09).<sup>130</sup>

Na osnovu prethodno citirane prakse Evropskog suda za ljudska prava, Visoki savet sudstva je morao imati položaj nezavisnog i nepristrasnog tribunala zato što je zamišljen i zakonom i Ustavom ustanovljen kao nezavisno telo i zato što u njegovom sastavu većinu čine profesionalne sudije. A kad je u pitanju takvo telo, Visoki savet mora da odlučuje na osnovu javne i usmene rasprave, dajući mogućnost licu o čijem pravu odlučuje da u postupku sudeluje. Na to telo imaju se primeniti sva pravila o izuzeću koja inače važe u sudskom postupku. Da li je Visoki savet sudstva bio svestan svog položaja i da li je razumevao da svoje odluke mora pismeno izraditi, individualno obrazložiti za svakog sudiju ponaosob i pojedinačno dostaviti – ne samo sudijama koje nisu izabrane (ali naročito njima, radi poštovanja ustavnog prava na pravni lek) nego i

---

129 „Službeni glasnik RS“, broj 106/09.

130 Stav je objavljen na sajtu Ustavnog suda Srbije, <http://www.ustavni.sud.rs>, 1. 9. 2012.

ostalim, izabranim sudijama? Šta su o tome imali da kažu članovi Saveta? Nažalost, slali su protivrečne poruke: da će sve neizabrane sudije dobiti posebno obrazložena rešenja, odnosno da neće, ali će biti pozvani na usmeni razgovor. Ustavni sud Srbije, u svojoj već citiranoj odluci o pitanju pravičnog odlučivanja pred Visokim savetom sudstva, piše: „Stoga su podnosiocu žalbe u sprovedenom postupku izbora morale biti obezbeđene sve procesne garancije obuhvaćene pravom na pravično suđenje, između ostalog, i da o prestanku njegove sudijske dužnosti bude doneta pojedinačna, obrazložena odluka Visokog saveta sudstva koja treba da sadrži individualizovane razloge zbog kojih nije izabran, a koji se temelje na uslovima za izbor sudija propisanim odredbama člana 45. Zakona o sudijama i bliže uređenim Odlukom o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti za izbor sudija i predsednika sudova, kao i na podacima i mišljenjima pribavljenim u skladu sa ovom odlukom.“ Slično stanovište je zauzeto i u Izveštaju Evropske komisije: „Objektivni kriterijumi za reizbor koji su bili razrađeni u saradnji sa Venecijanskom komisijom Saveta Evrope, nisu bili primenjeni. Sudije i tužioci nisu imali mogućnost da se izjasne za vreme postupka niti su im dostavljena adekvatna obrazloženja odluka. Kandidati za prvi izbor (876 sudija i 88 zamenika tužilaca) bili su izabrani bez obavljenog razgovora ili bez primene profesionalnih karijernih kriterijuma.“



## 4. PROMENA NORMATIVNOG OSNOVA: ZAKON O IZMENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O SUDIJAMA

### 4.1. Naknadni pokušaji „otklanjanja nedostataka“

#### 4.1.1. *Preispitivanje u VSS umesto žalbi Ustavnom sudu*

Posle objavljivanja Izveštaja Evropske komisije, kao i odgovora na Upitnik u procesu sticanja kandidature za EU, vlastima je postalo jasno da se moraju preduzeti mere za popravlanje štete. Koji je bio cilj tih pokušaja? „Ipak, okosnicu odgovora čini otkrivanje ciljeva (ne reforme, nego ovih postreformskih mera). Cilj planiranih koraka, kaže Vlada, između ostalog je i otklanjanje svake sumnje u postupanje VSS i DVT u procesu opšteg izbora! Nije cilj, dakle, da se isprave greške, već da se opravdaju njihovi počinioci. U 'preispitivanje' se polazi sa tezom da je sumnja bila neosnovana i da je po svaku cenu treba otkloniti. Sa mogućnošću da 'preispitivanje' pokaže da je sumnja bila opravdana kao da se ne računa. Kome je poveren taj pionirski zadatak? Stalnom sastavu organa na čijem čelu će ostati i u čijem sastavu se neće izmeniti upravo oni koji su za njihov dosadašnji rad bili najodgovorniji.“<sup>131</sup>

Tragajući za metodama kojima bi ispravile rezultate sopstvenog „reformskog“ neuspeha, ključni akteri reforme – Ministarstvo pravde i VSS – pozivali su se na pomoć Evropske komisije, koju će zatražiti kao budući *modus operandi*. Obećali su i brže postupanje: predsednica VSS se javno obavezala da će predsednici sudova, kao i stalni saziv VSS biti izabrani do „sredine decembra“ (2011.

---

131 Up. S. Beljanski na internet-portalu [www.pescanik.net](http://www.pescanik.net), od 3. 2. 2011.

godine).<sup>132</sup> Obećanje nije održano – predsednici sudova do zaključenja ovog teksta nisu izabrani: izuzev predsednice Vrhovnog kasacionog suda, svi ostali sudovi u Srbiji imaju *vršioce funkcije* predsednika suda. Stalni saziv VSS je izabran posle proteka obećanog roka. Da bi se ubrzao proces odlučivanja o pravnim lekovima neizabраниh sudija, donesen je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o sudijama.<sup>133</sup> Njegovim donošenjem postalo je izvesno da je izabran *modus operandi* partijske države. Zakonodavac ima da reši sve. On će obustaviti postupke pred Ustavnim sudom, on će uvesti novi pravni lek i novu nadležnost za odlučivanje o njemu, on će obezbediti retroaktivno dejstvo ne samo zakona nego i jednog podzakonskog akta (čija je sadržina bila nepoznata u vreme izglasavanja Zakona o izmenama i dopunama Zakona o sudijama). Model koji je autoritarni režim Slobodana Miloševića postavio donošenjem zakonodavnog akta kojim je nastojao da prikrije masivno krivotvorenje rezultata izbora 1996. godine (poznatog kao *lex specialis*), primenjen je i ovde.

(a) *Bitna sadržina ovog Zakona* obuhvaćena je čl. 5. i 6, premda i u nekim drugim ima novina koje su značajne za interpretaciju ove dve osnovne odredbe. Ove odredbe glase:

### „Član 5.

Stalni sastav Visokog saveta sudstva preispitaće odluke prvog sastava Visokog saveta sudstva o prestanku sudijske dužnosti sudija iz člana 101. stav 1. Zakona o sudijama („Službeni glasnik RS“, br. 116/08, 58/09 – odluka US i 104/09), u skladu sa kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti, koje će doneti stalni sastav Visokog saveta sudstva.

Postupci po žalbama, odnosno po ustavnim žalbama koje su sudije iz stava 1. ovog člana podnele Ustavnom sudu, okončavaju

132 *Politika*, 14. novembra 2010.

133 Zakon je objavljen u „Službenom glasniku RS“, broj 101/10.

se stupanjem na snagu ovog zakona i predmeti se ustupaju Visokom savetu sudstva.

Žalbe, odnosno ustavne žalbe iz stava 2. ovog člana smatraće se prigovorom na odluku Visokog saveta sudstva.

Sudije iz stava 1. ovog člana koje nisu podnele žalbu, odnosno ustavnu žalbu Ustavnom sudu, mogu izjaviti prigovor na odluku iz stava 1. ovog člana u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona. O ovom prigovoru odlučuje stalni sastav Visokog saveta sudstva.

U postupku po prigovoru iz stavova 3. i 4. ovog člana, sudija iz stava 1. ovog člana ima pravo da se upozna sa predmetom, pratećom dokumentacijom i tokom postupka, kao i da usmeno pred stalnim sastavom Visokog saveta sudstva izloži svoje navode. Odluka stalnog sastava Visokog saveta sudstva doneta po prigovoru mora biti obrazložena, u skladu sa članom 17. stav 2. Zakona o Visokom savetu sudstva.

Protiv odluke stalnog sastava Visokog saveta sudstva donete po prigovoru iz stavova 3. i 4. ovog člana, kojom se potvrđuje odluka prvog sastava Visokog saveta sudstva o prestanku sudijske dužnosti, sudija iz stava 1. ovog člana može izjaviti žalbu Ustavnom sudu, u roku od 30 dana od dana dostavljanja odluke.

## Član 6.

Stalni sastav Visokog saveta sudstva preispitaće odluke prvog sastava Visokog saveta sudstva o izboru na stalnu sudijsku funkciju, odnosno odluke o predlogu za izbor sudija koji se prvi put biraju, radi utvrđivanja postojanja razloga koji ukazuju na sumnju u stručnost, osposobljenost i dostojnost pojedinog sudije, odnosno postojanja razloga koji ukazuju na povredu postupka u donošenju odluke o izboru ili predlogu za izbor pojedinog sudije.

Odluka stalnog sastava Visokog saveta sudstva kojom se utvrđuje postojanje razloga iz stava 1. ovog člana, predstavlja poseban osnov za pokretanje postupka za razrešenje.

Postupak za razrešenje iz stava 2. ovog člana, stalni sastav Visokog saveta sudstva pokreće po službenoj dužnosti.

Prvo vrednovanje rada sudija koje su prvi put izabrane na sudjsku funkciju izvršiće stalni sastav Visokog saveta sudstva.“

Osnovna odredba o *retroaktivnosti* Zakona, sadržana je u članu 5. st. 2. i 3. *ex lege*, svi postupci po žalbama sudija Ustavnom sudu, kao i po ustavnim žalbama, okončavaju se i predmeti se ustupaju VSS, a navedene žalbe se smatraju prigovorima. Predlagač (Vlada, a Zakon je pripremljen u Ministarstvu pravde) nije krio retroaktivnost. U obrazloženju Predloga ovog zakona (str. 4) iniciran je postupak utvrđivanja opšteg interesa, koji izuzetno, na osnovu člana 197. Ustava Srbije, omogućava retroaktivnost. Član 197. Ustava iz 2006. godine glasi:

„Zakoni i svi drugi opšti akti ne mogu imati povratno dejstvo.

Izuzetno, samo pojedine odredbe zakona mogu imati povratno dejstvo, ako to nalaže opšti interes utvrđen pri donošenju zakona.

Odredba krivičnog zakona može imati povratno dejstvo samo ako je blaža za učinioca krivičnog dela.“

*Ex lege*, svi postupci po žalbama sudija Ustavnom sudu, kao i po ustavnim žalbama,<sup>134</sup> okončavaju se i predmeti se ustupaju VSS, a navedene žalbe se smatraju prigovorima. Valja podvući da samo odredbe *zakona*, a ne i drugih akata, mogu izuzetno imati retroaktivno dejstvo. Samo se po sebi razume da te odredbe moraju biti

---

134 Valja obratiti pažnju na razliku između *žalbe Ustavnom sudu* i *ustavne žalbe*. Pravo sudije da izjavi *žalbu Ustavnom sudu* uređeno je u član 67. Zakona o sudijama. Postupak po ovoj žalbi uređen je u čl. 99–103. Zakona o Ustavnom sudu („Službeni glasnik RS“, broj 109/07). Razlozi za podnošenje žalbe Ustavnom sudu nisu precizirani u Zakonu o Ustavnom sudu, tako da nije izvesno koji procesni zakon valja primeniti radi popunjavanja ove pravne praznine. *Ustavna žalba* je pravno sredstvo, na čije podnošenje su ovlašćeni pojedinci ili pravna lica, kojima je pojedinačnim aktom ili radnjom povređeno neko od ljudskih prava zajemčenih Ustavom Srbije kao međunarodni sporazumima koji predstavljaju izvore prava. Postupak povodom ustavne žalbe uređen je u član 82–92. Zakona o ustavnom sudu. Kao i svaki drugi građanin, sudija je, takođe, ovlašćen na podnošenje ustavne žalbe.

*poznate* donosiocu retroaktivnog zakona. Međutim, problem je i u tome što se, posredstvom retroaktivnosti *zakonskih odredaba* sadržanih u čl. 5. i 6. ovog zakona, omogućava retroaktivnost podzakonskog akta, čija sadržina nije bila poznata poslanicima u vreme donošenja zakona. Naime, u članu 5. stav 1. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o sudijama predviđeno je da će stalni sastav VSS preispitati odluke o reizboru sudija *u skladu sa kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti, koje će doneti stalni sastav Visokog saveta sudstva*. A, ove kriterijume stalni sastav trebalo je da donese u roku od 15 dana od izbora članova iz reda sudija.<sup>135</sup> Tako da će, na osnovu ovog zakona, Srbija imati sudije izabrane po jednim kriterijumima i merilima 2009. godine, a druge, u skladu sa kriterijumima i merilima koji će biti doneseni 2011. godine. Pa će, potom, Srbija imati sudije čije se žalbe pretvaraju u prigovore koji su zasnovani na kriterijumima i merilima iz 2009. godine, a ti (novi-stari prigovori-žalbe) biće prosuđivani po nekim drugim kriterijumima i merilima koji su, u vreme donošenja Zakona, bili nepoznati. Ovako uređena retroaktivnost je *neustavna*. Izuzetno, dopuštena retroaktivnost mora ispunjavati određene uslove: (i) Ona mora biti *opravdana*, tj. opšti društveni interes za retroaktivno dejstvo mora biti pretežniji od razloga pravne sigurnosti, zbog kojih je retroaktivnost u načelu zabranjena<sup>136</sup> (o sadržini i načinu utvrđenja opšteg interesa za retroaktivnost, u ovoj prilici, povodom ovog zakona, neće biti reči). (ii) Čak i ako se stane na stanovište da je retroaktivnost opravdana, ona se može odnositi samo na dejstvo pojedinih odredaba *zakona*; u ovom slučaju, međutim, retroaktivno deluju ne samo čl. 5. i 6. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o sudijama, već i jedan podzakonski akt za čije

---

135 Član 7.

136 „Pri odmeravanju moralo bi se naročito uzeti u obzir da li povratna snaga: narušava pravnu sigurnost, nanosi štetu adresatu, dira u ustavna prava, narušava jednakost pred zakonom, uklanja rešenje koje je protivno pravu i moralu“, V. R. Vodinić, „Intertemporalno građansko pravo – o povratnom dejstvu građanskopravnih normi“, *Analisi Pravnog fakulteta u Beogradu*, 1–3/1991, str. 72.

je donošenje nadležan VSS – kriterijumi i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti sudija, koji je osnovni supstancijalni izvor prava u datom domenu. Kao što je već podvučeno, ovi kriterijumi su bili nepoznati u vreme donošenja Zakona, što jasno proizlazi iz člana 7. „...kriterijume i merila... doneće“ – dakle, upotrebljeno je buduće vreme. Pravna sigurnost, međutim, nalaže da tekst norme koja treba da retroaktivno deluje mora biti *poznat i jasan*.<sup>137</sup> Dakle, sve i da podzakonski akt može delovati retroaktivno (što je Ustavom zabranjeno), u ovom slučaju mu se takvo dejstvo nikako ne bi moglo priznati, pa makar bilo i posredovano zakonom, jer je akt bio *nepoznat* donosiocu zakona, a ovaj (Parlament) *nije ni nadležan* da ga donese (ta nadležnost pripada Visokom savetu sudstva). Jedan od kriterijuma koji bi upućivao zakonodavca na to da prizna retroaktivno dejstvo novog zakona bio bi sadržina ranije norme koju treba zameniti novom: ako je ta norma nejasna ili je praksa njene primene neizvesna ili neujednačena, retroaktivno dejstvo će biti opravdano. Pravo sudije da podnese žalbu Ustavnom sudu izričito je i jasno, štaviše, propisano je u dva zakona – Zakonu o sudijama<sup>138</sup> i Zakonu o Ustavnom sudu.<sup>139</sup> Pored toga, Ustavni sud je u svom načelnom stavu, kao i u odluci u slučaju sudije *Saveljića* utvrdio praksu da je žalba Ustavnom sudu dopuštena u slučaju neizbora sudije. Stoga nije ubedljivo da je opravdano menjati ovakvu normu novom normom, prema kojoj se žalba Ustavnom sudu preobražava u prigovor Visokom savetu sudstva.

---

137 „Kao postulat, pravna sigurnost znači, između ostalog, da norme moraju biti jasne (određene). Pri odlučivanju da li normi dati povratno dejstvo, nije odlučujuća pravna sigurnost kao postulat, već mera koliko je ona u konkretnom slučaju doista ostvarena: koliko je dosadašnja norma koja se menja, bila određena. Ako je ona bila jasna, ili je postojala čvrsta, ujednačena i ustaljena njena primena (praksa), više je razloga da se produži primena ranije norme, nego ako pravne sigurnosti nije bilo jer je norma bila nejasna, a praksa neujednačena, te se adresat nije mogao pouzdati u neki određeni pravni režim.“ Vesna Rakić-Vodinelić, *op. cit.*, str. 72, kao i literatura navedena na istoj strani, u fusnoti 19.

138 Član 67.

139 Čl. 99–103.

(b) *Odredba člana 5. stav 2. Zakona neustavna je ne samo zato što se njom prekoračuju Ustavom dopuštene granice retroaktivnosti. Treba podvući i to da se nadležnost za odlučivanje ne samo po žalbama sudija Ustavnom sudu, nego i po ustavnim žalbama, ovim Zakonom prenosi sa Ustavnog suda na VSS. Naime, u članu 166. Ustava određeno je sledeće: „Ustavni sud je samostalan i nezavisan državni organ koji štiti ustavnost i zakonitost i ljudska i manjinska prava i slobode“, dok se u članu 170. Ustav bavi uslovima za dopuštenost ustavne žalbe – sve to u sastavu Šestog dela Ustava koji nosi naziv „Ustavni sud“. Iz ovakvog stanja stvari jezičkim i sistematskim tumačenjem se zaključuje da je Ustav taj koji određuje nadležnost Ustavnog suda da postupa po ustavnoj žalbi, izjavljenoj zbog povrede ljudskih prava. Jedan zakon, makar i njegova retroaktivnost bila opravdana, ne može menjati ustav, a ako ga menja – taj zakon, odnosno konkretna zakonska odredba je neustavna. Pored toga, zakonom je povređeno ustavno pravilo o podeli državnih vlasti, jer je zakonodavac, a ne sud, okončao sudske postupke.*

(c) *Zakon je donesen po hitnom postupku, a stupio je na snagu prvog dana po objavljivanju. Ovakva žurba objašnjava se namerom da se otklone primedbe Evropske komisije radi što bržeg prilagođavanja zakonodavstva Srbije evropskim standardima i promptnom ispunjenju uslova za kandidaturu za EU. Analizirajmo, međutim, projektovanu dinamiku. Da bi o žalbama Ustavnom sudu i o ustavnim žalbama moglo da se odlučuje kao o prigovorima, što Zakon u članu 5. predviđa, potrebno je izabrati sudije – članove stalnog sastava VSS. Ministarka pravde je obećala da će ovaj posao biti okončan u martu 2011. Potom, 15 dana od izbora sudija, ako sve bude u redu i ako ne bude proceduralnih grešaka, potrebno je da stalni saziv VSS donese pomenute nove kriterijume i merila, da bi potom pristupio odlučivanju o oko 1.000 (prema Izveštaju EK) prigovora u koje su se preobrazile žalbe sudija Ustavnom sudu i ustavne žalbe. Odlučivanje mora biti organizovano tako da se svakom sudiji garantuje „pravo da se upozna sa predmetom, pratećom dokumentacijom i tokom postupka, kao i da usmeno pred stalnim sastavom*

Visokog saveta sudstva izloži svoje navode. Odluka stalnog sastava Visokog saveta sudstva doneta po prigovoru mora biti obrazložena u skladu sa članom 17. stav 2. Zakona o Visokom savetu sudstva.<sup>140</sup> Uzgred, ovom odredbom i zakonodavac i predlagači (Vlada i Ministarstvo pravde) priznali su da je i po važećem Zakonu o Visokom savetu sudstva odluka morala biti obrazložena, a nije bila, što jasno podriva tezu aktera reforme da se postupalo po zakonu. Sudija, čija odluka o tome da nije reizabran(a), imao je pravo da podnese ponovo žalbu Ustavnom sudu, u roku od 30 dana od dana dostavljanja nove odluke stalnog sastava VSS.<sup>141</sup>

Pored krajnje spornog puta kojim su krenuli akteri reforme i njihovo držanje posle objavljivanja Izveštaja Evropske komisije govori o tome da nisu želeli da otklone greške, već da nađu opravdanje za sebe. Kako su akteri reforme reagovali na ove ocene? Prvo što se mora primetiti jeste da su reakcije menjane – od verbalno visokog uvažavanja mišljenja EK do njegovog relativizovanja – što je koincidiralo sa protekom vremena i poslovično kratkim pamćenjem srpskog javnog mnjenja.

Ne samo zbog aktera, već na prvom mestu zbog sadržine radnji koje su preduzete kao reakcija na Izveštaj EK, *čini se da je bilo nemoguće postizanje dobrog rezultata.*

## 4.2. Praksa preispitivanja

Osnovni problem primene novog metoda preispitivanja odluka VSS u privremenom sazivu, kojima neke ranije sudije nisu bile reizabrane, bio je u *nepotpunom sazivu* VSS koji je trajao nekoliko meseci – u drugoj polovini 2011. godine i prvih meseci 2012. godine. Jedan sudija – član VSS je suspendovan, zbog toga što je pritvoren (stavljeno mu je na teret krivično delo navodno učinjeno krajem

---

140 Član 5. stav 5. Zakona.

141 Član 5. stav 6. Zakona.



devedesetih godina), a drugi član VSS – sudija je podneo ostavku. Ustavno pravilo da sudije moraju činiti većinu sastava VSS u ovom vremenu nije bilo poštovano, jer je predsednica VSS članica i predsednica *po položaju*, te, iako je sudija, na mesto predsednika VSS nije došla na osnovu prethodnog izbornog postupka od strane sudija. Ipak, VSS je u ovom vremenu radio, odlučujući o prigovorima neizabраниh sudija, kao da ovi nedostaci nisu postojali. Ostavka sudije – člana VSS podnesena je 23. novembra 2011. godine, zbog nezakonitog i zavisnog rada VSS. Sudija je napisao u tekstu ostavke da VSS u novom sazivu „nije izradio niti usvojio nijedan zapisnik, sa bilo koje od održanih sednica“, zbog „odsustva elementarne odgovornosti za izrečeni sud i mišljenje pojedinih članova VSS-a“. Sudija je dalje naveo: „Pojedini članovi VSS-a, posle održanih ročišta na Komisiji VSS, iznose jedno mišljenje i sud, na bazi koga se glasa i donosi predlog odluke koji se prosleđuje Visokom savetu sudstva, a na sednici VSS-a, na kojoj se odlučuje o tom istom predlogu, isti taj član se izjašnjava potpuno drugačije, a da se pri tome, činjenično stanje ničim nije izmenilo.“<sup>142</sup>

Što se tiče načina rada VSS u postupku preispitivanja odluka o neizboru sudija, Evropska komisija je delegirala stručnjake koji posmatraju rad ovog tela, o čemu se detaljno dalje piše.

### 4.3. Povod i uzrok

Ako se istorijska učenja o razlikovanju povoda i uzroka mogu primeniti na pravosuđe u Srbiji, povod za *in vivo* eksperiment pod nazivom reforma „pravosuđa“ jeste mešavina političke arogancije i pravne ignorancije ključnih aktera „reformne“ – Ministarstva pravde, Visokog saveta sudstva, Vlade, a donekle i Ustavnog suda. Uzroci, međutim, leže u poimanju prava i pravnog poretka u Srbiji u dužem vremenu.

---

142 Izvor: <http://www.politika.rs/rubrike/Hronika/Lukic-Ne-sedim-sa-neodgovornim-ljudima.lt.html>, 1. 9. 2012.

Ono što se desilo u Srbiji krajem 2009. godine nije bilo reforma pravosuđa već potraga za politički poslušnim sudijama. Izjalovila su se očekivanja da će VSS poboljšati principe i procedure regrutovanja sudija. U teoriji navođene prednosti izbora sudija koje vrši specijalizovano telo – na primer: da će se tako doprineti profesionalizmu, jer je pretpostavka da sudije ili specijalizovana sudijska tela najbolje stiču uvid u stručne kvalitete kandidata, podstaći stvarno *generisanje sudijskog kadra iz same sudske vlasti*, te time poboljšati ravnopravnost sudske vlasti u odnosu na druge grane državne vlasti, kao i eliminisati ili svesti na razumnu meru uticaj izvršne vlasti na sudove – nisu se ispunila. Ono što se i inače isticalo kao nedostatak ovog sistema: zadržavanje kandidata u zatvorenom sudijskom krugu i pogodovanje familijarnosti; nepostojanje parlamentarne kontrole i uskraćivanje kontrole javnosti, što dovodi do cehovskog pristupa i ograničena kontrolabilnost kriterijuma za izbor – u ovom reizboru ispoljilo se u punoj meri. Ishodi izbora sudija u Srbiji 2009–2012. godine svedoče o omnipotentnosti izvršne vlasti koja je potpomognuta karikiranim parlamentarizmom, što je rezultat dokazane političke moći i uticaja neinstitucionalizovanih društvenih grupa koje spadaju u sivu zonu države. Akteri reforme su ozbiljno zakoračili izvan ustavnih okvira, što otvara pitanje da li je u Srbiji s ovakvim ustavnim okvirom uopšte moguće izvesti sudsku reformu koja bi uživala poverenje građana.

„Ustavna tehnologija“ zamene sudijskog kadra u Srbiji i bivšoj Jugoslaviji, ako se posmatra od šezdesetih godina do danas, uvek je bila ista. Sastojala se, najkraće rečeno, u sledećem: donese se novi ustav, tim novim ustavom se otvoreno ili malo manje otvoreno proglašene novim svi sudovi koji će posle donošenja tog novog ustava raditi, pa se onda, pošto su sudovi proglašeni novim, za te sudove biraju nove sudije. Od tih novih sudija se od šezdesetih godina do danas, bez nekih velikih razlika, očekuje da budu lojalni političkoj vlasti koja ih bira. Tako je bilo i s Ustavom iz 1990. godine i tako je isto sada s Ustavom Srbije iz 2006. godine. (Posle Drugog svetskog rata, u eri tzv. administrativnog socijalizma, zamena sudija bila je otvoreno ideološka i nije imala ni privid pravne forme.)

Ana Knežević Bojović  
Mario Reljanović

## Deo II

### POSTUPAK PREISPITIVANJA 2011–2012.

Delegacija Evropske unije u Beogradu (u daljem tekstu: DEU), kao što je već napomenuto, u julu 2011. godine angažovala je tim posmatrača, koji je imao zadatak da prati ročišta i sve ostale aktivnosti VSS i DVT u vezi sa procesom preispitivanja odluka prvih saziva ovih tela. Posmatrači su otpočeli svoj rad 4. jula 2011. godine i bili su angažovani do 13. jula 2012. godine. Autori ovog dela publikacije činili su deo posmatračkog tima DEU. Sva zapažanja, iskustva i ocene deo su njihovih zaključaka kao pojedinaca sa značajnim iskustvom u mnogim aktivnostima na reformi pravosudnog sistema u Republici Srbiji, počev od 2002. godine. Svi podaci izneti u tekstu javni su i dostupni svakome ko se odluči da istražuje proces preispitivanja. Neki od dokumenata koji sadrže upotrebljene podatke mogu se naći na internet-adresama citiranim u tekstu koji sledi; drugi se mogu pribaviti putem zahteva relevantnim organima, udruženjima i institucijama, na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.<sup>143</sup> Autori su svoja zapažanja formirali autonomno i ona ne odražavaju zvanične stavove DEU i Evropske komisije, niti bilo koje druge institucije ili entiteta, ili bilo kog zvaničnika ili zaposlenog u Evropskoj uniji. Autori su na ovom zadatku bili angažovani u ličnom svojstvu i kroz ovaj tekst pokušali su da ukažu na svoja iskustva i zapažanja, pre svega kao građani Republike Srbije, a duboko zabrinuti za smer u kojem je pravosuđe „reformisano“ prethodnih nekoliko godina, što je upravo i predmet ove publikacije.

---

143 „Službeni glasnik RS“, br. 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10.



## 1. UVODNA RAZMATRANJA

Postupak preispitivanja prvostepenih odluka VSS-a i DVT-a zasnovan je na zakonskim izmenama skraja 2010. godine. Kao što je već rečeno, ove izmene su se odnosile na „konverziju“ ustavnih žalbi i žalbi Ustavnom sudu u prigovore o kojima će odlučivati ista tela koja su donela odluke 2009. godine, a koja su u međuvremenu pretrpela manje ili veće personalne promene. Ove krajnje neprihvatljive odredbe sa stanovišta prava na pravično suđenje, odnosno pravičan postupak, pretočene su u dva pravilnika koja su VSS i DVT doneli gotovo istovremeno u maju 2011. godine, kako bi omogućili postupak *preispitivanja* inicijalnih pojedinačnih odluka koje su doneli. VSS je 23. maja doneo Pravila za primenu odluke o utvrđivanju kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti i za postupak preispitivanja odluka prvog sastava Visokog saveta sudstva o prestanku sudijske dužnosti (u daljem tekstu: Pravila), a DVT 25. maja Pravilnik o postupku preispitivanja odluka prvog sastava Državnog veća tužilaca i primeni kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti (u daljem tekstu: Pravilnik).

Pravila koja je VSS usvojio, podeljena su u pet delova. Prvi deo bavi se uvodnim odredbama, među kojima je i ona iz člana 2. koja kao jedan od ciljeva pravila deklarira primenu evropskih standarda u postupku preispitivanja. U članu 3. dati su principi i osnovne aktivnosti na kojima se zasniva postupak, između ostalih i pretpostavka da prigovarač ispunjava kriterijume za izbor, kao i zabrana uvođenja novih kriterijuma za ocenu neizabranih sudija itd. Rad sudija koje su podnele prigovore preispitivan je za period 2006–2008. godine, na osnovu zvaničnih godišnjih sudskih izveštaja. Svoje mesto među aktivnostima VSS-a našla je i odredba koja nikada nije ispunjena – da se na internet-stranici VSS-a objave rezultati rada *svih sudija* za period 2006–2008. godine. Drugi deo Pravila bavi se kriterijumima – definicijom i bližim pojašnjenjem šta se smatra pod dostojnošću, stručnošću i osposobljenošću. O ovim kriterijumima biće više reči u

daljem tekstu. Treći i četvrti deo teksta posvećeni su postupku preispitivanja, koji će takođe biti detaljno obrađen. Postupak je zamišljen kao kombinacija rada komisija VSS-a, koje se mogu obrazovati prema Poslovniku o radu, i rada VSS-a na sednici u punom sastavu. Konačno, peti deo je odredio javnost u postupku i učešće posmatrača. U ovaj deo je „zalutala“ i završna odredba o stupanju Pravila na snagu.

Pravilnik koji je usvojio DVT takođe ima pet delova i odredbe uređuju slična pitanja kao sudijska Pravila, ali su donekle drugačije koncipirane i grupisane. Prvi deo obuhvata osnovne odredbe; za razliku od Pravila VSS-a, nema pozivanja na „evropske standarde“, što ne čini nikakvu praktičnu razliku jer su takve odredbe (ili njihovo odsustvo) deklaratorne prirode i ne mogu da utiču na činjenicu da se ti standardi primenjuju u okviru važenja opšteg korpusa ljudskih prava garantovanih Ustavom (na koji se Pravilnik poziva), međunarodnim pravom i opšteprihvaćenim standardima ostvarivanja prava na pravično suđenje. Osnovni akteri u postupku su DVT i prigovarači – kao što će kasnije biti detaljno pojašnjeno, DVT je u potpunosti prekršio ove odredbe Pravilnika. Član 3. daje *moćnost* (kao diskreciono pravo) članovima DVT-a koji su učestvovali u donošenju prvostepene odluke da izaberu način eventualnog izuzimanja iz postupka ili jednog njegovog dela. Drugi deo Pravilnika bavi se procesnim subjektima, učesnicima i njihovim ovlašćenjima. Predviđa se prisustvo posmatrača, među kojima se naročiti značaj daje Udruženju javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije (u daljem tekstu: UT, UTS). Treći deo se bavi tokom postupka, ali kao što je rečeno, ove odredbe u praksi nisu primenjivane onako kako je određeno Pravilnikom, već su osnovana tzv. radna tela koja su obavljala prvi deo postupka (prikupljanje podataka o predmetu, koje je uključivalo i centralni deo postupka – razgovor sa neizabranim nosiocem javnotužilačke funkcije). O svim nepravilnostima i njihovim posledicama u realizaciji postupaka biće detaljnije reči u kasnijem tekstu. Četvrti deo sadrži definicije kriterijuma dostojnosti, stručnosti i osposobljenosti, dok je poslednji, peti deo posvećen završnim i prelaznim odredbama.

Odredbe oba ova dokumenta biće detaljno analizirane kroz pojedine aspekte i faze procesa, a naročita pažnja biće posvećena interpretaciji pojedinih rešenja, kao i kršenju propisanih pravila postupka.

Ceo tok oba postupka proglašen je transparentnim i otvorenim za posmatrače, kao i za opštu javnost. U realnosti je, međutim, postojalo nekoliko problema sa realizacijom načela transparentnosti, o čemu će biti reči. Takođe, postupci su bili, čini se, jasno definisani pomenutim aktima kojima su normativno uobličeni. Kako će detaljna analiza pokazati, ta pravila su u velikoj meri kršena i interpretirana na način koji nije bio u skladu sa svrhom postupka, a čini se sve to sa ciljem da se izbor iz 2009. godine opravda pred javnošću – kako domaćom, tako i stranom.

Osim činjenice da su prevladavali „prikriiveni“ kriterijumi, tj. oni koji se nisu odnosili na stručnost, osposobljenost i dostojnost, već na neka druga lična opredeljenja kandidata (tj. prigovarača, nezabranjenih sudija i nosilaca javnotužilačkih funkcija), sasvim sigurno najupečatljiviji utisak u postupku ostavili su samovolja, bahatost i nestručnost članova dva najvažnija pravosudna organa, sa kojom su postupali u većem delu ne obazirući se na neke od osnovnih pravnih standarda i postulata. Mora se pri tome napomenuti da se ova generalizacija nikako ne može odnositi na izuzetke, pojedine članove koji su se zalagali ne samo za odbranu časti svoje profesije, nego i za pravnu održivost celokupnog postupanja VSS-a i DVT-a.

Kada je reč o standardima koji se pominju u ovom delu knjige, mora se napomenuti da su oni derivirani iz decenijske prakse uobličavanja prava na pravično suđenje Evropskog suda za ljudska prava, a po predstavkama povodom kršenja člana 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima. Takvi standardi i pravila, nastali širokom i sveobuhvatnom interpretacijom pomenutog člana, koji garantuje pravo na pravičan postupak pred bilo kojim sudom ili tribunalom koji odlučuje o pravima pojedinca ili grupe lica, prihvaćeni su i od strane drugih institucija Saveta Evrope, Evropske unije, OEBS-a, mnogih međunarodnih nevladinih organizacija

koje se bave zaštitom ljudskih prava, kao i nacionalnih državnih organa i naročito pravosudnih institucija širom civilizovanog sveta. U tom smislu se svaka tvrdnja da Evropska unija nema utvrđene standarde postupanja u oblasti pravosuđa, a koji su se pojavljivali u toku postupka preispitivanja u kontekstu blagonaklonosti prema primećenim nepravilnostima, može smatrati nespretnim pokušajem opravdanja za kršenje istih, i/ili zlonamernim ublažavanjem posledica nepridržavanja osnovnih civilizacijskih pravila koja su jasno determinisala način i kvalitet pravičnog postupka, prema bilo kojem licu i pred bilo kojim organom koji o njegovim pravima odlučuje.

Nažalost, epilog celog postupka koji je opisan u drugom delu knjige, a koji još uvek traje u trenucima pisanja ovih redova, jeste da se ne vidi pravno okončanje „reformе“ pravosudnog sistema, i da će u nekoj budućnosti sasvim sigurno biti osnova za proširenje ove analize na sledeće etape predviđene zakonskim izmenama, ali i međunarodnim pravom.



## 2. RAZGOVORI SA PODNOSIOCIMA PRIGOVORA – RAD „RADNIH TELA“ DVT-A I KOMISIJA VSS-A

### 2.1. Postupak pred „radnim telima“ državnog veća tužilaca

#### 2.1.1. „Radna tela“ Državnog veća tužilaca

Postupak pred „radnim telima“ određen je kao upravni postupak *sui generis*, pa se shodno supsidijarno primenjuju pravila Zakona o opštem upravnom postupku. Otuda se odgovori na ona pitanja koja nisu definisana samim Pravilnikom mogu pronaći u analizi relevantnih odredaba zakonskog teksta.

Pravilnikom o postupku preispitivanja odluka prvog sastava Državnog veća tužilaca i primeni kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti (u daljem tekstu: Pravilnik) predviđeno je održavanje ročišta, odnosno razgovora sa neizabranim nosiocima javnotužilačkih funkcija, pred celim sazivom Državnog veća tužilaca. Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Republike Srbije imalo je status „posebnog posmatrača“, koji je mogao da postavlja pitanja prigovaračima i stavlja primedbe na zapisnik i postupak u celini. Osim UT, status posmatrača (ali bez pomenutih prava) imali su i predstavnici Delegacije Evropske unije, Misije OEBS-a i Saveta Evrope.<sup>144</sup> Razgovori su po pravilu bili javni, osim ukoliko sam prigovarač ne bi zahtevao drugačije, što se dogodilo u svega nekoliko slučajeva.

Razgovori sa neizabranim nosiocima javnotužilačkih funkcija nisu vršeni onako kako je propisano Pravilnikom. Iako je član 3.

---

144 Član 5. Pravilnika.

predvideo da se ročišta vrše pred punim sastavom DVT-a, ona su se odvijala pred novoformiranim telima koja su nazivana različitim imenima pre nego što se ustalio naziv „radna tela“. Pri tome, pri-govaračima nije saopštena odluka na osnovu koje je tako postupano, a na njihove prigovore da žele da budu saslušani pred DVT-om u celini (koji su po pravilu odbacivani bez obrazloženja) obično se odgovalo da su u pitanju tela osnovana prema članu 12. Poslovnika o radu DVT-a.<sup>145</sup> Prema ovom članu je doista moguće formirati posebna tela koja bi imala ograničene zadatke iz delokruga rada DVT-a. Međutim, istim članom je propisano da ona moraju imati četiri člana, dok su „radna tela“ imala samo tri člana iz reda tužilaca i zamenika tužilaca. Jedan od članova „radnog tela“ imao je funkciju predsednika, a za svaki pojedinačni slučaj postojao je izvestilac.

Ako se uporedo analiziraju Pravilnik i praksa ovako osmišljenih tela, videće se da su po analogiji bila primenjivana sva ona pravila koja su bila predviđena za postupak pred DVT-om u punom sastavu. Na taj način je nastala dvostruka neizvesnost: koje telo je vodilo postupak, i kakav je to zapravo postupak bio?<sup>146</sup> Analogna primena pravila kao da se ceo postupak odvija pred DVT-om nije mogla da otkloni činjenicu da to zapravo nije bio slučaj. Pravna ne-utemeljenost postojanja takvih tela, kao i improvizacija pravila po kojima su ista postupala, nikako nije doprinela kvalitetu postupka, kao ni ostvarivanju minimalnih standarda pravne sigurnosti i pravičnosti postupka.

Pri svemu tome, upečatljivo je odsustvo bilo kakvog obrazloženja zašto DVT nije postupao u punom sastavu i zašto se novododneti Pravilnik kršio praktično i pre početka svoje primene u odnosu na neizabrane nosioce javnotužilačkih funkcija. Razlozi praktičnosti

---

145 Član 12. st. 1. i 2. Poslovnika o radu Državnog veća tužilaca („Službeni glasnik RS“, broj 55/09).

146 Odgovor na oba pitanja nije nimalo lako dati, s obzirom na to da su sami članovi „radnih tela“ menjali kako naziv tela čiji su bili članovi, tako i formulaciju samog ročišta – ročište, saslušanje, razgovor radi sakupljanja informacija.

i ekonomičnosti bi mogli da opravdaju ovakvo postupanje samo donekle, jer je DVT imao daleko manji broj prigovarača od VSS-a (162 prigovora, naspram 837 sudijskih). Čak i u tom slučaju, nejasno je zašto je DVT odlučio da krši Pravilnik umesto da ga izmeni na svojoj sednici. Konačno, potpuno izmiče racionalnom objašnjenju kako se moglo dogoditi da se Pravilnik koji je usvojen nepuna dva meseca pre početka postupka pokaže kao neupotrebljiv. Sve ovo je znatno okarakterisalo postupak pred „radnim telima“ kao *nelegalan*, tačnije sproveden bez pravnog osnova pred nepostojećim telima koje DVT nije mogao da konstituiše, tačnije koja je konstituisao suprotno svom Poslovniku o radu.

Kada je reč o radu „radnih tela“ u tehničkom smislu, osim detaljnije analize samih ročišta, koja sledi u nastavku teksta, valjalo bi pomenuti i važnu činjenicu da je sama organizacija ročišta bila znatno lošija od one koja je pratila rad komisija VSS-a. Zapisnik se diktirao na samom ročištu, nije bilo nikakvih oblika snimanja, što je umnogome usporavalo rad. Način sastavljanja zapisnika u upravnom postupku propisan je čl. 64–69. ZUP. Iako su se ova pravila uglavnom poštovala i nije postojala obaveza audio i vizuelnog snimanja, mora se napomenuti da su se ročišta često svodila na diktiranje iskaza prigovarača direktno u zapisnik. Ovo je posebno bilo izraženo u slučajevima kada nije postojala pojedinačna odluka. „Radna tela“ su u tim slučajevima ostajala potpuno pasivna, pa su čak postojale primedbe prigovarača i njihovih zastupnika da je ponašanje članova „radnog tela“ uvredljivo jer monolog neizabranog nosioca tužilačke funkcije niko nije slušao. Pored toga, ročišta su bila zakazana u suviše kratkim vremenskim intervalima, pa su kašnjenja bila neminovna i svakodnevna, a veoma često su iznosila i po nekoliko sati. U pojedinim terminima, prigovarači su čekali na svoj red za ročište i do 10 časova, a sama ročišta su bila održavana u ranim jutarnjim terminima, dakle, i po nekoliko sati posle ponoći. Imajući u vidu premorenost kako samih prigovarača, tako i članova „radnih tela“, čini se da su ove okolnosti mogle znatno uticati na kvalitet izlaganja i postupka uopšte. Kada se u obzir uzme i

činjenica da prigovarači koji su čekali svoj red za ročište nisu imali ni adekvatan smeštaj, kao ni pristup vodi i hrani u samim prostorijama DVT-a, ovakvo ponašanje i neorganizovanost dobija i novu dimenziju u vidu ponižavajućeg postupanja.<sup>147</sup>

### *2.1.2. Opšti pogled na razgovore sa neizabranim nosiocima tužilačkih funkcija*

Razgovori sa neizabranim nosiocima javnotužilačke funkcije vođeni su uglavnom prema sličnom principu. Za svakog od prigovarača određivan je izvestilac – jedan od članova „radnog tela“ – koji je u najkraćim crtama izlagao „stanje spisa u predmetu“, zapravo čitao sažetak prvobitne pojedinačne odluke (ukoliko je postojala), kao i rezultate rada.

Prva ročišta koja su održana uglavnom su se zasnivala na već postojećim izveštajima i dokumentima. Međutim, već posle nekoliko dana održavanja ovakvih razgovora, „radna tela“ su počela da odlažu ročišta dok se ne pribave dodatni izveštaji iz matičnih javnotužilačkih kancelarija prigovarača. U kasnijem toku postupka, ovi izveštaji su takođe čitani do detalja, a, kako će se kasnije pokazati, njima je pridavan i poseban značaj prilikom odlučivanja. Međutim, izveštaji koji su stizali iz tužilaštava u vezi sa prigovaračima bili su po pravilu neprecizni, a veoma često i u većoj meri netačni. Postojao je čitav niz slučajeva u kojima su neizabrani nosioci javnotužilačke funkcije stavljali brojne prigovore na takve izveštaje – počev od formalnih grešaka (izveštaji nisu imali naslov i zaglavlje, potpis, datum i pečat,

---

147 U tom smislu je relevantan član 142. stav 1. Zakona o opštem upravnom postupku („Službeni list SRJ“, br. 33/97 i 31/01 i „Službeni glasnik RS“, broj 30/10), kojim je predviđeno da je organ koji vodi postupak *dužan da preduzima sve što je potrebno da se usmena rasprava obavi bez odugovlačenja*. Ovo pravilo očigledno nije primenjeno, jer je DVT uporno zakazivao daleko više razgovora sa prigovaračima nego što je bilo moguće fizički održati u vremenskim okvirima, koji bi bili u skladu sa pravilima postupka.

pa je veoma iznenađujuće da su mogli biti prihvaćeni kao dokaz) do suštinskih zamerki koje su se odnosile na njihovu netačnu ili zlonaмерно prikazanu sadržinu, kao i logičke nonsense koji su se u njima javljali.<sup>148</sup> Dokazom u upravnom postupku, prema čl. 149. i 154. ZUP, smatra se, između ostalog, javna isprava koja se definiše kao isprava koju je u propisanom obliku izdao državni organ u granicama svoje nadležnosti, odnosno preduzeće ili druga organizacija u okviru zakonom poverenog javnog ovlašćenja (javna isprava), uz napomenu da takva isprava može biti prilagođena elektronskoj obradi podataka. U praksi su se, međutim, koristili dokumenti koji su slati elektronskom poštom u izvornim fajlovima (nisu bili skenirani), pa samim tim nisu mogli imati ni potpis ni pečat. Ono što zabrinjava jeste da se ovakvim dokumentima u potpunosti davala zvanična snaga javne isprave, iako nisu imali čak ni zaglavlje, naziv organa koji ih je izdao, datum i druge elemente pomoću kojih bi se uopšte moglo utvrditi da li potiču od relevantnog organa i da li odgovaraju istini. Dešavalo se da su u izveštajima prigovarači bili „zaduživani“ slučajevima koje nisu radili, kao i da su datumi navođeni u izveštajima bili netačni, što je stvaralo utisak neažurnosti, itd.

Istovremeno sa početkom prakse pribavljanja dodatnih izveštaja kreće i praksa uvođenja ažurnosti kao posebnog kriterijuma, iako to nije bilo predviđeno Pravilnikom. O ovom problemu će biti više reči u nastavku teksta. Izvestioci su se naročito vezivali za ažurnost i naglašavali broj slučajeva u kojima podnosioci prigovora nisu bili ažurni, što je stvaralo potpuno drugačiju sliku o rezultatima rada od one koja je do tada bila prisutna u svim izveštajima koji su bili relevantni prilikom odlučivanja 2009. godine.

---

148 Dešavalo se da se pogrešnim unošenjem datuma u izveštaje prikaže kako je krivična istraga trajala npr. godinu i po dana, iako je u tom periodu ceo postupak okončan i doneta krivična presuda u prvom stepenu. Ovakve očigledne nelogičnosti su po pravilu bile znak da predsednik „radnog tela“ traži ispravku izveštaja od strane tužilaštva koje ga je sačinilo, ali nisu ni na koji način uticale na vrednovanje izveštaja u celini kao validnog dokaza u kojem su svi neosporeni podaci – apsolutno istiniti.

Izvestilac bi redovno (osim u jednom predmetu) na kraju izveštaja konstatovao da ne postoje uslovi za primenu člana 14. Pravilnika, iako je bar u 25% slučajeva na osnovu izlaganja izvestioca bilo jasno da se član 14. mogao primeniti.<sup>149</sup> O ovom problemu će takođe više reći biti u delu teksta koji se bavi nepridržavanjem standarda i normi propisanih Pravilnikom.

Po završetku čitanja izveštaja od strane izvestioca, predsednik „radnog tela“ davao je reč prigovaraču, da bi se izjasnio o svim pročitanim podacima. Ovo je automatski dovodilo do prebacivanja tereta dokazivanja, što je predstavljalo kršenje Pravilnika.<sup>150</sup> Naime, svrha razgovora sa prigovaračem bila je da se utvrde one činjenice koje mogu uticati na njegov neizbor, tj. na potvrđivanje negativne odluke koja je doneta u prvostepenom postupku, kao i da se isti izjasni o takvim činjenicama, da ih opovrgne ili objasni, ukaže na druge dokaze i dokumente ili okolnosti koji mogu biti od značaja pri odlučivanju. „Radna tela“ su, međutim, svoju ulogu iscrpljivala ponavljanjem onoga što je rečeno u prvostepenoj odluci i iznošenjem dodatnih izveštaja i dokaza koji su upotrebljeni u postupku, bez osvrtnja na one činjenice koje smatraju posebno bitnim za donošenje odluke, i davanjem „mogućnosti“ prigovaraču da se izjasni a da se pri tome nije moglo jasno utvrditi šta mu se stavlja na teret. Time se prigovarač dovodio u poziciju da se brani od svih iznetih činjenica, a naročito od onih koje su očigledno bile prikupljane sa ciljem da se dokaže da ne ispunjava kriterijume, kao što su izveštaji tužilačkih kancelarija sa listama od nekoliko desetina, pa i stotina predmeta, u kojima je isti navodno iskazao neažurnost u postupanju.

Trebalo bi napomenuti i neke druge momente koji su od značaja za sagledavanje procesnog položaja prigovarača, a o kojima će biti reči kasnije – kao što su npr. izjave da će se sve što prigovarač ne pobije smatrati utvrđenom istinom, bez obzira na to na čemu

---

149 Primena člana 14. predložena je (i prihvaćena) samo u jednom slučaju.

150 Član 3. stav 6. Pravilnika.

se zasnivaju podaci o kojima se prigovarač nije izjasnio, kao i da su prigovarači sami morali da vrše uvid u pojedinačne spise brojnih krivičnih predmeta koje su radili, kako bi sami vršili ispravke netačnih izveštaja. Sve ovo, pod „pretnjom“ predsednika „radnih tela“ da će svaki neproveren podatak biti utvrđen kao materijalna istina, dovelo je prigovarače u veoma težak položaj u postupku, koji se nikako ne može smatrati pravičnim i kojim su se teško kršili kako pravo na pravičan postupak, tako i pretpostavka ispunjenosti kriterijuma iz Pravilnika.<sup>151</sup>

Podnosioci prigovora su se po pravilu izjašnjavali u dugim monolozima koji su ponekad trajali i preko jednog sata. Ponekad su bili prekidani potpitanjima, ali su članovi „radnih tela“ najčešće bili potpuno nezainteresovani za takvo izlaganje. Ceo tok postupka se direktno unosio u zapisnik, što je predstavljalo dodatnu poteškoću i usporavalo proces. Izuzetak od inertnosti članova „radnih tela“ evidentno je postojao u onim slučajevima kada se čak ni prema dodatnim izveštajima iz tužilaštava nije moglo ništa prigovoriti radnim rezultatima podnosilaca prigovora. U takvim slučajevima su se mogle jasno primetiti dve promene u odnosu na „uobičajeno postupanje“. Najpre, izvestilac i predsednik su ulazili u razmatranje potpuno irelevantnih detalja pojedinih krivičnih predmeta u kojima je neizabrani tužilac postupao, ne vezujući se pri tome samo za formu radnji postupanja. Ti detalji su išli do procene svake radnje preduzete u takvim slučajevima, a prigovarači su ispitivani (u pravom smislu te reči) kao da su se na razgovoru nalazili u svojstvu okrivljenog, i to o detaljima kojih je nemoguće sećati se, posebno kada se radilo o ljudima koji su u posmatranom periodu, 2006–2008. godine, radili i po 1.500 slučajeva. Drugo, stav članova „radnog tela“ bio je izrazito neprijateljski i islednički (otud i zaključak o postupanju kao sa okrivljenim), a često se dešavalo da odnos prema onim prigovaračima koji se takvim nastupima nisu mogli zbuniti i koji se krajnje precizno i koncizno odgovarali na sva pitanja, bude

---

151 Član 3. stav 5. Pravilnika.

ponižavajući i potpuno ostrašćen i neobjektivan.<sup>152</sup> Na ovaj način se nije urušavao samo koncept pravičnog postupka koji sprovodi objektivan organ, nego se i direktno kršilo pravo na dostojanstven tretman prigovarača. Naravno, sa formalnopravne tačke posmatranja postupka, „radna tela“ su na ovaj način izlazila daleko iz okvira svojih nadležnosti.

Po izjašnjavanju prigovarača, a ukoliko nije bilo daljih pitanja, predsednik „radnog tela“ bi zaključio ročište navodeći da će podnosilac prigovora biti blagovremeno obavешten o donetoj odluci.

Ponovljena ročišta, koja su održavana najviše zbog ispravki novoprimitljenih izveštaja ili zbog uvida prigovarača u pojedine krivične predmete u kojima im je „radno telo“ neko postupanje ili nepostupanje stavljalo na teret, ročišta su trajala znatno kraće i fokusirala su se na izlaganje podnosioca prigovora, dok je „radno telo“ zauzimalo isti pasivni stav o kojem je već bilo reči.

Na ročištima podnosilaca prigovora koji nisu imali pojedinačnu odluku, ceo postupak je bio besmislen jer se podnosioci prigovora nisu mogli fokusirati na ono što im se stavljalo na teret kao loš radni rezultat. S obzirom na to da se cela aktivnost izvestioca iscrpljivala u čitanju novopribavljenih izveštaja, u kojima se – pod pretpostavkom da su bili tačni – nije posebno navodilo šta bi zapravo bio loš radni rezultat, prebacivanje tereta dokazivanja je u ovakvim slučajevima u potpunosti oduzimalo smisao održavanju razgovora sa prigovaračem. U takvim situacijama, oni su reagovali različito, a „radna tela“ su po pravilu imala potpuno pasivan stav bez ikakvog usmeravanja izlaganja prigovarača na ono što su smatrala relevantnim. Analiza novih pojedinačnih odluka DVT-a u slučajevima ovakve vrste o kojoj će kasnije biti reči, u potpunosti otkriva nemogućnost opravdanja odbijanja prigovora i nedostatak bilo kakvih dokaza koji bi potkrepili ovakve odluke.<sup>153</sup>

152 U takva ponašanja sasvim sigurno spadaju obraćanje povišenim tonom, zajedljivi komentari koji su bili na ivici uvreda, kao i stav nadređenosti koji je bio evidentan u ponašanju, naročito od strane predsednika „radnih tela“.

153 Videti *infra*, II-4.



### 2.1.3. Analiza postupanja prema pojedinim odredbama Pravilnika u toku postupka pred „radnim telima“

Pravilnik koji je donet kao osnova za postupak preispitivanja prvostepenih odluka DVT-a, rađen je uz asistenciju Delegacije Evropske unije i Kancelarije OEBS-a u Srbiji. Njegove odredbe se, međutim, kao što je to već i opisano, nisu uvek poštovale, ili su postojala krajnje iznenađujuća tumačenja istih.

Član 2. Pravilnika određuje opšte principe postupka i rada DVT-a. Može se osnovano reći da većina ovih principa nije poštovana, što sasvim jasno proističe iz analize ročišta, kao i drugostepenih odluka. DVT i njegova „radna tela“ nisu ispoljili nepristrasnost i pravičnost, nisu poštovali Ustavom zajamčena prava i slobode, niti su njihova postupanja i odluke bili objektivni i zasnovani na činjenicama. Objektivno utvrđene okolnosti na samim ročištima po pravilu su proizvoljno menjane, dopunjavane novim dokazima o kojima se prigovarači nisu mogli izjašnjavati, ili su jednostrano tumačene u korist donete (najčešće negativne) odluke. Takođe, iako se prema ovom članu postupak vodi u skladu sa Pravilnikom, isti je kršen kako na ročištima, tako i povodom različitih drugih okolnosti u postupku, koje su opisane ili će tek biti razmatrane u nastavku teksta.

Prema članu 3, postupak se vodi pred stalnim sastavom DVT-a. O „radnim telima“ u Pravilniku nema ni reči, pa ipak je cela faza prikupljanja dokaza i razgovora sa neizabranim nosiocima javnotužilačke funkcije, vođena pred ovim nepostojećim i na pravu neutemeljenim organizacionim jedinicama. Takođe, odredbe Pravilnika iz člana 3. koje se odnose na učešće članova DVT-a koji su učestvovali i u radu prvog sastava i donosili odluke 2009. godine, *ne garantuju pravo na pravično suđenje*, tj. pravičan postupak preispitivanja. Sloboda koja je ostavljena, da se ovi članovi *mog*u izuzeti iz dela postupka ili postupka u celini, zapravo znači da će ta odluka biti doneta prema njihovim ličnim afinitetima, da se može menjati u toku postupka i da oni u pojedinim (ili svim!) postupcima mogu imati presudan uticaj na raspravu o predmetu i donošenje odluke.

Član 3. dalje sadrži dve izuzetno važne odredbe koje se nisu primenjivale u postupku, a koje predstavljaju suštinu procesnog položaja prigovarača. Njihov položaj je, nepoštovanjem odredaba o pretpostavci da ispunjavaju uslove, tj. kriterijume za izbor, a da DVT mora da dokaže suprotno ukoliko želi da odbije njihove prigovore, praktično poistovećen sa položajem osuđenog lica (čak ne ni okrivljenog, jer i u krivičnom postupku postoji pretpostavka nevinosti). Ovo pravilo nije slučajno našlo svoje mesto u Pravilniku. Osim toga što je reč o klasičnoj pretpostavci „nevinosti“ i o opravdanom prebacivanju tereta dokazivanja na DVT, postoje i neke dodatne okolnosti na koje bi valjalo ukazati. Veliki broj neizabranih nosilaca javnotužilačke funkcije ostao je bez pojedinačne odluke i nije mogao znati zašto nije izabran; takođe, veliki broj prigovarača imao je pojedinačne odluke u kojima je stajalo da ispunjavaju sve kriterijume, ali da neki drugi kandidati „ispunjavaju bolje uslove“. Iako nepismena i neprecizna do nerazumljivosti, ova konstatacija se tumačila tako da takvi kandidati na konkursu nisu izabrani samo zato što nije bilo dovoljno mesta u tužilaštvima za koja su konkurali, dok se ispunjenost kriterijuma za izbor nije dovođila u pitanje. Nažalost, u postupku preispitivanja ovaj standard je u potpunosti zanemaren, a prigovaračima se naknadno utvrđivala „krivica“, na osnovu novopribavljenih podataka a na način koji će biti opisan u delu o novim pojedinačnim odlukama DVT-a.

Dalje bi trebalo napomenuti da član 4. stav 7. Pravilnika ne samo da nije pravilno primenjivan, već je u mnogim slučajevima zloupotrebljavan i da je DVT stao na stanovište da je ovo pravilo izvor njegovih ovlašćenja da u postupku preispitivanja – „preispituje“ šta god poželi, a što je vezano za rad tužioca, i to često van svih relevantnih pa čak i objektivnih (vremenskih) okvira koji su postavljeni u Pravilniku. Na ovaj način se postupak preispitivanja prvostepene odluke pretvorio u postupak ponovnog odlučivanja i evaluacije celokupnog rada neizabranih nosilaca javnotužilačkih funkcija, što daleko prevazilazi nadležnosti DVT-a koje je ovo telo imalo u postupku. Uostalom, tako loše tumačen stav 7. člana 4.

poseduje jasnu samoograničavajuću odrednicu koja je u potpunosti bila zanemarena: „Dokumentacijom se smatraju podnesci i dokazi... koji se odnose *isključivo na razjašnjenje činjenica koje su bile predmet razmatranja prvog sastava DVT do 17. 12. 2009. godine*“ (*kurziv naš*). Naslanjajući se upravo na ovu odredbu, kao i na član 12. Pravilnika koji dozvoljava da DVT „po potrebi prikuplja dodatnu dokumentaciju do okončanja postupka preispitivanja“, počev od 26. jula 2011. godine pa nadalje, svaki prigovor da „radna tela“ pribavljaju dokaze koji daleko premašuju njihovu nadležnost, predsestavajući „radnih tela“ su obavještavali prigovarače da je DVT na svojoj sednici od prethodnog dana usvojio mišljenje da je to u potpunosti u skladu sa Pravilnikom. Osim što ovakvo mišljenje nikada nije postalo dostupno javnosti, kao ni prigovaračima ni posmatračima, nije objavljeno i ne može se reći da li je ono uopšte postojalo, svakako se mora konstatovati da je ovde reč o zlonamernom tumačenju Pravilnika na štetu prigovarača, sa ciljem da se „radnim telima“ daju određene ruke da prikupljaju svaki dokument koji smatraju relevantnim bez obzira na suštinska ograničenja postupka koji su vodili. Nije stoga iznenađujuće to što su svi tako pribavljeni dokumenti isključivo upotrebljavani na štetu prigovarača, odnosno sa ciljem da se njihov rad predstavi u što gorem svetlu.<sup>154</sup> Osim toga, član 12. stav 2. govori o potrebi dostavljanja naknadno pribavljene dokumentacije prigovaraču, što nije uvek bio slučaj – dokumenti su se predavali na samim ročištima koja su onda odlagana da bi se prigovarač upoznao sa njihovom sadržinom. Dodatna zabuna je nastala premeštanjem razgovora sa prigovaračima pred „radna tela“, jer se onda dokumentacija, opet shodno članu 12, pribavljala i nakon zaključenja ročišta, a da se prigovarači nisu ponovo pozivali na razgovor.

---

154 Ovo je inače bio manir u kojem su „radna tela“ obavljala svoju dužnost. Osim pomenutih kršenja, može se konstatovati i još nekoliko nepravilnosti u pogledu novopribavljenih „dokaza“, koji su često bili irelevantni, bez odgovarajućih formalnih obeležja (potpis, datum, pečat, naslov, zaglavlje i sl.), kao i interpretacije istih o kojima će više reći biti u delu o novodonetim pojedinačnim odlukama DVT (videti *infra*, str. II-4).

Pravilnik ovu situaciju ne reguliše, ali to nije opravdanje za ovakvo postupanje, pre svega zato što je DVT sam doveo do kršenja Pravilnika i stvaranja takve pozicije u kojem član 12. gubi smisao, a potom i zato što je jedno od osnovnih pravila pravičnog postupka da obe strane imaju jednaku procesnu poziciju i da budu upoznate sa svim dokazima u postupku, kao i da im se pruži mogućnost da takve dokaze ospore, odnosno da se o njima na drugi način izjasne.<sup>155</sup>

Član 5, kao i čitav niz potonjih članova,<sup>156</sup> propisuje da proceduru preispitivanja sprovodi DVT, a ne „radna tela“. O ovom kršenju Pravilnika već je bilo reči. Posebna ovlašćenja pojedinih učesnika u postupku poštovana su, osim što su se ove odredbe analogno primenjivale na postupak pred „radnim telima“, umesto pred DVT-om kako je bilo predviđeno.

Javnost rada, koja je proklamovana članom 8. Pravilnika, takođe je poštovana, a prigovarači su u izuzetno malom broju slučajeva tražili potpuno isključenje javnosti koje bi se odnosilo i na posmatrača.<sup>157</sup>

Sledeća odredba koja je zanimljiva za analizu jeste član 14. Pravilnika. Ovlašćenje koje je ovim članom dobio izvestilac činilo se

---

155 Ustavni sud u presudi u slučaju *Tasić* (predmet Ustavnog suda broj VIII Y-189/2010, odluka od 21. decembra 2010. godine, „Službeni glasnik RS“, broj 27/11) navodi praksu Evropskog suda za ljudska prava, koji je u presudama *Lobo Machado protiv Portugalije* (aplikacija broj 15764/89, presuda od 20. juna 1992. godine) i *Vermeulen protiv Belgije* (aplikacija broj 19075/91, presuda od 20. februara 1996. godine) stao na stanovište da učešće stranke u postupku podrazumeva između ostalog i to da stranka mora imati mogućnost da iznese sve dokaze da bi uspela u sporu, ali i da bude obaveštena i da iznese svoje mišljenje o dokazima druge strane koji su podneti da bi se uticalo na odluku suda. U pojedinim postupcima pred DVT-om, kao i VSS-om o čemu će biti reči u kasnijem tekstu, ovo pravilo nije poštovano.

156 Član 9. propisuje faze postupka pred DVT-om, dok naredni članovi te faze razrađuju.

157 I ovde je došlo do izražaja analogno tumačenje odredaba Pravilnika kojem je predviđeno da se javnost isključuje na osnovu obrazloženog rešenja DVT-a (član 8. stav 4). „Radna tela“ su u ovakvim situacijama apsolutno supstituisala i preuzimala ovlašćenja DVT-a u punom sastavu, donoseći takva procesna rešenja, što takođe predstavlja tešku povredu pravila postupka.

sasvim logičnim, a s obzirom na veliki broj predmeta u kojima nije bilo nikakvih dokaza i argumenata koji bi govorili u prilog neizboru kandidata 2009. godine. Prema članu 14, izvestilac je u svakom pojedinačnom slučaju sagledavao efikasnost rada prigovarača, kao i to da li postoje razlozi koji bi mogli da obrazuju sumnju u stručnost i dostojnost. Ukoliko su izveštaji o radu iz 2009. godine bili povoljni i nije bilo dokumenata u spisima predmeta koji bi ukazivali na neke od propusta, tj. na neispunjenost nekog od preostalih kriterijuma, izvestilac je prema Pravilniku *bio dužan* da predloži usvajanje prigovora bez posebne rasprave. Procena je da se čak u oko 25% od ukupnog broja predmeta član 14. mogao primeniti jer nije bilo pojedinačnih odluka, a rezultati rada su bili zadovoljavajući (tj. kriterijumi za izbor su nesumnjivo bili ispunjeni), ili je pojedinačna odluka bila negativna zbog nedovoljnog broja mesta u tužilaštvima u kojima je kandidat konkurisao, što u postupku preispitivanja nije moglo predstavljati prepreku i razlog za ponovni neizbor. Međutim, ova mogućnost je primenjena samo jednom u 162 slučaja. Pri tome, okolnosti pod kojima je član 14. jednom primenjen ozbiljno dovode u sumnju da je intencija izvestioca bila da poštuje odredbe Pravilnika, budući da je u pitanju bio slučaj istovetan mnogim drugim – u kojima je izvestilac kategorički odbijao da primeni ovo rešenje – i da je sasvim izvesno da kriterijumi za njegovu primenu nisu bili propisani Pravilnikom. Izvestioci su, po pravilu, bez ikakvog obrazloženja, konstatovali da se nisu stekli uslovi za primenu člana 14. i na tome se njihovo bavljenje ovim članom završavalo. Obrazloženja nije bilo, a prigovarači nisu mogli da ista dobiju čak ni u toku razgovora sa „radnim telom“ na lično insistiranje<sup>158</sup> da im se objasni zašto se ovaj član nije primenio. Ukoliko bi

---

158 Po pravilu bi u ovakvim slučajevima predsedavajući „radnog tela“ odgovorio da nikakvo obrazloženje nije potrebno, ili bi na drugi način intervenisao tako da prigovarač ostane bez odgovora. Ovakvo ponašanje ne čudi, s obzirom na to da postoji bar nekoliko desetina slučajeva u kojima se obrazloženje, bar ono zasnovano na propisima i zdravoj logici interpretacije istih, nije nikako moglo dati.

se pokušalo dati neko obrazloženje, jedino što se može reći jeste to da je ovakva praksa ozbiljnog kršenja člana 14. Pravilnika bila za-pravo samo nastavak kršenja čl. 4. i 12. onako kako je opisano, kao i uvođenja novog kriterijuma za izbor, uprkos činjenici da „ažurnost“ nije postojala u Pravilniku niti se pojavljuje u drugim relevantnim propisima.

„Radna tela“ su redovno kršila i član 18. Pravilnika, jer nisu imala podatke ko je, kada i kako sastavio pojedine dokumente koji su uvođeni u postupak kao dokazi (i to neretko dokazi na kojima se isključivo zasniva potonja odluka) iako nisu imali najosnovnija obeležja zvaničnih dokumenata (zaglavlje, naziv, pečat, potpis, datum i sl.). U pojedinim slučajevima, a najčešće na prigovor neizabranog nosioca javnotužilačke funkcije da se ovakvi dokumenti ne mogu uzeti u ozbiljno razmatranje, „radna tela“ su izražavala uverenje da će se dokumenti iste sadržine naknadno poslati DVT-u sa svim potrebnim elementima, uz ponavljanje stava da prigovarač ne mora da se izjasni o činjenicama koje se u tim dokumentima navode, ali da će se u tom slučaju sve neosporene informacije koje su u njima sadržane smatrati istinitim, što je takođe ozbiljno kršenje ne samo člana 18. već i standarda prava na pravično suđenje u celini.

Od člana 19. Pravilnika, odredbe su primenjivane na DVT u celini, tako da je tu analogija primene na „radna tela“ prestala, a članovi koji se odnose na sednicu DVT-a, raspravu i glasanje o prigovoru primenjivani su onako kako su predviđeni Pravilnikom. Trebalo bi napomenuti da nije izvesno da li postoji zapisnik o glasanju iz kojeg se vidi kako su glasali pojedinačno članovi DVT-a, a što je predviđeno članom 21. stav 3. Pravilnika. Ovaj deo postupka ostao je zatvoren do samog kraja preispitivanja, a o (ne)poštovanju ove odredbe DVT se nikada nije oglasio, iako su postojale jasne indicije da su članovi prvog sastava DVT-a imali ozbiljnu ulogu u odlučivanju i na taj način potpuno obesmislili čitav postupak, koji ionako nije sadržao dovoljne garancije njihove pasivnosti.

Članovi 23–26. Pravilnika biće razmatrani detaljnije u delu o drugostepenim odlukama DVT-a.<sup>159</sup>

Konačno, Poglavlje IV Pravilnika o kriterijumima za izbor za-  
služuje posebnu analizu u delu koji se odnosi na nepoštovanje za-  
datih kriterijuma i uvođenje „ažurnosti“ kao dela efikasnosti javno-  
tužilačkog rada, odnosno osposobljenosti kao kriterijuma za izbor.  
Iako su predsedavajući „radnih tela“ na ovaj način objašnjavali pri-  
bavljanje novih izveštaja relevantnih kancelarija javnih tužilaca, u  
kojima je prevashodni značaj dat ažurnosti, mora se konstatova-  
ti čitav niz ozbiljnih pitanja koja ovakvo postupanje pokreće, a na  
koja „radna tela“ nisu mogla dati adekvatan i zadovoljavajući od-  
govor, ili su odgovore davala kroz veoma široku i često zlonamer-  
nu interpretaciju Pravilnika:

- Ažurnost se kao takva ne pominje u Pravilniku i ne pred-  
stavlja kriterijum po sebi. Takođe, ne pominje se ni kao deo  
neke od postojećih kriterijuma.
- Ažurnost nije definisana ni u jednom od postojećih zakon-  
skih ili podzakonskih akata. Samim tim, ne može se defi-  
nisati ni neažurnost. Isto važi i za kvantitativno određenje  
ažurnosti, odnosno neažurnosti. Da li je javni tužilac nea-  
žuran ukoliko je prekoračio instruktivne rokove u jednom,  
pet ili sto pedeset slučajeva? Da li je tu u pitanju 0,1%, 1%,  
5% ili 25% od ukupnog broja predmeta u radu u posmatra-  
nom periodu? Na ova pitanja se ne može dati odgovor jer  
ona nisu deo važećeg pravnog sistema u Srbiji, niti su ikada  
bila predmet regulisanja.
- Kako ažurnost može biti kriterijum kada nije postojala kao  
kriterijum 2009. godine, a postupak preispitivanja je izričito  
ograničen na činjenice koje su tada razmatrane?
- Konačno, zašto bi ažurnost bila predmet „istrage“ DVT-a  
prilikom procene rada prigovarača ako se zna da je neažur-  
nost prekoračenje instruktivnih rokova, tako da ne postoji

---

159 Videti *infra*, II-4.

procesna posledica takvog ponašanja javnog tužioca ni po javni interes, ni po okrivljene u tim konkretnim postupcima? Sve ove, kao i neke druge primedbe, postavljali su kako sami neizabrani nosioci javnotužilačkih funkcija, tako i posmatrači UT-a. One su našle svoje mesto i u izveštajima posmatrača ispred međunarodnih organizacija. Činjenica je da se ovakvim ponašanjem iskazala samovolja „radnih tela“ i DVT-a u celini, koja se čak može nazvati i bahatošću i pravnim nasiljem. Na ovaj način su prekršene odredbe o mandatu DVT-a u postupku preispitivanja, kriterijumima, korišćenim dokumentima i dokazima, a može se čak reći i da su prigovarači faktički diskriminirani u odnosu na svoje kolege koje su izabrane 2009. godine jer su morali da ispune znatno strože i nepravične uslove da bi ostvarili isto pravo koje je utvrđeno zakonom. Pravo na pravičan postupak je takođe u potpunosti zanemareno i pogaženo, kao i bilo kakva pravna sigurnost koja je ustuknula pred ovako širokim, nejasnim i „kreativnim“ tumačenjem propisa o postupku preispitivanja.

#### *2.1.4. Zaključak*

Postupak preispitivanja pred DVT-om zasnivao se na prikupljanju podataka koji su bili od važnosti za procenu rezultata rada neizabranih tužilaca i zamenika tužilaca, identifikovanje onih spornih mesta u inicijalnim pojedinačnim odlukama i izjašnjavanje prigovarača o tim činjenicama. Razgovor sa prigovaračima je u tom smislu bio prilika kako da se ceo predmet sa kompletnom dokumentacijom predstavi neizabranom tužiocu ili zameniku tužioca, kao i da se nedvosmisleno utvrdi da li je DVT napravio materijalne ili procesne greške prilikom donošenja inicijalnih odluka.

