

## **РЕФОРМА ПРАВОСУДНОГ СИСТЕМА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У СВЕТЛУ НАЈАВЉЕНИХ ИЗМЕНА УСТАВА**

### **1. УВОДНО РАЗМАТРАЊЕ**

Народна скупштина Републике Србије на Другој посебној седници Народне скупштине Републике Србије у 2006. години која је одржана 8. новембра 2006. године донела је одлуку о проглашењу Устава Републике Србије. Од самог доношења па до данас стручна јавност је веома била критична према одредбама Устава Републике Србије које се односе на уређење правосудног система. У овоме раду нећемо анализирати примедбе политичке и стручне јавности на друге делове Устава, већ ћемо се само задржати на анализи оних одредаба Устава Републике Србије које по нашем мишљењу требају да буду промењене или барем преиспитане.

Полазно опредељење новог Устава је свакако одредба која предвиђа владавину права, она чини основну претпоставку Устава и почива на неотуђивим људским правима. Владавина права се остварује слободним и непосредним изборима, уставним јемствима људских и мањинских права, поделом власти, независном судском влашћу и повиновању власти Уставу.

Устав такође предвиђа да је правни поредак јединствен, с тим што се уређење власти заснива на њеној подели на законодавну, извршну и судску. Однос три гране власти заснива се на равнотежи и међусобној контроли. Устав предвиђа да је судска власт независна.

Међу најважнијим правима зајамченим Уставом свакако морамо навести заштиту људских и мањинских права. Свако има право на судску заштиту ако му је повређено или ускраћено неко људско или мањинско право зајамчено Уставом, као и право на уклањање последица које су том повредом настале. Грађани имају право да се обрате и међународним институцијама ради заштите својих слобода и права зајамчених Уставом.

Свако има право на личну слободу и безбедност. Лишење слободе допуштено је само из разлога и у поступку који су предвиђени законом. Лица која су лишена слободе од стране државног органа одмах се, на језику који разумеју, обавештавају о разлозима лишења слободе, о оптужби која им се ставља на терет, као и о својим правима, а имају право да, без одлагања, о свом лишењу слободе обавесте лице по свом избору.

Устав детаљно регулише питања поступања са лицима лишеним слободе, допунска права у случају лишавања слободе без одлуке суда, притвор, трајање притвора, право на правично суђење, посебна права окривљеног, правну сигурност у казненом праву, право на рехабилитацију и накнаду штете, право на једнаку заштиту права и на правно средство, право на правну заштиту, право на држављанство, неповредивост стана, право наслеђивања, право на закључење брака и равноправност супружника, слободу одлучивања о рађању. Устав регулише посебна права детета, права и дужности родитеља, посебну заштиту породице, мајке, самохраних родитеља и детета, право на правну помоћ,

здравствену заштиту, социјалну заштиту, право на образовање, право на очување посебности и слично.

Заштиту ових изузетно сложених и узвишених циљева Устав је ставио у надлежност судовима. Судска власт је јединствена на територији Републике Србије, а судови су самостални и независни у свом раду и суде на основу Устава, закона и других општих аката када је то предвиђено законом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима. Устав уводи институте општеприхваћених правила међународног права те потврђених међународних уговора, што умногоме олакшава проблем одређивања стандарда који су прихваћени у међународном праву и највиших циљева заштите људских и мањинских права у свету.

Устав, даље, предвиђа да је расправљање пред судом јавно и може се ограничити само у складу са Уставом. У суђењу учествују и судије и поротници, на начин који је предвиђен законом. Законом се може прописати да судије суде без пороте само у одређеним судовима и одређеним стварима. Суд суди у већу, а законом се може предвидети да у одређеним стварима суди судија појединац.

Судска власт у Републици Србији припада судовима опште и посебне надлежности. Организација, надлежност, уређење и састав судова уређују се законом. Не могу се оснивати привремени, преки или ванредни судови. Врховни касациони суд је највиши суд у Републици Србији, са седиштем у Београду.

Устав предвиђа да се судске одлуке (пресуде) доносе у име народа. Оне се заснивају на Уставу, закону, потврђеним међународним уговорима и прописима донетим на основу закона. Судске одлуке су обавезне за све и не могу бити предмет вансудске контроле. Судску одлуку може преиспитивати само надлежни суд у законом прописаном поступку.

Устав говори и о посебном положају судија, као најзначајнијој правосудној професији. Устав предвиђа да се судијска функција обавља као стална функција. Изузетно, лице које се први пут бира за судију бира се на три године.

Народна скупштина, на предлог Високог савета судства, бира за судију лице које се први пут бира на судијску функцију. Мандат судији који је први пут изабран на судијску функцију траје три године. Високи савет судства, у складу са законом, бира судију за трајно обављање судијске функције у истом или у другом суду. Високи савет судства одлучује и о избору судија који су на сталној судијској функцији у други или виши суд.

Суд је посебно предвидео и разрадио питање престанка судијске функције, независност судија, питање непреместивости судија, питање њиховог имунитета, неспојивости судијске функције са другим функцијама.

Устав Србије регулише и питање положаја јавних тужилаца, и то тако што дефинише јавно тужилаштво као самостални државни орган који гони учиниоце кривичних и других кажњивих дела и предузима мере за заштиту уставности и законитости. Јавно тужилаштво врши своју функцију на основу Устава, закона, потврђеног међународног уговора и прописа донетог на основу закона.

Уставни концепт гарантује и правну помоћ која је, према разради уставних начела, у закону поверена адвокатури. Адвокати представљају специјализовану службу која се бави пружањем заштите права грађана и заштите њихове имовине.

Члан 4. Устава Србије у ставу 4. предвиђа да је судска власт независна. Овакав став је, наравно, општеприхваћен у демократским земљама, али ћемо, нажалост, брижљивом анализом појединих одредаба видети да између генералне прокламације и фактичких радњи постоји несагласност. Део други Устава Србије регулише људска и мањинска права и слободе, те је чланом 22. предвиђено да

свако има право на судијску заштиту ако му је повређено или ускраћено неко људско или мањинско право зајамчено Уставом, као и право на уклањање последица које су том повредом настале. Ова одредба Устава предвиђа и могућност обраћања међународним институцијама ради заштите својих права и слобода.

У одељку о људским правима и слободама (чл. 27-37) регулишу се питања из ове области.

Иако је издвојено ван овог контекста, и право на правну помоћ, по нашем мишљењу, спада у категорију општих права која проистичу из области заштите људских права и слобода.

Устав Србије у члану 99. говори о надлежности Народне скупштине Републике Србије. У погледу изборних права Народне скупштине, утврђује се да она бира председника Врховног касационог суда, председнике судова, Републичког јавног тужиоца, судије и заменике јавних тужилаца, у складу са Уставом.

Устав је децидирано назначио које су надлежности Народне скупштине Републике Србије, Владе Републике Србије, председника Републике и Уставног суда. Ни једном једином речју не утврђује се надлежност Врховног касационог суда. Његово спомињање је само индиректно, када говори о Повељи и овлашћењима председника Врховног касационог суда, као и када говори о роковима за избор судија.

Устав Србије говори и о врстама судова. Тако се у члану 143. став 1. говори да судска власт у Републици Србији припада судовима опште и посебне надлежности. Устав није дао дефиницију нити разграничење између судова опште и посебне надлежности и тај део је регулисан Законом о уређењу судова<sup>1</sup>. Тако судови за прекршаје, привредни судови, те Управни суд спадају у категорију посебних судова, док су судови опште надлежности основни, виши, апелациони, те Врховни касациони суд као највиша правосудна инстанца за све судове у Србији.

Када је реч о одредбама о правосуђу, део Устава који говори о избору судија није успоставио потпуне гаранције независности и самосталности судства. Члан 147. успоставља право законодавне власти да врши први избор судије.

Чињеница да Народна скупштина бира чланове Високог савета судства (ВСС) говори о могућем утицају политичких странака на одабир чланова ВСС-а. За даље јачање независности и самосталности судства неопходно је приступити измени Устава, те потом Закона о Високом савету судства и Закона о судијама, како би се установила надлежност Високог савета судства да бира изборне чланове Високог савета судства из реда судија (са највећим бројем гласова након непосредних избора). Такође би боље решење било да Високи савет судства бира и судије на први трогодишњи период, уколико законодавна власт сматра да треба да постоји и такозвани први избор судије.

Судија не може да буде позван на одговорност за изнето мишљење или за гласање приликом доношења судске одлуке, осим ако се ради о кривичном делу кршења закона од стране судије. Судија не може бити лишен слободе због кривичног дела учињеног у обављању судијске функције без одобрења Високог савета судства.

Анализиране Уставне одредбе довеле су у пракси до бројних неадекватних законских решења. Овако постављен уставни концепт о правосудном систему Србије нажалост у пракси је резултирао најпре са „неуспешном реформом

<sup>1</sup> „Службени гласник РС”, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 31/11, 78/11, 101/11 и 101/13.

правосудног система“ која је у последње две године опет па произвела „реформу реформе“ или „другу реформу“. Без претензије за било каквим политичким или политиканским квалификацијама у овој раду изнећемо нека од критичких мишљења аутора која се односе на неадекватна законска решења која су настала као резултат неадекватних уставних решења или неадекватне примене или разраде уставних начела.

## **2. НЕЗАВИСНОСТ СУДСТВА**

У упоредном праву можемо рећи да је гарант независности судства у свакој држави најпре постављени систем темељних начела Устава о којем је било речи у уводном делу. Тело које би требало да обезбеди гаранцију за реализацију ових уставних, али и законских принципа о независности судства је Високи савет судства. Он је и у упоредном праву замишљен као мешовито тело између представника извршне власти и правосуђа уз учешће стручне јавности која се персонифицира у виду представника стручне јавности (професора универзитета, истакнутих адвоката или јавних бележника).

Међународна заједница сачинила је низ докумената којима уређује питање судијске независности и самосталности. То су: Сиракушки нацрт принципа о независности правосуђа донет 1981. на Сицилији; Токијски принципи о независности правосуђа донети у Токију 1982; Кодекс међународног удружења адвокатских комора о минималним стандардима судске независности донет октобра 1982. у Њу Делхију и Универзална декларација о независности правосуђа донета 1983. у Монтреалу. Прва три документа углавном се баве независношћу судија. Декларација обухвата готово све учеснике судских поступака (осим тужених, окривљених и оштећених) и бави се детаљно положајем међународних и националних судија, адвоката и судијских помоћника. Реч је о свим професионалним учесницима у судском поступку. Афирмација принципа независности свих професионалних учесника образлаже се јединственим аргументима. Сви учесници у поступку морају бити независни. Због тога је предвиђо да независност правосуђа представља суштинско остварење његове сврхе и правичног вршења његових високих дужности, а један од циљева и дужности правосуђа био би управо остварење непристрасности правосуђа у споровима између државе и грађана, грађана и државе и грађана међу собом.

### **2.1. Високи савет судства**

Нови Устав Републике Србије предвиђа посебан орган који се назива Високи савет судства. Он води порекло од Високог савета правосуђа, који је био у функцији у претходном периоду. Високи савет судства је независни и самостални орган који обезбеђује и гарантује независност и самосталност судова и судија. Високи савет судства чини једанаест чланова. У састав Високог савета судства улазе: председник Врховног касационог суда, који је уједно и председник Високог савета судства, министар надлежан за правосуђе и председник надлежног одбора Народне скупштине као чланови по положају и осам изборних чланова које бира Народна скупштина у складу са Законом. Изборне чланове чине шест судија са сталном судијском функцијом, од којих је један са територије аутономних покрајина и два угледна и истакнута правника са најмање 15 година искуства у струци, од којих је један адвокат а други професор правног факултета. Савет има секретара, који се поставља на период од пет година и може бити поново постављен. Секретара поставља Савет. Секретар руководи Административном

канцеларијом и за свој рад одговоран је Савету, а има статус државног службеника на положају.

Послови правосудне управе врше се тако што Високи савет судства: утврђује опште смернице за унутрашње уређење судова; води лични лист судија, судија поротника и судског особља; предлаже део буџета за рад судова, за текуће расходе и расподелу ових средстава, врши надзор над наменским коришћењем буџетских средстава и надзор над финансијским и материјалним пословима судова. Дакле, Високи савет судства, осим улоге коју има у погледу утврђивања одговорности судија, унапређења судија и општег праћења стања са становишта стручности, има и одређене управне ингеренције које се односе на унутрашње уређење судова и буџетску контролу.

Високи савет судства има изузетно значајну надлежност. Он бира судије за трајно обављање судијске функције, након периода од три године проведеног на „пробном раду“, одлучује о престанку судијске функције, предлаже Народној скупштини кандидате за избор судија приликом првог избора на судијску функцију, предлаже Народној скупштини избор и разрешење председника Врховног касационог суда и председника суда предлаже Врховном касационом суду кандидате за судије Уставног суда, именује судије поротнике, одлучује о премештају, упућивању те приговору о удаљењу судија, одлучује о неспојивости вршења других служби и послова са судијском функцијом, одлучује о поступку вредновања рада судија и председника суда, одређује састав, трајање и престанак мандата чланова дисциплинских органа те именује чланове дисциплинских органа и уређује начин рада и одлучивања у дисциплинским органима, одлучује о правним лековима у дисциплинском поступку, даје сагласност на програм сталне обуке судија и запослених у судовима и врши надзор над његовим спровођењем, доноси етички кодекс, одређује број судија и судија поротника за сваки суд, обавља послове правосудне управе из своје надлежности, одлучује о питањима имунитета судија и чланова савета, предлаже обим и структуру буџетских средстава неопходних за рад судова за текућу годину и врши надзор над њиховим трошењем у складу са законом, одлучује о приговорима у поступку избора за чланове савета из реда судија, образује своја радна тела, сталне и повремене комисије и врши избор њихових чланова, даје мишљење о изменама постојећих и доношењу нових закона који уређују положај судија, организацију и поступање судова и других системских закона које судови примењују или су од значаја за обављање судијске функције, одлучује о постојању услова за накнаду штете због незаконитог и непажљивог рада судије, подноси годишњи извештај о том раду Народној скупштини, обавља послове у вези са спровођењем националне стратегије, реформе правосуђа из своје надлежности, обавештава јавност о свом раду, сарађује са судским саветима других држава и међународних организација, доноси акте предвиђене законом и обавља друге послове одређене законом.

Стална радна тела Савета су: комисија за вредновање рада судија и председника судова, изборна комисија и дисциплински органи. Састав и начин рада уредују се актом Савета у складу са законом. Ради разматрања појединих питања из своје надлежности Савет може да образује повремена радна тела. Закон о Високом савету судства направио је разлику између избора чланова првог састава Савета из реда судија те каснијег поступка. Изборне чланове првог састава Савета из реда судија чинили су: један судија из Врховног суда Србије, један судија из Вишег трговинског суда и трговинских судова, односно по двоје судија из окружних и општинских судова, с тим што најмање један члан мора бити из судова са територије аутономних покрајина. Кандидате за изборне

чланове првог састава Високог савета судства предлагала је седница свих судија према врсти и степену суда у коме кандидати врше судијску функцију.

