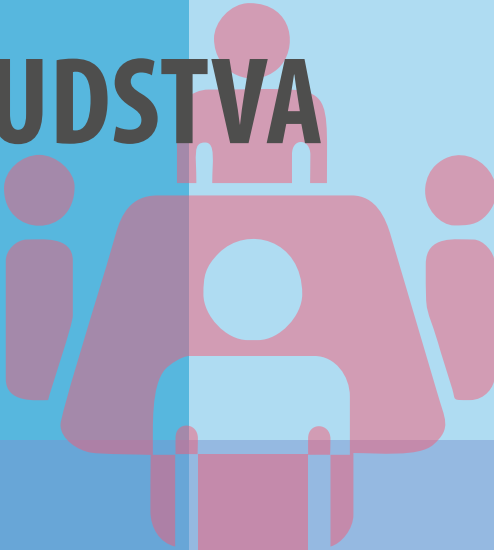


cepris

Centar za pravosudna istraživanja

POLAZNE OSNOVE ZA USVAJANJE ZAKONA O VISOKOM SAVETU SUDSTVA



Kingdom of the Netherlands

B | T | D The Balkan Trust
for Democracy

A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

 **Norway**

POLAZNE OSNOVE ZA USVAJANJE ZAKONA O VISOKOM SAVETU
SUDSTVA

Autor:

Savo Đurđić, sudija Apelacionog suda u Novom Sadu u penziji, nekadašnji
član Visokog saveta sudstva, član CERIS-a

Autori-saradnici:

Miodrag Majić, sudija Apelacionog suda u Beogradu, član Upravnog
odbora CEPRIS-a

Teodora Miljojković, L.L.M. doktorantkinja na Centralnoevropskom
univerzitetu u Beču

Izdavač

Centar za pravosudna istraživanja (CEPRIS), Beograd

Za izdavača

Aleksandar Trešnjev

Dizajn

Petar Pavlović



Kingdom of the Netherlands

B | T | D The Balkan Trust
for Democracy
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

 **Norway**

Izradu ovog teksta podržali su Ambasada Kraljevine Holandije u Srbiji, Balkanski fond za demokratiju, projekat Nemačkog Maršalovog fonda Sjedinjenih Američkih Država i Ambasada Kraljevine Norveške u Beogradu.

Mišljenja izražena u ovom tekstu ne predstavljaju nužno stavove Ambasade Kraljevine Holandije u Beogradu, Ambasade Kraljevine Norveške u Beogradu, Balkanskog fonda za demokratiju, projekta Nemačkog Maršalovog fonda Sjedinjenih Američkih Država ili njihovih partnera.

Sva prava zadržana. Nijedan deo ovog teksta ne može biti reprodukovan, presnimavan ili prenošen bilo kojim sredstvom, elektronskim, mehaničkim, za kopiranje, za snimanje ili na bilo koji drugi način bez prethodne saglasnosti izdavača

©CEPRIS, 2022

Sadržaj

UVOD	3
1. OBLICI, POSLEDICE I ARGUMENTI SUDSKE SAMOUPRAVE U EVROPI I SRBIJI	4
2. SUDSTVO SRBIJE O POLOŽAJU I RAZVOJU VISOKOG SAVETA SUDSTVA	7
3. STATUS I NADLEŽNOSTI VISOKOG SAVETA SUDSTVA	8
4. PITANJA OD ZNAČAJA ZA UNAPREĐENJE POLOŽAJA I RADA SAVETA	11
a. Budžetska autonomija.....	11
b. Sudski poslovnik i davanje mišljenje o predlozima zakona	11
c. Članovi Visokog saveta sudstva iz reda sudija – struktura i izbor članova	12
d. Istaknuti pravnici.....	13
e. Način rada i odlučivanja	14
f. Javnost i transparentnost rada	14
g. Obavezno obrazloženje odluka, komuniciranje i informisanje	15
h. Reagovanja Visokog saveta sudstva na neprimerene pritiske na sud i sudije	16
i. Stručna služba i ekspertska pomoć.....	16
5. NOVI ZAKON: JAČANJE DEMOKRATIJE RADI ZAŠTITE NEZAVISNOSTI SUDSTVA ILI NOVI RAZLOG ZA ZABRINUTOST REFORMOM?	17
SAŽETAK PREPORUKA	18

POLAZNE OSNOVE ZA USVAJANJE ZAKONA O VISOKOM SAVETU SUDSTVA

UVOD

Određene odredbe Ustava Republike Srbije iz 2006. godine (u daljem tekstu: Ustav) i Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava bile su kritikovane od stručne i opšte javnosti već od njihovog donošenja. Tokom godina koje su usledile potvrđena je potreba za promenom najvišeg pravnog akta, kako zbog neusklađenosti pojedinih odredaba sa fundamentalnim načelima na kojima se zasnivaju ustavne demokratije i dostignutim nivoom vladavine prava, tako i zbog zahteva koje je nametao proces evropskih integracija. Usvajanjem Akta o promeni Ustava Republike Srbije 2021. godine, koji je potvrđen na referendumu 16. januara 2022. godine, promenjene su, između ostalih, odredbe Ustava o sudovima i o Visokom savetu sudstva (VSS ili Savet).

Na nedovoljnu transparentnost i inkluzivnost tog procesa ukazivano je još tokom trajanja javne rasprave i sprovođenja ustavne reforme.¹ No, bez obzira na tu činjenicu, usvojeni amandmani su postali naša nova ustavna i pravosudna realnost. Uz sve ono pozitivno ili sporno sa stanovišta struke, te promene bi se mogle oceniti kao delimično iskorišćena prilika da se u Ustavu razreše pitanja koja su doprinosila zastojećima u sprovođenju dosadašnjih reformi sudske grane vlasti.

Najvećim postignućem može se smatrati to što je odlučivanje o izboru sudija, predsednika sudova i članova sudskog saveta iz reda sudija konačno izmešteno iz parlamenta u Visoki savet sudstva. U pozitivna rešenja spadaju i unapređenje garancija nepremestivosti sudija i ukidanje trogodišnjeg probnog mandata za sudije i javne tužioce. Značajno je i to što se naposljetku odustalo od toga da Pravosudna akademija postane ustavna kategorija, pa će njen položaj i

¹ Izostali su i šira stručna javna rasprava, razmatranje i obrazloženje zbog čega određeni predlozi pravosuđa i struke nisu prihvaćeni i zašto je stručna radna grupa bila raspuštena odmah po okončanju četiri javna slušanja o nacrtu tog akta. Na primer, na radnoj grupi i sednicama Odbora za ustavna pitanja Narodne skupštine nisu razmatrani predlozi i obrazloženja iz „Modela amandmana od I do XXXVI na Ustav RS“ Centra za pravosudna istraživanja (CEPRIS) niti predlozi drugih predlagača koji su u javnosti iznosili kritičke stavove. Struka i profesija treba svesrdno i usklađeno da se angažuju da njihovi predlozi i sugestije budu maksimalno sadržani u predlozima novih zakona, uz demokratsku proceduru i svestranu raspravu.

