

Vida Petrović Škero

VISOKI SAVET SUDSTVA

Status, izbor, razrešenje, mandat, članstvo, nadležnost

SAŽETAK: Visoki savet sudstva (VSS) po Ustavu je definisan kao nezavisan i samostalni Organ koji treba da obezbedi i garantuje nezavisnost sudova i sudija. Analiza ustavnih rešenja u odnosu na evropske standarde koji regulišu savete za pravosuđe ukazuje na nužnost promena Ustava. Ustav ne precizira prirodu vlasti VSS, a najpre bi se moglo reći da je to skupštinski organ. Sve članove VSS, devet izbornih sa mandatom od pet godina i tri po funkciji, posredno ili neposredno bira Narodna skupština. Oni imaju nejednak stepen imuniteta. Funkcije pojedinih članova VSS se dupliraju što dovodi do politizacije Saveta. Uporednopravna analiza pokazuje da su ova-kvi problemi uglavnom prevaziđeni. Odredbe o razrešavanju članova VSS Ustav ne poznaje, a nadležnosti nisu adekvatno određene. VSS se mora obezbediti potpuna nadležnost u pogledu izbora i razrešenja sudija i predsednika sudova, moraju se označiti i druge bitne nadležnosti. Potrebno je izvršiti promene Ustava koje će celishodno obezbediti potrebne garantije nezavisnosti VSS, da bi on suštinski obezbedio nezavisnost i samostalnost sudstva.

Ključne reči: Visoki savet sudstva, status, sastav, izbor članova, razrešenje članova, mandat, nadležnost

Donošenjem Ustava Republike Srbije Visoki savet sudstva (VSS) postaje ustavna kategorija. Definisan je kao nezavisan i samostalan organ, koji obezbeđuje i garantuje nezavisnost i samostalnost sudova i sudija¹. Na prvi pogled ova

¹ Čl. 153. st. 1. Ustava RS (*Službeni glasnik RS* 98/06).

Ustavna odredba deluje kao stvarna garancija nezavisnosti sudske vlasti koja će doprineti ispunjenju „kriterijuma članstva”² kojima je predviđeno postojanje nezavisnog i stabilnog sudstva koje će biti preduslov za ostvarenje ekonomskih kriterijuma članstva kao i institucionalnih kriterijuma.

Međutim, analizom sveobuhvatnih ustavnih rešenja relevantnih za položaj sudstva, očigledno je da ona ne sadrže potrebne garancije, posebno u odnosu na ključne pravne instrumente Saveta Evrope o nezavisnosti pravosudnog sistema koji predstavljaju evropski *acquis*³. Posebno je bitno analizirati ustavna rešenja u odnosu na Preporuku SE-CM/REC (2010) nezavisnost, delotvornost i nadležnost, koja u poglavlju IV navodi:

- „Pravosudna veća/saveti su nezavisna tela, osnovana po zakonu ili u skladu sa Ustavom, koja nastoje da zaštite nezavisnost pravosuđa i pojedinih sudija i time doprinose delotvornom funkcionisanju pravosudnog sistema;
- Ne manje od polovine članova takvih veća/saveta trebalo bi da budu sudije koje su izabrale sudije, njihove kolege sa svih nivoa pravosuđa i uz poštovanje pluralizma unutar pravosuđa;
- Pravosudna veća/saveti trebalo bi da pokažu najviši stepen transparentnosti prema sudijama i društvu tako što će razvijati unapred utvrđene procedure i obrazložene odluke;
- U vršenju svojih funkcija pravosudna veća/saveti ne bi trebalo da ometaju nezavisnost pojedinačnih sudija.”

Konsultativni savet evropskih sudija je povodom svoje desetogodišnjice usvojio MAGNA KARTU SUDIJA (osnovna načela)⁴, kojom je, u tački 13, označeno telo odgovorno za jemčenje nezavisnosti:

– „Da bi se obezbedila nezavisnost sudija, svaka država je dužna da formira Savet za pravosuđe ili drugo posebno telo, nezavisno od zakonodavne i izvršne vlasti, obdareno širokim ovlašćenjima za sva pitanja koja se tiču njihovog statusa, kao i organizacije, funkcionisanja i imidža pravosudnih institucija. Savet je sastavljen ili isključivo od sudija ili od značajne većine sudija koje su izabrale njihove kolege. Savet za pravosuđe odgovoran je za svoje aktivnosti i odluke.”