Изборни члан из реда судија престанком мандата у првом саставу Савета наставља да обавља судијску функцију у непосредно вишем суду у односу на суд у коме је обављао судијску функцију, под условом да испуњава услове за избор судије у том суду. Судија наставља да обавља судијску функцију у суду који је преузео надлежност суда у коме је обављао судијску функцију уколико не испуњава услове за избор судије у непосредно вишем суду.

Да би се обезбедила изузетно значајна реформа, законодавац је направио разлику између првог и каснијих избора чланова Високог савета судства. Изборне чланове сталног састава Високог савета судства бира Народна скупштина на предлог овлашћених предлагача. За чланове из реда судија предлагач је Високи савет судства, који је обавезан да Народној скупштини предложи оне кандидате који су непосредно изабрани од стране судија. Изборни чланови Савета из реда судија бирају се из следећих судова: један из Врховног касационог суда, Привредног апелационог суда и Управног суда; један из апелационих судова; један из виших и привредних судова; два из основних судова, прекршајних судова и Вишег прекршајног суда и један из судова са територије аутономних покрајина. Овлашћени предлагач за изборног члана Савета из реда адвоката је Адвокатска комора Србије. Кандидате за изборног члана Савета из реда професора правног факултета предлаже заједничка седница декана правних факултета у Републици Србији. Мандат чланова сталног састава Високог савета судства траје пет година.

С обзиром на то да се ради о бројним и веома сложеним пословима, Устав, а потом и закон, предвиђају да се послови у Високом савету судства обављају једним делом као стална правосудна професија, и то се односи на изабране чланове Савета из редова судства, док чланови који су изабрани по положају (председник Врховног касационог суда, председник Скупштинског одбора за правосуђе Народне скупштине Републике Србије) и два члана Савета истакнути правници (један професор правног факултета и један адвокат) функцију у Савету обављају као повремену дужност. Концепција је, дакле, да се професионално обављају послови у Савету, те је уведена једна готово специфична правосудна професија која ће се бавити најсложенијим питањима као што су избор судија, њихово напредовање, њихово разрешење, утврђивање њихове одговорности, неспојивост судијске функције са другим функцијама које обавља, те послови едукације и други набројани послови.

Због свега наведеног чини се да је функција члана Високог савета судства једна од најузвишенијих правосудних професија и да само особе са изузетним стручним, али и моралним квалитетима могу одговорити на овако постављене задатке.<sup>2</sup>

Изгледа нам да постојећи концепт Високог савета судства није право решење, првенствено у погледу састава. Доминантан утицај политичких личности у том телу уопште не одговара циљу који се његовим увођењем желео постићи. Поставља се питање да ли је министру правде и председнику скупштинског одбора за правосуђе, па и председнику Врховног касационог суда место у овом телу. Ако се томе дода да и два „истакнута правника“ бира Народна скупштина, а да се међу члановима Савета из реда судија могу наћи и тек изабране судије првостепених судова најнижег ранга, може се извести закључак о значајном политичком утицају коме је изложен овај орган који треба да „обезбеди и гарантује“ не само своју независност и самосталност, већ и независност и

---

*2 О правосудним саветима, в. монографију Правосудни савет, Институт за упоредно право, Београд, 2003.*

самосталност читавог судства и свих судија (члан 153. став 1. Устава). Надлежност Високог савета судства одређена је компромисно. Сви послови у вези са судством нису у надлежности тога органа, већ су добрим делом остали у надлежности Народне скупштине, којој припада први избор судија и избор председника судова, укључујући и избор председника Врховног касационог суда. Политичке странке и њихови лидери су приликом доношења Устава инсистирали на том компромису не мирећи се с тим да изгубе сваки утицај на избор судија. У томе се овај орган разликује од својих иностраних узора који имају пуну надлежност у питањима која се тичу судства, односно правосуђа.

Све изборне чланове Високог савета судства (њих осам) поставља Народна скупштина, шест из реда сталних судија и два угледна правника ван правосуђа. Дакле, све је опет у рукама политичких странака, и то није добро. Боље би било да је именовање чланова Савета у рукама судске власти.

Инсистирање да у саставу Високог савета судства буду и судије судова нижег ранга представља тему за озбиљно размишљање. Лична независност и самосталност у одлучивању тих судија је у озбиљној сумњи јер по истеку мандата они треба да се врате у своје судове очекујући унапређење у судијској служби. По нашем мишљењу, избор чланова Високог савета судства морао би се ограничити на судије Врховног суда, и евентуално проширити на друге судије републичког ранга, за које треба да постоји претпоставка израженије самосталности и личне независности, али и стручности. Заиста се поставља питање да ли судија основног суда или прекршајног суда треба да одлучује о избору и напредовању судија у судовима вишег ранга или да оцењују квалитет и стручност њиховог рада.

## 2.2. Врховни касациони суд

Највиши суд у Србији, некадашњи Врховни суд Србије, у Уставу од 2006. назван је Врховним касационим судом (члан 143. ст. 4. и 5). Тај назив је потпуно непримерен. У нашој правној историји и у упоредном праву постојали су касациони судови који су били овлашћени да само укидају правноснажне одлуке нижих судова, за разлику од врховног суда који има знатно шира овлашћења, укључујући и могућност касације. Уставотворац се угледао на терминологију која је постојала у некадашњој Краљевини Југославији, али није имао у виду да је и у то време истицано да име тога суда није потпуно адекватно и да је уређење судских поступака по правним лековима у међувремену претрпело крупне промене. Према нашем мишљењу било би неопходно да се највишем суду у држави врати стари назив, **Врховни суд**, чиме би се његов назив ускладио са његовом надлежношћу да одлучује о свим ванредним правним лековима у пуном капацитету.

У светлу демократских тенденција и независности судства као изузетно озбиљно поставља се и питање начина избора председника Врховног касационог суда. Уставом предвиђен начин избора председника Врховног касационог суда неприкривено омогућује снажан политички утицај, те би се већ и само због тога тешко могло говорити о независном и самосталном судству кад му на челу стоји тако изабрани председник. Ово тим пре што председник Врховног касационог суда заузима и положај председника Високог савета судства. Према нашем мишљењу, неупоредиво би боље било да председника Врховног касационог суда бира Општа седница тога суда, а да тај избор евентуално само потврђује Народна скупштина како би тим чином допринела значају и угледу функције. Избор човека који ће обављати најважнију функцију у правосуђу Србије морао би зависити од

одлуке судија Врховног суда као најкомпетентнијих и најодговорнијих носилаца судске функције.

О условима за избор председника Врховног касационог суда Устав не говори ништа. Устав, дакле, неће бити кочница законодавцу да у погледу тог питања поступи како сматра да је најцелисходније, па и да допусти да председник буде политичка личност ван реда већ изабраних судија, па чак и да не буде правник по стручном образовању. (Таквих је председника и судија својевремено било у Уставном суду Србије, кад је то политички било потребно, управо због тога што Устав то није спречавао.) Председник Врховног касационог суда може бити на том положају пет година и само једном, за разлику од Републичког јавног тужиоца, чији мандат траје шест година и који може да буде поново изабран.

### 3. ИЗБОР СУДИЈА

Независност судија је правни идеал коме теже сва савремена друштва. Историјски посматрано, судије су биле најпре искључиво владари или великодостојници, а касније лица која су они постављали. Сасвим је разумљиво да су први облици суђења били у основи воља владара или њихових великодостојника. Ипак, веома рано можемо препознати прве облике ограничавања судијске власти. Макар да немамо реалних доказа о томе да ли је заиста и у којој мери таква одредба поштована, ипак се чини, с обзиром на временску дистанцу, да импресивно делују одредбе из Душановог законика у којима он ограничава сопствену власт прописујући да уколико постоји сукоб између „књиге“ (читај закон) и његове воље, да се има применити закон. Цар Душан прописује да судија мора да суди „не у страху од царства ми“ већ по књизи. Оваква одређења средњовековног судског законодавства говоре о утицају византијских правних мислилаца и веома рано откривеној свести да је суђење идеал коме морају тежити сви, па чак и они који имају неограничену власт владара.<sup>3</sup>

Озбиљнија ограничења владара и њихових судова ипак препознајемо у апсолутистичким монархијама на почетку буржоаског друштва. Идеје и идеали Француске буржоаске револуције ширили су се Европом, а потом и светом.

Свакако најзначајнија идеја из периода буржоаских револуција јесте идеја о подели власти. Систем поделе власти касније се усавршио и дограђивао, мада га ни данас нигде немамо у „чистом – идеалном облику“.

У својој суштини, систем поделе власти подразумева разграничење између законодавца, кога по правилу представља народ преко својих изабраних представника и извршне власти. Дакле, парламентарни систем је општеприхваћен демократски модел у коме се изабрани представници народа изјашњавају о томе какав правни систем желе, односно са каквим прописима хоће да уреде живот својих суграђана. Извршна власт је она која примењује прописе и одређује квалитет живљења. Гледано са аспекта фактичких односа, извршна власт има увек највећу реалну моћ иако је законодавна власт увек истицана као најважнији облик власти међу једнакима.

Судска власт представља посебну – независну творевину судског система која служи да се примењују прописи, те да се утврђује да ли је у примени прописа дошло до повреде права грађана и да се заштити њихова имовина.

---

<sup>3</sup> Н. Шаркић, Б. Поповић, М. Николић: Историја српског правосуђа, књига I, Београд, 1997; Ч. Чупић, Етика и морал, Факултет политичких наука, Годишњак 2008.



Независност судија не треба мешати са другим облицима самосталности у раду, на пример, тужилаца, адвоката, јавних бележника – нотара и слично. Ипак, само судије имају независност коју везујемо за систем поделе власти, јер су само судије она по закону изабрана лица која према посебним прописима могу да обављају ту делатност и примењују прописе и доносе судске одлуке.

У систему поделе власти судијама је припала улога да буду непристрасни делиоци правде. Максима „ићи судији – значи ићи правди“ представља стожер постојања судијске професије и свакако најкраће изражено поимање обичног света о ономе шта желе да добију од суда.

Нажалост, тешко можемо говорити о потпуној независности и самосталности, нити је она икада остварива. У систему поделе власти све три власти се међусобно преплићу и, наравно, битно утичу једна на друге. Као што у неким правним системима шеф државе може да распусти парламент, и та се власт шефа државе чини као изузетно велика, он је ипак ограничен чињеницом да мора у одређеном року да распише парламентарне изборе. Да ли ће политичка опција коју он заговара или која га је подржавала победити на новим изборима, то је увек неизвесно. Стога то што шеф државе има власт да распусти парламент ни изблиза није толико једноставно колико може да се учини лаицима.

Ограничења судијске власти у савременим демократским системима, па и код нас, постоје. Тако, на пример, у највећем броју земаља законодавно тело – парламент, врши избор судија. Постоје различити системи у којима парламент врши истински избор, док у неким правним системима парламент врши само проглашење, односно постављање судија.

Друго ограничење судијске власти у односу на извршну власт огледа се у обезбеђивању материјалних средстава. По правилу, Министарство финансија је онај орган државне управе који прикупља буџетске приходе по разним основама (порези, таксе, царине, доприноси) те врши распоређивање средстава према корисницима буџета. Са тог аспекта, Министарство правде представља корисника буџета који врши дистрибуцију средстава према корисницима раздела у буџету који се односи на правосуђе (судови, судови за прекршаје, тужиоци, затвори, међународна правна помоћ, екстрадиције и сл.).

Постоје бројни критеријуми који утичу на независност судства. Они су резултат различитих историјских, културолошких, политиколошких, правно-филозофских, религијских и обичајних схватања, те резултат општег нивоа развијености друштвених односа и културне свести средине у којој судови делују.

За потребе овог рада одабраћемо најважније елементе који по нашем мишљењу утичу на независност судија.

Ма колико да се овакво становиште може сматрати неоправданим или неприкладним, чини се да сви елементи судијске независности имају такав значај да се не сме дозволити никаква непрецизност нити логицирање.

Законодавац не сме ни на који начин одступити од општеприхваћених стандарда, па самим тим ни од непреместивости.

Закон даље предвиђа могућност да судија уз своју сагласност може бити премештен у други суд исте врсте, истог степена у коме постоји потреба за хитном попуном упражњеног судијског места јер се не може решити избором и упућивањем уз прибављање сагласности председника оба суда. Судија трајно наставља функцију у суду у који је премештен. Решење о премештају доноси Високи савет судства. Судија може бити упућен на рад само у други суд исте врсте истог или непосредно нижег степена, најдуже годину дана. Судија изузетно може бити упућен у суд непосредно вишег степена ако испуњава законом

прописане услове за избор за судију суда у који се упућује. Судија се упућује у суд у коме спреченост, изузеће судија или други разлози отежавају или успоравају рад судија. Решење о упућивању судије доноси Високи савет судства.<sup>4</sup>

Судија може бити упућен ради обављања стручних послова у Високи савет судства, министарство надлежно за правосуђе, институције надлежне за обуку у правосуђу и међународну организацију из области правосуђа. Упућивање може трајати најдуже три године. Решење о упућивању доноси Високи савет судства. За време упућивања судија се може ослободити вршења судијске функције на основу одлуке Високог савета судства. У случају упућивања у министарство надлежно за послове правосуђа судија се обавезно ослобађа вршења судијске функције.<sup>5</sup>

### 3.1. Органи или тела надлежна за избор судија

Са аспекта традиционалног односа према судијског функцији, избор је увек био резултат воље власти. Тако су судије постављали владари, властелини, а у црквеним судовима црквени великодостојници.

Развитак буржоаског друштва доноси са собом јачање грађанске државе, те јак утицај свести грађана о потреби једнакости, што свакако искључује утицај власти или барем покушава да га смањи на најмању могућу меру. Идеал правичног суђења може се остварити уколико се на судијску функцију бирају они који су стручни, морални и, наравно, правични.

У савременом свету постоји неколико облика избора судија, о чему ће бити више речи у поглављу о избору судија. Са аспекта судијске независности, навешћемо два основна типа започињања судијске функције. Један тип је избор од стране скупштине као највишег облика парламента, на предлог стручних - професионалних предлагача, док је други именоване судија на предлог политичких, дакле непрофесионалних предлагача.

У правном систему Србије до доношења новог Устава избор судија је вршен тако што је министар правде расписивао јавни позив за пријављивање свих заинтересованих за упражњена судијска места. Након тога, министар правде је био дужан да прибави мишљење радне средине у којој је кандидат радио, да прибави податке о његовој школској спреми, животном и радном искуству, те о његовим општим карактеристикама. Министар правде достављао је тај предлог скупштинском одбору за правосуђе. Скупштински одбор за правосуђе могао је да прихвати или не прихвати предлог министра и потом га је упућивао на избор Народној скупштини. Но, како је и одбор за правосуђе био сачињен од представника политичких структура, то је углавном било јасно да онај кандидат кога предложи актуелни министар правде мора добити подршку у одбору за правосуђе, где је парламентарна већина увек обезбеђивала пролазност предлога министра.