uloga biti regulisani zakonom. Međutim, izostalo je naglašenije definisanje sudske grane vlasti kao nezavisne u odnosu na izvršnu i zakonodavnu vlast i navođenje svih njenih prerogativa, poput prava na upravljanje sudskim budžetom i ostalih materijalnih garancija kojima se štiti specifična uloga suda i sudija. Nedostaju opšti uslovi i procedure prvog izbora na sudijsku funkciju. Novi sudski zakoni treba da daju odgovore i na neka druga sudsko-organizaciona i stručna pitanja (poput nadležnosti, načina odlučivanja i otklanjanja eventualnih blokada u radu VSS-a, dodatnih kriterijuma za predlaganje istaknutih pravnika i dr.), o kojima se struka kritički izjašnjavala, a bila su i predmet razmatranja u mišljenjima koja je tim povodom donosila Venecijanska komisija.²

Proces započet promenom Ustava u delu o pravosuđu nastavlja se aktivnostima izrade i donošenja novih pravosudnih zakona.³ U susret promenama koje će, između ostalog, obuhvatiti i donošenje novog ili značajno izmenjenog i dopunjenog Zakona o Visokom savetu sudstva, ocenili smo da bi bilo korisno sačiniti dokument o viziji, predlozima i sugestijama za unapređenje položaja i uloge Saveta koji bi doprineo uspešnijem obavljanju ovog posla. U dokumentu polazimo od novog ustavnog određenja, nadležnosti i sastava sudskog saveta, domaćih dokumenata, međunarodnih i evropskih standarda, analiza i istraživanja, ali i od stečenih iskustava, postignutih rezultata i uočenih problema iz četrnaestogodišnje prakse rada tog organa, posebno iz ugla pravosuđa, strukovnih udruženja sudija i nevladinih organizacija koje se bave tim pitanjem.

1. OBLICI, POSLEDICE I ARGUMENTI SUDSKE SAMOUPRAVE U EVROPI I SRBIJI

Sudska samouprava ima dugu tradiciju u nekoliko evropskih zemalja i značajno se povećala tokom devedesetih godina i početkom 21. veka, a posebno zbog porasta sudskih saveta, šire shvaćenih, u centralnoj i istočnoj Evropi i njihovog proširenja na zapadnoevropske zemlje. Za razliku od standardne slike, u većini evropskih država sprovođenje te samouprave je nelinearno i predstavlja odgovor na političke i društvene promene. Sudsko samoupravno telo mora da zaštiti svoje delovanje od političkih aktera, ali i od sudija i od drugih tela za samoupravu. Ako u tome ne uspe, može da bude zarobljeno od političkih snaga

² Venecijanska komisija – Evropska komisija za demokratiju putem prava (u daljem tekstu Venecijanska komisija), CDL-AD(2021)032, Mišljenje o nacrtu amandmana na ustavne odredbe koje se tiču pravosuđa i o Nacrtu Ustavnog zakona za sprovođenje amandama od 18. oktobra 2021. i CDL-PI(2021)019, Hitno mišljenje o revidiranom Nacrtu amandmana na ustavne odredbe koje se tiču pravosuđa od 24. novembra 2021.

³ Ti zakoni se moraju uskladiti sa amandmanima na Ustav u roku od godinu dana od dana njihovog stupanja na snagu.

ili da postane nebitan faktor.⁴ Ukoliko uspe, može da poboljša efikasnost i transparentnost sudstva, a na duži rok možda i da poveća poverenje javnosti u sudove, nezavisnost pravosuđa i sudsku odgovornost.⁵

Stoga se sudska samouprava, osim sudskih saveta, posmatra kao mnogo kompleksnija mreža aktera i tela sa različitim nivoom učešća sudija. Značajni su sudska veća, odbori za promociju, portparoli i uprava, predsednici sudova i disciplinski organi. Uspon sudskih saveta nije nužno i apsolutna dobit jer može da izazove političku svađu i stvaranje novih kanala politizacije sudstva.⁶ Prema Mišljenju Konsultativnog veća evropskih sudija (KVES) br. 10, sudski savet ima cilj da štiti i nezavisnost sudskog sistema i nezavisnost sudije. On treba da afirmiše efikasnost i kvalitet pravde, da obezbeđuje punu primenu člana 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima i da jača poverenje javnosti u sudski sistem, da uspostavi neophodne mehanizme za ocenu sudskog sistema, da izveštava o stanju usluga i da od nadležnih organa traži da preduzmu neophodne korake za poboljšanje rada pravosuđa. Ne bi bilo prihvatljivo da druga tela ograničavaju savet sudstva u njegovoj samostalnosti da odlučuje o sopstvenom načinu rada i pitanjima koje razmatra. Odnos između saveta sudstva i ministra pravde, predsednika države i parlamenta treba jasno utvrditi. Uz to, uzimajući u obzir da *savet sudstva nije deo hijerarhije sudskog sistema* i kao takav ne može odlučivati o predmetima, treba veoma pažljivo pristupiti uređivanju njegovog odnosa sa sudovima i posebno sa sudijama. “Mogu se razlikovati oni saveti sudstva koji vrše tradicionalnu funkciju na primer, prema tzv. modelu južne Evrope (sa nadležnošću imenovanja sudija i ocenjivanjem rada sudstva) i oni koji vrše nove funkcije, na primer, prema tzv. modelu severne Evrope (sa nadležnošću upravljanja sudskim sistemom i budžetskim pitanjima)”. KVES ohrabruje davanje i tradicionalnih i novih ovlašćenja savetu.⁷

KVES je 2010. godine doneo Magna kartu sudija u kojoj se, između ostalog, navodi da je svaka država obavezna da formira savet za pravosuđe ili drugo posebno telo, nezavisno od zakonodavne i izvršne vlasti, obdareno širokim

⁴ Kancelarija za evropske institucije i ljudska prava pri OEBS-u (OSCE/ODIHR) (2022). Izveštaj „Na putu ka kulturi odgovornosti saveta sudstva“, str. 6.

⁵ David Kosar (2019), Beyond Judicial Councils: Forms, Rationales and Impact of Judicial Self-Governance in Europe, *German Law Journal* 19 (7).

⁶ Ibidem, str. 1611–1612. Videti i Maria Dicosola (2012), Judicial Independence and Impartiality in Serbia: between Law and Culture, *Diritti comparati*, 17. 12. 2012; Bianca Selejan Gutan (2019), Romania: Perils of a “Perfect Euro Model” of Judicial Council, *German Law Journal* 19 (7); David Kosar (2017), Politics of Judicial Independence and Judicial Accountability in Czechia: Bargaining in the Shadow of the Law between Court President and Ministry of Justice, *European Constitutional Law Review* 13 (1).