„Radna tela“ DVT-a nisu uspela u ostvarivanju niti jednog od navedenih zadataka i ciljeva. Na osnovu sprovedenog postupka, može se sa sigurnošću tvrditi da je jedini cilj njegove realizacije bio da se opravda prvostepena odluka, a tamo gde to nije bilo moguće



ili takva odluka nije ni doneta, da se pronađu i predstave podaci vezani za rad prigovarača koji bi mogli opravdati buduću negativnu odluku i odbijanje prigovora. U tom smislu je sasvim tačna konstatacija predstavnika UT koji su zamerili da se postupak preispitivanja po prigovoru pretvorio u postupak ponovnog odlučivanja o ispunjenosti kriterijuma za izbor. Jednostavan zadatak, da se identifikuju sporne tačke u inicijalnoj odluci i da se omogućí prigovaraču da se o njima izjasni i ponudi kontraargumente, pretvoren je u isleđivanje radnih rezultata. Pri tome je gotovo obesmišljeno bilo kakvo pozivanje na standarde pravičnog suđenja (postupka) – Pravilnik je tako često i temeljno kršen, i to po pravilu na štetu neizabranih tužilaca i zamenika tužilaca, da nije moguće uopšte govoriti o postupku u kojem su ravnopravno učestvovalе obe strane. „Radna tela“ su postupak sproveda po istražnim pravilima, pretpostavljajući „krivicu“ (tj. neispunjenost kriterijuma za izbor) prigovarača, na kojem je bio potpuni teret dokazivanja suprotnog.

Pored toga, uvođenjem novog kriterijuma ažurnosti, koji je postao centralna tačka oko koje se u većini slučajeva vodila rasprava, obesmišljeni su i svi drugi rezultati rada, kao i mišljenja nadređenog tužioca i kolega tužilaca svakog od prigovarača. Posebno se mora pomenuti neprijateljsko ponašanje članova „radnih tela“, koje je po pravilu koincidiralo sa pojavom prigovarača koji nisu bili zbunjeni izmenama odredaba o postupku „u hodu“ i koji su svoje izlaganje argumentovali mnogo ubedljivije, ostavljajući „radna tela“ bez materijala na osnovu kojeg bi odbijanje prigovora bilo neminovno.

Poseban nedostatak je neprimena i ovako prikupljenih činjenica, tj. njihova selektivna primena, o kojoj će više reći biti u delu o analizi novih pojedinačnih odluka koje je DVT doneo odlučujući o prigovorima.<sup>160</sup> Neupotreba i selektivna upotreba prikupljenih podataka, kao i potpuno zanemarivanje dokaza koje su neizabrani tužioci i zamenici tužilaca iznosili, dodatno je obesmisli-

---

160 Videti *infra*, str. II-4.

održavanje ovakvih ročišta, koja su očigledno bila namenjena zadovoljavanju forme (pri tome se čak ni u toj zamisli nije uspelo s obzirom na sve pomenute proceduralne pogreške).

Najzad, relativizovanje ročišta se vršilo i kroz naknadno prikupljanje dokumenata nakon završetka rasprave, o kojima prigovarači nisu obaveštavani i o kojima nisu ni mogli da se izjasne, što je još jedna značajna povreda prava na pravično suđenje.

Zbog svega navedenog, konačna ocena postupka pred „radnim telima“ može se okarakterisati kao protivna Pravilniku, svrsi sprovođenja postupka preispitivanja, a u pojedinim segmentima i kao kršenje dostojanstva neizabranih nosilaca javnotužilačkih funkcija. Postupak „saslušanja“ je u pravnom smislu bio izigravanje pravde i nije zadovoljio ni minimalne standarde pravičnog postupka.

## 2.2. Postupak pred komisijama Visokog saveta sudstva

Postupak pred komisijama je poput postupka pred „radnim telima“, određen kao upravni postupak *sui generis*, pa se i ovde shodno supsidijarno primenjuju Pravila Zakona o opštem upravnom postupku. Otuda se odgovori na ona pitanja koja nisu definisana samim Pravilima mogu pronaći u analizi relevantnih odredaba zakonskog teksta.

### 2.2.1. Komisije Visokog saveta sudstva

Postupak preispitivanja odluka prvog saziva Visokog saveta sudstva odvija se, od 15. juna 2011. godine, pred komisijama Visokog saveta sudstva. U skladu sa Pravilima,<sup>161</sup> komisije su sačinjene od članova VSS iz reda sudija koji su na funkciju člana VSS izabrani

---

161 Čl. 8–10. Pravila.

na izborima, organizovanim u sudovima svih stepena u Republici Srbiji u skladu sa odredbama odgovarajućih zakona. Pretpostavka je da su se prilikom izrade Pravila autori rukovodili dvojakim razlozima. S jedne strane, imajući u vidu da je potrebno preispitati odluke u 837 predmeta, razlozi ekonomičnosti nalažu da ne postupa celokupan sastav VSS, te da se deo posla raspodeli na dve komisije. Ovakva organizacija rada u skladu je i sa Poslovníkom VSS,<sup>162</sup> čijim članom 16. je propisana mogućnost da VSS poverava deo poslova iz svoje nadležnosti u tu svrhu osnovanim povremenim radnim telima, u koje spadaju i komisije. Osnovano se može pretpostaviti da još jedan razlog za poveravanje velikog dela posla u okviru postupka preispitivanja odluka upravo sudijama koje su u VSS izabrale njihove kolege leži u potrebi da se oni članovi VSS koji su učestvovali u radu prvog sastava VSS izuzmu iz postupka kako se ne bi dovelo u pitanje poštovanje načela o postupanju „nezavisnog i nepristrasnog tribunala“ iz člana 6. stav 1. Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda. Na ovaj način je istovremeno omogućeno i poštovanje načela o tome da o statusu sudije odlučuje telo koje je većinom sačinjeno od njihovih kolega sudija iz člana 1.3. Evropske povelje o statutu za sudije,<sup>163</sup> koje bi moglo biti dovedeno u pitanje da je postupak vođen pred komisijama u čijem radu su učestvovali i drugi članovi VSS-a, ne samo oni koji su to po svojoj funkciji (predsednik Vrhovnog kasacionog suda, ministar nadležan za pravosuđe, predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine), već i članovi VSS iz reda advokata i uglednih pravnika. Pravilo da komisije imaju sudijski sastav prekršeno je samo u nekoliko slučajeva, kada je član iz reda profesora zamenjivao uhapšenog sudiju Jakšića. Ipak, ta praksa nije dugo trajala i nije bilo prigovora neizabranim sudija na činjenicu da jedan od članova komisije nije profesionalni sudija.<sup>164</sup>

162 „Službeni glasnik RS“, br. 43/09, 22/11 i 33/11.

163 *European Charter on the statute for judges* DAJ/DOC (98) 23, dostupna na <http://www.judicialcouncil.gov.az/Law/echarte.pdf>, 1. 9. 2012.

164 Ipak, bilo je prigovora koji su bili usmereni na rad tog člana VSS-a, zbog prethodno ustanovljenog sukoba interesa zbog čega mu je funkcija u VSS-u

Radom ovako formiranih komisija rukovodio je predsedavajući, a u svakoj komisiji je za svaki predmet bio određen i izvestilac.

Na ročištima je bilo dozvoljeno prisustvo kako opšte, tako i stručne javnosti, a sam tok ročišta je sniman audio i vizuelno, te nije bilo potrebe za diktiranjem u zapisnik. Podnosioci prigovora imali su ovlašćenje da isključe javnost, kao i da odbiju snimanje kamerom, što je i učinjeno u nekoliko slučajeva. Ipak, opšta je ocena da su u pogledu vremena, mesta i opštih formalnih uslova u vezi sa održavanjem ročišta poštovani standardi prava na pravično suđenje iz člana 6. EKLJP.

Međutim, posle hapšenja sudije Jakšića i ostavke sudije Lukića predsednica VSS-a je samostalno izvršila spajanje protivno Pravilima, i od dve komisije sačinila jednu sa četiri člana, a od njih su tri prisustvovala na svakom od ročišta po sistemu rotacije.<sup>165</sup> Ovim je počinjeno dvostruko kršenje Pravila, koje je značajno uticalo na dalji tok ročišta i razgovore sa neizabranim sudijama:

- Najpre, ona se nisu mogla izmeniti aktom predsednice VSS-a, već odlukom opšte sednice tog tela. Međutim, imajući u vidu da je rad VSS-a praktično od ostavke sudije Lukića morao biti blokiran, o čemu će biti reči u kasnijem tekstu,<sup>166</sup> verovatno je primenjeno „praktičnije“ rešenje kojim je omogućeno da se ročišta nastave i sa samo četvoro sudija.<sup>167</sup>
- Kada su u pitanju pojedinačni predmeti, ročišta su morala biti ponovljena u svim slučajevima gde komisija nije donela obrazloženu odluku – odluka komisije koja se iznosi VSS-u o tome da li će prigovor biti prihvaćen ili neće, a u kojima su

---

prestala po sili zakona. Ovaj problem će detaljnije biti analiziran u kasnijem tekstu, a ovakvi prigovori su verovatno predstavljali i jedan od razloga zbog kojih je ovaj član VSS-a prestao da postupa na ročištima.

165 Ova odluka je objavljena na internet-prezentaciji VSS-a, ali nije bila dostupna javnosti duže od nekoliko dana.

166 Videti *infra*, II-3.2.4.

167 Pri tome valja napomenuti i činjenicu da samim tim što je postojala jedna komisija nisu prekršena prava prigovarača; nije, dakle, sporan broj komisija, već način njihovog konstituisanja i ukidanja koji je bio suprotan Pravilima.

postupale sudije koje više nisu učestvovalе u radu komisija (Jakšić i Lukić). Ovo nije učinjeno i u mnogim predmetima su se ročišta jednostavno nastavila, a novi članovi (jedine preostale) komisije donosili su odluke kao da su postupali u tim predmetima od samog početka.

### *2.2.2. Opšti pogled na razgovore sa neizabranim sudijama*

Kao što je već rečeno, razgovori sa neizabranim sudijama održavani su pred dve komisije VSS-a, koje su ustanovljene Pravilima, kao i Poslovníkom o radu ovog tela; nakon što je VSS ostao bez dva člana, dve komisije su se stopile u jednu, ali je kvalitet ročišta, kao i sistematika njihove realizacije, ostalo isti.

Ročišta su počinjala utvrđivanjem opštih uslova za održavanje ročišta; manji broj neizabranih sudija iskoristio je pravo da ročište bude zatvoreno za opštu javnost, dok su posmatrači iz međunarodnih organizacija (pre svega EU) prisustvovali gotovo svim održanim ročištima.<sup>168</sup> Po otpočinjanju ročišta, koja su bila audio i vizuelno snimana, što je znatno uprostilo i ubrzalo proceduru u vezi sa izradom zapisnika, predsednici komisija bi dali reč izvestiocu, jednom od članova komisije koji je prezentovao „stanje u spisima predmeta“ u svakom pojedinačnom slučaju.

Izlaganje izvestioca se menjalo tokom samog postupka i vremenom je dobijalo na kvalitetu. Otprilike nakon mesec dana postupanja, izvestioci su praktično usvojili jednovrsnu formu (sa manjim odstupanjima kod pojedinih sudija) koja je bila sasvim

---

168 Posmatrači EU bili su prisutni na svim ročištima, počev od 15. juna 2011. godine. Posmatrači OEBS-a i Saveta Evrope dolazili su na pojedina ročišta. Društvo sudija Srbije nije imalo svoje zvanične posmatrače, iako su isti bili prisutni na nekim ročištima u svojstvu opšte javnosti. Svega nekoliko prigovarača je isključilo javnost u potpunosti, što je pretpostavljalo i neprisuštvovanje posmatrača.

zadovoljavajuća u pogledu informisanja prigovarača i javnosti, kao i drugih članova komisije o samom predmetu. Kao i kod tužilačkih „radnih tela“ vremenom su pridodati novi izveštaji iz matičnih sudova neizabranih sudija, tzv. T1 i T2 obrasci koji su obuhvatali period 2006–2008. godine.<sup>169</sup> Izvestilac je u svom izveštaju pratio kretanje u službi prigovarača, čitao obrazloženje prvostepene pojedinačne odluke (ukoliko je takve odluke bilo), navode ustavnih žalbi i žalbi Ustavnom sudu i čitao najvažnije podatke iz novoprimitljenih sudskih izveštaja. Nažalost, iako je ova praksa bila prilično efikasna i dovoljna da se svi prisutni upoznaju sa stanjem u predmetu, veoma retko se izvestilac zadržavao na onim činjenicama koje je smatrao osnovom predmeta i oko čijeg je utvrđivanja ili osporavanja celo ročište trebalo da se koncentriše. Ponekad je izvestilac navodio da podaci iz prvostepene odluke nisu tačni i da su u potpunosti pobijeni novim sudskim izveštajima. Ipak, ni to po pravilu nije bilo dovoljno da se identifikuje o čemu bi prigovarač morao da se izjasni, odnosno koje su to okolnosti koje će biti od značaja pri novom odlučivanju. Na ovaj način je nepobitno došlo do prebacivanja tereta dokazivanja na neizabranog sudiju, i to tako što bi isti bio zamoljen da se izjasni o okolnostima koje je čuo od izvestioca, nakon što bi izvestilac završio čitanje svog izveštaja.

Prigovarači su svoj nastup na ročištima koncipirali različito. Većina se zadržala na pobijanju navoda iz prvostepene odluke, ukoliko su je imali. Pored toga, neki od njih su smatrali da je potrebno da se izjasne i o novoprivavljenoj statistici iz T1 i T2 obrazaca, kao i o eventualnim drugim činjenicama koje su navedene u izlaganju izvestioca. Situacija je bila daleko teža kada nije bilo pojedinačne odluke donete u prvom stepenu. U tom slučaju se prigovarač

---

169 Za razliku od tužilačkih izveštaja, prigovarači iz reda sudija nisu protestovali protiv ovakve prakse, najčešće zato što su novi izveštaji bili daleko verodostojniji od podataka koji su bili sadržani u prvostepenim pojedinačnim odlukama. Takođe, u nekoliko slučajeva neizabrane sudije su osporavale i te podatke i iznosile dokaze o statistici za koju su oni tvrdili da je tačna.

nalazio u apsurdnoj situaciji jer nije mogao da se izjasni o okolnostima svog neizbora kada ni on ni komisija nisu znali koje su to okolnosti. Ročišta bi se u tim slučajevima svodila na monolog neizabranog sudije, čime se ceo postupak obesmišljavao. Jedina reakcija komisije u tim slučajevima bila je eventualni razgovor o nekim statističkim parametrima iz novih izveštaja sudova, koji su očigledno odstupali u negativnom smislu od proseka i/ili propisane norme. Ipak, postavlja se pitanje da li su time komisije VSS-a načinile istu grešku koja je bila karakteristična za „radna tela“ DVT-a, i postupak preispitivanja prvostepene odluke transformisali u postupak ponovnog odlučivanja o kandidatu iz 2009. godine. Ovo pre svega zato što pomenuti izveštaji nisu bili korišćeni od strane prvog sastava VSS-a koji je odlučivao o kandidatima 2009. godine, kao i da nisu uvek bili korišćeni isti obrasci za takve izveštaje, pa je postupak preispitivanja njihovih odluka morao da se svede na činjenicu da li su oni mogli, imajući u vidu tada im dostupne informacije, da donesu pravilnu i pravičnu odluku, ili nisu.

Posle završenog odgovora i eventualne diskusije, odnosno pitanja koja bi članovi komisije imali da upute neizabranom sudiji, predsednici komisija su zaključivali ročište frazom da će svi materijali biti još jednom pregledani u nejavnom delu sednice komisije i da će se na osnovu toga podneti predlog za donošenje odluke na sednici VSS-a. Još jedan od propusta komisija sasvim sigurno je bilo njihovo neizjašnjavanje o dokazima koji su predloženi na samom ročištu, kako od strane izvestioca, tako i od strane prigovarača.<sup>170</sup> Izuzetno su bili retki slučajevi kada bi se izvestilac ili predsednik komisije na ročištu izjasnio o nekom dokumentu, njegovoj važnosti, validnosti, prihvatljivosti i uticaju na konačnu odluku.

---

170 Što je donekle i logično, s obzirom na to da član 150. stav 1. ZUP jasno navodi svrhu dokazivanja: dokazi se, po pravilu, izvode pošto se utvrdi šta je u činjeničnom pogledu sporno ili šta treba dokazivati. Komisije su propuštale da utvrde koje su činjenice sporne a koje nesporne, nekritičkim odnosom prema dokumentima, podacima i informacijama koje su bile predstavljene od strane izvestioca ili prigovarača na ročištu, ili u toku postupka uopšte.

Ovo je bio slučaj i onda kada su prigovarači podnosili dokaze koji su bili direktno upućeni na pobijanje navoda iz drugih dokumenata koje je izvestilac predstavio.

Uopšteno gledajući, ročišta pred komisijama VSS-a nisu imala neke veće nedostatke osim opisanih. U svakom slučaju, prebacivanje tereta dokazivanja i odsustvo bilo kakvog racionalnog korišćenja ročišta kada nije bilo pojedinačne odluke iz prvog stepena, najveće su zamerke koje se mogu staviti postupanjima komisija. Ipak, ono što je nadasve dominantan utisak, a o čemu će biti reči kasnije u tekstu, jeste to da su ročišta organizovana i izvođena kao najjavniji, najtransparentniji i najkvalitetniji deo postupka, ali da se na njima nije događalo ništa što bi bilo od uticaja za donošenje konačne odluke VSS-a. O tome govore i brojne nepravilnosti koje su bile uobičajene nakon završetka ročišta, a odigravale su se u nejavnim delovima postupka, kako bez prisustva javnosti, tako i bez prisustva posmatrača. Ceo dalji razvoj događaja, a posebno analiza procedure odlučivanja na sednici VSS-a i analiza novih pojedinačnih odluka pokazali su, nažalost, krajnju relativizaciju važnosti prve faze postupka i razgovora sa neizabranim sudijama.

### *2.2.3. Analiza postupanja prema pojedinim odredbama Pravila u toku postupka pred komisijama*

Slično kao i u slučaju preispitivanja odluka DVT-a, Pravila su doneta uz pomoć i uz podršku Delegacije Evropske unije i Kancelarije OEBS-a u Srbiji. Ona su odgovarala svojoj svrsi i može se reći da je, osim nekoliko propusta, ovaj tekst bio i kvalitetniji od tužilačkog Pravilnika. I sam postupak, kao što je opisano, imao je manje negativnih aspekata. Ipak, analiza postupanja u odnosu na Pravila kojima je postupak utvrđen, pokazaće i neke pozitivne i pojedine negativne strane razgovora sa neizabranim sudijama, koji su vođeni pred komisijama VSS-a.



Član 3. Pravila predviđa niz značajnih odredaba za tok postupka pred komisijama. Može se reći da su ovi principi uglavnom poštovani, osim što se još jednom mora naglasiti da pretpostavka ispunjenosti svih uslova i kriterijuma za izbor nije nikako došla do izražaja za vreme ročišta, pre svega zbog prebacivanja tereta dokazivanja na prigovarače. Iako se u članu 3. stav 2. tačka 1. izričito propisuje da se zadržava pretpostavka ispunjenosti kriterijuma dostojnosti, stručnosti i osposobljenosti, komisije su svojim ponašanjem na ročištima ovu odredbu krajnje relativizovale, što će se videti i iz analize obrazloženja pojedinih odluka koje je VSS doneo u postupku preispitivanja. Samim propuštanjem da se identifikuju one činjenice koje se mogu staviti na teret prigovaraču i da se razgovor na ročištima usmeri ka njihovom razjašnjenju, teret dokazivanja se prebacivao na drugu stranu i prigovarači su morali da se „brane“ od navoda izvestioca, čak i kada u tim navodima nije bilo negativnih konstatacija. Posebno je teško bilo održati raspravu u predmetima u kojima nije bilo pojedinačne odluke u prvom stepenu, kada je naročito dolazilo do izražaja pasivno držanje komisije, a pretpostavka ispunjenosti uslova bila je u takvim postupcima krajnje relativizovana.

Kada je reč o kriterijumima za izbor, koji su predmet čl. 4–6, može se staviti nekoliko napomena:

- Najpre, kada je reč o dostojnosti kao kriterijumu, ona je ispitivana i u slučajevima koji predstavljaju izuzetno široko tumačenje člana 4. Pravilnika. Ovaj nedostatak nije bio toliko izražen na samim ročištima, koliko se pojavio (navodno, kao rezultat činjenica utvrđenih na ročištima) u obrazloženjima drugostepenih pojedinačnih odluka VSS-a donetih povodom prigovora. O ovom fenomenu biće više reči u kasnijem tekstu, kod analize odluka VSS-a. Kao „dokazi“ za potencijalnu nedostojnost služile su i neproverene informacije, pisma koja su anonimno dostavljana VSS-u, kao i pritužbe protiv neizabranih sudija povodom njihovog postupanja u određenim predmetima, za koje se često tek na ročištu ispostavljalo da

su neosnovane i da nisu uvažene od strane predsednika sudova ni kada su podnošene, ali su ipak na određeni način našle svoj put do dosijea predmeta neizabranih sudija. Kada je reč o izvorima informacija, najveća nedoumica na ročištima postojala je u odnosu na „činjenice“ koje su neretko navođene u prvostepenim odlukama, a za koje je potpuno nejasno kako su mogle da dođu u posed članova VSS-a u postupku odlučivanja o kandidatima, i koje su donekle podsećale na izveštaje bezbednosnih provera bezbednosnih agencija. Komisije se nisu izjašnjavale o izvorima već su jednostavno konstatovale postojanje određenih „dokumenata“ u predmetima ili navoda u prvostepenim odlukama, a zanimljiva je i činjenica da su se takve informacije često pokazale kao poluistina ili potpuno neistinite, što su prigovarači uspešno i dokazivali na ročištima. Poseban problem koji se tiče širokog tumačenja pojma dostojnosti, ali i kršenja osnovnih pravila o dokazivanju, pojavio se u pojedinim slučajevima gde je nedostojnost bila zasnovana isključivo na onim dokazima koji su bili „utvrđeni“ na sednicama VSS na kojima se odlučivalo o prigovorima, što znači da prigovarači nikada nisu imali šansu da te dokaze sagledaju, o njima se izjasne i eventualno ih pobiju ili objasne okolnosti u kojima su oni nastali.

- Postojalo je izvesno lutanje u radu komisija na samom početku postupka, kada su se rezultati na ročištima različito čitali (po godinama i materijama), pa je bilo neizvesno da li će i u drugom stepenu biti primenjena ista selektivnost prikazivanja samo onih aspekata rezultata koji predstavljaju potencijalno loše strane rada neizabranog sudije. Tokom postupka postojala je različita praksa kada je reč o primeni trogodišnjeg uprosečavanja rezultata.<sup>171</sup>

---

171 Nažalost, obrazloženja novodonetih odluka ipak sadrže iste nedostatke koji su prisutni u prvostepenim pojedinačnim odlukama, a u vezi sa prikazivanjem trogodišnjeg proseka i ispunjenosti normi.

- Sličan primer može se dati i za važan segment stručnosti i osposobljenosti, a to je izrada odluka u rokovima posle 30, odnosno nakon 60 dana od dana zaključenja rasprave. Nije postojala jedinstvena praksa komisija i izvestilaca prilikom čitanja i komentarisanja ovih podataka. Tako su neki izvestioci potpuno zanemarivali kategoriju „odluke izrađene do 30 dana“ u sudskim izveštajima iako se ona pojavljuje kao posebna kategorija ocene rada sudija prema Merilima, dok su je neki čitali kao relevantnu. Nije bio redak slučaj i da neko od članova komisija prokomentariše kako su u toj kategoriji bitne jedino odluke izrađene posle 60 dana. Ova činjenica, koja se mogla primetiti na ročištima ali nije predstavljala neku značajniju povredu, postala je posebno aktuelna nakon analize pojedinačnih odluka, kada su se iznenada u pojedinim slučajevima pojavila različita tumačenja ovog kriterijuma, po pravilu onako postavljena kako je bilo potrebno da bi odluka (pozitivna ili negativna) mogla biti opravdana.<sup>172</sup>

Kada je reč o odredbama o organizaciji i pravilima vođenja postupka, ona su uglavnom poštovana. Član 8. Pravila prekršen je spajanjem dveju komisija u jednu, o čemu je već bilo reči u prethodnom tekstu. Zanimljivo je da VSS nije formalno odlučio prema članu 16. Pravila u slučaju hapšenja sudije Jakšića. Kao što je već rečeno, postoji nedoumica kako su postupci u kojima je ovaj sudija bio izvestilac a koji nisu završeni, ili su završeni a nije doneta odluka na osnovu člana 25. Pravila, nastavljeni bez ponavljanja. Ova situacija se ponovila i posle ostavke sudije Lukića. Komisije su kršile i član 25. Pravila ukoliko nisu donosile pisane obrazložene predloge, kako se VSS zvanično izjasnio.<sup>173</sup>

Shodno članu 22. Pravila, postojalo je više zahteva za izuzetice pojedinih članova komisija i o njima je odlučivala predsednica VSS. Zanimljivo je da nijedan od tih zahteva nije prihvaćen,

---

172 Videti *infra*, II-4.

173 Videti *infra*, II-3.2.1.

ali se čini da to ni u jednom slučaju nije uticalo na kvalitet postupka pred komisijama. Međutim, o zahtevima na osnovu člana 27. Pravila, koja predviđaju izuzeće članova VSS-a u postupku donošenja odluke o prigovoru, prigovarači nisu obavještavani na samim ročištima, što je i logično s obzirom na to da o prigovorima odlučuje predsednica VSS, a a prigovori su najčešće i izjavljivani na ročištima. Pretpostavka je da je odluka predsednice VSS-a o tome njima bila naknadno dostavljena, a ukoliko to nije slučaj, onda je došlo do kršenja pomenutog člana.

#### 2.2.4. Zaključak

Za razliku od postupka koji je sproveden pred „radnim telima“ DVT-a, ročišta pred komisijama VSS-a bila su daleko kvalitetnija, tehnički i formalnopravno gledano. Zamerka koja je izrečena u vezi sa formiranjem jedne komisije umesto do tada postojeće dve, kao što je napomenuto, odnosi se pre svega na način na koji je to urađeno. Samim formiranjem jedne komisije nije povređeno nijedno pravo prigovarača, u situaciji kada je bilo sasvim izvesno da se postupak ne može nastaviti dotadašnjim tempom, a bez dvojice članova iz reda sudija. Ono što je kasnije moglo uticati na povredu prava na pravično suđenje jeste nastavak pojedinih ročišta pred komisijom u izmenjenom sastavu, čak i u onim slučajevima kada je neko od nedostajućih sudija bio izvestilac u predmetu iako je formalno došlo do promene izvestioca odlukom VSS-a (ali tek pošto je Predrag Dimitrijević odbio da dalje postupa u predmetima kao izvestilac i član komisije izabran nakon Jakšićevog hapšenja).<sup>174</sup>

Verovatno najvažniji nedostatak koji je bio izražen i sveprisutan na ročištima odnosi se na prebacivanje tereta dokazivanja sa

---

174 Odluka sa sednice od 30. septembra 2011. godine može se naći na internet-adresi: <http://vss.sud.rs/Postupak-preispitivanja-odluka.htm>, 1. 9. 2012. Odluka se primenivala od 6. oktobra 2011. godine.

komisija na prigovarače. U zavisnosti od činjenice da li je done-ta pojedinačna odluka u prvom stepenu ili nije, ročišta su odista ličila na priliku da neizabrane sudije iznesu svoju odbranu, ili da se komisija tek tada upozna se njihovim rezultatima rada, što ni-kako nije bila originalna intencija kada se osmišljavao postupak preispitivanja.

Osim toga, ročišta za prigovarače koji nisu imali pojedinač-nu odluku nisu se mogla okarakterisati kao uspešna sa stanovišta prikupljanja činjenica, kao ni sa stanovišta otkrivanja prema kojim kriterijumima i na osnovu kojih će podataka VSS odlučivati o pri-govoru, odnosno šta će komisija u svojoj odluci preporučiti opštoj sednici VSS-a i na čemu će svoj predlog zasnovati.

Još jedan segment ročišta ostaje u domenu nejasnog: zašto su pojedini predmeti vraćani sa sednice VSS-a i zašto su prigovarači po-novo pozivani na ročišta, a da pri tome komisija koja je postupala u predmetu nije znala šta je uzrok tome? Ovo je zanimljivo i sa stano-višta (ne)učestvovanja u postupku onih članova VSS-a koji su odlučivali u prvom stepenu, jer je obrazloženje komisije koje se usmeno iznosilo prigovaraču često sadržavalo samo dve izjave – da je predlog komisije VSS-u bio pozitivan, ali da je upravo neko od tih članova smatrao da se pojedini predmeti na kojima je prigovarač radio mo-raj u detaljnije proučiti. Nejasno je i kako su ti članovi dolazili do po-dataka o takvim predmetima, kao i šta su konkretno zamerali sudi-jama. Ovo samo navodi na zaključak da su podaci prikupljeni i van ročišta, nepoznatim kanalima i od strane nepoznatih izvora,<sup>175</sup> kao i da je uticaj pojedinih članova koji su se morali uzdržavati od uče-šća (ne samo od glasanja!) bio daleko veći od primerenog.

Generalni je utisak, koji se mora i na ovom mestu napomenuti, ipak to da su održana ročišta bila od malog značaja za ceo postupak.

---

175 Ovo je naročito indikativno u nekim odlukama gde se ne pominje izvor podatka koji se navodi, već neka neodređena formulacija kao npr. „Savet je došao u posed informacija“. O takvim podacima po pravilu nije bilo reči na ročištu, niti se o njima prigovarač mogao izjasniti, što je teška povreda procedure i prava na pravičan postupak.

Naime, kako će se videti kroz analizu obrazloženih odluka, postoji tendencija koja je uočena i kod postupanja i odlučivanja DVT-a: da se donese odluka o prigovoru, da li se usvaja ili odbija, pa da se zatim činjenično stanje i obrazloženje odluke podvedu pod konačan ishod, umesto dijametralno obrnutog postupka koji bi bio jedini opravdan – da upravo činjenice utvrđene na ročištima budu smernice za donošenje konačne odluke. Postavljaju se različita pitanja povodom ovih uočenih nedostataka, među kojima je najvažnije kakvi su onda kriterijumi bili odlučujući za donošenje odluke, ako se Pravila nisu adekvatno primenjivala. Osim toga, ovakva praksa u velikoj meri relativizuje važnost ročišta i utvrđenih činjenica, posebno imajući u vidu da su ona bila jedini javni deo postupka u koji je uvid mogla imati i najšira javnost, uključujući i medije.

### 3. TRANSPARENTNOST I NEZAVISNOST U RADU I ODLUČIVANJU „RADNIH TELA“ I KOMISIJA, I SEDNICA DVT-A I VSS-A

Transparentnost rada nekog organa, institucije, tela i slično, podrazumeva javnost u postupanju članova tog tela, kao i potpuno i pravovremeno informisanje javnosti o odlukama koje ono donosi. Transparentnost takođe podrazumeva mogućnost da svako ko želi izvrši uvid u dokumente koji sadrže informacije od javnog značaja, te da iste može slobodno da analizira i kritikuje.

Nezavisnost u radu pravosudnih organa pre svega se odnosi na njihovu odvojenost od izvršne vlasti i samostalnost u donošenju odluka. Pri tome se ne misli samo na formalnu nezavisnost koja je po pravilu deo modernih ustava i zakona, već posebno na faktičku nezavisnost koja se izražava u istinskoj i realnoj podvojenosti i nedostatku upliva političkih i drugih instrukcija koje mogu poteći od organa izvršne vlasti u pisanom, ali češće u usmenom, neformalnom obliku. Ova nezavisnost se postiže omogućavanjem formalnih mehanizama nezavisnosti – odredbe koje se odnose na izbor, rad i stalnost pravosudnih funkcija<sup>176</sup> – kao i razvojem mehanizama kontrole koji će omogućiti uvid najširoj javnosti u sve eventualne zloupotrebe i pritiske koji se vrše na nosioce pravosudnih funkcija. I to je upravo tačka u kojoj se nezavisnost i transparentnost susreću i prepliću.

Osim u ovom klasičnom značenju, izraz „transparentnost i nezavisnost“ ovde će biti posmatran iz posebne perspektive koja uključuje i legalnost i legitimnost delovanja, samostalnost u radu

---

176 Član 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima; čl. 1–5. Zakona o sudijama; čl. 2. i 5. Zakona o javnom tužilaštvu („Službeni glasnik RS“, broj 116/08).

i donošenju odluka, kao i faktičku nezavisnost u odnosu na izvršnu vlast u postupcima preispitivanja odluka prvih sastava DVT-a i VSS-a. Ustav Republike Srbije u članu 32. „pravo na pravično suđenje“ definiše kao „pravo da nezavisan, nepristrasan i zakonom već ustanovljen sud, pravično i u razumnom roku, javno raspravi i odluči o pravima i obavezama“. U članu 153. stav 1. proklamuje nezavisnost i samostalnost VSS-a, dok se u članu 164. stav 1. utvrđuje samostalnost (ne i nezavisnost) DVT-a.<sup>177</sup>

Već je rečeno da su postupci preispitivanja imali tri komponente, odnosno tri faze: održavanje ročišta, odlučivanje o prigovoru i izradu i dostavljanje pojedinačne odluke prigovaraču. Transparentnost shvaćena u širem smislu može se posmatrati kroz sve tri faze postupaka, ali i kroz rešavanja nekih prethodnih, proceduralnih pitanja koja su se postavila naročito kada je reč o radu VSS-a, mada se ne mogu zanemariti ni pri oceni rada DVT-a.

---

177 Nepristrasnost i nezavisnost tribunala predstavljaju deo prava na pravično suđenje, koje je zaštićeno članom 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima. Nepristrasnost tribunala jasno je utvrđena u praksi Evropskog suda za ljudska prava, a jedna od najčešće citiranih presuda jeste ona u slučaju *Findlay protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (aplikacija broj 22107/93, presuda od 25. februara 1997. godine), prema kojoj tribunal (tj. njegovi članovi), s jedne strane, moraju biti *subjektivno* lišeni svake lične predrasude ili pristrasnosti, ali takođe moraju ponuditi *objektivne garantije* kojima će otkloniti svaku sumnju u pristrasno postupanje. Nezavisnost tribunala u praksi ESLJP takođe je utvrđena u obimnoj praksi ovog suda, a naročito su citirane presude *Findlay protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, *op. cit.*, i *Incal protiv Tirske* (aplikacija broj 22678/93, presuda od 9. juna 1998. godine). Njima je jasno određeno da nezavisan tribunal ne može biti sačinjen od onih pojedinaca koji su na bilo koji način povezani sa bilo kojom drugom stranom, po sistemu subordinacije, koje bi moglo imati neki interes u konkretnom slučaju; dalje, nezavisnost koja je proklamovana mora biti *objektivno* potvrđena u praksi takvog tribunala; da postoje mehanizmi koji bi osigurali odsustvo spoljnih pritisaka. Kada se utvrđuje da li je tribunal nezavisan, mora se poći od *nezavisnosti svakog njegovog pojedinačnog člana* – da li postoje jasne garantije koje isključuju svaku sumnju u nezavisnost sudije u konkretnom slučaju (*kurziv naš*).



### 3.1. Rad „radnih tela“ i opšte sednice DVT-A

#### 3.1.1. Problem postojanja „radnih tela“

Pravilnikom o postupku preispitivanja odluka prvog sastava Državnog veća tužilaca i primeni kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti predviđeno je održavanje ročišta, odnosno razgovora sa neizabranim nosiocima javnotužilačkih funkcija, pred celim sazivom Državnog veća tužilaca. Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Republike Srbije imalo je status „posebnog posmatrača“, koji je mogao da postavlja pitanja prigovaračima i stavlja primedbe na zapisnik i postupak u celini. Osim UT, status posmatrača (ali bez pomenutih prava) imali su i predstavnici Delegacije Evropske unije, Misije OEBS-a i Saveta Evrope.<sup>178</sup>

Postupak preispitivanja, zamišljen kako je utvrđeno Pravilnikom, naišao je na ozbiljne probleme praktično još pre nego što je otpočeo, o čemu je već bilo reči u prethodnom delu.<sup>179</sup> Kao što je već rečeno, postojala je konfuzija oko toga da li prikupljanje dokumentacije za odlučivanje DVT-a po prigovoru, u šta je spadao i razgovor sa neizabranim nosiocem javnotužilačke funkcije, vrši DVT u celini ili samo njegova „radna tela“. Članom 3. Pravilnika predviđeno je da se saslušanja neizabranih nosilaca javnotužilačkih funkcija odvijaju pred punim sastavom DVT-a. Ona su se, međutim, odvijala pred tzv. komisijama ili „radnim telima“, kako su ih u različitim fazama postupka predstavljali predsedavajući tih tela. Uprkos uložnim prigovorima da je nejasno o kakvim je telima reč, DVT je odgovorio da su ova tela sačinjena prema članu 12. Poslovnika o radu DVT-a.<sup>180</sup> Međutim, prema pomenutom članu, DVT može da osniva *ad hoc* radna tela sačinjena od četiri člana. Radna tela oformljena

178 Član 5. Pravilnika. O učešću posmatrača biće još reči u nastavku teksta.

179 Videti *supra*, II-2.1.

180 Član 12. st. 1. i 2. Poslovnika o radu Državnog veća tužilaca („Službeni glasnik RS“, broj 55/09).

za preispitivanje odluka prvog saziva imala su tri člana, i prema tome nisu odgovarala formulaciji iz Poslovnika.

Sva tri člana tako oformljenih „radnih tela“ bila su javni tužioc ili zamenici javnog tužioca; jedan član je imao funkciju predsednika radnog tela, a u svakom pojedinačnom slučaju jedan od članova bio je izvestilac koji je predstavljao slučaj i stanje u spisima.

Rezultat ovog nepoštovanja odredaba Pravila koje je DVT sam doneo jeste da se ne može odrediti koje je telo koje je vodilo postupak preispitivanja. Nejasno je i zašto to nije činio DVT u punom sastavu. Ukoliko su razlozi bili praktične prirode, veoma je neobična činjenica da je DVT rešio da krši Pravilnik, umesto da ga na svojoj sednici izmeni i prilagodi tako da odgovara faktičkim mogućnostima i kapacitetima kojima je raspolagao u postupku preispitivanja, tim pre što je slično rešenje prihvaćeno i u sudijskim Pravilima. Ni sami članovi „komisija“, odnosno „radnih tela“, nisu mogli da definišu niti naziv tela koje je razgovor obavljalo, ni formu razgovora koji je predviđen Pravilnikom – ročište, saslušanje, razgovor radi sakupljanja informacija. Takođe, prigovaračima koji su želeli da izlože svoju argumentaciju pred punim sastavom DVT takvi predlozi nisu prihvatani i odbacivani su bez obrazloženja ili se „radna tela“ o njima čak nisu ni izjašnjavala već su faktički prelazila na vođenje postupka. Valja još jednom naglasiti da su se time kršile mnogobrojne odredbe Pravilnika (praktično sve koje govore o postupku preispitivanja, osim onih o odlučivanju)<sup>181</sup> i da je takvo ponašanje predstavljalo znatnu povredu procesnih odredaba u postupku preispitivanja.

### *3.1.2. Nezavisnost rada opšte sednice DVT-a*

Diskutabilno je da li se može govoriti o DVT-u kao nezavisnom, a posebno nepristrasnom telu, u postupku u kojem je drugostepeni organ identičan prvostepenom. Iako su između donošenja odluke

---

181 U pitanju su čl. 3, 5–9. i 11–19. Pravilnika.

u prvom i drugom stepenu izvršene izvesne personalne promene u DVT-u i VSS-u,<sup>182</sup> one ne mogu biti dovoljna garancija da će se ova tela ponašati kao nepristrasna i da će biti omogućena osnovna svrha drugostepenog preispitivanja neke odluke – da o predmetu odlučuje organ koji ga može sagledati na objektivnan način, neopterećen okolnostima koje bi mogle da utiču na razumevanje činjenica na kojima će se drugostepena odluka zasnivati. Čak i ako bi se prihvatila mogućnost da tzv. stari (stalni) članovi DVT-a ne glasaju (što se ne može potvrditi s obzirom na to da je većina sednica bila zatvorena za opštu javnost i posmatrače, a i sednice na kojima je prisustvo posmatrača bilo dozvoljeno bile su zatvorene u delu koji se odnosio na većanje i glasanje), samo njihovo prisustvo i moguće učesće u raspravi u potpunosti obesmišljava princip nepristrasnosti u odlučivanju. Prema članu 3. Pravilnika i članu 27. Pravila, ovi članovi su mogli biti izuzeti na sednicama DVT-a. Ovako nešto se, međutim, nije događalo u praksi, što može dovesti do zaključka da je nepristrasnost tela koja odlučuju ozbiljno ugrožena.<sup>183</sup>

Na sednicama koje su bile otvorene za posmatrače UT i EU u delu u kojem se izveštavalo o pojedinačnim slučajevima i raspravljalo o donošenju odluke bilo je jasno da članovi DVT-a ne mogu na osnovu kratkog referisanja izveštača da procene da li je reč o slučaju u kojem bi valjalo usvojiti prigovor. S obzirom na to da je rasprava o pojedinačnim predmetima bila krajnje štura, princip na

---

182 DVT je izabrao šest novih članova (u odnosu na prethodni saziv, ostali su Republički javni tužilac, ministar pravde i predsednik Odbora za pravosuđe Narodne skupštine Republike Srbije). Kada je reč o VSS-u, članovi iz prethodnog saziva koji odlučuju i u drugom stepenu jesu predsednik Vrhovnog kasacionog suda, ministar pravde, predsednik Odbora za pravosuđe Narodne skupštine Republike Srbije i predstavnik advokata. Predstavnik univerzitetskih profesora je ponovo izabran od strane Narodne skupštine, ali je Agencija za borbu protiv korupcije odlučila da je on u sukobu interesa i predložila Narodnoj skupštini njegovo razrešenje. Iako je ta odluka postala konačna u martu 2011. godine, Narodna skupština o njoj nije raspravljala, a ovaj član prisustvuje sednicama i glasa u odlučivanju po prigovorima neizabranih sudija.

183 O nezavisnosti tribunala u postupku u svetlu prakse Evropskog suda za ljudska prava videti *supra*, II-3.

osnovu kojeg su članovi DVT-a glasali ostao je nejasan. To upućuje na mogućnost da se o pojedinim predmetima raspravljalo i nakon formalnog završetka rasprave – dakle, u delu za većanje i glasanje, kada su posmatrači morali da napuste sednicu. Druga mogućnost jeste da su članovi DVT-a pre same sednice primali informacije o pojedinim predmetima i na osnovu njih određivali kako će glasati, dok je sednica služila samo kao ispunjenje forme.

Takođe, važno je naglasiti da prisustvo posmatrača, iako dobrodošlo i pozitivno, nije moglo imati uticaja na osnaživanje nezavisnosti i nepristrasnosti opšte sednice, jer je uticaj članova izvršne vlasti, kao i drugih članova koji nisu mogli da glasaju, mogao da bude znatan kako pre same sednice, tako i u trenutku kada posmatrači nisu bili prisutni – u delu određenom za glasanje.

### *3.1.3. Odlučivanje o prigovorima*

Odlučivanje o prigovorima na opštoj sednici DVT-a sastojalo se iz kratkog referata tužioca koji je bio izvestilac u konkretnom predmetu, nakon čega bi usledila diskusija, a potom i glasanje, odnosno izjašnjavanje o tome da li se prigovor može usvojiti kao osnovan. Sednicama su po pravilu prisustvovali svi članovi DVT-a, uključujući i one koji su učestvovali u donošenju prvobitnih pojedinačnih odluka na koje je prigovor uložen.

Ono što je karakteristično za ovu fazu jeste šturo izlaganje izvestioca i gotovo potpuno odsustvo diskusije o predmetu. Za razliku od izvestioca pred sednicom VSS-a, izvestilac pred DVT-om nije bio u obavezi da podnese pisani predlog komisije opštoj sednici. Sam Pravilnik u članu 13. sadrži kako odredbu kojom se izvestilac obavezuje da sačini pisani izveštaj o stanju u spisima predmeta (taj izveštaj je za svakog od prigovarača čitan na početku ročišta), tako i izričitu odredbu da ovaj izveštaj ne sadrži obrazloženu odluku o predmetu. Iako sam Pravilnik sadrži ovu odredbu koja se odnosi na postupak pred DVT-om, DVT je u praksi izmislio i ročišta pred „radnim

telima“, tako da se izveštaj čitao pred prigovaračem, a izvestilac je na sednici imao kraće usmeno izlaganje. Zbog ovakvih tumačenja Pravilnika, DVT je u svakom pojedinačnom slučaju kršio i obavezu iz člana 15. stav 2. koja je nalagala prisustvo neizabranog nosioca javnotužilačke funkcije ili njegovog punomoćnika *sednici DVT (kurziv naš)*. U praksi je takvo prisustvo bilo omogućavano samo na razgovorima pred „radnim telima“, što je znatno uticalo na nepoštovanje principa transparentnosti rada u postupku. Trebalo bi napomenuti da se ovakvim postupanjem kršio i član 20. Pravilnika, koji se odnosio na način odlučivanja. Naime, njime je bilo predviđeno da se donošenje odluke obavi najkasnije u roku od najviše tri dana od dana završetka zasedanja. Analogno pogrešnoj primeni Pravilnika, ovaj rok se računao od dana zasedanja DVT-a nezavisno od toga kada je „radno telo“ obavilo razgovor sa kandidatom, iako se iz Pravilnika vidi jasna namera da se davanjem relativno kratkog roka DVT-u da se izjasni o prigovoru nakon završetka ročišta htela postići veća efikasnost, manja neizvesnost na strani prigovarača, kao i donošenje odluke dok us utisci iz razgovora sa kandidatom sveži. Sve ovo je obesmišljeno uvođenjem posebnog dela postupka koji nije predviđen Pravilnikom a kojim se DVT u punom sastavu praktično potpuno izolovao iz procesa utvrđivanja činjenica.

Izvestilac je zbog svega rečenog u najkraćim crtama obavestavao sednicu o radnim rezultatima prigovarača, a njegovo/njeno izlaganje je bilo u najmanju ruku dvostruko interesantno. Najpre, u pojedinim slučajevima se dešavalo da izvestilac govori o rezultatima koji se nisu mogli čuti na ročištu i koji u svakom slučaju nisu bili poznati prigovaraču, niti ih je on mogao osporiti; potom, izlaganje je bilo potpuno tendenciozno, tako da se već na osnovu tog dela sednice moglo pretpostaviti koji će prigovori biti usvojeni, a koji neće. Nepotpunost i proizvoljnost ovakvog obavestavanja navodi na zaključak da je postupanje tužioca izvestioca bilo potrebno samo da bi se zadovoljila forma. Ovo pre svega zato što oni članovi DVT-a koji nisu prisustvovali razgovoru sa prigovaračem na osnovu izvestiočevog izlaganja nisu nikako mogli da čuju sve podatke, a i oni koji su saopštavani nisu

objektivno predstavljeni. Potom, diskusija koja je po pravilu izostajala, ili se vodila oko beznačajnih formalnosti, nije nikako mogla da doprinese stvaranju utiska potrebnog da bi se odlučilo o predmetu.

Ni član 21. Pravilnika nije mogao da doprinese većoj nezavisnosti članova pri odlučivanju, budući da je predviđao da glasaju *svi članovi DVT-a*, a da je za donošenje odluke potrebna većina prisutnih članova. Ako se tome dodaju i dve odredbe iz člana 3. Pravilnika, kojima je bilo predviđeno da pre početka postupka preispitivanja članovi DVT-a koji su učestvovali u radu prvog sastava sami odlučuju o modalitetu svog učešća u ovom postupku, kao i da se oni *moгу* (a ne moraju!) izuzeti iz dela ili celog postupka preispitivanja, jasno je da se potpuno urušava koncept dvostepenosti rešavanja, kao i nezavisnosti ostalih članova od uticaja njihovih aktivnosti. S obzirom na to da odluka povodom člana 3. nikada nije objavljena ni za jednog od onih članova DVT-a koji su odlučivali u prvom stepenu, tumačenjem ovih odredaba jedino se može doći do zaključka da su oni potpuno ravnopravno učestvovali u postupku, kao i svi ostali članovi.

Na osnovu svega izloženog, čini se da je glasanje obavljano prema kriterijumima koji nisu bili poznati nikome osim članovima DVT-a, kao i da su i u prvostepenom i u drugostepenom postupku odlučivali isti članovi DVT-a. Ovakav zaključak umnogome potkrepljuje i činjenica da su nove pojedinačne odluke u mnogim predmetima pisane na isti način kao i obrazloženje izvestioca – uvođenjem novih dokaza, zanemarivanjem dokaza koje je prigovarač izneo, bez dokaza, ili tendencioznim tumačenjem statističkih i drugih parametara utvrđenih na ročištu.<sup>184</sup>

### 3.1.4. Zaključak

Na prvi pogled, postupak preispitivanja pojedinačnih odluka – to jest njegova faza koja se odnosi na raspravljanje i glasanje na sednici

---

184 Videti *infra*, II-4.2.

DVT-a – bio je daleko organizovaniji i efikasniji od onog koji se vodio pred VSS-om. Iako formalno tačna, ova činjenica svakako ne odgovara realnosti. Razlog za ovakvu efikasnost ne može se tražiti u dobro sprovedenom postupku; naprotiv, jedini razlog za veću transparentnost DVT-a jeste upravo potpuno odsustvo njegove nezavisnosti, koje je naročito došlo do izražaja u ovom delu postupka. Za razliku od sudijskog tela u kojem su sudije pružale znatan otpor ugrožavanju svoje nezavisnosti pri odlučivanju i odbijale pritiske koji su dolazili iz izvršne vlasti, tužilačko telo je takvim pritiscima podleglo i verno prenelo volju egzekutive u svoj način odlučivanja, a kako će se videti, i pisanja obrazloženih pojedinačnih odluka.

U prilog ovim tvrdnjama govore i činjenice koje su već izložene – odnos prema prigovaračima, niz kršenja procesnih pravila prilikom izvođenja postupka preispitivanja, kao i automatizam prilikom odlučivanja koji jasno navodi da cilj ovakvog postupka nije bio utvrđivanje činjenica niti objektivno sagledavanje rezultata rada neizabраниh tužilaca i zamenika tužilaca. Ne ulazeći u motive koji su inicirali ovakvo postupanje, može se zaključiti da je nezavisnost tužilaštva u ovom postupku praktično svedena na minimum, gotovo je nepostojeća, što predstavlja izuzetno opasan presedan i sasvim sigurno će se ogledati u postupanju izabраниh tužilaca i zamenika tužilaca koji će, poučeni primerima svojih neizabраниh koleginica i kolega, biti pod daleko većim uticajem kako centralnih tako i lokalnih političkih funkcionera.

### 3.2. Rad komisija i opšte sednice VSS-A

#### 3.2.1. *Transparentnost rada komisija posle završenog ročišta*

Ročišta sa neizabranim sudijama po pravilu su se završavala konstatacijom predsednika komisija da će članovi komisija u nejavnom delu pregledati svu dokumentaciju i na osnovu tih podataka napraviti predlog za sednicu VSS-a. Osim generalne zamerke

da su se na taj način ročišta svodila na tehničko sakupljanje podataka, bez ulaženja u meritum a posebno bez jasnog ispitivanja navoda iz inicijalne pojedinačne odluke (tamo gde je ista postojala), veliki problem je bila sama odluka komisije. Naime, iako član 25. Pravila predviđa da „komisija donosi odluku koja mora biti obrazložena“ a da zapisnik o većanju i glasanju potpisuju predsednik i članovi komisije i zapisničar, VSS se povodom zahteva DSS-a da se ovoj strukovnoj organizaciji dostave sve odluke komisija kako bi se utvrdilo šta su one predlagale VSS-u,<sup>185</sup> izjasnio da takve odluke ne postoje i da se one obrazlažu *usmeno* na sednicama VSS-a.<sup>186</sup> VSS se pri tome poziva na član 28. Pravila, koji predviđa da izvestilac na sednici Saveta iznosi odluku komisije. Nije poznato kako je moguće da se čl. 25. i 28. Pravila ovako tumače, ali njihova interpretacija kakva je data u saopštenju VSS-a sasvim sigurno krši načelo transparentnosti postupanja.

Naime ovakva praksa, ukoliko je tačna, predstavlja kršenje člana 25. Pravila, kršenje Zakona o opštem upravnom postupku,<sup>187</sup>

---

185 U toku preispitivanja pojedinačnih odluka prvog saziva VSS-a, a na osnovu odluka Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, izvestan broj prigovarača je došao do zvaničnog odgovora da je predlog komisije sednici VSS-a bio pozitivan, ali je ipak usvojena negativna odluka. Da bi se tako nešto dogodilo, zapravo da bi matematički bilo moguće – pod oborivom pretpostavkom da članovi VSS-a iz prvog saziva ne glasaju – članovi komisija su morali da izmene svoje mišljenje na samoj sednici. Budući da ni u jednom slučaju nisu pronađene nove okolnosti koje bi ukazivale na izmenu mišljenja članova komisija (a i da su pronađene, to bi bio povod da se ročište ponovo zakaže a ne da se izmeni odluka komisije), postavilo se pitanje kako i zašto su članovi komisija menjali svoje stavove. Vođen zaključkom da je tu možda posredi uticaj stalnih članova VSS-a na članove iz reda sudija, DSS je zatražio sve odluke – predloge komisija VSS-u, i dobio zvaničan odgovor da tih pisanih predloga nema.

186 Obaveštenje VSS-a DSS-u od 30. januara 2012. godine broj 7-00-001 13/2011-01, a povodom Rešenja Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti od 29. novembra 2011. godine (zavodni broj VSS-a 07-00-02334/2011-13).

187 Ako bi se prihvatio stav VSS-a da je postupak preispitivanja upravni postupak *sui generis*, shodno bi važile odredbe Zakona o opštem upravnom



ali i na krajnje negativan način utiče na transparentnost rada komisija i VSS-a. Teško je, naime, zamisliti da ne postoji pisana odluka o tome koje su neizabrane sudije dobile podršku komisija da se inicijalna pojedinačna odluka poništi a oni vrate na funkciju; ovakva praksa bi dovela ne samo do moguće konfuzije šta je tačno komisija odlučila (a imajući u vidu veliki broj prigovarača na svakoj od sednica kao i dug period koji je proticao između ročišta i donošenja odluke od strane VSS-a, kao i činjenicu da je nepoznato da li su zapisnici o kojima se takođe govori u članu 25. Pravila vođeni) već bi praktično onemogućilo postojanje bilo kakvog pisanog traga o kvalitativnoj analizi sprovedenog ročišta i naknadnog većanja članova komisije koji su najrelevantniji da iznesu svoju ocenu o tome da li prigovarač ispunjava kriterijume ili ne. Takva praksa bi takođe onemogućila prigovarače da izvrše uvid u analizu koju je komisija uradila i saznaju kako su njihovi rezultati rada, dokazi i druge okolnosti na koje su ukazivali na ročištima, cenjeni.

Indikativno je takođe da ni zapisnici sa sednica VSS-a ne sadrže podatke o izveštaju komisije (usmenom ili pismenom), kao ni o odlukama komisija. Međutim, u zapisniku sa sednice VSS-a od 24. novembra 2011. godine stoji da je član VSS-a koji je podneo ostavku 23. novembra 2011. godine sudija Milimir Lukić, prethodne nedelje „dostavio predloge odluka o prigovorima, koji su na današnjem dnevnom redu“. Iako je ova izjava data u nekom

---

postupku („Službeni list SRJ“, br. 33/97 i 31/01 i „Službeni glasnik RS“, broj 30/10), i to: član 64. koji predviđa da mora da se vodi zapisnik ili bar da se stavi službena beleška na spis ako se radi o manje važnoj radnji; član 60. koji predviđa da se o većanju i glasanju mora sačiniti zapisnik; čl. 193. i 194. koji predviđaju situaciju donošenja tzv. složenih rešenja, kada rešenje zajednički donosi više organa, ili kada se donosi na osnovu predloga ili saglasnosti drugog organa – u konačnom rešenju uvek mora da se navede akt koji je prethodio. Čak i ako se posmatraju samo poslednja dva citirana člana (s obzirom na to da se prethodni odnose na zapisnik u čijem se postojanju VSS nije eksplicitno izjašnjavao), u kombinaciji sa članom 25. Pravila potpuno je nedvosmisleno da se mora ostaviti pisani trag u odlučivanju komisije, čak i ako je to samo predlog koji će izvestilac *izneti usmeno* (pročitati ili prepričati) na sednici VSS-a.

drugacijem kontekstu, ona je u direktnoj suprotnosti sa zvaničnim saopštenjem VSS-a povodom (ne)izrađivanja predloga komisija sednici VSS-a.<sup>188</sup>

### *3.2.2. Odlučivanje o važnim procesnim pitanjima i tumačenje Pravila od strane opšte sednice VSS-a*

Iz zapisnika sa pojedinih sednica VSS-a može se izvesti zaključak o načinu vođenja rasprave, većanju i glasanju, iako su podaci o ovim postupcima veoma uopšteni i nedovoljni s obzirom na njihov značaj.

Međutim, čini se da su od posebnog značaja pojedina pitanja u vezi sa sprovođenjem procedure preispitivanja pred VSS-om, kako zbog njihove suštine tako i zbog načina odlučivanja o spornim tačkama u kojima su se jasno razišla mišljenja stalnih članova i članova iz reda sudija.

Jedno od osnovnih pitanja koje se postavilo već na prvoj sednici VSS-a, tačnije na njenom nastavku od 22. jula 2011. godine, bilo je to da li će se tok sednica snimati, u skladu sa članom 28. Poslovnika o radu VSS-a. Iako je za predlog da se tok sednice snima glasalo svih šestoro sudija, što jeste većina potrebna za donošenje odluke prema članu 17. Zakona o Visokom savetu sudstva, predsednica VSS je nakon protesta stalnih članova donela odluku da se sednice neće snimati jer je reč o tajnom postupku.

Drugi primer neslaganja se takođe dogodio na istoj sednici VSS-a. Na primedbu da se ne može smatrati da je prigovor odbijen ako je većina članova VSS-a glasala „uzdržano“, usledilo je obrazloženje predsednice VSS-a da je za usvajanje predloga komisije potrebno šest glasova. Ukoliko predlog ne dobije tih šest glasova, smatra se da je odbijen i nema potrebe glasati o tome da li bi predlog za

---

188 Zapisnik sa XXI sednice stalnog sastava Visokog saveta sudstva održane 24. novembra 2011. godine, broj akta 06-00-49/2011-01. Videti *infra*, II-3.2.5.

odbijanje prigovora zaista dobio potrebnu većinu glasova. Na ovaj način se došlo u poziciju da su prigovori neizabranih sudija odbijeni, iako većina članova VSS-a nije glasala za tako nešto, što predstavlja teško kršenje procedure od strane VSS-a i jasno urušavanje prava na pravičan postupak.

Ovakva kršenja Zakona o VSS-u i krajnje neuobičajena tumačenja pravila o glasanju, kao i drugi primeri neslaganja koji su se mogli uočiti iz zapisnika dostupnih javnosti, zapravo su ukazivala na nedostatak nezavisnosti u radu članova iz reda sudija, čije su stručne primedbe sistematski odbijane i koji su stavljeni u položaj da, iako su predstavljali većinu članova VSS-a, koja je mogla samostalno da donosi odluke bez obzira na očigledan upliv i uticaj stalnih članova, budu samo posmatrači donošenja nepravilnih i nezakonitih odluka.

### *3.2.3. Pritisci vršeni na članove VSS-a iz reda sudija*

Osnovni parametar prilikom određivanja nezavisnosti u radu i postupanju nekog državnog tela, organa ili institucije jeste odnos sa izvršnom vlašću. Sastav VSS-a – kako je određen Zakonom – diskutabilan je kada se ima u vidu da je nemali upliv vanskudijskih članova, od kojih su dva izborna, a tri postavljena po funkciji (među kojima je predsednik Vrhovnog kasacionog suda takođe po profesiji sudija). Sudija Jakšić je i dalje član VSS-a i ne može se razrešiti do pravnosnažnosti presude u krivičnom postupku (naravno, samo ukoliko ona bude osuđujuća), ali faktički nije mogao da učestvuje u radu VSS-a dok god se nalazio u pritvoru. Međutim, budući da sudije koje su izabrane od strane svojih kolega čine većinu u VSS-u koja je dovoljna za odlučivanje (šest članova), čini se da formalno-pravno gledano ovaj nedostatak nije nemoguće prevazići.

Međutim, postupak preispitivanja odluka o neizabranim sudijama jasan je pokazatelj da je VSS pao na testu nezavisnosti. Koliki je uticaj tzv. stalnih članova, može se videti kroz blokadu rada

VSS-a koja je nastupila ostavkom sudije Milimira Lukića; prethodno, sudija Blagoje Jakšić je uhapšen zbog krivičnog dela zloupotreba službenog položaja.<sup>189</sup> Zapisnici sa pojedinih sednica govore o načinu rada VSS-a dok su oni bili njegovi članovi i učestvovali u njegovom radu, kao i o pritiscima na koje je uhapšeni sudija tada upozoravao. Ne ulazeći u detalje krivičnog dela za koje se ovaj sudija tereti i krivičnog postupka koji će verovatno započeti u bližoj budućnosti, mora se ukazati na detalje koji su objavljeni u zvaničnim dokumentima VSS-a, a koji otkrivaju stepen pritiska na članove VSS-a iz reda sudija.

U Zapisniku sa IX redovne sednice VSS-a, održane 16. avgusta 2011. godine, vidi se da je sudija Blagoje Jakšić protestovao zbog pritisaka koji se vrše *na njega kao člana VSS-a* i o tome je upoznao ostale članove VSS-a iz reda sudija. U istom zapisniku stoji i da mu je povodom događanja vezanih za njegovu suprugu koja je radila u Prvom OJT u Beogradu, a koje je protumačio kao indirektan pritisak na njega, više puta neformalno nuđen razgovor u Ministarstvu pravde. Bez obzira na potonje navode kojima je predsednica VSS-a pokušala da ublaži konstataciju koju je sudija Jakšić nekoliko puta ponovio – da njegova porodica trpi zbog njegove funkcije u VSS-u, sasvim je jasno na osnovu reakcije sudije Jakšića da je pritisak postojao, tj. da ga je on osećao kao stvaran pritisak izvršne vlasti na njega, a zbog njegovog angažovanja u radu VSS-a, tačnije u postupku preispitivanja prvostepenih odluka.<sup>190</sup> Potom je sudija Jakšić napustio sednicu, a VSS je nastavio sa odlučivanjem. Već na sledećoj sednici VSS-a održanoj 29. avgusta 2011. godine, svi članovi

---

189 Blagoje Jakšić je i dalje član VSS-a i ne može se razrešiti do pravnosnažnosti presude u krivičnom postupku (naravno, samo ukoliko ona bude osuđujuća), ali faktički ne može učestvovati u radu VSS-a jer je suspendovan usled najnovijih izmena Zakona o Visokom savetu sudstva.

190 Citat sa strane 3 Zapisnika: „Blagoje Jakšić je još jednom istakao da upućivanje njegove supruge u Više tužilaštvo u Sremskoj Mitrovici predstavlja pritisak na njegov rad u Saveta, da u ovakvim okolnostima ne može da radi kao i da ne može da učestvuje u postupku donošenja odluka dok se ova situacija ne reši, koja je unela nemir u njegovu porodicu.“

VSS-a su se izjasnili da se na njih ne vrši pritisak kada je reč o odlučivanju o prigovorima.<sup>191</sup> Iz Zapisnika se može videti da sudija Jakšić ovoj sednici nije prisustvovao, ali to nije smetalo predsednici VSS-a da 31. avgusta objavi saopštenje u kojem se ponavlja da se na članove VSS-a iz reda sudija ne vrši pritisak od strane izvršne vlasti, prilikom glasanja o prigovorima neizabranih sudija.<sup>192</sup>

Na sednici od 9. septembra 2011. godine, predsednica VSS-a je izvestila sednicu da je sa predsednikom Republike razgovarala „o situaciji koja je dovela do blokade u radu VSS-a“.<sup>193</sup> Zanimljivo je da je upotrebljena reč „blokada“ iako VSS nije zastao ni sa ročištima, ni sa odlučivanjem o prigovorima. Sudija Jakšić je prisustvovao ovoj sednici, ali nije želeo dalje da elaborira o problemu koji je izložio na sednici od 26. avgusta. Pre sledeće sednice VSS-a, 23. septembra 2011. godine, sudija Jakšić je uhapšen.

Dalje, ostavka sudije Milimira Lukića takođe govori o nepravilnostima u radu VSS-a i indirektno nastavlja priču o pritiscima na njegove članove iz reda sudija. Sudija Lukić je podneo ostavku 23. novembra 2011. godine, a na sednici održanoj 24. novembra ta ostavka je i pročitana, iako je donet zaključak da, budući da nije bila naslovljena, nije u nadležnosti VSS-a da je prosledi Narodnoj skupštini.<sup>194</sup> Navodi iz ostavke su kasnije preneti i u različitim medijima. Sudija Lukić je ostavku podneo zato što se na sednicama Saveta krše odredbe čl. 24, 26, 27. i 29. Poslovnika Visokog saveta sudstva, zapisnici se ne dostavljaju redovno, dok *članovi komisija različito glasaju na sednicama Saveta u odnosu na glasanje na sednicama komisije; VSS ne može da obezbedi nezavisnost članovima*

---

191 Zapisnik sa X redovne sednice VSS-a od 29. avgusta 2011. godine (delovodni broj 06-00-25/2011-01).

192 Saopštenje se može pročitati u celini na internet-stranici: <http://vss.sud.rs/Arhiva-saopštenja-2011.htm>, 1. 9. 2012.

193 Zapisnik sa XI redovne sednice VSS-a (delovodni broj 06-00-27/2011-01), str. 3.

194 Zapisnik sa XXI redovne sednice VSS-a (delovodni broj 06-00-49/2011-01), str. 5.

*Saveta, dok Ministarstvo pravde svojim aktivnostima zadire u njegove nadležnosti.*<sup>195</sup> Iako je u nastavku sednice više članova VSS-a po funkciji pokušalo da relativizuje ono što je izneto u – kako se u Zapisniku kaže – „dopisu“ sudije Lukića, sasvim je jasno da je njegova ostavka posledica širenja nedozvoljenog pritiska sa sudije Jakšića na njega, a možda i na druge članove VSS-a iz reda sudija.

Navedeni podaci umnogome utiču na ocenu o tome da li je VSS samostalno i nezavisno telo. Čak dvoje od šestoro sudija koji su njegovi članovi imali su zamerke na njegovo funkcionisanje i trpeli različite pritiske. Iako zapisnici sa sednica ne sadrže podatke o tome ko je i iz kojeg konkretnog razloga vršio pritisak na sudije, njihova svedočenja moraju biti dovoljna da bi se sa rezervom uzele sve odluke koje je VSS u postupku preispitivanja doneo. Koliko su pritisci zaista delovali i da li su sudije (svih šestoro sudija, ne samo sudije koje su i javno iznele svoj otpor) menjale svoje mišljenje zbog nedozvoljenih uticaja, nije moguće utvrditi. Međutim, sasvim je izvesno da je ovakav postupak doveo do ozbiljnih posledica – zastoja u radu VSS-a, nelegitimnosti i nelegalnosti pojedinih donetih odluka, ponovnih izbora za člana VSS-a iz reda sudija apelacionih sudova. O nekima od njih biće reči u daljem tekstu.

### *3.2.4. Kворум при раду и одлучивању на општим седницима VSS-a*

Posle hapšenja sudije Jakšića i ostavke sudije Lukića, VSS je nastavio da radi tumačeći Zakon o VSS tako da je prisustvo šest članova dovoljno za rad i usvajanje odluka. Međutim, pritisak stručne javnosti, Delegacije EU, kao i mišljenje Zaštitnika građana, doveli su do prevladavanja stanovišta da je ovakav sastav nelegitiman, ako ne i nelegalan. U vezi sa time su se pojavila različita tumačenja: koliki je zapravo kворум VSS-a za zasedanje, a koliki za odlučivanje,

---

195 *Ibidem*, str. 3–4.

kao i da li taj kvorum važi u svim situacijama, tj. za sva pitanja o kojima VSS može raspravljati i odlučivati u okviru svojih nadležnosti, ili postupak preispitivanja mora imati i posebnu težinu imajući u vidu da se odlučuje o sudijskim funkcijama?

Ustav Republike Srbije u pomenutom članu 153. u najopštijim crtama utvrđuje da VSS ima 11 članova, od kojih su članovi po položaju predsednik Vrhovnog kasacionog suda, ministar nadležan za pravosuđe i predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine. Ostalih osam članova bira Narodna skupština u skladu sa zakonom, i to – šest sudija, jednog advokata i jednog profesora pravnog fakulteta. Osim što ograničava izbor članova iz reda sudija u smislu da predsednici sudova ne mogu biti izborni članovi VSS-a, Ustavom nisu rešena druga pitanja koja su od značaja za njegov rad.

Zakon o Visokom savetu sudstva u članu 14. stav 3. određuje da „Savet može da održi sednicu ukoliko je prisutno najmanje šest članova Saveta“. Dakle, kvorum koji je potreban za održavanje sednice i raspravljanje o pojedinim pitanjima eksplicitno je određen. Kada je reč o odlučivanju, Zakon je daleko manje precizan. Naime, odredba člana 17. stav 1. glasi: „Odluke Saveta donose se većinom glasova svih članova.“ Pri tome se ne kaže koliki je kvorum za glasanje, već koja je (kvalifikovana) većina potrebna da bi se smatralo da je neka odluka usvojena. Zakon u daljem tekstu ne nudi dodatna rešenja, pa se jedino sa sigurnošću može reći da je potrebno prisustvo najmanje šest članova VSS-a da bi sednica bila održana, kao i da je potrebno najmanje šest glasova „za“ neku odluku da bi ista bila usvojena.

Pravila u članu 2. izričito navode da se prigovaračima moraju obezbediti evropski standardi u toku postupka preispitivanja, što se pre svega odnosi na poštovanje kriterijuma nedvosmisleno utvrđenih kroz praksu Evropskog suda za ljudska prava u pogledu ostvarivanja prava na pravično suđenje. Osim pravila o izuzeću pojedinih članova VSS-a u članu 27. Pravila ne elaboriraju dalje pitanja kvoruma pri održavanju sednice, raspravljanju i glasanju.

Ustavni sud se u svojoj odluci u slučaju *Saveljić*, a povodom prigovora da je o prijavama na konkurs 2009. godine odlučivao

VSS u nepotpunom sastavu, izjasnio da nije bilo potrebno da svi članovi ovog tela budu izabrani da bi se odlučivalo o izboru sudija. Međutim, ova odluka se odnosi na privremeni sastav VSS-a, koji predstavlja krajnje neobično rešenje usvojeno u Zakonu. Glava VII, „Prelazne i završne odredbe“, potpuno menja smisao Zakona – formalnopravno, samo privremeno, do izbora stalnog sastava. Takav privremeni sastav je bio odgovoran za tzv. opšti izbor sudija 2009. godine, što mu je faktički dalo izuzetan značaj iako je bio zamišljen samo kao prelazno rešenje ograničenog vremenskog trajanja. Otuda se verovatno i predsednik Ustavnog suda oglasio saopštenjem da se odluka *Saveljić* može primeniti samo na taj privremeni sastav VSS-a, dok će se o eventualnom nedostatku kvoruma stalnog sastava odlučivati kada se budu razmatrale žalbe neizabranih sudija u postupku preispitivanja.<sup>196</sup> Pored toga, valja napomenuti i izdvojeno mišljenje prof. dr Olivera Vučić, koja se nije složila s tim da je uzrok odsustva odredaba da VSS mora raditi u punom sastavu njihova notornost, a da nema mesta mišljenju da nepostojanje izričitog zakonskog rešenja može biti tumačeno tako da VSS može raditi i bez prisustva pojedinih članova.<sup>197</sup> Najzad, u odluci *Tasić*,<sup>198</sup> Ustavni sud citira dve relevantne presude Evropskog suda za ljudska prava<sup>199</sup> i konstatuje da „postupak u kome su donete osporene odluke VSS podleže zahtevima pravičnog suđenja u smislu člana 32. Ustava jer je vođen pred *svojevršnim tribunalom*“ (*kurziv naš*).

---

196 Saopštenje predsednika Ustavnog suda od 3. februara 2012. godine. Vest u celini na zvaničnoj prezentaciji Ustavnog suda: <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/sr-Latn-CS/89-101549/ustavni-sud-dobio-259-novih-zalbi-sudija-i-tuzilaca>, 1. 9. 2012.

197 Odluka Ustavnog suda u predmetu VIIIY-102/2010 od 28. maja 2010. godine; izdvojeno mišljenje prof. dr Olivera Vučić.

198 *Eskelinen and Others protiv Finske* (GC, broj 63235/00, presuda od 19. aprila 2007. godine) i *Olujčić protiv Hrvatske* (GC broj 22330/05, presuda od 5. februara 2009. godine).

199 Predmet Ustavnog suda broj VIIIY-189/2010, odluka od 21. decembra 2010. godine („Službeni glasnik RS“, broj 27/11).



Visoki savet sudstva se nijednom nije izjasnio o tumačenju navedenih odredaba, osim što su pojedini njegovi članovi u medijima ponavljali kako nema problema sa kvorumom za zasedanje i odlučivanje i nakon ostavke sudije Lukića.

Osim navedenih izvora, moraju se uzeti u obzir i međunarodni standardi, koji umnogome utiču na *pravičnost i legitimnost* sprovedenog postupka. Ovde se pre svega misli na citirani član 1.3. Evropske povelje o statutu za sudije, kojim se propisuje standard da o svim pitanjima u kojima se rešava o statusu sudija mora odlučivati telo u kojem najmanje polovinu članova čine profesionalne sudije. Pri tome se ovo pravilo mora tumačiti u smislu da sudije efektivno učestvuju u radu tog tela, raspravljanju i odlučivanju.