---

4 *O nezavisnosti sudstva: v. D. Danić, Ojemstvu sudijske nezavisnosti, Beograd, 1935; I. Krtek, Garancija sudske nezavisnosti, Beograd, 1939; Đ. Tasić, O jemstvima sudske nezavisnosti, Beograd, 1935; Ž. Perić, O sudskoj nezavisnosti, Beograd, 1989; Ž. Perić, O uloji sudske vlasti po srpskom zakonodavstvu, Beograd, 1909; B. Marković, O gled o odnosima između pojma pravde, pozitivnogprava, Beograd, 1995; Z. Mršević, Izazovi sudske nezavisnosti, Beograd, 1998; N. Šarkić, Šta je neustavno u zakonu o sudovima, CUPS, 2002.*

5 *O sudijskoj nezavisnosti, v.: Ž. Perić, Sudijska nezavisnost; S. Perović, Zavisnost sudova, Pž. 1/98; N. Dinić, O jemstvu sudijske nezavisnosti Zbr. 1998; Z. Kriveš, Granice sudske nezavisnosti, Zbr. Beograd, 1998, Z. Ivošević, Nezavisnost sudstva; V. Rakić-Vodinelić, Pravosudno organizaciono pravo, CA, Beograd, 1994; Z. Mršević, Izazovi sudijske nezavisnosti, Zbr. Pravično suđenje, Beograd, 2001; N. Šarkić, Šta je neustavno u zakonima o sudovima, Zbr. Beograd, 1998; N. Šarkić, Samostalnost i nezavisnost sudija za prekršaje, Zbr. Beograd, 1998; S. Vučetić, Pretpostavke nezavisnosti i samostalnosti sudija, Zbr. Beograd, 1998.*

До доношења Закона из 2005. године, предлог је припремало стручно, професионално тело – правосудни савет, који је требало да гарантује да ће се приликом избора обезбедити пре свега компетентност и да ће стручност бити једини доминантан критеријум.

Реформа која је уследила након уставних промена и доношења новог закона комбинује метод судског савета као тела које је по саставу уже него правосудни савет и ограничава се само на делатност судија. Они предлажу кандидата парламенту. За сада, у саставу тог тела су по положају, министар правде, као и председник одбора за правосуђе Скупштине Србије.

Начин избора судија, дакле, представља први у низу предуслова који би требало да обезбеди да је лице које је изабрано потпуно независно и да је једини критеријум за његов избор његово знање, његово поштење, његов ранији живот, те вредности које му се признају у средини у којој је живео и радио. Судија, наравно, мора да испуњава и читав низ других услова, о чему ће бити речи у поглављу о условима.

### **3.2. Сталност мандата**

По нашем мишљењу, други по значају критеријум за независност судијске функције јесте сталност мандата. Након Другог светског рата у правном систему СФРЈ постојао је такозвани систем реизборности. Реизборност је била уведена за све политичке и друштвене функције, па и за судије. Реизборност за судије подразумевала је да се сваких осам година судија поново бира. За разлику од других политичких или друштвених функција где је постојало ограничење од највише два узастопна мандата, судија је могао бити неограничено пута биран за исти или други суд. То је практично значило да је судија у свом раду инкорпорирао функцију и радноправни статус. Он је, дакле, могао два или више пута да буде биран за исти или други суд, што га је издвајало од других функција које су биле у систему реизборности.

Као аргументација за реизборност наглашавало се да је судијска функција јавна, да судија мора бити подложен провери рада и критици, те да је најбољи начин за проверу чињеница да ће сваких осам година надлежно парламентарно тело одлучивати о његовом поновном избору или неизбору.

Иако је овај систем „повременог проветравања“ имао доста озбиљних аргумената и, наравно, оправдања, показало се да је имао и веома озбиљних штетних утицаја. Судија је, наравно, морао да калкулише непосредно пред реизбор да ли ће донети одлуку која се „свиђа или не свиђа“ онима који треба да одлучују о његовом реизбору. С друге стране, озбиљнији приговор на систем реизборности је у чињеници што је онај који врши избор напосто имао право да не изврши избор. У пракси, то је значило да ако једно лице поново не буде изабрано – реизабрано, парламент није морао да даје никакав аргумент за такву одлуку. За разлику од система реизборности, систем сталности мандата такође оставља могућност јавне провере те преиспитивања рада судија. У другом систему, судији престаје функција због незаконитог – нестручног или некавалитетног рада када надлежно тело донесе такву одлуку. То практично значи да се и у другом систему сталност мандата судија може разрешити. Ипак, огромна је разлика у независности судија, јер је онај који доноси одлуку о разрешењу дужан да спроведе поступак разрешења. Он мора озбиљно да се заложи и докаже да неки судија ради нестручно или некавалитетно. Против такве одлуке је такође предвиђена могућност правне заштите. Дакле, показало се да је систем реизборности недовољно демократичан, па је од 1991. у уставној реформи, а потом и доношењем новог закона о судовима донета одлука о сталности мандата.

У правосудном систему Србије та одлука је дочекана са огромним олакшањем и вером да је дошло до коначне победе у борби за независност судства, те да смо направили озбиљан искорак ка новом, модерном и демократском друштву. Наравно, сталност мандата није ни једина ни најважнија компонента судијске независности, али је процењено да је направљен озбиљан искорак у стварању модерних демократских услова рада правосудних органа.

Након 1991. направљен је општи реизбор свих судија и тада је утврђено да ће судије које су изабране имати сталност мандата. Такође, као један од принципа утврђено је да чак и уколико дође до гашења суда, судији не престаје функција и он остаје судија до испуњења законских услова за престанак судијске функције.

Сталност мандата, дакле, значила је да судија који је једанпут изабран за судијску функцију остаје судија. Он је могао напредовати или мењати свој статус премештањем у оквиру функционалне надлежности из једног судског одељења у друго (из истражног одељења у кривично веће, из парничне у ванпарничну материју, из оставинске у извршну и слично). Судија је могао бити биран и у непосредно виши суд (из општинског за окружни из окружног за врховни), или у оквиру судова различите стварне надлежности (из општинског суда у привредни – трговински суд или из вишег трговинског – привредног суда у Врховни суд Србије).

Дакле, сталност мандата је остварена као један од најважнијих елемената судијске независности и она је предвиђена и актуелним Уставом Републике Србије, али уз изузетак да судија који се први пут бира за судијску функцију, бира се на период од три године. Након истека рока од три године, који представља својеврсну врсту провере његовог судијског рада, он може бити поновно биран. Након тог поновног избора он добија статус судије који је изабран на сталну судијску функцију.

### **3.3. Напредовање и премештање судија у току радног века**

Један од озбиљних критеријума за проверу независности судства јесте и непреместивост. Ово начело подразумева да се судија не може преместити из суда у суд без његове сагласности. Судија који је једанпут изабран у одређени суд има право и дужност да у том суду суди док се не стекну законом предвиђени услови (прелазак у други суд, одлазак у пензију, престанак судијске функције на неки од законом предвиђених начина и слично).

Непреместивост је уведена како би се избегла свака могућа манипулација са судијама. Тако, на пример, ако је судија изабран за један град (ту је решио стамбено питање, формирао породицу, супруга ради, деца иду у школу и слично), а добије одлуку надлежног министарства о распореду у друго место, то ће директно утицати на његову мотивисаност, а вероватно и на принуђеност да поднесе оставку. Дакле, да би се избегао сваки вид притиска на судију, непреместивост мора бити недвосмислена и безусловна.

Закон о судијама (који се примењује од 1. јануара 2010) прокламује да судија има право на сталност своје функције и да исту врши у суду за који је изабран. Судија само уз своју сагласност може бити премештен или упућен из једног у други суд, други државни орган, установу или међународну организацију у области правосуђа. Сагласност се даје у писменом облику и мора да претходи доношењу решења о премештају и упућивању.

Законодавац ипак уводи изузетак. Предвиђа да судија може без своје сагласности бити премештен у други суд у случају укидања суда или укидања претежне надлежности суда за који је изабран, што доводи до смањивања прилива предмета на основу решења Високог савета судства.

Са становишта независности судства, напредовање у служби има исти, па чак и већи значај него избор судија. Уколико се приликом напредовања у служби буде вредновао било који критеријум осим оних које закон предвиђа, то може утицати демотивишуће и дестимулативно на остале судије. Никакав други аргумент осим успеха у раду не сме бити критеријум за напредовање у служби. Уколико судије препознају да је неко од њихових колега напредовао у служби захваљујући политичким утицајима, утицајима финансијских моћника, пријатељским, рођачким или другим утицајима, то ће свакако деловати дестимулативно на њих. Судије се тада неће „борити у професионалној утакмици“ већ ће покушати на неки други незаконит или непринципијелан начин да остваре право напредовања.

То и јесте разлог зашто сматрамо да избор судија те напредовање у служби морају бити резултат искључиво одређених критеријума, без иједног недозвољеног или непримереног утицаја са стране. Најбољи гарант да ће се тако нешто остварити представља законом јасно опредељена процедура за избор и напредовање у служби и, наравно, састав тела које о томе одлучује.

Иако можемо рећи да је уставни концепт релативно правилно определио питање премештања судија, те њиховог напредовања, нажалост морамо рећи да је у пракси долазило до одређених одступања које се могу тумачити и као злоупотребе или барем не као адекватан уставом утврђени принцип. Наиме, када говоримо о судијама дешавало се да поједине судије буду биране за судове у мањим градовима где је и конкуренција потенцијалних кандидата била слабија. Уз сопствену сагласност потом би били распоређени у судове који су регионални центри и где је конкурентност сасвим сигурно била већа, те би и теже било остварити избор.

Ипак у пракси је много озбиљније питање било премештање судија у више судове без избора. Тако је у неколико случајева Високи савет судства доносио одлуке о „упућивању судија у виши суд због потреба посла“.

По нашем мишљењу оваква пракса у оба наведена примера је неприкладна и требало би је избегавати. Премештај судија чак и из суда у суд може бити само изузетна мера помоћи суду који има проблема у раду, али никако начин да се дође до већих регионалних центара или до престонице без проласка кроз адекватну процедуру која би подразумевала конкурентност за рад у већем суду или у самој престоници. Још је гора ситуација са „упућивањем судија“, јер се на тај начин заобилази Уставом утврђени принцип обавезности избора судија за одређени суд. Тешко је поверовати да је потреба посла баш толико наметнута да се не може сачекати процедура избора поготово што је било ситуација да су оваква упућивања вршена чак и у највише судове републичког ранга, па чак и у Врховни касациони суд.

Било да се ради о премештају из мањег суда у већи регионални центар, било да се ради о премештању из нижег у виши суд на наведени начин сматрамо да се у оба случаја крши принцип обавезности избора судија, те да су такве одлуке потенцијално коруптивне и да оне утичу на идеал самосталности и независности судија, јер се опет на мала врата, извршна власт која је присутна у Високом савету судства, може мешати у рад правосуђа и опет правити подобне или „послушне судије“.

Управо са ових разлога чини нам се да би у наредном периоду најпре Устав, а потом и закон у разради ових уставних начела морао да буде врло експлицитан да се и избор и унапређење врши само у складу са законском процедуром. Потенцијално могући изузеци ни у ком случају не смеју се претварати у правило, јер се тада крши заправо основни принцип.

#### 4. НЕСПОЈИВОСТ СУДИЈСКЕ ФУНКЦИЈЕ

Устав Србије забрањује политичко деловање судија. Ову уставну норму треба тумачити флексибилно. То ни у ком случају не значи да судија нема право на свој политички став. Судија свој политички став исказује на општим изборима тако што као симпатизер програма одређене политичке партије гласа за њу.

Међутим, оно што је свакако добро јесте то што је Устав макар декларативно заранио судијама да се политички ангажују и да се активно изјашњавају као политички припадници, истомишљеници или активисти одређене политичке групације.

У нашој земљи још увек су недовољно развијени демократски принципи, те је сасвим сигурно од изузетног значаја да се судство „не увлачи“ ни у какве политичке токове или борбу политичких неистомишљеника. Ово тим пре што је у нашој земљи у току транзиција, која се увек поклапа са интересима одређених група или моћних појединаца. Они заштиту за своје интересе траже или често налазе упориште у различитим политичким опцијама. Све то довело би до губитка поверења грађана у рад правосуђа уколико би се дозволило политичко деловање судија.

Такав концепт забране политичког деловања прихваћен је у већини европских земаља. За разлику од тога, судије Врховног суда Сједињених Америчких Држава веома су политички активни. Они имају право да се кандидују и исказују своје политичке ставове и недвосмислено добијају подршку политичких партија. Но, чињеница да су у САД практично две политичке групације у политичком животу, па уравнотеженост избора судија представља једну од специфичности америчког политичког система. Дакле, та уравнотеженост политичких опција исказује се и у саставу судија Врховног суда САД.

Осим забране политичког деловања, Устав је веома ригорозан када се ради о одређеним условима или другим функцијама који су неспојиви са судијском функцијом. Устав предвиђа да ће се законом посебно уредити које се функције, послови или приватни интереси сматрају неспојивим са судијском функцијом.

То уставно начело се веома детаљно разрађује у Закону о судијама. Тако Закон предвиђа да судија не може бити на функцијама у органима који доносе прописе (Републичка скупштина, покрајинске скупштине, скупштине градова) и у органима извршне власти, јавним службама и органима покрајинских аутономија и јединица локалне самоуправе. Судија не може бити члан политичке странке нити политички деловати на други начин, бавити се било којим јавним или приватно плаћеним послом, нити пружати правне услуге и савете уз накнаду.

Дакле, законодавац је дао веома строге критеријуме који се односе на учешће у парламентаризму републике, што је означено искључивањем учешћа у било којем органу који доноси прописе. Судија не може бити ни у извршној власти нити у јавним службама државе, покрајина или јединица локалне самоуправе. Веома је добро то што судија не може бити члан политичких странака нити се може бавити политичким радом из већ наведених разлога.

Закон такође предвиђа да су са судијском функцијом неспојиве и друге службе, послови и поступци који су опречни достојанству и независности судија или штете угледу суда. Ова наизглед уопштена формулација ипак даје довољно могућности да се, полазећи од општег нивоа друштвене свести о достојанству

судијске функције, утврди шта је то опречно достојанству и шта штети угледу суда.

У надлежности Високог савета судства стављено је и вођење поступака ради утврђивања опречности достојанству и независности судија и шта је то што штети угледу суда на основу етичког кодекса.

Етички кодекс сачинило је Друштво судија као професионално удружење. Но, овде говоримо о Кодексу етике који је сачинио Високи савет судства, који представља допунски критеријум приликом избора судија, њиховог унапређења и евентуалног утврђивања повреда правила службе. Кодекс етике о коме говоримо нема супротна гледања у односу на етички кодекс Друштва судија, мада му је у нормативно-правном смислу речи значај неупоредиво већи.