Ustavne odredbe koje uređuju položaj, sastav VSS, izbor članova, kao i njegovu nadležnost, moramo analizirati u kontekstu načela Ustava. Posebno

² Kopenhaški kriterijumi; Evropski savet 1993. godine.

³ Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i ostalih sloboda; Preporuka (ER 94) 12. Komiteta ministara o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija; Evropska povelja o statutu sudija, Mišljenje broj 1 (2001) Konsultativnog saveta evropskih sudija (SFRJ) o standardima koji se odnose na nezavisno pravosuđe i stalnost sudija.

⁴ Magna karta sudija (osnovna načela) usvojena je na 11. Plenarnom zasedanju u Strazburu 17–19. novembra 2010. godine.

kako se ostvaruje vladavina prava⁵ i podela vlasti⁶ na kojoj počiva uređenje vlasti. Ovom Ustavnom normom predviđeno je da se odnos tri grane vlasti zasniva na ravnoteži i međusobnoj kontroli, a potom, da je sudska vlast nezavisna. Upravo ovako kontradiktorno postavljena načela umnogome obezvređuju VSS kao nezavisan i samostalan organ koji obezbeđuje i garantuje nezavisnost i samostalnost sudova i sudija.⁷

STATUS VISOKOG SAVETA SUDSTVA

Visoki savet sudstva je ustavna kategorija, proklamovan kao nezavisan i samostalni organ u skladu sa Preporukom Saveta Evrope koja se tiče pravosudnih veća/saveta. Ustavom je propisan sastav i način izbora članova VSS.

Ustavnim odredbama se ne određuje kako se regulišu garancije nezavisnosti i samostalnosti ovog organa, te je ostalo otvoreno pitanje na koji način ovaj organ može onda predstavljati garantiju nezavisnosti i samostalnosti suda i sudija.

Ustav ne precizira prirodu vlasti koju ima VSS. Ne može se sa sigurnošću reći da li se radi o sudskom organu ili organu državne vlasti. Imajući u vidu da VSS ima u svom sastavu tri člana po položaju (predsednika Vrhovnog kasacionog suda, ministra nadležnog za pravosuđe i predsednika nadležnog odbora Narodne skupštine koji su izabrani na svoje funkcije od Narodne skupštine) i osam izbornih članova (šest sudija, jedan advokat, jedan profesor Pravnog fakulteta) koje bira Narodna skupština u skladu sa zakonom⁸, moglo bi se zaključiti da se faktički radi o skupštinskom telu. Venecijanska komisija je, imajući u vidu činjenicu da sve članove VSS bira Narodna skupština, navela je da je „ovo recept za politizaciju sudstva i stoga ovu odredbu treba suštinski izmeniti”⁹. Venecijanska komisija je navela da je prisutan ukupan utisak o preteranom uticaju parlamenta na pravosuđe. Nadalje obrazlaže da su „izbori koje vrši parlament diskrecioni postupci, gde će politički razlozi uvek imati ulogu”.

Status VSS obezbeđuje i propisan imunitet njegovih članova. Oni uživaju imunitet kao sudija¹⁰. Sudija ne može biti pozvan na odgovornost za izraženo mišljenje ili glasanje prilikom donošenja sudske odluke, osim ako se radi o krivičnom delu kršenja zakona od strane sudije. Sudija ne može biti lišen slobode

⁵ Čl. 3. Ustav RS.

⁶ Čl. 4. Ustav RS.

⁷ Čl. 153. st. 1. Ustav RS.

⁸ Čl. 153. st. 3. i 4. Ustav RS.

⁹ Evropska komisija za demokratiju putem prava – mišljenje o Ustavu RS usvojeno na 70. Plenarnoj sednici u Veneciji održanoj 17–18. marta 2007. godine – prevod kancelarije SE u Beogradu.