⁷ Mišljenje br. 10 (2007) o savetu sudstva u službi društva, tačka 8, 10, 12, 13 i 46, u: *Mišljenja Konsultativnog veća evropskih sudija i Magna Carta sudija*, Institut za uporedno pravo (ur. A. Knežević Bojović), Savet Evrope, Beograd 2020, 173.

ovlašćenjima za sva pitanja koja se tiču njihovog položaja, 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 i odgovoran je za svoje aktivnosti i odluke.⁸ Međutim, zaključci raspoloživih istraživanja ukazuju na mešoviti uticaj Evropske unije (EU) u promovisanju pravosudnih reformi u zemljama kandidatima.⁹ Glavni uzrok nedovoljnog uspeha tog modela, uz opšte manjkavosti rada pravosudnih saveta u drugim zemljama, bilo je to što su prerano uspostavljeni, pri čemu nisu uzeti u obzir pravosudna kultura i kontekst u kojem pravosuđe funkcioniše u praksi, u smislu pojačanog pritiska unutrašnjih i spoljnih činilaca na postojeću nezavisnost sudstva, a pogoršalo se i pitanje odgovornosti pravosuđa.¹⁰ Drugo, uspostavljanje saveta i njihovo funkcionisanje umanjili su transparentnost pravosudne samouprave. Treće, individualna nezavisnost sudija – dodatno je osporavana vršenjem ovlašćenja u vezi sa procenom individualnog učinka, disciplinskog postupka i razrešenja.¹¹

Slično pitanje nedostatka šireg i dubljeg unutrašnjeg nastojanja (kulture) i integriteta, kao i nedvosmislene političke volje da se sprovedu reforme pravosuđa usaglašene sa predlozima domaće nauke i struke, te uz podršku EU i Saveta Evrope, pokazalo se i tokom sprovođenja te reforme u Srbiji. Ustavom Srbije iz 2006. su, nakon Visokog saveta pravosuđa koji je na osnovu zakona oformljen 2002. godine, u ustavni sistem prvi put uvedeni Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca (DVT). Savet je uspostavljen 2009. i predvodio je neuspelo sprovođenje reforme pravosuđa uz reizbor nosilaca pravosudnih funkcija 2009–2012. godine¹² Republika Srbija je potom donela Nacionalnu strategiju reforme pravosuđa 2013–2018. kojom se, između ostalog, obavezala da pristupi promeni

⁸ *Mišljenja Konsultativnog veća evropskih sudija i Magna Carta sudija*, Institut za uporedno pravo (ur. Ana Knežević Bojović), Savet Evrope, 2020, 15.

⁹ Za opširniji pregled, videti Michal Bobek and David Kosar (2014). *Global Solutions, local damages: A critical study in judicial councils in Central and Eastern Europe*. *German Law Journal*, 15.

¹⁰ Za kritički osvrt na usvajanje ovog modela u „mladim demokratijama“ videti David Kosar (2016). *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies*. Cambridge University Press; Samuel Spáč, Katarina Šipulová & Marina Urbániková (2018). *Capturing the Judiciary from inside: The story of judicial self-governance in Slovakia*. *German Law Journal*, 19; Maria Popova (2012). *Politicized justice in emerging democracies: A study of courts in Russia and Ukraine*. Cambridge University Press. Iz slučaja Poljske u prethodnih deset godina takođe se može primetiti na koji način savet sudstva može postati produžena ruka vlasti. Videti Wojciech Sadurski (2019). *Poland's Constitutional Breakdown*. Oxford University Press.

¹¹ Denis Prešova and Others (2017). Effectiveness of the “European Model” of Judicial Independence in the Western Balkans: Judicial Councils as a Solution or a New Cause of Concern of Judicial Reforms. *CLEER PAPERS*, Asse Institute in the Hague, 5 i 24.

¹² Odlukama Ustavnog suda iz 2012. godine VSS i DVT su obavezani da vrate na funkcije sudije, tužioce i njihove zamenike koji 2009. nisu reizabrani, što su ti organi i učinili 2012. godine donošenjem rešenja o njihovom vraćanju na funkciju.

Ustava. Tokom 2014. godine sačinjena je Pravna analiza ustavnog okvira o pravosuđu u Republici Srbiji.¹³ U procesu pridruživanja EU 2016. godine donet je Akcioni plan za Poglavlje 23, u kome se prepoznaje „nedostatak nezavisnosti sudija i preterani politički uticaj“ i daju usmerenja i rokovi sprovođenja te reforme. Nacionalnom strategijom reforme pravosuđa 2013–2018.¹⁴ utvrđeno je da se reforma pravosudnog sistema Republike Srbije zasniva na pet ključnih načela: nezavisnost, nepristrasnost i kvalitet pravde, stručnost, odgovornost i efikasnost. U toj strategiji se ističe da su VSS i DVT *jedan od ključnih uslova uspešnog funkcionisanja pravosuđa, zbog čega treba, s jedne strane, obezbediti mehanizme koji garantuju nezavisnost tih tela od neprimerenih i nedozvoljenih uticaja, a s druge strane, uzimajući u obzir do sada prepoznate manjkavosti u radu VSS-a i DVT-a, zakonski uobličiti uslove i mehanizme odgovornosti, i njihovih članova pojedinačno i tih tela kao celine.*

2. SUDSTVO SRBIJE O POLOŽAJU I RAZVOJU VISOKOG SAVETA SUDSTVA

U pomenutoj Pravnoj analizi ustavnog okvira o pravosuđu konstatuje se da u odnosu na član 153, stav 1 Ustava nadležnost tog organa nije adekvatno određena. Otvara se pitanje o odgovornosti VSS-a za ostvarivanje poverenih ovlašćenja u ustavnoj organizaciji vlasti, u kojima bi VSS bio izuzet od političkog uticaja. S obzirom na to da je reč o organu koji povezuje treću granu vlasti sa političkim vlastima, on u najširem smislu „polaže račun“ samo građanima i struci. Otuda treba uvesti precizna pravila o javnosti rada Saveta, koja bi predstavljala snažan instrument za proveru kvaliteta rada. S druge strane, mehanizam prava na žalbu na odluke VSS-a pred Ustavnim sudom pruža dodatne garancije ne samo pravne nego i profesionalne odgovornosti Saveta.¹⁵

U aktu Mišljenje i sugestije Visokog saveta sudstva na radni tekst amandmana Ministarstva pravde na Ustav RS¹⁶ Savet ističe: „Važeći Ustav nije precizirao prirodu vlasti koju ima VSS, jer se ne može sa sigurnošću reći da li se radi o sudskom organu ili organu državne vlasti. Visoki savet sudstva kao najviši

¹³ Pravna analiza ustavnog okvira o pravosuđu u Republici Srbiji, preuzeto iz publikacije „Svedočanstvo priprema za promenu Ustava od 2006. godine i struka“, Društvo sudija Srbije, Beograd 2018, 17–42.

¹⁴ Usvojena u Narodnoj skupštini Republike Srbije 1. jula 2013. (*Službeni glasnik RS* 57/2013). <http://www.mpravde.gov.rs/files/Nacionalna-Strategija-reforme-pravosudja-za-period-2013-2018.-godine.pdf>.

¹⁵ Pravna analiza u „Svedočanstvo priprema za promenu Ustava od 2006. godine i struka“, 2018, 33.