Судија може ван радног времена да се без посебног одобрења бави наставом или научном делатношћу уз накнаду. Законодавац није рекао која се врста наставе подразумева, али свакако да се овде не мисли на предавање у музичкој школи или бављење послом инструктора вожње. Под наставом и научном делатношћу мисли се на одређена стручна предавања у образовним или стручним институцијама, на научним и стручним скуповима, објављивање научних и стручних радова у часописима и њихова презентација и слично.

У одређеним случајевима судија може у току радног времена да обавља наставу и научну делатност у институцији надлежној за обуку правосуђа. Ради се о новозамишљеној и још неформираној „правосудној академији“ или институцији сродног назива. Задатак ове институције требало би да буде, попут других институција у Европи и свету, едукација носилаца правосудних функција те запослених у правосуђу, као помоћ у подизању професионалног и стручног знања и вештина правосудних професија.

Судија може бити упућен на студијско, односно друго стручно путовање у иностранство на основу одлуке Високог савета судства, уз прибављено мишљење председника суда, при чему се посебно узимају у обзир оцена о раду из личног листа судија, као и признавање и познавање страног језика.

Судија је дужан да писмено обавести Високи савет судства о свакој служби или послу за које постоји могућност да су неспојиви са судијском функцијом. Тако, на пример, уколико судија жели да обавља одређени посао или да се повремено бави одређеном активношћу а није сигуран да ли је то у складу са етичким кодексом о раду судија, мора затражити претходно мишљење Високог савета судства. Уколико Високи савет судства утврди да се ради о служби или послу неспојивом са судијском функцијом, о томе ће обавестити председника суда и судију. Председник суда дужан је да поднесе дисциплинску пријаву чим сазна да судија врши службу или посао или чини поступак за које постоји могућност да су неспојиви са његовом функцијом.

## **5. ИЗУЗЕЋЕ И ИСКЉУЧЕЊЕ**

Судија је дужан да се уздржи од суђења када постоје разлози за довођење у сумњу његове непристрасности. Судија не може вршити судијску дужност (искључење) ако је сам странка, законски заступник или пуномоћник странке, ако је са странком у односу саовлашћеника или регресног обвезника, или ако је у истом предмету саслушан као сведок или вештак; ако је акционар, члан привредног друштва или члан задруге када је једна од странака његов поверилац или дужник; ако му је странка или законски заступник или пуномоћник странке сродник по крви по правој линији а у побочној линији четвртог степена или му је

брачни или ванбрачни супружник (садашњи или бивши), сродник по тазбини другог степена без обзира на то да ли је брак престао или није; ако је старалац, усвојилац или усвојеник странка, законски заступник или пуномоћник или ако између судије и странке законског заступника или пуномоћника странке постоји заједничко домаћинство; ако између судија и наведених лица постоји сукоб интереса; ако је у истом предмету суделовао у поступку посредовања у поступку пред нижим судом или органима или у закључењу судског поравнања које се побија у парници; ако је у стечајном поступку поводом кога је дошло до спора учествовао као стечајни судија или члан стечајног већа.

Закон предвиђа и једну универзалну формулацију која каже да судија може бити изузет ако постоје околности које доводе у сумњу његову непристрасност (изузеће). Ова непристрасност је наравно, веома флексибилно постављена. Она подразумева различите облике пристрасности као резултат емотивних односа, кумства, пријатељства, интересних група и слично.

Закон предвиђа да је судија дужан када утврди да постоји неки од законом наведених разлога да прекине сваки рад на том предмету и да о томе одмах обавести председника суда, који ће му одредити замену. Уколико судија сам сматра да постоје околности које доводе у сумњу његову непристрасност, застаће са поступком и обавестити о томе председника суда, који ће одлучити о изузећу. До доношења решења председника суда судија може предузимати само оне радње за које постоји опасност од одлагања (аслушање сведока који могу побећи или напустити земљу, обезбеђење доказа и сл.).

Корективни фактор да судија може сам тражити своје изузеће представља веома добру заштитну меру. Судија, дакле, у појединим ситуацијама не може судити јер му то напросто закон не дозвољава. У другој ситуацији судија сам може тражити сопствено изузеће уколико му се чини да његова објективност може бити доведена у питање.

Осим ова два случаја, закон оставља могућност да и саме странке траже изузеће. Странка може да затражи искључење или изузеће само судије који поступа у одређеном предмету. Странка је дужна да поднесе захтев чим сазна да постоје разлози за искључење, односно изузеће, а најдоцније до завршетка расправљања пред првостепеним судом ако није било расправљано до доношења такве одлуке. Захтев за искључење или изузеће судије вишег суда странка може тражити у правном леку или у одговору на правни лек, а ако се пред вишим судом одржала расправа, онда до завршетка расправе. Странка је дужна да захтев образложи и наведене околности на којима се заснива захтев. То практично значи да се не може априори тражити изузеће одређеног судије без икакве аргументације јер би то водило тзв. злоупотреби права. Не можемо тражити ни апстрактно изузеће судија рецимо неког суда ако није наведено које околности или разлози могу да утичу на њихову објективност или који су разлози за подношење оваквог захтева.

Закон даје и негативну дефиницију искључења захтева за изузеће, и то: ако се тражи опште изузеће свих судија неког суда или свих судија који би могли учествовати у неком поступку, ако се тражи изузеће по основу захтева о коме је већ одлучено или у коме није био образложен захтев за наведене разлоге за изузеће. Суд ће овакве захтеве одбацити.

О искључењу или изузећу судија одлучује председник суда. О искључењу и изузећу председника суда одлучује председник непосредно вишег суда. О захтеву за изузеће председника Врховног суда Србије одлучује општа седница. Против решења о искључењу или усвајања захтева за изузеће није дозвољена



жалба, а против решења којим се захтев за изузеће одбија није дозвољена посебна жалба.

Када судија сазна да је стављен захтев за његово искључење или изузеће, дужан је да одмах обустави сваки рад на конкретном предмету, а у изузетним ситуацијама предвиђеним законом може да делује до доношења решења о захтеву тако што ће вршити само оне радње које су неопходне јер постоји опасност од одлагања.

Одредбе о искључењу и изузећу судије примењују се сходно и на председника суда, судију поротника и записничара.

## **6. ДИСЦИПЛИНСКА ОДГОВОРНОСТ СУДИЈА**

Различита су управноправна решења у овој области. Један број земаља полази од чињенице да је судијска функција „узвишена“, те да није прикладно изрицати судији дисциплинске мере – санкције. Такво решење било је присутно и у нашем праву након Другог светског рата. Сматрало се да је судијска функција „нечиновничка“, да је судија функционер, и да изрицање дисциплинске мере није иманентно таквом друштвеном положају. Овакво схватање, наравно, има доста аргумената са аспекта независности судства и независног положаја судије. Ипак, пракси се често дешава да судије, као и сви запослени, крше радну дисциплину, али и да не обављају свој посао онако како је то предвиђено законом или како би се то од њих очекивало. Стога се чинило да је неприкладна правна ситуација у којој је једина дисциплинска мера за судију заправо била разрешење. Тако се дешавало да су деведесетих година судије биле амнестиране због објективних пропуста у свом раду или због тога што би „казна разрешења“ објективно била престога.

Када се говори о одговорности судија морамо поћи од основног концепта судијске функције. Рекли смо да судија у својој судијској функцији инкорпорира две веома битне одреднице. С једне стране, судија има радноправни статус, будући да има сталност мандата и да му је судијска функција стално занимање. Осим што је изабрани функционер, за кога важе правила која карактеришу функцију (избор, имунитет, разрешење, привилегија сталности мандата и сл.), судија мора бити подвргнут и преиспитивању за свој свакодневни рад и обављање радноправних обавеза. Са становишта радног права, није логично да је било која радна обавеза – радноправни статус без одређене контроле, односно да је онај који је у радном односу „правно неодговоран“.

Ако бисмо правили компарацију са политичким функционерима (председник Републике, министри и сл), учачамо да је код њих доминантна политичка одговорност. Политички функционер који своју функцију министра или посланика не обавља на одговарајући начин, који у свом раду прави озбиљне пропусте или чији је професионални или морални лик био критикован у јавности доживљава политичку одговорност која се пре свега огледа у губитку поверења, односно у неповерењу када је у питању следећи мандат. Губитак политичког поверења практично значи губитак функције а самим тим и губитак радноправног статуса.

Дисциплинска одговорност судија као и поступак, у претходном периоду нису били јасно дефинисани нити уређени. Према Закону о судијама („Службени гласник РС“, број 63/01 – измене 2002, 2003, 2004, 2005. и 2006), тела која су имала одређену улогу у поступку у коме би се утврђивала евентуална дисциплинска одговорност судије била су Велико персонално веће и Надзорни

одбор, и оба су била установљена у Врховном суду Србије. Одсуство органа попут дисциплинског тужиоца који предлаже вођење поступка за утврђивање дисциплинске одговорности судије, а посебно одсуство дефинисања дисциплинског прекршаја и врсте тих прекршаја учинили су да у претходном периоду ова врста одговорности судије није била заступљена сразмерно чињењу или нечињењу судија које се могло квалификовати као дисциплински прекршај. Такво стање је директно утицало и на квалитет и на ефикасност заштите права која су грађани остваривали пред судовима.

Специфичност судија да у свом раду обједињавају радноправни однос и функцију довела је до тога да се законодавац определио за дисциплинску одговорност судија. Дисциплинска одговорност судија практично подразумева две врсте повреда радних дужности, иако их закон не исказује на овако директан начин. По нашем мишљењу, у прву групу спада тзв. судијска неуредност. Она подразумева неквалитетно и неуредно обављање функције судије, односно све оне одредбе које се односе на кашњење на посао, кашњење приликом суђења, кашњење у изради одлука, дакле блаже облике повреда радне дужности, али које су ипак уочљиве и неспорне.

За разлику од судијске неуредности, коју смо означили као лакши облик повреде радних дужности судија, дисциплинска одговорност подразумева све видове тежих облика радних дужности. То могу бити наизглед лакше повреде радне дужности (као што су закашњење или кашњење у изради одлука) које се понављају, које постају практично правило понашања одређеног судије. Ипак, под судијском неодговорношћу подразумевамо теже повреде радних дужности које имају за последицу повреду правила поступања, изазивање штете за странке или државу, рушење угледа и части судијске професије и слично.

Законодавац је навео читав низ дисциплинских прекршаја, од којих су неки заиста готово банални, док су поједине повреде веома озбиљне. То су: повреда начела равноправности, пропуштање судије да тражи изузеће у предметима у којима постоји разлог за изузеће, односно искључење предвиђено законом, неоправдано кашњење у изради одлука, узимање предмета у рад редом који неоправдано одступа од реда којим су предмет примљени; неоправдано заказивање рочишта или претреса; учестала кашњења на заказана рочишта или претресе; неоправдано одуговлачење поступка; неоправдано необавештавање председника суда о предметима у којима поступак дуже траје; очигледно некоректно поступање према учесницима у судским поступцима и запосленима у суду; непоштовање радног времена; прихватање поклона, супротно прописима који регулишу сукобе интереса; упуштање судије у непримерене односе са странкама и њиховим правним заступницима у поступцима које води; давање коментара по судским одлукама, поступцима и предметима средствима јавног информисања на начин супротан закону и судском пословнику; обављање активности које су законом одређене као неспојиве са судијском функцијом; неоправдано непохађање обавезних програма обуке; достављање непотпуних и нетачних података од значаја за рад и одлучивање Високог савета судства; неоправдана измена годишњих судијских послова у суду и повреда принципа случајног судије супротно закону; кршење одредаба етичког кодекса у већој мери.

Тежи дисциплински прекршај постоји ако је услед извршења дисциплинског прекршаја дошло до озбиљног поремећаја у вршењу судијске власти или обављању радних задатака у суду или до тешког нарушавања угледа и поверења јавности у судство, а нарочито застаревање предмета, и ако је наступила

већа штета у имовини странака по поступку, као и у случају поновљеног дисциплинског прекршаја.

Под поновљеним дисциплинским прекршајем сматра се три пура правоснажно утврђена одговорност судије за дисциплински прекршај.

За учињене дисциплинске прекршаје судији се може изрећи дисциплинска санкција, и то: јавна опомена, умањење плате до 50% до једне године, те забрана напредовања у трајању од три године. Дисциплинска санкција изриче се сразмерно учињеном дисциплинском прекршају. Јавна опомена може бити изречена само када се први пут утврди одговорност судије за дисциплински прекршај.

Дисциплинска комисија покреће поступак за разрешење судије.

Органи дисциплинског поступка су дисциплински тужилац и његов заменик, дисциплинска комисија коју образује Високи савет судства. Чланове дисциплинских органа именује Високи савет судства из реда судија. Састав, услове и именоване, затим трајање мандата и начин престанка дужности, начин рада и одлучивање у дисциплинским органима уредио је Високи савет судства својим актом – Правилником о дисциплинском поступку и дисциплинској одговорности судија.<sup>6</sup>

Дисциплински поступак води дисциплинска комисија на предлог дисциплинског тужиоца. Предлог за вођење дисциплинског поступка подноси дисциплински тужилац на основу дисциплинске пријаве. Овај поступак је хитан, затворен је за јавност, изузев уколико сам судија не захтева да поступак буде јаван ради заштите својих интереса. Вођење дисциплинског поступка застарева у року од једне године од дана када је дисциплински поступак учињен. Овде се, дакле, ради о опредељењу законодавца за објективни рок, који нема утицаја на сазнање за учињену дисциплинску повреду.

Судија има право да одмах буде обавештен о предлогу дисциплинског тужиоца и да се упозна са предметом, те пратећом документацијом ради покретања дисциплинског поступка. Судија има право да своје наводе да усмено пред дисциплинском комисијом или да достави писмену одбрану.

Након спроведеног дисциплинског поступка дисциплинска комисија може да одбије предлог дисциплинског тужиоца или да усвоји предлог и изрекне једну од дисциплинских санкција. Против одлуке дисциплинске комисије дисциплински тужилац или судија против кога се води дисциплински поступак могу изјавити жалбу Високом савету судства у року од осам дана од дана достављања писменог отправака одлуке.

Одлучујући по жалби, Високи савет судства може да потврди првостепену одлуку дисциплинске комисије или да је преиначи. Високи савет судства је дужан да о жалби одлучи у року од 30 дана од дана достављања жалбе. Одлука Високог савета судства је коначна. Правоснажна одлука којом је изречена дисциплинска санкција уписује се у лични лист судије. Лични лист судије представља неку врсту персоналног картона у коме се чувају сви подаци о судији (потврда о дипломирању, потврда о положеном правосудном испиту, одлука о избору, потписана писмена изјава о полагању свечане заклетве, одлука о напредовању у струци, одлука о престанку његовог радног односа и, свакако, одлука о изреченој дисциплинској казни).

---

<sup>6</sup> „Службени гласник РС“, број 71/10.