¹⁰ Čl. 153. st. 7. Ustav RS.

u postupku pokrenutom zbog krivičnog dela učinjenog u obavljanju sudijske funkcije bez odobrenja VSS.¹¹

Članovi VSS po funkciji su i predsednik odbora nadležnog za pravosuđe i ministar nadležan za pravosuđe. Ovi članovi, shodno funkciji na koju su ranije izabrani i koja im obezbeđuje članstvo u VSS, već uživaju imunitet narodnog poslanika.¹² Oni ne mogu biti pozvani na krivičnu ili drugu odgovornost za izraženo mišljenje ili glasanje u vršenju svoje poslaničke funkcije. Ko se pozvao na imunitet ne može biti pritvoren, niti se protiv njega može voditi krivični ili drugi postupak u kome se može izreći kazna zatvora, bez odobrenja Narodne skupštine, tj. Vlade. Ako je zatečen u izvršenju krivičnog dela za koje je propisana kazna zatvora u trajanju dužem od pet godina može biti pritvoren bez odobrenja Narodne skupštine, tj. Vlade, a nepozivanje na imunitet ne isključuje pravo Narodne skupštine tj. Vlade da uspostavi imunitet. Stepen njihovog imuniteta kao predstavnika zakonodavne i izvršne vlasti veći je od imuniteta koji imaju ostalih devet članova VSS, što ukazuje na njihovu nejednakost u položaju u pogledu ove garantije nezavisnosti, kao članova istog organa. Ne postoji jasno određenje da se ova dva člana VSS po položaju ne bi mogla pozivati na poslanički imunitet pri vršenju funkcije po položaju u VSS. Logično je tumačiti da će se stepen imuniteta primenjivati u zavisnosti na samo vršenje funkcije. Problem je kada su ustavne odredbe takve sadržine da su podložne mogućnostima različitog tumačenja, i tada mogu predstavljati izvor zloupotrebe prava.

SASTAV VISOKOG SAVETA SUDSTVA

Ustav RS određuje da VSS ima 11 članova. Sastav čine 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. Izborne 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 struci, od kojih je jedan advokat, a drugi profesor pravnog fakulteta. Predsednici sudova ne mogu biti izborni članovi VSS.¹³

Imajući u vidu međunarodne standarde, stanje i potrebe našeg sistema i analizirajući uporednopravna rešenja¹⁴, možemo se složiti da je Ustavno odre-

¹¹ Čl. 151. Ustav RS.

¹² Čl. 103. i 134. Ustav RS.

¹³ Čl. 153. st. 3–5. Ustav RS.

¹⁴ Kratak pregled uporednopravnog prikaza pravnih saveta/veća koji su predviđeni kao ustavne kategorije:

đenje broja članova VSS potpuno zadovoljavajuće. U pogledu sastava VSS uočavaju se određene nelogičnosti, a pojedina Ustavna rešenja su neusklađena sa međunarodnim standardima, dok neka nisu ni u skladu sa našim potrebama i mentalitetom.

Samo VSS sa uravnoteženim članstvom može predstavljati meru obezbeđenja nezavisnosti i neophodne odgovornosti sudstva. Imajući u vidu činjenicu da je Ustavom utvrđeno da su svi članovi VSS direktno ili indirektno (članovi

Hrvatska – (čl. 124. Ustava Republike Hrvatske; <http://www.zakon.hr/z/94/ustav-republike-hrvatske>). Državno sudbeno veće je nezavisan i samostalan organ, obezbeđuje i garantuje nezavisnost i samostalnost sudske vlasti. Ima 11 članova. Svi su izborni i to 7 sudija biraju sudije; dva profesora pravnog fakulteta i dva advokata, od kojih je jedan iz redova opozicije biraju se u skladu sa zakonom. Članovi biraju predsednika Državnog sudbenog veća između sebe, što je predviđeno Ustavom. Članovi se biraju na četiri godine, a niko ne može biti član više od dva puta.

Slovenija – (čl. 131. Ustava Republike Slovenije <http://cj.md/uploads/slovenia.pdf>)
Pravosudni savet ima 11 članova. Svi su izborni. Šest sudija koje biraju sudije. Pet članova bira Narodna skupština na predlog predsednika Republike, među profesorima Pravnog fakulteta, advokatima i drugim pravnicima. Predsednika saveta članovi biraju između sebe. Biraju se na šest godina i ne mogu biti ponovo birani.