¹⁶ Usvojeno na sednicama VSS-a održanim 25. januara i 13. februara 2018. Videti „Svedočanstvo o promenama Ustava od 2006. godine i struka“, 2018, 116–126.

organ sudske vlasti ne treba označavati 'državnim organom' mora razlikovati od ostalih klasičnih organa državne uprave ili od Ustavnog suda, kao specifičnog državnog organa koji nije deo pravosuđa...“

U dokumentu Visoki savet sudstva o promenama Ustava u oblasti pravosuđa nakon Mišljenja Venecijanske komisije¹⁷ od 19 i 20. jula 2018. godine, između ostalog, preporučuje se da se zadrži definicija VSS iz člana 153 važećeg Ustava da je *VSS nezavisan i samostalan državni organ koji obezbeđuje i garantuje nezavisnost i samostalnost sudova i sudija. Zatim, da se propišu odgovarajući kriterijumi za člana VSS-a i način izbora onih članova koje ne biraju sudije, tako da bude izbegnuta mogućnost da ti članovi budu povezana grupa istomišljenika pod uticajem vladajuće većine.*

U aktu Zaključci i preporuke VSS u pogledu teksta Nacrta akta o promeni Ustava RS i teksta Nacrta ustavnog zakona za sprovođenje amandmana na Ustav RS od 30. septembra 2021. godine konstatuje se da je najveći broj preporuka VSS (11) iz 2018. potpuno usvojen, ali i da neke nisu. To je pitanje odnosa tri grane vlasti, pitanje materijalne garancije nezavisnosti sudova i sudija i slobode udruživanja sudija, „dok je sloboda izražavanja na određeni način proširena odredbom o imunitetu“.

3. STATUS I NADLEŽNOSTI VISOKOG SAVETA SUDSTVA

Prema Ustavu iz 2006. godine, Visoki savet sudstva je *nezavisan i samostalan organ koji garantuje i obezbeđuje nezavisnost i samostalnost sudova i sudija*. Prema usvojenom Aktu o promeni Ustava, VSS je *nezavisan državni organ koji obezbeđuje i jemči nezavisnost sudova, sudija, predsednika sudova i sudija porotnika*.

U javnim raspravama o promenama Ustava u delu o pravosuđu dosadašnja ustavna definicija VSS-a nije bila osporavana. Isticani su značaj i važnost tog tela kao najvišeg organa ne samo sudske-upravne vlasti nego i sudske samouprave i zaštite nezavisnosti sudova i sudija.¹⁸ Zbog toga je za razumevanje karaktera tih

¹⁷ VSS o promenama Ustava u oblasti pravosuđa nakon Mišljenja Venecijanske komisije, u „Svedočanstvo pripreme za promenu Ustava od 2006. godine i struka“, Društvo sudija Srbije, 2018, 488. Aktuelni sastav VSS-a je prihvatio taj dokument.

¹⁸ Da li će to određenje VSS-a, unošenjem novih izraza kao što je atribut *državni* uz reč organ (koji se u Ustavu ne koristi prilikom definisanja najviših organa drugih grana vlasti), uz isključivanje izraza *samostalan*, i da VSS obezbeđuje i jemči nezavisnost ne samo sudovima i sudijama nego i *predsednicima sudova i sudijama porotnicima* (kao da oni nisu obuhvaćeni izrazima sud i sudije), unaprediti rad tog organa i sudske grane vlasti ili će biti potpora zadržavanja sadašnjeg dualizma u nadležnostima Ministarstva pravde i VSS-a, uskoro će

promena važno ukazati na tačku 26 Mišljenja Venecijanske komisije od 18. oktobra 2021. godine: „Da bi se srpsko pravosuđe uspešno uskladilo sa evropskim i međunarodnim standardima, biće potrebno izvršiti reformu organskih (sistemskih) zakona kojima se uređuju detalji od suštinskog značaja, kao što su kriterijumi za izbor na sudijsku funkciju i investirati u praktičan rad“, kao i na tačku 60, koja u odnosu na sudstvo i javno tužilaštvo preporučuje da reči *nezavisni* treba dati prednost u odnosu na reč *samostalni*. Smatramo da se ta preporuka odnosi na distinkciju bližih određenja funkcija dveju pravosudnih profesija, a ne na karakter sudskog saveta kao istaknutog organa u sudskoj grani vlasti.

Imajući na umu da je VSS organ koji obezbeđuje i jemči tu nezavisnost, ustavnim promenama, ali i novim pravosudnim zakonima, treba obezbediti uslove koji će otkloniti slabosti u ostvarivanju njegovog položaja i nadležnosti, i u užem i u širem kontekstu. Međutim, iako je ustavna reforma bila nužan i važan prvi (formalni) korak u tom procesu, treba stalno podsećati na to da se rad na reformi pravosuđa ne može uspešno okončati sve dok se ne omoguće stvarni uslovi za zakonit, nezavisan i nepristrasan rad sudova i sudija. VSS kao nezavisan organ sudske grane vlasti treba da postigne realnu snagu i sposobnost da obezbedi nezavisnost sudova i sudija, uključujući, prema aktuelnoj definiciji tog organa, i predsednike sudova i sudije porotnike. To znači da insistira na optimalnim uslovima za rad, napredak i status pojedinaca na funkcijama srazmerno njihovom doprinosu, odgovornosti i učinku, uz adekvatnu egzistencijalnu sigurnost i nagradu za rad svih zaposlenih u sudstvu. Zbog toga je nužno i da sudstvo kao celine ostvaruje ustavnu ulogu.

Nadležnosti VSS-a definisane su, pre svega, izmenjenim članom 150, stavom 2 Ustava (Amandman XII), kojim je utvrđeno da VSS „bira sudije i sudije porotnike i odlučuje o prestanku njihove funkcije, bira predsednika Vrhovnog suda i predsednike ostalih sudova, odlučuje o premeštaju i upućivanju sudija, određuje potreban broj sudija i sudija porotnika, odlučuje o drugim pitanjima položaja sudija, predsednika sudova i sudija porotnika i vrši druge nadležnosti određene Ustavom i zakonom.“

Osim Ustavom definisanih nadležnosti, Savet na osnovu dosadašnje formulacije iz člana 154 Ustava „vrši i druge poslove određene zakonom“, koje su u članu 13 važećeg Zakona o VSS značajno razrađene i unapređene. Međutim,

pokazati predlozi novih zakona. Nije reč samo o nadležnostima sudske uprave, Sudskom poslovniku, finansiranju sudstva i statusu zaposlenih u sudstvu koji nisu sudije, nego i o položaju, nadležnostima, kvalitetu i načinu rada i odlučivanja u VSS-u. Vreme, praksa i rezultati rada sudova i sudija te poverenje građana u sudove i u pravnu državu pokazaće da li smo na pravom putu.

u realizaciji tih nadležnosti koje se uređuju zakonima, od 2013. godine, a naročito od 2016. godine kada su izabrani novi sastavi VSS-a i DVT-a i Akcionim planom za Poglavlje 23 određeni rokovi za sprovođenje ustavnih promena o pravosuđu, pojavljuju se različite vrste opstrukcije sprovođenja usaglašenih obaveza i naglašen monopol izvršne i zakonodavne vlasti nad vođenjem i usmeravanjem tih procesa. Savet vrši i nadležnosti utvrđene Zakonom o uređenju sudova i Zakonom o sudijama. Određene nadležnosti, od ukupno oko 80, Savet „deli“ sa drugim organima, kao što su budžet i ljudski resursi, što usložava organizaciju poslova u Savetu, Ministarstvu pravde i sudovima.