Drugi nesumnjivi standard, da niko ne može odlučivati u drugom stepenu ako je učestvovao u radu tela koje je donelo odluku u prvom stepenu, takođe je jedan od osnovnih postulata prava na pravično suđenje (pravični postupak). To bi, preneto na slučaj glasanja u VSS-u značilo da – iako formalnopravno ne postoji izričita obaveza da se pojedini članovi uzdrže od učestvovanja u postupku – četvoro članova (troje članova po funkciji i izborni član iz reda advokata) ne mogu ni na koji način uticati na rad VSS-a, osim što će svojim prisustvom obezbeđivati kvorum za rad (održavanje sednice).

Poseban problem nastaje kada se ima u vidu i činjenica da je izborni član iz reda profesora pravnih fakulteta u sukobu interesa, i to na osnovu odluke Agencije za borbu protiv korupcije od 9. decembra 2010. godine, koja je postala pravnosnažna 9. marta 2011. godine. Međutim, kada je ovo pitanje stavljeno na dnevni red godinu dana po donošenju odluke Agencije, Narodna skupština je *odbila* da potvrdi odluku i formalno ovog člana razreši funkcije u VSS-u. Budući da ovakvo postupanje Narodne skupštine, osim što urušava samostalnost Agencije za borbu protiv korupcije i ozbiljno dovodi u pitanje postojanje bilo kakve političke kulture i političke svesti u zakonodavnom organu, ne može imati posledice po samu konstataciju postojanja sukoba interesa koji je nedvosmisleno

utvrđen od strane nadležnog organa i kojem je *funkcija prestala po sili zakona*,<sup>200</sup> kako će se posmatrati dalji rad ovog člana u VSS-u i da li će njegovo postupanje dalje uticati na legitimitet odlučivanja po prigovorima, ali i u svim drugim pitanjima koja su u nadležnosti VSS-a i o kojima ovo telo odlučuje?

Na osnovu ovakve situacije, nastala su tri tumačenja kvoruma u VSS-u.

Prema prvoj teoriji, koju zastupa jedan deo stručne javnosti, za rad VSS-a kada se odlučuje o statusnim pitanjima sudija, potrebno je prisustvo *svih 11 članova*. Prof. dr Zoran Ivošević u svom mišljenju koje je pridodato zahtevu Društva sudija Srbije Zaštitniku građana da se izjasni o situaciji u VSS-u posle ostavke sudije Lukića, navodi da je VSS izgubio svoj ustavnopravni identitet. Da bi ispunio ustavni zadatak, *VSS uvek mora da odlučuje u punom sastavu*. Svaki organ koji odlučuje o pravima drugih ima tretman suda, a član 17. bi se morao tumačiti tako da se utvrđivanje da se odluke donose većinom svih članova jasno određuje da *svi članovi moraju učestvovati u postupku u kojem se donosi odluka*. Ovakav stav je potkrepljen i relevantnom praksom Evropskog suda za ljudska prava.<sup>201</sup> Već pomenuto izdvojeno mišljenje sudije Ustavnog suda, prof. dr Olivere Vučić, takođe zastupa ovu tezu – ukoliko nije izričito određeno da

---

200 Mišljenje o radu VSS-a od 11. januara 2012. godine može se naći na internet-prezentaciji Zaštitnika građana: <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2011-12-25-10-17-15/2011-12-25-10-13-14/2105-2012-01-12-12-56-47>, 1. 9. 2012.

201 Zoran Ivošević, „Problemi stalnog sastava Visokog saveta sudstva u preispitivanju odluka o prestanku sudijske funkcije zbog nereizbora“, str. 5; Pomenuto mišljenje Zaštitnika građana od 11. januara 2012. godine sadrži drugačiju argumentaciju, ali sa potpuno istom posledicom. Zaštitnik građana smatra da je suština postojanja VSS-a kao institucije da sudije same odlučuju o statusu svojih kolega i na taj način brane i održavaju nezavisnost i samostalnost, tj. integritet njihove profesije. Imajući ovu činjenicu u vidu, VSS svojim radom krši Ustav Republike Srbije, koji izričito predviđa učešće šest izbornih članova iz reda sudija što se ponavlja i u Zakonu o VSS-u, pa je svaka odluka doneta posle ostavke sudije Lukića (uhapšeni sudija Jakšić je i dalje član VSS-a jer ne postoje uslovi za njegovo razrešenje) – *neustavna i nezakonita*.

neki organ odlučuje i u nepotpunom sastavu, uzima se pretpostavka da on mora isključivo odlučivati sa svim prisutnim članovima.<sup>202</sup>

Druga teorija, koja je nekoliko puta ponovljena u medijima od strane članova VSS-a po položaju, jeste to da je šest članova dovoljno kako za održavanje sednice, tako i za donošenje bilo koje odluke. Ova teorija se isključivo zasniva na specifičnom tumačenju nedorečenog člana 17. Zakona o VSS-u. Međutim, čak i kada bi se moglo prihvatiti da je potrebno samo šestoro članova koji glasaju, rad VSS-a bi se prema ovom shvatanju u jednom delu morao oceniti kao *nelegitiman*. Ovde do izražaja dolazi treća teorija, koju, čini se, zastupa najveći deo stručne javnosti.

Prema trećem tumačenju, prilikom ocene legitimnosti i legalnosti donetih odluka, odnosno postojanja kvoruma za odlučivanje, mora se poći od svih prethodno navedenih problema koji postoje u radu VSS-a. Naime, ako se sagledaju svi članovi VSS-a čije bi angažovanje automatski predstavljalo obesmišljavanje postupka, kao i član čija je funkcija prestala po sili zakona a koji i dalje obavlja svoju funkciju, došlo bi se do dva kritična trenutka. Jedan bi bilo hapšenje sudije Jakšića, a drugi ostavka sudije Lukića. Sasvim je evidentno da se posle ostavke sudije Lukića nije moglo steći šest glasova onih koji nisu glasali u prvostepenom postupku (moglo je da glasa četvoro preostalih sudija i član iz reda profesora). Dakle, kvorum za glasanje od trenutka ostavke sudije Lukića ne postoji, kao ni ispunjenje standarda o polovini članova iz reda sudija koji ne utiče na glasanje, ali utiče na legitimnost celokupnog rada VSS-a, pa i u odnosu na postupak preispitivanja. U situaciji pre ostavke sudije Lukića postojalo je šest članova koji su mogli da glasaju sa stanovišta održavanja faktičke dvostepenosti postupka, kao i šest sudija koji su činili većinu (pet izabranih i predsednica VSS po položaju). Međutim, s obzirom na položaj člana iz reda profesora i postojeći utvrđeni sukob interesa, ni ove odluke se ne mogu smatrati

---

202 Odluka Ustavnog suda u predmetu VIIIY-102/2010, *op. cit.*; izdvojeno mišljenje prof. dr Olivere Vučić.

validnim jer je postupanje ovog člana sve vreme trajanja sukoba interesa (formalnopravno, od trenutka pravnosnažnosti odluke Agencije za borbu protiv korupcije) *suprotno zakonu* prema kojem mu je funkcija automatski prestala, dok Narodna skupština to samo treba da konstatuje. Dakle, prema ovom shvatanju, legitimitet odlučivanja VSS je izgubio 24. septembra 2011. godine i sve odluke koje su potom donete ne mogu se smatrati u skladu sa evropskim standardima i Ustavom garantovanim pravom na pravično suđenje.

Tri opisane teorije na različit način posmatraju validnost donetih odluka u postupku preispitivanja. Međutim, ako se zanemari tumačenje samih članova VSS, prema kojem je sa postupkom odlučivanja sve u redu, sasvim je jasno da se preostale teorije kvoruma za odlučivanje poklapaju u shvatanju odluka donetih posle hapšenja sudije Jakšića 24. septembra 2011. godine, kada je VSS radio sa petoro izabраниh sudija (ukupno šestoro sudija računajući i predsednicu), četvero članova koji su odlučivali u prvom stepenu (troje članova po položaju i predstavnik advokata) i jednim članom kome je funkcija prestala po sili zakona. Ove odluke su *nelegitimne*, jer VSS nije imao potrebnu većinu od šest glasova za bilo kakvo odlučivanje. Jedini način na koji se šest glasova moglo obezbediti jeste glasanje člana kome je prestala funkcija po sili zakona – čime su takve odluke *nezakonite*, ili glasanjem nekog od članova koji su odlučivali i u prvom stepenu – što ih čini *nelegitimnim* i obesmišljava dvo-stepenost postupka i pravo na pravično suđenje, koji su garantovani Ustavom i potvrđeni članom 2. Pravila.

Posle ostavke sudije Lukića 24. novembra 2011. godine, svaka aktivnost VSS-a se može okarakterisati nedozvoljenom, jer se više nije poštovao ni princip da sudije moraju imati većinu u telu koje odlučuje o njihovim statusnim pitanjima, kao ni ustavna odredba da VSS mora imati šest članova iz reda sudija. Pored toga, citirani zapisnik sa sednice od 24. novembra 2011. godine jasno pokazuje to da je član VSS-a iz reda advokata izjavio da će glasati u postupku, što je direktno suprotno članu 2. Pravila, kao i ozbiljno kršenje

prava na pravni lek i prava na pravično suđenje, koji su deo srpskog pravnog sistema i spadaju u osnovna garantovana ljudska prava.

Iako je nakon 8. marta 2012. godine sastav Visokog saveta sudstva promenjen, utoliko što je na dužnost stupio novi član iz reda sudija (umesto sudije Lukića, koji je podneo ostavku), problemi u vezi sa kvorumom, kao i u vezi sa legitimnošću odlučivanja, na taj način nisu razrešeni, budući da je pun legitimitet za odlučivanje i dalje imalo samo petoro članova VSS-a, iz reda sudija.

### *3.2.5. Odlučivanje o prigovorima*

Na osnovu prethodno izloženih problema, kao i drugih detalja koji se nalaze u zapisnicima, ne može se detaljno opisati sam tok sednica VSS-a kada je reč o odlučivanju o prigovorima. Kao što je već napomenuto, sednice se nisu snimale na osnovu odluke predsednice VSS-a, a zapisnici su veoma neprecizni kada je reč o pojedinačnim predmetima i o toku postupka. Svaki zapisnik sadrži samo ime i prezime prigovarača, delovodni broj predmeta, ime izvestioca, datum održanog ročišta i odluku – zahtev se usvaja, odbija, odbacuje, ili se postupak obustavlja. Obrazloženja odluke nema, kao ni rezultata glasanja (koliko je bilo glasova „za“, „protiv“ ili, eventualno, uzdržanih). Ukoliko je odluka pozitivna, sadrži i naziv suda za koji se prigovarač bira.

Dalje, nije jasno da li je predlog komisije dostavljan u pisanoj formi ili ga je izvestilac isključivo usmeno saopštavao na sednici; šta se dešavalo nakon završetka izveštavanja, da li je bilo rasprave, ko je u njoj učestvovao i zašto su pojedini predmeti o kojima VSS nije uspeo da donese odluku i koji predmeti su vraćeni komisijama. Nejasno je i ko je glasao, tj. da li među onima koji su glasali ima članova VSS-a koji su odlučivali i u prvom sastavu o istim sudijama.<sup>203</sup>

---

203 Što je u direktnoj suprotnosti sa članom 69. ZUP: (1) Kad u postupku rešava kolegijalni organ, o većanju i glasanju sastavlja se poseban zapisnik. Kad je

Očigledno je da je standard transparentnosti ozbiljno narušen, čak i ako se ima u vidu da su većanje i glasanje tajni i da primena tih odredaba nije zavisila od postojanja volje da se rad VSS-a otvori za širu javnost. Ne postoji nikakav dokaz koji bi upućivao na to da su procesni standardi kada je reč o pravu na pravično suđenje (pravilan postupak) prigovarača poštovani. Naprotiv, postoji niz okolnosti koje govore u prilog suprotnom:

- Izmenama Poslovnika od 24. marta 2011. godine, a u skladu sa članom 14. stav 1. Zakona o VSS-u, VSS je u član 5. uvrstio odredbu da VSS može odlučivati u javnoj sednici, na predlog predsednika ili člana VSS-a. Na osnovu izmenjenog člana 24. Poslovnika, sednica može biti javna samo u jednom delu, o čemu se odluka donosi na početku sednice. Novi član 5a. razrađuje odredbe člana 5. i čak dopušta prisustvo akreditovanim predstavnicima sredstava javnog informisanja. Na ovaj način je u potpunosti omogućena transparentnost rada VSS-a a da se pri tome ne povredi tajnost većanja i glasanja o prigorima, ukoliko za to postoji volja samih članova. Međutim, uprkos ovoj mogućnosti prisustvo sednicama VSS-a prvi put je bilo omogućeno posmatračima tek na sednici od 8. marta 2012. godine, dok je isto i dalje uskraćeno kako neizabranim nosiocima sudijske funkcije u čijem predmetu se odlučuje, tako i opštoj javnosti i medijima. Dodatno otežavajuća okolnost za VSS postoji u tome što su i međunarodne organizacije zainteresovane za praćenje postupka (Evropska unija, Savet Evrope, OEBS) i pojedini prigovarači tražili još u julu 2011. godine da prisustvuju sednicama (prigovarači u onom delu u kojem se odlučivalo o njihovom prigovoru). VSS nikada nije

---

u postupku po žalbi jednoglasno odlučeno, ne mora se sastavljati zapisnik o većanju i glasanju, već se o tome može staviti samo zabeleška na spisu.

(2) U zapisnik o većanju i glasanju upisuju se, pored podataka o ličnom sastavu kolegijalnog organa, označenje predmeta o kome se radi i kratak sadržaj onoga što je rešeno, kao i izdvojena mišljenja ako ih je bilo. Taj zapisnik potpisuje lice koje predsedava i zapisničar.

izdao nijedan zvaničan odgovor na ove zahteve, a indirektno objašnjenje koje su pojedini članovi VSS-a davali putem medija i saopštenja bilo je da su sednice zatvorene za javnost „po Poslovniku“, pri tome jasno prećutkujući činjenicu da je prema tom istom dokumentu moguće i njihovo otvaranje za javnost u onom segmentu koji ne predstavlja tajni postupak.

- U prilog namernoj konspirativnosti rada VSS-a i odbijanju transparentnog postupanja ide i žestoko protivljenje ostavljanju bilo kakvog traga o postupku rasprave (koji može biti javan), većanja i glasanja. Formalnopravno gledano, nisu postojale prepreke da se audio-zapis i transkript sa sednice označe tajnim i na taj način poštuju odredbe Poslovnika, kao i tajnost dela postupka.<sup>204</sup> Međutim, otpor nesudijskog dela VSS-a ovakvom postupanju već je citiran, pa se čak i dogodilo da se izglasa odluka o snimanju koju je predsednica VSS-a nakon protesta pojedinih članova svojevolejno preinačila.
- Samo glasanje je takođe praćeno različitim nedoumicama koje su delimično posledica (a možda i uzrok) postojanja postupka zatvorenog za javnost. O kvorumu potrebnom za glasanje, kao i o drugim pitanjima koja dovode u sumnju legitimnost i/ili legalnost donetih odluka, biće reči u daljem tekstu. Pored toga, mora se ukazati na eventualno kršenje jasno postavljenog standarda da niko ne može odlučivati u drugom stepenu o istoj stvari u kojoj je odlučivao u prvom stepenu. Dvostепенost odlučivanja zasniva se na činjenici da odlučuje različito telo, u različitom personalnom sastavu. To u ovom procesu nije slučaj, što znatno umanjuje njegovu svrsishodnost. Da bi se otklonila mogućnost da se postupak obesmisli u potpunosti, Pravila sadrže mogućnost (ne i obavezu) da se oni članovi VSS-a koji su učestvovali u donošenju prvostepene odluke u novom postupku uzdrže od glasanja, odnosno u

---

204 Onako kako je propisano čl. 28. i 29. Poslovnika VSS-a.

potpunosti izuzmu iz postupka ili nekih njegovih delova.<sup>205</sup>

Ova garantija nije postavljena racionalno, jer se nije moglo očekivati da će se stalni članovi, kao i predstavnik iz reda advokata, svojevolično u svakom od slučajeva na isti način „isključiti“ iz postupanja, posebno kada nejavnost onemogućava bilo kakvu spoljnu kontrolu.

U praksi, dokumenti koji su dostupni – pre svega, zapisnici sa sednica VSS-a – pokazuju da to zaista nije bio slučaj. Izjave o tome da je glasanje lični čin,<sup>206</sup> kao i otvoreno priznanje jednog od članova VSS-a iz prvog sastava da će glasati u svakom od slučajeva,<sup>207</sup>

205 Član 27. Pravila, kojim se utvrđuju pravila o izuzeću predsednika i članova VSS-a. U ovom članu se ne navode direktno razlozi za izuzeće, već se upućuje na član 13. Poslovnika, u kojem je od značaja odredba da se predsednik ili član VSS-a izuzima, između ostalog, i onda kada postoje okolnosti koje izazivaju sumnju u njihovu nepristrasnost.

206 Kada je reč o izjavama da je glasanje i/ili bilo kakvo učestvovanje u postupku od strane onih članova VSS-a koji su odlučivali u prvom stepenu, indikativan je podatak iz već citiranog Zapisnika sa sednice VSS-a od 20. i 22. jula 2011. godine, gde je predsednica VSS-a obavestila članove o preporuci predsednika Vlade Srbije da se članovi prvog sastava uzdrže prilikom glasanja, da bi odmah zatim dodala da ona to smatra ličnim činom i da će svako od članova odlučiti da li će glasati u svakom pojedinačnom slučaju. U istom zapisniku stoji i izjava jednog od stalnih članova VSS-a da je rekao ambasadoru Delegacije Evropske unije u Beogradu da insistiranje na tome da isti članovi ne mogu glasati u prvom i drugom stepenu o istim slučajevima, smatra pritiskom na rad VSS-a. Sve ove izjave upućuju na jasnu rešenost članova koji su odlučivali u prvom stepenu da imaju aktivnu ulogu i u odlučivanju po prigovorima.

207 Član iz reda advokata, nakon ostavke sudije Milimira Lukića, izjavio je, što je objavljeno i u sredstvima javnog informisanja a postoji i kao zapis u Zapisniku sa XXI redovne sednice VSS-a održane 24. novembra 2011. godine (delovodni broj 06-00-49/2011-01), da će glasati u svakom od narednih slučajeva koje VSS bude razmatrao kako se ne bi blokirao rad ovog tela, iako je već učestvovao u donošenju prvostepenih odluka 2009. godine. Pri tome je obrazloženo tog člana takvo da otkriva jasan nedostatak znanja i razumevanja za standard pravičnog suđenja. Naime, navedeno je da to ne predstavlja kršenje prava na pravično suđenje jer nije u pitanju član VSS-a po funkciji. Ovde je (ne)namerno napravljena jasna zamena teza, jer se ne postavlja pitanje da li je neko član po funkciji ili izborni član, već da li je učestvovao u prvostepenom postupanju. Činjenica da je u pitanju izborni član ovde uopšte



podrivaju dvostепенost postupka i vraćaju ga na početak – pred Ustavni sud, koji će odlučiti o njegovoj saobraznosti opštim načelima. Pravo na pravično suđenje, podsećamo, jeste deo unutrašnjeg pravnog sistema Republike Srbije, kao i deo člana 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima. Pravo na suđenje pred nepristrasnim i nezavisnim tribunalom, kao nerazdajivi deo prava na pravično suđenje, koji je potvrđen u obimnoj praksi Evropskog suda za ljudska prava, na ovaj način je obesmišljeno jer su nepristrasnost i objektivnost u potpunosti ozbiljno ugrožene. Ne postoji nijedan sudski ili administrativni postupak u srpskom pravnom sistemu (a ni uporednim) u kojem se određuje da ista lica mogu odlučivati o pravima građana u prvom i drugom stepenu.

- Na svakoj od održanih sednica VSS-a na kojima se odlučivalo o prigovorima doneto je manje odluka nego što je bilo zakazanih predmeta, što se moglo videti jednostavnim poređenjem podataka objavljenim na sajtu VSS-a pre i posle svake sednice. VSS nikada nije izdao zvanično saopštenje o tome zašto je to tako, kao ni šta se desilo sa predmetima o kojima nije doneta nikakva odluka na sednicama. Posle izvesnog vremena, za neke od ovih predmeta ponovo su zakazivana ročišta (nekada je prolazilo i više meseci do takvog razvoja događaja), na kojima se najčešće nisu mogli izneti precizni razlozi zbog kojih je došlo do ponovnog otvaranja ročišta – po pravilu su to bile „nove okolnosti“, tj. pojedini predmeti koje su sudije rešavale u periodu 2006–2008. VSS nikada nije saopštio kako je došao do podataka o tim predmetima, zašto su oni posebno važni i kako mogu da utiču na preispitivanje inicijalne pojedinačne odluke kada u njoj ti podaci nisu navedeni. Komisija je u nekoliko predmeta bila izričita da je uputila pozitivan predlog VSS-u, ali su predmeti vraćeni na ponovno

---

nije relevantna i dovodi u ozbiljnu sumnju legitimnost svih odluka donetih na toj sednici i narednim sednicama. Više o ovome u tekstu koji analizira odluke donete u periodu od 24. novembra do 8. decembra 2011. godine.

ročište na zahtev stalnih članova VSS-a.<sup>208</sup> Ove činjenice dodatno govore ne samo u prilog postupanju nego i faktičkom uticaju članova koji su odlučivali u prvom stepenu, kao i u prilog netransparentnosti u radu i nedostatku kriterijuma kojima se VSS rukovodio prilikom odlučivanja. Ceo postupak pred VSS-om iz te perspektive podsećao je na postupak koji je vodio DVT, gde se formalno preispitivanje inicijalnih odluka pretvorilo u novu procenu rada tužilaca i njihov novi izbor (reizbor) dok su argumentacija pa i samo postojanje individualizovanih razloga iz prvostepene odluke zanemareni (ili efikasno pobijeni od strane prigovarača na ročištu).

### *3.2.6. Omogućavanje prisustva posmatrača sednicama VSS-a od 8. marta 2012. godine*

Posle sudijskih izbora, na osnovu kojih je zamenjen član VSS-a Milimir Lukić (ranije podneo ostavku), posmatračima iz pojedinih organizacija dozvoljeno je da prisustvuju sednicama VSS-a. Budući da je način na koji je ovo prisustvo omogućeno u potpunosti pravno neutemeljeno (o tome nešto više videti pod 5.2.2), mora se smatrati da su posmatrači zapravo prisustvovali nejavnim sednicama koje su selektivno otvorene za javnost samo kako bi se ispunila forma (dogovor sa predstavnicima Direktorata za proširenje Evropske komisije), te da su obavezni da čuvaju tajnost podataka koji su na sednicama izneti. Ipak, poštujući svoju zakonsku obavezu, autori ove publikacije, koji su imali status posmatrača na sednicama, osećaju potrebu da iznesu svoj načelni utisak sa ovih sednica:

- sednice su se odvijale bez poštovanja relevantnih pravnih pravila i standarda i, ukupno uzev, bile su ispod svakog standarda pravničke profesije;

---

208 Što su članovi komisija izričito i saopštavali prigovaračima na ponovljenim ročištima.

- sve pretpostavke u vezi sa nedozvoljenim uticajem članova VSS-a po funkciji na odlučivanje po prigovorima pokazale su se tačnim, čime je čitav postupak obesmišljen, a pravno najsolidniji deo postupka, ročišta pred komisijama, marginalizovan;
- članovi VSS-a su pokazali nedopustivu nestručnost, neosposobljenost i nedostojnost za obavljanje svojih funkcija.

### 3.2.7. Zaključak

Postupci koje je VSS sproveo u fazi odlučivanja po prigovorima, tj. po završenom ročištu, imaju niz nedostataka. Kao što se može videti analizom zvaničnih dokumenata VSS-a, procedura je kršena po više osnova, a pri tome je evidentan izuzetan uticaj stalnih članova na članove iz reda sudija. Priroda VSS-a, kao organa koji obavlja neke od najznačajnijih funkcija vezanih za rad sudija i sudova u Srbiji, jeste da bude što nezavisniji u odnosu na izvršnu vlast. Podvojenost ove dve grane vlasti i samostalnost i nezavisnost sudske vlasti uopšte, jedna je od osnovnih pretpostavki demokratiskog uređenja, kao i jedan od najviših principa Ustava Srbije.<sup>209</sup> U postupku preispitivanja ovaj princip je ozbiljno testiran i ugrožen, a čini se da je najevidentnija faza u kojoj se to događalo upravo odlučivanje o prigovorima neizabranih sudija.

Ne ulazeći u istinitost optužbi koje su stavljene na teret sudiji Jakšiću i ne dovodeći te optužbe u vezu sa njegovim zalaganjem za veću samostalnost sudija u radu VSS-a, mora se primetiti da citirani zapisnici sa sednica ovog tela jasno ukazuju na postojanje pritiska i na politizaciju postupka koja ide do kršenja zakona. Nejasno je zašto se VSS odlučio na takav put preispitivanja i zašto se pojedini detalji postupka i dalje skrivaju pod izgovorom državne tajne. Posebno brine činjenica da su mnoga kršenja i neobična tumačenja koja su protivna prirodi i svrsi postupka mogla biti izbegnuta da je

---

209 Član 4. Ustava Srbije.

postojala dobra volja da se pojedine odredbe Pravila i Poslovnika o radu VSS-a upodobe praksi, kao i da se praksa izmeni u skladu sa osnovnim važećim principima i standardima kako se ne bi ugrozilo pravo na pravičan postupak koje neotuđivo poseduje svaki neizabrani sudija, tj. podnosilac prigovora.

Ipak, nužno je takođe napomenuti da su same sudije kao članovi VSS-a ispoljili znatno veći stepen nezavisnosti i samostalnosti od kolega tužilaca i zamenika tužilaca u DVT-u. Nažalost, čini se da takav otpor nije doneo poboljšanje u ovoj, najosetljivijoj fazi postupka. No, postupak odlučivanja je zaustavljen posle 8. decembra 2011. godine zahvaljujući reakciji stručne i opšte javnosti, stavu Delegacije Evropske unije u Srbiji, kao i mišljenju Zaštitnika građana koji je u pomenutom mišljenju od 12. januara 2012. godine upućenom Narodnoj skupštini izrazio ozbiljnu zabrinutost zbog dešavanja na sednicama VSS-a.

Nažalost, prisustvovanje sednicama VSS-a potvrdilo je, čak i premašilo najgore pretpostavke. Pokazalo se da su upravo oni članovi VSS-a koji su učestvovali u postupku izbora sudija 2009. godine imali odlučujuću reč, a, reklo bi se, i odlučujući uticaj na donošenje odluka po prigovorima. Uz to, svi članovi VSS-a pokazali su nedopustivu nestručnost, neosposobljenost i nedostojnost za obavljanje svojih funkcija – nažalost, najpre kroz temeljno nepoznavanje pravnih propisa i standarda.

#### 4. ANALIZA SADRŽINE ODLUKA

Kako je ranije istaknuto, postupci koji su vođeni pred Državnim većem tužilaca i Visokim savetom sudstva smatraju se upravnim postupcima *sui generis*. Stoga i odluke donete u ovom postupku valja prvo ispitati sa stanovišta poštovanja odredaba Zakona o opštem upravnom postupku,<sup>210</sup> te odgovarajućih pravila koja se primenjuju na konkretne postupke.

Ovo je naročito značajno zbog:

- rokova za donošenje odluka u postupku;
- postojanja obaveze da se odluka donese u pisanom obliku;
- donošenja procesnih odluka tokom postupka;
- ispravljanja grešaka u odlukama;
- preispitivanja već donetih prvostepenih odluka.

Do trenutka pisanja ovog teksta, odluke su donete u svim predmetima u postupku vođenom pred Državnim većem tužilaca – dakle, ukupno 162 odluke, dok su u postupku vođenom pred Visokim savetom sudstva donete 752 odluke. Detaljniji statistički podaci u vezi sa brojem odluka kojima se prigovor usvaja ili odbija, broju odbačenih prigovora i obustavljenih postupaka biće prikazani u delovima teksta u kojima se analizira kvalitet odluka oba ova tela.

---

210 Zakon o opštem upravnom postupku („Službeni list SRJ“, br. 33/97 i 31/01 i „Službeni glasnik RS“, broj 30/10).

#### 4.1. Opšte napomene u vezi sa odlukama

Zakonom o opštem upravnom postupku<sup>211</sup> propisano je da se o upravnim stvarima odlučuje rešenjem, osim ako to posebnim propisima nije drugačije određeno. Pravilima o postupku pred Državnim većem tužilaca<sup>212</sup> propisano je da Državno veće tužilaca u postupku preispitivanja donosi odluku, dok se Pravilima o postupku pred Visokim savetom sudstva<sup>213</sup> samo u rubrumu odgovarajućeg člana ukazuje na to da bi upravni akt koji se donosi u ovom postupku trebalo nazivati odlukom, a ne rešenjem. Oba organa dosledno su odgovarajući upravni akt označavala kao odluku.

Što se tiče forme odluka, poštovane su odgovarajuće odredbe Zakona o opštem upravnom postupku<sup>214</sup> koje se odnose na rešenje. Naime, sve odluke oba organa sadrže naziv organa koji ih je doneo, dispozitiv, obrazloženje, te pouku o pravnom leku.

Ipak, valjalo bi podsetiti na činjenicu da u postupcima pred oba organa konačna odluka nije nužno i prva koja se donosi u postupku.

Naime, članom 14. Pravilnika o postupku pred DVT-om propisano je da izvestilac u predmetu, ukoliko utvrdi da ne postoje razlozi za sumnju u pogledu stručnosti, dostojnosti ili osposobljenosti pojedinih nosilaca javnotužilačkih funkcija, sačinjava listu takvih prigovarača, te da potom DVT donosi odluku o tome hoće li prigovor usvojiti ili odbiti. Ako se predlog izvestioca usvoji, postupak je, jasno, okončan, te se podnosiocu prigovora dostavlja pismeni otpisak odluke. Ako se predlog izvestioca ne usvoji, zakazuje se zasedanje, kome prisustvuje i neizabrani nosilac javnotužilačke funkcije.<sup>215</sup> Dosledna primena Pravilnika i Zakona o opštem upravnom postupku zahtevala bi da o odluci DVT-a da ne prihvati predlog izvestioca

---

211 Član 196. stav 1.

212 Čl. 20. i 21.

213 Član 29.

214 Čl. 192–209.

215 Član 14. stav 4. i član 15. Pravilnika.

postoji odgovarajući zapisnik,<sup>216</sup> dok bi se tumačenjem odredbe člana 195. ZUP moglo zaključiti da je neophodno da izvestilac sačini nacrt rešenja koji će se dostaviti DVT-u. Nadalje, kako u praksi postupak pred Državnim većem tužilaca nije vođen u skladu sa Pravilnikom, već su zasedanja održavana pred tzv. radnim telima, dosledna primena člana 195. ZUP nalagala bi i da izvestilac u svakom predmetu sačini pisani nacrt odluke. Tu pretpostavku dodatno učvršćuju i pravila o kratkim rokovima za donošenje odluke i dostavljanje pisanog otppravka odluke koji su Pravilnikom propisani – naime, DVT je dužan da o odluci usmeno, uz kratko obrazloženje, saopšti podnosiocu prigovora istog dana, a najkasnije u roku od tri dana od dana njenog usvajanja,<sup>217</sup> dok se pismeni otppravak odluke, koja mora biti obrazložena, dostavlja u roku od osam dana od dana njenog objavljivanja.<sup>218</sup> Ipak, u praksi se Državno veće tužilaca ponašalo bitno drugačije – odluke su objavljivane na internet-stranici DVT-a, bez obrazloženja, dok su pisani otppravci dostavljani u rokovima koji su znatno premašivali propisanih osam dana.

S druge strane, Visoki savet sudstva je već prema Pravilima postupka održavao ročišta pred posebno formiranim komisijama (kasnije jednom komisijom), koje su potom predlagale odluku u svakom konkretnom predmetu Visokom savetu sudstva,<sup>219</sup> a onda su se, uz dnevni red sednice na kojoj se o njima glasalo, imale dostavljati i članovima Visokog saveta sudstva.<sup>220</sup> Visoki savet sudstva je potom donosio odluku o prigovoru.<sup>221</sup> Ovom odlukom se prigovor može usvojiti ili odbiti, ali se može i vratiti Komisiji na dodatni rad, uz obrazloženje. Članom 25. izričito je propisano da odluka koju donosi Komisija mora biti obrazložena, no ono što je ostalo nejasno jeste da li se Visokom savetu sudstva dostavlja obrazložena

---

216 Čl. 21. i 22. Pravilnika.

217 Član 20.

218 Član 22.

219 Član 25. Pravila.

220 Član 26. Pravila

221 Član 29.

odluka Komisije ili samo dispozitiv odluke u pisanom obliku. Razlog za ove nedoumice leži u obaveštenju broj 7-00-0013/2011-01 od 30. januara 2012. godine koje je Visoki savet sudstva izdao postupajući po zaključku Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti<sup>222</sup> u kome je izložen stav da, budući da članom 25. Pravila nije predviđeno da se odluka Komisije dostavlja u pisanoj formi, komisije Visokog saveta sudstva to nisu ni činile. Razlog zbog kojeg su u posmatranju i oceni postupka preispitivanja odluka prvog sastava Visokog saveta sudstva značajne odluke komisija već je izložen prilikom ocene transparentnosti postupka, te ovom prilikom samo valja podsetiti na činjenicu da se iz dokumenata koji su označeni informacijama od javnog značaja, na osnovu naloga Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, saznalo da su neke konačne odluke koje je Visoki savet sudstva donosio bile suprotne odlukama komisije, čime je u sumnju doveden postupak odlučivanja pred Visokim savetom sudstva. Stoga je neophodno pravnoteorijski ispitati pravnu prirodu odluka Komisije, te utvrditi jesu li sumnje u vanpravne razloge za postupanje komisija i Visokog saveta sudstva opravdane.

Dakle, mora li cela obrazložena odluka Komisije biti dostavljena Visokom savetu sudstva? Čini se da to nužno proizlazi iz same prirode postupka, kao i iz Pravila. Naime, Pravilima je izričito propisano da Komisija donosi odluku, koju iznosi pred Visoki savet sudstva. Iako po svojoj funkciji u postupku ova odluka predstavlja predlog konačne odluke VSS-a, formalnoppravno ona to nije, već predstavlja zasebno rešenje. Stoga ova odluka, u skladu sa odredbama ZUP, mora biti obrazložena u pisanom obliku i kao takva dostavljena Visokom savetu sudstva, budući da ne postoje okolnosti koje bi omogućile donošenje usmenog rešenja iz člana 204. Zakona o opštem upravnom postupku, niti je moguće u smislu člana 203. doneti rešenje koje se sastoji samo od dispozitiva i koje neće sadržati obrazloženje. Stoga je neprihvatljivo i očigledno protivpravno

---

222 Zaključak broj 07-00-00036/2012-03 od 24. januara 2012. godine.



tumačenje izloženo u pomenutom obaveštenju da članom 25. Pravila nije predviđeno da se odluka Komisije dostavlja u pisanoj formi, te da komisije Visokog saveta sudstva to nisu ni činile.

Što se tiče pojedinačnih obrazloženih odluka u postupku pred Visokim savetom sudstva, prve su usvojene u julu 2011. godine, a počele su se dostavljati tokom novembra 2011. godine, dakle, u roku od gotovo pet meseci. Ovakav rok svakako je suprotan odredbi člana 208. stav 2. Zakona o opštem upravnom postupku, kojim je kao najduži rok za izradu rešenja u upravnom postupku određen onaj od dva meseca. Slična praksa se nastavila nakon što je VSS ponovo započeo sa sednicama, 8. marta 2012. godine – prve odluke su dostavljene tek tokom maja/juna 2012. godine. U vreme pisanja ovog teksta, na internet-stranici Visokog saveta sudstva dostupno je oko 180 odluka VSS-a – skenirani pisani otpravci odluka postavljeni su na stranicu u PDF formatu, ali su umesto imena ostavljeni samo inicijali podnosioca prigovora. Ovo je, čini se, učinjeno kako bi se zaštitila privatnost podnosilaca prigovora – ali ta svrha se ne ispunjava, budući da iz skeniranog otpravka odluke nisu izbrisani ostali podaci na osnovu kojih se može utvrditi identitet podnosioca prigovora, kao što je, na primer, broj odluke Visokog saveta sudstva iz 2009. godine i broj stava u kojem je navedeno ime podnosioca prigovora, podaci o sudu u kojem je podnosilac prigovora radio, i slično. Takođe je nejasno na osnovu čega su objavljene odluke izabrane – budući da to nije ukupan broj odluka koje su donele na sednicama VSS-a od 8. marta 2012. godine nadalje, a jednako je nejasno hoće li se ovaj broj objavljenih odluka dopunjavati. Visoki savet sudstva je, dakle, još jednom pribegao neobičnoj i selektivnoj praksi.

Ono što je primetno posle analize obrazloženih odluka koje je usvojilo Državno veće tužilaca i onih koje je usvojio Visoki savet sudstva jeste nešto bolji kvalitet odluka Visokog saveta sudstva, te i doslednija primena pravila upravnog postupka, naročito onih koji se odnose na ocenu dokaza. Odluke oba organa sadrže i brojne nedostatke, od kojih se mnogi ponavljaju. Stoga se čini uputnim

odvojeno analizirati sadržinu odluka svakog od tela, poklanjajući naročitu pažnju uočenim nepravilnostima.

#### 4.2. Odluke državnog veća tužilaca

Državno veće tužilaca je zaključno sa decembrom 2012. godine formalno okončalo svoj rad u postupku preispitivanja odluka prvog saziva Državnog veća tužilaca. To znači da su usvojene odluke po svim ulozenim prigovorima i te odluke su dostavljene prigovaračima. Kako je ranije napomenuto,<sup>223</sup> pisani otpravci obrazloženih odluka izrađivani su i dostavljani u rokovima koji znatno premašuju one propisane Pravilnikom, što nije imalo neposrednog uticaja na prava prigovarača, ali je svakako dovelo do nepotrebnog odugovlačenja postupka.

Ipak, valja naglasiti da angažman stalnog sastava Državnog veća tužilaca u postupku preispitivanja nije ujedno i u potpunosti okončan. Zbog čega je to slučaj?

Još pre nego što su usvojene odluke po prigovoru u svim predmetima, prigovarači koji su u postupku revizije dobili negativne obrazložene odluke podnosili su žalbe Ustavnom sudu. Postupajući po pravnom leku u postupku, Ustavni sud je, u skladu sa članom 99. stav 2. Zakona o Ustavnom sudu, dostavljao žalbu DVT-u koje je imalo pravo da u roku od 15 dana dostavi svoj odgovor na žalbu. Državno veće tužilaca se, međutim, odućilo za drugačiji pristup – naime, ono je, pozivajući se na član 226. Zakona o opštem upravnom postupku,<sup>224</sup> u pet predmeta ponovo odlučivalo te usvajalo

---

223 Videti *supra*, II-4.1.

224 Ako organ koji je doneo prvostepeno rešenje nađe, povodom žalbe, da je sprovedeni postupak bio nepotpun, a da je to moglo biti od uticaja na rešavanje upravne stvari, on može postupak dopuniti saglasno odredbama ovog zakona. (2) Organ koji je doneo prvostepeno rešenje dopuniće postupak i onda kad žalilac iznese u žalbi činjenice i dokaze koji bi mogli biti od uticaja za drukčije rešenje upravne stvari, ako je žalioocu morala biti data mogućnost da uče-

nove odluke kojima se usvaja prigovor podnosioca. Ono što ostaje nejasno jeste to kako je Državno veće tužilaca dopunjavalo postupak, da li su tom prilikom prikupljeni i izvođeni novi dokazi i kako su oni cenjeni. Ujedno je i nejasno, budući da autorima nije dostupan tekst svih novih odluka, da li je Državno veće tužilaca u svim ovim predmetima primenjivalo samo odredbu člana 226, a ne i odredbu člana 225, kojom se prvostepenom organu omogućava da, ako nađe da je žalba osnovana a da nije potrebno sprovođiti posebni ispitni postupak, stvar reši drukčije, i novim rešenjem zameni staro. Iako je ova praksa dovela do većeg broja usvajajućih odluka, te se sa tog stanovišta može oceniti kao pozitivan pomak, nedoslednost u njenoj primeni i netransparentnost ovog dela postupka u odnosu na sve odluke DVT-a protiv kojih je uložena žalba Ustavnom sudu ostaju problematične. Budući da je u trenutku pisanja rada pred Ustavnim sudom Srbije u toku veći broj postupaka po žalbi prigovarača, moglo bi se očekivati da Državno veće tužilaca još u nekim predmetima odluči da primeni mogućnost iz člana 226. Zakona o opštem upravnom postupku. S druge strane, autorima nije poznato kada ističe i poslednji pojedinačni rok za podnošenje žalbe Ustavnom sudu<sup>225</sup> i shodno tome, odgovor DVT-a, te podjednako osnovana može biti i pretpostavka da je DVT odlučilo da u preostalim postupcima pred Ustavnim sudom prepusti konačnu odluku Ustavnom sudu.

Što se tiče dispozitiva odluka koje je u postupku revizije usvojilo Državno veće tužilaca, ocena je da je u ovom postupku usvojen nesrazmerno mali broj pozitivnih odluka. Ovakav utisak naročito je pojačan nakon čitanja obrazloženih pojedinačnih odluka (trenutno

---

stvuje u postupku koji je prethodio donošenju rešenja, a ta mu mogućnost nije bila data, ili mu je bila data a on je propustio da je koristi, ali je u žalbi opravdao to propuštanje.

(3) Prema rezultatu dopunjenog postupka, organ koji je doneo prvostepeno rešenje može u granicama zahteva stranke upravnu stvar rešiti drukčije i novim rešenjem zameniti rešenje koje se žalbom pobija.

(4) Protiv novog rešenja stranka ima pravo na žalbu.

225 Ovaj rok počinje da teče od trenutka kada se pisani otkratak odluke dostavi podnosiocu prigovora.

je autorima na raspolaganju 126 odluka od 162). Ono što je naročito izraženo u odnosu na negativne odluke, mada je podjednako tačno i za određene pozitivne odluke, jeste utisak da su obrazloženja pisana kako bi se uskladila sa dispozitivom (usvaja se/odbija se) prethodno donetim na plenarnoj sednici Državnog veća tužilaca nego što se zaista radi o obrazloženju odluke u kome su savesno i sveobuhvatno ispitane sve okolnosti slučaja i svi dokazi cenjeni na isti način – mada, zanimljivo, gotovo svaka odluka DVT-a sadrži formulaciju o tome da je konačna odluka „doneta na osnovu savesne ocene dokaza pojedinačno i u vezi sa ostalim dokazima“. Nažalost, sadržina obrazloženih odluka ukazuje na to da to ipak nije bio slučaj. U prilog iznetoj pretpostavci da su obrazloženja pisana kako bi se uskladila sa odlukama, a ne da su odluke usledile posle prethodno sprovedenog postupka utvrđivanja činjenica i ocene dokaza, ide i činjenica da je Državno veće tužilaca postupalo suprotno članu 20. Pravilnika – odluke nisu saopštavane usmeno podnosiocu prigovora, već na internet-stranici DVT, a objavljivan je samo dispozitiv, ne i kratko obrazloženje.

Nadalje, po čitanju pojedinačnih obrazloženih odluka postaje očevidno da je Državno veće tužilaca zanemarivalo dokaze koje su prigovarači iznosili na ročištima, kako u obliku svog načelnog usmenog iskaza (a neretko i istovetnog ili umnogome sličnog pisanog iskaza), tako i podnošenjem dodatnih dokaza, kao što su tužilački rokovnici, uverenja o bolovanjima i godišnjim odmorima, te u vidu iscrpljujućih i iscrpnih pojašnjenja i obrazloženja razloga i posledica svog postupanja u neretko više od 100 predmeta. Obrazloženja Državnog veća tužilaca, naročito u negativnim odlukama, ne sadrže čak ni osvrt na iskaze prigovarača na ročištima. Naprotiv, ono što je sadržano u izveštajima nadležnih tužilaštava, za koje se, kako je već rečeno,<sup>226</sup> neretko pokazalo da su netačni i koji su sadržali formalne nedostatke, Državno veće tužilaca smatra utvrđenim, te upravo na tome temelji svoju odluku.

---

226 Videti *supra*, II-2.1.2.

Uopšte uzev, kvalitet obrazloženih odluka koje je DVT usvojilo je loš. Sa pravnotehničke strane, odluke sadrže nemale greške i propuste – na primer, sadrže više različitih imena, čak i pogrešnom rodu, u obrazloženjima su navedeni statistički podaci drugih prigovarača. Jedna od odluka čak nije ni potpisana. Ipak, jasno je da su ovo propusti koji se mogu ispraviti u skladu sa članom 209. Zakona o opštem upravnom postupku. No, ono na šta broj ovakvih grešaka ukazuje jeste stihijski i nepažljiv pristup izradi obrazloženja pojedinačnih odluka (neretko je reč o tzv. *copy-paste* tehnicima).

Materijalnopravni nedostaci su svakako mnogo značajniji od formalnih, i njima obiluju odluke Državnog veća tužilaca. Međutim, vrste povreda ili propusta u primeni kako Pravilnika, tako i njime proklamovanih evropskih standarda (šta god oni bili u tumačenju DVT-a) mogu se sistematizovati u nekoliko oblika, pri čemu valja napomenuti da je neretko više ovakvih povreda bilo učinjeno u jednoj odluci:

1. *Povrede u vezi sa dokazima*, pod kojima se podrazumevaju kako povrede u pogledu pravila o prikupljanju dokaza (formalni nedostaci zvaničnih izveštaja, netačni podaci u izveštajima, prikupljanje dodatnih dokaza po okončanim ročištima), tako i povrede u odnosu na ocenu dokaza. U brojnim slučajevima, kada su podnosioci prigovora na ročištima uspešno osporili tačnost podataka iz zvaničnih izveštaja, činjenice i navodi iz ovih izveštaja se i dalje smatraju utvrđenim. Iz obrazložene odluke ostaje nejasno da li je DVT uopšte cenilo izjave prigovarača, kao i dokaze koje su oni prilagali, i ukoliko jeste, zbog čega je odlučilo da te izjave i dokaze zanemari. U tom smislu je potrebno ispitati da li se zapisnici o instruktivnim pregledima, te izvodi iz dokumentacije u vezi sa poštovanjem zakonskih i instruktivnih rokova imaju smatrati javnom ispravom ili uverenjem koji izdaje nadležni organ, u smislu odredaba čl. 154. i 161. Zakona o opštem upravnom postupku. *Smatramo da nema osnova da se ovi dokumenti smatraju bilo čim drugim do ispravama koje nemaju svojstvo javnih isprava.* U svakom slučaju, podnosioci prigovora su neretko na ročištima, nakon neposrednog uvida

u pojedinačne predmete, ukazivali na pogreške u dokumentaciji koju su dostavljala nadležna tužilaštva, a neke su i bile očigledne. Nadalje, podnosioci prigovora su ukazivali i na formalne nedostatke – nedostatak naziva dokumenta, potpisa, pečata i slično. Radna tela DVT su samo u jednom slučaju donela procesnu odluku u tom smislu, prihvativši prigovor o formalnim nedostacima izveštaja o prisustvu na radu u odnosu na jednog neizabranog nosioca javnotužilačke funkcije, i izdvojile ih iz spisa predmeta. U ostalim slučajevima, obrazloženja ne sadrže nijednu napomenu u vezi s tim, već samo izjavu o tome šta se smatra utvrđenim. Slično je i sa drugim izjavama podnosilaca prigovora – iz obrazloženja se ne vidi jesu li one i kako cenjene prilikom odlučivanja.

Nadalje, u nekoliko predmeta DVT se u obrazloženoj odluci izričito poziva na dokaze pribavljene po okončanom ročištu – dakle, dokaze u vezi sa kojima podnosilac prigovora nije dobio priliku da se izjasni. Na plenarnim sednicama DVT-a takođe se pokazalo da su izvestioci prilikom izveštavanja o predmetu iznosili činjenice o kojima uopšte nije bilo reči na ročištima, te da su u pojedinim predmetima upravo one predstavljale osnovne razloge na kojima je DVT utemeljio svoju odluku.

## *2. Uvođenje ažurnosti kao kriterijuma i nepostojanje jasnih kriterijuma o tome šta se smatra „izrazitom neažurnošću“*

Kako je ranije istaknuto<sup>227</sup> na ročištima je ažurnost uvedena kao dodatni kriterijum na osnovu koga se ocenjuje stručnost podnosilaca prigovora. Veliki deo dokaza koji su izvođeni na ročištima odnosio se upravo na objašnjavanje postupanja neizabranih nosilaca javnotužilačkih funkcija u pojedinačnim predmetima, za šta su polaznu tačku predstavljali izvodi iz službene evidencije javnih tužilaštava u vezi sa kretanjem predmeta u odnosu na zakonske i instruktivne rokove. Potom su podnosioci prigovora ukazivali na netačnosti u izveštajima, ili obrazlagali svoje postupanje. Neretko

227 Videti *supra*, II-2.1.3.

je upravo utvrđena izrazita neažurnost u postupanju jedan od glavnih osnova ili jedini osnov za donošenje odbijajuće odluke u postupku po reviziji. U vezi sa ovim se mora postaviti nekoliko pitanja.

Kao prvo, u trenutku kada su donošene odluke o neizboru vršilaca javnotužilačkih funkcija, 2009. godine, ažurnost nije predstavljala posebno značajan element stručnosti. Svi pribavljeni izveštaji o postupanju prigovarača u određenim rokovima pribavljeni su tek u postupku revizije. Stoga se sa pravom postavljaju dva pitanja – mogu li se ti dokazi uopšte pribavljati i kako oni mogu uticati na konačnu odluku? Što se tiče pribavljanja dokaza, nakon brojnih uložених prigovora, što prigovarača, što posmatrača ispred Udruženja tužilaca Srbije, članovi radnih tela su izneli stav koji je usvojilo ali ne i objavilo Državno veće tužilaca, prema kojima je prikupljanje ovih dokaza u postupku revizije dozvoljeno, jer predstavlja dodatno objašnjenje činjenica. Čak i ukoliko se prihvati ovo tumačenje, o kome odluka ostaje neobjavljena, neizvesno je šta se tim izveštajima zapravo utvrđuje. Naime, ročišta su odlagana kako bi prigovarači mogli da izvrše uvid u pojedinačne predmete i obrazlože svoje postupanje u njima. Iz toga bi valjalo pretpostaviti da su radna tela imala namenu ne samo da utvrde činjenicu da u određenim predmetima nisu poštovani zakonski ili instruktivni rokovi, već i da ustanove da li su takva prekoračenja bila utemeljena i opravdana. No, iz obrazloženih odluka postaje jasno da je DVT samo utvrđivao činjenicu da prekoračenje postoji, a ne i da li su postojali objektivni razlozi za takvo prekoračenje. Što se tiče drugog pitanja, ostaje nejasno zbog čega bi prekoračenje instrukcionih rokova, koje je takođe cenjeno kao „izrazita neažurnost“, predstavljalo osnov za razrešenje, ako se ima u vidu činjenica da nepoštovanje instruktivnih rokova ne proizvodi nikakve procesnopravne posledice ni za tužilaštvo ni za stranke u postupku. Čini se stoga da je DVT uvelo novi kriterijum kojim se koristilo kako bi oborilo pretpostavku stručnosti prigovarača.

Međutim, ono što čak i u ovako širokom tumačenju kriterijuma stručnosti i prikupljanja dokaza predstavlja ozbiljan problem jeste nedostatak jasnih standarda.

Jasno je da je ažurnost uvedena *de facto* kao novi kriterijum, te da propisa o tome šta će se smatrati izrazitom neažurnošću nema. Od savesnog organa bi se očekivalo da prilikom odlučivanja u većem broju predmeta takav standard postavi, ili barem naznači. Državno veće tužilaca, to, međutim, nije učinilo. Obrazloženja odluka ne nude nikakve smernice u pogledu toga koji će se broj slučajeva u kojima je došlo do prekoračenja rokova smatrati izrazitom neažurnošću, niti dodatno kvantifikuje ta prekoračenja u smislu broja dana. Neretko se u obrazloženim odlukama navode samo brojevi predmeta u kojima je utvrđena izrazita neažurnost; sami po sebi ti brojevi ništa ne govore, naročito ako se ima u vidu činjenica da broj ovako pomenutih predmeta varira od sedam do više od 90. Nadalje, DVT se ne izjašnjava o obrazloženjima koja su izneli prigovarači. U pojedinim predmetima se takođe navode datumi preduzimanja pojedinih procesnih radnji kao potvrda utvrđene neažurnosti. Opet, ostaje nepoznato da li je i na koji način prigovarač objasnio razloge takvog postupanja.

Dakle, ima se uzeti da je, suprotno praksi pokazanoj na ročištima, Državno veće tužilaca zapravo imalo nameru samo da prikupi dokaze iz evidencije nadležnih tužilaštava o činjenici da u nekim predmetima postoje prekoračenja rokova i da te činjenice upotrebi prilikom donošenja odbijajuće odluke. Utoliko je nejasno zbog čega se onda prolazilo kroz iscrpljujući postupak saslušanja prigovarača u vezi sa postupanjem u brojnim pojedinačnim predmetima. Obrazložene odluke jasno pokazuju da su iskazi prigovarača na ročištima za DVT u najvećoj meri potpuno nevažni.

### *3. Primedbe i zapažanja iz izveštaja o instruktivnim pregledima i mišljenje višeg tužioca kao bitan ili jedini osnov za odbijajuću odluku*

U mnogim predmetima se obrazložena odluka umnogome zasniva na nestručnosti utvrđenoj na osnovu primedaba iznetih u izveštajima o instruktivnom nadzoru, koji obavljaju viša tužilaštva. Ovi izveštaji se uglavnom koriste krajnje selektivno, tako što se iz njih citiraju samo negativni navodi, čak i u slučajevima kada



je određeno postupanje na koje više tužilaštvo ima zamerke, bilo standardna praksa bilo usvojeni stav tužilaštva u kojem je podnositelj prigovora radio. Kao i u slučaju ažurnosti, iz obrazložene odluke je nemoguće utvrditi da li je DVT uopšte cenio iskaze prigovarača date na ročištima u odnosu na primedbe iz izveštaja.

U drugoj grupi predmeta kao bitan osnov za odbijajuću odluku u postupku revizije se navodi negativna ocena („ne zadovoljava“) nadležnog javnog tužioca, dok se potpuno zanemaruju ostali statistički podaci i dokazi predstavljeni na ročištu, iako ne postoje dokazi koji bi potkrepili ovako datu ocenu.

Ovakva, namerno selektivna praksa u pogledu predstavljanja dokaza za odbijajuću odluku u postupku revizije ukazuje na ozbiljne nedostatke u postupku odlučivanja, te potvrđuje ocenu da je DVT usvajalo dispozitivne odluke na osnovu nekih drugih kriterijuma, a potom u obrazloženjima navodilo samo one podatke koji idu u prilog negativnoj odluci.

#### *4. Selektivna upotreba člana 14. Pravilnika*

Kako je ranije istaknuto, član 14. Pravilnika omogućava da se u postupku revizije donese usvajajuća odluka a da se prethodno ne održi ročište sa podnosiocem prigovora, ako se iz pribavljenih podataka utvrdi da ne postoji sumnja u stručnost i dostojnost, te ili da važi i pretpostavka osposobljenosti ili da postoje opravdani razlozi za nižu efikasnost prigovarača. Ovaj član su radna tela DVT-a primenila samo u jednom predmetu, iako je ocena da bi se on mogao i morao primeniti gotovo u jednoj četvrtini od ukupnog broja preispitanih odluka. Ostaje, dakle, nejasno, čime se DVT rukovodilo kada je odlučivalo o tome da li da primeni član 14. Pravilnika u svakom konkretnom predmetu. Obrazložena odluka u jedinom predmetu u kome je član 14. primenjen štura je i nedovoljno opisna, utoliko što ne daje zadovoljavajući odgovor na ovo pitanje, a naročito ne na pitanje zašto član 14. nije primenjen u drugom predmetu, u kome je postojalo gotovo istovetno činjenično stanje. S druge strane, postoje i obrazložene odluke u kojima je DVT na

zadovoljavajući način pokazao zbog čega pretpostavke stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti prigovarača nisu oborene. Nejasno je, stoga, zbog čega u ovim predmetima nije odlučeno primenom člana 14. već se prolazilo kroz postupak održavanja ročišta.

### 4.3. Odluke visokog saveta sudstva

Visoki savet sudstva je doneo ukupno 752 odluke.

Poslednja sednica koju je VSS održao u 2011. godini bila je sednica od 8. decembra, nakon čega je usledilo raspisivanje sudijskih izbora kako bi se izabrao kandidat za VSS iz reda sudija apelacionih sudova,<sup>228</sup> te njegovog izbora u Narodnoj skupštini. Potom je VSS održao narednu sednicu na kojoj se glasalo o prigovorima neizabranih nosilaca sudijskih funkcija tek 8. marta 2012. godine. VSS je poslednju sednicu, na kojoj se odlučivalo o prigovorima u postupku revizije, zvanično održao 30. maja 2012. godine i objavio kraj postupka preispitivanja. Ipak, još jedna odluka je naknadno doneta na sednici održanoj u nejasnom sastavu VSS-a, 4. jula 2012. godine, nakon što su konstituisanjem novog saziva Narodne skupštine prestali mandati u VSS-u ministarki pravde Snežani Malović i predsedniku odbora za pravosuđe Bošku Ristiću. Posmatrači, kao ni opšta javnost, nisu bili obavešteni o održavanju ove sednice putem uobičajenih informacija na sajtu VSS-a.

Osim što je prouzrokovala tromesečnu pauzu, ostavka člana VSS-a Milimira Lukića proizvela je i još jednu ozbiljnu posledicu – odluke koje je VSS doneo na sednicama održanim 24. novembra, 1. i 8. decembra, njih ukupno 50, moraju se smatrati nevažećim, budući da ih je donelo telo koje nije postupalo u Ustavom propisanom sastavu od najmanje polovine sudija. Ovakav stav VSS je prihvatio tek pošto ga je, na zahtev Društva sudija Srbije, izneo Zaštitnik

---

228 Da bi zamenio sudiju Milimira Lukića, koji je podneo ostavku.

građana,<sup>229</sup> a osim stručne javnosti u tome ga podržala i Delegacija EU u Srbiji.<sup>230</sup> Osim toga što izrazito zabrinjava činjenica da je Visoki savet sudstva usvajao odluke iako je nemoguće da njegovi članovi nisu bili svesni nedostataka u pogledu sastava, takvo postupanje je proizvelo i posledice na važenje odluka usvojenih na pomenu te tri sednice. Ove odluke se moraju smatrati nevažećim. Za sada ostaje nejasno da li i VSS smatra ovako donete odluke nevažećim i, ako ih smatra nevažećim, koji formalni put će odabrati za ponovno odlučivanje. Jedan od mogućih puteva svakako bi moglo biti to da se sačeka na odluku Ustavnog suda po žalbi lica u čijem predmetu je odlučeno.

Imajući sve navedeno u vidu, statistički podaci u vezi sa brojem odluka koje je VSS do sada doneo u postupku preispitivanja odluka prvog sastava moraju se izraziti na dva načina – kroz ukupan broj donetih odluka i kroz broj donetih odluka koje se mogu smatrati važećim. U tom smislu, statistički podaci su sledeći:

Autori su imali priliku da analiziraju 411 pojedinačnih obrazloženih odluka, usvojenih na sednicama zaključno sa 4. julom 2012. godine.

Prve ocene osnovanosti (opravdanosti) dispozitiva odluke u svakom pojedinačnom predmetu pokazale su visok procenat neusklađenosti između iskaza datih na ročištima i predstavljenih i izvedenih dokaza. Posle analize obrazloženih odluka, taj broj se povećao na 329 od ukupno 554 odluke, ili 60% odluka o kojima su autori mogli da donesu sud na osnovu podataka kojima su raspolagali. Ovo svakako svedoči o tome da je Visoki savet sudstva svoje odluke temeljio na nedoslednom, širokom, a nekada i pogrešnom tumačenju Pravila koja je sam usvojio, te da su obrazloženja nepotpuna

---

229 Mišljenje o radu VSS-a od 11. januara 2012. godine može se naći na internet-prezentaciji Zaštitnika građana: <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2011-12-25-10-17-15/2011-12-25-10-13-14/2105-2012-01-12-12-56-47>, 1. 9. 2012.

230 *EU zabrinuta zbog stanja u VSS*, [http://www.rtv.rs/sr\\_lat/drustvo/eu-zabrinuta-zbog-stanja-u-vss\\_294679.html](http://www.rtv.rs/sr_lat/drustvo/eu-zabrinuta-zbog-stanja-u-vss_294679.html), 1. 9. 2012.

utoliko što se u njima podaci prikazuju selektivno. Opšti je utisak da su, kao i u slučaju Državnog veća tužilaca, obrazloženja pojedinačnih odluka pisana kako bi se opravdala odluka doneta na sednici Visokog saveta sudstva.

Ipak, valja istaći i to da je kvalitet odluka VSS-a ipak bolji nego što je slučaj sa odlukama Državnog veća tužilaca, najviše utoliko što su u njima po pravilu predstavljeni navodi podnosilaca prigovora iz prethodnih pravnih lekova (ustavne žalbe, žalbe Ustavnom sudu), predočeni njihovi iskazi dati na ročištima i dokazi koje su oni podneli, te data ocena ovih dokaza. Što se tiče tehničkih nedostataka, oni su nešto ređi nego u slučaju odluka DVT-a, ali i ovde ima slučajeva pisanja u pogrešnom rodu, te grešaka u navođenju datuma održavanja ročišta.

S druge strane, ponovimo, opšti je utisak da su obrazloženja, naročito u odbijajućim odlukama, pisana kako bi se opravdala već doneta odluka, nasuprot, činilo bi se, nužnoj praksi da se svi dokazi prethodno savesno ispituju i ocene. Otuda i odluke Visokog saveta sudstva sadrže brojne materijalnopravne nedostatke koji se mogu sistematizovati na sledeći način, uz napomenu da, kao i u slučaju odluka Državnog veća tužilaca, pojedine odluke sadrže više vrsta povreda:

### *1. Selektivna upotreba statističkih podataka i izvođenje zaključaka iz njih*

Kako bi se u ovom postupku donela valjana odluka, neophodno je statističke podatke prikupiti i analizirati u celosti, te sagledati celokupan rad sudije. U svojim obrazloženim odlukama Visoki savet sudstva to i izričito ponavlja. Otud je nejasno zbog čega brojne obrazložene odluke sadrže nepotpuno prikazane statističke podatke. Statistički podaci iz izveštaja o radu sudova po pravilu su prikazani po godinama i po materijama, i retki su primeri kada je neki od podataka predstavljen i na trogodišnjem nivou, što je, podsetimo, bio opredeljujući kriterijum iz člana 13. Odluke o utvrđivanju kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti

za izbor sudija i predsednika sudova.<sup>231</sup> Istovremeno, Pravilima postupka revizije u čl. 4. i 6. ne govori se o trogodišnjem periodu, već o pojedinačnim godinama (u 2006, 2007. i 2008), što bi se, logičkim tumačenjem, moralo razumeti kao „u trogodišnjem periodu“. Ipak, Visoki savet sudstva ostao je u svojim odlukama u tom pogledu nedosledan, te je u nekim obrazloženjima izričito naveo da kriterijumi na osnovu kojih se utvrđuju stručnost i osposobljenost moraju biti ispunjeni u svakoj godini pojedinačno, dok je u drugim očevidno da se odluka zasniva na sveukupnosti podataka. Čak i kada bi se usvojilo strogo jezičko tumačenje Pravila postupka, koje bi moglo voditi zaključku da se rezultati posmatraju samo na godišnjem nivou, zasnivanje odluke samo na neispunjenosti kriterijuma stručnosti i osposobljenosti na godišnjem nivou nesumnjivo je u suprotnosti sa idejom sagledavanja celokupnog rada sudije i, nadalje, takvo tumačenje je protivrečno izraženom stavu VSS-a da se sagledava celokupan rad sudije. Problem je, zapravo, u tome što je praksa predstavljanja rezultata rada sudija isključivo po godinama i po materijama podložnija negativnom tumačenju rezultata i izvođenju zaključka o nestručnosti i/ili neosposobljenosti sudije.

Visoki savet sudstva takođe je nedosledno tumačio pravilo o tome da sudije moraju ispuniti kriterijume, te da istovremeno rezultati njihovog rada ne smeju odstupati od proseka suda. U pojedinim odlukama VSS izričito navodi da su proseci suda/odeljenja „korektiv“ koji se uzima u obzir kada postoje odstupanja u odnosu na normu; s druge strane, jedan broj odluka zasnovan je upravo na odstupanjima od proseka suda, čak i kada je kriterijum ispunjen. U jednom broju odluka proseci suda nisu ni ispitani, niti je navedeno da je VSS, na primer, razmotrio mogućnost primene pravila o malom broju ukinutih odluka, propisanog Merilima, ili da je, u slučaju da sudija nije rešio dovoljan broj predmeta, ispitivan prosek suda i priliv predmeta u sud. Otuda se mora uzeti da VSS ili nije potpuno utvrdio činjenično stanje, ili pogrešno primenjuje pravo.

---

231 „Službeni glasnik RS“, broj 49/09.

*2. Nepostojanje kriterijuma u pogledu toga šta se smatra grubim odstupanjem i propuštanje da se primene alternativni kriterijumi koji bi mogli biti povoljniji za podnosioca*

Jedan od ključnih problema u vezi sa obrazloženim odlukama Visokog saveta sudstva počiva u činjenici da ovo telo ne daje čak ni naznake u vezi sa tim šta će se smatrati grubim odstupanjem od merila i/ili proseka suda, dok istovremeno temelji nemali broj odluka upravo na tome što je pretpostavka stručnosti i/ili osposobljenosti oborena dokazima o grubim odstupanjima od merila ili proseka suda. Ako se i uzme da savesna i sveobuhvatna ocena dokaza u svakom pojedinačnom predmetu isključuje postavljanje čvrstih standarda, i dalje ostaje nejasno zbog čega je Visoki savet sudstva u nekim predmetima isti procenat odstupanja uzimao kao grubo odstupanje i stoga obarao pretpostavku stručnosti ili osposobljenosti, dok je u drugim isti taj procenat sagledavao zajedno sa ostalim rezultatima rada podnosioca prigovora i donosio usvajajuću odluku. U pojedinim odlukama odstupanje u pogledu kvaliteta rada na osnovu koga se utvrđuje grubo odstupanje kreće se od 0,18% do čak 18%, pri čemu ne postoje nikakve naznake u pogledu toga da li je VSS ujedno uzeo u obzir mogućnost da se radi o malom broju ožalbenih odluka.

Poseban problem postoji u vezi sa pitanjem izrade odluka uz prekoračenje propisanih rokova.<sup>232</sup> Već na samim ročištima komisije nisu zauzele jedinstven stav u pogledu toga da li će se u obzir uzimati samo presude izrađene po isteku roka od 60 dana od presuđenja, što su na nekim ročištima izričito navodili, ili sve presude izrađene po isteku roka od 30 dana, kako je propisano Pravilima. Istovremeno, u pojedinim slučajevima komisije su tražile od sudova i dodatne izveštaje u vezi sa tačnim datumima, kako bi utvrdile trajanje prekoračenja. Ipak, to nije učinjeno u svim predmetima, te je očigledno da je u nekim predmetima preovlađujući kriterijum

---

232 Reč je odlukama koje su, vršeći sudijsku funkciju, pisali podnosioci prigovora i pri tome prekoračili propisane rokove.

bio broj odluka, dok je u drugim bilo značajno i trajanje prekoračenja. Imajući u vidu činjenicu da je u jednoj odluci isključivi razlog za obaranje pretpostavke osposobljenosti činjenica da je podnosilac prigovora bio neažuran u izradi presude u tri od ukupno 1.500 predmeta u kojima je odlučio u trogodišnjem periodu, te s obzirom na to da brojni drugi primeri ukazuju na nedosledno tumačenje ovog kriterijuma, jasno je da je i standard grubog odstupanja neretko prilagođavan potrebama slučaja, tačnije, potrebi da se opravda dispozitiv odluke kojim se prigovor odbija.

### *3. Nepoštovanje pretpostavke da sudija ispunjava kriterijume stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti*

U brojnim obrazloženim odlukama Visoki savet sudstva izričito navodi da je prilikom odlučivanja „pošao od postojanja sumnje u ispunjenost kriterijum stručnosti i osposobljenosti na osnovu odluke prvog sastava Visokog saveta sudstva“. Ovakva polazna tačka za celokupan postupak preispitivanja odluka prvog sastava VSS-a vidljiva je i u obrazloženjima drugih odluka u kojima VSS iznosi dokaze ili izvodi zaključke koji su suprotni onima izraženim u odluci prvog sastava Visokog saveta sudstva, te utvrđuje da pretpostavke stručnosti ili osposobljenosti nisu oborene. Praksa komisija Visokog saveta sudstva na ročištima u vezi sa prebacivanjem tereta dokazivanja na podnosioc prigrivora dodatno je, dakle, potvrđena i opšti je utisak da je ona postojala u svim predmetima. Ono što je, međutim, naročito problematično jeste to što je utisak da je ova kva praksa postojala, izričito ili prećutno, i u slučajevima kada prvi sastav VSS nije dostavio ni pojedinačnu obrazloženu odluku niti je u odgovoru na pravne lekove uložene pred Ustavnim sudom dostavio individualizovane razloge za neizbor podnosioca prigrivora.

### *4. Široko tumačenje kriterijuma dostojnosti*

U vezi sa kriterijumom dostojnosti izdvajaju se, zapravo, dve vrste povreda. Prva se odnosi na činjenicu da je Visoki savet sudstva neretko određene elemente kriterijuma osposobljenosti (izrada

odluka, rešavanje starih predmeta) tumačio kao nesavesno postupanje, i na osnovu toga utvrđivao da je podnosilac prigovora nesavesan, te stoga i nedostojan. Obrazloženja neretko sadrže i iskaz da bi protiv podnosioca zbog takvog postupanja mogao biti pokrenut disciplinski postupak, pa da bi to bio razlog za izricanje ozbiljnih disciplinskih mera. Činjenica da postupak nije pokrenut, dakle, u potpunosti se zanemaruje. U jednoj odluci VSS je čak izričito priznao da je prilikom odlučivanja razmatrao postupanje sudije u predmetima tokom 2009. godine, budući da se pitanje dostojnosti ne posmatra samo u navedenom periodu (2006–2008). To je ujedno i omogućilo da VSS prilikom odlučivanja uzima u obzir i postupanja sudija u periodima koji su znatno prethodili posmatranom. Druga vrsta povreda odnosi se na sve vrste činjenica koje VSS razmatra u okviru dostojnosti – na primer, činjenica da su brat i otac podnosioca prigovora vlasnici ugostiteljskog objekta, činjenica da su u postupku okrivljeni angažovali kao zastupnika snaju podnosioca prigovora, posle čega je on tražio svoje izuzeće, činjenica da je jedan od optuženih u postupku koji se vodio pred Posebnim većem za organizovani kriminal naveo ime podnosioca prigovora kao sudije sa kojim je tzv. zemunski klan saradivao, iako u vezi sa time nije pokrenut postupak protiv podnosioca prigovora i slično.

#### 4.4. Zaključak

Opšta je ocena da je kvalitet obrazloženih odluka koje je usvojilo Državno veće tužilaca nedopustivo nizak, te da svedoči o nemaru i bahatosti ovog organa u sprovođenju postupka preispitivanja odluka koje je usvojio prvi sastav DVT-a. U odnosu na odluke Visokog saveta sudstva, ocena mora biti nešto blaža, ali nipošto povoljna. Nesumnjivo je da u oba slučaja ceo postupak donošenja odluka, osim što je bio obeležen izrazitom netransparentnošću, kako je ranije opisano, pokazuje i ozbiljne nedostatke u pogledu poštovanja osnovnih načela procesnog i materijalnog prava. Neretko se



postupak preispitivanja odluka prvog sastava pretvarao u postupak ponovnog odlučivanja o podobnosti prigovarača da uopšte bude izabran na tužilačku funkciju. U postupku vođenom pred Državnim većem tužilaca ročišta su održavana samo kako bi se zadovoljila forma – u obrazloženjima odluka, čak i onim usvajajućim, retko se pominju iskazi prigovarača i njihovi podnesci. Situacija je nešto drugačija u odnosu na postupak pred Visokim savetom sudstva, no ipak ima primera u kojima su iskazi podnosilaca prigovora sa ročišta u potpunosti zanemareni, i ponovljene ocene i zaključci iz odluke koju je doneo prvi sastav. Obrazloženja odluka Državnog veća tužilaca pisana su tendenciozno, selektivno i sa jasnom namerom da budu upodobljena odluci koja je doneta ili uz značajan politički uticaj ili na osnovu razloga koji su ostali nepoznati prigovaraču i široj javnosti, ili i jednog i drugog. Isto važi i za nemali broj odluka Visokog saveta sudstva. Otuda je ocena da postupak preispitivanja odluka prvog sastava DVT-a predstavlja nedvosmislen primer izrugivanja pravdi, iznet u mišljenju posmatrača koje je angažovala Delegacija Evropske unije u Srbiji,<sup>233</sup> razočaravajuće istinita i odnosi se kako na postupak pred Državnim većem na ročištima, tako i na obrazložene odluke. Što se tiče obrazloženih odluka Visokog saveta sudstva, selektivnost u upotrebi statističkih podataka i široko tumačenje kriterijuma dostojnosti u obrazloženjima navode na zaključak da su obrazložene odluke pisane kako bi se opravdali dispozitivni odluka usvojeni na netransparentan način, na sednicama Visokog saveta sudstva gde su stalni i politički uticajni članovi VSS-a vršili pritisak na izabrane članove, naročito one iz reda sudija. Iako je kvalitet obrazloženih odluka Visokog saveta sudstva bolji no što je to slučaj sa odlukama Državnog veća tužilaca, on se i dalje ne može oceniti kao dobar, a brojni propusti u primeni materijalnog prava ostavljaju širok prostor za žalbu i dalji postupak pred Ustavnim sudom. U tom smislu, dakle, ispitivanje

---

233 <http://pescanik.net/2011/12/evropa-ignorise-mane-srpskog-pravosuda/>, 1. 3. 2012. godine.

kvaliteta obrazloženih odluka, na koji će se u svojoj konačnoj odluci o oceni reforme oslanjati Direktorat za proširenje<sup>234</sup> (o čemu će biti više reči kasnije u tekstu) neće doneti nikakve novine.