Makedonija – (čl. 104. Ustava, zamenjen amandmanom XXVII Republike Makedonije; www.pravdiko.mk/uploads.2015/12). Republički pravosudni savet ima 15 članova. Osam sudija su izborni članovi koje biraju sudije iz svojih redova. Pet članova bira Skupština iz redova cenjenih osoba i to dva po predlogu predsednika Republike, a iz redova univerzitetskih profesora prava, advokata i drugih istaknutih pravnika. Dva člana po funkciji su ministar pravde i predsednik Vrhovnog suda Makedonije. Izbor se bliže reguliše zakonom. Biraju se na mandat od šest godina i mogu biti birani u još jednom mandatu.

Španija – (čl. 122. Ustava Kraljevine Španije; http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Hist/Normas/Norm/esp/texto_ingles_0.pdf). Generalni savet sudske vlasti ima 21 člana. Predsednik Vrhovnog suda je čl. po funkciji i predsedava savetom. Ostalih 20 članova saveta imenuje Kralj. Sudije i magistrati svih nivoa sudija čine dvanaest članova. Četiri bira Predsednički dom, a četiri Senat među advokatima i pravnicima visokog statusa.

Portugal – čl. 208. Ustava Portugalske Republike; <http://www.en.parlamento.pt/Legislacion/CRP/Constitution7th.pdf>. Visoki sudski savet ima 17 članova. Predsednik Vrhovnog suda je čl. po funkciji i predsedava savetom. Dva člana imenuje predsednik Republike, sedam članova bira Skupština i sedam sudija za članove saveta biraju sudije.

Italija – (čl. 104. Ustava Republike Italije; <http://formazionecivica.lepida.it/costituzione/c20.pdf>). Vrhovno sudsko veće ima 27 članova. Tri člana su po funkciji, predsednik Republike koji predsedava savetom, predsednik i generalni javni tužilac Kasacionog suda. Šesnaest članova su iz redova sudija koje su i birane od sudija. Osam članova su kvalifikovani pravnici koji mogu biti redovni profesori ili advokati, sa više od 15 godina iskustva u profesiji, koje bira Parlament na predlog političkih partija. Za vreme mandata oni ne mogu biti članovi advokatskih komora, parlamenta ili regionalnih saveta. Izabrani članovi imaju mandat četiri godine i ne mogu biti birani ponovo neposredno po isteku mandata.

Crna Gora – (čl. 126 i amandman VII Ustava Crne Gore; www.skupstina.me,-index.pxp-ustav-c). Sudski savet ima predsednika i devet članova. Čine ga predsednik Vrhovnog suda, četiri sudije koje bira i razrešava Konferencija sudova, četiri ugledna pravnika koje bira i razrešava Skupština, na predlog radnog tela Skupštine po raspisanom javnom pozivu i ministar nadležan za poslove pravosuđa. Predsednika saveta bira Sudski savet iz reda svojih članova, koji nisu nosioci sudijske funkcije, a za predsednika ne može biti biran ministar. Ministar ne glasa u postupcima disciplinske odgovornosti sudija. Predsednik Sudskog saveta ima odlučujući glas u slučaju jednakog broja glasova. Sastav Sudskog saveta proglašava predsednik Crne Gore. Mandat Sudskog saveta je četiri godine.

po funkciji) birani od Narodne skupštine, jasno je da garancija nezavisnosti nije obezbeđena. Nezavisnost se ostvaruje personalno u zavisnosti od nezavisnosti svakog člana VSS, što ne može predstavljati potreban i dovoljan stepen garantija nezavisnosti ni VSS kao organa, ni njegovih članova. Ovakav sastav VSS ne obezbeđuje ni odgovornost sudstva, posebno imajući u vidu nepotpuni kapacitet nadležnosti ovog organa.