## 7. ОДГОВОРНОСТ ЗА ШТЕТУ

У свом раду судија може из разних разлога (намерно, непажњом и сл) изазвати штету. За штету коју судија проузрокује незаконитим или неправилним радом одговара Република Србија. Овај принцип уведен је ради потпуне заштите права грађана. Уколико се, дакле, утврди да је из ма ког разлога (намера, немар, лењост, корумпираност и сл) судија својим радом причинио штету физичком или правном лицу, увек одговара Република Србија. То практично значи да ће се сваки поступак за накнаду штете која је уследила услед незаконитог рада судије, али и другог запосленог радника у суду (записничара, судијског помоћника, архивара, судског извршитеља и сл) водити према Републици Србији.

Уколико је коначном одлуком Уставног суда или правоснажном судском одлуком, односно поравнањем пред судом или другим надлежним органом утврђено да је штета проузрокована намерно или крајњом непажњом, Република Србија може тражити од судије накнаду исплаћеног износа. Законодавац уводи регресни принцип као заштиту свог имовинског права, али и као корективни фактор понашања судија. Дакле, судија ће привидно бити заштићен од директног вођења поступка према њему јер ће Република Србија универзално преузети одговорност за све видове штете. Но, у случају да се одлуком наведених органа утврди да је штета настала и исплаћена, Република може тражити регресно потраживање према судији који је извршио штету.

Када је одлуком Европског суда за људска права или другог међународног суда, односно међународне организације чија је Република Србија члан, утврђено да су у току судског поступка кршена људска права и основне слободе и да је пресуда заснована на таквим кршењима или да је пресуда изостала због кршења права на суђење у разумном року, Република Србија може тражити од судије накнаду исплаћеног износа ако је штета учињена намерно или крајњом непажњом. Иако немамо претерано богато искуство са одлукама Европског суда за људска права, на основу досадашњих скромних искустава можемо са сигурношћу констатовати да ће наше правосуђе, а посебно судови, бити под веома оштром лупом преиспитивања Европског суда за људска права због неефикасног рада. Тако, на пример, уколико се утврди да је Европски суд за људска права утврдио да је дошло до повреде члана 6. Конвенције којом је утврђено право на ефикасно суђење – суђење у разумном року, може се покренути поступак од стране Републике Србије према судији који је поступао у току предмета. На пример, уколико се констатује да је израда одлуке трајала неправично дуго и без оправданих разлога (нпр. две године се чекало да судија изради одлуку), тада Република Србија може целокупан или део одштетног захтева који је према одлуци Европског суда за људска права морао бити исплаћен странкама потраживати од поступајућег судије.

Да ли постоје разлози који су предвиђени законом или не постоје, одлучује Високи савет судства, на захтев министарства надлежног за правосуђе.

Министарство за послове правосуђа има право да се у одређеним случајевима поравна са странкама уколико је, на пример, странка била лишена слободе, а касније се донесе ослобађајућа одлука. У случајевима поравнања због незаконитог издржавања казне затвора, Министарство правде може о томе обавестити Високи савет судства те ће Високи савет судства покренути поступак за утврђивање да ли је до настале штете дошло из објективног разлога или због неправилног, односно незаконитог рада судије.

## 8. ЈАВНОСТ РАДА

Правна теорија разликује бројне аспекте јавности рада судова. Осим система пороте где у суђењу учествује јавност, појам јавности подразумева и: могућност присуства грађана суђењима (осим када је то законом или одлуком већа забрањено), објављивање пресуда или правних ставова и мишљења у зборницима, билтенима или другим судским часописима, учешће судија у стручним расправама, обавештавање јавности путем електронских комуникација о раду суда, доступност података о раду суда грађанима (огласне табле, интернет, портпарол и слично).

Са аспекта потребе даљег реформисања ми ћемо анализирати два сегмента јавности рада. Први се односи на пороту као један од најважнијих облика деловања грађана у судском систему док је други преношење догађања у суду у средствима јавног информисања.

### 8.1. Порота

Порота је веома стари правни институт. У првим облицима судства судови су били тзв. лаички судови. Лаицизам је био нормалан са аспекта правног образовања јер су углавном судила лица која су била владари, великопоседници или црквени великодостојници.

Зборност састава судских већа правдала се и покушајем објективизирања утврђивања чињеног стања, као и правичношћу, да би се избегла пристрасност једне особе.

Развој буржоаских држава довео је до увођења пороте као лаичког дела судства у односу на професионално судство које се одваја формирањем професионалних судијских професија.

Данас у свету постоје два основна концепта пороте са бројним подсистемима.

Англосаксонски систем (пороте) подразумева судију појединца, професионалца, који суди као зналац на основу устава, закона и судске праксе. Пороту сачињавају грађани – лаици, по правилу без правног образовања. У англосаксонском систему порота је задужена да донесе одлуку о кривичној материји, да ли постоји одређена кривица или не.

Руковођење поступком, доказивање, процесне радње и уопштено речено управљање поступком у надлежности је судије који је и овлашћен да изриче казну. Дакле, дуалитет постоји утолико што се порота ограничава да на основу изречених доказа, презентованих чињеница и слободног грађанског уверења одлучи о томе да ли је неко крив или није крив. Одлука судије не може бити супротна одлуци пороте, сем у изузетним случајевима уколико утврди да је дошло до битних повреда у поступку, када се може донети одлука о распуштању пороте. Одлука о распуштању пороте доноси се уколико порота није могла да донесе одлуку једногласно већ је у оквиру саме пороте дошло до поларизације мишљења о томе да ли постоји кривица или не. Поротници, дакле, нису овлашћени да учествују у поступку, да одлучују о врстама доказног поступка нити да на било који други начин усмеравају ток поступка. Њихов је превасходни циљ да на основу изведених доказа и онога што су чули одлуче са „да“ или „не“.

Такозвани континентални систем (пороте) подразумева активну улогу судија поротника у одлучивању. Поротници су саставни део судских већа и, у зависности од врсте материје, постоје такозвана трочлана или петочлана судијска већа.

У првостепеним судовима по правилу је судило веће тројице судија, од којих је један председник већа – судија професионалац. Двоје судија су поротници који се бирају из редова грађана и углавном немају правничко образовање.

У нашем правном систему задатак пороте је да активно учествује у целокупном поступку и да заједно са судијом – професионалцем – председником већа утврде материјалну истину и потом донесу одговарајућу судску одлуку.

Свакако да је овакав систем пороте неупоредиво комплекснији јер се теоретски може десити да два поротника који немају правно образовање прегласају судију приликом доношења одлуке. Наравно, постоји и заштитни механизам, јер је предвиђена двостепеност одлучивања. По правилу, у другом степену седи веће од троје судија професионалаца, те је намерна или ненамерна грешка услед деловања пороте сведена на минимум.

Наше породично законодавство предвиђа посебна својства за избор поротника који суде у тзв. породичним споровима. Они морају да имају професионално искуство у раду са децом, као просветни радници, педагози, психолози, социјални радници, васпитачи и слично.

За судију поротника може бити именован пунолетни држављанин Републике Србије који је достојан функције судије поротника. При именовању се води рачуна о полу, старости, занимању и друштвеном положају кандидата, стручности и склоности ка појединим врстама судских ствари. Судија поротник именује се на пет година и може бити поново именован. Судију поротника именује Високи савет судства на предлог министра надлежног за правосуђе. На предлог министра, прибавља се мишљење суда за који се именује судија поротник. За судију поротника може бити именовано пунолетно лице које у моменту именовања има мање од 70 година живота.

Судије поротници заклињу се следећим текстом заклетве: „Заклињем се својом чашћу да ћу своју функцију вршити верно Уставу и закону, савесно и предано и непристрасно“.

Председник суда удаљује судију поротника са функције ако је против њега покренут поступак за кривично дело због кога може бити разрешен или је покренут поступак разрешења. Удаљење траје до окончања поступка.

Судија поротник не може бити адвокат нити пружати правне услуге и стручне савете уз накнаду. Са функцијом судије поротника неспојиве су и друге службе и послови или поступци који су у супротности и могу утицати на независност судије или штетити угледу суда.

Функција судије поротника престаје ако буде укинута суд у коме је обављао функцију, ако је разрешен или истеком мандата. Функција судије поротника не престаје због навршења радног века. Поступак у коме се утврђују разлози за престанак функције судије поротника покреће председник суда, председник непосредно вишег суда, председник Врховног касационог суда и министар надлежан за правосуђе. Поступак води и одлуку доноси Високи савет судства.

Судија поротник има право на накнаду трошкова насталих на функцији, накнаду за изгубљену зараду и право на награду. Условне и висину накнаде и награде прописује Високи савет судства. За судију поротника сходно се примењују одредбе о судијама.

Наш систем пороте био је доста критикован у стручној јавности. Критичари оваквог решења износили су схватања да је улога пороте минимална, готово занемарљива. Они покупују иначе скупу заштиту права грађана, а не дају креативни допринос доношењу одлука.

С друге стране, порота се сматра једним од облика јавности рада, а самим тим и корекције понашања судија. Поротници представљају „глас народа“, али и помажу да се право уподоби потребама обичних људи.

По нашем мишљењу, у појединим врстама спорова порота је незаменљива. Сасвим је сигурно да чланови пороте и те како могу помоћи судији приликом одређивања, на пример, износа законског издржавања за малолетно дете, јер ово питање сигурно не представља правно питање већ фактичко стање куповне моћи, цена, те потреба, на пример, детета старог десет година. С друге стране, порота нема претерани значај у споровима у којима је доминантно неко правно питање као што су, на пример, спорови око извршења уговора или други спорови из пословних односа који се расправљају у привредним судовима.

Наше законодавство у последњих неколико реформи видно смањује улогу пороте и она се ограничава на поједину врсту спорова, и то углавном у процесу доношења одлука. Судија појединац или судија председник већа добијају већу улогу упркос и даље неспорном уставном и законском прокламовању начела зборности одлучивања.

Одељење специјалног суда за организовани криминал суди само у већу од троје судија, чак и у првом степену. Овакав састав суда озбиљно ремети глобални уставни концепт зборности судских већа, али се оваква одлука правдала чињеницом да се ради о најтежим облицима криминала те да је неопходна висока стручна оспособљеност, али и да би се избегао могући утицај криминалних група којима се суди или њихових присталица на пороту.

Без обзира на све критике које се некада и оправдано износе на рачун пороте (поскупљивање трошкова, успоравање поступка, недовољна обученост, неприпремљеност за суђење и слично), сматрамо да се суђење не може препустити само судијама професионалцима, те да учешће јавности у виду пороте мора бити и даље присутно.

## **8.2. Доступност података о суђењима у јавности**

Једна од чини се најслабијих карика у систему независности правосуђа Републике Србије је управо писање или коментарисање у средствима јавног информисања о догађањима у судовима. Нажалост иако су се све политичке партије у својим писаним програмским начелима изјашњавале о томе како стреме ка европским вредностима, посебно у области независност и самосталности правосуђа, готово да нема ниједне политичке партије која је била на власти или у опозицији која се није грубо огрешила о овај принцип. Готово да је немогуће отворити новине или прићи неком од електронских медија, а да вас не запрепасте изјаве политичара или државних службеника и чиновника о појединим догађањима која би требало да се нађу пред судовима или која су већ у судској процедури. Због озбиљности рада и достојанства читалаца овог текста нећемо исказати наш однос према таквим изјавама и таквом понашању. Заиста је запрепашћујуће да се од стране високих функционера нажалост већег броја политичких опција односно политичких партија, могу прочитати изјаве о томе да је неко нешто учинио, да је суд погрешно, да је неприхватљива одлука суда или да је одлука суда погрешна. Овакве изјаве су супротне уставним начелима о независности и самосталности правосуђа, супротна су законским прописима и директно супротна свим етичким стандардима који говоре о раду правосуђа. Нажалост ни у једном од оваквих случајева нисмо пронашли да је реаговала пре свега држава преко својих органа који би морали да реагују у смислу заштите пре

свега самосталности судства и правосудног система уопште, али и у заштити појединих личности и њихових права.

Нажалост ни стручна јавност (Удружење правника, Адвокатска комора, поједина стручна удружења и слично) није се оглашавала или се врло стидљиво оглашавали у екстремним случајевима када је неко и пре него што је поступак започет проглашен за учиниоца одређеног кривичног дела или нека радња оглашена као незаконита, неуставна и слично.

По нашем уверењу ако бисмо желели да поштујемо међународне стандарде о независности и самосталности правосудја најпре бисмо морали да обезбедимо да се они који могу политички утицати и који могу реално доприносити стварању одређене позитивне или негативне климе према некоме учиниоцу или стварању утиска у јавности о некаквом судском поступку, морају уздржати од таквих изјава, а уколико то не умеју, неће или не желе да буду правно санкционисани. Дакле, пре свега стручна јавност: Удружење правника, Удружење судија и тужилаца, Адвокатска комора и слично морају реаговати како би се натерао други део јавности, тужилаштво, полиција, а потом и судови да санкционишу сваког онога ко задире у независност и самосталност судства или који повређује права личности или презумпцију невиности.

## 9. ДВОСТЕПЕНОСТ

Иако Устав Републике Србије прихвата двостепеност одлучивања као опште прихваћени принцип заштите права грађана у пракси је долазило до одступања тако што су поједини закони ограничавали ово право или га модификовали тако што је исти суд у различитим облицима одлучивања (судија појединац у првом степену, веће троје судија у другом, какво је решење било прихваћено у Закону о извршењу и обезбеђењу из 2006. године, а исто решење је задржано у поступку извршавања одлука прекршајних судова.

За нас питање двостепености и одлучивања није питање деволутивних и ремонстративних правних лекова, већ суштинско питање да ли се омогућује грађанима да различити органи одлучују о уложеном правном леку.

Централно питање које се у стручној јавности водило је наравно питање рада управног суда, с обзиром да се у појединим земљама развио систем двостепености у управним стварима. Наш законодавац је задржао један Управни суд као јединствени суд републичког ранга (раније је било решење да је постојало веће за управне спорове при Врховном суду Србије) који одлучује у управним стварима за подручје читаве Републике Србије.

Наравно да ће стручна јавност дати своје мишљење с обзиром да постоје веома опречна гледишта по овом питању, а и искуства упоредног права нису искристалисала квалитетно решење. Наиме, чињеница да се у управном поступку већ одлучује у два степена, довело би онога ко тражи заштиту пред Уставним судом у процедуру да се заправо о његовом праву или обавези одлучује у четири степена. Опет, пак, с друге стране у управним стварима се ради о веома компликованим и за грађане изузетно значајним стварима, те би прилику најављених измена требало искористити да се и овоме питању посвети дужна пажња.

Такође поставља се питање двостепености одлучивања и у прекршајним стварима с обзиром на све већу интенцију да се првостепени поступак (могућност постизања споразума о признавању кривице) води пред Министарством унутрашњих послова, а суд само потврђује тако закључени споразум. Чини се да



је озбиљан део надлежности из судске – казнене прешао у полицијско-управну. Ипак ово питање у јавности није попримило озбиљнији значај с обзиром да су грађани углавном задовољни могућношћу да се ослободе одговорности а да проблем разреше новчаним давањем.

Свакако би концепцијски било важно да ову јавну расправу искористимо као могућност профилирања двостепености као уставног концепта и само изузетно да омогућимо одступање од овог правила.