Sve to pokazuje da treba nastojati da se sačuvaju, a zatim i unaprede postojeće i uvedu pojedine nove nadležnosti Saveta, o kojima će kasnije biti reči, s obzirom na aktuelnu formulaciju iz Ustava da Savet „vrši i druge nadležnosti utvrđene Ustavom i zakonom“. Svako eventualno restriktivnije tumačenje nadležnosti VSS-a ne bi bilo u skladu sa osnovnim ustavnim načelima o podeli vlasti i nezavisnom sudstvu, sa napomenom da sudsku samoupravu ne predstavlja samo sudski savet, nego i drugi sudski organi i tela, predsednici sudova, sudije porotnici, ali, pre svega, sudije i funkcija suđenja. Dualizam postoji i u nadležnostima VSS-a u sistemu podele vlasti u oblasti obuke i stručnog usavršavanja sudskog kadra u odnosu na Pravosudnu akademiju jer ta institucija nema sve kvalitete i garancije nezavisnosti sudske grane vlasti i nije ustavna kategorija.

Osim svega pomenutog, u projekciji nadležnosti VSS-a u izmenama zakonskog akta treba imati u vidu i maksimalno realizovati stav KVES-a da bi savet sudstva generalno trebalo da ima širok opseg ovlašćenja koja su međusobno povezana, tako da savet može bolje da štiti i unapređuje nezavisnost sudstva i efikasnost pravosuđa. Preporučuje se da sudski savet, samostalno ili u saradnji sa drugim telima, ali nezavisno, izvršava sledeće nadležnosti: imenovanje sudija, napredovanje sudija, profesionalna evaluacija rada sudija, aktivnosti koje se odnose na disciplinska i etička pitanja, obuka sudija, kontrola i upravljanje odvojenim sudskim budžetom, upravljanje sudskim sistemom/unapređenje rukovođenja sudovima, zaštita ugleda sudija, davanje mišljenja drugim granama vlasti, saradnja sa drugim relevantnim telima na domaćem, evropskom i međunarodnom nivou, odgovornost prema građanima: transparentnost, odgovornost za svoj rad, izveštavanje.¹⁹ To je opravdano za Etički odbor i Pravilnik o njegovom radu, koji bi mogao da donosi apstraktne stavove o etički ispravnom ponašanju sudija, samo ako se u praksi ne pretvori u svoju suprotnost.

¹⁹ Mišljenje KVES br. 10, tačke 41 i 42, u: *Mišljenja Konsultativnog veća evropskih sudija i Magna Carta sudija*, Institut za uporedno pravo (ur. Ana Knežević Bojović), Savet Evrope, Beograd 2020, 172–173.

4. PITANJA OD ZNAČAJA ZA UNAPREĐENJE POLOŽAJA I RADA SAVETA

a. Budžetska autonomija

Odmah se uočava da promenom Ustava nije utvrđeno da VSS predlaže i raspoláže budžetskim sredstvima za rad sudova i za sopstveni rad. Dosadašnja praksa je pokazala da su se za te garancije nezavisnosti sudova i sudija u svim diskusijama o promenama Ustava, a posebno u proleće 2018. godine, jednoglasno založili svi sudski organi i tela, kao i struka. Reforma pravosuđa je u tom delu trebalo da se ostvari sprovođenjem izmenjenog Zakona o uređenju sudova, a zaustavljena je 2016. godine voljom izvršne vlasti koja se pozivala na odluku Ustavnog suda o privremenoj meri stavljanja van snage odredbe člana 42, stavova 4 i 5 Zakona o sudijama, prema kojoj je VSS utvrđivao pravo na naknadu za odvojeni život sudijama republičkog ranga. Venecijanska komisija je u svom Mišljenju od 18. oktobra 2021. konstatovala da je na sastancima postavljeno „... i pitanje budžetske autonomije VSS i uključivanje tog načela u Ustav, što je podržano od GRECO i što treba uzeti u obzir“. U hitnom mišljenju te komisije od 24. novembra 2021. konstatuje se da po toj preporuci nije postupljeno i preporučuje se da „treba razmotriti mogućnost da se budžetska autonomija Ustavom poveri VSS i VST“. Još jednom se pokazalo da nije bilo stvarne političke volje da se ta nadležnost realizuje. Uprkos tome, smatramo da pravosuđe treba da istraje u decenijskom nastojanju za koje ima i podršku Venecijanske komisije.²⁰ Neohodno je u sudskim zakonima u nadležnosti Saveta uneti predlaganje, raspoređivanje i nadzor nad finansijskim sredstvima za rad sudova i VSS-a, kao jedne od garancija institucionalne nezavisnosti sudova, barem na nivou koji ima Ustavni sud.

b. Sudski poslovnik i davanje mišljenje o predlozima zakona

U ustavnim amandmanima je propuštena i prilika da se u nadležnosti Saveta uvrsti i da donosi sudski poslovnik po prethodno pribavljenom mišljenju Ministarstva pravde i da se VSS-u potvrdi pravo da daje mišljenje prilikom donošenja i izmena zakona o sudovima i sudijama. Trebalo bi razmotriti i da se

²⁰ Evropska komisija za demokratiju putem prava (u daljem tekstu Venecijanska komisija), CDL-AD(2021)032, Mišljenje o nacrtu amandmana na ustavne odredbe koje se tiču pravosuđa i o Nacrtu Ustavnog zakona za sprovođenje amandmana od 18. oktobra 2021. i CDL-PI(2021)019, Hitno mišljenje o revidiranom Nacrtu amandmana na ustavne odredbe koje se tiču pravosuđa od 24. novembra 2021. „Čak i kada bi uređivanje na ustavnom nivou delovalo kao privlačnija mogućnost sa ciljem jačanja utiska nezavisnosti, i uređenje na nivou zakona bilo bi prihvatljivo“ (CDL-PI(2021)019, tač. 36).

nadležnosti VSS-a eventualno prošire time što će se tom organu omogućiti da inicira izmene zakona u svojoj oblasti rada, po ugledu na Narodnu banku Srbije, zaštitnika građana i Ustavni sud. Da bi sudska grana vlasti imala sve svoje Ustavom utvrđene prerogative, ukoliko se zalažemo za načela vladavine prava i podele vlasti te integralni evropski model sudskog saveta, u nadležnosti Visokog saveta sudstva bi trebalo da bude donošenje sudskog poslovnika, uz prethodno pribavljeno mišljenje predsednika Vrhovnog suda i ministra nadležnog za pravosuđe, zatim davanje saglasnosti na pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u sudu i izrada strategijskih i planskih akata, pa bi sve to trebalo uvrstiti u nadležnosti VSS-a i istovremeno promeniti odredbu člana 70 Zakona o uređenju sudova.

c. Članovi Visokog saveta sudstva iz reda sudija – struktura i izbor članova

Treba temeljno razmotriti i predložiti novi „ključ“ i način izbora članova Saveta iz reda sudija. Nakon sveobuhvatne konsultacije sa sudijama i njihovim predstavnicima trebalo bi odlučiti da li će izbornu „bazu“ činiti sve sudije (glasanje „svi za sve“) ili će izborne baze biti definisane nivoima i vrstama sudova, kao što je to sada slučaj. Akt o promeni Ustava sadrži normu prema kojoj se prilikom izbora za članove VSS-a vodi računa o najširoj predstavljenosti sudija, ali postoji i zahtev iz pojedinih sudova za njihovom pravičnijom i ravnomernijom zastupljenošću u sastavu VSS-a. Analiza dosadašnjih kampanja sudija koji su se kandidovali za članstvo u VSS ukazala je na potrebu regulisanja i ostvarivanja ravnopravnijih uslova za predstavljanje kandidata. Ona bi uključivala i grupno predstavljanje i sučeljavanje stavova kandidata za članove VSS-a o pojedinim pitanjima od značaja za razvoj sudstva, ali i ravnopravno video, odnosno onlajn predstavljanje kandidata i njegovih programa.