Članovi saveta po funkciji mogli bi predstavljati konkretizaciju i realizaciju ustavnog načela da se odnos tri grane vlasti zasniva na ravnoteži i uzajamnoj kontroli. Ali način njihovog izbora i ustavom utvrđena nadležnost ne mogu realizovati ustavno načelo koje sudsku vlast predviđa kao nezavisnu.

Logično je ustavno rešenje da je predsednik Vrhovnog kasacionog suda kao predstavnik sudske vlasti po funkciji član VSS. Međutim činjenica da on po zakonu obavlja i funkciju predsednika VSS i rukovodi radom saveta ne može se prihvatiti kao odgovarajuće rešenje. Prema uporednopravnim rešenjima u najvećem broju zemalja članovi saveta/veća vrše izbor svog predsednika, tj. lica koje će predsedavati ovim organom. Bez obzira što na prvi pogled postojeće rešenje deluje kao logično i dobro, i to zbog autoriteta koji pripada funkciji predsednika Vrhovnog kasacionog suda, bolje je rešenje da izbor predsednika VSS vrše njegovi članovi, uz ograničenje da ne mogu biti birani na tu funkciju članovi po funkciji. Tako bi se izbeglo dupliranje funkcija i koncentracija najbitnijih funkcija za rad sudstva u jednoj ličnosti.

Nesudski članovi VSS treba da vrše društvenu kontrolu u pravosudnoj kontroli. Nažalost, dosadašnje funkcionisanje VSS pokazalo je da je ovakva vrsta kontrole izostala, pa je nužno depolitizovati VSS.

Neprihvatljivo je i trpi velike kritike ustavno rešenje da je predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine član po položaju VSS. Kao član VSS, on učestvuje u predlaganju kandidata za izbor svih predsednika sudova i sudija za prvi izbor; potom kao Predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine učestvuje u davanju mišljenja za njihov izbor i konačno učestvuje u skupštinskom glasanju prilikom njihovog izbora. Uspostavlja se politička kontrola izbora. Ovo nije ravnoteža tri grane vlasti, radi se o međusobnoj kontroli koja urušava načelo podela vlasti i ne obezbeđuje nezavisnost sudske vlasti.

Učešće ministra kao dela izvršne vlasti u vršenju nadležnosti VSS kao člana po položaju, česta je praksa u uporednopravnim sistemima. S obzirom na njegove nadležnosti u vezi sa radom pravosuđa po Ustavu i zakonu ovakvo rešenje nije prihvatljivo. Ne postoji nikakva potreba da ministar pravde, kao deo izvršne vlasti, učestvuje u radu VSS kao njegov član. To se uvek može smatrati odgovarajućim mešanjem izvršne vlasti u nezavisno funkcionisanje nezavisne sudske vlasti.

IZBOR ČLANOVA VISOKOG SAVETA SUDSTVA

Sve članove po funkciji je na te funkcije izabrala Narodna skupština (predsednika Vrhovnog kasacionog suda;¹⁵ ministar nadležan za pravosuđe;¹⁶ predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine¹⁷). Sve izborne članove VSS bira Narodna skupština. Ovakav način izbora članova VSS nije obezbedio potrebne garantije nezavisnosti koje bi morao da ima. Naime, ako se ima u vidu da je Ustavom predviđeno da je narodni poslanik slobodan, da pod uslovima određenim zakonom, neopozivo stavlja mandat na raspolaganje političkoj stranci na čiji predlog je izabran za narodnog poslanika¹⁸. Ovakva odredba, koja određuje položaj narodnog poslanika, ukazuje na mogućnost velikog uticaja političkih stranaka pri izboru članova Saveta, pa stoga i na prvi izbor sudija i predsednika sudova, koje na predlog Saveta i dalje bira skupština. Prihvaćeni standardi ne garantuju potreban stepen institucionalne nezavisnosti i omogućavaju nesrazmerno mešanje druge dve grane vlasti u rad sudske vlasti. Venecijanska komisija je dala mišljenje „da se koncentriše prevelika vlast u rukama partijskog vođstva”.