Zanimljivo je da sve odluke koje je donelo Državno veće tužilaca i jedan broj odluka koje je usvojio Visoki savet sudstva u obrazloženju sadrže iskaz u kome se navodi da je postupak bio javan, te da je podnosiocima prigovora omogućeno da vrše prava koja su im zajemčena Pravilnikom, odnosno Pravilima. Unoseći ovakvu formulaciju u obrazloženja svojih odluka, oba tela kao da su pokušala da preduprede navode budućih žalbi Ustavnom sudu u pogledu toga da je neizabranim javnim tužiocima, zamenicima javnih tužilaca i sudijama povređen neki aspekt prava na pravično suđenje tokom postupka preispitivanja odluka prvih sastava DVT-a i VSS-a. Ipak, spisak želja je jedno, a stvarnost nešto sasvim drugo; podsetimo, oba ova tela su i tokom ranijih faza procesa reforme pravosuđa, o kojima je već bilo reči u tekstu, uporno tvrdila da su u postupku opšteg izbora sudija i tužilaca dosledno poštovani svi aspekti prava na pravično suđenje. Međutim, kako je Ustavni sud potvrdio u svojoj odluci u predmetu *Saveljić*, ovakve proklamacije nisu dovoljan osnov da se utvrdi da pravo na pravično suđenje odista i nije povređeno – ta ocena se u ovoj analizi temelji na činjenicama, kao što će, verujemo, i biti slučaj sa budućom analizom oba postupka, koju će, postupajući po žalbama na odluke donete u postupku preispitivanja, sprovesti Ustavni sud.

---

234 [http://www.danas.rs/danasrs/politika/brisel\\_ozbiljno\\_zabrinut\\_zbog\\_reforme\\_pravosudja.56.html?news\\_id=234993](http://www.danas.rs/danasrs/politika/brisel_ozbiljno_zabrinut_zbog_reforme_pravosudja.56.html?news_id=234993), 1. 9. 2012. godine.

## 5. ORGANIZACIJE KOJE SU PRATILE POSTUPAK I NJIHOVO DELOVANJE

Postupak preispitivanja odluka prvog sastava DVT-a i VSS-a, kako se s pravom moglo i očekivati, pratile su domaće i međunarodne organizacije, kao i najšira stručna javnost. Već je istaknuto da su procesne odredbe koje su se imale primenjivati u postupku pisane u saradnji sa Delegacijom Evropske unije u Srbiji i kancelarijom OEBS-a u Srbiji. Obe ove organizacije izrazile su i za interesovanost da prate ročišta u postupcima neizabranih sudija. Dok su posmatrači kancelarije OEBS-a bili prisutni na manjem broju ročišta, i to neretko na onima kada se radilo o naročito zanimljivim predmetima, posmatrači Delegacije Evropske unije u Srbiji pratili su sva ročišta održana posle 4. jula 2012. godine. Za praćenje postupka su, razumljivo, bila zainteresovana i nacionalna strukovna udruženja, međunarodne strukovne organizacije, kao što je MEDEL,<sup>235</sup> i holandska strukovna organizacija *Rechters voor Rechters*.<sup>236</sup>

Postupci pred Državnim većem tužilaca i Visokim savetom sudstva umnogome su imali drugačiji tok i izazvali drugačiju pažnju stručne i opšte javnosti. I relevantne odredbe Pravilnika i Pravila o postupcima pred ovim telima različite su, pa se za početak čini uputnim da se odvojeno ispita procesna uloga posmatrača na ročištima, a potom i šire implikacije i posledice prisustva posmatrača na ročištima.

Jasno je da su već zbog samog značaja postupka strukovna udruženja – Udruženje tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije i

---

235 Magistrats Européens pour la Démocratie et les Liberés, [www.medelnet.org](http://www.medelnet.org).

236 <http://www.rechtersvoorrechters.nl>, 1. 9. 2012.

Društvo sudija Srbije – bila i neposredno zainteresovana za posmatranje ročišta, budući da se radi o njihovim članovima. U tom smislu ova dva udruženja usvojila su nešto drugačiji pristup.

### 5.1. Praćenje ročišta pred državnim većem tužilaca i sednica državnog veća tužilaca

Pravilnikom o postupku pred DVT-om izričito je propisana javnost ovog postupka.<sup>237</sup> Nadalje, članom 5. su određena značenja pojedinih izraza, pa je izričito propisano da se posmatračica organizacija, kao što su Udruženje tužilaca i javnih tužilaca Srbije, EU, OEBS, Zaštitnik građana, smatraju učesnicima u postupku, te da im DVT na njihov zahtev omogućava posmatranje postupka. Ipak, članom 7. Pravilnika jedino su posmatračima UTS data i procesna ovlašćenja, dok ih drugi posmatračici nisu imali. U tom smislu, oni su u postupku pred DVT-om imali istu ulogu kao i opšta javnost.

U odnosu na posmatračice UTS propisano je da posmatrač UTS ima pravo da se upozna sa predmetom, izvrši uvid u celokupnu dokumentaciju, prisustvuje svim fazama postupka preispitivanja osim većanja i glasanja, preko predsedavajućeg Veća uz njegovu prethodnu saglasnost postavlja pitanja podnosiocu prigovora, sačinjava izveštaj o toku postupka koji sadrži ocenu nepristrasnosti i objektivnosti rada i odluke DVT-a. Osim toga, stavom 4. istog člana propisano je da nadležni tužilac mora odobriti odsustvo radi posmatranja, a da se vreme provedeno u posmatranju računa kao vreme provedeno na radu.

Nesumnjivo je da je cilj ovih odredaba bio da se obezbedi procesna uloga strukovnog udruženja koje je i u prethodnom toku postupka *de facto* pomagalo neizabranim nosiocima javnotužilačke funkcije u odbrani i ostvarenju njihovih prava, te da se istovremeno obezbedi veća transparentnost i pravičnost postupka.

---

237 Član 2.

Naročito je značajno to što je strukovnom udruženju zajemčen neposredan pristup spisima predmeta, kao i mogućnost da postavljanjem pitanja podnosiocu prigovora na ročištu poboljšaju njegov procesnopravni položaj. Udruženje tužilaca Srbije je svoja procesna ovlašćenja u postupku preispitivanja shvatilo ozbiljno<sup>238</sup> i, kako je već istaknuto, predstavnici UTS-a bili su prisutni na svim ročištima. Prethodno su takođe koristili svoje procesno ovlašćenje i vršili uvid u spise predmeta, što znači da su ročištima prisustvovali raspoložuci istim informacijama kojima su raspolagali prigovarači. Predstavnici UTS-a koji su prisustvovali ročištima bili su tužioci sa dužim radnim stažom i tužioci ili zamenici tužioca iz okružnih, posebnih ili republičkih javnih tužilaštava. To je bilo naročito značajno ako se ima u vidu ranije opisani opšti stav članova radnih tela prema podnosiocima prigovora – islednički i na granici nepristojnog.

Predstavnici UTS-a relativno retko su koristili svoje ovlašćenje da podnosiocu prigovora postavljaju pitanja, ali su po pravilu ulagali tri vrste prigovora: jedan se odnosio na naknadno prikupljene dokaze i njihovo korišćenje na ročištima, drugi na ažurnost kao novi kriterijum, a treći na činjenicu da su se u konkretnom predmetu stekli uslovi da se primeni član 14. Pravilnika, ali da on nije primenjen. Na samom početku održavanja ročišta predstavnici UTS-a su takođe ulagali prigovor kada su predsednici radnih tela postavljali podnosiocima prigovora pitanje jesu li trenutno zaposleni; s tom praksom se ubrzo prestalo.

Ni u jednoj obrazloženoj odluci nije naveden nijedan prigovor posmatrača ispred UTS-a, niti činjenica da je posmatrač postavio pitanje podnosiocu prigovora.

Iznenaduje činjenica da, uprkos svom donekle povlašćenom položaju u postupku u odnosu na ostale posmatrače, posmatrači UTS-a nisu imali pristup sednicama DVT-a na kojima se glasalo

---

238 Udruženje je o svom učešću u postupku donelo odluku 22. maja 2011. godine, saopštenje dostupno na <http://www.uts.org.rs>, 1. 9. 2012.

o prigovorima, sve dok ista mogućnost nije data i posmatračima Delegacije Evropske unije u Srbiji, u trenutku kada je ostalo da DVT odluči u još 33 predmeta. Dakle, DVT ne samo što je kršilo Pravilnik u odnosu na postupanje na ročištima, već je ujedno i zanemarilo procesna ovlašćenja predstavnika strukovnog udruženja, koja im je zajemčio u Pravilniku koji je samo usvojilo.

Kako Pravilnikom nisu izričito propisana nikakva procesna ovlašćenja posmatrača UTS-a prilikom odlučivanja o prigovoru, to su na onim sednicama DVT-a kojima su prisustvovali posmatračići DVT-a imali ulogu opšte javnosti u nekom postupku.

Udruženje tužilaca Srbije je sačinilo i konačan izveštaj o toku postupka preispitivanja odluka prvog sastava DVT-a. U izveštaju su iznete sledeće ocene:

- da su u postupku pred DVT-om povređena načela neposrednosti, pravičnosti, javnosti i kontradiktornosti;
- da je preduzetim radnjama u postupku dovedena u pitanje pretpostavka da podnosioci prigovora ispunjavaju kriterijume za izbor;<sup>239</sup>
- da je predstavnicima uskraćeno pravo da prisustvuju svim fazama postupka;
- da je stanje u spisima uglavnom iznošeno objektivno, ali da je ocena da ne postoje uslovi za primenu člana 14. netačna.

Kako je izveštaj sačinjen nakon što su okončana sva ročišta i odlučeno o prigovorima 126 neizabranih nosilaca javnotužilačke funkcije, jasno je da ocena UTS-a nije mogla poboljšati procesni položaj podnosilaca prigovora, niti uticati na radna tela DVT-a da počnu da primenjuju odredbu člana 14. Pravilnika. Neizvesno je i da li je ovakva ocena UTS-a uticala na to da DVT otvori svoje sednice za posmatrače.

Što se tiče posmatrača ispred Delegacije Evropske unije u Srbiji, oni su takođe prisustvovali svim ročištima održanim pred

---

239 A naročito u odnosu na one podnosiocce prigovora za koje je Republički javni tužilac dao ocenu „ne zadovoljava“.

Državnim većem tužilaca, a od trenutka kada je DVT omogućio prisustvo svojim sednicama, i njima su prisustvovali. Posmatrači OEBS-a su prisustvovali malom broju ročišta i nisu prisustvovali sednicama DVT-a. Imajući u vidu da ni jedni ni drugi nisu imali nikakva procesna ovlašćenja, jasno je da su, sa procesne tačke, imali ulogu opšte javnosti. Posmatrači Delegacije Evropske unije sačinjavali su detaljne dnevne, nedeljne i druge izveštaje, o čijem uticaju će biti reči dalje u tekstu.

Zanimljivo je da ročištima pred Državnim većem tužilaca, po pravilu, nije prisustvovala opšta javnost – ni predstavnici medija, ni članovi porodica/prijatelji podnosioca prigovarača. Istini za volju, pitanje je u kojoj meri bi se tim zahtevima u praksi i moglo udovoljiti, s obzirom na to da su ročišta održavana u dve nevelike kancelarije sa malim brojem sedećih mesta. Istovremeno, ako se ima u vidu činjenica da je jedan broj ročišta održavan u najmanju ruku u nekonvencionalno vreme, ne iznenađuje što su njima prisustvovali samo oni najneposrednije zainteresovani za postupak. Ipak, opšti je utisak da je javnost načelno bila manje zainteresovana za postupak koji se vodio pred Državnim većem tužilaca, dok je istovremeno pažnja ne samo medija, već i stručne javnosti, bila usmerenija na postupak pred Visokim savetom sudstva.

Kao što se osnovano može pretpostaviti iz dela publikacije posvećenog toku postupka pred Državnim većem tužilaca, prisustvo posmatrača nije imalo nikakav uticaj na njega, uprkos postojanju procesnih ovlašćenja koje je imala jedna kategorija učesnika u postupku. Opšti je utisak da su radna tela Državnog veća tužilaca postupak sprovodila ili nesvesna povreda postupka koje čine ili uz punu svest o tim povredama postupka i istovremenu nezainteresovanost za činjenicu da se one odvijaju pred očima stručnih posmatrača. Prisustvo posmatrača ni na koji način nije olakšalo procesnu ulogu podnosilaca prigovora niti uticalo na radna tela da dosledno sprovedu propisana pravila postupka. Što se tiče sednica DVT-a, indikativno je to da su i na njima članovi ovog tela

nastavili da krše kako Pravilnik, tako i standarde pravičnog postupanja<sup>240</sup> sa jednakom nezainteresovanošću.

## 5.2. Praćenje ročišta pred Visokim savetom sudstva i sednica Visokog saveta sudstva

### 5.2.1. Opšte napomene i posmatranje ročišta pred komisijama VSS

Kako je ranije istaknuto, opšti je utisak da je postupak pred Visokim savetom sudstva izazvao veću pažnju javnosti, naročito medija. Što se tiče posmatrača, ova pojačana pažnja odslikava se u prisustvu većeg broja predstavnika opšte javnosti, kako članova porodica i prijatelja podnosilaca prigovora ročištima, te u prisustvu predstavnika udruženja koja nisu neposredno pratila sva ročišta, već su tražila prisustvo ročištima u pojedinim, naročito kontroverznim slučajevima. Slično je i sa predstavnicima medija.

Ipak, valja prvo analizirati odredbe Pravila koje se odnose na prisustvo posmatrača. Kako je ranije istaknuto, za razliku od postupka pred DVT-om, postupak pred VSS-om je jasno razdvojen na dve faze – ročišta pred komisijama i odlučivanje na sednici VSS-a. Pravilima je izričito propisano da su ročišta javna, štaviše, članom 31. su propisane i posebne mere kojima se obezbeđuje javnost postupka, npr. izdavanje saopštenja sa sednica komisija i sednica Saveta, objavljivanje rešenja o imenovanju komisije, te o izvestiocu u svakom predmetu, objavljivanjem datuma održavanja ročišta pred komisijom i datuma sednica Saveta, te javnošću sednica komisija i sednica Saveta. Ovde valja primetiti da je VSS tumačio javnost postupka isključivo kao javnost ročišta na

240 Na primer, kada su izvestioci iznosili činjenice o kojima se uopšte nije raspravljalo na ročištima, ili kada su članovi DVT-a po funkciji izjavljivali da su se „raspitali“ o podnosiocu prigovora i da „nema nekih primedbi na njega/nju“.



kojima se razgovaralo sa podnosiocima prigovora, te da je tek na svojoj sednici od 8. marta 2012. godine dozvolio prisustvo posmatrača ispred nacionalnih strukovnih udruženja i iz međunarodnih organizacija, ali ne i prisustvo opšte javnosti, o čemu će biti reči kasnije u tekstu.

Slično kao i u slučaju posmatrača u postupku pred DVT-om, i u Pravilima su od opšte javnosti posebno izdvojeni predstavnici Evropske unije, Saveta Evrope, OEBS-a, Društva sudija Srbije i predstavnici drugih strukovnih udruženja sudija, kojima VSS, na njihov zahtev, omogućava posmatranje postupka. Posmatranje postupka, u skladu sa Pravilima, podrazumeva neposredno prisustvo posmatrača u toku postupka, osim prilikom glasanja. Nadalje, posmatračima je dato i jedno procesno ovlašćenje – da podnesu komisiji pismena zapažanja sa ročišta u roku od tri dana od dana održanog ročišta. Pretpostavka je da ova odredba treba da predstavlja pandan procesnim ovlašćenjima datim UTS-u u postupku pred Državnim većem tužilaca. Ipak, ova odredba člana 33. stav 5. istovremeno je manje celishodna u odnosu na konkretan predmet, a više celishodna u odnosu na ceo tok postupka. Zbog čega? Kako Pravilima nije dalje razrađeno tačno od kakvog su uticaja ova pisana zapažanja posmatrača na tok postupka u konkretnom predmetu, ostaje nejasno zbog čega je ovo ovlašćenje uopšte i dato, te zašto je određen rok od tri dana u odnosu na konkretno ročište. Jedini uticaj koji bi pisana zapažanja u vezi sa već zaključenim ročištem u konkretnim predmetima mogla imati jeste uticaj na Komisiju koja bi, u teoriji, valjalo da prilikom donošenja odluke u konkretnom predmetu uzme u obzir sopstvene propuste u radu na koje joj ukazuju posmatrača, te da shodno tome i odluči. Pravila ne sadrže odredbe na osnovu kojih bi Komisija održavala naknadna ročišta a da prethodno nije izvestila Savet o svojoj odluci; stoga bi se u svakom konkretnom slučaju valjalo pouzdati u savesnost Komisije. Budući da iz Pravila ne proizlazi da bi Komisija o zapažanjima posmatrača morala da obavesti Savet, ovo procesno ovlašćenje je suštinski beznačajno, te se stiče utisak

da je u Pravila uneto samo kako bi se prikazalo da je VSS voljan da sasluša glasove strukovnih udruženja i drugih posmatrača u vezi sa postupkom.

S druge strane, postojanje mogućnosti da u pisanom obliku iznese svoja zapažanja u odnosu na ročišta i sednice VSS-a, Delegacija Evropske unije u Srbiji koristila je kroz neposrednu komunikaciju sa predsednicom VSS-a i predsednicima komisija, kao i povremene sastanke sa predstavnicima VSS-a, a na osnovu dnevnih, nedeljnih i ostalih izveštaja koje su joj dostavljali njeni posmatrači. Isto je činila i kancelarija OEBS-a. Nesumnjivo je da je ova komunikacija doprinela poboljšanju toka postupka na ročištima u prvim mesecima postupka. Zanimljivo je to da se u saopštenjima za javnost Visokog saveta sudstva,<sup>241</sup> kao i u izjavama za medije pojedinih članova Visokog saveta sudstva<sup>242</sup> redovno iznosilo da posmatrači Delegacije EU nisu imali nikakve primedbe na postupak pred VSS-om – pretpostavimo, oslanjajući se na nedostatak pisanih zapažanja o pojedinačnim ročištima lica koja su bila posmatrači ispred Delegacije EU u smislu člana 33. Pravila. Istina je, međutim, sasvim drugačija – od samog početka postupka Delegacija EU u Srbiji uspostavila je praksu dostavljanja pisanih prigovora o uočenim nepravilnostima na većem broju ročišta, koje je ambasador slao neposredno predsednici Visokog saveta sudstva. Nesumnjivo je, stoga, da je Visoki savet sudstva u javnosti svesno stvarao netačnu sliku u vezi sa stavom posmatrača o celokupnom postupku preispitivanja koji se pred njim sprovodi. Ovakvo ponašanje VSS-a može se samo tumačiti kao dodatna potvrda u prilog

---

241 Na primer, saopštenje VSS-a, dostupno na <http://www.vss.sud.rs/Saopstenja.htm> od 18. januara 2012. godine, u kojem se navodi: „Posmatrači delegacije EU u Srbiji koji su prisustvovali ročištima nisu izneli primedbu na rad komisija Visokog saveta sudstva i postupka preispitivanja odluka prvog sastava saveta o prestanku sudijske dužnosti.“

242 Na primer, Nata Mesarović, <http://www.tanjug.rs/novosti/21800/revizija-od-luka-gotova-do-kraja-januara-2012-.htm>, 1. 9. 2012. „Ukazujem da do sada posmatrači nisu izneli nijednu primedbu na rad komisija.“

tezi da ovo telo nije nezavisno i nepristrasno, te da u svom postupanju podleže političkim pritiscima izvršne vlasti.

Što se tiče Društva sudija Srbije, kako je već rečeno, njegova procesna ovlašćenja su bila mnogo manja nego ona koje je imalo UTS u postupku pred Državnim većem tužilaca. Možda je upravo i zbog toga Društvo sudija Srbije usvojilo i drugačiji pristup posmatranju ročišta pred VSS-om – ročišta su povremeno posmatrali predstavnici DSS-a, i redovno su bili prisutni na ročištima u posebno zanimljivim predmetima. Slično su se ponašali i predstavnici OEBS-a. Ipak, upravo je aktivnost Društva sudija Srbije bila ključna u zaustavljanju protivzakonitog rada Visokog saveta sudstva, o čemu će više reči biti kasnije u tekstu. Utoliko se činjenica da DSS i OEBS nisu posmatrali sva ročišta ne sme tumačiti kao nedostatak zainteresovanosti za celokupan postupak. S druge strane, kao i u slučaju postupka pred DVT-om, posmatrači Delegacije Evropske unije u Srbiji prisustvovali su svim ročištima održanim posle 4. jula i pisali detaljne dnevne i nedeljne izveštaje, te *ad hoc* izveštaje o posebno važnim pitanjima i problemima u vezi sa postupkom. Na ovom mestu bi bilo korisno istaći da je pojačano interesovanje DEU za postupak preispitivanja odluka prvih sastava DVT-a i VSS-a nužna posledica faze u kojoj se tada nalazila i sada nalazi Srbija u postupku pridruživanja Evropskoj uniji. Ocena u vezi sa uspešnošću reforme pravosuđa predstavljala je bitan faktor prilikom odlučivanja o tome da li će Evropska komisija dati pozitivno mišljenje o Srbiji kao mogućem kandidatu za pristupanje Evropskoj uniji. O tome će više biti reči kasnije u tekstu.

### 5.2.2. Posmatranje sednica komisija VSS-a i sednica VSS-a

Sednice komisija su ostale zatvorene za javnost. Podsetimo, na sednicama komisija se, u skladu sa Pravilima, sprovodi pretходni postupak, u kome je moguće i bez održavanja ročišta a na osnovu stanja u spisima predmeta predložiti VSS-u da se prigovor

usvoji.<sup>243</sup> Nadalje, ukoliko se održi ročište ili više njih, pa se na njima činjenično stanje dovoljno ispita a ročišta zaključče, komisija ponovo donosi odluku o tome da li prigovor treba usvojiti ili ne. Iako Pravilima to nije izričito propisano, osnovano se može pretpostaviti da Komisija o tome odlučuje na još jednoj sednici. Posmatračima nije bilo dozvoljeno prisustvo ni na jednoj sednici Komisije. Time ne samo što je prekršen član 33. Pravila, već je i ozbiljno dovedena u sumnju transparentnost čitavog postupka. Naime, iz Pravila bi valjalo zaključiti da se glavni deo postupka, u kome se utvrđuju činjenice od značaja za odlučivanje, odvija pred komisijama. Upravo zbog toga su i komisije sačinjene od sudija. U tom smislu je trebalo da sednice komisija budu sam osnov i ključ nepristrasnosti u postupku preispitivanja i jamstvo da će stručna ocena dokaza biti opredeljujuća prilikom konačnog odlučivanja. Kako je praksa pokazala, međutim, ovo nipošto nije bio slučaj. Jedini deo postupka pred komisijama koji je ostao otvoren za posmatrače jesu ročišta, na kojima se nisu donosile nikakve odluke o predmetu (a i procesne odluke koje su donošene odnosile su se u najvećoj meri na javnost postupka i odlaganje ročišta). To znači da su posmatrači bili isključeni iz onoga što je trebalo da predstavlja samu srž postupka preispitivanja odluka prvog sastava – sednice Komisije na kojima, po ispitivanom činjeničnom stanju, Komisija donosi svoju odluku o prigovoru.<sup>244</sup>

Ovakvo postupanje VSS-a u pogledu javnosti sednica komisija može ukazati na nešto od sledećeg:

- članovi komisija su već prilikom donošenja svoje odluke trpeli pritiske;
- nije bilo uputno da posmatrači steknu uvid u to koji broj odluka komisije se razlikovao od konačne odluke VSS i koji su razlozi na kojima je svaka od ovih odluka utemeljena;

---

243 Što bi predstavljalo pandan članu 14. Pravilnika o postupku pred DVT-om. Reč je o odredbi člana 20. Pravila o postupku pred VSS-om i mogućnosti da izvestilac u predmetu predloži Komisiji da donese odluku da prigovor treba usvojiti.

244 Značaj ove odluke i nepostojanje pisane obrazložene odluke objašnjeni su ranije u tekstu.

- komisije u jednom broju predmeta nisu uopšte donosile odluke, već je jedina odluka ona koja se donosila na sednici VSS-a.<sup>245</sup>

Sednice Visokog saveta sudstva, kako je ranije objašnjeno, neobičnim tumačenjem Poslovnika, sve do 8. marta 2012. godine ostale su zatvorene za javnost. Na sednicama VSS-a je od 8. marta dozvoljeno prisustvo posmatrača Delegacije Evropske unije i OEBS<sup>246</sup> i strukovnih udruženja, ali ne i podnosilaca prigovora, predstavnika medija ili opšte javnosti. Ovakvo rešenje u praksi je iznenadilo podnosiocima prigovora, budući da je sednica u medijima bila najavljena kao javna.<sup>247</sup> Osim toga, iako mu je cilj da predstavlja pozitivan iskorak u pogledu transparentnosti postupka pred VSS-om, ovo rešenje je, nažalost, u potpunosti pravno neutemeljeno. Odgovarajuće odredbe poslovnika o radu VSS-a ne predviđaju mogućnost postojanja delimično zatvorene (ili, optimistički gledano, delimično otvorene) sednice VSS-a. Otuda, osim što je nedopustivo da o otvaranju sednice najvišeg sudijskog tela u državi, kojim predsedava predsednica najvišeg suda u Srbiji, ne postoji, bar prema saznanjima autora, formalna odluka (dakle, postoje formalnopravni nedostaci), neobjašnjivo je na kojem je pravilu ili pravnom načelu utemeljena odluka o selektivnoj javnosti sednice (dakle, postoje materijalnopravni nedostaci).

Kako Pravila ne sadrže posebne odredbe o sednicama VSS-a, mora se uzeti da posmatračima kojima je dozvoljeno da prisustvuju sednicama nije dozvoljeno da u vezi sa njima iznose svoja zapažanja u pisanom obliku VSS-u, te stoga oni nužno, kao i posmatrači koji su imali pristup sednicama DVT-a, imaju istu procesnopravnu ulogu kao i opšta javnost. Nadalje, jedini pravno održiv stav je da su posmatrači zapravo prisustvovali sednicama koje su *zatvorene*

245 Podsetimo, postoje pisani dokazi da su u određenom broju predmeta komisije odista i donosile odluke.

246 <http://www.vss.sud.rs/obavestenje-14-03-2012.pdf>, 1. 9. 2012.

247 <http://www.politika.rs/rubrike/Hronika/VSS-preispituje-izbor-i-neizbor-sudija.sr.html>, 1. 9. 2012.

za javnost, te da su stoga i obavezni da čuvaju tajnost podataka koje su na njima iznete. Indikativno je to da, još jednom potvrđujući svoje temeljno nepoznavanje ne samo Pravila već i brojnih drugih pravnih propisa, predsednica ovog tela na tu obavezu nije upozorila posmatrače.

Potrebno je istaći i da su ročištima pred Visokim savetom sudstva prisustvovali i predstavnici međunarodnih strukovnih udruženja, kao što je MEDEL. Osim toga, MEDEL je, osim praćenja ročišta, takođe pokrenuo pitanje valjanosti postupka reforme pravosuđa u Srbiji, u svojim obraćanjima Evropskoj komisiji i Evropskom parlamentu, o čemu će biti više reči u nastavku teksta.

### 5.3. Aktivnosti strukovnih udruženja van ročišta

Već je napomenuto da su različita strukovna udruženja na drugačije načine učestvovala u ročištima pred DVT-om i VSS-om. Njihova aktivnost van ročišta je takođe bila drugačija.

Što se tiče Udruženja tužilaca, ono je uputilo javni poziv svim podnosiocima prigovora da Udruženju dostave obrazložene odluke donete u postupku preispitivanja – kako pozitivne, tako i negativne. Ove odluke je potom Udruženje analiziralo, ali ih takođe i dostavilo posmatračima Delegacije Evropske unije u Srbiji. Udruženje je takođe 13. marta izdalo saopštenje kojim obaveštava svoje članove da će njegovi predstavnici prisustvovati na raspravama pred Ustavnim sudom povodom žalbi na odluke DVT-a. Prema podacima koje je DVT tražilo od Ustavnog suda, ovom sudu je do 3. februara podneto ukupno 126 žalbi, kao i osam ustavnih žalbi.<sup>248</sup> Udruženje će, dakle, nastaviti sa posmatranjem postupka i u njegovoj narednoj fazi.

S druge strane, Društvo sudija Srbije je zbog problema o kojima je više bilo reči u delu o transparentnosti postupka preduzimalo

---

248 [http://www.uts.org.rs/index.php?option=com\\_content&task=view&id=592&Itemid=106](http://www.uts.org.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=592&Itemid=106), 1. 9. 2012.

drugačije korake, ne one koji su usmereni na pojedinačne predmete, već na postupak u celini. Svakako najznačajniji korak koji je DSS preduzela jeste podnošenje pritužbe Zaštitniku građana u vezi sa radom Visokog saveta sudstva.<sup>249</sup> Neposredan povod za ulaganje pritužbe bila je činjenica da je VSS i posle ostavke Milimira Lukića nastavio da odlučuje o prigovorima neizabranih sudija,<sup>250</sup> no pritužba se odnosila na celokupan rad ovog tela u dotadašnjem postupku preispitivanja. Mišljenje Zaštitnika građana od 11. januara 2012. godine, kako je već objašnjeno, prouzrokovalo je i pauzu u odlučivanju – Visoki savet sudstva kao da je tek tada postao svestan činjenice da odlučuje ne samo u nelegitimnom već i u nezakonitom sastavu, te je pokrenut postupak za izbor novog člana VSS-a iz reda sudija apelacionih sudova, koji će zameniti sudiju Lukića, i preduzeti su koraci da se Narodna skupština izjasni o rešenju kojim Agencija za borbu protiv korupcije utvrđuje da je član VSS-a iz reda profesora pravnih fakulteta u sukobu interesa. Aktivnost ovog strukovnog udruženja je, dakle, bar u ovom domenu, dala veoma dobre rezultate – VSS je sprečen da odlučuje u nelegalnom sastavu. Ono što je, međutim, obeshrabrujuće jeste činjenica da druge zamerke na rad VSS-a koje su iznete u pritužbi Zaštitniku građana i u mišljenju Zaštitnika građana, a odnose se na probleme koji su detaljno izloženi u ovom radu – netransparentnost, uticaj izvršne vlasti, nepostojanje kriterijuma prilikom odlučivanja – ostaju kao otvorena i nerešena pitanja.

Kako je ranije napomenuto, postupak preispitivanja odluka prvog sastava DVT-a i VSS-a sa pažnjom su pratile i međunarodne strukovne organizacije, od kojih su najaktivnije bile MEDEL (međunarodna organizacija) i holandska organizacija *Rechtters vor Rechtters*. Predstavnici ovih organizacija bili su u radnoj poseti Srbiji početkom oktobra 2011. godine, nakon koje su uputili zajedničko pismo predsedniku Evropske komisije, upozoravajući ga na nedostatke i

249 Tekst pritužbe je dostupan na: <http://www.sudije.rs/files/file/pdf/14%2012%202011%20pritužba%20zastitniku.pdf>, 1. 9. 2012.

250 O ovome je bilo reči ranije u tekstu, u delu koji se odnosi na transparentnost postupka.

nepravilnosti u postupku pred Visokim savetom sudstva,<sup>251</sup> i to neposredno pred objavljivanje mišljenja Evropske komisije o tome da li Srbija treba da dobije status kandidata za pridruživanje Evropskoj uniji. U aprilu 2012. godine MEDEL je uputio dvoje svojih predstavnika u Srbiju sa ciljem da napišu izveštaj o stanju pravosuđa u Srbiji. Ove bivše sudije (u penziji)<sup>252</sup> održale su razgovore sa predstavnicima svih relevantnih aktera u postupku revizije – uključujući članove nadležnih tela, predstavnike strukovnih udruženja i stručne javnosti, i sačinile izveštaj koji je dostupan na internet-stranici MEDEL-a.<sup>253</sup> U izveštaju je izneta ocena da trenutno stanje u pravosuđu Srbije nije u skladu sa standardima Evropske unije i predlog da se celokupan postupak reizbora sudija poništi, dakle, vrati u stanje pre decembra 2009. godine. Istovremeno su autori izveštaja izrazili sumnju u spremnost Ustavnog suda Srbije da načini takav korak, prevashodno imajući u vidu ranije odluke Ustavnog suda u vezi sa celokupnim procesom reforme pravosuđa u Srbiji od 2008. godine pa nadalje. Ustavni sud Srbije ih je, međutim, demantovao svojim odlukama od jula 2012. godine, o kojima će biti reči kasnije u tekstu.

#### 5.4. Ocena evropske komisije o reformi pravosuđa u Srbiji

U svom izveštaju o napretku Srbije za 2009. godinu,<sup>254</sup> Evropska komisija je prilično oštro kritikovala reformu pravosuđa u Srbiji. Podsetimo, ukupna ocena je bila ta da je Srbija učinila skroman napredak u oblasti reforme pravosuđa, te da tekuća reforma i

---

251

252 Simon Gaboriau, predsednica Apelacionog suda u Parizu u penziji, i Hans-Ernst Böttcher, predsednik Okružnog suda u Lubeku u penziji.

253 <http://medelnet.org/images/Audit%20SerbiaEN.pdf>

254 [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2009/sr\\_report\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/sr_report_2009_en.pdf) i [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/godisnji\\_izvestaj\\_sa\\_statistickim\\_aneksom\\_2009\\_cir.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godisnji_izvestaj_sa_statistickim_aneksom_2009_cir.pdf), 1. 9. 2012.



njena delimično ishitreno sprovođenje predstavljaju veliki rizik za nezavisnost, odgovornost i efikasnost pravosuđa. U izveštaju o napretku za 2010. godinu<sup>255</sup> ukazano je na brojne nedostatke u vezi sa postupkom izbora tužilaca i sudija, pa je Komisija u vezi sa tim iskazala ozbiljnu zabrinutost. Imajući u vidu tok postupka pred Državnim većem tužilaca i Visokim savetom sudstva, kao i zamerke koje su u odnosu na ove postupke iznosila nacionalna i međunarodna strukovna udruženja, prilično blaga ocena Komisije u vezi sa ovim postupkom predstavljala je nemalo iznenađenje. Naime, u svom Analitičkom izveštaju<sup>256</sup> Komisija je ocenila da je preispitivanje odluka u pogledu sudija do sada sprovedeno na zadovoljavajući način, bez obzira na neke proceduralne nedostatke, dok je, što se tiče tužilaca, bilo određenih proceduralnih nedostataka, ali da se preostala sumnja u vezi sa poštovanjem smernica mora otkloniti pismenim odlukama. Opšta ocena je bila da se početni značajni nedostaci utvrđeni u postupku reizbora trenutno obrađuju kroz postupak preispitivanja, za koji postoje jasne smernice. Činilo se da je Evropska komisija svesno odlučila da zanemari i u svojoj oceni relativizuje brojne nedostatke ovih postupaka, koje su uočila ne samo strukovna udruženja, već i opšta javnost. Stoga je naročitu pažnju i domaćih i stranih medija izazvalo „curenje“ izveštaja posmatrača koje je angažovala Delegacija Evropske unije u Beogradu,<sup>257</sup> a u kojima su date neuporedivo oštrije ocene oba postupka. Naime, do saznanja o izveštaju posmatrača došlo se na osnovu saopštenja Grupe zelenih poslanika u Evropskom parlamentu o tome „da je Evropska

---

255 [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2010/package/sr\\_rapport\\_2010\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/sr_rapport_2010_en.pdf) i [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izestaj\\_o\\_napretku\\_srbije\\_2010\\_sa\\_%20aneksom.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izestaj_o_napretku_srbije_2010_sa_%20aneksom.pdf), 1. 9. 2012.

256 [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2011/package/sr\\_analytical\\_rapport\\_2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/sr_analytical_rapport_2011_en.pdf) i [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/analiticki\\_izvestaj\\_2010.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/analiticki_izvestaj_2010.pdf), 1. 9. 2012.

257 Više o tome na <http://pescanik.net/2011/12/evropa-ignorise-mane-srpskog-pravosuđa/>, 1. 9. 2012.

komisija zadržala važne informacije u svom Izveštaju o napretku u vezi sa reformom pravosuđa u Srbiji<sup>258</sup>, te da će oni u vezi sa time postaviti poslaničko pitanje u Evropskom parlamentu. U poslaničkom pitanju je istaknuto da je od Delegacije Evropske unije direktno tražen izveštaj posmatrača, no da na taj način nije dobijen, već je do poslanika stigao drugim izvorima. U pitanju se ukazuje na veliku razliku između ocene koju su dali posmatrači i ocene Komisije, te je od Komisije zatraženo ne samo da prizna da je uskratila Parlamentu važne informacije, već i da odgovori kakve će mere preduzeti da se isprave ozbiljni nedostaci u radu Visokog saveta sudstva.<sup>258</sup>

Poslanica zelenih EP je takođe zatražila od Evropske komisije da da poštenu ocenu reforme pravosuđa u Srbiji.

Ovakav razvoj događaja ukazao je na to u kojoj meri je ocena Evropske komisije o reformi pravosuđa u Srbiji tokom 2011. godine postala političko, a ne pravno pitanje. To je vidljivo i iz odgovora evropskog komesara za proširenje, Štefana Filea, u kome je istaknuto da Komisija svoje ocene zasniva na različitim izvorima, ne samo na radu pojedinačnih stručnjaka koji, za razliku od Komisije, nisu svesni svih bitnih pitanja, te da je izveštaj lokalnih stručnjaka koje je Delegacija angažovala namenjen samo za internu upotrebu, kao i da je u njemu izraženo samo njihovo mišljenje, a ne i mišljenje Delegacije ili Komisije.

Ipak, čini se izvesnim da će Evropska komisija u budućnosti zauzeti nešto oštriji stav u odnosu na postupak reforme pravosuđa u Srbiji, a u vezi sa otpočinjanjem pregovora za pridruživanje Evropskoj uniji. Naime, najavljeno je<sup>259</sup> da će se nastaviti sa praćenjem postupka reforme, te da je tek nakon uvida u obrazložene pojedinačne odluke donete u postupku preispitivanje moguće dati konačnu ocenu u vezi sa uspešnošću reforme pravosuđa u Srbiji. Takođe je

---

258 Pitanje je dostupno na [http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2012-000006+0+DOC+XML+V0//EN\(01.09.2012.\)](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2012-000006+0+DOC+XML+V0//EN(01.09.2012.)), gde takođe postoji i direktan link na odgovor.

259 Izvor: [http://www.danas.rs/danasrs/politika/brisel\\_ozbiljno\\_zabrinut\\_zbog\\_reforme\\_pravosudja.56.html?news\\_id=234993](http://www.danas.rs/danasrs/politika/brisel_ozbiljno_zabrinut_zbog_reforme_pravosudja.56.html?news_id=234993), 1. 9. 2012.

ponovo zatraženo prisustvo posmatrača Delegacije EU na sednicama Visokog saveta sudstva, kako bi se uklonio barem deo nedostataka koji se odnose na transparentnost postupka. Kako je istaknuto ranije u tekstu, prisustvo na sednicama VSS-a od 8. marta 2012. godine omogućeno je posmatračima EU i OEBS-a.

Zbog čega je došlo do ovakvog pooštrenja stava Komisije? Utisak je da su razlozi višestruki:

- nedvosmisleni propusti u radu Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca;
- pritisak stručne javnosti u Srbiji, naročito nakon što je objavljeno mišljenje Zaštitnika građana;
- jasna kritika postupka od strane Delegacije EU u Srbiji;
- pritisak javnosti u samoj Evropskoj uniji, naročito u okviru Evropskog parlamenta.

### 5.5. Zaključak

Čini se da nije moguće dati jasnu i nedvosmisleno ocenu o tome da li je učešće posmatrača doprinelo kvalitetu postupka preispitivanja odluka prvih sastava DVT-a i VSS-a. Moguće je, međutim, izneti određene zaključke.

Opšti je utisak da bi celokupan kvalitet postupaka pred ovim telima bio znatno niži da učešće posmatrača nije bilo omogućeno. Učešće strukovnog udruženja bilo je neposrednije u postupku pred DVT-om; međutim, njihovo prisustvo na ročištima, kao ni prisustvo posmatrača ispred Delegacije EU, nije bitno doprinelo kvalitetu postupka pred ovim organom. Promene u postupanju komisija Visokog saveta sudstva usled zamerki koje su preko šefa misije EU u Srbiji upućene ovom telu bile su mnogo vidljivije. Ipak, kako se videlo, Visoki savet sudstva je na drugačiji način prekršio načela prava na pravično suđenje i odreakovao tek nakon intervencije Zaštitnika građana – koja je, treba napomenuti, vremenski koincidirala sa izveštavanjem medija o neusklađenosti između izveštaja

posmatrača koje je angažovala Delegacija EU u Srbiji i ocene Evropske komisije o ovim postupcima, kao i sa približavanjem datuma kada se odlučivalo o tome da li će Srbija dobiti status kandidata za pridruživanje Evropskoj uniji.

Načelno bi se ipak moralo reći da je i za pravničku i za opštu javnost u Srbiji, naročito sa stanovišta težnje da Srbija bude pravna država u kojoj je na snazi vladavina prava, prilično poražavajuća činjenica da je najviši i teoretski nezavisni organ sudske vlasti u Srbiji, Visoki savet pravosuđa, tek na izričitu intervenciju Zaštitnika građana, te rukovođen političkim pritiscima u vezi sa pridruživanjem Evropskoj uniji, uložio napor da neke delove postupka koji se pred njim vode upodobi pravnim pravilima koja se na taj postupak primenjuju.

## 6. ODLUKE USTAVNOG SUDA SRBIJE IZ JULA 2012. GODINE

Ustavni sud je odlukom od 18. jula 2012. godine prihvatio sve žalbe neizabranih javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca čiji su prigovori odbijeni u postupku preispitivanja prvostepenih odluka DVT-a. Odluku o vraćanju na funkciju 122 neizabrana javna tužila i zamenika javnih tužilaca, odnosno o njihovom izboru, Ustavni sud je obrazložio praktično koristeći istu argumentaciju kao i stručna javnost koja je upozoravala na pogubne nedostatke celog postupka i jasno izraženo odsustvo prava na pravičan postupak. O evidentnosti tih nedostataka govori i činjenica da je Ustavni sud saslušao stranke samo u jednom manjem procentu slučajeva; smatrajući da se isti nedostaci simptomatično javljaju u svim posmatranim slučajevima, odluka je doneta primenom analogije. U pitanju je jedna, grupna obrazložena odluka – ovo je sasvim jasno nedostatak sa pravnotehničke strane, čak isti na koji je upravo Ustavni sud upozorio u odlukama *Tasić* i *Saveljić*; ne postoje individualizovani razlozi na koje odluka ukazuje u svakom od slučajeva. Međutim, ovaj nedostatak je donekle ublažen obrazloženjem odluke – sasvim je jasno da se isto obrazloženje može primeniti na svaki pojedinačni predmet.

Obrazlažući svoju odluku, Ustavni sud kreće od normativnog i činjeničnog okvira *svih predmeta* i konstatuje sledeće:

- DVT ima svojstvo „svojevrsnog suda – tribunala – jer neposredno odlučuje o pravima i obavezama nosilaca javnotužilačkih funkcija (njihovom statusu i položaju), te stoga njegove odluke i postupak u kome se one donose podležu zahtevima pravičnog suđenja“. Ova konstatacija je od izuzetnog značaja za dalje analiziranje postupanja DVT-a, jer se od nje, na

osnovu standarda prava na pravično suđenje, a na osnovu prakse ESLJP po članu 6. EKLJP, očekuje da predstavlja nezavisan, nepristrastan i zakonom ustanovljen sud koji će u razumnom roku javno raspraviti i odlučiti o pravima i obavezama prigovarača, tj. koje se tiču osnovanosti sumnje u ispunjenost kriterijuma za izbor na javnotužilačku funkciju.

- Takođe se utvrđuje da je postupak preispitivanja vodio DVT kao kolegijalni organ koji je na to jedini imao pravo po zakonu, a ne komisije koje su naknadno ustanovljene da bi obavile razgovore sa neizabranim nosiocima javnotužilačkih funkcija.
- Razmatrajući dalje nepristrasnost DVT-a kao tribunala, Ustavni sud zaključuje da se nepristrasnost pre svega ogleda u postupanju sudije (u ovom slučaju, članova DVT-a) koji nema nikakav razlog da favorizuje određenu stranku. Nepristrasnost se izražava kroz odsustvo svake predrasude i ličnu neutralnost u radu i odlučivanju. Budući da su u drugom (stalnom) sazivu DVT-a po prigovorima odlučivali neki članovi koji su se nalazili i u inicijalnom sazivu, i koji su učestvovali u prvostepenom odlučivanju, Ustavni sud konstatuje da takva činjenica nedvosmisleno utiče na nepristrasnost tih članova. Pravo na pravično suđenje je *nespojivo* sa činjenicom da iste osobe odlučuju u prvom i drugom stepenu. Svi članovi DVT-a koji su učestvovali u radu prvog saziva, nisu smeli da učestvuju u radu stalnog saziva – pri tome se jasno može videti shvatanje Ustavnog suda da se pod učestvovanjem smatra i samo prisustvo sednicama, raspravi i odlučivanju, bez obzira na činjenicu da li ti članovi u raspravi aktivno učestvuju i da li glasaju.

Osim ovih povreda, koje su same po sebi dovoljne da se usvoje žalbe neizabranih nosilaca javnotužilačkih funkcija, Ustavni sud ipak ima potrebu da analizira još tri vrste povreda postupka koje su nastupile u odnosu na pojedine slučajeve.

Prva grupa slučajeva odnosi se na prigovarače kojima nikada nije dostavljena inicijalna pojedinačna obrazložena odluka o

neizboru. Budući da njima nikada nije utvrđeno koje od uslova za izbor ne ispunjavaju, DVT *nije mogao da vrši preispitivanje činjenica* na kojima je odluka o neizboru zasnovana – jer odluka ne postoji. Zbog toga je postupak preispitivanja pred DVT-om u odnosu na ove prigovarače Ustavni sud posmatrao kao *inicijalni postupak izbora*. Međutim, s obzirom na to da je, pravno gledano, reč o drugostepenom postupku, DVT *nije mogao da odluči na štetu prigovarača* (zabrana preinačenja na štetu žalioaca) – čime je jedino moguće rešenje bilo da se donese odluka o njihovom izboru na javnotužilačku funkciju. U svim slučajevima u kojima DVT nije tako postupio, prekršio je pravo na pravično suđenje.

Drugu grupu slučajeva čine oni prigovarači kojima je dostavljena pojedinačna obrazložena odluka u kojoj je stajalo da ispunjavaju sve uslove za izbor, ali nisu izabrani, uz već čuvenu formulaciju „zato što drugi kandidati ispunjavaju bolje uslove“ (kao što je objašnjeno, ovde se verovatno mislilo da drugi kandidati imaju bolje rezultate rada, mada *nijedna* od takvih inicijalnih odluka nije potkrepljena nikakvim dokazima u prilog takvoj tvrdnji). Ustavni sud je utvrdio da je DVT u takvim slučajevima morao doneti odluku o izboru na funkciju, osim ukoliko nije nedvosmisleno pokazao da prigovarač ne ispunjava neki od uslova za izbor *na osnovu činjenica koje su bile poznate u trenutku donošenja inicijalne odluke o neizboru*. Međutim, DVT je svoj fokus stavio na utvrđivanje potpuno novih činjenica, koje nisu bile poznate i/ili nisu ni postojale kao kriterijumi za utvrđivanje osposobljenosti, stručnosti i dostojnosti kandidata. Ovo se naročito odnosi na ažurnost kao novi kriterijum koji je uveden tek u postupku preispitivanja, i to suprotno važećim Pravilima, kako je već objašnjeno u prethodnom delu. Ustavni sud je zaključio da je DVT *morao* u takvim slučajevima, umesto iznalaženja novih činjenica kojima se po svaku cenu obara pretpostavka ispunjenosti uslova za izbor na javnotužilačku funkciju, da primeni član 14. Pravila i donese pozitivnu odluku.

Konačno, treću grupu žalbi prema klasifikaciji Ustavnog suda čine oni predmeti u kojima je DVT doneo inicijalnu obrazloženu

odluku i detaljno utvrdio razloge neizbora kandidata na javnotužilačku funkciju. Iako pominje da je u takvim slučajevima ustanovljavana nestručnost, neosposobljenost ili nedostojnost, Ustavni sud ove slučajeve svodi na one u kojima je nova odluka zasnovana na posmatranju ažurnosti i, odbijajući da primeni tumačenje prema kojem je ažurnost deo stručnosti i osposobljenosti, tj. njihova komponenta, s pravom konstatuje da ažurnost kao takva nije mogla predstavljati kriterijum za odlučivanje ni u inicijalnom postupku, ni u postupku preispitivanja inicijalnih odluka, a da ista nije ni precizno utvrđena odnosno definisana nijednim propisom i kao takva je neprecizna i nepodobna za bilo kakvu evaluaciju rada javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. Posebno se napominje da je ocena relevantnog javnog tužioca, odnosno javnotužilačkog kolektiva, koja je bila deo dokumentacije prema kojoj se odlučivalo, sadržala u sebi i procenu efikasnosti, odnosno ažurnosti, tako da nije bilo potrebe (niti mogućnosti) za ponovnim preispitivanjem takvih ocena kroz prikupljanje izveštaja o ažurnosti. Dalje se ukazuje i na nepreciznost prikupljenih izveštaja i odsustvo bilo kakvog standarda ili kriterijuma prilikom primene navodnog kriterijuma ažurnosti, i da je isti primenjivan „potpuno proizvoljno, odnosno arbitrarno“. DVT nije pregledao nijedan predmet za koji je teretio prigovarače da su prekoračili instrukcione rokove, niti je utvrdio okolnosti koje su dovele do takvog prekoračenja. Na osnovu svega, Ustavni sud zaključuje da je došlo do *diskriminacije* neizabranih nosilaca javnotužilačke funkcije jer je ažurnost bila primenjivana isključivo u postupku preispitivanja, a ne i izbora 2009. godine.

Osim ove tri grupe žalbi, Ustavni sud ipak pominje još dve vrste iako ih iz nekog razloga ne svrstava u osnovnu podelu. Najpre konstatuje da sve odluke koje se zasnivaju na tome da neizabrani nosioci javnotužilačkih funkcija nisu vršili dužnost u periodu 2006–2008. godine i samim tim nisu stručni, osposobljeni i dostojni, ne mogu naći utemeljenje ni u jednom propisu koji se tiče postupka izbora ili potonjeg postupka preispitivanja. Radno neangažovanje se ne može smatrati krivicom prigovarača, ne može se njima



stavljati na teret, niti zbog toga mogu trpeti bilo kakve posledice. Naprotiv, Ustavni sud konstatuje da je DVT bio dužan da tim licima na osnovu člana 62. stav 3. Zakona o javnom tužilaštvu obezbedi radno angažovanje premeštanjem u ona tužilaštva u kojima je postojala potreba za njihovim radom. Druga grupa koja se javlja a koja nije posebno izdvojena jesu slučajevi nedostojnosti prigovarača. Ustavni sud konstatuje da nije primenjeno pravilo „jednakosti oružja“, kao i da prigovarači nisu bili u prilici da ospore činjenice na osnovu kojih se došlo do zaključka o nedostojnosti, pa je samim tim povređeno njihovo pravo na pravično suđenje.

Ustavni sud je, s obzirom na sve izneto, došao do zaključka da pretpostavka izbornosti nije oborena ni u jednom slučaju. Zbog toga se DVT-u nalaže da primenom člana 14. Pravila, u skraćenom postupku, u roku od 60 dana, *izvrši izbor svih podnosilaca žalbe* na javnotužilačku funkciju za koju su se prijavili. Ustavni sud podseća i na to da takav izbor nije prepreka DVT-u da na osnovu nadležnosti iz člana 55. stav 2. Zakona o javnom tužilaštvu, u za to precizno predviđenim postupcima, ispita u odnosu na pojedine nosioce javnotužilačkih funkcija da li ispunjavaju opšte zakonske kriterijume za obavljanje funkcije na koju su izabrani.

Ustavni sud Srbije je, postupajući po žalbama neizabranih sudija, čiji su prigovori odbijeni u postupku revizije izbora, sprovedenom tokom 2011. i 2012. godine, doneo četiri odluke<sup>260</sup> u kojima su svi prigovori usvojeni, a Visokom savetu sudstva naloženo da u roku od 60 dana od dana prijema odluke izabere podnosioc prigovora na funkciju.

Slično kao i u slučaju odluke koju je doneo po žalbama neizabranih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, Ustavni sud Srbije je i u slučaju žalbi neizabranih sudija odabrao da ne ulazi u ispitivanje pojedinačnih predmeta, već da, ocenjujući da se u odnosu na

---

260 U predmetu VIIIY-534/2011, na sednici održanoj 11. jula 2012. godine i u predmetima VIIIY-364/2011, VIIIY-570/2011 i VIIIY-727/2011 na sednici održanoj 18. jula 2012. godine.

sve podnosiocima žalbi postavljaju ista sporna pitanja, spoji postupke i donese nekoliko „grupnih“ odluka. Zanimljivo je napomenuti da su se pred Ustavnim sudom Srbije održavale javne rasprave u jednom broju ovih predmeta, ali da u tim raspravama, iako uredno pozvani, nisu učestvovali predstavnici Visokog saveta sudstva.<sup>261</sup>

Ustavni sud Srbije je svoju odluku zasnovao na onim zamerama na rad Visokog saveta sudstva koje su i ranije bile iskazane u stručnoj javnosti.

Naročito je značajno to što je Ustavni sud Srbije, ispitujući normativni i činjenični okvir svih predmeta, izneo stav da je, postupajući po prigovorima neizabranih nosilaca sudijskih funkcija, Visoki savet sudstva imao svojstvo tribunala, te da se postupak preispitivanja odluka prvog sastava Visokog saveta sudstva morao odvijati u svetlu standarda pravičnog suđenja, uz poštovanje pretpostavke ispunjenja kriterijuma dostojnosti, stručnosti i osposobljenosti podnosilaca prigovora. U tom smislu posebno je naglašeno da su predmet preispitivanja mogle biti samo činjenice i razlozi koje je prvi sastav VSS-a već utvrdio u vreme donošenja odluke o neizboru.

Ustavni sud Srbije je takođe zauzeo stav da stalni sastav Visokog saveta sudstva, koji je postupao u postupku preispitivanja, nije načelno doveo u pitanje karakter ovog tela kao „suda ustanovljenog zakonom“ u smislu člana 32. stav 1. Ustava i člana 6. stav 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i ostalih sloboda, ali je potom preispitao njegov sastav kroz prizmu zahteva za nepristrasnost njegovih članova. Čineći to, Ustavni sud Srbije je zauzeo stav da je učešće onih članova Visokog saveta sudstva koji su bili članovi i prvog sastava VSS-a i učestvovali u odlučivanju o prijavama kandidata u postupku opšteg izbora – podsetimo, reč je o članovima VSS-a po položaju i istaknutom pravnom stručnjaku iz reda advokata – u suprotnosti sa zahtevom za nepristrasnost suda. Ustavni sud je istakao da je za poštovanje načela nepristrasnosti sudija

---

261 <http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/333137/Ustavni-sud-Iz-VSS-se-nisu-odazvali-na-rasprave-o-zalbama>

nije bilo dovoljno da se pomenuti članovi samo uzdrže od glasanja, već i podsetio da se u svetlu sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava može smatrati da nisu smeli ni da prisustvuju donošenju odluke, jer se samim njihovim prisustvom stvara privid nedostatka nezavisnosti ili nepristrasnosti.<sup>262</sup> Ustavni sud je, nadalje, ocenio da lice koje ne može učestvovati u odlučivanju ne može učestvovati ni u radu organa koji sprovodi postupak koji se okončava odlučivanjem, što znači da ne može činiti ni kvorum za rad tog organa.

Ustavni sud Srbije se potom osvrnuo na kontroverzno pitanje statusa člana stalnog sastava Visokog saveta sudstva iz reda profesora pravnog fakulteta, u odnosu na koga je, podsetimo, Agencija za borbu protiv korupcije utvrdila da postoji sukob interesa, te da mu je prestala funkcija člana VSS-a, dok Narodna skupština nije prihvatila predlog za prestanak njegove funkcije. Ustavni sud je zauzeo pravni stav da je, imajući u vidu relevantan normativni okvir, funkcija ovog izbornog člana VSS-a mogla prestati samo odlukom Narodne skupštine, kao organa koji ga je izabrao, te da u tom smislu njegov ostanak na funkciji nije sporan. Ipak, imajući u vidu zahtev za nepristrasnost VSS-a u objektivnom smislu, Ustavni sud smatra da je samim donošenjem rešenja Agencije za borbu protiv korupcije nepristrasnost ovog člana dovedena u pitanje, te da ni on nije mogao učestvovati u radu VSS-a i odlučivanju o podnetim prigovorima.

Stoga je Ustavni sud zaključio da su u postupku odlučivanja o prigovorima neizabranih sudija mogli učestvovati samo izborni članovi VSS-a iz reda sudija na stalnoj sudijskoj funkciji.

Shodno tome, Ustavni sud je zaključio da se pretpostavka da podnosilac prigovora ispunjava kriterijume stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti u postupku preispitivanja mogla smatrati oborenom samo pod uslovom da je najmanje šest članova stalnog sastava VSS-a iz reda sudija sa stalnom sudijskom funkcijom, koji nisu bili i u prvom sastavu VSS-a, glasalo da se prigovor odbije.

---

262 Odluka Ustavnog suda u predmetu VIIIY-534/2011, str. 14.

Na osnovu uvida u zapisnike o većanju i glasanju stalnog sastava VSS-a, Ustavni sud je utvrdio da ne samo da su u glasanju učestvovali članovi VSS-a za koje Ustavni sud nalazi da to pravo nisu imali, i to uzdržavanjem od glasanja, već i da su njihovi glasovi tretirani kao glasovi „protiv“ usvajanja prigovora, iz čega je proistekla odluka VSS-a o odbijanju prigovora. Ustavni sud je podsetio da se glasanje o prigovoru mora sagledati u svetlu neoborene pretpostavke o stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti podnosioca žalbe, za šta je bilo neophodno dobiti šest glasova novoizabranih sudija. U svakom drugom slučaju, Ustavni sud ocenjuje da se ne može smatrati da je ovakvim načinom odlučivanja ta pretpostavka odista i oborena.

Ustavni sud je, nadalje, ocenio da su u postupku preispitivanja učinjeni i drugi propusti koji su od takvog značaja da zbog njih pretpostavka izbornosti neizabranih sudija nije oborena čak ni u slučaju kada je stalni sastav VSS-a donosio odluke na osnovu pravno valjanih glasova. Ustavni sud je, naime, našao da je u postupku odlučivanja bilo povređeno načelo „jednakosti oružja“, a da su odluke kojima je prigovor odbijen zasnovane na očigledno proizvoljnoj primeni materijalnog prava. Ustavni sud je potom ukazao na nekoliko paradigmatičnih primera tumačenja ispunjenosti kriterijuma stručnosti i osposobljenosti, našavši da je stalni sastav VSS-a kriterijume stručnosti i osposobljenosti tumačio proizvoljno, selektivno, te da je propustio da podnosiocima prigovora pruži priliku da u javnoj raspravi ospore navode kojima se njihova dostojnost dovodi u sumnju. Ustavni sud je ocenio da je u postupku preispitivanja povređeno pravilo „jednakosti oružja“, koje predstavlja jedan od osnovnih aspekata prava na pravično suđenje.

Otuda je Ustavni sud zauzeo stav da ni za jednog od podnosilaca žalbi nije oborena pretpostavka izbornosti. S obzirom na to da je teret dokazivanja postojanja razloga za neizbor tih lica bio na strani Visokog saveta sudstva, Ustavni sud je podnete žalbe usvojio, a sve odluke VSS-a donete u postupku po prigovorima poništio, te naložio Visokom savetu sudstva da podnosiocima žalbi izabere za sudije u

sud koji je preuzeo nadležnost ili deo nadležnosti suda u kome su obavljali sudijsku dužnost. Ustavni sud je takođe ukazao na to da je Visoki savet sudstva pre nego što postupi po odluci Ustavnog suda dužan da utvrdi da li u odnosu na određenog podnosioca žalbe postoje razlozi za prestanak sudijske funkcije po sili zakona, potom, da utvrdi da li postoji dovoljan broj slobodnih sudijskih mesta ili da prethodno donese odluku o izmeni Odluke o broju sudija kako bi se omogućilo da podnosilac žalbe bude zakonito izabran na sudijsku funkciju u određenom sudu. Nadalje, Ustavni sud je podsetio da donošenje ovakve odluke Ustavnog suda nije smetnja Visokom savetu sudstva da primenom odredbe člana 6. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o sudijama preispita postojanje razloga koji ukazuju na sumnju u njihovu stručnost, osposobljenost i dostojnost, pod uslovima i na način na koji je VSS ovlašćen da preispita postojanje sumnje u stručnost, osposobljenost i dostojnost već izabranih sudija na stalnu sudijsku dužnost.



## 7. KAKO OKONČATI REFORMU PRAVOSUĐA U SRBIJI?

I u današnje vreme, već u samom Ustavu iz 2006. godine, a još više u Ustavnom zakonu za sprovođenje Ustava, manje ili više je jasna namera ustavotvorca da proglasi sudove novim i da onda za te nove sudove bira nov sudijski kadar. Takva namera je bila rezultat poimanja novog legalizma na način koji je objašnjen, a čiji je formalni okvir uspostavljen u period 2004–2007. godine, za vreme vlade Vojislava Koštunice. Taj okvir je primenjen za vreme vlade 2008–2011, pod dominacijom Demokratske stranke. Pravosudnu reformu je (neovlašćeno) branio i sam predsednik Republike Boris Tadić.

U javnosti poslednjih deset godina nije otpočela ozbiljna debata o tome kakvo pravosuđe Srbija ima i da li ono može zadovoljiti elementarnu potrebu pravne zaštite građana. Važno je postaviti i pitanje da li se pravosuđe u Srbiji može promeniti na zadovoljavajući način unutar postojećih ustavnih okvira ili se, pak, iz tih ustavnih okvira mora izaći. Promena pravosuđa van ustavnih okvira u teoriji i u praksi kritikuje se kao odstupanje od principa pravne države. Iako držimo do pravne države, moramo na ovo pitanje, koje ćemo ponoviti, odgovoriti negativno. Dakle, da li se pravosuđe u Srbiji može promeniti u okviru postojećih ustavnih okvira? Naš odgovor na ovo pitanje glasi: ne, ne može.

Prvi razlog zbog kojeg verujemo da je pravosuđe nemoguće promeniti u okviru postojećeg ustavnog okruženja jeste taj što je sam ustavni okvir nelegitiman, ima i elementa koji ga možda čine i nelegalnim, a ne samo nelegitimnim, zbog mnogo indicija da se na referendumu nije postigla većina koja je potrebna za donošenje novog Ustava.

Drugi razlog je u tome što Ustav iz 2006. godine nastavlja kontinuitet s ustavnim, političkim i pravnim poretom jednog autoritarnog razdoblja, a sada se pledira za stvaranje nezavisnog pravosuđa koje ne može da potekne iz takvog jednog miljea.

Sledeći razlog leži u činjenici da jedan ne tako mali broj sudija nije čak uspeo ni da ostavi utisak nezavisnosti i nepristrasnosti, a da se i ne govori o stvarnoj nezavisnosti i nepristrasnosti.

Tu već prestaje govor o pravnoj državi, jer se pravna država ne može graditi tehnikama ili mehanizmima koji se razvijaju u okviru nelegitimnog ustavnog okvira. Ali, kada se tako nešto kaže ili napiše, onda uvek slede prebacivanja da se zastupa revolucionarna zakonitost koja je suprotna pravnoj državi. To bi nas navelo na isti put kojim su išli akteri ove reforme.

Međutim, ne sme se zaboraviti da između pravne države i revolucionarne zakonitosti postoji tranziciona pravda. A tranziciona pravda upravo i služi tome da se premosti stanje između pravno neuređene i konfuzne partokratske države do vladavine prava u toj državi. Ne može vladavina prava da nastane sama iz sebe, a pogotovu ne može da nastane iz nelegitimnih ustavnih okvira, i ne mogu da je štite ljudi koji u svojoj profesiji nikad nisu bili ozbiljno podvrgnuti ispitivanju njihove profesionalne odgovornosti za kršenje ljudskih prava. Kad izostane most prema pravnoj državi, kada se proigra šansa da se u javnom i verodostojnom postupku, od verodostojnih ljudi izabere novi sudski kor, ono što se dobije ostaje samo grupa izvršilaca jedne nepravne države. U tome vidimo bitnu razliku prema reformskim akterima: *oni su izbegavali i dalje izbegavaju lustraciju i druge pravne metode suočavanja sa prošlošću.*

Šteta koja je do sada navodnom reformom prouzrokovana ogromna je – i materijalna i moralna. Građani Srbije imaju pravo da saznaju *materijalnu* računicu. Koliko do sada košta „reforma“, uključujući sve troškove isplaćene za zarade neizabranih sudija i tužilaca, kao i troškove putovanja od sedišta suda do sudskih jedinica? Koliko se procenjuje da će koštati reforma „reforme“, tj. kompletna



revizija postupaka svih koji nisu reizabrani? Koliko se procenjuje da će država Srbija isplatiti naknadu za štetu svima onima koji pvedu i uspešno okončaju postupak pred Evropskim sudom za ljudska prava zbog neopravdano dugog trajanja sudskih postupaka? Građani Srbije će možda umeti da svedu i rezultate *moralne* štete. Šta za Srbiju znači uporno izbegavanje da se suoči sa ratnom i autoritarnom prošlošću? Šta znači laž o pravosudnoj reformi? Jeste, u politici se laže, ne samo ovde, ali čak ni u politici se ne može nekažnjeno lagati sve vreme.



## Deo III PRILOZI

### 1. ZAKON O IZMENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O SUDIJAMA

„Službeni glasnik RS“, br. 101/10 i 8/12 – odluka Ustavnog suda

#### Član 5

Stalni sastav Visokog saveta sudstva preispitaće odluke prvog sastava Visokog saveta sudstva o prestanku sudijske dužnosti sudija iz člana 101. stav 1. Zakona o sudijama („Službeni glasnik RS“, br. 116/08, 58/09 – odluka US i 104/09), u skladu sa kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti, koje će doneti stalni sastav Visokog saveta sudstva.

Postupci po žalbama, odnosno po ustavnim žalbama koje su sudije iz stava 1. ovog člana podnele Ustavnom sudu, okončavaju se stupanjem na snagu ovog zakona i predmeti se ustupaju Visokom savetu sudstva.

Žalbe, odnosno ustavne žalbe iz stava 2. ovog člana smatraće se prigovorom na odluku Visokog saveta sudstva.

Sudije iz stava 1. ovog člana koje nisu podnele žalbu, odnosno ustavnu žalbu Ustavnom sudu, mogu izjaviti prigovor na odluku iz stava 1. ovog člana u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona. O ovom prigovoru odlučuje stalni sastav Visokog saveta sudstva.

U postupku po prigovoru iz st. 3. i 4. ovog člana, sudija iz stava 1. ovog člana ima pravo da se upozna sa predmetom, pratećom dokumentacijom i tokom postupka, kao i da usmeno pred stalnim sastavom Visokog saveta sudstva izloži svoje navode. Odluka stalnog sastava Visokog saveta sudstva doneta po prigovoru mora biti obrazložena, u skladu sa članom 17. stav 2. Zakona o Visokom savetu sudstva.

Protiv odluke stalnog sastava Visokog saveta sudstva donete po prigovoru iz st. 3. i 4. ovog člana, kojom se potvrđuje odluka prvog sastava Visokog saveta sudstva o prestanku sudijske dužnosti, sudija iz stava 1. ovog člana može izjaviti žalbu Ustavnom sudu, u roku od 30 dana od dana dostavljanja odluke.

## Član 6

Stalni sastav Visokog saveta sudstva preispitaće odluku prvog sastava Visokog saveta sudstva o izboru na stalnu sudijsku funkciju, odnosno odluke o predlogu za izbor sudija koji se prvi put biraju, radi utvrđivanja postojanja razloga koji ukazuju na sumnju u stručnost, osposobljenost i dostojnost pojedinog sudije.

Odluka stalnog sastava Visokog saveta sudstva kojom se utvrđuje postojanje razloga iz stava 1. ovog člana, predstavlja poseban osnov za pokretanje postupka za razrešenje.

Postupak za razrešenje iz stava 2. ovog člana, stalni sastav Visokog saveta sudstva pokreće po službenoj dužnosti.

Prvo vrednovanje rada sudija koje su prvi put izabrane na sudijsku funkciju izvršiće stalni sastav Visokog saveta sudstva.

## Član 7

Kriterijume i merila iz člana 5. stav 1. ovog zakona, doneće stalni sastav Visokog saveta sudstva u roku od 15 dana od dana izbora članova stalnog sastava Visokog saveta sudstva iz reda sudija.

## Član 8

Ovaj zakon stupa na snagu narednog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije“.

## 2. ODLUKE USTAVNOG SUDA U SLUČAJEVIMA SAVELJIĆ I TASIĆ

<b>Predmet:</b>	VIIIU-102/2010
<b>Datum donošenja odluke:</b>	28.05.2010
<b>Ishod:</b>	Odluka o usvajanju žalbe sudije, JT i zamenika JT
<b>Osporeni akt:</b>	Zoran Saveljić
<b>Podatak o objavljivanju:</b>	„Službeni glasnik RS“, broj 34/2010
<b>Vrsta postupka:</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Odlučivanje o žalbama sudija i javnih tužilaca na odluke Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca<ul style="list-style-type: none"><li>◦ odluke VSS o prestanku sudijske funkcije</li></ul></li></ul>
<b>Napomena:</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>– prestanak sudijske funkcije</li><li>– izdvojeno mišljenje sudije Olivera Vučić</li></ul>

Ustavni sud u sastavu: predsednik dr Bosa Nenadić i sudije dr Olivera Vučić, dr Marija Draškić, Bratislav Đokić, Vesna Ilić Prelić, dr Goran Ilić, dr Agneš Kartag Odri, Katarina Manojlović Andrić, mr Milan Marković, dr Dragiša Slijepčević, Milan Stanić, dr Dragan Stojanović i Predrag Četković, u postupku po žalbi Zorana Saveljića iz Niša, na osnovu člana 167. stav 4. u vezi člana 148. stav 2. Ustava Republike Srbije, na sednici održanoj 28. maja 2010. godine, doneo je

### O D L U K U

1. Usvaja se žalba Zorana Saveljića i poništava Odluka Visokog saveta sudstva broj 06-00-37/2009-01 od 25. decembra 2009. godine u delu stava I tačka 662. izreke.

2. Nalaže se Visokom savetu sudstva da u roku od 30 dana od dana prijema ove odluke ponovo odluči o prijavi podnosioca žalbe Zorana Saveljića podnetoj na oglas za izbor za sudiju na stalnoj sudijskoj funkciji u Apelacionom sudu u Nišu i Višem sudu u Nišu.

3. Odbacuje se zahtev podnosioca žalbe za odlaganje izvršenja Odluke iz tačke 1. i za odlaganje izbora sudija koji je u toku.

### O b r a z l o ž e n j e

1. Zoran Saveljić iz Niša je 22. februara 2010. godine Ustavnom sudu podneo žalbu protiv Odluke Visokog saveta sudstva broj 06-00-37/2009-01 od 25. decembra 2009. godine, kojom je utvrđen prestanak sudijske dužnosti sa 31. decembrom 2009. godine sudijama koje nisu izabrane u skladu sa Zakonom o sudijama („Službeni glasnik RS“, broj 116/08).