Budući da postoje različiti stavovi i alternative o kojima se razgovara u javnosti, posebno o verziji prema kojoj bi po jednog kandidata birali: Vrhovni i Upravni sud, apelacioni sudovi, viši sudovi, osnovni sudovi, privredni sudovi i prekršajni sudovi, trebalo bi sagledati da li sudija osnovnih sudova ima znatno više od sudija drugih sudova opšte nadležnosti, pa za njih eventualno odrediti dva mesta u toj strukturi. U tom slučaju bi jedna izborna jedinica postali Vrhovni sud i apelacioni sudovi, a Upravni sud bi kao sud posebne nadležnosti bio pridružen bazi privrednih sudova. Međutim, svakako bi trebalo razmotriti i predloge koji su izneti u javnosti da o kandidatima za članove VSS-a glasaju sve sudije u Srbiji, ali i da u tom organu ne budu zastupljene samo sudije iz Beograda i najvećih gradova u Srbiji. Ovo poslednje bi se moglo obezbediti ukoliko bi se kandidati iz sudova opšte nadležnosti birali prema područjima apelacionih sudova, a po jedno

mesto bilo obezbeđeno za sudove posebne nadležnosti i sudove republičkog ranga. I u tom pogledu bi trebalo pažljivo analizirati predloge KVES-a i OEBS-ove analize praćenja tih procesa. Trebalo bi da za člana VSS-a iz reda sudija mogu da budu predložene sve sudije, a eventualna restrikcija bi važila samo za sudije koje su tek izabrane na sudijsku funkciju. Bitno je skrenuti pažnju da se u Mišljenju KVES br. 10 ističe da svi članovi VSS, bilo da su sudije ili ne, moraju da budu imenovani na osnovu svojih kompetencija, iskustva, razumevanja pravosuđa, sposobnosti za diskusiju i kulture nezavisnosti.

d. Istaknuti pravnici

Prema usvojenom Aktu o promeni Ustava (Amandman XIII, član 151, stav 4), Narodna skupština bira članove VSS-a među *istaknutim pravnicima* sa najmanje deset godina iskustva u pravnoj struci od osam kandidata koje predloži nadležni odbor, posle javnog konkursa, glasovima dve trećine svih narodnih poslanika. Istaknuti pravnik ne može biti član političke stranke i mora biti dostojan te funkcije. Imajući na umu bojazan od primene kriterijuma političke oportuniteti prilikom izbora ovih lica, koja je isticana tokom javne debate, smatramo da bi kriterijumi za njihov izbor u zakonu i u podzakonskim aktima trebalo da budu što konkretnije određeni. U tom smislu, osim postojećih, trebalo bi dodati još nekoliko odrednica, kao što su: zapaženi (izuzetni) rezultati rada u prethodnoj karijeri; izdvajanje po osnovu teoretskog ili praktičnog doprinosa razvoju struke; iskazana hrabrost i odlučnost u zastupanju stavova u odbrani osnovnih demokratskih principa i principa na kojima je zasnovan pravni poredak i pravnička prepoznatljivost. Smatramo da bi radi smanjivanja prostora za politički uticaj, u zakonu trebalo *exempli causa* navesti, osim kriterijuma utvrđenih Ustavnom, i kriterijume za izbor istaknutog pravnika u članstvo VSS-a. To bi trebalo da budu pravnici koji su u stručnoj javnosti prepoznati kao osobe visokog profesionalnog integriteta koje su se u odnosu na ostale kolege isticale stručnošću koja je potvrđena u praktičnom radu. Takođe, to bi mogli da budu pravnici sa objavljenim naučnim radovima i predavanjima u zemlji i inostranstvu koji su se svojom odlučnošću i hrabrošću dokazali kao borci za očuvanje vladavine prava, a koje krasi tolerantnost i spremnost na dijalog.

U procesnom pogledu, trebalo bi predvideti da se, nakon konkursa, uz predlog nadležnog odbora ili komisije, obavezno pribavlja i obrazloženo mišljenje o kandidatu. Smatramo da bi procedura u kojoj bi bili vidljivi i od institucija i organizacija u kojima kandidat radi ili je ranije radio potvrđeni (ili demantovani) navodi iz prijave kandidata, uz eventualno mišljenje drugih institucija koje sa stanovišta struke učestvuju u radu u određenim oblastima pravosuđa, doprinela podizanju kvaliteta u izboru budućih članova VSS-a kao

istaknutih pravnika. S druge strane, prema našem mišljenju, uslovljavanje pravničkom profesijom iz koje potiče kandidat (na primer, da bude aktivan ili penzionisan javni tužilac, član advokatske komore, redovni profesor prava na univerzitetu i sl.) ne bi trebalo prihvatiti, s obzirom na to da se mora poći od važeće amandmanske odredbe Ustava o sastavu VSS-a, kojom nije predviđena bilo kakva struktura ili profesija kao kriterijum za predlaganje i izbor istaknutih pravnika. Predlog da se u zakon unese odredba da istaknuti pravници ne mogu biti oni koji su stekli ili će u toku trajanja mandata steći uslov za starosnu penziju ili da kandidat nije bio član političke stranke niti na funkcijama u organima izvršne vlasti najmanje tri godine pre kandidature diskriminiše celu jednu grupu potencijalnih kandidata za istaknutog pravnika. To su svi oni koji u vreme konkursa imaju više od 60 godina, a koji su postigli punu zrelost i iskustvo u radu i mogli bi da se posvete ovoj funkciji. Smatramo da bi za njih trebalo da važe ista pravila kao i za izbor narodnih poslanika koji ih biraju na tu funkciju. Odredbu Etičkog kodeksa članova VSS-a (član 7, stav 2) da član Saveta ne može obavljati druge poslove koji bi zbog svoje prirode mogli dovesti u pitanje njegovu nezavisnost ili nepristrasnost, koju u aktuelnoj praksi rada Saveta ne sprovede pojedini nesudski članovi, trebalo bi preispitati, kao i usklađenost Kodeksa sa drugim normama, a nakon toga bi tu odredbu eventualno trebalo preuzeti u zakon.

e. Način rada i odlučivanja

U prvom tekstu Nacrta akta o promeni Ustava, te tokom rasprave i kampanje koja je vođena pre referendumu o potvrđivanju Akta o promeni Ustava, postojao je predlog da se Ustavom propiše da VSS uvek odlučuje većinom od osam glasova. Na kraju je prihvaćen predlog VSS-a da se pitanje načina odlučivanja u VSS uredi zakonom. Takav način odlučivanja mogao bi da dezavuiše i blokira rad Saveta te da obesmisli međunarodne i domaće standarde sudske većine i sudske samouprave u sudskom savetu i omogući politički uticaj na rad Saveta ukoliko bi izabrani istaknuti pravници, ali i pojedine sudije, *bili povezana grupa istomišljenika pod uticajem vladajuće većine*. Stoga se zalažemo da se odluke donose, kao i do sada, većinom od ukupnog broja glasova svih članova i da se uvek glasa javno.