Preporuka Saveta Evrope je da sudije koje se biraju za člana VSS, treba da biraju sudije, uz poštovanje pluralizma unutar pravosuđa.¹⁹ Uporednopravni podaci ukazuju da se ova preporuka poštuje i da se izbor sudija za člana saveta/veća uglavnom vrši od strane sudija na Ustavom ili zakonom propisan način.

Navedeni razlozi da Narodna skupština uglavnom prihvata predloge za izborne članove VSS, ne mogu se prihvatiti kao pravilo, a ni kao relativno uobičajena praksa. Dosadašnja praksa je pokazala, naročito pri izboru članova iz reda advokata i profesora pravnih fakulteta, da Narodna skupština nije vršila izbor predloženih kandidata, sve dok se predlozi nisu preklopili sa političkom voljom većine u skupštini. Dosadašnje iskustvo ukazuje na potrebu da izborne članove ne treba da bira Narodna skupština. Sudstvo mora samostalno da izvrši izbor sudija kao svojih predstavnika u VSS.

Prilikom izbora istaknutih pravnika, ne sme se ograničavati mogućnost biranja članova VSS iz reda samo dve pravne profesije, advokature i profesora pravnog fakulteta. Preciznije se moraju ustanoviti kriterijumi za izbor. VSS će objaviti poziv za prijavljivanje kandidata, po isteku roka za prijavljivanje VSS će izvršiti izbor tri člana iz reda istaknutih pravnika. Izbor se vrši na osnovu Ustava i zakona. Ovakvo rešenje će omogućiti da u sastav VSS mogu biti izabrani istaknuti pravници iz širokog delokruga njihove delatnosti. Poštujući kriterijume za izbor, VSS može dobiti još kvalitetnije članove (npr. pravници koji se bave naučnom delatnošću u institutima, institucijama, penzioneri).

¹⁵ Čl. 144. st. 1. Ustava RS.

¹⁶ Čl. 127. st. 3. Ustava RS.

¹⁷ Čl. 105. st. 2. tač. 15; čl. 28. Zakona o Narodnoj skupštini.

¹⁸ Član 102. st. 2. Ustava RS.

¹⁹ Preporuka SE-CH/REC (2010).

RAZREŠENJE ČLANOVA VISOKOG SAVETA SUDSTVA

Ustav ne sadrži odredbe koje regulišu razrešenje članova VSS. S obzirom na značaj ovog Ustavnog organa, bilo bi celishodno doneti ustavne, makar upućujuće odredbe o razlozima razrešenja i disciplinskoj odgovornosti članova VSS.

MANDAT ČLANOVA VISOKOG SAVETA SUDSTVA

Ustav je odredio da mandat članova VSS traje pet godina, osim za članove po položaju.²⁰ Ovako određena dužina trajanja mandata predstavlja potrebnu meru za normalno funkcionisanje rada VSS i ne odudara od uporednopravnih rešenja ovog instituta.

Imajući u vidu nadležnosti ovoga organa, bilo bi celishodno Ustavom predvideti da nije moguće biti biran za člana VSS dva puta uzastopno. To bi predstavljalo garanciju da ova funkcija ne postane „stalno zanimanje” nosioca ove izborne funkcije. Nikako se ne sme dozvoliti da član VSS postane po profesiji „član”, što bi dodatno politizovalo sam organ i moglo da predstavlja koruptivni faktor u vršenju određenih nadležnosti VSS. Tako bi se u dugom periodu najbitnije garantije nezavisnosti (izbor, napredovanje, razrešenje, disciplinska odgovornost) mogle naći u rukama malog broja stalno istih ličnosti.

NADLEŽNOST VISOKOG SAVETA SUDSTVA

Ustav je propisao nadležnost VSS i utvrdio da će da bira i razrešava sudije, u skladu sa Ustavom i zakonom, predlaže Narodnoj skupštini izbor sudija prilikom prvog izbora na sudijsku funkciju, predlaže Narodnoj skupštini izbor predsednika Vrhovnog kasacionog suda i predsednika sudova, u skladu sa Ustavom i zakonom, učestvuje u postupku za prestanak funkcije predsednika Vrhovnog kasacionog suda i predsednika sudova, na način koji je predviđen Ustavom i zakonom, vrši i druge poslove određene zakonom.²¹

Ustav ne daje adekvatna ovlašćenja ovome organu, s obzirom na činjenicu da je VSS organ koji treba da obezbedi nezavisnost i samostalnost i sudova i sudija.