## 10. ПРЕСТАНАК СУДИЈСКЕ ФУНКЦИЈЕ

На самом почетку рекли смо да је судијска функција стална. То значи да је судија у свом раду у радноправном смислу речи инкорпорирао судијску функцију у радноправни статус. Ова чињеница нам показује да судије имају сва права из радног односа, а која су од значаја за запослене. Судија, дакле, има основна права из радног односа као што су одмори и одсуства, хигијенско-техничку заштиту на раду, права по основу рада и слично.

Судијска функција те сталност мандата дају један нови квалитет судијама, па се због тога и њихова права у радноправном смислу негде заштравају. Тако се, на пример, питање одговорности судија посебно регулише законом и сигурно да судија има већи степен права али и већи степен одговорности од других државних чиновника или запослених у најширем смислу речи.

Са становишта радноправног статуса, судији може престати радни однос и судијска функција према уобичајеним правилима радног права (на лични захтев који не мора бити образложен, губитак радне способности, губитак пословне способности, одлазак у пензију и слично). Законодавац је ипак детаљније разграничио нека специфична питања за престанак судијске функције. То су неизбор на сталну судијску функцију или разрешење. Одлуку о престанку судијске функције доноси Високи савет судства. Одлука се објављује у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Судија који жели да му функција престане подноси писмени захтев Високом савету судства. Захтев може бити повучен док функција судије не престане одлуком Високог савета судства или истеком рока који је предвиђен законом. Ако по захтеву за престанак функције не буде одлучено у року од 30 дана, сматра се да је функција судији престала истеком рока од 30 дана од дана поднесеног захтева. У осталим случајевима судијска функција престаје оног дана који Високи савет судства наведе у својој одлуци. Ако судија после покренутог поступка за разрешење поднесе захтев за престанак функције, он се не разматра до окончања поступка за његово разрешење.

Судији престаје радни век кад наврши 65 година живота или 40 година стажа осигурања по сили закона. Овде је законодавац предвидео алтернативни критеријум, а не кумулативни. То практично значи да судија може испунити један од два услова. Под 40 година стажа осигурања подразумева се укупан пензијски стаж осигурања који не подразумева само радни стаж односно рад у струци, а под навршених 65 година живота подразумева се стаж одређене старости, а Закон предвиђа да изузетно, на захтев председника суда, Високи савет судства судији може продужити радни век само због завршавања започетих предмета, већ морају да постојате и други критеријуми. То би свакако били могућност попуњавања судијских места због незаинтересованости или други оправдани разлози.

Судији престаје судијска функција када се, на основу мишљења стручне комисије надлежног органа, утврди да је због здравственог стања неспособан за

вршење судијске функције. Одлуку о упућивању на обавезни здравствени преглед доноси Високи савет судства на предлог председника суда, председника непосредно вишег суда и самог судије.

Специфична ситуација је уведена у случајевима када судија који је први пут биран на судијску функцију не буде изабран на сталну судијску функцију. Њему престаје судијска функција.

### **10.1. Разрешење судија**

Судија се разрешава када је осуђен за кривично дело на безусловну казну затвора од најмање шест месеци или за кажњиво дело које га чини недостојним судијске функције или кад нестручно врши функцију, односно због учињеног тешког дисциплинског прекршаја.

Први критеријум је релативно једноставан. Одлазак на безусловну казну затвора од најмање шест месеци довољан је разлог за разрешење судије. Разрешење настаје даном упућивања на издржавање казне затвора. Знатно комплекснија ситуација је код кривичних дела која се односе на недостојност обављања судијске функције. По критеријуму негативног дефинисања, могли бисмо са лакоћом да кажемо да су то углавном нехатна кривична дела или дела из безбедности саобраћаја, осим уколико учинилац није саобраћајни удес изазвао под посебно отежавајућим околностима (енормна брзина, вожња под утицајем алкохола или наркотика, вожња без возачке дозволе или друга безобзирна вожња).

Нестручним радом сматра се недовољно успешно вршење судијске функције, ако судија добије оцену „не задовољава“, а сходно критеријумима и мерилима за вредновање рада судија.

Иницијативу за разрешење судије може поднети свако лице. Поступак за разрешење покреће се преко председника суда, председника непосредно вишег суда, председника Врховног касационог суда, органа надлежног за вредновање рада судија, дисциплинске комисије, али и Високи савет судства може по службеној дужности покренути овај поступак. Разлози за разрешење утврђују се одлуком Високог савета судства.

Високи савет судства је дужан да спроведе поступак и донесе одлуку у року од 45 дана од дана достављања акта којим се поступак покреће. Одлука Високог савета судства мора бити образложена.

Судија има право да одмах буде обавештен о разлозима за покретање поступка, да се упозна са предметом, да се упозна са пратећом документацијом и током поступка, те да сам или преко заступника пружи објашњење и доказе за своје наводе. Судија има право да своје наводе писмено или усмено изложи пред Високим саветом судства. На одлуку Високог савета судства о престанку функције судија има право жалбе Уставном суду у року од 30 дана од дана достављања одлуке. Уставни суд својом одлуком може одбити жалбу или усвојити жалбу и поништити одлуку о престанку функције. Одлука Уставног суда је коначна. Правоснажна одлука о престанку функције објављује се у „Службеном гласнику Републике Србије“.

## **11. ПРАВОСУДНИ БУЏЕТ**

Независност и самосталност судства свакако се огледају и у што мањем утицају извршне власти на његово функционисање. Сасвим је јасно да је немогуће да се судска власт у потпуности дистанцира од друга два облика власти, о чему је већ било речи у поглављу о подели власти. Али ипак у упоредном праву,

као и у правној теорији, постоје бројна настојања како би се утицај извршне власти на судску власт свео на најмању могућу меру. Већ је речено да је најочигледнији и најизраженији утицај извршне власти кроз политичко деловање. Политичко деловање представља деловање политичких партија и њихових представника, јавно изношење оцена и мишљења о појединим судским поступцима, јавно коментарисање судских одлука, те изношење оцена о судским пресудама или о судским поступцима.

Мање уочљив начин притиска на правосуђе је кроз финансијско деловање. Бројни су начини на које извршна власт може директно или индиректно да утиче на рад судства. Један од начина је и ускраћивање финансијских прилива, слаба опремљеност, неадекватно награђивање, нерешавање стамбених потреба и слично.

Да би се овакви злонамерни притисци ускратили или барем sveli на најмању могућу меру, у правној теорији и упоредном праву афирмише се тзв. правосудни буџет. Правосудни буџет представља творевину буџетских прихода које остварује правосуђе и која је на директан или индиректан начин стављена у ингеренцију правосудним органима. Носиоци правосудне власти (Високи савет судства) утичу на формирање правосудног буџета и на његово трошење.

Да бисмо објаснили појам правосудног буџета, навешћемо буџетске приходе који улазе у буџет, а део су директне или индиректне активности правосудних органа.

- Таксе су свакако најважнији извор прихода за правосуђе. У нашем правном систему таксе се деле на административне и судске. Административне таксе представљају накнаду у новцу за рад државних органа или оних јавних служби којима су поверена нека овлашћења (уверења која издају универзитетске институције, лекарска уверења и слично).

- Правосудне таксе представљају накнаду за рад правосуђа. Таксе се одређују по посебној таксној тарифи која се јавно објављује у службеном гласилу државе. Такса је новчана накнада за рад суда и везује се најчешће за вредност спора, а постоје и новчана ограничења за поједине врсте спорова чија се вредност не може исказати у новцу (развод брака, утврђивање очинства или материнства и слично).

- Таксена тарифа је саставни део укупних трошкова који се обрачунавају у току трајања поступка. Странка која поведе поступак дужна је да плати таксу која се односи на тужбу, а потом свака странка сноси своје таксене обавезе (пресуда, жалба, другостепена одлука, ванредни правни лекови и слично). Странка која изгуби спор дужна је да накнади другој страни све трошкове који су изазвани овим поступком, а то су: трошкови такса, трошкови адвоката, евентуални трошкови вештачења, увиђаја и други трошкови које суд признаје. Такса, дакле, представља непосредну накнаду за трошкове суда и поједине врсте судова (привредни имају огромне приливе од таксених обавеза).

- Паушал се одређује као материјални трошак за одређену судску радњу. Паушал није одређен према вредности спора већ може представљати накнаду за одређене радње. У парничној и ванпарничној материји паушали се одређују ради: изласка суда на лице места, ради узимања одређених изјава ван седишта суда, извођења доказа вештачењем, увиђаја, реконструкције догађаја, обезбеђења доказа и слично. У кривичном поступку судски паушал се одређује у укупном износу који представља одређене накнаде за рад суда с обзиром на то да се у кривичном поступку не наплаћује такса. Разлог за то је суштина кривичног поступка, у коме се поступак противправности утврђује по службеној дужности те је паушал укупна накнада за материјалне трошкове суда. Иако није директно означен под појмом паушала, подразумевају се стварни трошкови који су

начињени у току рада по једном предмету, и то би требало да представља материјалну накнаду за утрошак (канцеларијски материјал, струја, путни трошкови или транспортни трошкови ради увиђаја, трошкови привођења окривљеног или осуђеног лица из затвора до седишта суда, трошкови вештачења или извођења других материјалних доказа у кривичном поступку и слично).

Паушали се одређују и у прекршајном поступку и у поступку привредних престапа. То је такође део казненог паушала, те је накнада укупних трошкова за рад суда одређена у бруто паушалном износу.

У свим казним поступцима суд има право и обавезу да од осуђеног лица, након окончања поступка, одузме противправно стечену имовинску корист. Уколико је та противправна имовинска корист стечена незаконитим радом или понашањем окривљеног, она ће му бити одузета. Уколико је та противправна имовинска корист резултат одређеног кривичног дела које је било усмерено ка одређеном лицу (крађа или одузимање ствари од физичког лица, оштећење злоупотребом службеног положаја од правног лица и слично), у таквим случајевима суд ће досудити враћање противправне имовинске користи оштећеном. Уколико је дошло до стицања противправне имовинске користи на начин да се не зна ко је оштећени или је ова штета настала на општим добрима, суд ће донети одлуку да се средства која се остваре одузимањем противправне имовинске користи пренесу у Буџет Републике Србије.

Недавно су донети посебни прописи у погледу одузимања имовинских права од лица која су извршила кривична дела организованог криминала. Министарство правде формирало је посебну агенцију која се бави одузимањем ове имовине. Посебним законом регулисане су и одредбе којима се може и пре правоснажности одузети или забранити располагање оваквом имовином. У случају да је одређено лице осуђено за кривично дело из групе кривичних дела организованог криминала, комплетна имовина прелази у приход Републике Србије. Разлика у односу на класично одузимање имовинске користи је у чињеници што су лица која су се бавила организованим криминалом, од тренутка покретања поступка, у обавези да докажу порекло своје имовине. Уколико та лица не могу да докажу порекло своје имовине, полази се од основане претпоставке да је та имовина стечена извршењем кривичног дела.

Такав начин одузимања имовинске користи сличан је посебном начину одузимања имовинске користи – конфискацији. Након Другог светског рата све до деведесетих година у нашем кривичном законодавству постојала је конфискација имовине, увек као споредна казна. То практично значи да се имовина није могла одузети као главна казна, већ је она само пратила прилично велики број казни као тзв. пратећа мера.

Новчане казне су једна од најчешћих казни у свим видовима казненог права. Након укидања смртне казне у казненом праву наше земље, као и у већини савремених правних система, доминирају затворске и новчане казне. Чињеница је да се затворска казна показала као веома неприкладна у свим оним случајевима када се ради о малим временским периодима кажњавања (казне у прекршајном поступку због лакших облика угрожавања безбедности саобраћаја, у лакшим облицима нарушавања јавног реда и мира, комуналне дисциплине и слично).

Можемо рећи да, изузев за теже облике кривичних дела, новчане казне представљају доминантан облик кажњавања у свим казним поступцима. Новчане казне; могу се изрицати и у тзв. грађанским поступцима из разноразних разлога (непоштовање процесне дисциплине, непоступање по налогу суда, nanoшење штете државним органима или правним и физичким лицима и слично).

Новчана казна као имовинска казна погађа непосредно починиоца, али и чланове његове породице. Један од основних критеријума код изрицања новчаних казни је да она мора бити таква да одговара тежини учињене противправности, али и да буде у логичној сразмери са стандардом и могућностима окривљеног. Сасвим је сигурно да се за погрешно паркирање не може изрицати у износима који су у несразмери са таквом казном, али исто тако је и неспорно да се казне не могу изрицати у бесмислено малим износима који и не остављају никакав васпитни траг на учиниоцима. Износ новчаних казни уноси се у буџет.

Корпора деликти као доказно средство такође представља један од облика стицања у буџету. Корпора деликти је средство којим је извршено одређено кривично дело. Оно се одузима ради спровођења казних мера доказивањем, те представља доказно средство у току поступка. Уколико је неко извршио кривично дело шумске крађе, суд мора одузети моторну тестеру којом је та шумска крада извршена.

Уколико је неко извршио кривично дело убиства, одузеће се пиштољ или оруђе којим је то убиство учињено. Уколико је неко извршио кривично дело неовлашћене трговине, одузеће се роба коју је неовлашћено продавао и слично).

Уколико одузети предмети којима је извршено кривично дело имају власника, а власник није обухваћен бићем кривичног дела, онда се ствар враћа власнику. У случају да ствар којом је извршено кривично дело нема власника, да представља опште добро или да је власништво извршилаца, она ће бити одузета. Након правоснажности поступка суд ће одлучити шта ће урадити са корпора деликти. Суд има могућност да ову ствар да на уништење уколико она представља ствар ван промета (наркотици, неквалитетни лекови, фалсификоване новчанице и слично). Уколико ствар која је била предмет извршења кривичног дела има одређену вредност, а ствар није за општу продају (аутоматске пушке, бомбе, експлозивни и слично), суд ће донети одлуку да се та ствар, у зависности од њене основне намене, да одговарајућим државним органима (војска, полиција, ватрогасне јединице и слично).

У случају да ствар нема власника, да има одређену вредност, и да може бити у промету, суд ће дати налог да се та ствар прода. Ствар се може продати на јавној дражби или поклонити у хуманитарне сврхе. Ова друга опција је заступљена када се ради о прехрамбеним производима, санитарском материјалу и слично. Суд може и по правоснажности поступка утврдити вредност ствари и продати на јавној дражби или поклонити у хуманитарне сврхе одређену ствар уколико постоји опасност од њеног кварења (воће, поврће, млечни производи и слично). У случају да окривљени буде ослобођен, суд ће му досудити одговарајућу противвредност у новцу уколико се ствар не може вратити, или ће му обезбедити заменљиву ствар на тржишту.

Након извршене продаје износ новца иде у државни буџет. Судски депозити представљају посебну активност суда. Судски депозит има своје основне функције које се уређују законом, али и судским пословником. У судском депозиту чувају се: хартије од вредности, завештања, писмене изјаве или опорукe и слично.