f. Javnost i transparentnost rada

Načelo javnosti i visok stepen transparentnosti rada, uz obavezu poštovanja usvojenih standarda, kriterijuma i predviđene procedure, ima ključni značaj za ostvarivanje ustavne uloge i nadležnosti VSS-a. Osim toga, najširi mogući stepen javnosti rada VSS-a smanjuje mogućnost politizacije i zloupotreba u radu i

doprinosi učvršćivanju legitimiteta odluka VSS-a, koje su u dosadašnjoj praksi, u pojedinim slučajevima, bile dovedene u pitanje. U tom smislu, smatramo da bi, osim zadržavanja i redefinisavanja postojećih normi, trebalo predvideti i dodatne garancije tog principa kao što su audio-snimanje svih sednica i pravovremeno objavljivanje zapisnika i odluka, sa osnovnim akcentima iz diskusija, ali i normiranje novih situacija na osnovu analize dosadašnjeg rada VSS-a. U tom pogledu treba insistirati na poštovanju procedura i odgovornosti u radu Saveta i njegovih tela i članova, uključujući obavezu podnošenja i razmatranja izveštaja o radu, pravovremenog raspisivanja oglasa za izbor novih funkcionera, kako se ne bi ponovila praksa da se ovaj institut suštinski zloupotrebljava v.d. stanjima. Neophodno je predvideti normativne uslove za audio-video snimanje sednica i obaveznu sadržinu zapisnika. Treba predvideti obavezu da se na sajtu VSS-a pravovremeno objavljuju ne samo svi zapisnici nego i materijali o kojima se odlučuje na sednicama. Podatke o odlučivanju neophodno je učiniti dostupnim javnosti, osim u slučajevima kada je javnost isključena iz zakonski opravdanih razloga. Svim zainteresovanim licima i predstavnicima medija treba omogućiti prisustvo sednicama Saveta i njegovih organa i tela. VSS bi trebalo da ima kvalitetnu i efektivnu komunikacionu strategiju i portparola.

g. Obavezno obrazloženje odluka, komuniciranje i informisanje

Poverenje građana u rad VSS-a postalo je posebno značajno nakon usvajanja Akta o promeni Ustava kojim je Savet dobio nove nadležnosti. Do sada se opravdano postavljalo pitanje zbog čega rad VSS nije transparentniji i dostupan za posmatrača. Pojedini autori ga čak opisuju kao rad u medijskom mraku i institucionalnoj senci izvršne i zakonodavne vlasti.²¹ Odluke o izboru kandidata na sudske funkcije nisu obrazložene u toj meri da se može zaključiti zašto je određeni kandidat dobio prednost. Posebno zabrinjava i činjenica da neizabrani kandidati nemaju efektivno pravno sredstvo za osporavanje odluke Saveta. Trebalo bi razmotriti mogućnost da se u tim slučajevima obezbedi pravo prigovora ili žalbe na odluke VSS-a, a da kao drugostepeni organ ne postupa VSS. Savet bi morao da bude potpuno otvoren za sva stručna tela i projekte koji prate njegov rad. Osim toga, morao bi da omogući ovlašćenim licima da prisustvuju radu Saveta i njegovih tela i da imaju uvid u kompletnu dokumentaciju Saveta, uključujući spiskove, podatke i rešenja o vrednovanju rada sudija i drugu dokumentaciju kojima raspolažu radna tela i članovi Saveta, što do sada nije bio slučaj.

²¹ Izveštaj o javnosti rada Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca april 2021 – februar 2022 (autorka Sofija Mandić, urednik Miodrag Jovanović), CEPRIS, Beograd 2022, dostupno na sajtu CEPRIS-a.

h. Reagovanja Visokog saveta sudstva na neprimerene pritiske na sud i sudije

Smatramo da, uz zadržavanje postojećih normi iz te materije u Poslovniku o radu VSS-a i okvir vanrednog postupanja u pojedinim situacijama političkog pritiska na sud i sudije, treba učiniti napor da se ta oblast unapredi. Bilo bi dobro da se novim zakonom o VSS omogući osnov i bliže definišu pravo i obaveza VSS-a da u tom pogledu postupa i da daje sugestije i predlaže određene aktivnosti i mere ne samo prema sudskim organima nego i prema organima drugih grana vlasti. Treba pronaći normativno rešenje kojim bi se omogućilo da VSS radi izviđaj na licu mesta u određenim slučajevima ne samo iz oblasti rada Disciplinske komisije, poverenika za neprimerene uticaje na rad sudija i Etičkog odbora i ne samo putem ovlašćenja pojedinaca, nego i ekspertsku i timsku analizu, pre nego što VSS kao celina zauzme stav i donese odluku, posebno u kompleksnim slučajevima.

i. Stručna služba i ekspertska pomoć

Naziv Administrativne kancelarije VSS-a neophodno je upodobiti njenoj osnovnoj nadležnosti, pružanju stručne podrške Savetu. U tom smislu podržavamo razmatranje naziva stručna služba VSS-a, koji bi adekvatnije oslikavao prirodu i zadatke tog organa. To se može postići posebnim podzakonskim aktom, putem unapređene organizacije i sistematizacije svih radnih mesta²², ali i preduzimanjem drugih aktivnosti, poput angažovanja stručnjaka i obezbeđivanja adekvatnih prostorno-tehničkih uslova za rad članova Saveta i zaposlenih u Službi.²³ Savet sudstva može zatražiti ekspertsku pomoć drugih stručnjaka za pojedina pitanja.²⁴ Punu pažnju treba posvetiti radu stručne radne grupe koja treba da pripremi novi tekst poslovnika o radu VSS-a i druge podzakonske akte. Ti akti su u određenim oblastima rada Saveta podjednako značajni kao i zakonske odredbe.

²² Broj upražnjenih radnih mesta VSS od 2012. do 2016. stagnira, a opada 2019. i 2020. godine i iznosi 26%, odnosno 43%.

²³ Analiza organizacije, funkcionisanja i potreba VSS i njegove Administrativne kancelarije – radni tekst, GIZ, 2020.

²⁴ *Mišljenja Konsultativnog veća evropskih sudija i Magna Carta sudija*, Institut za uporedno pravo (ur. Ana Knežević Bojović), Savet Evrope, Beograd 2020, tačka 40.

5. NOVI ZAKON: JAČANJE DEMOKRATIJE RADI ZAŠTITE NEZAVISNOSTI SUDSTVA ILI NOVI RAZLOG ZA ZABRINUTOST REFORMOM?

Podela vlasti je ustanovljena sa ciljem da vlast bude efikasna i kontrolisana. Sudstvo je trebalo da postane pravna, politička i istorijska tvorevina, središte pravne države i pitanje opšte kulture zajednice. Trebalo bi da, prema profesionalnim merilima, sudska vlast sama sebe konstituiše, samoj sebi polaže račune i da bude imuna na promene odnosa snaga na političkoj sceni. Garanciju sudske vlasti čini stabilnost funkcije.²⁵ U zemlji u kojoj je ostvarenje savremenih ustavnih i demokratskih načela u začecima, sudska grana vlasti se ne može razviti i zaštititi bez nezavisnog, stručnog, odgovornog, transparentnog i efikasnog sudskog saveta.