Da bi VSS bio stvarni garant nezavisnosti i samostalnosti sudova i sudija, mora mu se obezbediti puna nadležnost u postupku izbora i razrešenja svih

²⁰ Čl. 153. st. 5. Ustava RS.

²¹ Čl. 154. Ustava RS.

predsednika sudova i svih sudija, naročito onih koji se biraju prvi put, ali ne na oročeni mandat. Sudije treba birati na stalnu funkciju, i kontrolisati njihov rad. Kako je u nadležnosti VSS da donosi kriterijume za izbor i napredovanje, a u njegovoj nadležnosti je i utvrđenje disciplinske odgovornosti i razrešenje, kvalitet izbora će biti i njegovu odgovornost.

VSS treba da vrši izbor svih predsednika sudova, pa i predsenika Vrhovnog kasacionog suda, čiji je način izbora sada politizovan, sa stvorenim utiskom prikrivenog političkog uticaja. Način predlaganja kandidata za izbor predsednika sudova treba regulisati Zakonom. Izbor predsednika svih sudova vrši se na predlog sudija suda za koji se bira, a imenuje ih VSS.

Shodno potpunoj nadležnosti u pogledu izbora, VSS mora imati nadležnost za odlučivanje o prestanku funkcije svih predsenika sudova i svih sudija po svim osnovima. Tako će se obezbediti i odgovornost ovog organa koji mora i po ustavnom određenju i po nadležnosti da postane delotvorni organ sudske vlasti. Ustav je predvideo nezavisnost sudske vlasti koja se odražava prema zakonodavnoj i izvršnoj vlasti. Odgovornost VSS, s obzirom na način izbora njenih članova i njegovu nadležnost, imao je odgovornost prema Narodnoj skupštini. Ustavnim promenama mora se obezbediti odgovornost VSS prema „narodu”, tj. svim građanima. Kvalitet rada saveta može se obezbediti i Ustavom predviđenoj javnosti rada ovoga organa, koja ne sme ostati na nivou proklamacije. Javnost rada se mora zakonom detaljno regulisati. Javnost će se obezbediti tako što će VSS imati nadležnost da periodično sačinjava izveštaje o radu VSS i rezultatima rada sudstva, koji će biti predstavljeni javnosti.

Potrebno je u Ustavu označiti još bitnih nadležnosti VSS kao što su: razrešenje sudija i predsednika sudova, utvrđenje disciplinske odgovornosti sudija i predsednika sudova; utvrđenje broja sudija i sudija porotnika; utvrđenje obaveze dostavljanja godišnjeg izveštaja o radu Narodnoj skupštini i vladi; razmatranje izveštaja o radu sudova; predlaganje vladi iznosa sredstava potrebnih za rad sudova.

Ustavom je predviđeno da se protiv odluke VSS može uložiti žalba Ustavnom sudu u slučajevima propisanim zakonom.²²

Kako je Ustavom predviđeno da se ovaj pravni lek može izjaviti na odluku o prestanku sudijske funkcije²³, nužno je izvršiti dopunu ustavne norme koja reguliše izbor sudija i predvideti pravni lek protiv odluke o izboru sudije zbog povrede pravila postupka.²⁴

Postojanje pravnog leka protiv odluka VSS predstavlja stručan način kontrole odluka i rada VSS.

²² Čl. 155. Ustava RS.

²³ Čl. 148. st. 2. Ustava RS.

²⁴ Čl. 147. Ustava RS.

Činjenica da odluku o pravnom leku protiv odluka VSS, naročito onih vezanih za izbor i razrešenje, treba da donosi Ustavni sud, ukazuje da se i ovom državnim organu moraju obezbediti garancije nezavisnosti koje se tiču izbora i imenovanja sudija Ustavnog suda. Sada predviđen način izbora sudija politizuje njihovu funkciju, ne obezbeđuje potrebne garancije nezavisnosti, što može omogućiti prikriven politički uticaj na rad Ustavnog suda, pa na taj način i neadekvatnu zaštitu sudijskih garantija nezavisno.