У судском депозиту чувају се и новчани износи који су стављени у судски депозит по одлуци суда. Тако, на пример, уколико постоји спор између закупца и закупаваца о висини закупнине, на предлог једне од странака, суд може наложити отварање судског депозита у који ће се унети износ закупнине. Након окончања поступка страна која је успела у спору добиће износ из судског депозита или ће износ из депозита бити враћен страни која је уплатила износ.

У судски депозит стављају се и новчана средства по основу судских кауција. У казним поступцима суд може одредити одређену кауцију која се по правилу одређује у новцу, а само изузетно може и у накиту, уметнинама, хартијама од вредности и слично.

У случају да лице коме је одређена кауција напусти земљу или на други начин буде недоступно органима гоњења а не оправда своје одсуствовање, суд може донети одлуку о задржавању кауције и уплаћивању износа кауције у државни буџет.

У наследноправним поступцима држава је универзални сукцесор. То значи да уколико је одређено лице преминуло без наследника, држава ће најпре извршити попис и процену те имовине, покренуће се оставински поступак ради утврђивања да ли постоји могућност утврђивања наследника, те уколико тих наследника нема, вредност у новцу или вредност која се оствари продајом заоставштине улази у државни буџет.

У свим споровима у којима је држава странка у поступку, као законски заступник државе појављује се јавни правобранилац. Правобранилаштво представља посебну државну институцију са бројним овлашћењима, од којих је најпрепознатљивија законско заступање државе. Правобранилац има право на трошкове заступања, те у случају да успе у спору држава, преко правобраниоца, може да наплати од странке која је изгубила спор у односу на државу трошкове судског поступка. Ови трошкови, дакле, представљају такође буџетски приход.

Нажалост, иако су предузете одређене мере, правосудни буџет у нашој земљи, за сада није на прави начин заживео. Идеја о формирању правосудног буџета представља напор да се обезбеди самосталност правосуђа, те његово барем делимично одвајање или „удаљавање“ од извршне власти. Правосуђе не би могло да располаже износом од казнама јер би то могло директно или индиректно утицати на казнену политику. Код осуђених лица то би стварало уверење да су их судије оштро новчано казнили зато да би имале већу плату или да би решавале стамбена питања.

Према упоредноправним анализама, као и анализама у нашој земљи, износ који судови остваре по основу такси и паушала те продаје из корпора деликти, као реални трошкови, и рада суда, представљају сасвим довољну основу за функционисање правосудног буџета. На тај начин и правосуђе би могло да искаже своју самосталност у односу на друге државне органе. Правосудни буџет, наравно, мора бити уравнотежен са укупним правилима буџета. Није могуће замислити државу у којој би судија имао несразмерно већу плату од свих других државних чиновника или у којој би трошкови пословања судова били нерационални или несразмерни. Ипак, самосталност рада судова мора се исказати на сваки могући начин, те и на овај. Наш је став да би правосудни буџет био и те како добра поука у низу мера које би омогућавале да се пре свега обезбеди добра материјално-техничка опремљеност судова, да се створи добра модулациона основа за рад судија са аспекта њихових примања, која би гарантовала и њихову економску самосталност и, наравно, решавање других социјалних питања за носиоце правосудних функција и запослене у судовима (решавање стамбених питања, збрињавање породица и слично).

У упоредном праву оваква решења нису уведена само зато да би се судијама повећала плата. У демократским системима постоји јасно изражена свест и представа о томе да је основ функционисања једне демократске државе квалитетно судство.

Без квалитетног судства нема развитка ни демократских ни привредно-економских односа. Да бисмо имали квалитетно судство, морамо имати судије који су изабрани из реда најбољих правника, дакле позитивну селекцију која је

результат мотивисаности најбољих правника да дођу у судове. С друге стране, мора се обезбедити апсолутна економска независност, што је у најдиректнијој вези са могућом корупцијом која је, нажалост, последњих десетак година била пратећа појава нашег правосудног система. Од квалитетног судије, добро плаћеног и збринутог држава може тражити високе стандарде у стручности, ангажовању, мотивисаности за рад и надасве честитом суђењу.

## **12. ЕФИКАСНОСТ РАДА ПРАВОСУДНИХ ОРГАНА**

### **1. Мрежа судова**

Сасвим је сигурно да су начела економичности поступка, те начела ефикасности спадају у темељна начела рада правосудних органа у савременом свету. Није ни чудо зашто се и у европским оквирима (Европска конвенција о људским правима, те рад Суда за људска права у Стразбуру) поклања толика пажња овим начелима. ова начела не смеју бити супротстављена начелу законитости, нити се смеју приоритетно примењивати. За правна и физичка лица свакако да је увек важнија законита пресуда него брза пресуда. Ипак постоје одређени принципи суђења у разумном року који су подигнути на европске стандарде који подразумевају уобичајену или толерантну временску дужину трајања поступка у којој се може остварити заштита одређеног права или имовине. По нашем мишљењу систем мреже судова у нас је изазвао доста великих потешкоћа, те би предложили да се уставна реформа искористи за преиспитивање да ли је постојећа мрежа судова адекватно постављена.

По нашем мишљењу прво спорно питање било би свакако у евентуалној потреби увођења двостепених судова у области управне материје. Иако се чини да би ова двостепеност успоравала суђење, нама се пак чини да би квалитетнија судска заштита која би се одвијала у два степена деловала убудуће и „превентивно“ према органима управе, те да би се на тај начин обезбедио и квалитетнији рад органа управа. Наиме, мишљења смо да би квалитетнија судска заштита била и јачи вид контроле рада органа управе.

С друге стране чини нам се да би било неопходно преиспитивати постојање одељења Апелационог суда за прекршаје јер се отежава принцип пружања јединствене правне заштите. Наиме, у пракси се ипак дешава да се поједини случајеви различито суде, а да се одређене норме различито тумаче у одељењима на пример, Новог Сада у односу на Београд, Крагујевац или Ниш. Ово није допуштено како са становишта нашег Устава, тако и са становишта европских стандарда који гарантују једнако суђење у једнаким стварима.

Проблем је свакако још израженији код тренутног постојања четири апелациона суда у такозваној „редовној материји“. Аргументација која се обично користи да се мора избећи централизација у Београду или да је са практичних разлога то питање лакше у четири регионална апелациона суда, за нас није прикладна. Наиме, апелациони суд може бити смештен где год се то одлучи. Апелациони суд се иначе појављује као другостепени и завршни суд одлучивања, те је потпуно свеједно у савременом систему да ли предмет „путује“ од тачке а) до тачке б) или од тачке б) до тачке в).

Као прилог дискусији за размишљање о реформи мреже судова, изнели бисмо и своје становиште да се преиспита постојање виших судова, с обзиром да они имају двојаку надлежност. Некада су првостепени, некада су другостепени судови. Чини нам се да би ствар била много једноставнија уколико бисмо имали првостепене судове увек у првом степену, а апелациони суд у другом степену.

Проблем концентрације или специјализације решио би се тако што би постојали „већи првостепени основни судови“ и „мањи првостепени основни судови“. У већим судовима били би концентрисани предмети из неких материја који се не би судили у такозваним мањим судовима.

Свакако као једно од размишљања било би добро размотрити и могућност укључивања прекршајних судова у систем редовних судова. Наиме, идеја се у упоредном праву образлагала тако што су прекршаји као део казнене материје били посебна одељења у судовима. Аргументација је била и у томе да су се судије на самом почетку „вежбале“ на лакшим предметима попут прекршаја да би касније прелазили у теже облике као што су на пример привредни преступи или кривична дела. С обзиром да прекршајне судове имамо практично у свим подручјима Републике Србије на тај начин би се обезбедила судска доступност у свим па и мањим срединама.

Последњи прилог за размишљање у овој области је већ давно у стручној јавности форсирана тема о постојању специјализованих судова из области радних спорова и породичних спорова.

Немачка искуства са судом за радне спорове су изузетно добра. Ови судови имају изузетан ауторитет. Они се специјализовано баве радним спором који подразумева сукобе између радника и послодавца, послодавца и радника, колективне спорове, спорове из повреде одређених права као што су право на закључење или примену колективних уговора или право на штрајк.

Такозвани малолетнички суд би био специјализовани суд који би судио не само деци извршиоцима кривичних дела већ и када су деца жртве насиља. Ти судови би имали специјализацију у погледу посебне квалификације судија, али би наравно у њима учешће узимали и психолози, психијатри, социјални радници, дефектолози и друге сличне професије.

Још рафиниранији предлог био би такозвани породични суд у коме би се судили сви спорови који су везани за породичне односе, не само између супружника или родитеља и деце, већ и између најближих сродника када се ради о споровима који су везани за функционисање породице или неке тешкоће у остваривању функција породице (насиље у породици, издржавање између чланова породице, однос родитеља и деце, лишавање родитеља родитељског права, превентивне и корективне мере из односа родитеља и деце и слично.

## **2. Употреба језика**

Сасвим је сигурно да је питање употребе језика једно од питања која ће међу првима бити на дневном реду код измена Устава. Ово питање није квалитетно решено ни у нашем Уставу, али нажалост ни у закону. Оно резултира бројним злоупотребама од стране учесника у поступку, али нажалост чак и од стране адвоката и других учесника у поступку не само парничних странака, окривљених и слично.

Наиме, проблем је настао у два формулацијама које говоре о „језику који се разуме“ или „његовом језику – матерњем језику“.

У пракси се ово питање даље разрађује тако што су поједини судови, али и други државни органи стали на становиште да је на пример одређено лице које живи у Тутину или Прибоју власно да користи бошњачки језик као свој језик. Иако Устав говори и о томе да лице користи језик „који разуме“ ово питање се даље исполитизовало и директно утиче на ефикасност судова (према званичним подацима преко 3.000 предмета стоји у ужичком региону због захтева странака да



им се омогући суђење на бошњачком језику, а тренутно постоји само један овлашћени преводилац за овај језик).

Без намере да овом питању дајемо политички тон, које оно свакако има, Устав би морао да се јасније определи према праву на коришћење језика у односу на злоупотребу права када се ради о језицима на који се међусобно препознају или могу разумети (српски, хрватски, црногорски и бошњачки).

## **ДРУГИ ДЕО ПРАВОСУДНЕ РЕФОРМЕ КОЈЕ ЗАХТЕВАЈУ ПРЕТХОДНУ ИЗМЕНУ УСТАВА**

Сасвим је сигурно да се даља реформа правосуђа мора одвијати у две фазе. Озбиљније измене у правосудном систему Србије могу се предузети тек након отклањања неких катастрофално погрешних решења из постојећег Устава. У овом делу рада изложићемо наше виђење неопходних измена уставних решења које су услов за даље промене у бројним правосудним законима, материјалним, процесним и организационим.

1. Уставне гаранције судске независности у Уставу Србије из 2006. значајно су редуциране, што према нашем мишљењу представља један од његових највећих недостатака. Не само да уставне гаранције судске независности нису проширене и учвршћене, већ су значајно сужене и у односу на Устав из 1990. године (нпр. изостављање разлога за разрешење судија и ограничење сталности увођењем трогодишњег „пробног“ мандата и реизборности свих судија после доношења Устава). С обзиром на стање у нашем судству и чињеницу да је независно судство елементарна претпоставка владавине права, нови Устав је морао да предвиди све неопходне уставноправне гаранције за његово конституисање. Државе које у свом правосуђу имају историјско искуство као што га има Србија и које се тек ослобађају наслеђа тоталитарних режима власти, морају у своје уставе да унесу већи број гаранција судске независности него што обично има у уставима стабилних демократских држава, јер је то сигурнији пут да ће добити истински независно судство које је први и основни услов за изградњу правне државе. Због тога први Устав нове Србије није смео да шкртари у одредбама о судској независности. Једини помак који је у односу на раније стање у том погледу донео нови Устав је увођење Високог савета судства, коме је стављено у дужност да обезбеди и гарантује независност судова и судија и који има много шире надлежности од ранијег Високог правосудног савета, иако не потпуне и довољне да би се стварно обезбедила судска независност.

Устав би морао да има одредбе које би заједно са одредбама после њега донетих закона чиниле читав систем правних гаранција потребних за реализацију принципа судске независности. Устав, међутим, не садржи многе важне гаранције без којих се судска независност тешко може постићи и за које је неизвесно да ли ће бити уведене у правни поредак накнадно донетим законима. То су: забрана и кажњивост сваког утицаја на суд (што претпоставља обавезну допуну Кривичног законика новим инкриминацијама); искључење могућности сваке вансудске контроле, преиспитивања и преиначавања судских одлука; веома важна инструктивна и за законодавце обавезујућа одредба да се судије именују и разрешавају „на начин, под условима и у поступку којима се обезбеђује способност за суђења и независност у суђењима“; гаранција потпуне сталности судијске службе; гаранција непреместивости судије у други суд без његове сагласности; установљавање судског буџета којим располаже судска власт а

предлаже га влада уз претходну сагласност Високог савета судства, итд. После горког искуства са недавним реизбором судија и тужилаца у Устав би требало унети и изричиту забрану да се било којим законом, укључујући и уставни закон, анулира или ограничи дејство начела судске независности или уставноправних гаранција које службе остваривању и заштити тога принципа.

2. Највећу претњу судској независности, према нашем мишљењу, представљала су решења накнадно донетог Уставног закона за спровођење Устава.<sup>7</sup> У члану 7. став 1. тога Закона одређено је да ће се избор председника Врховног касационог суда и први избор судија Врховног касационог суда обавити најкасније у року од 90 дана од дана конституисања Високог савета судства (тј. до средине 2008. године), а у ставу 2. истог члана, да ће се избор судија и председника осталих судова обавити најкасније у року од једне године од дана конституисања Високог савета судства (тј. до средине 2009. године). Овим одредбама је био предвиђен општи реизбор судија, упркос гаранцији сталности коју су већ уживали по дотадашњем Уставу. Кад се узме у обзир да је сталност судија главна гаранција судске независности, одредбе Уставног закона о реизбору судија су орале бити оцењене као противуставне или их је требало мењати. Ни једно ни друго није учињено, па су судије недозвољено дуго биле у неизвесности и страху од реизборности, изложене снажним утицајима извршне власти и политичких странака. Србија је тако остала без сталних и независних судија у време кад су јој били најпотребнији.

Одступање од већ уведене и гарантоване судијске сталности ничим се не може оправдати. Ако би сваки уставотворац приликом доношења новог устава захтева поновни избор судија, принцип судијске сталности, који је темељ судске независности, никада не би могао да буде реализован, нарочито у државама у којима се уставни често мењају. Одступање од сталности не може се оправдати ни потребом да се из судства одстрани један број судија који су показали да су некомпетентни и неспособни да буду независни. За решавање таквих проблема постоји разрешење и поступак лустрације по закону који је донет пре много година и још ни једном није примењен.

3. Једна од важних и неопходних измена у постојећем Уставу односи се на уставно-правно одређење правосуђа као посебне гране државне власти и положаја судова у правосудном систему. Заиста је несхватљиво да у одељку о уређењу власти Устав говори о овлашћењима Народне скупштине, Владе, па и председника Републике, док о Врховном касационом суду уопште не говори са становишта његових основних начела и надлежности, већ га само индиректно помиње у два става члана 143.