Podnosilac žalbe navodi: da se 15. jula 2009. godine, kada je u „Službenom glasniku RS“, broj 52/09 objavljen oglas Visokog saveća sudstva za izbor sudija u sudovima opšte i posebne nadležnosti u Republici Srbiji, nalazio na dužnosti sudije Okružnog suda u Prištini, sa sedištem u Nišu; da je za sudiju prvi put biran 1985. godine, po tada važećim propisima, te da se od 1985. godine neprestano nalazio na stalnoj sudijskoj funkciji; da je blagovremeno podneo prijavu na oglas za izbor za sudiju Apelacionog suda u Nišu i Višeg suda u Nišu; da ispunjava sve uslove da bude biran za sudiju u sudovima za koje je konkurisao, odnosno da nisu postojali razlozi da mu prestane sudijska dužnost, jer je odredbom člana 13. Odluke o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti za izbor sudija i predsednika sudova propisano da se pretpostavlja da sudija koji je biran po ranijim propisima i koji u vreme izbora vrši sudijsku dužnost, a prijavio se za izbor u sud iste vrste, odnosno istog stepena, ispunjava kriterijume i merila iz ove odluke; da je o tome da nije izabran faktički saznao tako što Odluka o izboru sudija na stalnu sudijsku funkciju u sudovima opšte i posebne

nadležnosti („Službeni glasnik RS“, broj 106/09 od 17. decembra 2009. godine) ne sadrži njegovo ime, da bi potom formalno bio obavešten da mu je prestala sudijska dužnost donošenjem osporene Odluke Visokog saveta sudstva od 25. decembra 2009. godine.

Podnosilac žalbe ističe da osporena Odluka, osim konstatacije o prestanku sudijske dužnosti sa 31. decembrom 2009. godine i spiska 837 imena dotadašnjih sudija kojima prestaje sudijska dužnost, sadrži samo kratko, uopšteno obrazloženje koje se odnosi na sve neizabrane sudije o tome da je licima sa navedenog spiska prestala sudijska dužnost pošto nisu ispunili uslove za izbor u sud za koji su podneli prijavu, predviđene članom 45. Zakona o sudijama i čl. 1, 13. i 14. Odluke o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti za izbor sudija i predsednika sudova. Konstatuje da iz obrazloženja osporene Odluke proizlazi da je i za njega, kao i za ostale sudije koje nisu izabrane u postupku opšteg izbora sudija, Visoki savet sudstva utvrdio da kumulativno ne ispunjavaju nijedan od propisanih uslova za izbor u sud, a da u Odluci nisu navedeni konkretni razlozi o tome zašto te uslove ne ispunjavaju, niti je u toku postupka izbora Visoki savet sudstva obavestio podnosioca o postojanju bilo kakve sumnje u njegovu stručnost, dostojnost i osposobljenost. Ukazuje na to da mu Visoki savet sudstva, tokom postupka izbora, nije omogućio uvid u dokaze na osnovu kojih je utvrdio da postoji sumnja u to da ispunjava propisane uslove za izbor. Pozivajući se na odredbe člana 148. stav 2. Ustava i člana 99. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu, kojima je sudiji u slučaju prestanka sudijske funkcije garantovano pravo na poseban pravni lek – žalbu Ustavnom sudu, te na odredbu člana 17. stav 2. Zakona o Visokom savetu sudstva, kojom je propisano da odluka Visokog saveta sudstva protiv koje je dozvoljen pravni lek mora biti obrazložena, ističe da je i osporena Odluka morala biti obrazložena navođenjem jasnih, konkretnih i individualizovanih razloga u odnosu na svakog sudiju kome je prestala sudijska dužnost, pa tako i u odnosu na njega, zbog kojih je Visoki savet sudstva odlučio da pojedine sudije ne izabere na stalnu sudijsku funkciju, a što je imalo za posledicu da im sudijska dužnost koju su do tada obavljali prestane.

Podnosilac žalbe, pored navedenog, osporava sastav Visokog savet sudstva koji je odlučivao u postupku opšteg izbora sudija, postupak u kome je Visoki savet sudstva doneo odluke i ističe nedostatke osporene Odluke u pogledu sadržine obrazloženja i pouke o pravnom leku, smatrajući da svi izneti navodi žalbe upućuju na zaključak da je osporena Odluka doneta nepravilnom primenom merodavnog procesnog i materijalnog prava.

Podneta žalba sadrži i navode o povredi podnosiocevih prava garantovanih Ustavom i Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, ali koji se u najvećem delu odnose na osporavanje ustavnosti i saglasnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorom odredaba Zakona o sudijama i Zakona o Visokom savetu sudstva.

Podnosilac žalbe predlaže da Ustavni sud usvoji žalbu i poništi osporenu Odluku u delu koji se odnosi na njega, da naloži Visokom savetu sudstva da ponovo odluči o njegovoj prijavi za izbor za sudiju u Višem sudu u Nišu i Apelacionom sudu u Nišu i da mu omogući ostvarivanje svih prava po osnovu rada do okončanja postupka odlučivanja o prijavi. Takođe, predlaže da Ustavni sud, na osnovu člana 86. stav 2. Zakona o Ustavnom sudu, odloži izvršenje osporene Odluke u delu kojim je podnosiocu prestala sudijska dužnost i naloži Visokom savetu sudstva da podnosioca rasporedi na sudijsku dužnost u sudu koji je preuzeo nadležnost suda u kome je podnosilac obavljao sudijsku dužnost, iste vrste i istog ranga, do okončanja ponovnog postupka odlučivanja o prijavi, kao i da odloži izbor sudija po oglasu Visokog saveta sudstva od 19. februara 2010. godine objavljenom u dnevnom listu „Politika“ i da zabrani Visokom savetu sudstva raspisivanje novih oglasa za izbor sudija do okončanja postupka ponovnog odlučivanja o prijavi.

2. Povodom ustavnih žalbi, odnosno žalbi koje su Ustavnom sudu izjavile sudije zbog toga što u postupku opšteg izbora nisu izabrane na stalnu sudijsku funkciju, Ustavni sud se, saglasno odredbi člana 34. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu („Službeni glasnik



RS“, broj 109/07), dopisom Su broj 97/1 od 24. februara 2010. godine, obratio Visokom savetu sudstva sa zahtevom da Visoki savet sudstva dostavi obaveštenje o tome da li su neizabranim sudijama dostavljene pojedinačne odluke o prestanku sudijske dužnosti, sa individualizovanim razlozima neizbora i da, ukoliko takve odluke nisu dostavljene, navede razloge zbog kojih to nije učinjeno. Za dostavljanje obaveštenja ostavljen je rok od 15 dana, uz upozorenje da će u slučaju nepostupanja u određenom roku, Ustavni sud nastaviti postupak i doneti odluke na osnovu raspoložive dokumentacije, saglasno odredbi člana 34. stav 3. Zakona o Ustavnom sudu.

Visoki savet sudstva je 11. marta 2010. godine dostavio obaveštenje u kome se navodi: da sudijama koje nisu izabrane u postupku opšteg izbora sudija u Republici Srbiji po oglasu od 15. jula 2009. godine, Visoki savet sudstva nije dostavljao pojedinačne odluke o prestanku funkcije sa individualizovanim razlozima neizbora; da je svim neizabranim sudijama dostavljena identična odluka kojom se konstatuje prestanak sudijske dužnosti sa 31. decembrom 2009. godine, a na osnovu odredbe člana 101. stav 1. Zakona o sudijama („Službeni glasnik RS“, broj 116/08); da se u konkretnom slučaju nije radilo o postupku reizbora sudija, odnosno razrešenja sudija, iz kog razloga je Visoki savet sudstva smatrao da nije potrebno da svakom od neizabranih sudija dostavi pojedinačnu odluku sa individualizovanim razlozima; da Odluka Visokog saveta sudstva kojom se konstatuje prestanak sudijske dužnosti sudiji koji nije izabran prilikom opšteg izbora ne spada u odluke protiv kojih je dozvoljen pravni lek; da se odredbe čl. 67. i 68. Zakona o sudijama primenjuju od 1. januara 2010. godine i odnose se na sudije koje su stupile na funkciju 1. januara 2010. godine.

Imajući u vidu sadržinu obaveštenja Visokog saveta sudstva od 11. marta 2010. godine, Ustavni sud je, na sednici održanoj 25. marta 2010. godine, utvrdio pravne stavove koji se odnose na dva prethodna sporna pitanja u vezi sa pravima sudija kojima je zbog neizbora na stalnu sudijsku funkciju prestala dotadašnja sudijska dužnost, i to: da ova lica imaju pravo na žalbu Ustavnom sudu

utvrđeno odredbom člana 148. stav 2. Ustava i da odluka kojom se utvrđuje da im je sudijska dužnost prestala mora da sadrži individualizovane razloge zbog kojih određeno lice nije izabrano.

Ustavni sud je o utvrđenim stavovima dopisom obavestio Visoki savet sudstva, uz dostavljanje podnetih žalbi, i naložio mu da, u roku od 15 dana od dana prijema dopisa, postupi saglasno navedenim stavovima, odnosno da dostavi odgovor na navode iz žalbe. U ostavljenom roku, Visoki savet sudstva u odnosu na podnosioca ove, kao ni ostalih dostavljenih žalbi, nije postupio po nalogu Ustavnog suda da podnosiocima žalbi dostavi pojedinačne obrazložene odluke o prestanku sudijske dužnosti sa konkretnim razlozima zbog kojih nisu izabrani na stalnu sudijsku funkciju.

3. Visoki savet sudstva je 19. maja 2010. godine, po proteku ostavljenog roka, Ustavnom sudu dostavio podnesak u kome je predložio da Ustavni sud žalbu podnosioca odbije kao neosnovanu i potvrdi osporenu Odluku dopunjenu individualizovanim razlozima za prestanak sudijske dužnosti koji su sadržani u ovom podnesku. Donosilac osporenog akta je naveo da postupanje podnosioca žalbe kao istražnog sudije u četiri predmeta Okružnog suda u Prištini, i to u dva predmeta u toku 2002. godine, a dva u toku 2007. godine, „ukazuje na razloge za sumnju u stručnost i obučenost kandidata u skladu sa članom 14. Odluke Visokog saveta sudstva o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti za izbor sudija i predsednika sudova“. Istakao je i to da „navodi žalbe kojima se ukazuje na bitne povrede postupka, pogrešnu primenu materijalnog prava, povrede ustavnih prava i prava garantovanih Evropskom konvencijom nisu osnovani, imajući u vidu da je Visoki savet sudstva postupak opšteg izbora sudija sproveo u skladu sa Ustavom i relevantnim zakonima, kao i Evropskom konvencijom“.

Iz sadržine dostavljenog podneska proizlazi da on ne predstavlja odgovor donosioca osporenog akta na brojne navode žalbe, već dopunu obrazloženja osporene Odluke u pogledu razloga za prestanak sudijske dužnosti podnosioca žalbe.

S obzirom na to da u ostavljenom roku donosilac osporenog akta nije postupio po nalogu Ustavnog suda da podnosiocu žalbe dostavi pojedinačnu odluku o prestanku sudijske dužnosti sa individualizovanim razlozima zbog kojih nije izabran na stalnu sudijsku funkciju, niti je Ustavnom sudu dostavio odgovor na konkretne navode žalbe, Sud je nastavio postupak po žalbi, saglasno odredbi člana 34. stav 3. Zakona o Ustavnom sudu.

4. U sprovedenom postupku Ustavni sud je utvrdio sledeće činjenice i okolnosti od značaja za odlučivanje u ovoj ustavnosudskoj stvari:

Podnosilac žalbe je 1985. godine, po tada važećim propisima, izabran na sudijsku dužnost, koju je u vreme objavljivanja oglasa Visokog saveta sudstva za izbor sudija u sudovima opšte i posebne nadležnosti u Republici Srbiji u „Službenom glasniku Republike Srbije“, broj 52/09, 15. jula 2009. godine, obavljao kao sudija Okružnog suda u Prištini sa sedištem u Nišu.

Osporenu Odluku broj 06-00-37/2009-01 doneo je Visoki savet sudstva 25. decembra 2009. godine. Odluka je doneta uz pozivanje na odredbe člana 101. Zakona o sudijama („Službeni glasnik RS“, br. 116/08 i 58/09) i člana 13. alineja 2. Zakona o Visokom savetu sudstva („Službeni glasnik RS“, broj 116/08). Stavom I izreke osporene Odluke utvrđeno je da sudijama koje nisu izabrane u skladu sa Zakonom o sudijama („Službeni glasnik RS“, broj 116/08) prestaje sudijska dužnost sa 31. decembrom 2009. godine, pri čemu su u tač. 1. do 837. navedena imena i prezimena sudija i naziv suda u kome su obavljali sudijsku dužnost. Stavom II izreke Odluke određeno je da navedene sudije imaju pravo na naknadu plate, koju će utvrditi vršilac funkcije predsednika onog suda u kojem to pravo treba da ostvare.

Osporena Odluka sadrži deo označen kao „Obrazloženje“ u kome se navodi: da je Visoki savet sudstva sproveo postupak opšteg izbora sudija u Republici Srbiji, nakon što je Ustavni sud objavio Rešenje IUz-43/09 od 9. jula 2009. godine, kojim nije prihvatio

inicijative za pokretanje postupka za utvrđivanje neustavnosti i nesaglasnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorima odredaba člana 99. stav 1, člana 100. i člana 101. stav 1. Zakona o sudijama („Službeni glasnik RS“, broj 116/08); da je do oglašavanja izbora sudija, sudijsku funkciju u Republici Srbiji vršilo 3149 sudija, od kojih 770 sudija za prekršaje; da je Visoki savet sudstva doneo Odluku o broju sudija u sudovima („Službeni glasnik RS“, br. 43/09 i 91/09), na osnovu koje je oglasio izbor za 2483 sudije u sudovima opšte i posebne nadležnosti u Republici Srbiji; da je na oglas podneto 5030 prijava, od kojih su 2373 podnele sudije; da su Zakonom o sudijama propisani uslovi za izbor za sudiju, među kojima su stručnost, osposobljenost i dostojnost, a da je kriterijume i merila za ocenu ispunjenosti navedenih uslova Visoki savet sudstva utvrdio u Odluci o utvrđivanju kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti za izbor sudija i predsednika sudova; da je Visoki savet sudstva u postupku izbora sudija utvrdio stručnost i osposobljenost sudija koje su u vreme izbora bile na sudijskoj dužnosti, na osnovu izveštaja o njihovom radu u poslednje tri godine, koji sadrže podatke o broju ukinutih, preinačenih i potvrđenih odluka po pravnom leku, procentu ispunjenosti orijentacione norme, vremenu izrade sudskih odluka, zastarelosti krivičnih postupaka, kao i neposrednim uvidom u predmete, ako su postojali osnovani razlozi za sumnju u efikasno i stručno postupanje sudije; da je Visoki savet sudstva dostojnost sudija ocenio na osnovu saznanja o ponašanju sudija do kojih je došao putem pribavljanja izveštaja od nadležnih javnih tužilaštava za sudije protiv kojih je pokrenut krivični postupak, ili na osnovu podataka koji su pribavljeni od Nadzornog odbora i Velikog personalnog veća Vrhovnog suda Srbije, a da je cenjena i osnovanost pritužbi stranaka na rad sudija koje su upućene predsednicima sudova, predsedniku Vrhovnog suda Srbije, Ministarstvu pravde, Odboru za pravosuđe i upravu Narodne skupštine i Visokom savetu sudstva; da su ostali izvori podataka na osnovu kojih je utvrđeno da li sudija ispunjava uslove za izbor – lični list sudije i podaci iz lične i radne biografije; da su među

sudijama kojima je prestala sudijska dužnost i sudije koje su podnele prijavu za izbor za sudiju samo u sud višeg stepena, za koje je Visoki savet sudstva utvrdio da ne ispunjavaju uslove iz Odluke o utvrđivanju kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti za izbor za taj sud, a da je jedan broj sudija podneo prijavu samo za jedan sud, za koji je Visoki savet sudstva, s obzirom na utvrđene kriterijume i broj sudijskih mesta i imajući u vidu konkretne rezultate sudije, ocenio da ne ispunjavaju uslove za izbor u taj sud, te Visoki savet sudstva nije mogao da ih bira, bez prijave, u neki drugi sud istog stepena; da je Visoki savet sudstva na osnovu odredaba Zakona o sudijama, primenom kriterijuma i merila iz Odluke, izabrao na stalnu sudijsku funkciju 1531 sudiju za koje je utvrdio da kumulativno ispunjavaju sve propisane uslove. U obrazloženju Odluke se konstatuje da sudije iz stava I izreke nisu ispunile uslove za izbor u sud za koji su podnele prijavu predviđene u članu 45. Zakona o sudijama i čl. 1, 13. i 14. Odluke o kriterijumima i merilima, te je stoga doneta Odluka o prestanku njihove sudijske dužnosti sa 31. decembrom 2009. godine.

5. Ustavni sud nalazi da su za ocenu dozvoljenosti žalbe izjavljene protiv osporene Odluke Visokog saveta sudstva od značaja sledeće odredbe Ustava i zakona:

Odredbom člana 36. stav 2. Ustava Republike Srbije svakome se jemči pravo na žalbu ili drugo pravno sredstvo protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu.

Odredbom člana 148. stav 1. Ustava utvrđeno je da sudiji prestaje sudijska funkcija na njegov zahtev, nastupanjem zakonom propisanih uslova ili razrešenjem iz zakonom predviđenih razloga, kao i ako ne bude izabran na stalnu funkciju, dok je odredbom stava 2. istog člana Ustava utvrđeno da odluku o prestanku sudijske funkcije donosi Visoki savet sudstva, da protiv ove odluke sudija ima pravo žalbe Ustavnom sudu i da izjavljena žalba isključuje pravo na podnošenje ustavne žalbe.

Odredbama člana 67. Zakona o sudijama („Službeni glasnik RS“, br. 116/08 i 58/09) propisano je: da protiv odluke Visokog saveta sudstva o prestanku funkcije sudija ima pravo žalbe Ustavnom sudu, u roku od 30 dana od dana dostavljanja odluke (stav 1); da Ustavni sud svojom odlukom može odbiti žalbu ili usvojiti žalbu i poništiti odluku o prestanku funkcije (stav 2); da je odluka Ustavnog suda konačna. Saglasno odredbi člana 107. stav 1. Zakona, navedene odredbe člana 67. Zakona primenjuju se od 1. januara 2010. godine, dok su odredbe čl. 43. do 54. ovog zakona, koje uređuju pitanja uslova za izbor sudija, postupka za izbor, polaganja zakletve izabranog sudije i teksta zakletve, počele da se primenjuju od stupanja ovog zakona na snagu.

Prema odredbi člana 99. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu, protiv odluke o prestanku funkcije sudija, javni tužilac i zamenik javnog tužioca može izjaviti žalbu Ustavnom sudu u roku od 30 dana od dana dostavljanja odluke.

Polazeći od navedenih odredaba Ustava i zakona, Ustavni sud je utvrdio da je odredbom člana 148. stav 2. Ustava garantovano pravo na žalbu protiv odluke Visokog saveta sudstva o prestanku sudijske funkcije i u slučaju da sudija ne bude izabran na stalnu sudijsku funkciju, a ne samo u slučaju nastupanja drugih zakonom propisanih uslova i razloga. S obzirom na to da je u konkretnom slučaju postupak izbora sudija sproveden i osporena Odluka doneta primenom odredaba Zakona o sudijama iz 2008. godine, Ustavni sud je ocenio da sudijama kojima je sudijska dužnost prestala zbog toga što u tom postupku nisu izabrane ne može biti uskraćeno pravo na žalbu protiv osporene Odluke propisano članom 67. istog Zakona, jer bi se na taj način isključio postupak instancione kontrole osporene Odluke koji sa prvostepenim postupkom čini jedinstvenu celinu. Pri tome, Sud je posebno imao u vidu da je pravo na žalbu Ustavom zajemčeno svakom licu (fizičkom ili pravnom) protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu, kao i da je žalba podneta 22. februara 2010. godine (nakon stupanja na snagu Zakona o sudijama u celini).

Ustavni sud je stoga, na sednici održanoj 25. marta 2010. godine, utvrdio načelni pravni stav da sudije iz člana 99. stav 1. Zakona o sudijama koje u postupku izbora sudija sprovedenog na osnovu odredaba člana 100. tog zakona nisu izabrane na stalnu sudijsku funkciju, imaju pravo na žalbu Ustavnom sudu, utvrđeno odredbama člana 148. Ustava i propisano odredbama člana 67. Zakona o sudijama.

6. Ustavni sud smatra da su za ocenu osnovanosti navoda podnete žalbe od značaja odredbe Ustava, Zakona o sudijama, Odluke o utvrđivanju kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti za izbor sudija i predsednika sudova („Službeni glasnik RS“, broj 49/09), Zakona o Visokom savetu sudstva („Službeni glasnik RS“, broj 116/08) i Poslovnika o radu Visokog saveta sudstva („Službeni glasnik RS“, broj 43/09).

Odredbom člana 32. stav 1. Ustava jemči se svakom pravo da nezavisan, nepristrastan i zakonom već ustanovljen sud, pravično i u razumnom roku, javno raspravi i odluči o njegovim pravima i obavezama, osnovanosti sumnje koja je bila razlog za pokretanje postupka, kao i o optužbama protiv njega.

Zakonom o sudijama propisano je: da za sudiju može biti izabran državljanin Republike Srbije koji ispunjava opšte uslove za rad u državnim organima, koji je završio pravni fakultet, položio pravosudni ispit i koji je stručan, osposobljen i dostojan sudijske funkcije (član 43); da stručnost podrazumeva posedovanje teorijskog i praktičnog znanja potrebnog za obavljanje sudijske dužnosti, da osposobljenost podrazumeva veštine koje omogućavaju efikasnu primenu specifičnih pravničkih znanja u rešavanju sudskih predmeta, da dostojnost podrazumeva moralne osobine koje sudija treba da poseduje i ponašanje u skladu sa tim osobinama, da su moralne osobine koje sudija treba da poseduje – 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, kao i da kriterijume i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti propisuje Visoki savet sudstva, u skladu sa zakonom (član 45. st. 2. do 6).

Odredbama člana 13. Odluke o utvrđivanju kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti za izbor sudija i predsednika sudova, koju je na osnovu člana 45. Zakona o sudijama doneo Visoki savet sudstva, propisano je: da se pretpostavlja da sudija koji je biran po ranijim propisima i koji u vreme izbora vrši sudijsku dužnost, a prijavio se za izbor u sud iste vrste, odnosno istog stepena, ispunjava kriterijume i merila iz ove odluke (stav 1); da je ova pretpostavka oboriva, ukoliko postoje razlozi za sumnju da kandidat ispunjava kriterijume i merila iz ove odluke, zato što nije pokazao da je stručan, osposobljen i dostojan za vršenje sudijske funkcije (stav 2); da se smatra da kandidat nije ispoljio dovoljan nivo stručnosti ako je u poslednje tri godine imao ukinutih odluka znatno iznad proseka suda u kome vrši sudijsku dužnost (stav 3); da se smatra da kandidat nije ispoljio dovoljan nivo osposobljenosti ako u poslednje tri godine nije završio broj predmeta koji je određen Merilima za ocenu minimuma uspešnosti vršenja sudijske dužnosti koja će se privremeno primenjivati do dana početka primene odredaba čl. 21. do 28. Zakona o uređenju sudova („Službeni glasnik RS“, broj 80/05) ili ako se zastarevanje krivičnog postupka može pripisati očiglednom propustu kandidata (stav 4); da se smatra da kandidat nije ispunio kriterijume i merila iz ove odluke ako mu je Veliko personalno veće utvrdilo razloge za razrešenje (stav 5); da će Visoki savet sudstva u svakom konkretnom slučaju oceniti da li kandidat kome je u postupku pred Velikim personalnim većem izrečena disciplinska mera ispunjava kriterijume i merila iz ove odluke (stav 6). Odredbama člana 14. navedene Odluke propisano je na koji način i u zavisnosti od čega se obrazuju razlozi za sumnju u stručnost i osposobljenost kandidata, dok je odredbama člana 15. uređeno pitanje izvora podataka i načina pribavljanja podataka i mišljenja za sve kandidate.



Odredbom člana 17. stav 2. Zakona o Visokom savetu sudstva propisano je da odluke Saveta moraju uvek biti obrazložene, kada je protiv njih dozvoljen pravni lek i kada je to zakonom i Poslovníkom propisano.

Odredbom člana 32. stav 1. Poslovníka o radu Visokog saveća sudstva propisano je da odluke Saveta protiv kojih je dozvoljen pravni lek moraju biti obrazložene.

Po oceni Ustavnog suda, iz navedenih odredaba Ustava, zakona i propisa Visokog saveća sudstva proizlazi:

- da svako lice koje se bira za sudiju u Republici Srbiji mora, pored opštih uslova za izbor, kumulativno da ispunjava tri posebna uslova – stručnost, osposobljenost i dostojnost za obavljanje sudijske funkcije;
- da ispunjenost ovih uslova utvrđuje Visoki savet sudstva u postupku izbora sudija na stalnu sudijsku funkciju, kao i u postupku predlaganja za izbor lica koje se prvi put bira za sudiju;
- da je sprovedeni postupak opšteg izbora sudija u Republici Srbiji po oglasu od 15. jula 2009. godine imao određene specifičnosti u odnosu na uobičajen postupak izbora na stalnu sudijsku funkciju, koje su se ogledale u tome da su postupkom opšteg izbora bile obuhvaćene sve sudije koje su u vreme objavljivanja oglasa obavljale sudijsku dužnost u skladu sa ranije važećim propisima, da je za njih važila pretpostavka da ispunjavaju kriterijume i merila za izbor, ali da je ova pretpostavka bila oboriva, ukoliko su postojali razlozi za sumnju da kandidat ispunjava uslove za izbor zato što nije pokazao da je stručan, osposobljen i dostojan za vršenje sudijske funkcije, pri čemu je Visoki savet sudstva neispunjenost propisane pretpostavke trebalo da utvrdi tokom sprovođenja postupka izbora;
- da je u postupku izbora moralo biti obezbeđeno Ustavom zajemčeno pravo na pravično suđenje, koje obuhvata i pravo da neizabrane sudije dobiju obrazložene odluke o prestanku sudijske dužnosti.

Ustavni sud dalje ocenjuje da zakonska obaveza u pogledu obrazložene odluke o prestanku sudijske dužnosti nije usmerena na formalno postojanje obrazloženja kao sastavnog dela akta koji Visoki savet sudstva donosi, već na navođenje konkretnih činjenica i okolnosti koje su bile odlučne za neizbor određenog lica na stalnu sudijsku funkciju, kao zakonski osnov prestanka njegove sudijske dužnosti. Ovo stoga što osporena Odluka o prestanku sudijske dužnosti zbog neizbora na stalnu sudijsku funkciju od strane Visokog saveta sudstva nije akt deklarativne prirode, već konstitutivni akt čijem donošenju mora prethoditi postupak u kome će biti utvrđeno koji uslov, odnosno koje od propisanih uslova za izbor na stalnu sudijsku funkciju sudija ne ispunjava i iz kojih utvrđenih razloga. Navođenjem konkretnih, individualizovanih razloga zbog kojih sudija nije izabran na stalnu sudijsku funkciju, usled kojih mu je prestala sudijska dužnost, donosilac osporenog akta iznosi argumente na osnovu kojih se može zaključiti da njegova odluka nije posledica samovolje i arbitrarnosti, a istovremeno se licu na koje se odluka odnosi daje mogućnost da delotvorno koristi pravno sredstvo, koje mu stoji na raspolaganju radi osporavanja osnovanosti donete odluke.

Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud je, na sednici od 25. marta 2010. godine, utvrdio i pravni stav da sudijama koje Odlukom Visokog saveta sudstva o izboru sudija na stalnu sudijsku funkciju u sudovima opšte i posebne nadležnosti („Službeni glasnik RS“, broj 106/09) nisu izabrane na stalnu sudijsku funkciju, a što za pravnu posledicu ima prestanak sudijske dužnosti koju su do tada obavljale, sudijska dužnost prestaje danom stupanja na dužnost novoizabranih sudija (član 101. stav 1. Zakona o sudijama), na osnovu pojedinačne, obrazložene odluke Visokog saveta sudstva koja, između ostalog, mora da sadrži individualizovane razloge zbog kojih određeno lice nije izabrano, a koji se temelje na uslovima za izbor sudija propisanim odredbama člana 45. Zakona o sudijama i bliže uređenim Odlukom o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti za izbor sudija i predsednika sudova.

7. S obzirom na izloženo, Ustavni sud je ocenio da osporena Odluka koja se odnosi na prestanak sudijske dužnosti svih neizabranih sudija, sa sumarnim i uopštenim obrazloženjem, ima takve procesne nedostatke koji onemogućavaju Ustavnom sudu da oceni njenu zakonitost u odnosu na podnosioca žalbe u materijalnom pravnom smislu, a podnosiocu žalbe da efikasno koristi pravo na žalbu. Stoga je Ustavni sud mogao da pristupi samo takozvanom meritornom rešavanju podnete žalbe, ali ne i meritornoj oceni zakonitosti osporene Odluke. Naime, iako osporena Odluka u formalnom pogledu sadrži deo označen kao „Obrazloženje“, ona se, po oceni Ustavnog suda, ne može smatrati obrazloženom odlukom u smislu člana 17. stav 2. Zakona o Visokom savetu sudstva, jer ne sadrži konkretne i individualizovane razloge na osnovu kojih je utvrđeno koje uslove za izbor na stalnu sudijsku funkciju podnosilac žalbe ne ispunjava, te mu je zbog toga prestala sudijska dužnost. Osporena Odluka samim tim ne pruža podnosiocu žalbe odgovarajući stepen konkretnosti neophodan za njeno pobijanje žalbom, čime se povređuje ustavno pravo podnosioca na pristup sudu kao jedna od procesnih garancija prava na pravično suđenje, a istovremeno ne daje mogućnost Ustavnom sudu za njeno suštinsko ispitivanje i raspravljavanje o njenoj osnovanosti u postupku po žalbi.

Ovakav stav Ustavnog suda temelji se i na praksi Evropskog suda za ljudska prava u vezi sa primenom člana 6. stav 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (povreda prava na pravično suđenje). Evropski sud je u više odluka izneo stav da nepostojanje obrazloženja može prouzrokovati teškoće prilikom pristupa sudu ako sprečava efikasno korišćenje žalbenog postupka zbog nedovoljnih pojedinosti u vezi sa osnovima na kojima se zasniva prvostepena odluka (npr. presuda u slučaju *Salov protiv Ukrajine*, u kojoj je konstatovano da je nepostojanje obrazložene odluke omelo podnosioca predstavke da ospori određena pitanja u žalbenom postupku, kao i presuda u predmetu *Hadjianastassiou protiv Grčke*, u kome je podnosiocu predstavke pre podnošenja žalbe bila dostavljena samo skraćena verzija – rezime presude Vojnog apelacionog suda).

Ustavni sud ističe da svaki pojedinačni akt državnog organa kojim se odlučuje o nečijem pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu mora biti obrazložen u postupku njegovog donošenja, čime se obezbeđuje elementarna pravičnost sprovedenog postupka, garantovana odredbom člana 32. stav 1. Ustava. Odluka o izboru sudija na stalnu sudijsku funkciju i odluka o prestanku sudijske dužnosti sudijama koje nisu izabrane na stalnu sudijsku funkciju su u neposrednoj činjeničnoj i pravnoj vezi. Neizbor na sudijsku funkciju je, u konkretnom slučaju, za podnosioca žalbe imao kao pravnu posledicu ne samo prestanak njegove sudijske dužnosti u Okružnom sudu u Prištini, već i prestanak njegovog radnog odnosa i gubitak prava po tom osnovu. Stoga su podnosiocu žalbe u sprovedenom postupku izbora morale biti obezbeđene sve procesne garancije obuhvaćene pravom na pravično suđenje, između ostalog, i da o prestanku njegove sudijske dužnosti bude doneta pojedinačna, obrazložena odluka Visokog saveta sudstva koja treba da sadrži individualizovane razloge zbog kojih nije izabran, a koji se temelje na uslovima za izbor sudija propisanim odredbama člana 45. Zakona o sudijama i bliže uređenim Odlukom o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti za izbor sudija i predsednika sudova, kao i na podacima i mišljenjima pribavljenim u skladu sa ovom odlukom.

S obzirom na navedeno, osporena Odluka Visokog saveta sudstva, po oceni Ustavnog suda, nije obrazložena na način propisan zakonom, čime se povređuju Ustavom zajemčena prava podnosioca. Visoki savet sudstva u ostavljenom roku, a ni naknadno, nije postupio u skladu sa pravnim stavom Ustavnog suda od 25. marta 2010. godine, prema kome je trebalo da donese pojedinačnu odluku o prestanku sudijske dužnosti podnosioca žalbe. Ustavni sud smatra da se naknadnim dostavljanjem podneska kojim je donosilac dopunio obrazloženje osporenog akta u pogledu razloga zbog kojih podnosilac žalbe nije izabran na stalnu sudijsku funkciju, koji nije sastavni deo tog akta, ne mogu otkloniti nedostaci osporene Odluke, jer obrazloženje mora biti sadržano u samom osporenom

aktu, čime se omogućava ocena pravilnosti utvrđenog činjeničnog stanja i primene odgovarajućih materijalnih propisa. S obzirom na to da je žalba u konkretnom slučaju podneta protiv Odluke Visokog saveta sudstva o prestanku sudijske dužnosti neizabranih sudija, predmet ocene u postupku po žalbi može biti samo osporena Odluka i njena sadržina, pa nepostojanje utvrđenog činjeničnog stanja i razloga koji se odnose na neizbor podnosioca žalbe u obrazloženju osporene Odluke predstavljaju krupan i nepremostiv nedostatak koji sprečava Ustavni sud da pristupi njenom meritornom ispitivanju. Ustavni sud naglašava da u postupku dvostepenog odlučivanja pravo na pravično suđenje mora biti obezbeđeno u obe instance, te da vrsta i priroda povrede ovog prava koja je podnosiocu žalbe učinjena u postupku pred prvostepenim organom ne daju mogućnost Ustavnom sudu da tu povredu otkloni u žalbenom postupku, niti da pristupi suštinskoj instancionoj kontroli sadržine osporene Odluke.

8. U sprovedenom postupku, Ustavni sud je cenio i navode žalbe o sastavu Visokog saveta sudstva koji je odlučivao u postupku izbora. Naime, podnosilac žalbe navodi: da je Visoki savet sudstva konstituisan 6. aprila 2009. godine u nepotpunom sastavu, bez tri člana – advokata, profesora pravnog fakulteta i jednog sudije; da se organ čije postojanje predviđa Ustav može konstituisati u nepotpunom sastavu samo ako je takva mogućnost predviđena zakonom na nesumnjiv i izričit način; da Ustavni zakon za sprovođenje Ustava i Zakon o Visokom savetu sudstva ne sadrže odredbu koja bi omogućavala konstituisanje Visokog saveta sudstva u nepotpunom sastavu.

Za ocenu ovih navoda podnosioca žalbe od značaja su sledeće odredbe Ustava, Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava Republike Srbije („Službeni glasnik RS“, broj 98/06) i Zakona o Visokom savetu sudstva:

Odredbama člana 153. Ustava je utvrđeno: da je Visoki savet sudstva nezavisan i samostalan organ koji obezbeđuje i garantuje nezavisnost i samostalnost sudova i sudija (stav 1); da Visoki savet

sudstva ima 11 članova (stav 2); da u sastav Visokog saveta sudstva ulaze predsednik Vrhovnog kasacionog suda, ministar nadležan za pravosuđe i predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine, kao članovi po položaju i osam izbornih članova koje bira Narodna skupština, u skladu sa zakonom (stav 3); da izborne članove čine šest sudija sa stalnom sudijskom funkcijom, od kojih je jedan sa teritorije autonomnih pokrajina, i dva ugledna i istaknuta pravnik a sa najmanje 15 godina iskustva u struci, od kojih je jedan advokat, a drugi profesor pravnog fakulteta. Prema odredbi člana 154. Ustava, u nadležnosti Visokog saveta sudstva je, između ostalog, da bira i razrešava sudije.

Odredbama člana 6. Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava Republike Srbije je utvrđeno da će Narodna skupština, u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu zakona iz člana 5. stav 2. ovog zakona, izabrati izborne članove Visokog saveta sudstva, s tim što će članove iz reda sudija za prvi sastav Visokog saveta sudstva birati iz reda sudija koji se u vreme izbora nalaze na sudijskoj funkciji (stav 3), kao i da će se konstitutivna sednica Visokog saveta sudstva održati u roku od sedam dana od dana izbora izbornih članova (stav 5).

Odredba člana 17. stav 1. Zakona o Visokom savetu sudstva propisuje da se odluke Saveta donose većinom glasova svih članova. Odredbom člana 50. stav 1. Zakona propisan je rok od 90 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona u kome će Narodna skupština najkasnije izabrati izborne članove prvog sastava Saveta, dok su odredbama čl. 52. i 53. Zakona propisani rokovi i postupak predlaganja izbornih članova prvog sastava Saveta iz reda sudija, advokata i profesora pravnog fakulteta. Prema odredbi člana 54. stav 1. Zakona, konstitutivna sednica Saveta održaće se u roku od sedam dana od dana izbora izbornih članova.

Visoki savet sudstva je ustanovljen važećim Ustavom kao novi organ nadležan da, u skladu sa zakonom, bira sudije za trajno obavljanje sudijske funkcije. Odredbama člana 6. stav 5. Ustavnog zakona i člana 54. stav 1. Zakona o Visokom savetu sudstva

nije izričito propisano da će se Visoki savet sudstva konstituisati nakon izbora svih njegovih izbornih članova. Polazeći od toga da je prvi sastav Visokog saveta sudstva konstituisan nakon izbora pet od osam izbornih članova Saveta i tri člana po položaju, što je omogućilo Savetu da može da vrši sve poslove iz svoje nadležnosti utvrđene Ustavom i zakonom, Ustavni sud je ocenio da se zbog nepotpunog sastava Saveta ne dovodi u pitanje zakonitost njegovog rada i odlučivanja. Ovakav pravni stav u pogledu uslova za konstituisanje Narodne skupštine kao organa vlasti Ustavni sud je izrazio u Odluci IU-61/2001 od 12. februara 2004. godine. Takođe, prilikom odlučivanja o žalbi podnosioca, Sud je imao u vidu da je Visoki savet sudstva u vreme donošenja osporene Odluke imao deset članova (sedam izbornih članova) od 11 članova utvrđenih Ustavom.

Ustavni sud smatra da se legitimnost rada jednog državnog organa kao što je Visoki savet sudstva, pored ostalog, ostvaruje njegovim konstituisanjem u punom sastavu. Međutim, različite okolnosti mogu uticati na to da pojedini članovi koji ulaze u sastav državnog organa ne budu izabrani u rokovima predviđenim Ustavnim zakonom i zakonom, što se dogodilo i prilikom izbora izbornih članova prvog sastava Visokog saveta sudstva.

9. Ustavni sud dodatno ukazuje da stavovi Suda izneti u Rešenju IUz-43/09 od 9. jula 2009. godine, u pogledu neprihvatanja inicijative za pokretanje postupka za utvrđivanje neustavnosti i nesaglasnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorima odredaba člana 99. stav 1, člana 100. i člana 101. stav 1. Zakona o sudijama („Službeni glasnik RS“, broj 116/08), nisu od uticaja na drugačiju odluku Ustavnog suda po podnetoj žalbi, jer odluka o saglasnosti zakonskih odredaba sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, sama po sebi, ne znači i da su odredbe koje su bile predmet ocene pravilno primenjene, a o tome je Ustavni sud nadležan da odlučuje u postupku po žalbama sudija zbog prestanka sudijske dužnosti.

10. Polazeći od svega navedenog, Ustavni sud je, saglasno odredbi člana 101. Zakona o Ustavnom sudu, a u vezi sa članom 103. ovog zakona, podnetu žalbu usvojio i osporenu Odluku poništio u delu koji se odnosi na podnosioca žalbe, te naložio Visokom savetu sudstva da u roku od 30 dana od dana prijema Odluke Ustavnog suda ponovo odluči o prijavi podnosioca žalbe podnetoj za izbor za sudiju u Višem sudu u Nišu i Apelacionom sudu u Nišu.

S obzirom na razloge usvajanja žalbe, Ustavni sud se nije upuštao u ocenu osnovanosti drugih navoda iznetih u žalbi, koje će Visoki savet sudstva imati u vidu prilikom sprovođenja ponovnog postupka, kako bi se otklonile eventualne povrede postupka koji je prethodio donošenju osporenog akta. Visoki savet sudstva je dužan da ponovni postupak sprovede saglasno Ustavu i zakonu, na kojima se temelje i pravni stavovi Ustavnog suda od 25. marta 2010. godine. Visoki savet sudstva je ovlašćen da u postupku ponovnog odlučivanja o prijavi podnosioca žalbe, pod uslovima i na način propisan zakonom i propisima donetim na osnovu zakona, odluči o njegovom izboru ili neizboru na stalnu sudijsku funkciju u sudove za koje je podneo prijavu. Ukoliko utvrdi da podnosilac ne ispunjava propisane uslove za izbor, Visoki savet sudstva će doneti odluku o prestanku njegove sudijske dužnosti u kojoj će navesti koji(e) od propisanih uslova podnosilac ne ispunjava i izneti konkretne razloge i dokaze na kojima zasniva takvu odluku.

Ustavni sud je odbacio zahtev podnosioca žalbe za odlaganje izvršenja osporene Odluke, kao i za odlaganje izbora sudija koji je u toku, saglasno odredbama člana 56. stav 3. u vezi sa članom 86. Zakona o Ustavnom sudu, jer je doneo konačnu odluku kojom je žalbu podnosioca usvojio, osporenu Odluku poništio u delu koji se odnosi na podnosioca i odredio da se ponovo odluči o prijavi podnosioca za izbor za sudiju na stalnoj sudijskoj funkciji.

Sud je, saglasno odredbi člana 49. stav 2. Zakona o Ustavnom sudu, zbog značaja za zaštitu ustavnosti i zakonitosti, odnosno ljudskih prava i građanskih sloboda, odlučio da se ova odluka objavi u „Službenom glasniku Republike Srbije“.



11. Na osnovu svega izloženog i odredaba člana 45. tačka 12) i člana 46. tačka 3) Zakona o Ustavnom sudu, doneta je Odluka kao u izreci.

Predsednik  
Ustavnog suda  
dr Bosa Nenadić

### **Izdvojeno mišljenje u predmetu VIIIU-102/2010**

Sudija dr Olivera Vučić

Pred Ustavnim sudom, na sednici održanoj 28. maja 2010. godine, raspravljano je o žalbi Zorana Saveljića, podnetoj protiv Odluke Visokog saveta sudstva broj 06-00-37/2009-01 od 25. decembra 2009. godine, kojom je utvrđen prestanak sudijske dužnosti sa 31. decembrom 2009. godine sudijama koje nisu bile izabrane u skladu sa Zakonom o sudijama („Službeni glasnik RS“, broj 116/08). Kako sam, od početka rasprava vođenih u Ustavnom sudu o ovoj složenoj pravnoj situaciji izazvanoj, po mome sudu, nastajanjem nekoliko veoma važnih spornih pravnih pitanja, koja su sva, u najširem smislu kazano, u neposrednoj i tesnoj vezi sa sprovođenjem reforme pravosuđa, odnosno onim segmentom ovog zahvata koji se odnosi na „opšti izbor“ ili „reizbor“ sudija u sudovima Republike Srbije, bila mišljenja da se kao nužno prethodno pitanje, postavlja pitanje valjanosti sastava Visokog saveta sudstva, a na koje se svi podnosioci žalbi, njih preko osam stotina, pozivaju, što čini i Zoran Saveljić, zatražila sam od Ustavnog suda da se prethodno, pre prelaska na raspravu i odlučivanje o ovoj konkretnoj žalbi, raspravi pitanje sastava Visokog saveta sudstva. Prihativši predlog koji sam učinila, Ustavni sud je, nakon rasprave vođene o ovom pitanju kao prethodnom, odlučio „...da se zbog nepotpunog sastava Saveta ne dovodi u pitanje zakonitost njegovog rada i odlučivanja“.

što je i sadržano u delu odluke Ustavnog suda donete po žalbi Zorana Saveljića. Kao sudija Ustavnog suda i profesor Ustavnog prava na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu, sa ovakvom odlukom Suda nikako ne mogu da se složim, te sam slobodna da u okviru svog izdvojenog mišljenja (saglasno članu 61. Poslovnika o radu Ustavnog suda), izložim argumente koje nalazim valjanim za donošenje odluke suprotne onoj za koju se Ustavni sud opredelio.

*Najpre o normativnom okviru Visokog sastava sudstva.* Članom 153. Ustava RS od 2006. godine, koji se odnosi na položaj, sastav i izbor Visokog saveta sudstva utvrđeno je da je Visoki savet sudstva nezavisan i samostalan organ koji obezbeđuje i garantuje nezavisnost i samostalnost sudova i sudija. Sastav Visokog saveta sudstva čini 11 članova, od kojih su troje članovi po položaju – predsednik Vrhovnog kasacionog suda, ministar nadležan za pravosuđe i predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine, kao i izborni članovi – šest sudija sa stalnom sudijskom funkcijom, od kojih je jedan sa teritorije autonomnih pokrajina, i dva ugledna i istaknuta pravnik sa najmanje 15 godina iskustva u struci, od kojih je jedan advokat, a drugi profesor pravnog fakulteta. Ustavnim zakonom za sprovođenje Ustava Republike Srbije utvrđeno je da će Narodna skupština, u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu zakona iz člana 5. stav 2. ovog zakona, izabrati izborne članove Visokog saveta sudstva (član 6. stav 3), kao i da će se konstitutivna sednica Visokog saveta sudstva održati u roku od sedam dana od dana izbora izbornih članova (član 6. stav 5. Ustavnog zakona). Zakonom o Visokom savetu sudstva utvrđeno je da se odluke Saveta donose većinom glasova svih članova (član 17. stav 1), da će Narodna skupština najkasnije u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona izabrati izborne članove prvog sastava Saveta (član 50. stav 1), kao i da će se konstitutivna sednica Saveta održati u roku od sedam dana od dana izbora izbornih članova.

*Zatim, o prirodi Visokog saveta sudstva i sastavu koji mu je Ustavom propisan.* Visoki savet sudstva, ustanovljen važećim Mitrovdanskim ustavom donetim 2006. godine, bilo da se razume kao

„telo sudske vlasti“, ili „organ pravosudne uprave“, u svakom slučaju je samostalan i, trebalo bi, od drugih dveju vlasti nezavisan organ, kome je ustavom namenjena nadležnost da, u skladu sa zakonom, bira sudije za trajno obavljanje sudijske funkcije. Kako je namenjena mu nadležnost složen i odgovoran ustavni zadatak, Visokom savetu sudstva je voljom ustavotvorca određen precizno utvrđen složen sastav, koji čine navedeni predstavnici po položaju, i to svi, bez obzira da li potiču iz sudske, izvršne ili zakonodavne sfere vlasti, pojednostavljeno rečeno, „vezani“ i „nadležni“ za pravosuđe, i izborni članovi – sudije, i po jedan predstavnik advokature i profesora pravnih fakulteta. Svojim sastavom ovaj organ treba da odgovori svojoj ustavnoj nadležnosti, i da profilom svojih članova, preciznije, kompetencijama kojima oni raspolažu, uspešno izvrši poslove u vezi sa izborom sudija. Budući da je izbor sudija vezan za brižljivu i doslednu primenu unapred utvrđenih kriterijuma, koja (primena), nužno podrazumeva vrhunsku osposobljenost članova Visokog saveta sudstva da, prilikom predlaganja ili izbora sudija koje ispunjavaju postavljene uslove, te kriterijume sprovedu na način da država dobije kompetentno, stručno, osposobljeno i dostojno pravosuđe, to se od članova Visokog saveta sudstva s pravom očekuje da i sami, svojim „stručnim i ljudskim profilom i formatom“, odgovore tim kriterijumima. Naime, struktura članova Visokog saveta sudstva sačinjena je tako da odgovara strukturi kriterijuma koji se prilikom izbora moraju primeniti, kao i strukturi svojstava koje predloženi kandidati za sudije i izabrane sudije moraju posedovati. Tako, primera radi, ugledni pravnik predstavnik profesora pravnih fakulteta, svoj udeo u radu Visokog saveta sudstva ostvaruje kroz kompetentnu procenu ispunjenja uslova vezanih za period sticanja pravničkih znanja koji se vrednuje ostvarenom prosečnom ocenom na studijama, dužinom studiranja, naučnim i stručnim radovima pisanim za vreme studiranja i nakon sticanja diplome, poslediplomskog usavršavanja, uspeha ostvarenog prilikom polaganja pravosudnog ispita, ukupnom opredeljenošću za naučne discipline koje predstavljaju posebno polje interesovanja pretendenta na

sudijsku funkciju, i drugo. Dakle, upravo je profesija univerzitetskog profesora pravničke struke trebalo da omogući da u ukupnom rezultatu koji se od Visokog saveta sudstva očekuje, ovaj organ izvrši izbor koji će na pravi način sagledati tako važan domen osposobljenosti za vršenje jedne od najuglednijih profesija u društvu – sudijske profesije. Zajedno sa ostalim članovima Saveta, koji će, saglasno znanjima i iskustvu koje poseduju u vršenju sudijske funkcije ili u advokaturi, profesor pravnog fakulteta trebalo je da doprinese izboru lica koja će svestrano obučena i osposobljena odgovoriti zahtevima koje postavlja sudijski poziv.

U žalbi po kojoj je Ustavni sud odlučivao na svojoj sednici od 28. maja 2010. godine – VIIIU-102/2010. podnosilac Zoran Saveljić je, osporavajući, između ostalog, sastav Visokog saveta sudstva koji je odlučivao u postupku izbora, naveo da je Visoki savet sudstva konstituisan 6. aprila 2009. godine u nepotpunom sastavu, bez tri člana – advokata, profesora pravnog fakulteta i jednog sudije; da se organ čije postojanje predviđa Ustav može konstituisati u nepotpunom sastavu samo ako je takva mogućnost predviđena zakonom na nesumnjiv i izričit način; da Ustavni zakon za sprovođenje Ustava i Zakon o visokom savetu sudstva ne sadrže odredbu koja bi omogućavala konstituisanje Visokog saveta sudstva u nepotpunom sastavu. Na ove navode podnosioca žalbe Ustavni sud je odgovorio da odredbama Ustavnog zakona (član 6. stav 5) i Zakona o Visokom savetu sudstva (član 54. stav 1) „nije izričito propisano da će se Visoki savet sudstva konstituisati nakon izbora svih njegovih izbornih članova“ i „polazeći od toga da je prvi sastav Visokog saveta sudstva konstituisan nakon izbora pet od osam izbornih članova Saveta i tri člana po položaju, što je omogućilo Savetu da može da vrši sve poslove iz svoje nadležnosti utvrđene Ustavom i zakonom, Ustavni sud je ocenio da se zbog nepotpunog sastava Saveta ne dovodi u pitanje zakonitost njegovog rada i odlučivanje“. Takođe, kako se dalje u odluci Ustavnog suda po ovoj žalbi ističe, „prilikom odlučivanja o žalbi podnosioca, Sud je imao u vidu da je Visoki savet sudstva (naknadnom dopunom svoga sastava – izborom

jednog nedostajućeg sudije u maju 2009. godine i predstavnika advokature krajem oktobra iste godine, prim. O. V.) u vreme donošenja osporene Odluke imao deset članova (sedam izbornih članova) od 11 članova utvrđenih Ustavom“. I, za kraj, a u cilju da svoju argumentaciju u prilog valjanosti manjkavog sastava Visokog saveća sudstva dopuni, zaokruži i osnaži, Ustavni sud ističe da „smatra da se legitimnost rada jednog državnog organa kao što je Visoki savet sudstva, pored ostalog, ostvaruje njegovim konstituisanjem u punom sastavu. Međutim, različite okolnosti mogu uticati na to da pojedini članovi koji ulaze u sastav državnog organa ne budu izabrani u rokovima predviđenim Ustavnim zakonom i zakonom, što se dogodilo i prilikom izbora izbornih članova prvog sastava Visokog saveća sudstva“.

Iz navedenog proizlazi da se uočavaju tri uporišne tačke na kojima se, po oceni Ustavnog suda, zasniva odluka Ustavnog suda u ovoj spornoj ustavnopravnoj stvari koja se odnosi na nepotpun prvi sastav Visokog saveća sudstva:

Prva takva uporišna tačka odnosi se na činjenicu da ni Ustavnim zakonom, ni Zakonom o Visokom savetu sudstva nije izričito propisano da će se ovaj organ konstituisati nakon izbora svih njegovih izbornih članova. Tačno je da takvih odredbi nema, ali je isto tako tačno da kada takvih normi nema, njihov pisac podrazumeva, bez potrebe da to posebno ističe, da samo potpun, neokrnjen sastav predstavlja uslov valjanog rada takvog kolektivnog organa i osnov za valjanost odluka koje on donosi. Ukoliko ustavopisac ili, pak, zakonopisac nalazi za potrebno, iz određenog razloga, da pitanje nepotpunog sastava kolektivnog organa koji uspostavlja uredi i tako učini pravno valjanim njegovo postupanje u nepotpunom sastavu, on to izričitom normom mora i da učini. Stvari se drukčije niti mogu niti smeju razumeti, niti se tako, kako u obrazloženju svoje odluke Ustavni sud piše, postupa u praksi. Dobar primer koji dokazuje ovakve tvrdnje jeste odredba Ustavnog zakona koja se odnosi na Ustavni sud. Naime, u članu 9. kojim je uređeno pitanje „Primene odredaba Ustava na Ustavni sud“ utvrđeno je da će se izbor,

odnosno imenovanje sudija Ustavnog suda izvršiti najkasnije do kraja prvog redovnog zasedanja Narodne skupštine (stav 1), a ako do isteka roka za izbor, odnosno imenovanje sudija Ustavnog suda ne budu konstituisani Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca, odnosno ne bude izvršen prvi izbor sudija Vrhovnog kasacionog suda, izvršiće se izbor, odnosno imenovanje sudija Ustavnog suda sa liste kandidata predsednika Republike i liste kandidata Narodne skupštine, a imenovanje sa zajedničke liste Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca izvršiće se u roku od 30 dana od dana prvog izbora sudija Vrhovnog kasacionog suda (stav 2). U stavu 3. ovoga člana izričito se utvrđuje da se „izborom, odnosno imenovanjem dve trećine od ukupnog broja sudija Ustavnog suda smatra (se) da je Ustavni sud konstituisan, u kom trenutku prestaje mandat predsedniku i sudijama Ustavnog suda izabranim u skladu sa ranije važećim Ustavom“. Ne osvrćući se ovom prilikom na kritike koje su se mogle čuti u naučnim krugovima i na račun ovakvog rešenja, a iz razloga što se njegovo osporavanje zasnivalo na neispunjavanju ustavnog uslova u pogledu strukture sudijskog sastava Ustavnog suda koji treba da predstavlja zastupljenost sve tri grane vlasti – zakonodavne, izvršne i sudske, smatramo da se već prostim poređenjem ova dva različita načina postupanja ustavotvorca nameće zaključak jasan i sasvim neupitan. Nedostajanje izričitog dopuštenja za odstupanje u pogledu ustavom utvrđenog sastava kolektivnog organa, posebno organa složenog, segmentiranog sastava, znači samo jedno – da takav sastav nije pravno dopušten, odnosno da nije saglasan pravu, ili da je neustavan i nezakonit. Da potkrepimo ovaj svoj sud još ponekim primerom, kako bismo stvari učinili još očiglednijim. Da li se mogla zamisliti kao pravno dopuštena situacija u kojoj bi kolektivni organ složene, ustavom propisane strukture (znači sastava koji bi bio propisan ustavom ne samo u smislu broja članova koji taj organ čine, već i u pogledu njihove pripadnosti određenoj lokalnoj sredini koju predstavljaju, ili određenog svojstva kojim, zajedno sa drugim članovima, grade integrisano svojstvo kolektivnog organa koji ustav uspostavlja iz jasno određenog

razloga i sa jasno određenim ciljem), poput nekadašnjeg Predsedništva SFRJ, kolektivnog šefa nekadašnje federalno uređene države, ili jednog od dva doma federalnog parlamenta, Veća republika i pokrajina, bio nepotpunog sastava, lišen predstavnika jedne od republika ili autonomnih pokrajina, i kao takav delovao i donosio ključne odluke iz svoje ustavom utvrđene nadležnosti? Zar ne bi ne samo republika bez čijeg je predstavnika, ili pokrajina bez čije je delegacije u svom sastavu delovao ovaj organ, već i čitava pravnička i opšta javnost, takvo delovanje smatrala nedopustivim i pravno nedozvoljenim, a odluke donete na taj način, sa stanovišta prava, spornim, odnosno ništavim? S druge strane, i kada je u pitanju kolektivni organ koji nema ustavom naloženu strukturu svoga članstva, već ustavopisac samo utvrđuje broj članova koji ga čine, uređuje se, iz razloga otklanjanja bilo kakvih nedoumica u pogledu valjanosti rada ovakvog organa i odluka koje donosi, donja granica broja članova ispod koje se postupanje neće smatrati saglasno pravu. Tako je Ustavom RS od 2006. utvrđeno da je Narodna skupština konstituisana potvrđivanjem mandata dve trećine narodnih poslanika (član 101. stav 4). Ovdje se valja osvrnuti i na pokušaj Ustavnog suda da se u obrazloženju Odluke koju osporavamo u delu koji se tiče sastava Visokog saveznog sudstva, osloni na pravni stav koji je Ustavni sud izrazio u Odluci IU-61/2001 od 12. februara 2004. godine u pogledu uslova za konstituisanje Narodne skupštine kao organa vlasti. Po našem sudu, i ovaj pokušaj, već samim izborom istovrsnog ustavnosudskog postupanja, nije imao nikakvog izgleda na željeni, nameravani i, u obrazloženju, iskazani uspeh. Pomenuta Odluka doneta je u vreme važenja Ustava Republike Srbije donetog 1990. godine, koji nije uređivao posebno pitanje konstituisanja Narodne skupštine, osim što je u članu 75. stav 3. bilo predviđeno da danom verifikacije mandata novih narodnih poslanika prestaje funkcija narodnih poslanika čiji mandat ističe. Stoga se moglo, ne sporimo, u obrazloženju ove odluke zaključivati da je „Narodna skupština konstituisana kao organ vlasti potvrđivanjem onog broja mandata narodnih poslanika koji joj omogućava da može da vrši sve poslove utvrđene Ustavom“. Tadašnji Ustavni sud

nije imao drugih elemenata na osnovu kojih bi doneo i drugačiju odluku, osim onih koji su se oslanjali na propisane poslaničke većine potrebne radi donošenja valjanih odluka. Uz sve rečeno treba dodati da narodni poslanici, njih 250, imaju svoje jedinstveno „izvorište“ koje predstavlja izborna osnova, odnosno građani države Srbije koji imaju biračko pravo. Izabrani, oni svi zajedno predstavljaju izbornu osnovu, njih međusobno ne dele Ustavom propisana prepoznatljiva i s razlogom zahtevana svojstva. Sasvim različito, i u tom smislu sa gore navedenim primerom kojim se Ustavni sud pokušao da posluži, po sebi neuporedivo, Visoki savet sudstva, odnosno članovi koji čine sastav ovog organa, nalogom ustavotvorca, obavezujućim i bez izričitom normom predviđenih izuzetaka, dolaze iz različitih profesionalnih sredina i predstavljaju te sredine, odnosno u ime njih obavljaju poslove izbora sudija, omogućavajući tim sredinama – sudskoj, advokatskoj i naučnoj, profesorskoj, da ostvare potrebni uticaj na složene poslove izbora sudija. Da li je potrebno ovom prilikom osvrtnati se i na prirodu sudske vlasti, koja je, za razliku od zakonodavne i izvršne, koje se opravdano smatraju u velikoj meri političkim vlastima, izrazito i nužno pravna vlast, i da, s tim u vezi, odstupanja u pogledu sastava i strukture organa kojima se njeno vršenje poverava niti sme niti može biti, ili, izrazom Laze Markovića, da sastav i struktura organa kojima je povereno vršenje sudske vlasti moraju biti apsolutno „predvidivi“ (što znači da „nepredviđena“ odstupanja nisu dozvoljena)?

Druga uporišna tačka na kojoj bi trebalo da se zasniva ova Odluka Ustavnog suda jeste činjenica da je Visoki savet sudstva konstituisan nakon izbora pet od osam izbornih članova Saveta i tri člana po položaju, „što je omogućilo Savetu da može da vrši sve poslove iz svoje nadležnosti utvrđene Ustavom i zakonom“. Ovaj se zaključak zasniva na većini koja je potrebna za donošenje odluka, ali se pritom čini grubi previd i tako zanemaruje činjenica da iako „Savet može da održi sednicu ukoliko je prisutno najmanje šest članova Saveta“ (član 14. stav 3. Zakona o VSS), „odluke Saveta donose se većinom glasova svih članova“ (član 17. stav 1. Zakona o VSS). Šta se iz ovih zakonskih odredbi može zaključiti? Po našem sudu samo



i jedino da se sednice mogu držati ukoliko je prisutna natpolovična većina članova Saveta, ali da se odluke ne mogu donositi ako u njihovom donošenju ne učestvuju svi ustavom propisani članovi Visokog saveta sudstva. Ako se po slovu Zakona odluke ne mogu donositi u sastavu manjem od ustavom propisanog, onda odluke donete u takvom sastavu nisu donete na zakonit način, one su pravno nevažeće i ne mogu proizvesti nikakve posledice. Navod sadržan u Odluci Ustavnog suda donetoj po žalbi neizabranog sudije Zorana Saveljića, kojim se ukazuje da je u vreme donošenja osporene odluke Visoki savet sudstva imao deset članova od kojih sedam izbornih, čime se verovatno želi istaći da je u odnosu na pun sastav od 11 članova nedostatak samo jednog člana moguće smatrati zanemarljivim, jer je manji od izostanka dva, tri, ili pet članova, nema nikakvog pravnog značaja. Suština je, ponovićemo opet, da nije „ispoštovan“, odnosno uvažen, po nama sasvim bespogovorano, nalog ustavotvorca, a da se sa naložima takve vrste ne može postupati na način koji liči na obično „cenkanje“. Inače, ako bi se prihvatilo suprotno gledište koje, na naše istinsko čuđenje, u ovoj stvari prihvata, čak, pravdajući ga i zagovara Ustavni sud, otvara se nepregledno polje mogućih slobodnih, sasvim proizvoljnih ocena i procena tzv. donjeg praga tolerancije manjkavog sastava kolektivnih organa ustanovljenih važećim ustavima.

Na kraju, treća uporišna tačka na kojoj bi trebalo da se zasniva Odluka Ustavnog suda kojom se usvaja žalba Zorana Saveljića, u odnosu na pitanje nepotpunog sastava Visokog saveta sudstva i pravnih posledica koje iz toga proizlaze, a kojoj se ovim izdvojenim mišljenjem protivimo, sadržana je u navodu da se „legitimnost rada jednog državnog organa kao što je Visoki savet sudstva, pored ostalog, ostvaruje njegovim konstituisanjem u punom sastavu“, ali da „različite okolnosti mogu uticati na to da pojedini članovi koji ulaze u sastav državnog organa ne budu izabrani u rokovima predviđenim Ustavnim zakonom i zakonom, što se dogodilo i prilikom izbora izbornih članova prvog sastava Visokog saveta sudstva“. O ovom delu obrazloženja Odluke Ustavnog suda čini se da neko „pravničko“ i „pravno“

izjašnjavanje nije ni potrebno. Ovo iz razloga što nam se ovaj i ovakav navod Suda čini sasvim izvan pravnog prostora, a našao se u obrazloženju Odluke, po nama, usled nedostatka pravih pravnih argumenata, da popuni slabšaše tačke oslonca i nekako pokuša da izađe na kraj sa čvrstim, ozbiljnim i, po našem sudu, za svakog pravnika očevidnim suprotnim argumentima, te je stoga teško suprotstaviti mu se pravnom argumentacijom. Prvo pominjanje legitimiteta. Čini se neopravdanim isticati legitimitet kao svojstvo koje u pravno uređenoj državi u redovnim prilikama može biti zamena za nedostajući legalitet. Visoki savet sudstva je uspostavljen Ustavom, donetim na način kako je u prethodnom, Ustavu Republike Srbije od 1990, bilo utvrđeno, bliže uređen odgovarajućim zakonom, a norme tih pravnih akata svojom sadržinom i poštovanjem te sadržine prilikom njihove primene obezbediće potrebni legitimitet organa koji je legalno uspostavljen i koji na isti takav način radi i donosi odluke. Legitimitet može biti dovoljan u slučaju nedostatka legaliteta, ali samo u situacijama kada stvarno vanredne društvene prilike to ishoduju, a sa njihovom normalizacijom, odnosno dovođenjem stvari u redovne tokove, legitimni nosioci vlasti i njihovo legitimno postojanje i delovanje biće uvedeni u ravan legalnog. Zatim, pominjanje različitih okolnosti čijim nastupanjem može biti uzrokovana nemogućnost izbora kompletnog sastava kolektivnih organa. Izbor članova Visokog saveta sudstva mogao je i morao biti obavljen „bez ostatka“. Odgovorni za sprovođenje te izborne procedure morali su se rukovoditi svojim ustavnim obavezama u tom pogledu i morali su svojim celokupnim angažovanjem u ovoj stvari ispoljiti potreban stepen odgovornosti da svojim postupanjem, ili, pak, izostankom svog postupanja u datoj stvari ne budu razlog kršenju Ustava i zakona. Svesni da izrečene konstatacije izmiču pravnom sagledavanju spornog ustavnopravnog pitanja, opravdanje za njihovo iznošenje čini se da se ipak može naći u samoj prirodi ovog dela obrazloženja Odluke Ustavnog suda.

Uostalom, o pitanjima koja smo otvorili u svom izdvojenom mišljenju kojim osporavamo valjanost rada i odluka Visokog saveta sudstva u nepotpunom, krnjem, sastavu, raspravljao je i sam Visoki savet

sudstva. Naime, na sednici prvog sastava Visokog saveta sudstva, održanoj 6. aprila 2009. godine u biblioteci Vrhovnog suda Srbije (videti zapisnik sa ove sednice objavljen na sajtu nedeljnika VREME, [www.vreme.com](http://www.vreme.com)), upravo je pitanje nepotpunog sastava ovog organa budilo pažnju i izazivalo sadržajnu razmenu mišljenja članova koji su se okupili. Prva napomena predsedavajuće odnosila se upravo na nepotpun sastav, obzirom da Narodna skupština nije izabrala jednog člana iz reda sudija opštinskih sudova, kao i izborne članove iz reda advokata i profesora pravnih fakulteta, te se, po nama, sasvim opravdano, logično i apsolutno nezaobilazno, postavilo pitanje da li postoje uslovi da se Visoki savet sudstva konstituiše, imajući u vidu član 54. i član 5. Zakona o Visokom savetu sudstva. Pritom predsedavajuća smatra da član 54. navedenog Zakona vrlo jasno propisuje da se konstitutivna sednica može održati ukoliko su izabrani svi izborni članovi, odnosno svih osam članova, uz objašnjenje da to propisuje i član 5. istog Zakona, kao i da smatra da Zakon ne pravi razliku među izbornim članovima, da li su iz reda sudija, advokature ili profesure. U svom daljem toku, rasprava se razvija na dva koloseka, jedan koji ide putem zakonitosti, legalnosti, i drugi koji se odvija putem legitimnosti, odnosno saglasnosti određenog postupanja sa nekim drugim, ali u svakom slučaju vanpravnim, vrednostima (na primer, stepenom iskazane podrške koji je sadržan u tom momentu okupljenim članovima ovog organa, ili prihvatljivosti postupanja Saveta u ovakvom, krnjem sastavu, odnosno procene celishodnosti opredeljivanja za takvo postupanje). I sasvim za očekivati, putem zalaganja i brige za legalnost kreću se članovi pravnici po obrazovanju i profesiji, dok se za put legitimnosti opredeljuju članovi po položaju, koji verovatno jesu i pravničke struke, ali ne i prvenstvenog pravničkog zadatka, odnosno profesije kojom se trenutno bave i na osnovu koje su se našli, kao članovi po položaju, u sastavu Visokog saveta sudstva. Te dve, uslovno rečeno, struje slivaju se, nakon obavljene rasprave, u skoro jednodušno iskazivanje zalaganja, koje se pretače i u neku vrstu odluke, ili zaključka, da Visoki savet sudstva u ovom sastavu „ne treba da donosi bitnije odluke“, već da se može baviti jedino „tehničkim pripremama za

stvaranje uslova za rad Saveta u punom sastavu“. Hrabri i u stručnom smislu radije ovakva rasprava, ali se ne nazire odgovor šta se u međuvremenu promenilo što je zasenilo snagu pravničke argumentacije i promenilo tok iskazanih viđenja samih članova Saveta, što je sve ishodovalo različito postupanje i donošenje ne „bitnih“, nego „najbitnijih“, krunskih odluka o izboru, odnosno neizboru hiljada prijavljenih sudija. U svakom slučaju, pravo i pravnička argumentacija su daljim tokom događanja pobeđeni i nadvladani. Legitimitetom?

Ne baveći se ovim povodom, ovom prilikom, i na ovom mestu, drugim spornim ustavnopravnim pitanjima koja je na dnevni red postavio sam ostvareni način rada Visokog saveta sudstva, izostanak javnosti, raspravnosti, izostanak valjanih obrazloženih odluka neizabranim sudijama i svih drugih krupnih i sitnijih (ako je u pravu bilo šta urađeno u neskladu s pravom „sitno“) pitanja, kojima naučna i stručna javnost u zemlji, ali, ozbiljno i istrajno i u međunarodnim institucijama, već mesecima raspravlja, namera nam je bila da doprinesemo pravnom i pravilnom, ali nužno, u državi koja se gradi na vladavini prava, i pravednom sagledavanju značaja samog nepotpunog sastava Visokog saveta sudstva, jer od tog pitanja, koje se ovde postavlja, kako se to neretko kaže, kao „pitanje svih pitanja“, posledično, put svoje sudbine krenuće i ta druga pravna pitanja vezana za rad i odluke Visokog saveta sudstva. Kako je Odlukom Ustavnog suda u ovoj pravnoj stvari odlučeno da Visoki savet sudstva u svom nepotpunom sastavu jeste zakonito uspostavljen organ, čemu se mi izričito i svom raspoloživom argumentacijom protivimo, ostaje da sva ta druga pitanja budu predmet daljeg ustavnosudskog razmatranja i odlučivanja.

Na kraju, a da se ovog puta ne ponavljamo, jer mnogo je sličnog, ako ne i istovetnog, već samim tim što se radi o spornim pravnim pitanjima izazvanim činjenjima i nečinjenjima u integralnom reformskom zahvatu u srpskom pravosuđu, upućujemo čitaoce ovog teksta na ranije objavljeno izdvojeno mišljenje pisca ovog teksta u predmetu IU-43/2009. („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 65 od 14. avgusta 2009), i na argumentaciju izrečenu tom prilikom. Pa ipak, ne možemo da ne ponovimo pitanje koje smo sebi, svim delatnicima

okupljenim u reformskom poduhvatu, sudijama Ustavnog suda čiji sam član i celoj javnosti, stručnoj i onoj zainteresovanoj za ova pitanja iz bilo kog razloga: Kako je moguće, na koji način može da se razume i čime se može pravdati činjenica da svi pravnički autoriteti koji se u javnosti o ovoj stvari oglašavaju, bilo ustavni pravnici, bilo pravnici drugih pravničkih disciplina, bilo „naši“, domaći, bilo inostrani, uz izuzetno veliki interes respektabilnih međunarodnih institucija, misle i govore o ovoj stvari kritički izjašnjavajući se na način koji ne pruža nijedan pravni argument u prilog poznatih činjenica vezanih za, u gore datom tekstu, otvorena pitanja? Ili, drukčijim putem, zašto oni koji razumeju i znaju te argumente koji bi pomogli otklanjanju ovih brojnih navoda osporavanja sastava, rada i odluka Visokog saveta sudstva čute i lišavaju sve nas, lakog i jednostavnog puta raspleta. A rasplet mora dovesti u sklad verovatno, jer slutnje bez jasnih dokaza ne proizvode sudove bez priziva, postojeće četiri kategorije sudija u Republici Srbiji koje je proizvela reforma pravosuđa: opravdano i zaslužno, na korist i građanima i državi izabrane sudije, možda, jer nemamo potrebnih saznanja, neopravdano i nezaslužno izabrane sudije, možda, takođe, neopravdano i nezaslužno neizabrane sudije koje se svojim žalbama u želji da dokažu svoju u ovim izborima neuvaženu stručnost, sposobnost i dostojnost obraćaju Ustavnom sudu, i, svakako, ali to treba u skladu sa načelima pravne države i dokazati, opravdano i zaslužno neizabrane sudije. U protivnom, ako do takvog raspleta ne dođe, nikada neće doći ni do uspeha preduzete reforme.

O vrednostima poznatim evropskom konstitucionalizmu, o našoj rešenosti da celokupnim svojim postupanjem preporučimo svoju zemlju Evropskoj uniji, o zahtevima koji stoje na putu evropskih integracija kojim pokušavamo da idemo kako bismo na željeni cilj i stigli, ovom prilikom neću potrošiti nijednu reč.