ZAKLJUČAK

Visoki savet sudstva se formira i definiše konkretnim društvenim i Ustavnim kontekstom zemlje, stepenom njenog razvoja koji obezbeđuje vladavinu prava i mentalitetom. Posebno se mora ceniti stvarna politička volja za nezavisnim sudstvom. Svaka država, pa i naša, mora da uredi svoj način funkcionisanja VSS koji ima kapacitet da obezbedi nezavisnost, kvalitet, stručnost i efikasnost pravosuđe, koje može da obezbedi delotvornu zaštitu prava građana.

Stoga bi bilo celishodno:

- U čl. 4. st. 3. Ustava princip podele vlasti utvrditi kao odnos ravnoteže, a međusobne kontrole samo u odnosu na zakonodavnu i izvršnu vlast.
- Detaljnije urediti status VSS tako da se predvide garancije njegove nezavisnosti, (način izbora, prestanka funkcije članova VSS) koje će obezbediti i da postane delotvorni organ sudske vlasti.
- U Ustavu zajemčiti isti stepen imuniteta svih članova VSS u vršenju poslova iz njegove nadležnosti.
- Ustavom predvideti da predsednika VSS biraju njegovi članovi, uz ograničenje da na tu funkcije ne može biti biran član koji po funkciji (predsednik Vrhovnog kasacionog suda) ulazi u sastav VSS.
- Iz sastava VSS isključiti predsednika nadležnog odbora Narodne skupštine i ministra nadležnog za pravosuđe, kao članove po funkciji.
- Povećati broj izbornih članova iz redova sudija i istaknutih pravnika za po jedno mesto.
- Predvideti da sastav VSS obuhvata i tri istaknuta pravnika.
- Propisati Ustavom da se izbor sudija za članove VSS vrši na način koji će obezbediti zastupljenost članova iz svih vrsta i nivoa sudova.
- Uneti ustavnu odredbu da se izbor sudija za člana VSS vrši od strane sudija.
- Nephodno je u Ustav uneti odredbe, koje mogu biti i upućujućeg karaktera, o razlozima za razrešenje i o disciplinskoj odgovornosti članova VSS.

- Pored dužine mandata, Ustavnom normom treba utvrditi da član VSS ne može biti biran dva puta uzastopno.
- U Ustavu treba propisati da izbor i razrešenje svih sudija i predsjednika vrši VSS, a u skladu s tim neophodno normativno precizirati nadležnost VSS nadležnosti.
- Dopuniti čl. 147. Ustava i omogućiti pravni lek protiv odluke VSS o izboru sudija zbog povrede pravila postupka.
- Ustavnim odredbama obezbediti način izbora sudija Ustavnog suda koji će obezbediti potreban stepen garancija njihove nezavisnosti.

THE HIGH JUDICIAL COUNCIL

Status, election, dismissal, mandate, participation, jurisdiction

Vida Petrovic Skero

S u m m a r y

The High Judicial Council (HJC) according to the Constitution is defined as an independent and autonomous body that shall secure and guarantee independence of courts and judges. The analysis of the constitutional solutions in relation to the European standards that regulate judicial councils shows that it is necessary to change the Constitution. The Constitution does not regulate the nature of the HJC's power, and we may initially conclude that it is a body of the parliament. All the members of the HJC, nine elected for the term of five years and three based on their function, are directly or indirectly elected by the Parliament. They do not have equal level of immunity. The functions of certain members of the HJC are duplicated which leads to the politicization of the Council. The comparative analysis shows that these problems are mostly overcome. The Constitution does not recognize the provisions on dismissal of the members of the HJC, while the HJC jurisdiction is not adequately determined. It is mandatory to empower the HJC with the full competence in relation to the election and dismissal of the judges and presidents of the courts. Other important competences must be designated too. It is necessary to introduce changes to the Constitution, which will effectively secure required guarantees of the independence of the HJC, so that it shall substantively secure the independence and autonomy of the courts.

Keywords: High Judicial Council, status, composition, election of members, dismissal of members, mandate, jurisdiction