Značajna podrška izgradnji takvog organa sudske grane vlasti bio bi nov, unapređen zakonski okvir za rad Visokog saveta sudstva. Krajnji cilj i namera ovih aktivnosti ne sme da bude formalno implementiranje Akta o promeni Ustava već jačanje demokratije i zaštite nezavisnosti sudstva i sudija. Zbog toga je izuzetno značajno očuvati i unaprediti sve do sada postignute rezultate i kvalitete u radu, ali i prihvatiti nova, još naprednija rešenja sa aspekta vladavine prava i podele vlasti.

Smatramo da sudstvo treba da se nedvosmisleno i aktivno založi za tumačenje i sprovođenje pravne prirode Saveta saglasno ustavnom načelu o podeli vlasti i nezavisnosti sudske grane vlasti. Dakle, van principa jedinstva vlasti i klasičnog sistema državne uprave, iako ta pitanja nisu dovoljno unapređena u nedavnim promenama Ustava. Na toj liniji je i preporuka da se „nadležnosti VSS-a regulišu na način da zakonodavac može da ih proširi i po vrsti i po broju zaduženja/ovlašćenja, kako to omogućuje važeći Ustav i uređuje Zakon o Visokom savetu sudstva“.²⁶

Zbog značaja i obima posla i kratkih rokova planiranih promena u pripremi donošenja novog zakona o Visokom savetu sudstva, bitno je da sa aspekta pravosudne profesije i pravničke struke taj rad bude maksimalno transparentan i inkluzivan. Svim sudijama i zaposlenima u sudovima treba omogućiti da se

²⁵ Tatjana R. Kandić, *Sudska vlast u Republici Srbiji*, Institut za uporedno pravo i Dosije, Beograd 2015, 13 i 52.

²⁶ VSS o promenama Ustava u oblasti pravosuđa nakon Mišljenja Venecijanske komisije, u „Svedočanstvo pripreme za promenu Ustava od 2006. godine i struka“, Društvo sudija Srbije, 2018, 488.

pravovremeno informišu i izjasne u svim fazama rada na novim zakonskim projektima. Takođe, važno je da radne verzije i nacrti novih sudskih zakona budu temeljno razmotreni od struke, pre nego što se radi davanja mišljenja upute Venecijanskoj komisiji. U sudstvu, a i u društvu, nedostaje pozitivna demokratska atmosfera za suštinsko razumevanje i implementaciju novih zakona.

SAŽETAK PREPORUKA

UOČENI PROBLEMI	PREDLOŽENA REŠENJA
Osim prava na prvi izbor sudija i predsednika sudova, položaj i nadležnosti Visokog saveta sudstva (VSS) promenom Ustava nisu dovoljno unapređeni.	Unaprediti položaj i rad VSS-a novim zakonima o sudstvu, preciznije zakonski utvrditi nadležnosti i unaprediti organizaciju rada tog organa.
Nerešeno pitanje nadležnosti VSS u Ustavu. Izostalo regulisanje nadležnosti u vezi sa pitanjem sudskog budžeta i budžeta VSS-a.	Zadržati sve postojeće nadležnosti iz člana 13 Zakona i uvesti nove. Uvesti nadležnost predlaganja i raspoređivanja finansijskih sredstava za rad VSS-a i sudova.
Izostalo definisanje Odbora za budžet i Etičkog odbora kao stalnih tela VSS-a.	Zakonski predvideti Odbor za budžet i Etički odbor kao stalna radna tela VSS-a.
Zakonski neprecizno regulisana nadležnost VSS-a u vezi sa davanjem obaveznog mišljenja o zakonima koji se odnose na rad sudova i sudija.	Uz nadležnost davanja obaveznog mišljenja o zakonima koji se odnose na rad sudova i sudija, predvideti i mogućnost da VSS predlaže zakone.
VSS „deli“ oko 80 nadležnosti sa Ministarstvom pravde i drugim organima, na primer, budžet i ljudske resurse sudova, pa se zbog tog dualizma usložava organizacija poslova u VSS-u, Ministarstvu i sudovima.	Donošenje sudskog poslovnika i odlučivanje o statusnim pitanjima zaposlenih u sudu da bude u nadležnosti VSS-a, pri čemu treba preispitati nadležnosti u sudskoj upravi i informatici.
Nedovoljno određen pojam istaknutog pravnika i procedura predlaganja i izbora ta četiri člana VSS-a u Narodnoj skupštini dvotrećinskom većinom.	Bliže definisati pojam istaknutog pravnika, preciznije utvrditi proceduru izbora tih članova i dodatno propisati uslove za izbor istaknutih pravnika. Na primer, uslov da je u stručnoj javnosti prepoznat kao osoba visokog profesionalnog integriteta, čija je stručnost potvrđena i u praktičnom radu.

<p>Predložene u javnosti nesvrshodne restrikcije u propisivanju uslova za izbor istaknutih pravnika.</p>	<p>Izostaviti uslov da istaknuti pravnik ne može da bude penzioner ili da mora da bude univerzitetski profesor i sl.</p>
<p>Restriktivne odredbe u vezi sa kandidovanjem sudija i pravom glasanja sudija pri sudijskim izborima za članove VSS-a.</p>	<p>Propisati da glasač i kandidat može biti svaki sudija, radi ostvarenja cilja proporcionalne zastupljenosti svih vrsta i instanci sudova, u skladu sa međunarodnim standardima kojima se uređuje položaj saveta sudstva kao organa nadležnog za zaštitu sudijske nezavisnosti.</p>
<p>Manjkava regulacija izbornih jedinica za izbor sudija kao izbornih članova VSS-a.</p>	<p>Razmotriti sve mogućnosti i konsultovati se sa sudijama pre zakonskog uređenja tog pitanja. Razmotriti organizaciju izbornih jedinica na drugačijim principima (na primer, jedna izborna jedinica u kojoj sve sudije glasaju za sve kandidate bez obzira na rang suda kojem pripadaju).</p>
<p>Nedovoljno regulisani način rada i postupak odlučivanja u VSS-u. Predviđanje kvalifikovane većine prilikom glasanja u VSS-u.</p>	<p>Zadržati odlučivanje prostom većinom glasova svih članova. Drugačija rešenja (kao što su kvalifikovana većina ili podizanje brojčanog zahteva za kvorum) inherentno sadrže opasnost obezličavanja sudijske većine u VSS-u i mogućnost blokade rada tog organa, kada se, na primer, odluka uopšte ne može doneti ako istaknuti pravnici ne žele da glasaju.</p>
<p>Nedovoljna javnost i transparentnost rada VSS-a.</p>	<p>Unaprediti javnost i transparentnost rada VSS-a, uz snimanje i mogućnost praćenja sednica uživo ili putem emitovanja; detaljno vođenje i ažurno objavljivanje zapisnika VSS-a na sajtu i redovno informisanje javnosti saglasno Komunikacionoj strategiji, koja uključuje portparola, konferencije za medije i druge instrumente.</p>