Sudija Ustavnog suda,  
profesor Pravnog fakulteta  
Univerziteta u Beogradu,  
dr Olivera Vučić

<b>Predmet:</b>	VIIIU-189/2010
<b>Datum donošenja odluke:</b>	21.12.2010.
<b>Ishod:</b>	Odluka o usvajanju žalbe sudije, JT i zamenika JT
<b>Podatak o objavljivanju:</b>	„Službeni glasnik RS“, broj 27/2011
<b>Vrsta postupka:</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Odlučivanje o žalbama sudija i javnih tužilaca na odluke Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca<ul style="list-style-type: none"><li>◦ odluke VSS o prestanku sudijske funkcije</li></ul></li></ul>
<b>Napomena:</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>– Sud je utvrdio da je podnosiocu žalbe povređeno pravo na pravičan postupak (raspravnost, kontradiktornost, javnost i dr.) kao i da VSS u postupku odlučivanja o prijavi na oglas za izbor za sudiju nije pravilno primenio materijalno pravo.</li><li>– Ustavni sud je naložio Visokom savetu sudstva da ponovi postupak odnosno ponovo odluči o prijavi podnosioca žalbe na oglas za izbor za sudiju na stalnu sudijsku funkciju, i da je postupak sproveden u skladu sa Ustavom i zakonom.</li></ul>

Ustavni sud u sastavu: predsednik dr Bosa Nenadić i sudije dr Olivera Vučić, dr Marija Draškić, Bratislav Đokić, Vesna Ilić Prelić, dr Goran Ilić, dr Agneš Kartag Odri, Katarina Manojlović Andrić, mr Milan Marković, dr Dragiša Slijepčević, Milan Stanić, dr Dragan Stojanović, Sabahudin Tahirović i Predrag Četković, u postupku po žalbi Milene Tasić iz Jagodine, na osnovu člana 167. stav 4. u vezi sa članom 148. stav 2. Ustava Republike Srbije, na sednici održanoj 21. decembra 2010. godine, doneo je

## O D L U K U

1. Usvajaju se žalbe Milene Tasić i poništavaju Odluka Visokog saveta sudstva broj 119-05-00129/2010-01 od 14. juna 2010. godine i Odluka Visokog saveta sudstva broj 06-00-37/2009-01 od 25. decembra 2009. godine u delu stava I tačka 759.

2. Nalaže se Visokom savetu sudstva da ponovo odluči o prijavi podnositeljke žalbe podnetoj na oglas za izbor za sudiju na stalnoj sudijskoj funkciji u Osnovnom sudu u Paraćinu i Višem sudu u Jagodini.

3. Odbacuje se zahtev podnositeljke žalbe za odlaganje izvršenja odluka iz tačke 1.

## O b r a z l o ž e n j e

1. Milena Tasić iz Jagodine je 23. februara 2010. godine podnela Ustavnom sudu žalbu protiv Odluke Visokog saveta sudstva broj 06-00-37/2009-01 od 25. decembra 2009. godine, kojom je utvrđen prestanak sudijske dužnosti sa 31. decembrom 2009. godine sudijama koje nisu izabrane u skladu sa Zakonom o sudijama („Službeni glasnik RS“, broj 116/08). Podnositeljka je žalbu izjavila zbog bitnih povreda odredaba postupka, pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja, pogrešne primene materijalnog prava i povrede ustavnih prava i prava garantovanih Evropskom konvencijom.

Imajući u vidu da je Visoki savet sudstva 14. juna 2010. godine doneo Odluku broj 119-05-00129/2010-01, kojom je u odnosu na podnositeljku žalbe zamenjena jedinstvena Odluka broj 06-00-37/2009-01 od 25. decembra 2009. godine u stavu I tačka 759. izreke, podnositeljka je žalbom od 29. jula 2010. godine osporila i ovu pojedinačnu odluku.

2. Iz podnetih žalbi i osporenih odluka Visokog saveta sudstva Ustavni sud je utvrdio sledeće:

Visoki savet sudstva (u daljem tekstu: VSS) objavio je oglas za izbor sudija u sudovima opšte i posebne nadležnosti u Republici Srbiji u „Službenom glasniku RS“, broj 52/09 od 15. jula 2009. godine.

Podnositeljka žalbe je blagovremeno podnela prijavu na oglas za izbor za sudiju Osnovnog suda u Paraćinu i Višeg suda u Jagodini. U vreme podnošenja prijave podnositeljka je bila sudija na stalnoj sudijskoj dužnosti u Opštinskom sudu u Paraćinu. Podnositeljka je za sudiju prvi put birana po ranijim propisima 28. decembra 1988. godine i od tada je neprestano vršila sudijsku dužnost.

VSS je 17. decembra 2009. godine doneo Odluku o izboru sudija na stalnu sudijsku funkciju u sudovima opšte i posebne nadležnosti, koja je objavljena u „Službenom glasniku RS“, broj 106/09. Podnositeljka se nije nalazila na spisku izabраниh sudija u ovoj odluci.

Nakon toga, VSS je 25. decembra 2009. godine doneo Odluku broj 06-00-37/2009-01 kojom je u stavu I izreke utvrđeno da sudijama koje nisu izabrane u skladu sa Zakonom o sudijama („Službeni glasnik RS“, broj 116/08) prestaje sudijska dužnost sa 31. decembrom 2009. godine, pri čemu su u tač. 1. do 837. navedena imena i prezimena sudija i naziv suda u kome su obavljali sudijsku dužnost (podnositeljkinino ime i prezime je navedeno u tački 759). U stavu II izreke ove odluke određeno je da navedene sudije imaju pravo na naknadu plate, koju će utvrditi vršilac funkcije predsednika onog suda u kojem to pravo treba da ostvare. U obrazloženju Odluke je konstatovano da sudije iz stava I izreke nisu ispunile uslove za izbor u sud za koji su podneli prijavu predviđene u članu 45. Zakona o sudijama i čl. 1, 13. i 14. Odluke o utvrđivanju kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti za izbor sudija i predsednika sudova, te je stoga doneta Odluka o prestanku njihove sudijske dužnosti sa 31. decembrom 2009. godine. U Odluci nije navedena pouka o pravnom leku, ali je većina neizabраниh sudija, među kojima je i podnositeljka, Ustavnom sudu izjavila žalbu protiv ove odluke.

3. Ustavni sud je, na sednici održanoj 28. maja 2010. godine, doneo Odluku broj VIIIU-102/2010 kojom je usvojio žalbu



neizabranog sudije Zorana Saveljića iz Niša, poništio Odluku VSS broj 06-00-37/2009/01 od 25. decembra 2009. godine u delu koji se odnosi na prestanak sudijske funkcije podnosioca i naložio VSS da ponovo odluči o prijavi podnosioca žalbe na oglas za izbor za sudiju na stalnoj sudijskoj funkciji u Apelacionom sudu u Nišu i Višem sudu u Nišu (u daljem tekstu: Odluka „Saveljić“).

U Odluci „Saveljić“ Ustavni sud je ponovio svoje pravne stavove utvrđene 25. marta 2010. godine da sudije kojima je zbog neizbora na stalnu sudijsku funkciju prestala dotadašnja sudijska dužnost imaju pravo na žalbu Ustavnom sudu garantovano odredbom člana 148. stav 2. Ustava i da odluka kojom se utvrđuje da im je sudijska dužnost prestala mora da bude obrazložena navođenjem konkretnih razloga zbog kojih određeno lice nije izabrano, a koji se temelje na uslovima za izbor sudija propisanim odredbama člana 45. Zakona o sudijama i bliže uređenim Odlukom o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti za izbor sudija i predsednika sudova. Sud je konstatovao da je sprovedeni postupak opšteg izbora sudija u Republici Srbiji po oglasu od 15. jula 2009. godine imao određene specifičnosti u odnosu na uobičajen postupak izbora na stalnu sudijsku funkciju, koje su se ogledale u tome da su postupkom opšteg izbora bile obuhvaćene sve sudije koje su u vreme objavljivanja oglasa obavljale sudijsku dužnost u skladu sa ranije važećim propisima, da je za njih važila pretpostavka da ispunjavaju kriterijume i merila za izbor, ali da je ova pretpostavka bila oboriva, ukoliko su postojali razlozi za sumnju da kandidat ispunjava uslove za izbor zato što nije pokazao da je stručan, osposobljen i dostojan za vršenje sudijske funkcije, pri čemu je VSS neispunjenost propisane pretpostavke trebalo da utvrdi tokom sprovođenja postupka izbora u kome je moralo biti obezbeđeno Ustavom zajemčeno pravo na pravično suđenje. Stoga je Ustavni sud naložio VSS sledeće: da ponovo odluči o prijavi podnosioca žalbe na izbor za sudiju na stalnu sudijsku funkciju; da prilikom sprovođenja ponovnog postupka ima u vidu sve navode žalbe kako bi otklonio povrede postupka izbora; da ponovni postupak sprovede saglasno

Ustavu i zakonu; da ukoliko utvrdi da podnosilac ne ispunjava propisane uslove za izbor, donese odluku o prestanku njegove sudijske dužnosti u kojoj će navesti koje od propisanih uslova podnosilac ne ispunjava i izneti konkretne razloge i dokaze na kojima zasni-va takvu odluku.

4. Nakon donošenja Odluke „Saveljić“, VSS je 14. juna 2010. godine doneo 564 pojedinačne odluke o prestanku sudijske dužnosti koje se odnose na određene neizabrane sudije, među kojima je i podnositeljka žalbe, a koje je dostavio Ustavnom sudu povodom postupaka po žalbama neizabranih sudija.

Odlukom VSS broj 119-05-00129/2010-01 od 14. juna 2010. godine utvrđeno je da je Mileni Tasić, koja nije izabrana za sudiju u skladu sa Zakonom o sudijama, prestala sudijska dužnost sa 31. decembrom 2009. godine (stav prvi izreke) i konstatovano da se ovom pojedinačnom odlukom zamenjuje jedinstvena Odluka Visokog saveta sudstva broj 06-00-37/2009-01 od 25. decembra 2009. godine u stavu I tačka 759. izreke (stav drugi izreke). Obrazloženje ove odluke sadrži: podatke o objavljivanju oglasa za opšti izbor sudija; sadržinu Odluke VSS od 25. decembra 2009. godine; pravne stavove Ustavnog suda utvrđene 25. marta 2010. godine; bitne stavove Ustavnog suda izložene u Odluci „Saveljić“; citirane odredbe člana 45. Zakona o sudijama, kao i čl. 13. i 14. Odluke o utvrđivanju kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti za izbor sudija i predsednika sudova; razloge zbog kojih Milena Tasić ne ispunjava uslove za izbor za sudiju. Navedeno je da postoje razlozi za sumnju u pogledu njene stručnosti i osposobljenosti, jer je u trogodišnjem periodu (od 2006. do 2008. godine) bilo više pritužbi stranaka zbog odugovlačenja izvršnog postupka dok je radila u Opštinskom sudu u Paraćinu, i to u predmetima I.941/06, I.1955/07, I.855/05, I.773/06 i I.95/04. Pojedinačna odluka Visokog saveta sudstva, kao ni prethodna Odluka koja se njome zamenjuje, ne sadrže pouku o pravu na žalbu.

5. Milena Tasić je žalbom osporila navedenu pojedinačnu odluku VSS zbog pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja. U žalbi navodi da je u toku 2006. i 2007. godine bila parnični sudija, a da je od 1. januara 2008. godine postupala i u vanparničnim i izvršnim predmetima. Ističe da je u izvršnoj materiji dobila dosta starih predmeta, među kojima su i predmeti označeni u osporenoj Odluci, pa bi pritužbe stranaka trebalo da se odnose na rad prethodnih sudija. Izjasnila se o radnjama koje je preduzela u svakom od navedenih predmeta i o tome dostavila pisane dokaze, tvrdeći da nisu postojali propusti u njenom postupanju koji bi doprineli odugovlačenju izvršnog postupka.

Podnositeljka je navela da ostaje pri žalbi podnetoj protiv Odluke VSS od 25. decembra 2009. godine, koju je izjavila zbog povrede načela javnosti, raspravnosti i nepristrasnosti u postupku izbora sudija, zbog povrede prava na obrazloženu odluku i pravni lek, kao i zbog nepostojanja objektivnih kriterijuma za izbor, odsustva rangiranja kandidata i propusta da se pribavi mišljenje kolegijuma sudova za kandidate koji su u vreme izbora vršili sudijsku dužnost.

Podnositeljka je zahtevala da Ustavni sud poništi odluke VSS protiv kojih je izjavila žalbe, naloži VSS da otkloni štetne posledice svojih odluka i odloži izvršenje osporenih odluka.

6. U postupku po žalbama podnositeljke protiv odluke o prestanku njene sudijske dužnosti, Ustavni sud je, na osnovu odredbe člana 100. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu („Službeni glasnik RS“, broj 109/07), zakazao raspravu, koja je održana 1. decembra 2010. godine, u prisustvu podnositeljke žalbe i ovlašćenog predstavnika donosioca osporenih odluka.

Sudija izvestilac je na raspravi izneo sadržinu osporene pojedinačne odluke VSS i razloge navedene u žalbi podnositeljke, ukazujući učesnicima u postupku da na raspravi, pre svega, treba razjasniti pitanje da li je podnositeljka žalbe, kao postupajući sudija u predmetima izvršenja Opštinskog suda u Paraćinu navedenim u

osporenoj Odluci, doprinela odugovlačenju postupka koje može dovesti u opravdanu sumnju njenu stručnost i osposobljenost, posebno imajući u vidu navode žalbe i dokaze koji su uz nju dostavljeni.

Ovlašćeno lice VSS je na raspravi ostalo pri navodima iz osporene pojedinačne Odluke VSS, prema kojima je podnositeljka žalbe kao sudija doprinela odugovlačenju sudskog postupka u predmetima navedenim u toj odluci. Istakla je da su u pitanju predmeti izvršenja u kojima je postupak po zakonu hitan, a da su pritužbe podnete u toku 2008. godine kada je podnositeljka bila izvršni sudija. Nije mogla da se izjasni o tome da li je VSS vršio uvid u označene predmete, ili je stanje u predmetima utvrđeno na osnovu drugih dokaza koje je dostavio sud u kome je podnositeljka žalbe radila izvršnu materiju, i to ne samo u toku 2008. godine već i u toku 2007. godine, dok se o ostalim navodima žalbe koji se odnose na radnje koje je podnositeljka preduzela u označenim predmetima i o dokazima koji su na te okolnosti dostavljeni VSS uz žalbu nije izjašnjavala.

Podnositeljka žalbe je na raspravi izjavila da je 2007. godine dobila u rad samo 37 izvršnih predmeta, i to u toku leta kada je postupajući izvršni sudija u tim predmetima otišao na godišnji odmor, pa je manji broj hitnih predmeta izvršenja raspodeljen svim sudijama tadašnjeg Opštinskog suda u Paraćinu. Navela je da su svi ti predmeti rešeni u toku 2007. godine, što se može videti iz izveštaja o radu koji je dostavila uz žalbu. Ponovo je istakla da je spornim izvršnim predmetima zadužena tek 2008. godine, da je nakon prijema osporene pojedinačne Odluke VSS u njih izvršila uvid, te da i dalje smatra da nisu postojali njeni propusti u radu na ovim predmetima i da podnete pritužbe ne mogu biti razlog da se formira sumnja u njenu stručnost i osposobljenost, posebno imajući u vidu rezultate rada koje je ostvarila u posmatranom periodu, a koji u osporenoj Odluci nisu ni pomenuti, niti cenjeni.

7. Ustavni sud nalazi da su za odlučivanje o žalbama podnositeljke merodavne sledeće odredbe Ustava Republike Srbije, zakona i opštih akata koje je doneo VSS:

Ustav utvrđuje: da se odredbe o ljudskim i manjinskim pravima tumače u korist unapređenja vrednosti demokratskog društva, saglasno važećim međunarodnim standardima ljudskih i manjinskih prava, kao i praksi međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje (član 18. stav 3); da ljudska i manjinska prava zajemčena Ustavom mogu zakonom biti ograničena ako ograničenje dopušta Ustav, u svrhe radi kojih ga Ustav dopušta, u obimu neophodnom da se ustavna svrha ograničenja zadovolji u demokratskom društvu i bez zadiranja u suštinu zajemčenog prava, kao i da su pri ograničavanju ljudskih i manjinskih prava, svi državni organi, a naročito sudovi, dužni da vode računa o suštini prava koje se ograničava, važnosti svrhe ograničenja, prirodi i obimu ograničenja, odnosu ograničenja sa svrhom ograničenja i o tome da li postoji način da se svrha ograničenja postigne manjim ograničenjem prava (član 20. st. 1. i 3); da svako ima pravo na nezavisan, nepristrastan i zakonom već ustanovljen sud, pravično i u razumnom roku, javno raspravi i odluči o njegovim pravima i obavezama, osnovanosti sumnje koja je bila razlog za pokretanje postupka, kao i o optužbama protiv njega, te da se javnost može isključiti tokom čitavog postupka koji se vodi pred sudom ili u delu postupka, samo radi zaštite interesa nacionalne bezbednosti, javnog reda i morala u demokratskom društvu, kao i radi zaštite interesa maloletnika ili privatnosti učenika u postupku, u skladu sa zakonom (član 32. st. 1. i 3); da svako ima pravo na žalbu ili drugo pravno sredstvo protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu (član 36. stav 2); da Odluku o prestanku sudijske funkcije donosi Visoki savet sudstva, da protiv ove odluke sudija ima pravo žalbe Ustavnom sudu i da izjavljena žalba isključuje pravo na podnošenje ustavne žalbe (član 148. stav 2); da su odluke Ustavnog suda konačne, izvršne i opšteobavezujuće (član 166. stav 2).

Odredbama Zakona o sudijama („Službeni glasnik RS“, br. 116/08, 58/09 i 104/09) propisano je: da za sudiju može biti izabran državljanin Republike Srbije koji ispunjava opšte uslove za rad u državnim organima, koji je završio pravni fakultet, položio

pravosudni ispit i koji je stručan, osposobljen i dostojan sudijske funkcije (član 43); da stručnost podrazumeva posedovanje teorij-skog i praktičnog znanja potrebnog za obavljanje sudijske dužnosti, da osposobljenost podrazumeva veštine koje omogućavaju efikasnu primenu specifičnih pravničkih znanja u rešavanju sudskih predmeta, da dostojnost podrazumeva moralne osobine koje sudija treba da poseduje i ponašanje u skladu sa tim osobinama, da su moralne osobine koje sudija treba da poseduje – poštenje, save-snost, pravičnost, dostojanstvenost, istrajnost i uzornost, a ponašanje 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 preuzimanja odgovornosti za unutrašnju organizaciju i pozitivnu sliku o sudstvu u javnosti, kao i da kriterijume i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti propisuje Visoki savet sudstva, u skladu sa zakonom (član 45. st. 2. do 6); da Visoki savet sudstva pribavlja podatke i mišljenja o stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata, te da se podaci i mišljenja pribavljaju od organa i organizacija u kojima je kandidat radio u pravnoj struci, a za kandidate koji dolaze iz sudova obavezno je pribavljanje mišljenja sednice svih sudija suda iz koga potiče kandidat, kao i mišljenje sednice svih sudija neposredno višeg suda, u koje kandidat ima pravo uvida pre izbora (član 49. st. 1. i 2); da sudije izabrane po Zakonu o sudijama („Službeni glasnik RS“, br. 63/01, 42/02, 17/03, 27/03, 29/04, 35/04, 44/04, 61/05, 101/05 i 46/06) i Zakonu o sudovima („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 46/91, 60/91 – ispravka, 18/92 – ispravka, 71/92, 63/01, 42/02, 27/03 i 29/04) nastavlja-ju funkciju u sudovima za koje su izabrane do dana stupanja na funkciju sudija izabranih u skladu sa ovim zakonom (član 99. stav 1); da sudijama iz člana 99. st. 1. i 2. ovog zakona, koji nisu izabra-ni u skladu sa ovim zakonom, dužnost prestaje danom stupanja na funkciju sudija izabranih u skladu sa ovim zakonom, a da sudije iz stava 1. ovog člana, imaju pravo na naknadu plate u trajanju od šest meseci u visini plate koju su imali u trenutku prestanka dužnosti

(član 101. st. 1. i 2.); da ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije“, a primenjuje se od 1. januara 2010. godine, izuzev odredbe člana 20. stav 2. koja se primenjuje od stupanja ovog zakona na snagu i odredaba čl. 43–54. i člana 81, člana 82. stav 1. i čl. 83. i 88. ovog zakona, koje počinju da se primenjuju od dana konstituisanja Visokog saveta sudstva (član 107. stav 1).

Zakon o Visokom savetu sudstva („Službeni glasnik RS“, broj 116/08), pored ostalog, propisuje da Savet može da odluči da radi u javnoj sednici, u skladu sa Poslovníkom (član 14. stav 1), kao i da odluke Saveta moraju uvek biti obrazložene, kada je protiv njih dozvoljen pravni lek i kada je to zakonom i Poslovníkom propisano (član 17. stav 2).

Poslovníkom o radu Visokog saveta sudstva je predviđeno da su sednice Saveta zatvorene za javnost (član 5) i da odluke Saveta protiv kojih je dozvoljen pravni lek moraju biti obrazložene (član 32. stav 1).

Odredbama člana 13. Odluke o utvrđivanju kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti za izbor sudija i predsednika sudova („Službeni glasnik RS“, broj 49/09), koju je na osnovu člana 45. Zakona o sudijama doneo Visoki savet sudstva, propisano je: da se pretpostavlja da sudija koji je biran po ranijim propisima i koji u vreme izbora vrši sudijsku dužnost, a prijavio se za izbor u sud iste vrste, odnosno istog stepena, ispunjava kriterijume i merila iz ove odluke (stav 1); da je ova pretpostavka oboriva, ukoliko postoje razlozi za sumnju da kandidat ispunjava kriterijume i merila iz ove odluke, zato što nije pokazao da je stručan, osposobljen i dostojan za vršenje sudijske funkcije (stav 2); da se smatra da kandidat nije ispoljio dovoljan nivo stručnosti ako je u poslednje tri godine imao ukinutih odluka znatno iznad proseka suda u kome vrši sudijsku dužnost (stav 3); da se smatra da kandidat nije ispoljio dovoljan nivo osposobljenosti ako u poslednje tri godine nije završio broj predmeta koji je određen Merilima za ocenu minimuma uspešnosti vršenja sudijske dužnosti koja će se privremeno

primenjivati do dana početka primene odredaba čl. 21. do 28. Zakona o uređenju sudova („Službeni glasnik RS“, broj 80/05) ili ako se zastarevanje krivičnog postupka može pripisati očiglednom propustu kandidata (stav 4); da se smatra da kandidat nije ispunio kriterijume i merila iz ove odluke ako mu je Veliko personalno veće utvrdilo razloge za razrešenje (stav 5); da će Visoki savet sudstva u svakom konkretnom slučaju oceniti da li kandidat kome je u postupku pred Velikim personalnim većem izrečena disciplinska mera ispunjava kriterijume i merila iz ove odluke (stav 6). Odredbama člana 14. stav 1. navedene Odluke propisano je da se razlozi za sumnju u stručnost i osposobljenost kandidata obrazuju zavisno od: procenta ispunjenosti orijentacione norme (tačka 1); broja meritorno rešenih predmeta i broja predmeta rešenih na drugi način (tačka 2); broja potvrđenih, preinačenih i ukinutih odluka po pravnom leku (tačka 3); broja otvorenih rasprava pred višim sudom koje se mogu pripisati propustu prvostepenog sudije (tačka 4); broja predmeta u kojima je rasprava ponovo otvorena i vremena od zaključenja do ponovnog otvaranja nove rasprave (tačka 5); koeficijenta ažurnosti (tačka 6); vremena izrade odluka (tačka 7); načina postupanja sa starim predmetima (broja primljenih i broja rešenih starih predmeta i u kojim rokovima (tačka 8); broja zastarelih predmeta u krivičnim postupcima koji se mogu pripisati očiglednom propustu kandidata (tačka 9). Odredbama člana 15. uređeno je pitanje izvora podataka i načina pribavljanja podataka i mišljenja za sve kandidate, pored ostalog i mišljenja od sednice svih sudija.

8. Ustavni sud najpre ističe da je osporena pojedinačna Odluka VSS od 14. juna 2010. godine doneta u izvršenju Odluke „Saveljić“.

S obzirom na to da su odluke Ustavnog suda konačne, izvršne i opšteobavezujuće, te da se 837 neizabranih sudija kojima je osporen Odlukom VSS od 25. decembra 2009. godine utvrđen prestanak sudijske dužnosti, a među kojima i podnositeljki žalbe, nalaze u istoj pravnoj situaciji kao i neizabrani sudija Zoran Saveljić, VSS je bio dužan da ponovi postupak po prijavi na izbor u skladu



sa pravnim stavovima i nalozima Ustavnog suda izloženim u Odluci „Saveljić“ i u odnosu na druge neizabrane sudije koje su ovom sudu izjavile žalbe protiv navedene tzv. jedinstvene odluke VSS.

Na osnovu dokumentacije koju su Ustavnom sudu dostavili učesnici u postupku i rezultata održane rasprave, Sud je utvrdio da je u postupku donošenja osporene pojedinačne Odluke VSS od 14. juna 2010. godine samo delimično postupljeno po nalozima iz Odluke „Saveljić“.

Ustavni sud je u Odluci „Saveljić“ konstatovao da je u postupku izbora sudija kandidatima koji su obavljali sudijsku dužnost moralo biti obezbeđeno Ustavom zajemčeno pravo na pravično suđenje. Ovo iz sledećih razloga: u pitanju su lica koja su po ranijim propisima birana na stalnu sudijsku dužnost; za ova lica je važila pretpostavka da ispunjavaju kriterijume i merila za izbor sudije; navedena pretpostavka bila je oboriva, ukoliko su postojali razlozi za sumnju da kandidat ispunjava uslove za izbor u pogledu stručnosti, sposobljenosti i dostojnosti; u slučaju sumnje, nepostojanje nekog od uslova za izbor moglo je biti utvrđeno samo na osnovu dokaza u sprovedenom postupku, jer razlozi za neizbor predstavljaju istovremeno i razloge za pokretanje disciplinskog postupka protiv sudije, pa čak i za njegovo razrešenje; neizbor na sudijsku funkciju imao je za posledicu ne samo prestanak sudijske dužnosti, već i prestanak radnog odnosa i gubitak prava po tom osnovu.

Ustavni sud je imao u vidu da se odredbe člana 32. Ustava prvenstveno odnose na jemstva pravičnog suđenja u građanskim i krivičnim stvarima u postupku pred sudovima. Međutim, tumačenjem ovog ustavnog prava u skladu sa praksom međunarodnih institucija za zaštitu ljudskih prava, saglasno odredbi člana 18. stav 3. Ustava, Ustavni sud je zaključio sledeće: prvo, da se standardi pravičnog procesa primenjuju i u disciplinskim, upravnim, carinskim i fiskalnim postupcima; drugo, da pojam suda ima autonomno značenje u praksi Evropskog suda za ljudska prava, oslobođeno različitih nacionalnih definicija. Na temelju prakse Evropskog suda za ljudska prava, najpre predmeta Eskelinen and Others protiv Finske (GC,

broj 63235/00, 19. aprila 2007), a pre svega predmeta Olujić protiv Hrvatske (broj 22330/05, 5. februara 2009) u kome je navedeno da Državno sudsko veće treba smatrati nezavisnim sudom (tribunal) osnovanim zakonom, te da je stoga u svrhu člana 6. stav 1. Konvencije disciplinski postupak protiv podnosioca zahteva (sudije i predsednika Vrhovnog suda Hrvatske) bio vođen pred sudom (tribunal), Ustavni sud je ocenio da i postupak u kome su donete osporene odluke VSS podleže zahtevima pravičnog suđenja u smislu člana 32. Ustava, jer je vođen pred svojevrsnim tribunalom.

9. U Odluci „Saveljić“ naloženo je VSS da ponovo odluči o prijavi podnosioca žalbe na izbor za sudiju na stalnu sudijsku funkciju kako bi se u ponovnom postupku otklonile povrede učinjene prilikom opšteg izbora i postupak sproveo saglasno Ustavu i zakonu. U izvršenju navedene odluke, VSS nije ponovio postupak odlučivanja o prijavi podnositeljke žalbe, već je samo doneo pojedinačnu odluku o prestanku njene sudijske dužnosti kojom je zamenio ranije donetu tzv. jedinstvenu Odluku od 25. decembra 2009. godine u delu stava I izreke koji se odnosio na podnositeljku. U osporenoj pojedinačnoj odluci navedeni su razlozi za sumnju u osposobljenost podnositeljke da obavlja sudijsku dužnost, ali ne i dokazi na kojima je ova sumnja zasnovana, način na koji su podaci o postupanju u šest izvršnih predmeta pribavljeni i vreme kada je to učinjeno. Navedeni nedostaci obrazloženja ove odluke su utoliko značajniji što iz zapisnika sa XXV Redovne sednice Prvog sastava VSS, održane 18. novembra 2009. godine, u periodu od 10.00 do 17.30 časova, proizlazi da su na sednici razmatrane prijave kandidata za šest viših i devet osnovnih sudova sa područja Apelacionog suda u Kragujevcu, između ostalog i za Osnovni sud u Paraćinu i Viši sud u Jagodini za koje se prijavila podnositeljka. U navedenom zapisniku je konstatovano da su B. T. i N. J. (članovi VSS iz reda sudija) upoznali članove sa rezultatima rada sudija za period od 2006. do 2008. godine u pogledu ispunjenosti norme i procenta uspešnosti, imajući u vidu rezultate rada sudova za navedeni period i priliv predmeta, da su imali

u vidu podatke koji se odnose na dostojnost sudija i da se vodilo računa o tome u kojoj materiji sudije postupaju, kako bi bili srazmerno zastupljeni najbolji kandidati iz svih sudećih materija. Iz zapisnika, dakle, proizlazi da prilikom odlučivanja o prijavi podnositeljke žalbe VSS nije razmatrao podatke o njenom postupanju u pojedinim izvršnim predmetima, niti je u njih vršio uvid, a iz ostalih dostavljenih zapisnika se vidi da VSS na drugim sednicama nije ponovo razmatrao njenu kandidaturu.

Pored nedostataka u obrazloženju osporene Odluke VSS od 14. juna 2010. godine, ova odluka ne sadrži ni pouku o pravu na žalbu.

Ustavni sud ukazuje na to da pravično suđenje obuhvata i pravo na pristup sudu koje može biti povređeno ili uskraćeno postojanjem kako pravnih, tako i faktičkih smetnji. U Odluci „Saveljić“ Ustavni sud se već izjasnio o tome da osporena Odluka VSS od 25. decembra 2010. godine zbog nedovoljnog stepena konkretnosti obrazloženja povređuje pravo podnosioca na pristup sudu, jer ne daje mogućnost za njeno suštinsko ispitivanje u postupku po žalbi. Nepostojanje delotvornog pravnog leka bi, takođe, moglo predstavljati povredu prava na pristup sudu. U ovom slučaju, žalba protiv odluke o prestanku sudijske funkcije je dozvoljena, ali je ponovnim propuštanjem da navede pouku o pravnom leku VSS mogao povrediti pravo na žalbu neizabranih sudija kojima je prestala sudijska dužnost, zajemčeno članom 36. stav 2. Ustava. Do povrede tog prava podnositeljke nije došlo jer je bila upoznata sa pravnim stavom Ustavnog suda prema kome se protiv odluke VSS o prestanku sudijske dužnosti može izjaviti žalba ovom sudu.

10. Ustavni sud, dalje, konstatuje da osporena pojedinačna odluka VSS od 14. juna 2010. godine nije doneta u ponovnom postupku odlučivanja o prijavi podnositeljke žalbe za izbor, pa tako nisu otklonjene povrede postupka koje se ogledaju u sledećem:

Podnositeljki žalbe, kao ni drugim neizabranim sudijama u postupku opšteg izbora pred VSS nije bilo obezbeđeno pravo na javnu raspravu. Podnositeljki nije bilo omogućeno da se u postupku upozna sa činjenicama na osnovu kojih je VSS obrazovao razloge

za sumnju u njenu osposobljenost i da se o njima izjasni. Podnositeljka je tek sedam meseci nakon završenog opšteg izbora saznala za razloge zbog kojih je utvrđeno da ne ispunjava uslove za izbor za sudiju, a prvi put se o njima izjasnila na raspravi održanoj pred Ustavnim sudom. Imajući u vidu prirodu postupka izbora u kome je sumnja u ispunjenost uslova za izbor sudije koji već obavlja sudijsku dužnost morala biti zasnovana na podacima i dokazima koje je od nadležnih organa pribavio VSS, kandidatima su morali biti predloženi ti podaci i dokazi kako bi mogli da ih provere i eventualno ospore. VSS je podnositeljki žalbe, kao i drugim kandidatima koji su prethodno vršili sudijsku dužnost, uskratio mogućnost da se izjasne o okolnostima koje su bile prvenstveno činjenične, a ne pravne prirode, i koje su dovele do teških posledica za njih.

Pravo na pravično suđenje, između ostalog, obuhvata i kontradiktornost. Od suštinskog značaja za pravični postupak je da stranke imaju priliku da na pravi način učestvuju u postupku pred sudom (*mutatis mutandis* pred VSS kao tribunalom). Evropski sud smatra da stranka u načelu mora imati mogućnost ne samo da iznese sve dokaze da bi uspela u sporu, nego i da bude obaveštena i da iznese svoje mišljenje o dokazima druge strane koji su podneti da bi se uticalo na odluku suda (vidi: presude u slučajevima Lobo Machado protiv Portugalije i Vermeulen protiv Belgije).

Podnositeljki žalbe ne samo da je bilo onemogućeno raspravljanje u postupku izbora, već je VSS iz postupka isključio javnost. VSS je u „Službenom glasniku Republike Srbije“ objavio Odluku o utvrđivanju kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti za izbor sudija i predsednika sudova, oglas za izbor sudija, Odluku o izboru sudija na stalnu sudijsku funkciju u sudovima opšte i posebne nadležnosti i Odluku o prestanku sudijske funkcije, ali su sve druge odluke, sednice i postupanja VSS ostali zatvoreni za javnost.

Odredbom člana 32. stav 3. Ustava utvrđeno je da se javnost može isključiti tokom čitavog postupka koji se vodi pred sudom ili u delu postupka, samo radi zaštite interesa nacionalne bezbednosti,

javnog reda i morala u demokratskom društvu, kao i radi zaštite maloletnika ili privatnosti učesnika u postupku, u skladu sa zakonom.

Odredbom člana 14. stav 1. Zakona o Visokom savetu sudstva propisano je da Savet može da odluči da radi u javnoj sednici, ali je Poslovnikom o svom radu VSS utvrdio da su njegove sednice zatvorene za javnost.

Ustavni sud konstatuje da je isključenje javnosti sa sednice VSS svakako nužno kada je potrebno zaštititi privatnost lica koja obavljaju sudijsku dužnost, a posebno njihov ugled i dostojanstvo. Međutim, Ustavni sud ocenjuje da postupak opšteg izbora koji je sproveo VSS u celini nije bio u dovoljnoj meri otvoren ni za stranačku javnost, niti za opštu javnost. Svako od prijavljenih kandidata koji je obavljao sudijsku dužnost je imao legitiman interes da mu budu dostupni podaci o rezultatima rada svih sudija zbog međusobnog upoređivanja i vrednovanja rezultata, kao i da zahteva da se o njegovoj kandidaturi javno raspravlja. Opšti izbor sudija u sklopu reforme pravosuđa je bio od velikog društvenog interesa, pa je i opšta javnost trebalo da dobije više informacija o izbornom postupku, što je moglo da isključi sumnje u političku motivisanost i arbitrnost izbornog procesa koje su bile prisutne u široj javnosti. U takvim okolnostima Ustavni sud ne može prihvatiti tvrdnju VSS da je u postupku izbora bila obezbeđena javnost.

Zahtev za javnošću rasprave doprinosi pravu na pravičan proces i ostvarivanju njegovog cilja, jer štiti učesnike u postupku od donošenja tajnih odluka koje izmiču kontroli javnosti i time jača poverenje stranaka i građana u sudske institucije.

11. Ustavni sud je ocenio da VSS u postupku odlučivanja o prijavi podnositeljke žalbe na izbor za sudiju nije pravilno primenio merodavno materijalno pravo.

Naime, nesporno je da VSS za podnositeljku žalbe i za druge kandidate koji dolaze iz sudova nije pribavljao mišljenje sednice svih sudija suda iz koga potiče kandidat, kao i mišljenje sednice svih sudija neposredno višeg suda. Prema izjavama predstavnika VSS datim

na raspravama, mišljenja sudova nisu tražena jer je postojala pretpostavka da sve sudije koje su birane po ranijim propisima i koje u vreme izbora vrše sudijsku funkciju ispunjavaju kriterijume i merila za izbor. Podnositeljka u žalbi navodi da je VSS na sednici od 1. septembra 2009. godine doneo zaključak da se ne traže mišljenja kolegijuma sudova, sa obrazloženjem da se odredbe člana 49. Zakona o sudijama primenjuju tek od 1. januara 2010. godine. Ustavni sud se obratio VSS pisanim zahtevom za dostavljanje svih zapisnika sa sednica VSS, ali zapisnik od 1. septembra 2009. godine nije dostavljen Sudu, kao ni još nekoliko drugih zapisnika, što se može videti iz rednog broja sednica sa kojih su zapisnici dostavljeni.

U vezi sa navedenim pravnim pitanjem, Ustavni sud najpre konstatuje da su odredbe člana 49. Zakona o sudijama iz 2008. godine morale biti primenjivane u vreme sprovođenja postupka opšteg izbora 2009. godine, na osnovu odredbe člana 107. stav 1. ovog zakona. Odredbom člana 15. stav 2. Odluke o utvrđivanju kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti za izbor sudija i predsednika sudova je, takođe, propisano da se za sudije, pored ostalih podataka i mišljenja, pribavlja i mišljenje od sednice svih sudija. Ustavni sud je stoga ocenio da, bez obzira na razloge kojima se rukovodio VSS da ne pribavlja navedena mišljenja, VSS nije bio ovlašćen da zaključkom izmeni imperativne odredbe člana 49. Zakona o sudijama koje propisuju da se u postupku izbora sudija mišljenja sednica svih sudija obavezno pribavljaju.

Po oceni Ustavnog suda, VSS nije pravilno primenio ni odredbe čl. 13. i 14. Odluke o utvrđivanju kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti za izbor sudija i predsednika sudova koje se odnose na izbor za stalnu funkciju sudije koji je biran po ranijim propisima i koji u vreme izbora vrši sudijsku dužnost. Odredbe člana 13. navedene Odluke utvrđuju pretpostavku da sudija koji je biran po ranijim propisima i koji u vreme izbora vrši sudijsku dužnost, ispunjava kriterijume i merila iz ove odluke za izbor u sud iste vrste, odnosno istog stepena, kao i da je ta pretpostavka oboriva ukoliko postoje razlozi za sumnju da kandidat nije

pokazao dovoljnu stručnost, osposobljenost i dostojnost za vršenje sudijske funkcije. U odredbama st. 3. do 5. istog člana Odluke propisani su slučajevi kada će se smatrati da kandidat nije ispoljio dovoljan nivo stručnosti i osposobljenosti, odnosno kada nije ispunio kriterijume i merila iz ove odluke. Odredbama člana 14. Odluke se bliže uređuju slučajevi u kojima se ne smatra, odnosno ne pretpostavlja da kandidat nije ispunio neki od kriterijuma i merila kao u članu 13. Odluke, već se nabrajaju razlozi za sumnju u stručnost i osposobljenost. Postojanje sumnje samo po sebi nije dovoljan osnov za utvrđivanje činjenica, nego je potrebno da sumnja bude potvrđena odgovarajućim dokazima. Ustavni sud smatra da pojedini razlozi za sumnju, pri čemu mnogi nisu dovoljno precizno formulisani, ne mogu biti posmatrani parcijalno, selektivno ili izolovano u odnosu na ukupne rezultate rada kandidata i bez sagledavanja subjektivnih ili objektivnih okolnosti zbog kojih su ti razlozi nastali. U situaciji kada navedena Odluka o kriterijumima i merilima ne definiše način na koji treba vrednovati pojedine elemente rada sudija, VSS je bio dužan da utvrdi jasne i nedvosmislene stavove o vrednosti pojedinih elemenata, imajući u vidu njihov značaj, težinu, broj i slično.

U konkretnom slučaju, u osporenoj pojedinačnoj Odluci VSS od 14. juna 2010. godine je utvrđeno da podnositeljka žalbe ne ispunjava uslove iz člana 45. Zakona o sudijama u pogledu stručnosti i osposobljenosti, u vezi sa članom 14. stav 1. tačka 8) Odluke o utvrđivanju kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti za izbor sudija i predsednika sudova. Prema navedenoj odredbi Odluke, razlozi za sumnju u stručnost i osposobljenost kandidata obrazuju se, pored ostalog, zavisno od načina postupanja u starim predmetima (broja primljenih i broja rešenih starih predmeta i u kojim rokovima). Iz Odluke koja se osporava žalbom proizlazi da prilikom njenog donošenja VSS nije uzeo u obzir ukupne rezultate rada podnositeljke u posmatranom trogodišnjem periodu, niti ukupan broj primljenih i rešenih starih predmeta i rokove njihovog rešavanja, već je sumnju u stručnost i osposobljenost podnositeljke zasnovao samo na stanju u pet izvršnih predmeta, u koje nije izvršio uvid, niti je na pouzdan način

utvrdio da li se eventualni propusti u postupanju u tim predmetima mogu pripisati podnositeljki žalbe. Ustavni sud je, stoga, našao da osporena Odluka VSS nije u dovoljnoj meri obrazložena u pogledu primene kriterijuma i merila za ocenu stručnosti i osposobljenosti podnositeljke, te da u tom smislu ne zadovoljava zahteve pravičnog suđenja.

12. Polazeći od svega navedenog, Ustavni sud je, saglasno odredbi člana 101. Zakona o Ustavnom sudu, a u vezi sa članom 103. ovog zakona, podnete žalbe usvojio i osporene odluke VSS poništio, kao u tački 1. izreke, te naložio VSS da ponovo odluči o prijavi podnositeljke žalbi podnetoj za izbor za sudiju u Osnovnom sudu u Paraćinu i Višem sudu u Jagodini, kao u tački 2. izreke. Ustavni sud još jednom ističe da je VSS dužan da ponovni postupak sprovede saglasno Ustavu, zakonu i opštim aktima VSS. U postupku ponovnog odlučivanja o prijavi podnositeljke žalbe, VSS je ovlašćen da pod uslovima i na način propisan zakonom i propisima donetim na osnovu zakona, odluči o njenom izboru ili neizboru na stalnu sudijsku funkciju u sudove za koje je podnela prijavu.

Ustavni sud je odbacio zahtev podnositeljke žalbe za odlaganje izvršenja osporenih odluka, saglasno odredbi člana 56. stav 3. u vezi sa članom 86. Zakona o Ustavnom sudu, jer je doneo konačnu odluku kojom je žalbe podnositeljke usvojio.

Sud je, saglasno odredbi člana 49. stav 2. Zakona o Ustavnom sudu, odlučio da se ova odluka objavi u „Službenom glasniku Republike Srbije“, zbog njenog značaja za zaštitu ustavnosti i zakonitosti, odnosno ljudskih prava i građanskih sloboda, kao i zbog značaja za postupanje i odlučivanje u drugim predmetima neizabranih sudija.

13. Na osnovu svega izloženog i odredaba člana 45. tačka 12) i člana 46. tačka 3) Zakona o Ustavnom sudu, Ustavni sud je doneo Odluku kao u izreci.

Predsednik  
Ustavnog suda  
dr Bosa Nenadić



#### 4. PRAVILA O PREISPITIVANJU VSS-A „Službeni glasnik RS“, br. 35/2011 i 90/2011

Na osnovu člana 5. st. 1, 3, 4. i 5. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o sudijama („Službeni glasnik RS“, broj 101/10) i člana 13. alineja 28. Zakona o Visokom savetu sudstva („Službeni glasnik RS“, br. 116/08 i 101/10), Visoki savet sudstva na sednici održanoj 23. maja 2011. godine donosi

### **PRAVILA za primenu Odluke o utvrđivanju kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti i za postupak preispitivanja odluka prvog sastava Visokog saveta sudstva o prestanku sudijske dužnosti**

#### **DEO PRVI UVODNE ODREDBE**

##### **Član 1.**

Ovim pravilima utvrđuju se osnovna pravila i pretpostavke u postupku po prigovoru sudija kojima je prestala sudijska dužnost, preciziraju se kriterijumi i merila, uređuju se organizacija i rad komisije i propisuje postupak po prigovoru na odluku Visokog saveta sudstva (u daljem tekstu: Savet) o prestanku sudijske dužnosti sudija iz člana 101. stav 1. Zakona o sudijama („Službeni glasnik RS“, br. 116/08 i 104/09).

## Član 2.

Cilj pravila je da se u postupku po prigovoru obezbedi jednako primena kriterijuma i merila i da se obezbedi primena evropskih standarda u tom postupku.

## Član 3.

Odluka Saveta o broju sudija u sudovima („Službeni glasnik RS“, br. 43/09, 91/09 i 35/10) ne može predstavljati ograničenje Savetu da izabere podnosioca prigovora za sudiju, uz saglasnost ministra pravde.

U postupku preispitivanja:

- zadržava se pretpostavka da podnosilac prigovora ispunjava kriterijume dostojnosti, stručnosti i osposobljenosti iz člana 13. stav 1. Odluke o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti za izbor sudija i predsednika sudova (u daljem tekstu: Odluka o kriterijumima i merilima, „Službeni glasnik RS“, broj 49/09);
- ne mogu se koristiti merila koja nisu propisana Odlukom o kriterijumima i merilima;
- podnosiocu prigovora obezbeđuje se da se obrati Savetu, javnost i neposrednost u postupku, pravo na obrazloženu odluku i žalbu Ustavnom sudu;
- Savet utvrđuje činjenice da podnosilac prigovora ne ispunjava neki od kriterijuma;
- Savet će razmatrati rezultate rada podnosioca prigovora na osnovu statističkih podataka koje je za njega prema Uputstvu popunio sud – obrazac T2, za 2006, 2007. i 2008. godinu.
- Za podnosioca prigovora koji u posmatranom periodu nisu vršili sudijsku dužnost duže od godinu dana razmatraće se rezultati rada u poslednje tri godine vršenja sudijske dužnosti, u skladu sa propisima koji su važili u vreme vršenja sudijske

- dužnosti, ili propisima kasnije donetim, ukoliko su oni povoljniji za njega;
- Savet može, na predlog komisije, usvojiti prigovor iako ročište za razgovor sa podnosiocem prigovora nije održano;
  - Savet će na svojoj internet stranici postaviti rezultate rada svih sudija za 2006, 2007. i 2008. godinu.

## DEO DRUGI KRITERIJUMI

### Dostojnost Član 4.

Podnosilac prigovora je nedostojan,

- ako je pravnosnažno osuđen za krivično delo na bezuslovnu kaznu zatvora od najmanje šest meseci ili za kažnjivo delo koje ga čini nedostojnim sudijske dužnosti;
- ako je, pre 16. decembra 2009. godine, u postupku pred Velikim personalnim većem Vrhovnog suda Srbije podnosiocu prigovora utvrđeno da je učestvovao u radnjama ili službama koje nisu u skladu sa vršenjem sudijske dužnosti, a ove aktivnosti ozbiljno ugrožavaju nepristrasnost i nezavisnost sudije;
- ako bi postupanje i ponašanje podnosioca prigovora opravdavalopokretanje disciplinskog postupka i izricanje ozbiljne sankcije.

Da podnosilac prigovora ne ispunjava kriterijum dostojnosti utvrđuje se na osnovu

- odluke Velikog personalnog veća;
- uvidom u spise krivičnog predmeta i razmatranjem razloga za optuženje

ili

- zvaničnih dokumenata pribavljenih od suda iz kojeg podnosilac prigovora potiče, neposredno višeg suda, drugog suda

ili javnog tužilaštva, Nadzornog odbora Vrhovnog suda Srbije i Ministarstva pravde. Pritužba može da se uzme u obzir samo ukoliko su utvrđene činjenice i ukoliko je sudija obavešten o tome.

### Stručnost

#### Član 5.

Podnosilac prigovora ispunjava kriterijum stručnosti ukoliko je u 2006, 2007. i 2008. godini imao manji procenat ukinutih odluka (broj ukinutih odluka u odnosu na broj razmatranih odluka za ceo posmatrani period), od

- proseka odeljenja suda u kome je vršio sudijsku dužnost, i
- minimuma uspešnosti vršenja sudijske dužnosti koja je propisana Merilima za ocenu minimuma uspešnosti, koja će se privremeno primenjivati do dana početka primene odredaba čl. 21. do 28. Zakona o uređenju sudova (u daljem tekstu: Merila za ocenu minimuma uspešnosti, „Službeni glasnik RS“, broj 80/05).

U sudovima u kojima nisu formirana odeljenja, a sudija je postupao u više materija, uzeće se prosek na nivou suda.

### Osposobljenost

#### Član 6.

Podnosilac prigovora ispunjava kriterijum osposobljenosti ukoliko je u 2006, 2007. i 2008. godini ispunio orijentacionu normu koja je propisana Merilima za ocenu minimuma uspešnosti ili prosek odeljenja suda,

I, ukoliko u istom periodu nije imao gruba negativna odstupanja / kršenja u odnosu na najmanje jedan od sledećih merila:

- odluka izrađenih po isteku 30 dana nakon presuđenja u odnosu na prosek odeljenja suda u kojem je radio;

- odnos nerešenih starih predmeta (za šta je sudija odgovoran), u odnosu na ukupan broj predmeta u radu, u poređenju sa prosekom odeljenja suda i imajući u vidu priliv predmeta.

Savet će uzeti u obzir efektivno vreme koje je podnosilac prigovora proveo na radu u posmatranom periodu. Podnosiocu prigovora koji je postupao u više materija istovremeno tokom godine, rezultati rada prikazuju se kao zbir procenata ispunjenosti norme za svaku od materija u kojoj je postupao.

U sudovima u kojima nisu formirana odeljenja, a podnosilac prigovora je postupao u više materija, uzeće se prosek na nivou suda.

## DEO TREĆI ORGANIZACIJA I RAD KOMISIJA

### Shodna primena drugih propisa Član 7.

Na rad Komisije, ukoliko ovim Pravilima neka pitanja nisu posebno uređena, primeniće se Poslovnik Visokog saveta sudstva.

### Sastav i zadatak Komisije Član 8.

Komisija Visokog saveta sudstva sprovodi postupak utvrđivanja činjenica i razgovor sa podnosiocima prigovora.

### Član 9.

Komisija ima tri člana, od kojih je jedan predsednik i jedan zamjenik predsednika.

U sastav komisije ne ulaze članovi prvog sastava Saveta koji su učestvovali u donošenju osporenih odluka.

#### Član 10.

Komisija ima sekretara i zamenika sekretara, iz reda zaposlenih u Administrativnoj kancelariji.

Sekretara i zamenika određuje predsednik Saveta.

Sekretar pomaže predsedniku Komisije u pripremi materijala za sednicu i organizaciji sednice, pomaže izvestiocima u pripremi predmeta za sednicu, vodi evidenciju o kretanju predmeta, zapisnik sa sednice i obavlja i druge poslove po nalogu predsednika Komisije.

#### Predsednik Komisije

#### Član 11.

Predsednik Komisije rukovodi radom Komisije, predsedava sednicom, stara se o blagovremenom obaveštavanju javnosti i posmatrača o radu Komisije; stara se da se u postupku preispitivanja podnosiocu prigovora obezbede sva prava koja mu pripadaju po odredbama Zakona o sudijama i po ovim Pravilima; stara se o poštovanju reda na ročištu.

Predsednika Komisije, u slučaju njegove odsutnosti ili sprečenosti da vrši dužnost predsednika, zamenjuje zamenik predsednika Komisije.

#### Rad Komisije

#### Član 12.

Komisija odlučuje u sednici.

Za punovažan rad Komisije potrebno je prisustvo sva tri člana Komisije.

Komisija donosi odluke većinom glasova.

O radu Komisije vodi se zapisnik.

Zahtev za izuzeće predsednika i člana Komisije

Član 13.

U postupku pred Komisijom izuzeće mogu tražiti predsednik Komisije i član Komisije.

Izuzeće se može tražiti iz razloga propisanih članom 13. stav 1. Poslovnika Visokog saveta sudstva.

O izuzeću odlučuje predsednik Saveta.

Ako usvoji zahtev za izuzeće, odrediće koji će član Komisije da postupa u tom predmetu.

Stručno-tehnički i administrativni poslovi

Član 14.

Administrativna kancelarija vrši stručno-tehničke i administrativne poslove za Komisiju, kao što su: prijem prigovora i drugih podnesaka, vođenje upisnika predmeta Komisije, osnivanje predmeta, popis spisa, združivanje podnesaka, predaja predmeta u rad izvestiocu, popunjavanje i dostavljanje poziva za ročište, postupanje po naredbama izvestioca za upotpunjavanje spisa, pribavljanje dokaza i drugi poslovi.

#### DEO ČETVRTI

#### POSTUPAK PO PRIGOVORU

Formiranje i raspodela predmeta

Član 15.

Administrativna kancelarija formira predmete, od predmeta koji su ustupljeni u rad Savetu od Ustavnog suda i od predmeta po

izjavljenim prigovorima na odluku o prestanku sudijske dužnosti sudija iz člana 1. Pravila.

Predmeti se raspoređuju predsedniku i članovima Komisije (u daljem tekstu: izvestilac), prema redosledu prijema u skladu sa redosledom komisija i članova komisija u njima.

Na sajtu Saveta objavljuje se lično ime izvestioca u svakom od predmeta kojim je zadužen i lično ime podnosioca prigovora.

### Član 16.

Izvestiocu se može predmet oduzeti i dodeliti u rad drugom izvestiocu u komisiji, samo u slučaju duže sprečenosti izvestioca da u predmetu postupa ili kada za to postoje opravdani razlozi.

O tome odlučuje predsednik Saveta.

### Prethodni postupak

#### Član 17.

Izvestilac po prijemu predmeta utvrđuje blagovremenost prigovora, upoznaje se sa sadržinom spisa, izdaje naredbu Administrativnoj kancelariji za pribavljanje potrebnih dokaza i odlučuje o svim pripremnim radnjama za održavanje ročišta i iznošenje predmeta na sednicu Komisije.

Naredbu iz stava 1. ovog člana mogu dati i drugi članovi komisije, ako je izvestilac odsutan ili sprečen da to učini.

### Razgledanje spisa i obaveštenje o toku postupka

#### Član 18.

Predsednik komisije ili izvestilac daju saglasnost podnosiocu prigovora i punomoćniku za razgledanje, prepisivanje i fotokopiranje spisa, kao i obaveštenje o toku postupka.



Priprema predmeta za sednicu Komisije  
Član 19.

Izvestilac proučava predmet i priprema ga za referisanje na sednici Komisije.

Održavanje sednice Komisije  
Član 20.

Predsednik Komisije zakazuje sednicu u dogovoru sa izvestiocem. Na sednici izvestilac iznosi stanje u spisima predmeta i obrađuje svoj predlog.

Ako primenom merila Komisija utvrdi da je prigovor podnosioca osnovan, predložiće Savetu da usvoji prigovor.

Obaveštavanje o ročištu  
Član 21.

Poziv za ročište dostavlja se podnosiocu prigovora i njegovom punomoćniku, najkasnije osam dana pre održavanja ročišta. Poziv podnosiocu prigovora i njegovom punomoćniku može se dostaviti i putem telegrama.

Obaveštenje o održavanju ročišta objavljuje se na sajtu Saveta.

Prava podnosioca prigovora  
Član 22.

Podnosilac prigovora ima pravo da se upozna sa predmetom i svim dokazima u predmetu na osnovu kojih je odluka doneta i da stavi predlog za pribavljanje podataka i izvođenje dokaza od značaja za donošenje odluke.

Podnosilac prigovora može da ospori dokaze koji su u spisima, da predloži Komisiji pribavljanje drugih dokaza i da ih sam podnese, kao i da zahteva isključenje javnosti u postupku po prigovoru.

Podnosilac prigovora može da podnese zahtev za izuzeće predsednika i člana Komisije, najkasnije tri dana pre održavanja ročišta.

Zahtev za izuzeće može se podneti iz razloga propisanih odredbom člana 13. stav 1. Poslovnika Visokog saveta sudstva.

Zahtev se podnosi pismeno predsedniku Saveta i mora biti obrazložen.

### Ročište Član 23.

Na ročištu, predsednik Komisije konstatuje da li su pristupila pozvana lica, da li su uredno pozvana i da li su opravdala svoj izostanak.

Na zahtev uredno pozvanih lica, Komisija može odlučiti da se ročište odloži.

Izvestilac izlaže stanje u spisima i sporna pitanja u predmetu o kojima će se raspravljati; zatim predsednik Komisije daje reč podnosiocu prigovora i njegovom punomoćniku.

U toku rasprave mogu se postavljati pitanja i tražiti dodatna razjašnjenja o spornim pitanjima i okolnostima od značaja za odlučivanje.

Kada komisija oceni da je činjenično stanje u dovoljnoj meri ispitano, zaključuje ročište.

### Zapisnik sa ročišta Član 24.

O održanom ročištu komisija sačinjava zapisnik, u koji se unose: oznaka i broj predmeta; datum i vreme održavanja ročišta;

ime i prezime izvestioca i članova komisije i sekretara komisije; lično ime podnosioca prigovora; datum njegovog prigovora; imena punomoćnika i posmatrača; podatak da li je rasprava bila javna ili je javnost bila isključena.

Zapisnik potpisuju svi članovi Komisije i sekretar Komisije.

Sastavni deo zapisnika predstavlja audio zapis. Transkript audio zapisa uradiće se u roku od sedam dana.

### Odluka Komisije

#### Član 25.

Po zaključenom ročištu, na osnovu utvrđenog činjeničnog stanja i izvedenih dokaza, Komisija donosi odluku koja mora biti obrazložena.

Odlukom se predlaže Savetu da prigovor podnosioca odbaci, usvoji ili odbije.

O većanju i glasanju sačinjava se poseban zapisnik, koji potpisuju predsednik, članovi Komisije i zapisničar.

Predsednik Komisije dostavlja Savetu završene predmete sa popisom spisa i predlaže predsedniku Saveta zakazivanje sednice.

### Priprema sednice Saveta i zakazivanje sednice

#### Član 26.

Predsednik Saveta zakazuje sednicu za većanje i glasanje.

Članovima Saveta dostavlja se uz predlog dnevnog reda odluka Komisije u svakom od predmeta koji je na dnevnom redu sednice.

Obaveštenje o datumu održavanja sednice Saveta i predmetima koji su na dnevnom redu ističe se na sajtu Saveta.

## Izuzeće predsednika i člana Saveta

## Član 27.

Iz postupka odlučivanja, izuzeće predsednika i člana Saveta mogu tražiti oni sami i podnosilac prigovora, odnosno njegov punomoćnik.

Izuzeće se može tražiti iz razloga propisanih članom 13. Poslovnika Visokog saveta sudstva.

Podnosilac prigovora obrazložen zahtev za izuzeće člana Saveta podnosi predsedniku Saveta, a zahtev za izuzeće predsednika Saveta, Savetu, najkasnije tri dana pre održavanja sednice.

Predsednik i član Saveta zahtev za izuzeće mogu podneti i usmeno na sednici Saveta, u kom slučaju će se izjava uneti u zapisnik sednice.

Odluku o izuzeću člana Saveta donosi predsednik Saveta, a o izuzeću predsednika Saveta odlučuje Savet.

Član Saveta koji je izuzet ne može učestvovati u postupku po prigovoru ili u raspravi ili u donošenju odluke koja se odnosi na pitanje zbog kojeg je izuzet.

## Održavanje sednice Saveta

## Član 28.

Predsednik Saveta otvara sednicu i utvrđuje da li su ispunjeni uslovi za održavanje sednice.

Izvestilac na sednici Saveta iznosi odluku Komisije, pismena zapažanja posmatrača i daje obrazloženje odluke.

## Odluka Saveta o prigovoru

## Član 29.

Savet može odbaciti prigovor ako nije izjavljen u roku, usvojiti prigovor i izmeniti odluku o prestanku sudijske dužnosti ili odbiti

prigovor i potvrditi odluku o prestanku sudijske dužnosti. Savet može predmet da vrati u rad Komisiji, uz navođenje razloga.

Protiv odluke Saveta dozvoljena je žalba Ustavnom sudu.

### Izbor u odgovarajući sud Član 30.

Kada usvoji prigovor i izmeni odluku o prestanku sudijske dužnosti, Savet bira podnosioca prigovora za sudiju u sud koji je preuzeo nadležnost ili deo nadležnosti suda u kome je obavljao sudijsku dužnost, vodeći računa o vrsti suda u kojem je radio, materiji u kojoj je postupao i o njegovoj prijavi na oglas za izbor sudija.

## DEO PETI JAVNOST I UČEŠĆE POSMATRAČA U POSTUPKU

### Ostvarivanje javnosti u postupku preispitivanja Član 31.

Javnost postupka preispitivanja ostvaruje se: izdavanjem saopštenja sa sednica Komisije i sednica Saveta; objavljivanjem rešenja o imenovanju Komisije; objavljivanjem podataka o izvestiocu u svakom predmetu; objavljivanjem datuma održavanja ročišta pred Komisijom i objavljivanjem datuma sednica Saveta i javnošću sednica Komisije i sednica Saveta.

### Javnost sednica u postupku preispitivanja Član 32.

Postupak preispitivanja je javan, uključujući i medije.

Podnosilac prigovora, o čijem statusu se odlučuje, može zahtevati isključenje javnosti.

Isključenje javnosti ne odnosi se na podnosioca prigovora i njegovog punomoćnika. Isključenje javnosti odnosi se i na posmatrača, samo ukoliko to izričito zahteva podnosilac prigovora.

U postupku većanja i glasanja javnost je isključena.

### Učešće posmatrača u postupku

#### Član 33.

Predstavnicima Evropske unije, Saveta Evrope, OEBS-a, Društva sudija Srbije i predstavnika drugih strukovnih udruženja sudija, na njihov zahtev, Savet omogućava posmatranje postupka.

Savet određuje rok u kojem zainteresovana lica mogu prijaviti posmatrača, do broja raspoloživih mesta.

Posmatranje postupka podrazumeva neposredno prisustvo posmatrača u toku postupka preispitivanja, osim prilikom glasanja.

Posmatrači su dužni poštovati procesnu disciplinu.

Posmatrači mogu da podnesu Komisiji pismena zapažanja sa ročišta u roku od tri dana od dana održanog ročišta.

#### Član 34.

Ova pravila stupaju na snagu narednog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije“.

Broj 06-00-16/2011-01

U Beogradu, 23. maja 2011. godine

Predsednik  
Visokog saveta sudstva,  
**Nata Mesarović**, s. r.

## 5. PRAVILNIK O PREISPITIVANJU DVT-A

Na osnovu čl. 6. i 7. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom tužilaštvu („Službeni glasnik RS“, broj 101/10), Državno veće tužilaca donosi

### **PRAVILNIK o postupku preispitivanja odluka prvog sastava državnog veća tužilaca i primeni kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti**

#### I OSNOVNE ODREDBE

Uvod  
Član 1.

Pravilnikom o postupku preispitivanja odluka pravog sastava Državnog veća tužilaca (u daljem tekstu: DVT) i primeni kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti uređuje se postupak preispitivanja odluka prvog sastava Državnog veća tužilaca o prestanku funkcije javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca iz člana 130. stav 1. Zakona o javnom tužilaštvu („Službeni glasnik RS“, br. 116/08 i 104/09), o izboru zamenika javnih tužilaca na stalnu funkciju („Službeni glasnik RS“, broj 106/09), o predlogu za izbor javnih tužilaca („Službeni glasnik RS“, broj 98/09), o predlogu za izbor zamenika javnih tužilaca koji se prvi put biraju („Službeni glasnik RS“, broj 111/09), odnosno odluke DVT-a o izboru zamenika javnih tužilaca na stalnu funkciju i predloga za izbor zamenika

javnih tužilaca koji se prvi put biraju („Službeni glasnik RS“, broj 54/10), primeni kriterijuma i merila o stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti iz Pravilnika o kriterijuma i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata za nosioca javnotužilačke funkcije („Službeni glasnik RS“, broj 55/09).

### Načela postupka preispitivanja

#### Član 2.

Postupak preispitivanja je javan, kontradiktoran, nepristrasan, pravičan, neposredan, zasnovan na poštovanju Ustavom zajamčenih sloboda i prava i zabrani svakog oblika diskriminacije.

U postupku preispitivanja posebno nije dozvoljeno neopravdano pravljenje razlike i nejednako postupanje u odnosu na nosioce javnotužilačke funkcije po osnovu starosne dobi, zanimanja bračnog partnera i mesta prebivališta.

Odluke DVT-a u postupku preispitivanja su objektivne i zasnovane na činjenicama utvrđenim u postupku shodno st. 1. i 2. ovog člana, a saglasno Zakonu o javnom tužilaštvu, Zakonu o izmenama i dopunama zakona o javnom tužilaštvu, Pravilniku o kriterijuma i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata za nosioca javnotužilačke funkcije, Pravilnika o postupku preispitivanja odluke prvog sastava Državnog veća tužilaca i primeni kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti, kao i drugih opštih pravnih akata i drugih propisa koji su se primenjivali pre 17. 12. 2009. godine.

### Pokretanje, vođenje i pretpostavke

#### postupka preispitivanja

#### Član 3.

Stalni sastav DVT preispituje odluke prvog sastava DVT.

Postupak preispitivanja pokreće i vodi stalni sastav DVT.



Pre početka postupka preispitivanja članovi DVT, koji su učestvovali u radu prvog sastava DVT, odlučiće o načinu učešća u postupku preispitivanja.

Članovi prvog sastava DVT koji su učestvovali u radu prvog sastava DVT mogu se izuzeti iz dela ili celokupnog postupka preispitivanja.

Postupak preispitivanja zasniva se na pretpostavci da javni tužilac i zamenik javnog tužioca ispunjavaju kriterijume stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti u skladu sa Zakonom o javnom tužilaštvu i Pravilnikom o kriterijuma i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata za nosioca javnotužilačke funkcije.

U slučaju sumnje da neizabrani nosilac javnotužilačke funkcije ispunjava kriterijume stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti, DVT može da obori pretpostavku u postupku preispitivanja na osnovu dokaza.

#### Značenje izraza Član 4.

DVT je Državno veće tužilaca.

Neizabrani nosilac javnotužilačke funkcije je javni tužilac ili zamenik javnog tužioca kome je dana 31. 12. 2009. godine prestala javnotužilačka funkcija na osnovu člana 130. stav 1. Zakona o javnom tužilaštvu i koji je podneo žalbu iz člana 161. stav 4. Ustava RS, odnosno ustavnu žalbu Ustavnom sudu ili prigovor shodno članu 6. stav 4. u vezi sa stavom 1. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom tužilaštvu.

Odlukom o prestanku funkcije smatra se nastupanje zakonske posledice iz člana 130. Zakona o javnom tužilaštvu, za javne tužioce i zamenike javnog tužioca koji nisu izabrani u skladu sa Zakonom o javnom tužilaštvu.

Obrazloženom odlukom smatra se akt prvog sastava DVT-a koji sadrži elemente pojedinačnog pravnog akta sa obrazloženjem,

donet povodom prestanka funkcije javnog tužioca ili zamenika javnog tužioca sa 31. 12. 2009. godine.

Punomoćnik neizabranog nosioca javnotužilačke funkcije je advokat koga neizabrani nosilac javnotužilačke funkcije ovlasti da zastupa njegove interese u postupku preispitivanja.

Dokumentacijom se smatra: prijava na konkurs za izbor nosioca javnotužilačke funkcije, podaci i mišljenja o kandidatu saglasno Pravilniku o kriterijuma i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata za nosioca javnotužilačke funkcije, ustavna žalba, žalba Ustavnom sudu iz člana 161. stav 4. Ustava RS, ustupljen predmet od Ustavnog suda, prigovor iz člana 6. stav 4. u vezi sa stavom 1. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom tužilaštvu, s tim da DVT podatke o okončanom postupku za razrešenje, koji je bio predviđen Zakonom o javnom tužilaštvu i u kome su utvrđeni razlozi za razrešenje ili pravnosnažno okončanom postupku kojim je osuđen za kažnjivo delo koji ga čini nedostojnim za vršenje javnotužilačke funkcije ili je presudu kojom mu je izrečena kazna zatvora od najmanje šest meseci zbog izvršenog krivičnog dela pribavlja i nakon 17. decembra 2009. godine.

Dokumentacijom se smatraju podnesci i dokazi koje je u postupku preispitivanja dostavio neizabrani nosilac javnotužilačke funkcije, odnosno pribavilo DVT, a koji se odnose isključivo na razjašnjenje činjenica koje su bile predmet razmatranja prvog sastava DVT do 17. 12. 2009. godine.

Pravilnikom se podrazumeva Pravilnik o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata za nosioca javnotužilačke funkcije.

Pravilnikom o postupku preispitivanju se smatra Pravilnik o postupku preispitivanja odluke prvog sastava državnog veća tužilaca i primeni kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti.

## II PROCESNI SUBJEKTI, UČESNICI I OVLAŠĆENJA

### Procesni subjekti i učesnici u postupku

#### Član 5.

Procesni subjekti su: DVT i neizabrani nosilac javnotužilačke funkcije.

Učesnici u postupku preispitivanja su: punomoćnik neizabranog nosioca javnotužilačke funkcije, posmatrači Udruženja javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije ( u daljem tekstu: UTS) i drugi posmatrači relevantnih institucija i organizacija (OEBS, EU, SE, Zaštitnik građana i dr.).

Predstavnicima EU, Saveta Evrope, OEBS, UTS, međunarodnih strukovnih udruženja, na njihov zahtev, DVT omogućava posmatranje postupka.

Predstavnicima drugih posmatrača DVT može na njihov zahtev omogućiti učešće u svojstvu posmatrača.

Neizabrani nosilac javnotužilačke funkcije u postupku preispitivanja učestvuje lično, sa punomoćnikom ili posredstvom punomoćnika.

Neizabrani nosilac javnotužilačke funkcije u postupku preispitivanja može angažovati (ovlastiti) samo jednog punomoćnika.

### Ovlašćenja procesnih subjekata

#### Član 6.

DVT pokreće postupak, vodi postupak i donosi odluku na osnovu Zakona o javnom tužilaštvu, Zakona o Državnom veću tužilaca, Zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom tužilaštvu, Pravilnika, Pravilnika o postupku preispitivanju, kao i i drugih propisa koji su se primenjivali pre 17. 12. 2009. godine.

Neizabrani nosilac javnotužilačke funkcije ima pravo da se upozna sa predmetom, izvrši uvid u kompletnu dokumentaciju u svakoj fazi postupka preispitivanja, učestvuje u postupku preispitivanja, izjašnjava se pred stalnim sastavom DVT o navodima i odgovara na postavljena pitanja, daje primedbe, iznosi predloge, dostavlja podneske i dokumentaciju od značaja za odluku u postupku preispitivanja.

### Ovlašćenja učesnika

#### Član 7.

Punomoćnik neizabranog nosioca javnotužilačke funkcije ima pravo da se upozna sa predmetom, izvrši uvid u kompletnu dokumentaciju u svakoj fazi postupka preispitivanja, učestvuje u postupku, postavlja pitanja neizabranom nosiocu javnotužilačke funkcije, stavlja primedbe, iznosi predloge, dostavlja podneske i dokumentaciju od značaja za odluku u postupku preispitivanja.

Posmatrač UTS ima pravo da se upozna sa predmetom, izvrši uvid u kompletnu dokumentaciju u svakoj fazi postupka preispitivanja, prisustvuje svim fazama postupka preispitivanja, preko predsedavajućeg Veća uz njegovu prethodnu saglasnost postavlja pitanja neizabranom nosiocu javnotužilačke funkcije, sačinjava izveštaj o toku postupka koji sadrži ocenu nepristrasnosti i objektivnosti rada i odluke DVT-a.

Posmatrač Udruženja javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije izveštaj iz stava 2. ovog člana dostavlja DVT-u, UTS-u i drugim relevantnim domaćim i međunarodnim organizacijama i institucijama.

Posmatraču Udruženja javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca nadležni tužilac mora odobriti odsustvo radi posmatranja, a vreme provedeno u posmatranju računa se kao vreme provedeno na radu.

Neizabrani nosilac javnotužilačke funkcije može da zahteva da se postupak preispitivanja sprovede bez prisustva posmatrača.

### III TOK POSTUPKA

#### Javnost postupka preispitivanja

##### Član 8.

Rad DVT-a u postupku preispitivanja je javan.

Neizabrani nosilac javnotužilačke funkcije može da zahteva isključenje javnosti u postupku preispitivanja.

Isključenje javnosti ne odnosi se na članove DVT, neizabranog nosioca javnotužilačke funkcije i punomoćnika.

Odluku o isključenju javnosti donosi DVT rešenjem, koje mora biti obrazloženo.

Ukoliko je javnost isključena, učesnici postupka su dužni da podatke iz postupka čuvaju kao službenu tajnu.

#### Postupak preispitivanja

##### Član 9.

Faze postupka preispitivanja su:

- početak postupka preispitivanja
- formiranje predmeta i određivanje izvestioca
- prikupljanje i dostavljanje dokumentacije
- izveštaj izvestioca DVT-a
- zasedanje DVT-a
- pojedinačna odluka u postupku preispitivanja
- okončanje postupka preispitivanja

#### Početak postupka preispitivanja

##### Član 10.

DVT donosi Odluku o postupku preispitivanja koju objavljuje u „Službenom glasniku RS“, na oglasnoj tabli u službenim prostorijama DVT-a i na veb stranici DVT-a.

DVT u Odluci o postupku preispitivanja navodi listu neizabranih nosilaca javnotužilačke funkcije.

Nakon objavljivanja Odluke, DVT dostavlja pojedinačno pismeni poziv sa povratnicom svim neizabranim nosiocima javnotužilačke funkcije sa liste da se u roku od 7 dana izjasne o tome da li žele da učestvuju u postupku preispitivanja.

Ukoliko se neizabrani nosilac javnotužilačke funkcije ne izjasni u roku iz stava 3. ovog člana, smatraće se da ne želi da se odluka prvog sastava DVT u odnosu na njega preispituje.

#### Formiranje predmeta i određivanje izvestioca Član 11.

DVT za svakog neizabranog nosioca javnotužilačke funkcije formira predmet koji dodeljuje izvestiocu u rad.

DVT predmete uzima u rad po azbučnom redu prezimena neizabranih nosilaca javnotužilačke funkcije.

Predmet se formira na osnovu dokumentacije kojom raspolaže DVT, a koju čini dokumentacija preuzeta od prvog sastava DVT-a; ustupljeni predmeti Ustavnog suda; predmeti po prigovoru u smislu člana 6. stav 4. u vezi sa stavom 1. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom tužilaštvu i dokumentacija koju je dostavio neizabrani nosilac javnotužilačke funkcije ili punomoćnik neizabrani nosilac javnotužilačke funkcije.

Iz spisa predmeta se izdvaja sva dokumentacija koju je prvi sastav DVT pribavio posle 17. decembra 2009, osim u slučajevima predviđenim ovim pravilnikom.

Izvestilac je izborni član DVT iz reda javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca.

DVT sačinjava raspored izvestilaca po predmetima.

### Prikupljanje i dostavljanje dokumentacije Član 12.

DVT pored dokumentacije kojom raspolaže, po potrebi, prikuplja dodatnu dokumentaciju do okončanja postupka preispitivanja, shodno ovom pravilniku.

Naknadno pribavljenu dokumentaciju DVT dostavlja neizabranom nosiocu javnotužilačke funkcije i punomoćniku.

Neizabrani nosilac javnotužilačke funkcije i njegov punomoćnik mogu da predlože DVT da po službenoj dužnosti pribavi dokumentaciju od suštinskog značaja za utvrđenje ili razjašnjenje činjeničnog stanja.

### Ovlašćenja izvestioca DVT-a Član 13.

Izvestilac DVT-a proučava dokumentaciju i sačinjava izveštaj koji sadrži kratak prikaz stanja u spisima predmeta i čini sastavni deo predmeta.

Izveštaj mora da sadrži podatke o efikasnosti u postupanju shodno čl. 28. i 29. ovog pravilnika.

Izveštaj izvestioca DVT-a ne sadrži obrazloženu odluku.

Izvestilac DVT-a sačinjeni izveštaj dostavlja DVT-u zajedno sa predmetom.

### Predlog izvestioca DVT-a Član 14.

Ukoliko na bazi podataka iz predmeta, u odnosu na pojedine neizabrane nosioce javnotužilačke funkcije, izvestilac DVT-a

konstatuje da ne postoje razlozi za sumnju u stručnost, osposobljenost ili dostojnost, sačinjava listu sa predlogom da DVT na sednici, bez održavanja zasedanja, donese odluku o njihovom izboru.

Izvestilac DVT-a je dužan da predlog iz stava 1. ovog člana stavi ukoliko utvrdi da procenat efikasnosti u postupanju, odgovara članu 5 st. 2, 3. i 4. Pravilnika o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti, odnosno ukoliko utvrdi da su razlozi za niži procenat efikasnosti opravdani, a shodno članu 28. ovog pravilnika, a ne postoji sumnja u stručnost i dostojnost.

Ukoliko usvoji predlog izvestioca, DVT na sednici donosi odluku o izboru neizabranog nosioca javnotužilačke funkcije sa liste izvestioca, bez održavanja zasedanja.

Ukoliko DVT ne usvoji predlog izvestioca DVT-a, zakazuje zasedanje.

#### Priprema zasedanja DVT-a Član 15.

Nakon prijema predmeta i izveštaja izvestioca, DVT zakazuje zasedanje i o datumu i vremenu održavanja zasedanja pismenim putem obaveštava neizabranog nosioca javnotužilačke funkcije i njegovog punomoćnika, kao i posmatrača UTS i druge prijavljene posmatrača, najkasnije 30 dana pre zakazanog zasedanja.

Zasedanju DVT prisustvuje neizabrani nosilac javnotužilačke funkcije i/ili ovlašćeni punomoćnik.

Ukoliko neizabrani nosilac javnotužilačke funkcije ne želi da prisustvuje zasedanju, ovlašćuje punomoćnika i o tome pismenim putem obaveštava DVT.

Nedolazak neizabranog nosioca javnotužilačke funkcije, koji ima punomoćnika, ne sprečava održavanje sednice, osim ukoliko je iz opravdanih razloga sprečen da prisustvuje sednici, a želi da prisustvuje sednici. Neizabrani nosilac je dužan da pre početka sednice navede razloge sprečenosti i da o tome dostavi dokaze.



## Tok zasedanja DVT

## Član 16.

Predsednik otvara zasedanje i objavljuje predmet postupka preispitivanja.

Zasedanje počinje izlaganjem izveštaja izvestioca.

Neizabrani nosilac javnotužilačke funkcije ima pravo da se izjašnjava na navode izveštaja i na podatke iz dokumentacije, stavlja primedbe na iznete podatke i tok postupka preispitivanja i daje predloge DVT.

Članovi DVT-a obavljaju razgovor sa neizabranim nosiocem javnotužilačke funkcije na okolnosti činjenica sadržanih u izveštaju i dokumentaciji.

Punomoćnik ima pravo da postavlja pitanja neizabranom nosiocu javnotužilačke funkcije, stavlja primedbe na iznete podatke i tok postupka preispitivanja i daje predloge DVT.

Posmatrači imaju pravo da postavljaju pitanja neizabranom nosiocu javnotužilačke funkcije radi razjašnjenja činjenica, shodno članu 7. ovog pravilnika.

## Odlaganje zasedanja i pauza

## u toku zasedanja

## Član 17.

Na predlog člana DVT-a, neizabranog nosioca javnotužilačke funkcije i njegovog punomoćnika, DVT može doneti odluku kojom odlaže zasedanje najduže 30 dana.

Odlaganje zasedanja subjekti i punomoćnik mogu predložiti zbog prikupljanja dokumentacije i drugih važnih razloga.

Nakon isteka roka od 30 dana zasedanje se nastavlja.

Član DVT-a, neizabrani nosilac javnotužilačke funkcije i njegov punomoćnik mogu tražiti pauzu u toku zasedanja u trajanju od 15 minuta.

Odlaganje zasedanja, pauza u toku zasedanja i završetak zasedanja se konstatuju u zapisniku.

## Korišćenje dokumentacije

## Član 18.

DVT u postupku preispitivanja, prilikom utvrđivanja neke činjenice mora da navede izvor i datum pribavljanja dokumentacije što se konstatuje u zapisniku.

## Završetak zasedanja

## Član 19.

Posle date završne reči neizabranog nosioca javnotužilačke funkcije i/ili ovlašćenog punomoćnika, DVT objavljuje da je zasedanje završeno.

Završna reč sadrži predlog odluke u postupku preispitivanja i kratko obrazloženje.

## Donošenje odluke

## Član 20.

Nakon završetka zasedanja DVT se povlači na većanje i glasanje radi donošenja odluke u postupku preispitivanja.

Donetu odluku DVT usmeno saopštava neizabranom nosiocu javnotužilačke funkcije sa kratkim obrazloženjem istog dana, a najkasnije u roku od 3 dana od završetka zasedanja.

## Većanje i glasanje

## Član 21.

Odluka u postupku preispitivanja donosi se većinom glasova prisutnih članova DVT u skladu sa Poslovnikom o radu DVT.

Većanje i glasanje je zatvoreno za javnost.

O većanju i glasanju DVT-a sačinjava se posebni zapisnik u kome se navodi kako je glasao svaki član DVT-a. Član veća može izdvojiti svoje mišljenje što se konstatuje u zapisniku.

Zapisnik o zasedanju  
Član 22.

Zapisnik DVT-a o zasedanju sadrži vreme početka i završetka zasedanja, tok zasedanja, izveštaj izvestioca, pitanja, odgovore, predloge i primedbe subjekata i učesnika u postupku preispitivanja, izvođenje dokaza, odlaganje zasedanja, pauze i odluku u postupku preispitivanja

Pismeni otpravak  
Član 23.

Pismeni otpravak odluke u postupku preispitivanja DVT dostavlja neizabranom nosiocu javnotužilačke funkcije u roku od osam dana od dana objavljivanja odluke u postupku preispitivanja.

Odluka DVT mora biti obrazložena.

U obrazloženju odluke kojom se potvrđuje prestanak javnotužilačke funkcije, DVT će obavezno dati ocenu dokaza izvedenih tokom postupka preispitivanja.

Odluka DVT  
Član 24.

DVT odluku zasniva na dokumentaciji sadržanoj u predmetu.

DVT odluku u postupku preispitivanja ne može da zasniva isključivo na obrazloženoj odluci.

### Vrste odluka u postupku preispitivanja Član 25.

DVT donosi odluku o izboru neizabranog nosioca javnotužilačke funkcije za zamenika javnog tužioca na jednu od funkcija na koju je konkurisao ukoliko u postupku preispitivanja utvrdi da neizabrani nosilac javnotužilačke funkcije ispunjava kriterijume iz Pravilnika.

DVT donosi odluku kojom potvrđuje prestanak javnotužilačke funkcije neizabranog nosioca javnotužilačke funkcije ukoliko u postupku preispitivanja utvrdi da nosilac javnotužilačke funkcije ne ispunjava jedan ili više kriterijuma iz Pravilnika.

Odluka kojom DVT neizabranom nosiocu javnotužilačke funkcije potvrđuje prestanak javnotužilačke funkcije smatra se odlukom DVT-a o prestanku funkcije i neizabrani nosilac javnotužilačke funkcije ima pravo na žalbu Ustavnom sudu u roku od 30 dana od dana dostavljanja odluke, shodno članu 98. Zakona o javnom tužilaštvu.

Odluka DVT o broju zamenika javnih tužilaca („Službeni glasnik RS“, br. 43/09 i 24/10) ne utiče na vrstu odluke i broj odluka u postupku preispitivanja.

### Okončanje postupka preispitivanja Član 26.

Postupak o preispitivanju DVT okončava Odlukom o izabranim nosiocima javnotužilačke funkcije.

Odluka o izabranim nosiocima javnotužilačke funkcije objavljuje se u „Službenom glasniku RS“, na oglasnoj tabli u službenim prostorijama DVT-a i na veb stranici DVT-a.

## IV PRIMENA KRITERIJUMA I MERILA ZA OCENU STRUČNOSTI, OSPOSOBLJENOSTI I DOSTOJNOSTI

Uopšte o primeni kriterijuma i merila za ocenu stručnosti,  
osposobljenosti i dostojnosti

### Član 27.

Pretpostavka stručnosti za neizabranog nosioca javnotužilačke funkcije se može oboriti ukoliko DVT na osnovu dokaza utvrdi da neizabrani nosilac javnotužilačke funkcije ne poseduje opšte stručno znanje i posebna znanja koja su od značaja za vršenje javnotužilačke funkcije, saglasno Pravilniku.

Pretpostavka osposobljenost za neizabranog nosioca javnotužilačke funkcije se može oboriti ukoliko DVT na osnovu dokaza o efikasnosti u postupanju utvrdi da neizabrani nosilac javnotužilačke funkcije ne ispoljava sposobnost u primeni stručnih znanja i preduzimanja procesnih radnji i ne iskazuje profesionalne veštine, odnosno na osnovu drugih definisanih merila utvrdi da ne ispoljava analitičko mišljenje, sposobnost pravničkog rasuđivanja i donošenja odluka, umešnost obrazlaganja pravnih stavova, kvalitet pisanog i usmenog izražavanja, sposobnosti komuniciranja i sposobnost za timski rad, saglasno Pravilniku.

Pretpostavka dostojnosti za neizabrane nosioce javnotužilačke funkcije obara se isključivo na osnovu dokaza podobnih da se koriste u sudskom postupku i iz kojih proističe da je neizabrani nosilac javnotužilačke funkcije ispoljenim ponašanjem grubo kršio lični ugled i ugled javnotužilačke funkcije što je dovelo do teškog narušavanja ugleda nosioca javnotužilačke funkcije ili teškog narušavanja poverenja javnosti u javno tužilaštvo.

Grubim kršenjem ličnog ugleda i ugleda javnotužilačke profesije, smatra se:

- ako je utvrđeno da je koristio javnotužilačku funkciju za pribavljanje neopravdanih koristi za sebe ili druge osobe,

- ako je utvrđeno da je donosio odluke kojima se uporno i očigledno krše pravila postupka u cilju neopravdanog povlašćivanja ili diskriminisanja stranaka i učesnika u postupku,
- ako je utvrđeno da se učestalo upuštao u neprimerene odnose sa strankama u postupku ili njihovim punomoćnicima,
- ako je utvrđeno da je u dužem periodu i u više navrata u cilju pribavljanja materijalne koristi obavljao aktivnosti koje su u zakonu određene kao nespojive sa javnotužilačkom funkcijom,
- ako je utvrđeno da je odavao podatke koji se smatraju službenom tajnom do kojih je došao u vršenju funkcije,
- ako je utvrđeno da je učestalo i očigledno postupao sa pristrasnošću i predrasudama u obavljanju javnotužilačke funkcije zbog rase, pola, etničkog porekla, nacionalne pripadnosti, seksualne orijentacije ili društvenog ili ekonomskog statusa stranke ili učesnika u postupka.

Pretpostavka dostojnosti obara se i na osnovu okončanog postupka za razrešenje koji je bio predviđen Zakonom o javnom tužilaštvu i u kojem su utvrđeni razlozi za razrešenje ili pravnosnažno okončanog postupka kojim je kažnjen za kažnjivo delo koje ga čini nedostojnim za vršenje javnotužilačke funkcije ili je osuđen na kaznu zatvora od najmanje šest meseci zbog izvršenog krivičnog dela.

Posebno o postupku za preispitivanju neizabranog  
zamenika javnog tužioca  
Član 28.

Osnovanost sumnje u osposobljenost neizabranog zamenika javnog tužioca, DVT utvrđuje tako što se u postupku preispitivanja, na osnovu podataka dostavljenih prvom sastavu DVT-a pre 17. decembra 2009. godine, u skladu sa članom 5. st. 2, 3. i 4. Pravilnika o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti

i dostojnosti kandidata za nosioca javnotužilačke funkcije, utvrđuje procenat efikasnosti u postupanju neizabranog zamenika javnog tužioca.

Kada je procenat efikasnosti neizabranog nosioca javnotužilačke funkcije niži od proseka iz člana 5 st. 2, 3. i 4. Pravilnika o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata za nosioca javnotužilačke funkcije, DVT će na zahtev neizabranog nosioca javnotužilačke funkcije, ceniti opravdanost razloga za niži procenat efikasnosti u postupanju.

Kada DVT utvrdi da su razlozi za niži procenat efikasnosti u postupanju opravdani, smatraće će se da je neizabrani nosilac javnotužilačke funkcije ispunio uslove iz člana 5 st. 2, 3. i 4. Pravilnika o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata za nosioca javnotužilačke funkcije.

Posebno o postupku za preispitivanju  
neizabranog javnog tužioca  
Član 29.

Stručnost i osposobljenost neizabranog javnog tužioca može da se ospori samo ukoliko DVT na osnovu dokaza utvrdi da neizabrani javni tužilac nije pokazao opštu sposobnost rukovođenja javnim tužilaštvom, sposobnost ostvarivanja nadzora, sposobnost unapređivanja rada javnog tužilaštva i sposobnost upravljanja u kriznim situacijama. Ukoliko su javnom tužiocu bili dodeljeni predmeti u rad DVT će, shodno članu 28. ovog pravilnika, kao i shodno članu 102. Pravilnika o upravi u javnom tužilaštvu („Službeni glasnik“, broj 77/04), procenat efikasnosti u postupanju javnog tužioca utvrditi po pravilima koja važe za zamenike javnog tužioca.

Konačna ocena stručnosti osposobljenosti i dostojnosti utvrdiće se nakon zajedničke primene kriterijuma i merila koji važe za javne tužioce i za zamenike javnih tužilaca imajući u vidu odredbe člana 20. stav 2. Pravilnika o kriterijumima i merilima za ocenu

stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata za nosioce javnotužilačke funkcije („Službeni glasnik RS“, broj 77/04).

Neizabrani javni tužilac ne može biti predložen za javnog tužioca u postupku preispitivanja ukoliko su na funkcije javnog tužioca za koje je konkurisao izabrani drugi javni tužioci.

Posebno o postupku za preispitivanje odluke  
o predlogu za izbor javnih tužilaca i odluke o izboru  
na stalnu funkciju zamenika javnih tužilaca  
Član 30.

DVT u postupku preispitivanja utvrđuje razloge koji potvrđuju sumnju u ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti pojedinih nosilaca javnotužilačke funkcije, odnosno koji potvrđuju povredu postupka u donošenju odluke o izboru pojedinog zamenika javnog tužioca ili predloga za izbor pojedinog javnog tužioca i zamenika javnog tužioca koji se prvi put bira, nakon čega može pokrenuti postupak za razrešenje shodno članu 7. stav 2. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom tužilaštvu samo ukoliko na osnovu dokaza utvrdi da je nosilac javnotužilačke funkcije pravno-snažno osuđen za krivično delo koje ga čini nedostojnim za obavljanje javnotužilačke funkcije ili na kaznu zatvora od šest meseci ili da je u odnosu na njega okončan postupak za razrešenje predviđen Zakonom o javnom tužilaštvu, kao osnov za razrešenje.

V PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Primena odredbi  
Član 31.

Odredbe ovog pravilnika će se primenjivati samo u postupku preispitivanja odluka prvog sastava DVT u skladu sa članom 6.



i članom 7. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom tužilaštvu („Službeni glasnik RS“, broj 101/10), a najkasnije do 31. 12. 2011. godine.

### Član 32.

Ovaj pravilnik stupa na snagu narednog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku RS“.

Broj: 110-00-4/2011-01

U Beogradu, 25. maja 2011. godine

Predsednik  
Državnog veća tužilaca  
Zagorka Dolovac, s. r.



## 6. PRESUDE USTAVNOG SUDA OD 11. I 18. JULA 2012.



Republika Srbija

USTAVNI SUD

Broj: VIIIU-364/2011

\_\_\_\_\_. 2012. godine

B e o g r a d

Ustavni sud u sastavu: predsednik dr Dragiša B. Slijepčević i sudije dr Olivera Vučić, Vesna Ilić Prelić, Bratislav Đokić, dr Agneš Kartag Odri, Katarina Manojlović Andrić, mr Milan Marković, dr Bosa Nenadić, Milan Stanić, dr Dragan Stojanović, Sabahudin Tahirović i Predrag Četković, članovi Veća, u postupku po žalbi Gordane Nešić Dančetović iz Niša i žalbama Slavice Karličić iz Čačka, Jovana Kordića iz Novog Beograda, Ljiljane Ćendić iz Vrnjačke Banje, Veselina Savića iz Leskovca, Letice Nikolić iz Babušnice, Slaviše Janjića iz Velike Plane, Miroslava Karapandžića iz Kraljeva, Darinke Devedžić iz Ljiga, Žanke Radić iz Beograda, Tomislava Đorđevića iz Smedereva, Bratislave Petrović iz Paraćina, Olge Bukvić iz Vršca, Milene Smiljković iz Beograda, Nikole Medakovića iz Vršca, Slađane Stanisavljević iz Požarevca, Marije Ivanović iz Šapca, Snežane Marković iz Čačka, Žarka Gavrilovića iz Guče, Slobodanke Mišković iz Niša, Nikole Pešića iz Leskovca, Miroslava Radovanovića iz Kruševca, Dragane Milenović iz Niša, Vere Nikić iz Trstenika, Dragog Čokića iz Negotina, Dragoslava Pavlovića iz Smederevske Pa-

lanke, Mirjane Jovanović iz Jagodine, Milana Blendića iz Kobišnice, Marije Svilar Petković iz Niša, Gordane Bajunović iz Bogatića, Ljiljane Batalo iz Novog Sada, Nikole Preočanina iz Beograda, Milke Basta iz Apatina, Vlastimira Dimića iz Raniluga, Desimira Jovanovića iz Negotina, Zorana Đorđevića iz Vranja, Svetlane Andrejić iz Varvarina, Dragoljuba Mladenovića iz Vranja, Miodraga Markovića iz Kragujevca, Milovana Petrovića iz Bačke Palanke, Milanke Stojanović iz Bora, Ruže Bojović iz Užica, Jane Peković iz Obrenovca, Milana Stojkovića iz Vranja, Dragice Glišić Đenišić iz Uba, Radmile Egerić iz Trstenika, Milene Krstić iz Kragujevca, Snežane Panić iz Slovca, Ljiljane Popović iz Kučeva, Vladimira Bajića iz Šapca, Živanke Miletić iz Kragujevca, Bojana Milenkovića iz Vranja, Boška Popovića iz Beograda, Radomira Mazalice iz Prijepolja, Stojadina Jovanovića iz Niša, Snežane Đokanović iz Beograda, Gorice Radmilac iz Bora, Kate Malenčić iz Kikinde, Radiše Ljubanića iz Bogatića, Zorana Vitkovića iz Niša, Snežane Jovanović iz Valjeva, Katarine Parmaković iz Šapca, Ružice Garčev Vaščić iz Novog Sada, Nataše Milutinović Pančevski iz Beograda, Branimira Stojanovića iz Bele Crkve, Snežane Feješ iz Vršca, Ninoslava Avramovića iz Vranja, Ljubiše Milojevića iz Zaječara, Mirjane Novaković iz Valjeva, Dejana Stamenkovića iz Leskovca, Biljane Mirosavljević iz Jagodine, Lidije Jovanovski iz Smedereva, Đorđa Mirkovića iz Zemunna, Mirjane Stevović Milić iz Beograda, Snežane Anđelković iz Jagodine, Jasmine Petrović iz Požarevca, Anđelke Pavlović Savić iz Lazarevca, Nebojše Stojičića iz Leskovca, Ilije Rula iz Pančeva, Tanje Nešić Tomović iz Niša, Nebojše Šeperca iz Jagodine, Željka Šukovića iz Subotice, Atila Švager iz Apatina, Saše Kneževića iz Niša, Anđelke Stevanović iz Smederevske Palanke, Jovice Rančića iz Pirota, Ruže Trifunović iz Despotovca, Radiše Jovića iz Kuršumlije, Janka Lazarevića iz Beograda, Tatjane Petrović iz Beograda, Verice Vojvodić Ristić iz Leskovca, Milje Nekić iz Lazarevca, Ljudmile Marković iz Leskovca i Aleksandre Lukić iz Šapca, na osnovu člana 167. stav 4. u vezi sa članom 155. Ustava Republike Srbije, na sednici održanoj 18. jula 2012. godine, doneo je

## O D L U K U

## 1. Usvaja se žalba:

- Gordane Nešić Dančetović izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 010-01-77/2011-01 od 26. jula 2011. godine;
- Slavice Karličić izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 010-01-00096/2011-01 od 16. avgusta 2011. godine;
- Jovana Kordića izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 010-01-00224/2011-01 od 26. avgusta 2011. godine;
- Ljiljane Ćendić izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 010-01-00113/2011-01 od 20. jula 2011. godine;
- Veselina Savića izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 010-01-00513/2011-01 od 16. avgusta 2011. godine;
- Letice Nikolić izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 010-01-000501/2011-01 od 22. jula 2011. godine;
- Slaviše Janjića izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 010-01-00574/2011-01 od 9. septembra 2011. godine;
- Miroslava Karapandžića izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 010-01-952/2011-01 od 23. septembra 2011. godine;
- Darinke Devedžić izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 010-01-1107/2011-01 od 2. novembra 2011. godine;
- Žanke Radić izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 010-001-00176/2011-01 od 6. oktobra 2011. godine;
- Tomislava Đorđevića izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 010-01-00171/2011-01 od 20. jula 2011. godine;
- Bratislave Petrović izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 010-01-1258/2011-01 od 21. oktobra 2011. godine;
- Olge Bukvić izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 010-01-211/2011-01 od 6. oktobra 2011. godine;

- Milene Smiljković izjavljena protiv odluke Visokog save-  
ta sudstva broj 010-01-01048/2011-01 od 30. marta 2012.  
godine;
- Nikole Medakovića izjavljena protiv odluke Visokog saveta  
sudstva broj 117-00-00015/2011-01 od 19. aprila 2012. go-  
dine;
- Slađane Stanisavljević izjavljena protiv odluke Visokog saveta  
sudstva broj 010-01-00500/2011-01 od 5. aprila 2012. godine;
- Marije Ivanović izjavljena protiv odluke Visokog saveta sud-  
stva broj 010-01-00577/2011-01 od 19. aprila 2012. godine;
- Snežane Marković izjavljena protiv odluke Visokog saveta  
sudstva broj 010-01-01184/2011-01 od 26. april 2012. godine;
- Žarka Gavrilovića izjavljena protiv odluke Visokog save-  
ta sudstva broj 010-01-00052/2011-01 od 16. avgusta 2011.  
godine;
- Slobodanke Mišković izjavljena protiv odluke Visokog save-  
ta sudstva broj 010-01-00353/2011-01 od 16. avgusta 2011.  
godine;
- Nikole Pešića izjavljena protiv odluke Visokog saveta sud-  
stva broj 010-01-775/2011-01 od 9. septembra 2011. godine;
- Miroslava Radovanovića izjavljena protiv odluke Visokog  
saveta sudstva broj 010-01-00504/2011-01 od 9. septembra  
2011. godine;
- Dragane Milenović izjavljena protiv odluke Visokog saveta  
sudstva broj 010-01-542/2011-01 od 20. jula 2011. godine;
- Vere Nikić izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva  
broj 010-01-00851/2011-01 od 1. decembra 2011. godine;
- Dragog Čokića izjavljena protiv odluke Visokog saveta sud-  
stva broj 010-01-00623/2011-01 od 20. jula 2011. godine;
- Dragoslava Pavlovića izjavljena protiv odluke Visokog sa-  
veta sudstva broj 010-01-782/2011-01 od 1. decembra 2011.  
godine;
- Mirjane Jovanović izjavljena protiv odluke Visokog saveta sud-  
stva broj 010-01-00292/2011-01 od 19. oktobra 2011. godine;

- Milana Blendića izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 010-01-00507/2011-01 od 20. aprila 2012. godine;
- Marije Svilar Petković izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 010-01-00101/2011-01 od 24. aprila 2012. godine;
- Gordane Bajunović izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 010-01-00214/2011-01 od 24. aprila 2012. godine;
- Ljiljane Batalo izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 010-01-00805/2011-01 od 4. aprila 2012. godine;
- Nikole Preočanina izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 010-01-00332/2011-01 od 2. aprila 2012. godine;
- Milke Basta izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 010-01-00580/2011-01 od 9. septembra 2011. godine;
- Vlastimira Dinića izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 010-01-228/2011-01 od 9. septembra 2011. godine;
- Desimira Jovanovića izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 010-01-00526/2011-01 od 6. oktobra 2011. godine;
- Zorana Đorđevića izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 010-01-01070/2011-01 od 6. oktobra 2011. godine;
- Svetlane Andrejić izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 010-01-497/2011-01 od 16. avgusta 2011. godine;
- Dragoljuba Mladenovića izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 010-01-01116/2011-01 od 21. oktobra 2011. godine;
- Miodraga Markovića izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 010-01-00230/2011-01 od 8. decembra 2011. godine;
- Milovana Petrovića izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 010-01-01057/2011-01 od 1. decembra 2011. godine;

- Milanke Stojanović izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 010-01-456/2011-01 od 19. aprila 2012. godine;
- Jane Peković izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 117-00-00004/2011-01 od 25. aprila 2012. godine;
- Milana Stojkovića izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 117-00-00096/2011-01 od 23. aprila 2012. godine;
- Ruže Bojović izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 010-01-01102/2011-01 od 9. septembra 2011. godine;
- Dragice Glišić Đenisić izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 010-01-00621/2011-01 od 26. avgusta 2011. godine;
- Radmile Egerić izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 010-01-01259/2011-01 od 22. jula 2011. godine;
- Milene Krstić izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 010-01-00218/2011-01 od 16. avgusta 2011. godine;
- Snežane Panić izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 010-01-00528/2011-01 od 20. jula 2011. godine;
- Ljiljane Popović izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 010-01-946/2011-01 od 4. novembra 2011. godine;
- Vladimira Bajića izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 010-01-00216/2011-01 od 10. novembra 2011. godine;
- Živanke Miletić izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 010-01-00585/2011-01 od 24. januara 2011. godine;
- Bojana Milenkovića izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 010-01-01210/2011-01 od 21. oktobra 2011. godine;
- Boška Popovića izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 010-01-01035/2011-01 od 24. novembra 2011. godine;
- Radomira Mazalice izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 010-01-00455/2011-01 od 24. novembra 2011. godine;



- Stojadina Jovanovića izjavljena protiv odluke Visokog save-  
ta sudstva broj 010-01-00997/2011-01 od 19. oktobra 2011.  
godine;
- Snežane Đokanović izjavljena protiv odluke Visokog save-  
ta sudstva broj 010-01-177/2011-01 od 8. decembra 2011.  
godine;
- Gorice Radmilac izjavljena protiv odluke Visokog saveta sud-  
stva broj 010-01-00850/2011-01 od 2. aprila 2012. godine;
- Kate Malenčić izjavljena protiv odluke Visokog saveta sud-  
stva broj 010-01-00015/2011-01 od 12. aprila 2012. godine;
- Radiše Ljubanića izjavljena protiv odluke Visokog saveta sud-  
stva broj 010-01-01278/2011-01 od 19. aprila 2012. godine;
- Zorana Vitkovića izjavljena protiv odluke Visokog saveta sud-  
stva broj 010-01-00714/2011-01 od 16. maja 2012. godine;
- Snežane Jovanović izjavljena protiv odluke Visokog saveta  
sudstva broj 010-01-00797/2011-01 od 20. jula 2011. godine;
- Katarine Parmaković izjavljena protiv odluke Visokog saveta  
sudstva broj 010-01-00384/2011-01 od 22. jula 2011. godine;
- Ružice Garčev Vaščić izjavljena protiv odluke Visokog sa-  
veta sudstva broj 010-01-238/2011-01 od 16. avgusta 2011.  
godine;
- Nataše Milutinović Pančevski izjavljena protiv odluke Viso-  
kog saveta sudstva broj 010-01-001012/2011-01 od 23. sep-  
tembra 2011. godine;
- Branimira Stojanovića izjavljena protiv odluke Visokog save-  
ta sudstva broj 010-01-00019/2011-01 od 22. jul 2011. godine;
- Snežane Feješ izjavljena protiv odluke Visokog saveta sud-  
stva broj 010-01-00845/2011-01 od 28. oktobra 2011. godine;
- Ninoslava Avramovića izjavljena protiv odluke Visokog sa-  
veta sudstva broj 010-01-902/2011-01 od 21. oktobra 2011.  
godine;
- Ljubiše Milojevića izjavljena protiv odluke Visokog save-  
ta sudstva broj 010-01-393/2011-01 od 16. avgusta 2011.  
godine;

- Mirjane Novaković izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 010-01-102/2011-01 od 21. oktobra 2011. godine;
- Dejana Stamenkovića izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 010-01-00076/2011-01 od 23. septembra 2011. godine;
- Biljane Miroslavljević izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 010-01-859/2011-01 od 6. oktobra 2011. godine;
- Lidije Jovanovski izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 010-01-01268/2011-01 od 21. oktobra 2011. godine;
- Đorđa Mirkovića izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 117-00-00024/2011-01 od 8. decembra 2011. godine;
- Mirjane Stevović Milić izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 117-00-00030/2011-01 od 6. decembra 2011. godine;
- Snežane Anđelković izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 010-01-01082/2011-01 od 5. aprila 2012. godine;
- Jasmine Petrović izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 010-01-00276/2011-01 od 5. aprila 2012. godine;
- Anđelke Pavlović Savić izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 010-01-00042/2011-01 od 30. marta 2012. godine;
- Nebojše Stojičića izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 117-00-00016/2011-01 od 12. februara 2012. godine;
- Ilije Rula izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 010-01-01056/2011-01 od 24. aprila 2012. godine;
- Tanje Nešić Tomović izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 010-01-00308/2011-01 od 26. aprila 2012. godine;
- Nebojše Šeperca izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 010-01-34/2011-01 od 20. jula 2011. godine;
- Željka Šukovića izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 117-00-29/2010-01 od 23. septembra 2011. godine;
- Atilje Švager izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 010-01-00087/2011-01 od 19. oktobar 2011. godine;

- Saše Kneževića izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 010-01-00386/2011-01 od 2. oktobra 2011. godine;
- Anđelke Stevanović izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 010-01-01122/2011-01 od 19. oktobra 2011. godine;
- Jovice Rančića izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 010-01-840/2011-01 od 4. novembra 2011. godine;
- Ruže Trifunović izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 010-01-00908/2011-01 od 21. oktobra 2011. godine;
- Radiše Jovića izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 010-01-00146/2011-01 od 8. decembra 2011. godine;
- Janka Lazarevića izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 010-01-00965/2011-01 od 15. marta 2012. godine;
- Tatjane Petrović izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 010-01-00978/2011-01 od 8. marta 2012. godine;
- Verice Vojvodić Ristić izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 010-01-01196/2011-01 od 19. marta 2012. godine;
- Milje Nekić izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 010-01-00686/2011-01 od 23. septembra 2011. godine;
- Ljudmile Marković izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 010-01-00572/2011-01 od 20. aprila 2012. godine i
- Aleksandre Lukić izjavljena protiv odluke Visokog saveta sudstva broj 010-01-01108/2011-01 od 25. aprila 2012. godine

i utvrđuje da u postupku odlučivanja o prigovorima podnosilaca žalbi nije oborena pretpostavka da podnosioci ispunjavaju uslove za izbor na stalnu sudijsku funkciju.

2. Poništavaju se odluke Visokog saveta sudstva iz tačke 1.

3. Nalaže se Visokom savetu sudstva da u roku od 60 dana od dana prijema ove odluke izvrši izbor podnosilaca žalbi u skladu sa članom 30. Pravila za primenu Odluke o utvrđivanju kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti i za postupak preispitivanja odluka prvog sastava Visokog saveta sudstva o prestanku sudijske dužnosti („Službeni glasnik RS“, br. 35/11 i 90/11).

### O b r a z l o ž e n j e

1. Gordana Nešić Dančetović iz Niša i druga lica navedena u uvodu i izreci ove odluke podnela su Ustavnom sudu žalbe protiv odluka Visokog saveta sudstva donetih u postupku u kome je odlučivano o njihovim prigovorima podnetim protiv odluka prvog sastava Visokog saveta sudstva kojima je utvrđeno da podnosioci u postupku opšteg izbora sudija nisu izabrani na stalnu sudijsku funkciju u skladu sa Zakonom o sudijama („Službeni glasnik RS“, br. 116/08, 58/09 i 104/09), te da im je sa 31. decembrom 2009. godine prestala sudijska dužnost. Odlukama koje su žalbama osporene pred Ustavnim sudom u postupku preispitivanja odluka prvog sastava Visokog saveta sudstva odbijeni su prigovori podnosilaca žalbi.

Žalbe su izjavljene zbog bitnih povreda postupka, pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja, povrede materijalnog prava, kao i zbog „povrede ustavnog prava i prava garantovanih Evropskom konvencijom“. Podnosioci žalbi, između ostalog, kao jednu od bitnih povreda ističu sastav Visokog saveta sudstva koji je odlučivao o izjavljenim prigovorima i način odlučivanja u tom postupku, ukazujući da su u radu i odlučivanju učestvovali i članovi Visokog saveta sudstva koji su donosili odluke u postupku opšteg izbora, a koje su, upravo zbog značajnih propusta u postupku donošenja, predmet preispitivanja.

2. Ustavni sud je u sprovedenom postupku utvrdio: da su svi podnosioci žalbi do 15. jula 2009. godine, kada je Visoki savet sudstva, u „Službenom glasniku RS“, broj 52/09, objavio oglas za izbor sudija u sudovima opšte i posebne nadležnosti u Republici Srbiji, obavljali sudijsku dužnost u nekom od tada postojećih redovnih sudova; da su blagovremeno podneli prijave na oglas za izbor na stalnu sudijsku funkciju u neki/neke od sudova u Republici Srbiji; da je Visoki savet sudstva 16. decembra 2009. godine doneo Odluku o izboru sudija na stalnu sudijsku funkciju u sudovima opšte i posebne nadležnosti, koja je objavljena u „Službenom glasniku RS“, broj 106/09 od 17. decembra 2009. godine i da je 25. decembra 2009. godine isti organ doneo Odluku broj 06-00-37/2009-01 kojom je u stavu I izreke utvrđeno da sudijama koje nisu izabrane u skladu sa Zakonom o sudijama („Službeni glasnik RS“, broj 116/08) prestaje sudijska dužnost sa 31. decembrom 2009. godine, pri čemu su u tač. 1. do 837. navedena imena i prezimena sudija i naziv suda u kome su obavljali sudijsku dužnost, a u stavu II izreke određeno je da navedene sudije imaju pravo na naknadu plate, koju će utvrditi vršilac funkcije predsednika onog suda u kojem to pravo treba da ostvare; da je po osnovu ovih odluka podnosiocima žalbi prestala sudijska dužnost, jer nisu izabrani ni u jedan sud za koji su podneli prijavu. Ustavni sud je takođe utvrdio: da je Visoki savet sudstva tokom 2010. godine u odnosu na podnosiocima žalbi doneo pojedinačne odluke kojima je utvrdio da nisu izabrani za sudije u skladu sa Zakonom o sudijama, u kojima je naveo razloge zbog kojih svaki od podnosilaca ne ispunjava uslove iz člana 45. Zakona u pogledu Zakonom propisanih kriterijuma za izbor sudija (stučnost, osposobljenost, odnosno dostojnost); da su se podnosioci žalbi, povodom donetih odluka prvog sastava Visokog saveta sudstva, obraćali Ustavnom sudu sa zahtevom za ustavnosudsku zaštitu. Konačno, utvrđeno je da je Visoki savet sudstva u postupku preispitivanja odluka prvog sastava Visokog saveta sudstva doneo odluke

koje se osporavaju podnetim žalbama i da su tim odlukama odbijeni prigovori podnosilaca i potvrđene odluke prvog sastava Visokog saveta sudstva.

Iz do sada održanih rasprava po žalbama neizabranih sudija, kao i uvidom u spise predmeta koje je Ustavnom sudu dostavio Visoki savet sudstva, Sud je utvrdio: da su u stalnom sastavu Visokog saveta sudstva koji je odlučivao o prigovorima neizabranih sudija, kao članovi po položaju bila lica koja su, personalno, u istom svojstvu, bila i članovi prvog sastava Visokog saveta sudstva (predsednik Vrhovnog kasacionog suda, ministar nadležan za pravosuđe i predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine), te da ova konstatacija važi i za jednog od izbornih članova Visokog saveta sudstva – lice koje se bira iz reda advokata; da ne postoji rešenje Visokog saveta sudstva kojim se ova lica izuzimaju iz rada i odlučivanja o prigovorima; da su navedena lica bila prisutna na sednicama Visokog saveta sudstva na kojima se odlučivalo o prigovorima i da su činila kvorum za rad Visokog saveta sudstva; da su se prilikom odlučivanja uzdržavala od glasanja; da je u toku postupka odlučivanja o prigovorima protiv jednog izbornog člana Visokog saveta sudstva iz reda sudija pokrenut krivični postupak i određen pritvor; da je u toku ovog postupka jedan od izbornih članova iz reda sudija podneo ostavku; da je tokom ovog postupka u odnosu na izbornog člana Visokog saveta sudstva iz reda profesora pravnog fakulteta Agencija za borbu protiv korupcije 9. decembra 2010. godine donela rešenje broj 020-00-002442010-06 kojim je utvrđeno da je Predrag Dimitrijević, na javnoj funkciji dekana Pravnog fakulteta u Nišu prihvatanjem druge javne funkcije – člana Visokog saveta sudstva, postupio suprotno odredbi člana 28. stav 2. Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, zbog čega mu javna funkcija člana Visokog saveta sudstva prestaje po sili zakona, da je Odbor Agencije za borbu protiv korupcije 9. marta 2011. godine, rešavajući o žalbi Predraga Dimitrijevića izjavljenoj protiv navedenog prvostepenog rešenja, doneo rešenje broj 012-00-00003/2011-02, kojim je odbio žalbu kao neosnovanu, a da Narodna

skupština, prema saopštenju sa sednice od 29. decembra 2011. godine, nije prihvatila predlog za prestanak funkcije navedenom članu Visokog saveta sudstva.

3. Odredbama Zakona o Ustavnom sudu („Službeni glasnik RS“, br. 109/07 i 99/11) propisano je: da Ustavni sud odlukom odlučuje u postupku po žalbi sudija na odluku o prestanku funkcije i druge odluke Visokog saveta sudstva (član 45. tačka 12); da Ustavni sud na sednici Velikog veća, koje čine predsednik Ustavnog suda i sedam sudija, između ostalog, donosi odluke iz člana 45. tačka 12. ovog zakona i da Ustavni sud ima dva velika veća (član 42b stav 1. tačka 1. i stav 4).

Polazeći od navedenih odredaba zakona kojim se uređuje postupak pred Ustavnim sudom, kao i prethodno utvrđenih činjenica, Ustavni sud je ocenio da se u odnosu na sve podnosiocce žalbi – neizabrane sudije, postavljaju ista sporna pravna pitanja, pa je iz tog razloga celishodno i racionalno u svim predmetima iz nadležnosti jednog Velikog veća da Ustavni sud spoji postupke i o podnesenim žalbama odluči jednom odlukom. Zbog toga je Ustavni sud, saglasno odredbama člana 42. st. 1. i 4. Poslovnika o radu Ustavnog suda („Službeni glasnik RS“, br. 24/08, 27/08 i 76/11), spojio predmete po žalbama neizabranih sudija navedenih u uvodu ove odluke, radi vođenja jedinstvenog postupka i donošenja jedne odluke.

4. Ustavni sud nalazi da su za odlučivanje o žalbama podnosioca merodavne sledeće odredbe Ustava Republike Srbije i zakona, kao i opštih akata koje je doneo Visoki savet sudstva:

Odredbama člana 153. Ustava je utvrđeno: da je Visoki savet sudstva nezavisan i samostalan organ koji obezbeđuje i garantuje nezavisnost i samostalnost sudova i sudija (stav 1); da Visoki savet sudstva ima 11 članova (stav 2); da u sastav Visokog saveta sudstva ulaze predsednik Vrhovnog kasacionog suda, ministar nadležan za pravosuđe i predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine, kao članovi po položaju, i osam izbornih članova koje bira

Narodna skupština, u skladu sa zakonom (stav 3); da izborne članove čine šest sudija sa stalnom sudijskom funkcijom, od kojih je jedan sa teritorije autonomnih pokrajina, i dva ugledna i istaknuta pravnik sa najmanje 15 godina iskustva u struci, od kojih je jedan advokat, a drugi profesor pravnog fakulteta. Prema odredbi člana 154. Ustava, u nadležnosti Visokog saveta sudstva je, između ostalog, da bira i razrešava sudije.

Odredbama Zakona o sudijama („Službeni glasnik RS“, br. 116/08, 58/09 i 104/09), pored ostalog, propisano je: da za kandidate koji dolaze iz sudova obavezno je pribavljanje mišljenja sednice svih sudija iz kojih potiče kandidat, kao i mišljenje sednice svih sudija neposredno višeg suda (član 49. stav 2); da sudijama iz člana 99. st. 1. i 2. ovog zakona, koji nisu izabrani u skladu sa ovim zakonom, dužnost prestaje danom stupanja na funkciju sudija izabranih u skladu sa ovim zakonom (član 101. stav 1).

Članom 5. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o sudijama („Službeni glasnik RS“, broj 101/10), pored ostalog, propisano je: da će stalni sastav Visokog saveta sudstva preispitati odluke prvog sastava Visokog saveta sudstva o prestanku sudijske dužnosti sudija iz člana 101. stav 1. Zakona o sudijama („Službeni glasnik RS“, br. 116/08, 58/09 i 104/09), u skladu sa kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti, koje će doneti stalni sastav Visokog saveta sudstva (stav 1); da se postupci po žalbama, odnosno po ustavnim žalbama koje su sudije iz stava 1. ovog člana podnele Ustavnom sudu, okončavaju stupanjem na snagu ovog zakona i predmeti se ustupaju Visokom savetu sudstva (stav 2); da će se žalbe, odnosno ustavne žalbe iz stava 2. ovog člana smatrati prigovorom na odluku Visokog saveta sudstva (stav 3); da sudije iz stava 1. ovog člana koje nisu podnele žalbu, odnosno ustavnu žalbu Ustavnom sudu, mogu izjaviti prigovor na odluku iz stava 1. ovog člana u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona, a da o ovom prigovoru odlučuje stalni sastav Visokog saveta sudstva (stav 4), da protiv odluke stalnog sastava Visokog saveta sudstva donete po prigovoru iz st. 3. i 4. ovog člana,



kojom se potvrđuje odluka prvog sastava Visokog saveta sudstva o prestanku sudijske dužnosti, sudija iz stava 1. ovog člana može izjaviti žalbu Ustavnom sudu, u roku od 30 dana od dana dostavljanja odluke (stav 6).

Odredbama Zakona o Visokom savetu sudstva („Službeni glasnik RS“, br. 116/08, 101/10 i 88/11), pored ostalog, propisano je: da Visoki savet sudstva određuje broj sudija i sudija porotnika za svaki sud (član 13. alineja 15); da se odluke Visokog saveta sudstva donose većinom glasova svih članova (člana 17. stav 1).

Odredbama člana 13. Odluke o utvrđivanju kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti za izbor sudija i predsednika sudova („Službeni glasnik RS“, broj 49/09), pored ostalog, propisano je: da se pretpostavlja da sudija koji je biran po ranijim propisima i koji u vreme izbora vrši sudijsku dužnost, a prijavio se za izbor u sud iste vrste, odnosno istog stepena, ispunjava kriterijume i merila iz ove odluke (stav 1); da je ova pretpostavka oboriva, ukoliko postoje razlozi za sumnju da kandidat ispunjava kriterijume i merila iz ove odluke, zato što nije pokazao da je stručan, osposobljen i dostojan za vršenje sudijske funkcije (stav 2).

Odredbama Pravila za primenu Odluke o utvrđivanju kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti i za postupak preispitivanja odluka prvog sastava Visokog saveta sudstva o prestanku sudijske dužnosti („Službeni glasnik RS“, br. 35/11 i 90/11) (u daljem tekstu: Pravila) propisano je: da se ovim pravilima utvrđuju osnovna pravila i pretpostavke u postupku po prigovoru sudija kojima je prestala sudijska dužnost, preciziraju kriterijumi i merila, uređuju organizacija i rad komisije i propisuju postupak po prigovoru na odluku Visokog saveta sudstva o prestanku sudijske dužnosti sudija iz člana 101. stav 1. Zakona o sudijama („Službeni glasnik RS“, br. 116/08 i 104/09) (član 1); da je cilj pravila da se u postupku po prigovoru obezbedi jednako primena kriterijuma i merila i da se obezbedi primena evropskih standarda u tom postupku (član 2); da se u postupku preispitivanja zadržava pretpostavka da podnosilac prigovora ispunjava kriterijume

dostojnosti, stručnosti i osposobljenosti iz člana 13. stav 1. Odluke o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti za izbor sudija i predsednika sudova („Službeni glasnik RS“, broj 49/09) (član 3. stav 2. alineja 1); da po zaključenom ročištu, na osnovu utvrđenog činjeničnog stanja i izvedenih dokaza, Komisija donosi odluku koja mora biti obrazložena, a da se odlukom predlaže Visokom savetu sudstva da prigovor podnosioca odbaci, usvoji ili odbije (član 25. st. 1. i 2); da Visoki savet sudstva može odbaciti prigovor ako nije izjavljen u roku, usvojiti prigovor i izmeniti odluku o prestanku sudijske dužnosti ili odbiti prigovor i potvrditi odluku o prestanku sudijske dužnosti, a da Visoki savet sudstva može predmet da vrati u rad Komisiji, uz navođenje razloga (član 29. stav 1); da kada usvoji prigovor i izmeni odluku o prestanku sudijske dužnosti, Visoki savet sudstva bira podnosioca prigovora za sudiju u sud koji je preuzeo nadležnost ili deo nadležnosti suda u kome je obavljao sudijsku dužnost, vodeći računa o vrsti suda u kojem je radio, materiji u kojoj je postupao i o njegovoj prijavi na oglas za izbor sudija (član 30).

Odredbama člana 4. stav 1. Pravila je propisano: da je podnosilac prigovora nedostojan, ako je pravnosnažno osuđen za krivično delo na безусловnu kaznu zatvora od najmanje šest meseci ili za kažnjivo delo koje ga čini nedostojnim sudijske dužnosti (alineja 1); ako je, pre 16. decembra 2009. godine, u postupku pred Velikim personalnim većem Vrhovnog suda Srbije podnosiocu prigovora utvrđeno da je učestvovao u radnjama ili službama koje nisu u skladu sa vršenjem sudijske dužnosti, a ove aktivnosti ozbiljno ugrožavaju nepristrasnost i nezavisnost sudije (alineja 2); ako bi postupanje i ponašanje podnosioca prigovora opravdalo pokretanje disciplinskog postupka i izricanje ozbiljne sankcije (alineja 3).

Odredbama člana 4. stav 2. Pravila je propisano: da podnosilac prigovora ne ispunjava kriterijum dostojnosti utvrđuje se na osnovu odluke Velikog personalnog veća (alineja 1), uvidom u spise krivičnog predmeta i razmatranje razloga za optuženje (alineja 2) ili zvaničnih dokumenata pribavljenih od suda iz kojeg podnosilac

prigovora potiče, neposredno višeg suda, drugog suda ili javnog tužilaštva, Nadzornog odbora Vrhovnog suda Srbije i Ministarstva pravde, a da pritužba može da se uzme u obzir samo ukoliko su utvrđene činjenice i ukoliko je sudija obavešten o tome (alineja 3).

Odredbama člana 5. Pravila je propisano: da podnosilac prigovora ispunjava kriterijum stručnosti ukoliko je u 2006, 2007. i 2008. godini imao manji procenat ukinutih odluka (broj ukinutih odluka u odnosu na broj razmatranih odluka za ceo posmatrani period), od proseka odeljenja suda u kome je vršio sudijsku dužnost (stav 1. alineja 1), i minimuma uspešnosti vršenja sudijske dužnosti koja je propisana Merilima za ocenu minimuma uspešnosti, koja će se privremeno primenjivati do dana početka primene odredaba čl. 21. do 28. Zakona o uređenju sudova („Službeni glasnik RS“, broj 80/05) (stav 1. alineja 2); da će se u sudovima u kojima nisu formirana odeljenja, a sudija je postupao u više materija, uzeti prosek na nivou suda (stav 2).

Odredbama člana 6. Pravila je, pored ostalog, propisano: da podnosilac prigovora ispunjava kriterijum osposobljenosti ukoliko je u 2006, 2007. i 2008. godini ispunio orijentacionu normu koja je propisana Merilima za ocenu minimuma uspešnosti ili prosek odeljenja suda (stav 1), i, ukoliko u istom periodu nije imao gruba negativna odstupanja / kršenja u odnosu na najmanje jedan od sledećih merila: odluka izrađenih po isteku 30 dana nakon presuđenja u odnosu na prosek odeljenja suda u kojem je radio (stav 2. alineja 1); odnos nerešenih starih predmeta (za šta je sudija odgovoran), u odnosu na ukupan broj predmeta u radu, u poređenju sa prosekom odeljenja suda i imajući u vidu priliv predmeta (stav 2. alineja 2).

Imajući u vidu prethodno navedene odredbe Ustava, zakona i podzakonskih akata, Ustavni sud konstatuje da, prema prirodi svojih nadležnosti i ovlašćenja, Visoki savet sudstva ima svojstvo svojevrsnog „suda“ (tribunala), jer neposredno odlučuje o pravima i obavezama sudija (njihovom statusu i položaju), te da stoga njegove odluke i postupak u kome se one donose podležu zahtevima pravičnog suđenja. Stoga Ustavni sud nalazi da je za odlučivanje

o podnetim žalbama od značaja i odredba člana 32. stav 1. Ustava kojom se svakome jemči pravo da nezavisan, nepristrastan i zakonom već ustanovljen sud, pravično i u razumnom roku, javno raspravi i odluči o njegovim pravima i obavezama, osnovanosti sumnje koja je bila razlog za pokretanje postupka, kao i o optužbama protiv njega.

5. Ocenjujući osnovanost podnetih žalbi Ustavni sud najpre konstatuje da je pravni status svih sudija izabranih po ranije važećim propisima regulisan odredbom člana 101. Zakona o sudijama. Tom odredbom je propisano da sve sudije nastavljaju da obavljaju sudijsku dužnost sve do stupanja na dužnost izabranih sudija po tom zakonu. Time je i nakon donošenja Ustava Republike Srbije od 2006. godine svim sudijama izabranim po zakonima donetim u vreme važenja Ustava Republike Srbije od 1990. godine omogućeno da nastave obavljanje sudijske dužnosti sve dok se, na način utvrđen odredbama važećeg Ustava, ne izvrši izbor sudija na stalnu sudijsku funkciju. To ujedno znači da je licima koja su sudijsku dužnost obavljala saglasno ranije važećem Ustavu i zakonima, ova dužnost mogla prestati samo u slučaju neizbora na stalnu sudijsku funkciju u nekom od sudova opšte ili posebne nadležnosti za koji su podneli prijavu u postupku opšteg izbora. Pored toga, i u postupku opšteg izbora svim sudijama izabranim po ranijim propisima garantovan je izbor na stalnu sudijsku dužnost ukoliko u odnosu na njih ne bude oborena pretpostavka izbornosti, jer je odredbama člana 13. Odluke o utvrđivanju kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti propisano da se pretpostavlja da sudija koji je biran po ranijim propisima i koji u vreme izbora vrši sudijsku dužnost, a prijavio se za izbor u sud iste vrste, odnosno istog stepena, ispunjava kriterijume i merila iz ove odluke (stručnost, osposobljenost i dostojnost), s tim što je ova pretpostavka oboriva, ukoliko postoje razlozi za sumnju da kandidat ispunjava kriterijume i merila zato što nije pokazao da je stručan, osposobljen i dostojan za vršenje sudijske funkcije.

Saglasno tako ustanovljenoj pretpostavci izbornosti, ove sudije su u postupku opšteg izbora mogle da budu neizabrane samo pod uslovom da je od strane organa nadležnog za izbor, a to je bio prvi sastav Visokog saveta sudstva, utvrđeno da ne ispunjavaju neki od zakonom propisanih kriterijuma za izbor. Time je i teret dokazivanja eventualne nestručnosti, neosposobljenosti ili nedostojnosti ovih lica za izbor na stalnu sudijsku dužnost bio isključivo na Visokom savetu sudstva. Stoga je Visoki savet sudstva bio dužan da u odnosu na svakog podnosioca prigovora izvede odgovarajuće dokaze na osnovu kojih zasniva tvrdnju da je oboarena pretpostavka njegove stručnosti, osposobljenosti ili dostojnosti za obavljanje sudijske dužnosti. Sa tim u vezi, Ustavni sud ukazuje da pravno valjano dokazivanje takvih činjenica, saglasno načelu neposrednosti, pretpostavlja obavezu Visokog saveta sudstva da izvrši neposredan uvid u svaki od predmeta u odnosu na koje se tim licima osporava stručnost ili efikasnost u postupanju. Na isti način je Visoki savet sudstva morao da postupi i u odnosu na tvrdnje podnosilaca prigovora o postojanju opravdanih razloga zbog kojih u tim predmetima nisu ostvarili zadovoljavajuće rezultate. Na osnovu izloženog, Ustavni sud zaključuje da je Visoki savet sudstva bio obavezan da postupak dokazivanja okolnosti koje su mogle opravdati postojanje sumnje u stručnost, osposobljenost i dostojnost podnosilaca prigovora, sprovede u skladu sa načelima neposrednosti i raspravnosti.

Međutim, prvi sastav Visokog saveta sudstva nije u skladu sa standardima pravičnog suđenja utvrdio da bilo ko od neizabranih sudija ne ispunjava zakonske uslove za izbor na stalnu sudijsku funkciju. To je Ustavni sud konstatovao odlukama VIIIU-102/2010 od 28. maja 2010. godine („slučaj Saveljić“) i VIIIU-189/2010 od 21. decembra 2010. godine („slučaj Tasić“), koje su predstavljale povod za donošenje Zakona o izmenama i dopunama Zakona o sudijama („Službeni glasnik RS“, broj 101/10). Odredbom člana 5. stav 1. tog zakona propisana je obaveza Visokog saveta sudstva u stalnom sastavu da preispita sve odluke prvog sastava Visokog saveta sudstva

o prestanku sudijske dužnosti sudijama iz člana 101. stav 1. Zakona o sudijama („Službeni glasnik RS“, br. 116/08, 58/09 i 104/09). Na taj način je zakonodavac uveo jednu novu fazu postupka – preispitivanje odluka prvog sastava Visokog saveta sudstva o prestanku sudijske dužnosti. U skladu sa tim je žalba neizabranih sudija začeđenih na sudijskoj dužnosti u vreme stupanja na snagu Zakona o sudijama po osnovu njihovog izbora izvršenog po ranije važećim propisima, *ex lege* smatrana prigovorom na odluku Visokog saveta sudstva (član 5. stav 3. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o sudijama).

Ustavni sud ističe da zakonska formulacija iz člana 5. stav 1. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o sudijama o preispitivanju odluke, podrazumeva obavezu organa koji to čini da razmotri pitanja koja se odnose kako na pravilnu primenu odredaba procesnog i materijalnog prava, tako i na pravilnost utvrđenog činjeničnog stanja. Reč je, dakle, o preispitivanju odluke u svetlu standarda pravičnog suđenja, pri čemu i u postupku preispitivanja odluka prvog sastava Visokog saveta sudstva važi pretpostavka ispunjenja kriterijuma dostojnosti, stručnosti i osposobljenosti, na šta upućuje odredba člana 3. stav 2. alineja 1. Pravila koja su doneta od strane Visokog saveta sudstva u stalnom sastavu.

Ustavni sud posebno naglašava da su predmet preispitivanja Visokog saveta sudstva u stalnom sastavu mogle biti samo činjenice i razlozi koji su već bili utvrđeni od strane prvog sastava Visokog saveta sudstva u vreme donošenja odluke o neizboru na stalnu sudijsku dužnost sudija izabranih po ranijim propisima. Jedino na taj način je moglo da bude ostvareno Ustavom zajemčeno pravo na jednaku zaštitu prava pred Visokim savetom sudstva kao tribunalom u odnosu na već izabrane sudije na stalnu sudijsku dužnost. Takav postupak je bio nužan iz razloga što se samo u tom slučaju moglo ostvariti ustavno načelo pravne sigurnosti kako za neizabrane, tako i za izabrane sudije na stalnu sudijsku dužnost, o čemu je Ustavni sud već izneo pravno shvatanje (Odluka IUz-1634/2010 od 22. novembra 2011. godine).

6. Ustavni sud je u Rešenju IUz-1634/2010 od 10. marta 2011. godine zauzeo stav da uvođenje prigovora kao „novog pravnog leka protiv odluka Visokog saveta sudstva o prestanku sudijske funkcije ne samo da ne narušava pravo na delotvoran pravni lek, već je u funkciji ostvarenja ovog prava“. S obzirom na to da o prigovoru odlučuje stalni sastav Visokog saveta sudstva, Ustavni sud ne smatra da, sama po sebi, kumulacija funkcija u odlučivanju kod jednog tela dovodi u pitanje karakter „suda ustanovljenog zakonom“ onako kako je on definisan u članu 32. stav 1. Ustava i članu 6. stav 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Sa tim u vezi, pojam suda ustanovljenog zakonom obuhvata pitanja njegovog sastava, organizacije i nadležnosti.

Ustavni sud ističe da obaveza stalnog sastava Visokog saveta sudstva da preispita odluku prvog sastava Visokog saveta sudstva pretpostavlja, pored ostalog, i ocenu da li stalni sastav Visokog saveta sudstva predstavlja sud obrazovan na osnovu zakona, tj. da li svojim sastavom ispunjava potrebne uslove u svetlu člana 32. stav 1. Ustava. Ustavni sud je u Odluci „Saveljić“ ocenio da se zbog nepotpunog sastava Visokog saveta sudstva ne dovodi u pitanje zakonitost njegovog rada i odlučivanja, jer je prvi sastav Visokog saveta sudstva bio u mogućnosti da vrši sve poslove iz svoje nadležnosti utvrđene Ustavom i zakonom. Međutim, kada je reč o preispitivanju odluke prvog sastava Visokog saveta sudstva na osnovu prigovora, sastav stalnog Visokog saveta sudstva bi morao da bude sagledan i kroz prizmu zahteva za nepristrasnošću njegovih članova.

Zahtev za nepristrasnošću suda može se posmatrati sa subjektivnog i objektivnog stanovišta. Nepristrasnost u subjektivnom smislu se svodi na činjenicu da sudija, postupajući po svojoj savesti, nema nikakvog razloga da favorizuje određenu stranku. Nepristrasnost označava odsustvo predrasuda i svega što može uticati na ličnu neutralnost sudije, s tim da se nepristrasnost pretpostavlja dok se ne dokaže suprotno (Evropski sud za ljudska prava, predmet *Le Compte, Van Leuven i De Meyer protiv Belgije*, odluka od 23. juna 1981. godine, § 58). Nepristrasnost u objektivnom smislu se

ocenjuje na osnovu spoljašnjih manifestacija, pošto određene činjenice, uprkos ličnom ponašanju sudije, mogu dovesti u sumnju njegovu nepristrasnost.

S obzirom na to da prigovor protiv odluke Visokog saveta sudstva predstavlja pravni lek, nesporno je da je nepristrasnost dovedena u pitanje u slučaju kada o pravnom leku odlučuje isti član koji je odlučivao u prvostepenom postupku (upor. Evropski sud za ljudska prava, odluka u predmetu *De Haan protiv Holandije*, od 26. avgusta 1997. godine, § 51). Usled toga članovi prvog sastava Visokog saveta sudstva koji su učestvovali u donošenju odluke o izboru nisu mogli učestvovati u radu i odlučivanju na osnovu prigovora. Budući da su članovi Visokog saveta sudstva po položaju i istaknuti pravni stručnjak iz reda advokata po tom osnovu bili i u prvom sastavu Visokog saveta sudstva, a samim tim i učestvovali u odlučivanju o prijavi kandidata podnesenim u postupku opšteg izbora, dakle i prijavi lica o čijim prigovorima je trebalo odlučivati u ovom postupku, Ustavni sud ističe da je mogućnost da oni odlučuju o prigovoru u suprotnosti sa zahtevom za nepristrasnošću suda. Zbog toga ni njihova uzdržanost pri glasanju ne bi mogla da ima nikakvog uticaja na ishod odlučivanja, što znači da se oni ne mogu pribrajati glasovima protiv. Ovo iz razloga što uzdržavanje od glasanja nije moguće u organu koji postupa i odlučuje na način kako to čini sud ustanovljen u skladu sa zakonom. Uzdržavanjem od glasanja sudija koji učestvuju u odlučivanju sud ne može doneti nijednu odluku, već to može učiniti samo izjašnjavanjem svojih članova „za“ ili „protiv“. Štaviše, u svetlu prakse Evropskog suda za ljudska prava bi se moglo postaviti pitanje prisustva članova prvog sastava Visokog saveta sudstva u donošenju odluke čak i kada ne bi učestvovali u glasanju, jer se prisustvom stvarno privid nedostatka nezavisnosti ili nepristrasnosti (Evropski sud za ljudska prava, slučaj *Kress protiv Francuske*, presuda od 7. juna 2001. godine, § 85, 87). Pored toga, Ustavni sud ocenjuje da lice koje ne može učestvovati u odlučivanju ne može da učestvuje ni u radu organa koji sprovodi postupak koji se okončava odlučivanjem, što znači da ne može činiti ni kvorum za rad tog organa.



Ustavni sud, stoga, nalazi da je nesporno da su u odlučivanju u vezi sa prigovorom mogle da učestvuju sudije sa stalnom sudijskom funkcijom koje su izabrane u stalni sastav Visokog saveta sudstva. S obzirom na to da je za održavanje sednice Visokog saveta sudstva potrebno prisustvo najmanje šest članova Saveta, a da se odluke donose većinom glasova svih članova (član 14. stav 3. i član 17. stav 1. Zakona o Visokom savetu sudstva), kvorum za rad i odlučivanje Visokog saveta sudstva je, u svetlu zahteva za nepristrasnošću, morao da bude obezbeđen iz reda novoizabranih sudija sa stalnom sudijskom funkcijom, kao i izbornog člana iz reda profesora pravnog fakulteta. Nemogućnost ili sprečenost da iz bilo kojih razloga dva izborna člana učestvuju u radu i odlučivanju, morala je imati za posledicu privremen „prekid“ rada Visokog saveta sudstva dok se takve smetnje ne otklone.

Drugačije stoji stvar u slučaju kada Visoki savet sudstva odlučuje o predlogu za razrešenje sudije izabranog na stalnu sudijsku funkciju. U slučaju da usvoji predlog i razreši sudiju, Visoki savet sudstva bi na osnovu prigovora bio u mogućnosti da preispita svoju odluku bez ograničenja na koja je prethodno ukazano. Naime, odlučivanje o razrešenju i preispitivanje takve odluke bi vršio stalni sastav Visokog saveta sudstva, jer je već donošenjem odluke o razrešenju pretpostavka o stručnosti, osposobljenosti ili dostojnosti za vršenje sudijske funkcije oborena.

Kada je reč o statusu člana stalnog sastava Visokog saveta sudstva iz reda profesora pravnog fakulteta dr Predraga Dimitrijevića čiji izbor je usledio nakon što je okončano odlučivanje u okviru prvog sastava Visokog saveta sudstva, Ustavni sud konstatuje sledeće:

Agencija za borbu protiv korupcije je 9. decembra 2010. godine donela rešenje broj 020-00-002442010-06 kojim je utvrđeno da je Predrag Dimitrijević, na javnoj funkciji dekana Pravnog fakulteta u Nišu, prihvatanjem druge javne funkcije – člana Visokog saveta sudstva, postupio suprotno odredbi člana 28. stav 2. Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, zbog čega mu javna

funkcija člana Visokog saveta sudstva prestaje po sili zakona, o čemu odluku treba da donese Narodna skupština, u roku od osam dana od dana prijema ove odluke.

Odbor Agencije za borbu protiv korupcije je 9. marta 2011. godine, rešavajući o žalbi Predraga Dimitrijevića izjavljenoj protiv prvostepenog rešenja, doneo rešenje broj 012-00-00003/2011-02, kojim je odbio žalbu kao neosnovanu.

Prema saopštenju sa sednice Narodne skupštine od 29. decembra 2011. godine, Narodna skupština nije prihvatila predlog za prestanak funkcije navedenom članu Visokog saveta sudstva.

Odredbama člana 28. Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije („Službeni glasnik RS“, br. 97/08, 53/10 i 66/11 – odluka Ustavnog suda), pored ostalog, propisano je: da funkcioneru koji je izabran, postavljen ili imenovan na drugu javnu funkciju, suprotno odredbama ovog zakona, kasnija funkcija prestaje po sili zakona (stav 7); da odluku o prestanku funkcije u slučaju iz stava 7. ovog člana donosi organ, odnosno stalno radno telo organa koji je funkcionera izabrao, postavio ili imenovao na kasniju funkciju, u roku od osam dana od dana prijema odluke Agencije kojom se utvrđuje da je funkcioner izabran, postavljen ili imenovan na drugu javnu funkciju suprotno odredbama ovog zakona (stav 8).

Odredbama člana 20. Zakona o Visokom savetu sudstva, pored ostalog, propisano je: da izborne članove Saveta bira Narodna skupština na predlog ovlašćenih predlagača (stav 1); da kandidate za izbornog člana Saveta iz reda profesora pravnog fakulteta predlaže zajednička sednica dekana pravnih fakulteta u Republici Srbiji (stav 5).

Odredbama člana 27. Pravila, pored ostalog, propisano je: da iz postupka odlučivanja, izuzeće predsednika i člana Saveta mogu tražiti oni sami i podnosilac prigovora, odnosno njegov punomoćnik (stav 1); da se izuzeće može tražiti iz razloga propisanih članom 13. Poslovnika Visokog saveta sudstva (stav 2).

Odredbom člana 13. Poslovnika Visokog saveta sudstva („Službeni glasnik RS“, broj 43/09), pored ostalog, propisano je: da će se

predsednik Saveta ili član Saveta izuzeti iz učešća u razmatranju pitanja i odlučivanja o istom ako postoje druge okolnosti koje izazivaju sumnju u nepristrasnost predsednika ili člana Saveta (stav 1. alineja 6); da su predsednik i član Saveta dužni da odmah po saznanju o postojanju razloga za izuzeće obaveste Savet, u pisanoj formi ili usmeno na sednici Saveta (stav 2); da odluku o izuzeću člana Saveta donosi predsednik Saveta, a o njegovom izuzeću Savet, većinom glasova (stav 8), da član koji je izuzet ne može učestvovati u bilo kom postupku ili raspravi koja se odnosi na pitanje zbog kojeg je izuzet (stav 9).

Po nalaženju Ustavnog suda, izbornom članu Visokog saveta sudstva iz reda profesora pravnog fakulteta dr Predragu Dimitrijeviću, u konkretnom slučaju, može prestati funkcija člana Visokog saveta sudstva samo odlukom Narodne skupštine, kao organa koji ga je izabrao. Međutim, polazeći od prethodno iznetih stavova u pogledu pojma nepristrasnosti u objektivnom smislu, Ustavni sud smatra da je samim donošenjem rešenja Agencije za borbu protiv korupcije od 9. decembra 2010. godine objektivno dovedena u pitanje nepristrasnost ovog izbornog člana Visokog saveta sudstva. Zbog toga ni ovaj član Visokog saveta sudstva nije mogao učestvovati u radu Visokog saveta sudstva i odlučivanju o podnetim prigovorima. Radi otklanjanja svake sumnje u nepristrasnost dr Predraga Dimitrijevića, on je, saglasno članu 13. stav 1. alineja 6. Poslovnika Visokog saveta sudstva, morao biti izuzet iz učešća u razmatranju i odlučivanju o prigovorima neizabranih sudija.

U skladu sa prethodno iznetim, Ustavni sud zaključuje da su sa stanovišta standarda nepristrasnog suđenja u postupku odlučivanja o prigovorima neizabranih sudija mogli učestvovati samo izborni članovi izabrani iz reda sudija na stalnoj sudijskoj funkciji, pod uslovom i samo dok kod pojedinih od njih nisu nastupili razlozi koji ovo učešće isključuju.

7. U skladu sa izloženim stavovima i odredbom člana 17. stav 1. Zakona o Visokom savetu sudstva, Ustavni sud zaključuje da se

pretpostavka stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti u postupku preispitivanja može smatrati oborenom samo pod uslovom da je najmanje šest članova stalnog sastava Visokog saveta sudstva iz reda sudija sa stalnom sudijskom funkcijom, koji nisu bili i u prvom sastavu Visokog saveta sudstva, glasalo da se odbije prigovor. Ustavni sud, pri tome, ponavlja da se uzdržani glas ne može smatrati glasom za odbijanje prigovora i obaranje pretpostavke stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti.

Uvidom u zapisnike o većanju i glasanju stalnog sastava Visokog saveta sudstva o tome da li da se podneti prigovor usvoji ili odbije, Ustavni sud je utvrdio ne samo da su u glasanju učestvovali i članovi Visokog saveta sudstva za koje Ustavni sud nalazi da to pravo nisu imali – uzdržavanjem od glasanja, već su njihovi „glasovi“ tretirani kao glasovi „protiv“ usvajanja prigovora, iz čega je „proistekla“ odluka Visokog saveta sudstva o odbijanju prigovora. U drugom slučaju, kao primera radi, u odnosu na podnositeljku žalbe Gordanu Nešić Dančetović pet članova Saveta iz reda sudija na stalnoj sudijskoj funkciji glasalo je za odbijanje prigovora, kao i profesor Predrag Dimitrijević, koji se po stavu Ustavnog suda morao izuzeti od glasanja, dok su četiri člana Saveta koji su bili i u prvom sastavu bili uzdržani. Zbog toga je Visoki savet sudstva i u jednom i u drugom slučaju doneo pravno nelegitimnu odluku da se prigovor odbije.

Sa tim u vezi, Ustavni sud ističe da se glasanje o prigovoru mora sagledati u svetlu neoborene pretpostavke o stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti podnosioca žalbe. S obzirom na to da je ova pretpostavka postojala u vreme kada je odlučivano o prigovoru, za njeno obaranje je bilo neophodno dobiti šest glasova novoizabranih sudija sa stalnom sudijskom funkcijom. U svakom drugom slučaju, Ustavni sud ocenjuje da se ne može smatrati da je ovakvim načinom odlučivanja oborena pretpostavka stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti podnosilaca žalbe, imajući u vidu da su u odlučivanju o prigovorima svakoga od njih učestvovali i članovi Visokog saveta sudstva koji to nisu mogli.

Međutim, Ustavni sud je, na osnovu rezultata sprovedenog postupka, ocenio da su u postupku preispitivanja odluka prvog sastava Visokog saveta sudstva učinjeni i drugi propusti koji su takvog značaja da zbog njih pretpostavka izbornosti neizabranih sudija označenih u izreci ove odluke nije oborena ni u slučaju kada je stalni sastav Visokog saveta sudstva donosio odluke na osnovu pravno valjanih glasova sudija sa stalnom sudijskom funkcijom. Reč je o odlukama u kojima je pojedinim od neizabranih sudija stavljeno na teret da su nestručni, neosposobljeni ili nedostojni za vršenje sudijske funkcije. Ovakvo stanovište Ustavnog suda se temelji na činjenici da je u postupku odlučivanja o prigovorima neizabranih sudija povređeno načelo „jednakosti oružja“, a da su odluke kojima je prigovor odbijen zasnovane na očigledno proizvoljnoj primeni materijalnog prava.

Sa tim u vezi, Ustavni sud ističe da se stručnost neizabranih sudija ne može ocenjivati na osnovu procenta ukinutih odluka koji je određen u odnosu na ukupan broj odluka protiv kojih je izjavljena žalba. Takav kriterijum utvrđivanja stručnosti ne daje stvarnu sliku, budući da se sudija, koji ima samo jednu odluku koja je ukinuta u žalbenom postupku, smatra apsolutno nestručnim, uprkos činjenici da je doneo na stotine meritornih odluka koje nisu pobijane žalbom. Zbog toga se zaključak o (ne)stručnosti nekog sudije može izvesti samo na osnovu analize broja ukinutih odluka sagledanih u odnosu na ukupan broj meritorno donetih odluka. Takođe, i drugi kriterijum za ocenu stručnosti koji se odnosi na minimum uspešnosti vršenja sudijske dužnosti ne može se posmatrati sâm za sebe, niti pak taj kriterijum samostalno može dovesti do ocene da je sudija nestručan za obavljanje sudijske dužnosti. Ovaj kriterijum se može smatrati pravno valjanim samo u slučaju kada je kumulativno utvrđeno da sudija i na osnovu broja ukinutih odluka u odnosu na ukupan broj meritorno donetih odluka nije ostvario rezultat kojim se njegova stručnost potvrđuje. Primena merila stručnosti naročito je sporna u slučaju kada je neizabrani sudija za posmatrani period dobio ocenu „zadovoljava“, ali je uprkos tome utvrđeno da nije

stručan za obavljanje sudijske dužnosti. Pravilnost takvog zaključivanja je u suprotnosti sa odredbom člana 63. Zakona o sudijama koja propisuje da se nestručnim može smatrati samo sudija koji je dobio ocenu „ne zadovoljava“ shodno kriterijumima i merilima za vrednovanje rada sudija. U konkretnom slučaju Visoki savet sudstva nije primenjivao merila za vrednovanje rada sudija, već merila za ocenu minimuma uspešnosti vršenja sudijske dužnosti, što osnovano dovodi u sumnju mogućnost obaranja pretpostavke o stručnosti pojedinih sudija koji nisu izabrani na stalnu sudijsku dužnost.

Kada je reč o kriterijumu osposobljenosti neizabranih sudija, Ustavni sud ukazuje da je odredbom člana 6. Pravila propisano da se osposobljenost neizabranih sudija ceni na osnovu postojanja grubih kršenja u odnosu na broj izrađenih odluka preko 30 dana, odnosno broj nerešenih starih predmeta u odnosu na ukupan broj predmeta u radu. Sličan je slučaj i sa odredbom istog člana Pravila koja predviđa grubo negativno odstupanje / kršenje u odnosu na određena merila na osnovu kojih se utvrđuje ispunjenje kriterijuma osposobljenosti. Pojmovi „grubog kršenja“ i „grubog negativnog odstupanja / kršenja“ očigledno ne zadovoljavaju standarde o pravnoj normi koja mora sa dovoljno preciznosti da pruži građaninu mogućnost da prilagodi svoje ponašanje i da, prema okolnostima konkretnog slučaja, u razumnom stepenu predvidi posledice koje će proizaći iz određenog postupanja (Evropski sud za ljudska prava, *Sunday Times protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, odluka od 29. aprila 1979. godine, § 49). Povrh toga, selektivnost u primeni ovog kriterijuma na koju je ukazano u žalbama neizabranih sudija, nespojiva je sa vladavinom prava koja predstavlja rukovodno načelo prilikom ocene kvaliteta određene zakonske odredbe (Evropski sud za ljudska prava, *Malone protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, odluka od 2. avgusta 1984. godine, § 67).

S obzirom da je članom 2. Pravila propisano da je cilj pravila da se u postupku po prigovoru obezbedi jednako primena kriterijuma i merila i da se obezbedi primena evropskih standarda u tom postupku, Ustavni sud ukazuje da Visoki savet sudstva nije

upoređivao rezultate rada izabраниh i neizabраниh sudija ni prilikom donošenja pojedinačne odluke o neizboru podnosilaca žalbe, ni u postupku po prigovoru. Takođe, Ustavni sud podseća da je u Odluci „Tasić“ konstatovao da Visoki savet sudstva za podnositelje žalbe koji dolaze iz sudova nije pribavljao mišljenje sednice svih sudija suda iz kojeg potiče kandidat, kao i mišljenje sednice svih sudija neposredno višeg suda, a na šta je bio obavezan saglasno članu 49. stav 2. Zakona o sudijama.

I kriterijum dostojnosti za vršenje sudijske funkcije stvara određene nedoumice, jer je, primera radi, odredbom člana 4. stav 2. alineja 3. Pravila propisano da se pritužba protiv sudije može uzeti u obzir samo ukoliko su utvrđene činjenice i ukoliko je sudija obavestjen o tome. Ustavni sud podseća da načelo „jednakosti oružja“ predstavlja jedan od osnovnih aspekata prava na pravično suđenje. Zbog toga je bilo neophodno da neizabrane sudije čija dostojnost je dovedena u sumnju podnošenjem pritužbe dobiju priliku da u javnoj raspravi ospore iznete navode. Sadržaj žalbi neizabраниh sudija, kao i rasprave koje su na osnovu njih vođene pred Ustavnim sudom, upućuje na zaključak da im to, uostalom kao i u odnosu na kriterijume stručnosti i osposobljenosti, nije omogućeno (upor. Evropski sud za ljudska prava, predmet *Ruiz-Mateos protiv Španije*, presuda od 26. juna 1993. godine, § 63).

8. Polazeći od svega iznetog, stav Ustavnog suda je da ni za jednog od podnosilaca žalbe označenih u izreci ove odluke nije oborena pretpostavka izbornosti. S obzirom na to da je teret dokazivanja postojanja razloga za neizbor tih lica na stalnu sudijsku dužnost na strani Visokog saveta sudstva, Ustavni sud je, na temelju odredbe člana 101. Zakona o Ustavnom sudu, u vezi sa članom 103. ovog zakona, usvojio podnete žalbe svih neizabраниh sudija označenih u uvodu ove odluke. Usled toga je Ustavni sud poništio sve odluke Visokog saveta sudstva o prestanku sudijske dužnosti tih lica i naložio Visokom savetu sudstva da, shodno odredbi člana 30. Pravila, izmeni odluku o prestanku sudijske dužnosti u odnosu

na sve podnosiocima žalbi označene u izreci ove odluke i da ih izabere za sudije u sud koji je preuzeo nadležnost ili deo nadležnosti suda u kome su obavljali sudijsku dužnost, vodeći računa o vrsti suda u kojem su radili, materiji u kojoj su postupali i njihovoj prijavi na oglas za izbor sudija.

Samo na taj način podnosiocima žalbi se može pružiti delotvorna ustavnosudska zaštita, uostalom kao i sudijama već izabranim na stalnu sudijsku dužnost za slučaj da Ustavni sud poništi odluku o prestanku njihove sudijske dužnosti. Donošenjem takve odluke bi sudija na stalnoj sudijskoj dužnosti, usled poništenja odluke kojom mu je utvrđen prestanak sudijske dužnosti, nastavio da sudijsku funkciju obavlja u sudu za koji je izabran. Identične pravne posledice mora proizvesti Odluka Ustavnog suda i u odnosu na žalioce koji su za sudije izabrani po ranijim propisima, budući da je u postupku po njihovim žalbama utvrđeno da postoje nedostaci u pogledu pravičnog suđenja zbog kojih pretpostavka o njihovoj stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti nije oborena. Imaju u vidu, međutim, da se uprkos donetoj odluci Ustavnog suda njima ne može omogućiti nastavak obavljanja sudijske funkcije u sudovima u kojima su prethodno bili izabrani i vršili sudijsku funkciju pre nego što im je utvrđen prestanak sudijske dužnosti, naloženo je Visokom savetu sudstva da ih prethodno izabere na stalnu sudijsku dužnost na način propisan odredbom člana 30. Pravila.

Sa tim u vezi, Visoki savet sudstva je dužan da pre nego što postupi po odluci Ustavnog suda utvrdi da li u odnosu na određeno podnosioca žalbe postoje razlozi za prestanak sudijske funkcije po sili zakona. Takođe, Visoki savet sudstva je dužan da pre postupanja po Odluci Ustavnog suda utvrdi da li postoji dovoljan broj slobodnih sudijskih mesta za njihov izbor na stalnu sudijsku dužnost, ili, pak, shodno odredbi člana 13. alineja 15. Zakona o Visokom savetu sudstva, prethodno mora doneti odluku o izmeni Odluke o broju sudija za sudove u odnosu na koje se mora izvršiti izbor žalilaca u skladu sa odredbom člana 30. Pravila. Takav postupak Visokog saveta sudstva je nužan, jer se samo na taj način



može obezbediti Ustavom i zakonom garantovana stalnost sudijske funkcije sudija izabranih na stalnu sudijsku dužnost. Ustavni sud nije vlastan da donosi odluku o izboru neizabranih sudija na stalnu sudijsku dužnost, a još manje da utvrđuje broj potrebnih sudija za obavljanje sudijske dužnosti. Donošenje tih odluka je prema Ustavu i zakonu u isključivoj nadležnosti Visokog saveta sudstva. Ujedno, to je jedini pravni put kojim se i neizabrane i izabrane sudije mogu dovesti u isti pravni položaj u slučaju kada Ustavni sud poništi Odluku Visokog saveta sudstva kojom je istim utvrđen prestanak sudijske dužnosti.

Donošenje ovakve odluke Ustavnog suda, kao ni odluka Visokog saveta sudstva kojom će taj organ postupajući po Odluci Ustavnog suda izabrati žalioce na stalnu sudijsku dužnost nije smetnja Visokom savetu sudstva da primenom odredbe člana 6. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o sudijama preispita postojanje razloga koji ukazuju na sumnju u njihovu stručnost, osposobljenost ili dostojnost. On to može učiniti i u odnosu na žalioce pod uslovima i na način na koji je citiranom odredbom Zakona ovlašćen da preispita postojanje sumnje u stručnost, osposobljenost i dostojnost već izabranih sudija na stalnu sudijsku dužnost.

9. Na osnovu svega navedenog i odredaba člana 42a stav 1. tačka 5) i člana 45. tačka 12) Zakona o Ustavnom sudu, Ustavni sud je doneo Odluku kao u izreci.

Predsednik  
Ustavnog suda  
dr Dragiša B. Slijepčević



Republika Srbija

USTAVNI SUD

Broj: VIIIU - 412/2011

\_\_\_\_\_. 2012. godine

B e o g r a d

Ustavni sud, Veliko veće, u sastavu: predsednik Suda dr Dragiša B. Slijepčević, predsednik Veća i sudije dr Bosa Nenadić, Katarina Manojlović Andrić, dr Olivera Vučić, Predrag Četković, Milan Stanić, Bratislav Đokić i mr Tomislav Stojković, članovi Veća, u postupku po žalbi Slavice Šubarić iz Niša, Milice Grgić iz Rume, Miroslava Srzentića iz Negotina, Branislave Anđelković iz Sokobanje, Dragane Petrov iz Bečeja, Nikole Obradovića iz Loznice, Ratka Markovića iz Beograda, Argite Bulatović iz Beograda, Milana Niškanovića iz Pančeva, Slavke Popović iz Obrenovca, Slavka Kneževića iz Paraćina, Željka Gvojića iz Sombora, Slavice Popović iz Vranja, Vere Pejdić iz Šapca, Dragog Mitrovića iz Aleksandrovca, Tatjane Čelić iz Rume, Dragane Jovanović Gagović iz Požarevca, Milorada Pejčića iz Babušnice, Nadžije Pavlović iz Bele Crkve, Marije Šušnjević iz Šapca, Mirjane Stanojlović iz Jagodine, Milene Vukašinić iz Novog Beograda, Staše Simić Petković iz Jagodine, Nenada Necića iz Svilajнца, Mileta Markovića iz Beograda, Radovana Todorovića iz Kragujevca, Milorada Trošića iz Novog Sada, Vesne Dražić Mihaljević iz Apatina, Ljubiše Brankovića iz Paraćina, Dragorada Maletića iz Šapca, Dragomira Đurišića iz Bele Crkve, Dušanke Gligorijević iz Prokuplja, Zorice Popović iz Beograda, Milana Šarčevića iz Gibarca, Zorana Mitića iz Bujanovca, Suzane Tošić iz Pirota, Radice Ristić iz Vranja, Dragice Rosić iz Raške, Branka Ostojića iz Bogatića, Borke Jovanović iz Sremske Mitrovice, Svetlane Dabić iz Velike Plane, Ljuce Sanjina iz Beograda, Milana Ilića iz Uba, Vere Studen

iz Šida, Bine Dukić iz Beograda, Dragića Dragičevića iz Prokuplja, Slavice Staničić iz Trstenika, Pavla Kolara iz Bačke Palanke, Dragoljuba Osećanskog iz Bogatića, Ljiljane Mišćević iz Čačka, Dušana Vrekića iz Indije, Vaske Maksimović iz Beograda, Mihila Zečevića iz Kraljeva, Zareta Dinića iz Vranja, Sladane Randelović iz Leskovca, Vesne Staletović iz Beograda, Radivoja Gvozdrenovića iz Novog Beograda i Bisenije Lazarević iz Gornjeg Milanovca, na osnovu člana 167. stav 4. u vezi s članom 161. stav 4. Ustava Republike Srbije, na sednici Veća održanoj 18. jula 2012. godine, doneo je

## O D L U K U

### 1. Usvaja se žalba:

- Slavice Šubarić izjavljena protiv odluke Državnog veća tužilaca broj 111-00-5207/2009-01 od 17. avgusta 2011. godine;
- Milice Grgić izjavljena protiv odluke Državnog veća tužilaca broj 111-00-639/2009-01 od 11. avgusta 2011. godine;
- Miroslava Srzentića izjavljena protiv odluke Državnog veća tužilaca broj 119-05-24/2009-01 od 4. avgusta 2011. godine;
- Branislave Anđelković izjavljena protiv odluke Državnog veća tužilaca broj 111-00-827/2009-01 od 17. avgusta 2011. godine;
- Dragane Petrov izjavljena protiv odluke Državnog veća tužilaca broj 111-00-320/2009-01 od 22. avgusta 2011. godine;
- Nikole Obradovića izjavljena protiv odluke Državnog veća tužilaca broj 119-05-209/2009-01 od 22. avgusta 2011. godine;
- Ratka Markovića izjavljena protiv odluke Državnog veća tužilaca broj 111-00-1072/2009-01 od 19. avgusta 2011. godine;
- Argite Bulatović izjavljena protiv odluke Državnog veća tužilaca broj 111-00-1262/2009-01 od 7. jula 2011. godine;
- Milana Niškanovića izjavljena protiv odluke Državnog veća tužilaca broj 111-00-436/2009-01 od 26. jula 2011. godine;

- Slavke Popović izjavljena protiv odluke Državnog veća tužilaca broj 111-00-00050/2009-01 od 2. avgusta 2011. godine;
- Slavka Kneževića izjavljena protiv odluke Državnog veća tužilaca broj 111-00-943/2009-01 od 11. avgusta 2011. godine;
- Željka Gvojića izjavljena protiv odluke Državnog veća tužilaca broj 111-00-00339/2009-01 od 11. avgusta 2011. godine;
- Slavice Popović izjavljena protiv odluke Državnog veća tužilaca broj 111-00-878/2009-01 od 22. avgusta 2011. godine;
- Vere Pejdić izjavljena protiv odluke Državnog veća tužilaca broj 111-00-087/2009-01 od 16. avgusta 2011. godine;
- Dragog Mitrovića izjavljena protiv odluke Državnog veća tužilaca broj 111-00-852/2009-01 od 4. avgusta 2011. godine;
- Tatjane Čelić izjavljena protiv odluke Državnog veća tužilaca broj 111-00-638/2009-01 od 20. avgusta 2011. godine;
- Dragane Jovanović Gagović izjavljena protiv odluke Državnog veća tužilaca broj 111-00-1145/2009-01 od 16. avgusta 2011. godine;
- Milorada Pejčića izjavljena protiv odluke Državnog veća tužilaca broj 111-00-770/2009-01 od 15. avgusta 2011. godine;
- Nadžije Pavlović izjavljena protiv odluke Državnog veća tužilaca broj 111-00-122/2009-01 od 17. avgusta 2011. godine;
- Marije Šušnjević izjavljena protiv odluke Državnog veća tužilaca broj 111-00-950/2009-01 od 17. avgusta 2011. godine;
- Mirjane Stanojlović izjavljena protiv odluke Državnog veća tužilaca broj 111-00-425/2009-01 od 19. avgusta 2011. godine;
- Milene Vukašinović izjavljena protiv odluke Državnog veća tužilaca broj 111-00-111/2009-01 od 22. avgusta 2011. godine;
- Staše Simić Petković izjavljena protiv odluke Državnog veća tužilaca broj 111-00-459/2009-01 od 7. oktobra 2011. godine;
- Nenada Necića izjavljena protiv odluke Državnog veća tužilaca broj 111-00-682/2009-01 od 21. oktobra 2011. godine;
- Mileta Markovića izjavljena protiv odluke Državnog veća tužilaca broj 111-00-58/2009-01 od 4. avgusta 2011. godine;

- Radovana Todorovića izjavljena protiv odluke Državnog veća tužilaca broj 111-00-106/2009-01 od 19. avgusta 2011. godine;
- Milorada Trošića izjavljena protiv odluke Državnog veća tužilaca broj 111-00-00114/2009-01 od 19. avgusta 2011. godine;
- Vesne Dražić Mihaljević izjavljena protiv odluke Državnog veća tužilaca broj 111-00-325/2009-01 od 17. avgusta 2011. godine;
- Ljubiše Brankovića izjavljena protiv odluke Državnog veća tužilaca broj 111-00899/2009-01 od 15. avgusta 2011. godine;
- Dragorada Maletića izjavljena protiv odluke Državnog veća tužilaca broj 111-00-00819/2009-01 od 11. avgusta 2011. godine;
- Dragomira Đurišića izjavljena protiv odluke Državnog veća tužilaca broj 111-00-121/2009-01 od 20. avgusta 2011. godine;
- Dušanke Gligorijević izjavljena protiv odluke Državnog veća tužilaca broj 111-00-275/2009-01 od 6. oktobra 2011. godine;
- Zorice Popović izjavljena protiv odluke Državnog veća tužilaca broj 111-00-947/2009-01 od 24. oktobra 2011. godine;
- Milana Šarčevića izjavljena protiv odluke Državnog veća tužilaca broj 111-00-38/2009-01 od 26. jula 2011. godine;
- Zorana Mitića izjavljena protiv odluke Državnog veća tužilaca broj 111-00-857/2009-01 od 15. avgusta 2011. godine;
- Suzane Tošić izjavljena protiv odluke Državnog veća tužilaca broj 111-00-1126/2009-01 od 2. avgusta 2011. godine;
- Radice Ristić izjavljena protiv odluke Državnog veća tužilaca broj 111-00-683/2009-01 od 17. avgusta 2011. godine;
- Dragice Rosić izjavljena protiv odluke Državnog veća tužilaca broj 111-00-573/2009-01 od 16. avgusta 2011. godine;
- Branka Ostojića izjavljena protiv odluke Državnog veća tužilaca broj 111-00-1089/2009-01 od 22. avgusta 2011. godine;
- Borke Jovanović izjavljena protiv odluke Državnog veća tužilaca broj 111-00-00507/2009-01 od 15. novembra 2011. godine;

- Svetlane Dabić izjavljena protiv odluke Državnog veća tužila-  
laca broj 111-00-681/2009-01 od 7. jula 2011. godine;
- Ljuce Sanjina izjavljena protiv odluke Državnog veća tužilaca  
broj 111-00-01053/2009-01 od 26. jula 2011. godine;
- Milana Ilića izjavljena protiv odluke Državnog veća tužila-  
ca broj 111-00-00818/2009-01 od 11. avgusta 2011. godine;
- Vere Studen izjavljena protiv odluke Državnog veća tužilaca  
broj 111-00-326/2009-01 od 17. avgusta 2011. godine;
- Bine Dukić izjavljena protiv odluke Državnog veća tužilaca  
broj 111-00-420/2009-01 od 16. avgusta 2011. godine;
- Dragića Dragičevića izjavljena protiv odluke Državnog  
veća tužilaca broj 111-00-389/2009-01 od 22. avgusta 2011.  
godine;
- Slavice Staničić izjavljena protiv odluke Državnog veća tuži-  
laca broj 111-00-887/2009-01 od 17. avgusta 2011. godine;
- Pavla Kolara izjavljena protiv odluke Državnog veća tužila-  
ca broj 111-00-01418/2009-01 od 19. avgusta 2011. godine;
- Dragoljuba Osećanskog izjavljena protiv odluke Državnog  
veća tužilaca broj 111-00-1118/2009-01 od 22. avgusta 2011.  
godine;
- Ljiljane Miščević izjavljena protiv odluke Državnog veća tuži-  
laca broj 111-00-366/2009-01 od 28. septembra 2011. godine;
- Dušana Vrekića izjavljena protiv odluke Državnog veća tu-  
žilaca broj 111-00-575/2009-01 od 4. avgusta 2011. godine;
- Vaske Maksimović izjavljena protiv odluke Državnog ve-  
ća tužilaca broj 111-00-1210/2009-01 od 4. avgusta 2011.  
godine;
- Mihaila Zečevića izjavljena protiv odluke Državnog veća tu-  
žilaca broj 111-00-248/2009-01 od 15. avgusta 2011. godine;
- Zareta Dinića izjavljena protiv odluke Državnog veća tuži-  
laca broj 111-00-827/2009-01 od 17. avgusta 2011. godine;
- Slađane Ranđelović izjavljena protiv odluke Državnog  
veća tužilaca broj 111-00-1125/2009-01 od 23. avgusta  
2011. godine;

- Vesne Staletović izjavljena protiv odluke Državnog veća tužilaca broj 111-00-18/2009-01 od 16. avgusta 2011. godine;
- Radivoja Gvozdenovića izjavljena protiv odluke Državnog veća tužilaca broj 111-00-260/2009-01 od 19. avgust 2011. godine i
- Bisenije Lazarević izjavljena protiv odluke Državnog veća tužilaca broj 111-00-1254/2009-01 od 12. oktobra 2011. godine,

i utvrđuje da u postupku odlučivanja o prigovorima podnosilaca žalbi nije oborena pretpostavka da podnosioci ispunjavaju uslove za izbor na javnotužilačku funkciju.

2. Poništavaju se odluke Državnog veća tužilaca iz tačke 1.

3. Nalaže se Državnom veću tužilaca da u roku od 60 dana od dana prijema ove odluke izvrši izbor podnosilaca žalbi u skladu sa članom 14. st. 1. i 2. Pravilnika o postupku preispitivanja odluka prvog sastava Državnog veća tužilaca i primeni kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti („Službeni glasnik RS“, broj 36/11).

## O b r a z l o ž e n j e

1. Slavica Šubarić iz Niša i druga lica navedena u uvodu i izreci ove odluke podneli su Ustavnom sudu žalbe protiv odluka Državnog veća tužilaca donetih u postupku u kome je odlučivano o njihovim prigovorima podnetim protiv odluke prvog sastava Državnog veća tužilaca o izboru zamenika javnih tužilaca broj 119-01-253/09-01 od 15. decembra 2009. godine („Službeni glasnik RS“, broj 106/09), odnosno protiv pojedinačnih odluka iz 2010. godine kojima je utvrđeno da im je zbog neizbora prestala javnotužilačka funkcija sa 31. decembrom 2009. godine. Odluke koje su žalbama osporene pred Ustavnim sudom donete su u postupku

preispitivanja odluka prvog sastava Državnog veća tužilaca i njima su odbijeni izjavljeni prigovori podnosioca žalbi.

Podnosioci su izjavili žalbe zbog bitnih povreda odredaba postupka, pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja, pogrešne primene materijalnog prava i povrede ustavnih prava i prava garantovanih Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. U žalbama je, između ostalog, navedeno: da je osporene odluke donelo Državno veće tužilaca u nepotpunom sastavu, jer član Državnog veća tužilaca iz reda advokata nije izabran, a da je postupak sprovodila Komisija od tri člana; da je u nekim odlukama prvog sastava Državnog veća tužilaca navedeno da podnosioci ispunjavaju uslove za izbor na javnotužilačku funkciju, ali da nisu izabrani, jer nije bilo mesta u tužilaštvima za koja su konkurisali; da je bilo potrebno definisati ažurnost u javnim tužilaštvima, odrediti šta predstavlja ažurnost, a šta nasuprot tome neažurnost, definisati šta predstavlja nepreduzimanje procesnih radnji u instrukcionim rokovima, koji su to rokovi, koliko oni iznose, ko ih je i kojim aktom propisao, zatim taj kriterijum i merilo predvideti Pravilnikom o postupku, pa tek po ispunjenosti ovih uslova, pristupiti postupku ispitivanja ažurnosti; da je stalni sastav Državnog veća tužilaca, saglasno članu 4. stav 7. Pravilnika o postupku bio u obavezi da ceni dokumentaciju koju su dostavili podnosioci i koja se odnosila na činjenice koje su bile predmet razmatranja prvog saziva Državnog veća tužilaca; da je stalni sastav Državnog veća tužilaca svoju odluku zasnovao isključivo na naknadno pribavljenim izveštajima, pri tome ne proveravajući verodostojnost podataka iz tih izveštaja; da je podnosiocima navodno oborena pretpostavka stručnosti i osposobljenosti, iako su od odgovarajućih kolegijuma i javnih tužilaca bili ocenjeni sa ocenom „zadovoljava“, odnosno „zadovoljava za napredovanje“.

2. Ustavni sud je u sprovedenom postupku utvrdio: da su svi podnosioci žalbi do objavljivanja oglasa za izbor zamenika javnih tužilaca u javnim tužilaštvima u Republici Srbiji („Službeni



glasnik RS“, broj 62/09, od 5. avgusta 2009. godine), odnosno oglasa za izbor javnih tužilaca u javnim tužilaštvima u Republici Srbiji („Službeni glasnik RS“, broj 89/09), obavljali javnotužilačku funkciju u nekom od tada postojećih tužilaštava; da su blagovremeno podneli prijave na oglas za izbor javnih tužilaca, odnosno zamenika javnih tužilaca u neko od tužilaštava u Republici Srbiji; da su odlukama Narodne skupštine Republike Srbije o izboru javnih tužilaca u odgovarajuća tužilaštva objavljenim u „Službenom glasniku Republike Srbije“, broj 98/09 od 30. novembra 2009. godine navedena imena kandidata koji su izabrani za javne tužioce u odgovarajućim javnim tužilaštvima na teritoriji Republike Srbije, kao i da je Državno veće tužilaca 15. decembra 2009. godine donelo Odluku o izboru zamenika javnih tužilaca broj 119-01-253/09-01, koja je objavljena u „Službenom glasniku Republike Srbije“, broj 106/09, kojom su navedena imena kandidata koji su izabrani za zamenike u odgovarajućim javnim tužilaštvima na teritoriji Republike Srbije. Ustavni sud je, takođe, utvrdio da je Državno veće tužilaca u prvom sastavu tokom 2010. godine u odnosu na neke (ne sve) podnosiocima žalbi donelo pojedinačne odluke kojima je utvrdilo da im je, u skladu sa Zakonom o javnom tužilaštvu, prestala dužnost javnog tužioca, odnosno zamenika javnog tužioca sa 31. decembrom 2009. godine, jer nisu izabrani za zamenike javnog tužioca. U tim odlukama su navedeni razlozi zbog kojih pojedini od podnosilaca žalbi nisu izabrani za zamenike javnih tužilaca. Podnosioci žalbi su se, povodom odluka prvog sastava Državnog veća tužilaca obraćali Ustavnom sudu sa zahtevom za ustavnosudsku zaštitu. Konačno je utvrđeno da je Državno veće tužilaca u postupku preispitivanja donelo odluke koje se osporavaju podnetim žalbama i da su tim odlukama odbijeni prigovori podnosilaca, a potvrđena je odluka Državnog veća tužilaca o izboru zamenika javnih tužilaca broj 119-01-253/09-01 od 15. decembra 2009. godine („Službeni glasnik RS“, broj 106/09), „u delu u kome je podnosiocima prigovora prestala javnotužilačka funkcija“.

3. Zakonom o Ustavnom sudu („Službeni glasnik RS“, br. 109/07 i 99/11) propisano je: da protiv odluke o prestanku funkcije, sudija, javni tužilac i zamenik javnog tužioca može izjaviti žalbu Ustavnom sudu u roku od 30 dana od dana dostavljanja odluke, a da organ koji je doneo odluku o prestanku funkcije ima pravo na odgovor na žalbu u roku od 15 dana od dana dostavljanja žalbe (član 99); da posle isteka roka za dostavljanje odgovora na žalbu, Ustavni sud zakazuje raspravu na koju poziva podnosioca žalbe i predstavnika organa koji je doneo odluku o prestanku funkcije (član 100. stav 1); da Ustavni sud svojom odlukom može usvojiti žalbu i poništiti odluku o prestanku funkcije ili odbiti žalbu (član 101); da se u postupku po žalbi sudije, javnog tužioca i zamenika javnog tužioca shodno primenjuju odredbe ovog zakona kojima se uređuje postupak po ustavnoj žalbi (član 102a).

Polazeći od navedenih odredaba zakona kojim se uređuje postupak pred Ustavnim sudom, kao i prethodno utvrđenih činjenica, Ustavni sud je ocenio da se u odnosu na sve podnosiocce žalbi – neizabrane nosioce javnotužilačkih funkcija, postavljaju ista sporna pravna pitanja, pa je iz tog razloga celishodno i racionalno da u svim tim predmetima, Ustavni sud spoji postupke i o podnesenim žalbama odluči jednom odlukom. Zbog toga je Ustavni sud, saglasno odredbama člana 42. st. 1. i 4. Poslovnika o radu Ustavnog suda („Službeni glasnik RS“, br. 24/08, 27/08 i 76/11), saglasno zaključku Ustavnog suda od 18. jula 2012. godine spojio predmete žalbi neizabranih nosilaca javnotužilačkih funkcija navedenih u uvodu ove odluke, radi vođenja jedinstvenog postupka i donošenja jedne odluke.

4. Ustavni sud nalazi da su za odlučivanje o žalbama podnosioca merodavne sledeće odredbe Ustava Republike Srbije, zakona i opštih akata koje je donelo Državno veće tužilaca:

Ustav utvrđuje: da odluku o prestanku funkcije zamenika javnog tužioca, u skladu sa zakonom, donosi Državno veće tužilaca, da protiv odluke o prestanku funkcije javni tužilac i zamenik javnog tužioca mogu uložiti žalbu Ustavnom sudu i da izjavljena žalba

isključuje pravo na podnošenje ustavne žalbe (član 161. st. 3. i 4); da je Državno veće tužilaca samostalan organ koji obezbeđuje i garantuje samostalnost javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca u skladu sa Ustavom, da Državno veće tužilaca ima 11 članova, da u sastav Državnog veća tužilaca ulaze Republički javni tužilac, ministar nadležan za pravosuđe i predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine, kao članovi po položaju i osam izbornih članova koje bira Narodna skupština, u skladu sa zakonom, da izborne članove čine šest javnih tužilaca ili zamenika javnih tužilaca sa stalnom funkcijom, od kojih je jedan sa teritorije autonomnih pokrajina, i dva ugledna i istaknuta pravnika sa najmanje 15 godina iskustva u struci, od kojih je jedan advokat, a drugi profesor pravnog fakulteta (član 164. st. 1. do 4); da Državno veće tužilaca predlaže Narodnoj skupštini kandidate za prvi izbor za zamenika javnog tužioca, bira zamenike javnih tužilaca za trajno obavljanje funkcije zamenika javnog tužioca, bira zamenike javnih tužilaca koji su na stalnoj funkciji za zamenike javnog tužioca u drugom javnom tužilaštvu, odlučuje u postupku za prestanak funkcije zamenika javnih tužilaca, na način predviđen Ustavom i zakonom, vrši i druge poslove određene zakonom (član 165); da su odluke Ustavnog suda konačne, izvršne i opšteobavezujuće (član 166. stav 2).

Zakonom o javnom tužilaštvu („Službeni glasnik RS“, br. 116/08 i 104/09) propisano je: da se javni tužilac kome funkcija prestane na lični zahtev ili ako ne bude ponovo izabran, obavezno bira na funkciju zamenika javnog tužioca koju je obavljao pre izbora, ukoliko je biran za javnog tužioca višeg stepena iz nižeg javnog tužilaštva, tada se nakon prestanka funkcije javnog tužioca obavezno bira na funkciju zamenika javnog tužioca u javnom tužilaštvu višeg stepena, kojim je rukovodio, ako je javni tužilac izabran među licima koja nisu bili zamenici javnog tužioca, nakon prestanka funkcije, takvo lice se obavezno bira na funkciju zamenika javnog tužioca u javnom tužilaštvu u kojem je bio javni tužilac, a odluku o izboru donosi Državno veće tužilaca (član 55. stav 2); da ako javno tužilaštvo bude ukinuto, odnosno bude smanjen broj

zamenika u javnom tužilaštvu, javni tužilac, odnosno zamenik javnog tužioca nastavljaju da vrše funkciju zamenika javnog tužioca u javnom tužilaštvu koje odredi Državno veće tužilaca, na predlog Republičkog javnog tužioca (član 57); da zamenik javnog tužioca može biti trajno premešten u drugo javno tužilaštvo istog stepena, samo uz svoju pismenu saglasnost, da rešenje o premeštaju donosi Republički javni tužilac da u slučaju iz člana 57. ovog zakona, zamenik javnog tužioca može biti premešten i bez svoje saglasnosti, na osnovu odluke Državnog veća tužilaca, te da zamenik javnog tužioca nastavlja trajno da obavlja funkciju u javnom tužilaštvu u koje je premešten (član 62); da pri predlaganju i izboru kandidata za javnotužilačku funkciju Državno veće tužilaca uzima u obzir stručnost, osposobljenost i dostojnost kandidata, a prema kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti koje propisuje Državno veće tužilaca, u skladu sa zakonom i prilikom izbora i predlaganja kandidata za javnotužilačku funkciju zabranjena je diskriminacija po bilo kom osnovu (član 82. stav 1); da se nestručnim smatra nedovoljno uspešno vršenje javnotužilačke funkcije, ako javni tužilac, odnosno zamenik javnog tužioca dobije ocenu „ne zadovoljava“, shodno kriterijumima i merilima za vrednovanje rada javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca (član 93); da javnim tužiocima i zamenicima javnih tužilaca koji nisu izabrani u skladu sa ovim zakonom dužnost prestaje 31. decembra 2009. godine (član 130. stav 1).

Odredbama člana 6. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom tužilaštvu („Službeni glasnik RS“, broj 101/10), pored ostalog, propisano je: da će stalni sastav Državnog veća tužilaca preispitati odluke prvog sastava Državnog veća tužilaca o prestanku dužnosti javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca iz člana 130. stav 1. Zakona o javnom tužilaštvu („Službeni glasnik RS“, br. 116/08 i 104/09), u skladu sa kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti, koje će doneti stalni sastav Državnog veća tužilaca (stav 1); da se postupci po žalbama, odnosno po ustavnim žalbama koje su javni tužioci i zamenici javnih tužilaca iz

stava 1. ovog člana podneli Ustavnom sudu, okončavaju stupanjem na snagu ovog zakona i predmeti se ustupaju Državnom veću tužilaca (stav 2); da će se žalbe, odnosno ustavne žalbe iz stava 2. ovog člana smatrati prigovorom na odluku Državnog veća tužilaca (stav 3); da protiv odluke stalnog sastava Državnog veća tužilaca donele po prigovoru iz st. 3. i 4. ovog člana, kojom se potvrđuje odluka prvog sastava Državnog veća tužilaca o prestanku dužnosti, javni tužilac i zamenik javnog tužioca iz stava 1. ovog člana može izjaviti žalbu Ustavnom sudu, u roku od 30 dana od dana dostavljanja odluke (stav 6).

Odredba člana 17. stav 1. Zakona o državnom veću tužilaca („Službeni glasnik RS“, br. 116/08, 101/10 i 88/11) propisuje da se odluke Državnog veća donose većinom glasova svih članova.

Pravilnikom o postupku preispitivanja odluka prvog sastava Državnog veća tužilaca i primeni kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti („Službeni glasnik RS“, broj 36/11) predviđeno je: da je postupak preispitivanja javan i sprovodi se na načelima kontradiktornosti, protivurečnosti, nepristrasnosti, pravičnosti, neposrednosti i zasnovan je na poštovanju ustavom zajemčenih sloboda i prava i zabrani svakog oblika diskriminacije (član 2. stav 1); da stalni sastav DVT preispituje odluke prvog sastava DVT, da postupak preispitivanja pokreće i vodi stalni sastav DVT, da se postupak preispitivanja zasniva na pretpostavci da javni tužilac i zamenik javnog tužioca ispunjavaju kriterijume stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti u skladu sa Zakonom o javnom tužilaštvu i Pravilnikom o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata za nosioca javnotužilačke funkcije, kao i da u slučaju sumnje da neizabrani nosilac javnotužilačke funkcije ispunjava kriterijume stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti, DVT može da obori pretpostavku u postupku preispitivanja na osnovu dokaza (član 3. st. 1, 2, 5. i 6); da se dokumentacijom smatraju podnesci i dokazi koje je u postupku preispitivanja dostavio neizabrani nosilac javnotužilačke funkcije, odnosno pribavilo DVT, a koji se odnose

isključivo na razjašnjenje činjenica koje su bile predmet razmatranja prvog sastava DVT do 17. 12. 2009. godine (član 4. stav 7); da ukoliko na bazi podataka iz predmeta, u odnosu na pojedine neizabrane nosioce javnotužilačke funkcije, izvestilac Državnog veća tužilaca konstatuje da ne postoje razlozi za sumnju u stručnost, osposobljenost ili dostojnost, sačinjava listu sa predlogom da Državno veće tužilaca na sednici, bez održavanja zasedanja, doneše odluku o njihovom izboru i da je izvestilac Državnog veća tužilaca dužan da predlog iz stava 1. ovog člana stavi ukoliko utvrdi da procenat efikasnosti u postupanju odgovara članu 5. st. 2. do 4. Pravilnika o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti, odnosno ako utvrdi da su razlozi za niži procenat efikasnosti opravdani, a shodno članu 28. ovog pravilnika, a ne postoji sumnja u stručnost i dostojnost (član 14. st. 1. i 2); da se pretpostavka stručnosti za neizabrane nosioce javnotužilačke funkcije može oboriti ukoliko DVT na osnovu dokaza utvrdi da neizabrani nosilac javnotužilačke funkcije ne poseduje opšte stručno znanje i posebna znanja koja su od značaja za vršenje javnotužilačke funkcije, saglasno Pravilniku, da se pretpostavka osposobljenosti za neizabrane nosioce javnotužilačke funkcije može oboriti ukoliko DVT na osnovu dokaza o efikasnosti u postupanju utvrdi da neizabrani nosilac javnotužilačke funkcije ne ispoljava sposobnost u primeni stručnih znanja i preduzimanja procesnih radnji i ne iskazuje profesionalne veštine, odnosno na osnovu drugih definisanih merila utvrdi da ne ispoljava analitičko mišljenje, sposobnost pravničkog rasuđivanja i donošenja odluka, umešnost obrazlaganja pravnih stavova, kvalitet pisanog i usmenog izražavanja, sposobnosti komuniciranja i sposobnost za timski rad, saglasno Pravilniku, da se pretpostavka dostojnosti za neizabrane nosioce javnotužilačke funkcije obara isključivo na osnovu dokaza podobnih da se koriste u sudskom postupku i iz kojih proističe da je neizabrani nosilac javnotužilačke funkcije ispoljenim ponašanjem grubo kršio lični ugled i ugled javnotužilačke funkcije, što je dovelo do teškog narušavanja ugleda nosioca javnotužilačke

funkcije ili teškog narušavanja poverenja javnosti u javno tužilaštvo, kao i da se pretpostavka dostojnosti obara i na osnovu okončanog postupka za razrešenje koji je bio predviđen Zakonom o javnom tužilaštvu i u kome su utvrđeni razlozi za razrešenje ili na osnovu pravnosnažno okončanog postupka za kažnjivo delo koje ga čini nedostojnim javnotužilačke funkcije ili presude kojom mu je izrečena kazna zatvora od 6 meseci i više zbog izvršenog krivičnog dela (član 27. st. 1, 2, 3 i 5); da odluka DVT o broju zamenika javnih tužilaca („Službeni glasnik RS“, br. 43/09 i 24/10) ne utiče na vrstu odluke i broj odluka u postupku preispitivanja (član 25. stav 5); da stručnost i osposobljenost neizabranog javnog tužioca može da se ospori samo ukoliko DVT na osnovu dokaza utvrdi da neizabrani javni tužilac nije pokazao opštu sposobnost rukovođenja javnim tužilaštvom, sposobnost ostvarivanja nadzora, sposobnost unapređivanja rada javnog tužilaštva i sposobnost upravljanja u kriznim situacijama, da ukoliko su javnom tužiocu bili dodeljeni predmeti u rad, DVT će, shodno članu 28. ovog pravilnika, kao i shodno članu 102. Pravilnika o upravi u javnom tužilaštvu („Službeni glasnik RS“, broj 77/04), procenat efikasnosti u postupanju javnog tužioca utvrditi po pravilima koja važe za zamenike javnog tužioca, kao i da će se konačna ocena stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti utvrditi nakon zajedničke primene kriterijuma i merila koja važe za javne tužioce i zamenike javnih tužilaca kada je to shodno stavu 2. moguće, imajući u vidu odredbe člana 20. stav 2. Pravilnika o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata za nosioca javnotužilačke funkcije („Službeni glasnik RS“, broj 55/09), te da neizabrani javni tužilac ne može biti predložen za javnog tužioca u postupku preispitivanja ukoliko su na funkcije javnog tužioca za koje je konkurisao izabrani drugi javni tužioci (član 29).

Pravilnikom o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata za nosioca javnotužilačke funkcije („Službeni glasnik RS“, broj 55/09) predviđeno je: da stručnost, osposobljenost i dostojnost predstavljaju osnov pri predlaganju

i izboru nosioca javnotužilačke funkcije (član 1. stav 3); da se stručnost utvrđuje na osnovu opšteg stručnog znanja i posedovanja posebnih znanja koja su od značaja za vršenje javnotužilačke funkcije, da se osposobljenost utvrđuje na osnovu ispoljene sposobnosti u primeni stručnih znanja i preduzimanja procesnih radnji, iskazane profesionalne veštine, analitičkog mišljenja, sposobnosti rasuđivanja i donošenja odluka, umešnosti obrazlaganja pravnih stavova, kvaliteta pisanog i usmenog izražavanja, sposobnosti komuniciranja i sposobnosti za timski rad, da se dostojnost utvrđuje na osnovu ugleda koji kandidat uživa u profesionalnoj sredini svojim ponašanjem u vršenju javnotužilačke funkcije i van nje (član 2. st. 1, 2. i 3); da je Državno veće tužilaca u obavezi da u roku od mesec dana od dana stupanja na snagu ovog pravilnika utvrdi i objavi prosečan broj donetih odluka po nosiocu javnotužilačke funkcije za vrstu tužilaštva za period od poslednje tri godine i da se prosek za opštinsko javno tužilaštvo utvrđuje u odnosu na sva opštinska javna tužilaštva na području neposredno višeg okružnog javnog tužilaštva i računa se za svaku od poslednje tri kalendarske godine na taj način što se sabere ukupan broj donetih odluka opštinskih javnih tužilaštava na području neposredno višeg okružnog javnog tužilaštva, nakon čega se dobijeni broj podeli sa brojem nosilaca javnotužilačke funkcije kojima su dodeljeni predmeti u rad (član 5. st. 1. i 2).

5. Polazeći od navedenih odredaba Ustava, Ustavni sud najpre konstatuje da je Državno veće tužilaca ovlašćeno da predlaže Narodnoj skupštini kandidate za prvi izbor za zamenika javnog tužioca, bira zamenike javnih tužilaca za trajno obavljanje funkcije zamenika javnog tužioca, bira zamenike javnih tužilaca koji su na stalnoj funkciji za zamenike javnog tužioca u drugom javnom tužilaštvu, odlučuje u postupku za prestanak funkcije zamenika javnih tužilaca, na način predviđen Ustavom i zakonom i vrši i druge poslove određene zakonom. Takođe, Ustavni sud ukazuje da je na osnovu odredbe člana 6. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom tužilaštvu stalni sastav Državnog veća tužilaca dobio ovlašćenje



da preispita odluke prvog sastava Državnog veća tužilaca o prestanku dužnosti javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca iz člana 130. stav 1. Zakona o javnom tužilaštvu. U vezi sa tim Ustavni sud smatra da uvođenje prigovora kao novog pravnog leka protiv odluka Državnog veća tužilaca o prestanku javnotužilačke funkcije ne samo da ne narušava pravo na delotvoran pravni lek, već je u funkciji ostvarenja ovog prava. S obzirom na to da o prigovoru odlučuje stalni sastav Državnog veća tužilaca, Ustavni sud ne smatra da, sama po sebi, kumulacija funkcija u odlučivanju kod jednog tela dovodi u pitanje karakter tog organa ustanovljenog zakonom, u smislu garancija definisanih u članu 32. stav 1. Ustava i članu 6. stav 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Imajući u vidu navedene odredbe Ustava, zakona i podzakonskih akata, Ustavni sud konstatuje da, prema prirodi svojih nadležnosti i ovlašćenja, Državno veće tužilaca ima svojstvo i svojevrstog „suda“ (tribunala), jer neposredno odlučuje o pravima i obavezama nosilaca javnotužilačkih funkcija (njihovom statusu i položaju), te da stoga njegove odluke i postupak u kome se one donose podležu zahtevima pravičnog suđenja. Stoga Ustavni sud nalazi da je za odlučivanje o podnetim žalbama od značaja i odredba člana 32. stav 1. Ustava kojom se svakome jemči pravo da nezavisan, nepristrasan i zakonom već ustanovljen sud, pravično i u razumnom roku, javno raspravi i odluči o njegovim pravima i obavezama, osnovnosti sumnje koja je bila razlog za pokretanje postupka, kao i o optužbama protiv njega.

6. Ustavni sud je najpre cenio navode žalbi o sastavu Državnog veća tužilaca u postupku preispitivanja. Naime, podnosioci žalbi ističu da je Državno veće tužilaca odlučivalo u nepotpunom sastavu, jer član Državnog veća tužilaca iz reda advokata nije bio izabran, te da je na ovaj način podnosiocima povređeno pravo na pravično suđenje.

Iz obaveze stalnog sastava Državnog veća tužilaca da preispita odluke prvog sastava Državnog veća tužilaca, proističe i zaključak

da je Ustavni sud dužan da oceni da li stalni sastav Državnog veća tužilaca predstavlja organ obrazovan na osnovu zakona, tj. da li svojim sastavom ispunjava potrebne uslove u pogledu jemstava iz člana 32. stav 1. Ustava.

Ustavni sud je u Odluci „Saveljić“ ocenio da se zbog nepotpunog sastava Visokog saveta sudstva ne dovodi u pitanje zakonitost njegovog rada i odlučivanja, jer je prvi sastav Visokog saveta sudstva bio u mogućnosti da vrši sve poslove iz svoje nadležnosti utvrđene Ustavom i zakonom. Međutim, kada je reč o preispitivanju odluka prvog sastava Visokog saveta sudstva, odnosno Državnog veća tužilaca na osnovu prigovora, stalni sastav Visokog saveta sudstva ili Državnog veća tužilaca bi morao da bude sagledan i kroz prizmu zahteva za nepristrasnošću njegovih članova.

Zahtev za nepristrasnošću suda može se posmatrati sa subjektivnog i objektivnog stanovišta. Nepristrasnost u subjektivnom smislu se svodi na činjenicu da sudija, postupajući po svojoj savesti, nema nikakvog razloga da favorizuje određenu stranku. Nepristrasnost označava odsustvo predrasuda i svega što može uticati na ličnu neutralnost sudije, s tim da se nepristrasnost pretpostavlja dok se ne dokaže suprotno (Evropski sud za ljudska prava, presuda u predmetu *Le Compte, Van Leuven i De Meyer protiv Belgije*, od 23. juna 1981. godine, § 58). Nepristrasnost u objektivnom smislu se ocenjuje na osnovu spoljašnjih manifestacija, pošto određene činjenice, uprkos ličnom ponašanju sudije, mogu dovesti u sumnju njegovu nepristrasnost.

S obzirom da prigovor protiv odluke Državnog veća tužilaca predstavlja pravni lek, nesporno je da je nepristrasnost dovedena u pitanje u slučaju kada o pravnom leku odlučuje isti član koji je odlučivao u prvostepenom postupku (upor. Evropski sud za ljudska prava, slučaj *De Haan protiv Holandije*, odluka od 26. avgusta 1997. godine, § 51). Usled toga članovi prvog sastava Državnog veća tužilaca koji su učestvovali u donošenju odluke o izboru nisu mogli učestvovati u radu i odlučivanju na osnovu prigovora.

Ustavni sud je, pri tome, konstatovao da je postupak preispitivanja odluka prvog sastava Državnog veća tužilaca sprovodio stalni

sastav, a ne Komisija od tri člana koja je obavljala samo razgovor sa neizabranim nosiocima javnotužilačke funkcije i o tome slala izveštaj Državnom veću tužilaca, koje je donosilo odluke.

7. Međutim, Ustavni sud je, na osnovu rezultata sprovedenog postupka, ocenio da su u postupku preispitivanja odluka prvog sastava Državnog veća tužilaca učinjeni drugi propusti koji su takvog značaja da zbog njih pretpostavka izbornosti neizabranih javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca označenih u izreci ove odluke nije oborena. Reč je o odlukama u kojima je neizabranim nosiocima javnotužilačke funkcije stavljeno na teret da su nestručni, neosposobljeni ili nedostojni za vršenje javnotužilačke funkcije.

Pri tome, Ustavni sud nalazi da se podnosioci žalbi, načelno, prema činjeničnoj i pravnoj situaciji u kojoj se nalaze, mogu razvrstati u tri grupe.

U prvoj grupi se nalaze oni podnosioci žalbi kojima prvi sastav Državnog veća tužilaca nikada nije dostavio pojedinačnu odluku sa razlozima zbog kojih nisu izabrani na javnotužilačku funkciju za koju su konkurisali, a čime im je prestala prethodno vršena javnotužilačka funkcija sa 31. decembrom 2009. godine. Samim tim, u odnosu na ovu grupu podnosilaca žalbi prvi sastav Državnog veća tužilaca nije ni utvrdio činjenice na osnovu kojih bi mogla biti oborena pretpostavka izbornosti, odnosno da ispunjavaju predviđene uslove stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti. Kako se u postupku preispitivanja po prigovoru izjavljenom protiv odluke donete od strane prvog sastava Državnog veća tužilaca suštinski proverava da li je taj sastav Državnog veća tužilaca pravilno utvrdio činjenice na kojima je zasnovao svoju odluku o neizboru podnosioca žalbe zbog obaranja pretpostavke da isti ispunjava uslov stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti, to stalni sastav Državnog veća tužilaca u odnosu na ovu grupu podnosilaca žalbi nije ni imao mogućnost da vrši bilo kakvo preispitivanje (nepostojećih) odluka prvog sastava Državnog veća tužilaca. Dalje, iz toga se izvlači zaključak da je postupak koji je sproveo stalni sastav Državnog veća tužilaca, a koji je

po svom karakteru morao biti drugostepeni, zapravo postao prvostepeni postupak u kome su naknadno iznalaženi razlozi za obaranje pretpostavke izbornosti kod ovih podnosilaca žalbi. Time je u odnosu na njih povređeno procesno načelo zabrane preinačenja na štetu žalioca, čime im nije obezbeđen standard pravičnog suđenja u postupku po izjavljenom prigovoru. Drugim rečima, pošto u odnosu na ovu grupu podnosilaca žalbi u postupku izbora nosilaca javnotužilačkih funkcija nije bila oborena pretpostavka izbornosti, ta pretpostavka nije mogla biti obarana ni od strane stalnog sastava Državnog veća tužilaca, već je morala biti doneta odluka o izboru ovih podnosilaca žalbi na neku od javnotužilačkih funkcija za koju su podneli prijavu.

Drugu grupu podnosilaca žalbi čine oni u odnosu na koje je prvi sastav Državnog veća tužilaca doneo pojedinačnu odluku tokom 2010. godine kojom je utvrdio da im je zbog neizbora prestala javnotužilačka funkcija, ali su se razlozi za neizbor odnosili na to da je smanjen broj zamenika javnih tužilaca u onim tužilaštvima za koje su konkurisali, zbog čega je prednost kod izbora data drugim kandidatima koji su „bolje ispunjavali“ uslove za izbor od podnosilaca žalbi. U odnosu na njih je u ovim pojedinačnim odlukama izričito rečeno da oni ispunjavaju sve zakonom propisane uslove za izbor, dakle eksplicitno je iskazan stav da u odnosu na njih u postupku izbora nije oborena pretpostavka da su stručni, osposobljeni i dostojni.

Iz formulacije člana 3. st. 5. i 6. Pravilnika o postupku preispitivanja odluka prvog sastava Državnog veća tužilaca i primeni kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti proizlazi da se postupak preispitivanja zasniva na pretpostavci da javni tužilac i zamenik javnog tužioca koji su birani po ranijim propisima i koji su u vreme izbora vršili javnotužilačku dužnost, a prijavili su se za izbor u odgovarajuće javno tužilaštvo, ispunjavaju kriterijume stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti. Ova pretpostavka je bila oboriva, ukoliko su postojali razlozi za sumnju da kandidat ispunjava kriterijume i merila zato što nije pokazao da je

stručan, osposobljen i dostojan za vršenje javnotužilačke funkcije. Stoga je Državno veće tužilaca bilo dužno da u odnosu na svakog neizabranog javnog tužioca ili zamenika javnog tužioca izvede odgovarajuće dokaze na osnovu kojih zasniva tvrdnju da je u postupku preispitivanja oborena pretpostavka njihove stručnosti, osposobljenosti ili dostojnosti za obavljanje javnotužilačke dužnosti. Time je i teret dokazivanja eventualne nestručnosti, neosposobljenosti ili nedostojnosti ovih lica za izbor na javnotužilačku dužnost bio isključivo na Državnom veću tužilaca.

Saglasno navedenom, kao i odredbi člana 4. stav 7. Pravilnika o postupku preispitivanja odluka prvog sastava Državnog veća tužilaca i primeni kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti, stalni sastav Državnog veća tužilaca je svoju odluku mogao da donese samo na osnovu dokaza koje je u toku postupka preispitivanja dostavio podnosilac ili koje je ono pribavilo u razjašnjavanju činjenica koje su bile predmet razmatranja prvog sastava tog tela, i to do momenta donošenja Odluke o izboru zamenika javnih tužilaca od 15. decembra 2009. godine. Samim tim, u postupku preispitivanja razloga za neizbor žalioca na javnotužilačku funkciju, nisu se mogli pribavljati dokazi usmereni na utvrđivanje potpuno drugih činjenica u odnosu na one koje je utvrđivao prvi sastav Državnog veća tužilaca, niti su se mogli iznalaziti naknadni ili novi razlozi kojima bi se, *post festum*, mogla osporiti stručnost, osposobljenost ili dostojnost podnosilaca žalbi, a koji nisu postojali u vreme kada je doneta navedena Odluka o izboru zamenika javnih tužilaca.

Međutim, stalni sastav Državnog veća tužilaca je u postupku preispitivanja, suprotno navedenoj odredbi člana 4. stav 7. Pravilnika, utvrđivao nove činjenice u pogledu ažurnosti u radu ove grupe podnosilaca žalbi, iako za to nije imao normativno utemeljenje. Ovo se podjednako odnosi kako na podnosiocima žalbi koji nisu dobili pojedinačnu odluku o razlozima zbog kojih im je prestala javnotužilačka funkcija, tako i na podnosiocima žalbi za koje prvi sastav Državnog veća tužilaca nije utvrdio da je oborena pretpostavka

o njihovoj stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kao nosilaca javnotužilačke funkcije, već da su podnosioci ispunjavali sve uslove za izbor ali da su, s obzirom na smanjen broj mesta zamenika u tužilaštvima u kojima su konkurisali, izabrani kandidati koji su ispunjavali „bolje uslove“ za izbor. U konkretnoj situaciji, stalni sastav Državnog veća tužilaca je bio dužan i mogao jedino da postupi u skladu sa odredbom člana 14. stav 2. u vezi sa stavom 1. Pravilnika o postupku preispitivanja odluka prvog sastava Državnog veća tužilaca i primeni kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti, odnosno da na sednici, bez održavanja zasedanja, donese odluku o izboru ovih podnosilaca žalbi na mesto zamenika javnog tužioca u jednom od javnih tužilaštava za koje su podneli prijavu.

Treću grupu podnosilaca žalbi čine oni u odnosu na koje je prvi sastav Državnog veća tužilaca tokom 2010. godine doneo pojedinačne odluke o prestanku javnotužilačke funkcije, sa datim određenim razlozima za njihov neizbor. U suštini svi ti razlozi se svode na pitanje njihove „nežurnosti, odnosno izrazite nežurnosti“, tako što se taksativno nabrajaju predmeti u kojima ovi neizabrani nosioci javnotužilačke funkcije nisu poštovali instrukcione ili zakonske rokove za preduzimanje pojedinih procesnih radnji.

Ustavni sud konstatuje da kriterijum „ažurnosti“ nije korišćen prilikom donošenja odluke o izboru zamenika javnih tužilaca od 15. decembra 2009. godine, jer je taj izbor izvršen samo na osnovu one dokumentacije kojom je prvi sastav Državnog veća tužilaca raspolagao o kandidatima do navedenog datuma. Radi se o dokumentaciji koja sadrži podatke o efikasnosti u radu kandidata, u smislu procentualno iskazanog broja rešenih predmeta za period od poslednje tri godine u odnosu na proseku utvrđen za teritoriju odgovarajućeg okružnog javnog tužilaštva, kao i na ocene koje su kandidati dobili od nadležnog kolegijuma javnog tužilaštva i nadležnog javnog tužioca kao inokosnog nosioca funkcije. Ove ocene su donete na bazi relevantnih kriterijuma, koji su u sebi sadržavali i ažurnost u radu, a iskazivale su se kroz ocene da kandidat

„ne zadovoljava“, „zadovoljava“ ili „zadovoljava za napredovanje“. Imajući u vidu, dakle, da kriterijum ažurnosti u radu nije korišćen prilikom izbora nosilaca javnotužilačkih funkcija, isti nije mogao biti korišćen ni prilikom donošenja i izrade pojedinačnih odluka o prestanku javnotužilačke funkcije podnosilaca žalbi od strane prvog sastava Državnog veća tužilaca u 2010. godini, odnosno na tom kriterijumu se nije mogao graditi razlog za obaranje pretpostavke izbornosti podnosilaca žalbi. Samim tim, ovaj kriterijum nije mogao biti osnov za posebno utvrđivanje činjenica ni u postupku preispitivanja od strane stalnog sastava Državnog veća tužilaca, a naročito imajući u vidu da tzv. instrukcioni rokovi za preduzimanje pojedinih procesnih radnji od strane nosilaca javnotužilačkih funkcija nisu konkretno utvrđeni bilo kojim opštim pravnim aktom, što nesumnjivo proističe i iz odgovora na žalbe koje je Ustavnom sudu dostavio stalni sastav Državnog veća tužilaca. Pored toga, Ustavni sud ukazuje da je kriterijum „ne ažurnosti“ za podnosiocima žalbi kao neizabrane nosioce javnotužilačkih funkcija primenjen potpuno proizvoljno, odnosno arbitrarno. To proističe iz činjenice da je zaključak o ne ažurnosti u radu podnosilaca žalbi prvenstveno zasnovan na broju predmeta koji se u osporenim odlukama pojedinačno navode, bez bilo kakve konkretizacije o tome u kom roku su pojedine procesne radnje u tim predmetima preduzete, te bez sagledavanja postojanja opravdavajućih subjektivnih ili objektivnih okolnosti zbog kojih je do eventualnog kašnjenja u radu kod pojedinih podnosilaca žalbi došlo. Takođe, Ustavni sud je utvrdio i to da je zaključak o ne ažurnom postupanju podnosilaca žalbi izveden samo iz tabelarnih izveštaja koji su Državnom veću tužilaca dostavljani od strane nadležnih javnih tužilaca u postupku preispitivanja odluka prvog sastava ovog veća, a da pri tome Državno veće tužilaca nije izvršilo uvid ni u jedan od predmeta za koje se tvrdi da je u njima došlo do prekoračenja rokova za postupanje od strane podnosilaca žalbi.

Prema stavu Ustavnog suda, naknadnim korišćenjem ovog konkretnog kriterijuma kao zasebnog, u cilju opravdanja odluke o neizboru podnosilaca žalbi, došlo je do diskriminacije neizabranih

nosilaca javnotužilačke funkcije, jer je kriterijum ažurnosti korišćen isključivo u odnosu na njih, i to nakon okončanja postupka izbora, dok za one kandidate koji su izabrani za zamjenike javnih tužilaca takav kriterijum nije korišćen, niti su bilo kada dovođeni u vezu i upoređivani podaci o ažurnosti u radu između izabranih i neizabranih kandidata.

Osim toga, Ustavni sud ukazuje i na pravno neodrživ stav Državnog veća tužilaca da je u odnosu na pojedine nosioce javnotužilačke funkcije oborena pretpostavka stručnosti, osposobljenosti ili dostojnosti samo na osnovu činjenice da u posmatranom periodu od 2006. do 2008. godine nisu bili radno angažovani u tužilaštvima u kojima je trebalo da obavljaju svoju funkciju. Radno neangažovanje tih nosilaca javnotužilačke funkcije ne može se njima stavljati na teret. Naprotiv, Državno veće tužilaca je, saglasno odredbi člana 62. stav 3. Zakona o javnom tužilaštvu, bilo u obavezi da donese odluku o njihovom trajnom premeštanju u javno tužilaštvo u kojem postoji potreba za njihovim radnim angažovanjem. Otuda, a imajući u vidu činjenicu da je teret obaranja pretpostavke stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti na strani Državnog veća tužilaca, Ustavni sud ocenjuje da su odluke kojima je prigovor tih lica odbijen zasnovane na očigledno proizvoljnoj primeni materijalnog prava.

I primena kriterijuma dostojnosti za vršenje javnotužilačke funkcije od strane Državnog veća tužilaca otvara određena spora pravna pitanja, jer je, primera radi, odredbom člana 27. stav 3. Pravilnika propisano da se pretpostavka dostojnosti za neizabrane nosioce javnotužilačke funkcije obara isključivo na osnovu dokaza podobnih da se koriste u sudskom postupku. Ustavni sud podseća da načelo „jednakosti oružja“ predstavlja jedan od osnovnih aspekata prava na pravično suđenje. Zbog toga je bilo neophodno da neizabrani nosioci javnotužilačke funkcije, čija dostojnost je dovedena u sumnju prilikom utvrđivanja dokaza, dobiju priliku da na javnoj raspravi ospore činjenice iz kojih proističe da su nedostojni za vršenje javnotužilačke funkcije. Sadržaj žalbi neizabranih nosilaca javnotužilačke funkcije upućuje na zaključak da im to, uostalom kao i



u odnosu na kriterijume stručnosti i osposobljenosti, nije omogućeno (upor. Evropski sud za ljudska prava, odluka u predmetu *Ruiz-Mateos protiv Španije*, od 26. juna 1993. godine, § 63).

8. Polazeći od svega iznetog, stav Ustavnog suda je da ni za jednog od podnosilaca žalbi označenih u izreci ove odluke nije na pravno valjan način oborena pretpostavka izbornosti. S obzirom na to da je teret dokazivanja postojanja razloga za neizbor tih lica na javnotužilačku dužnost bio na strani Državnog veća tužilaca, Ustavni sud je, na temelju odredbe člana 101. Zakona o Ustavnom sudu, usvojio podnete žalbe svih neizabranih javnih tužilaca i zamjenika javnih tužilaca označenih u izreci ove odluke. Stoga je Ustavni sud u tački 1. izreke usvojio žalbe podnosilaca, te je u tački 2. izreke poništio osporene odluke, a u tački 3. izreke naložio Državnom veću tužilaca da primenom odredaba člana 14. st. 1. i 2. Pravilnika o postupku preispitivanja odluka prvog sastava Državnog veća tužilaca, u roku od 60 dana od dana dostavljanja ove odluke, izvrši izbor podnosilaca.

Imajući u vidu da Ustavni sud nije vlastan da donosi odluku o izboru neizabranih javnih tužilaca i zamjenika javnih tužilaca na javnotužilačku dužnost, kao i da se uprkos donetoj odluci Ustavnog suda podnosiocima žalbi iz reda javnih tužilaca ne može omogućiti nastavak obavljanja javnotužilačke funkcije u tužilaštvu u kome su prethodno tu funkciju vršili, naloženo je Državnom veću tužilaca da izabere podnosiocima žalbi na dužnost zamjenika javnog tužioca, na način propisan odredbama člana 14. st. 1. i 2. navedenog Pravilnika.

Drugim rečima, s obzirom na to da, u smislu odredbe člana 29. stav 4. Pravilnika o postupku preispitivanja odluka prvog sastava Državnog veća tužilaca, neizabrani javni tužilac ne može biti predložen za javnog tužioca u postupku preispitivanja ukoliko su na funkcije javnog tužioca za koje je konkurisao izabrani drugi javni tužioci, prilikom izbora podnosilaca žalbi Državno veće tužilaca mora voditi računa da li su podnosioci žalbi pre prestanaka javnotužilačke funkcije zbog neizbora obavljali dužnost javnog tužioca ili

zamenika javnog tužioca, kao i o njihovoj prijavi na oglas za izbor u određeno tužilaštvo. Ukoliko su obavljali dužnost zamenika javnog tužioca, Državno veće tužilaca će ih izabrati u neko od javnih tužilaštava u Republici Srbiji za koje su konkurisali i ispunjavaju uslove za izbor, a ukoliko su obavljali dužnost javnog tužioca, Državno veće tužilaca će izvršiti izbor u skladu sa odredbama člana 55. stav 2. Zakona o javnom tužilaštvu. Sa tim u vezi, Državno veće tužilaca je dužno da, pre nego što postupi po Odluci Ustavnog suda, utvrdi da li u odnosu na određenog podnosioca žalbe postoje razlozi za prestanak javnotužilačke funkcije po sili zakona.

Ustavni sud ukazuje da, saglasno odredbi člana 25. stav 4. Pravilnika o postupku preispitivanja odluka prvog sastava Državnog veća tužilaca, Odluka Državnog veća tužilaca o broju zamenika javnih tužilaca („Službeni glasnik RS“, br. 43/09 i 24/10) ne utiče na vrstu odluke i broj odluka donetih u postupku preispitivanja.

Donošenje ovakve odluke Ustavnog suda, kao ni odluke Državnog veća tužilaca kojima će taj organ, postupajući po odluci Ustavnog suda, izabrati podnosiocima žalbe na javnotužilačku dužnost, konkretno za zamenike javnog tužioca, nije smetnja Državnom veću tužilaca da primenom odredbe člana 6. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom tužilaštvu preispita postojanje razloga koji ukazuju na sumnju u njihovu stručnost, osposobljenost ili dostojnost. On to može učiniti i u odnosu na podnosiocima žalbi, ali isključivo pod uslovima i na način kako je citiranom odredbom Zakona ovlašćen da preispita postojanje sumnje u stručnost, osposobljenost ili dostojnost već izabranih zamenika javnih tužilaca na stalnu javnotužilačku dužnost.

9. Na osnovu svega navedenog i odredaba člana 42b stav 1. tačka 1) i člana 45. tačka 13) Zakona o Ustavnom sudu, Ustavni sud je doneo Odluku kao u izreci.

Predsednik Veća  
dr Dragiša B. Slijepčević

## **Deo IV**

### **STVARNI REGISTAR\***

Agencija za borbu protiv korupcije, I-2.3.2, II-5.3, II-6.

Disciplinska odgovornost

članova Visokog saveta sudstva, I-2.3.2.

sudija, I-2.3.2.

Diskriminacija, I-3.1.

Društvo sudija Srbije, I-1.4.2, I-2.3.1, I-3.4, II-5.2.1, II-5.3.

Državno veće tužilaca

izbor javnih tužilaca i zamenika, I-2.3.4.

nadležnost, I-2.3.4.

postupak preispitivanja odluka prvog saziva DVT-a

- nepristrasnost u odlučivanju II-3.1.2.
- odluke u postupku preispitivanja, I-4.1.1, II-4.1, II-4.2, II-4.4.
- opšta sednica DVT-a, II-3.1.2, II-3.1.3.
- postupak pred „radnim telima“, II-2.1, II-3.1.1.
- transparentnost i nezavisnost u radu, II-3.

sastav, I-2.3.4.

ustavni položaj, I-2.3.4.

uloga u postupku reizbora, I-3.2, I-3.4, I-3.5.

Evropska komisija, I-3.2, I-3.3, I-3.5, II-5.4.

Evropski sud za ljudska prava, I-2.5, II-3, II-6.

---

\* Brojevi uz odrednice u registru označavaju redne brojeve poglavlja u knjizi.

Institucionalna nezavisnost sudije, I-1.2.

Javni tužilac

ažurnost, II-2.1.2, II-2.1.3, II-4.2.

dostojnost (utvrđivanje prilikom preispitivanja opšteg izbora)

II-2.2.3.

mandat, I-2.3.4.

nadležnost za izbor, I-2.3.4.

postupak izbora, I-2.3.4.

uslovi za izbor, I-2.3.4.

Lustracija sudija, I-1.3, I-1.4.2.

Nepriistrasnost sudije, I-1.2, I-2.1.1.

Nezavisnost sudije, I-1.2, I-2.1.1.

Ombudsman, vidi Zaštitnik građana

Opšti izbor i reizbor sudija, I-3.1.

Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka  
o ličnosti, I-3.5, II-4.1.

Pravo na pravično suđenje, I-2.2, I-3.1, II-1, II-2.1.3, II-2.1.4,

II-2.2.1, II-2.2.4, II-3.2.4, II-3.2.5, II-4.4, II-5.5, II-6.

Pravosudni savet, I-1.3.

Razrešenje sudije, I-2.1.1, I-2.2, I-2.3.2.

Razuman rok, I-2.1.1.

Retroaktivnost, I-4.1.1.

Revizija postupka izbora sudija, analiza zakonskih izmena iz  
2010. godine I-4.1.

Stalnost sudijskog mandata, I-1.2, I-2.1.1, I-2.3.1, I-2.3.2.

Sudija

dostojnost, I-2.3.2, I-2.4.

dostojnost (utvrđivanje prilikom preispitivanja opšteg izbora) II-4.3.

izbor/imenovanje, I-2.2, I-2.3.3.  
nezavisnost, I-2.1  
osposobljenost (utvrđivanje prilikom preispitivanja opšteg izbora), II-2.2.3, II-4.3.  
postupak izbora, I-2.2, I-2.3.1, I-2.3.3.  
prestanak funkcije, I-1.2.2.  
stalnost, I-1.2.2.  
stručnost (utvrđivanje prilikom preispitivanja opšteg izbora), II-2.2.3, II-4.3.

Ustavna načela o sudskoj vlasti, javnom tužilaštvu i pravosuđu  
blagovremenost (odlučivanje u razumnom roku), I-2.1.  
dostojanstvo ličnosti (prilikom preispitivanja opšteg izbora), II-2.1.2, II-2.1.4.  
javnost (prilikom preispitivanja opšteg izbora), I-3.1, I-3.5, II-2.1.3, II-2.2.1, II-3.  
pravna sigurnost, I-4.1.1, II-2.1.3.  
pristup pravosuđu, I-3.1.  
zakonitost, I-2.2, I-2.3.2, I-2.3.4.  
Ustavna žalba, I-4.1.1.  
Ustavni sud, I-3.1, I-4.1.1, II-6.

Venecijanska komisija, I-2.4, I-3.1.  
Visoki savet sudstva  
izbor i predlaganje izbora sudija, I-2.3.2.  
kao tribunal, I-2.5.  
mandat, I-2.3.2.  
načela rada  
– javnost, I-2.3.2.  
– nezavisnost i samostalnost, I-2.3.2, I-2.5.  
– zakonitost i savesnost, I-2.3.2.  
nadležnost za izbor članova, I-2.3.2.  
nadležnosti, I-2.3.2.  
položaj članova, I-2.3.2.

postupak izbora članova, I-2.3.2.

postupak preispitivanja opšteg izbora, II-2.2.

prestanak funkcije člana, I-2.3.2.

odluke u postupku preispitivanja opšteg izbora, II-4.1, II-4.3.

sastav, I-2.3.2.

sastav i način rada prilikom izbora i reizbora sudija, I-3.4.

suspenzija, I-2.3.2.

transparentnost i nezavisnost u radu prilikom izbora i reizbora  
sudija II-3.2.

unutrašnje uređenje, I-2.3.2.

Zaštitnik građana, II-3.2.4, II-3.2.7, II-4.3, II-5.1, II-5.3.

Žalba Ustavnom sudu, I-4.1.1.