4. Потпуно погрешно, нови Устав је из ранијег Устава по инерцији преузео два одавно превазиђена и у нашем позитивном праву одбачена начела судске организације: учешће грађана у судским поступцима у својству судија поротника (члан 142. ст. 4. и 5.) и суђење од стране већа (колегијума) судија (члан 142. став б), као два правила од којих законом могу бити предвиђени само одређени изузеци. Стање у пракси и законодавству већ данас стоји управо обрнуто, и то не само у Србији: поротници се све више истискују из судских поступака, јер за њиховим учешћем, које се до скоро оправдавало искључиво политичко-идеолошким разлозима или традицијом, више нема никакве стварне потребе, а судија појединац је, упркос уставној одредби, већ одавно постојао доминантнији од већа у свим судским поступцима (у кривичним поступцима за дела

---

<sup>7</sup> „Сл. гласник РС“, бр. 98/06.

организованог криминала и ратне злочине поротника уопште нема,<sup>8</sup> а према недавно донетом Законику о кривичном поступку<sup>9</sup> судија појединац треба да суди за кривична дела за која се може изрећи казна затвора до осам година, - чл. 22. став 1. ЗКП, што износи више од 80% укупног броја кривичних судских предмета). Из прагматичних разлога принципи колегијалног суђења и учешћа грађана у суђењима већ су одавно претворени у изузетке, а доскорашњи изузеци данас су постали правила. Тај несклад мора бити у Уставу отклоњен.

5. Највиши суд у Србији, некадашњи Врховни суд Србије, у Уставу од 2006. назван је Врховним касационим судом (члан 143. ст. 4. и 5.). Тај назив је потпуно непримерен. У нашој правној историји и у упоредном праву постојали су касациони судови који су били овлашћени да само укидају правоснажне одлуке нижих судова, за разлику од врховног суда који има знатно шира овлашћења, укључујући и могућност касације. Уставотворац се угледао на терминологију која је постојала у некадашњој Краљевини Југославији али није имао у виду да је и у то време истицано да име тога суда није потпуно адекватно и да је уређење судских поступака по правним лековима у међувремену претрпело крупне промене.<sup>10</sup>

6. У светлу демократских тенденција и независности судства као изузетно озбиљно поставља се и питање начина избора председника Врховног касационог суда. Уставом предвиђен начин избора председника Врховног касационог суда неприкривено омогућује снажан политички утицај, те би се већ и само због тога тешко могло говорити о независном и самосталном судству кад му на челу стоји тако изабрани председник. Ово тим пре што председник Врховног касационог суда заузима и положај председника Високог савета судства. Према нашем мишљењу, неупоредиво би боље било да председника Врховног касационог суда бира Општа седница тога суда, а да тај избор евентуално само потврђује Народна скупштина како би тим чином допринела значају и угледу функције. Избор човека који ће обављати најважнију функцију у правосуђу Србије морао би зависити од одлуке судија Врховног суда као најкомпетентнијих и најодговорнијих носилаца судске функције.

О условима за избор председника врховног касационог суда Устав не говори ништа. Устав, дакле, неће бити кочница законодавцу да у погледу тог питања поступи како сматра да је најцелисходније, па и да допусти да председник буде политичка личност ван реда већ изабраних судија, па чак и да не буде правник по стручном образовању. (Таквих је председника и судија својевремено било у Уставном суду Србије, кад је то политички било потребно, управо због тога што Устав то није спречавао). – Председник Врховног касационог суда може бити на том положају пет година и само једном, за разлику од Републичког јавног тужиоца, чији мандат траје шест година и који може да буде поново изабран.

<sup>8</sup> Видети члан 21. став 1. тачка 3. ЗКП и члан 13. Закона о организацији и надлежности државних органа у поступку за ратне злочине. У Црној Гори су поротници потпуно избачени из кривичног поступка, а судија појединац суди за кривична дела за која се може изрећи казна затвора до десет година.

<sup>9</sup> Законик је донет у септембру 2011. године („Сл. гласник РС“, бр. 72/2011). Његова примена отпочела је 15. јануара 2012. у два одељења београдског Вишег суда (за организовани криминал и ратне злочине), а у осталим кривичним предметима примена је требало да почне годину дана касније, тј. 15. јануара 2013. године. У међувремену, Законик је још једном мењан („Сл. гласник РС“, бр. 101/2011), а у припреми је још једна, много радикалнија и обимнија измена која треба да буде озакоњена до почетка опште примене Законика.

<sup>10</sup> За организацију и надлежност Касационог суда у Краљевини Југославији, в. Б. Марковић, Удбеник судског кривичног поступка, Београд 1930, стр. 95. и 96. Види и Н. Огорелица, Казнено процесуално право, Загреб 1899, стр. 158-160. (посебно напомену 3. на стр. 159).

7. Изгледа нам да је постојећи концепт Високог савета судства потпуни промашај, првенствено у погледу састава. Доминантан утицај политичких личности у том делу уопште не одговара циљу који се његовим увођењем желео постићи. Поставља се питање да ли је министру правде и председнику скупштинског одбора за правосуђе, па и председнику Врховног касационог суда место у овом телу. Ако се томе дода да и два „истакнута правника“ бира Народна скупштина, а да се међу члановима Савета из реда судија могу наћи и тек изабране судије првостепених судова најнижег ранга, може се извести закључак о застрашујућем политичком утицају коме је изложен овај орган који треба да „обезбеди и гарантује“ не само своју независност и самосталност, већ и независност и самосталност читавог судства и свих судија (члан 153. став 1. Устава). Надлежност Високог савета судства одређена је компромисно. Сви послови у вези са судством нису у надлежности тога органа, већ су добрим делом остали у надлежности Народне скупштине, којој припада први избор судија и избор председника Врховног касационог суда. Политичке странке и њихови лидери су приликом доношења Устава инсистирали на том компромису не мислећи се да изгубе сваки утицај на избор судија. У томе се овај орган разликује од својих иностраних узора који имају пуну надлежност у питањима која се тичу судства, односно правосуђа.

Све изборне чланове Високог савета судства (њих осам) поставља Народна скупштина, шест из реда сталних судија и два угледна правника ван правосуђа. Дакле, све је опет у рукама политичких странака, и то није добро. Боље би било да је именовање чланова Савета у рукама судске власти.

Инсистирање да у саставу Високог савета судства буду и судије судова нижег ранга представља тему за озбиљно размишљање. Лична независност и самосталност у одлучивању тих судија је у озбиљној сумњи јер по истеку мандата они треба да се врате у своје судове очекујући унапређење у судијској служби. Још горе је било решење које је гарантовало аутоматско напредовање што је представљало неку врсту корупције, тј. награду за лојалност и послушност судије члана Високог савета. По нашем мишљењу, избор чланова Високог савета судства морао би се ограничити на судије Врховног суда, и евентуално проширити на друге судије републичког ранга, чија је самосталност и лична независност неупоредиво израженија, а стручност доказана. Заиста се поставља питање шта ће судија основног суд ау Високом савету судства и како је могуће да одлучује о избору и напредовању судија у судовима вишег ранга или да оцењује квалитет и стручност њиховог рада.

8. Устав разликује две врсте избора судија: а) први избор на време од три године, који се обавља у Народној скупштини на предлог Високог савета судства и б) други избор на неодређено време, који се обавља у Високом савету судства. У неким европским државама (Француска, Италија, Португалија, Шпанија и др.) скупштина као политички орган државне власти врши избор судија (и јавних тужилаца). У том избору треба фаворизовати и обезбедити независност и компетентност, а не политичку подобност кандидата. И наша Народна скупштина је до сада дала несумњиве доказе за овакав закључак. Због тога је избор судија поверен посебном и независном државном телу, међутим, не у целини, већ само делимично. Решење у Уставу је компромисно, први избор обавља Народна скупштина, а други Високи савет судства, и то није добро, јер ће политичке странке у Скупштини и даље имати јак политички утицај на избор судија. Осим тога, прихваћено решење доводи у питање принцип сталности судија, који је једна о основних уставних гаранција независног судства.

Будући да ће се сталне судије регрутовати из реда судија које је на одређено време већ изабрала Народна скупштина, лако је закључити да ће скупштинска (тј. страначка) политика и даље пресудно одређивати профил судијског кадра. Високи савет судства, који би требало да буде репрезент судске власти, ограничен је приликом другог избора на кандидате који су одабрани по политичким критеријумима Народне скупштине. Тако ће и при овом избору судија политички критеријуми фактички бити доминантни у односу на стручност кандидата и њихову способност да буду независни, што је једино релевантно приликом избора судија.

Данас постоји општа сагласност и домаћих и иностраних стручњака да је ово најозбиљнији недостатак уставних одредаба које се односе на судство. Увођење „судија на пробу“ или „судија приправника“ у наш правосудни систем објективно је уништило право судија на сталност судијске функције које је једна од најважнијих уставноправних гаранција судске независности. Уместо постојећег уставног решења које предвиђа први избор судија ограничен на рок од три године, Устав би морао да пође од претпоставке да ће се све потребне провере кандидата за судијску службу извршити пре избора, а не у току трогодишњег мандата. Постојеће уставно решење је већ показало многе своје рђаве карактеристике, међу којима је посебно опасно што се на тај начин млад судија почетник тера на послушност ради добијања позитивне оцене за прелазак у стални судијски мандат.

9. Добро је што је за одлуку о разрешењу судија надлежан Високи савет судства, као орган судске власти и заштитник судске независности, али није добра што разлози за разрешење судија нису дати у самом Уставу, као што су били дати у претходном Уставу, већ се накнадно одређују законом, како законодавац нађе за сходно. Реч је о једној од уставних гаранција судске независности која је у Уставу неоправдано изостала. Супротно томе, услови за разрешење судија Уставног суда остали су и даље у Уставу (в. Члан 174. став 2). Оправдане разлоге за те разлике тешко је пронаћи.

10. Уставне одредбе о имунитетима судија, али исто тако и осталих државних функционера, потребно је пажљиво и детаљно преиспитати. У сваком случају, неопходно је проверити да ли је оправдан што се у Уставу предвиђа знатно уже имунитетско право за судије у односу на све друге носиоце државних функција и судије Уставног суда.

11. Питање непреместивости судије спада у ред најважнијих гаранција судијине личне независности. После веома доброг решења које смо до скоро имали, према којем судија није могао бити премештен у други суд без своје сагласности, уследио је релативизирајући додатак „осим у случају укидања суда или претежног дела његове надлежности“ (члан 150. став 2. Устава). Тако извршна влас сада може, променом мреже судова, тј. укидањем појединих судова или појединих судских надлежности, да по свом нахођењу непослушне и неподобне судије из једног суда премешта у друге судове и да ту могућност користи као врсту казне за непослушност. На тај начин се врши директан притисак на судију и слаби његова независност. Уз сталност, начин и услове избора, разрешења и напредовања у служби, непреместивост судије је фундаментална гаранција судске независности.

12. Нама изгледа да се мора мењати и уставни концепт јавног тужилаштва и Државног већа тужилаца да би се обезбедила стварна независност тих веома важних државних органа и елиминисали дневно политички утицај на њихов рад. Потреба корените реформе у том правосудном сектору постаће нарочито актуална

од почетка октобра ове године за кад је планирано увођење нове тужилачке истраге у све кривичне поступке. Та промена захтева да и јавни тужиоци буду снабдевени неком врстом независности да би у вршењу својих тужилачких функција били стварно самостални и да би били у стању да се одупру политичким диктатима извршне власти. Ту тужилачку независност не треба изједначити са судском независношћу, али она у одређеном виду мора бити установљена да покретање или изостанак кривичног гоњења не би зависило од воље политичких центара моћи.

Устав има начелну одредбу о самосталности јавног тужилаштва (члан 156. став 1), али не садржи ни једну гаранцију за остваривање те самосталности. На основу одредаба о Влади као предлагачу, и за избор, и за разрешење свих јавних тужилаца и одредбе о њиховом избору у Народној скупштини може се закључити да извршна власт има могућност да озбиљно утиче на рад јавног тужилаштва. Питање је да ли јавно тужилаштво у тим условима може да буде стварно самостално у вршењу својих функција или ће наставити да функционише као до сада. Устав би у том питању морао да буде много одређенији, јер јавно тужилаштво је дужно да гони учиниоце кривичних дела и да штити уставност и законитост, а то није могуће органу који стоји под контролом и управом других државних органа.

Одлуку о разрешењу јавног тужиоца доноси Народна скупштина на предлог владе (члан 161. став 2). Влада је, дакле, уставом овлашћени предлагач и за избор и за разрешење јавних тужилаца. Кад се узме још у обзир да у самом тужилаштву владају хијерархијски односи између јавног тужиоца и његових заменика (монократско уређење), може се закључити да Устав омогућује јак утицај владе на рад јавног тужилаштва. Јавно тужилаштво је тешко могуће оставити изван сваког надзора и контроле, али је питање да ли те функције треба поверити извршној власти или неком другом државном органу. Формално, јавни тужиоци ће бити одговорни Народној скупштини (члан 160), а фактички Влади на чији предлог се у Скупштини бирају и опозивају.

### **ТРЕЋИ ДЕО ПРАВОСУДНЕ РЕФОРМЕ КОЈЕ СЕ МОГУ СПРОВЕСТИ ОДМАХ**

Многа побољшања у правосудном систему могла би се постићи и пре уставних промена једноставним изменама и поправкама закона којима се уређује организација правосудних органа. У овом одељку навешћемо само неколико примера за интервенцију тога типа.

1. Према нашем мишљењу, организација судова републичког ранга је потпуно погрешна. Није јасно зашто се, на пример, Привредни апелациони суд конституише као јединствени суд, док су Виши прекршајни суд и Управни суд конституисани са одељењима. Дакле, залажемо се да се организација судова на републичком нивоу уједначи тако што ће се четири републичка суда организовати по истом моделу.

2. Када говоримо о управном судству сматрамо да би било неопходно уредити организацију управног судства у двостепеном систему одлучивања. У овом раду нема простора за детаљнију елаборацију тог питања, али би било добро пратити савремена европска упоредно-правна решења тог питања. У правни судови би орале постати доминантан контролор рада органа управе са

афирмацијом одлучивања у спору пуне јурисдикције. Једино на тај начин органи управе у Србији би препознали ауторитет управног суда.

3. У погледу прекршајних судова неоправдано су се афирмисала два система. У једном првостепене одлуке доносе органи управе (по правилу полиција), а у другом одлучује прекршајни суд. У другом систему првостепено одлучивање припада основном прекршајном суду, а у другом степену одлучује републички суд за прекршаје (Апелациони прекршајни суд). Ово решење је, по нама, спорно јер се пред органима полиције примењују потпуно друга правила и важе друга начела поступања. Орган који одлучује у том поступку није судија који је самосталан и независан у свом раду. Због тога предлажемо да се административни управни и мандатни предмети поверавају искључиво у надлежност органима управе који ће одлучивати и у првом и другом степену. Контролу над њиховим радом требало би да врше управни судови у првом степену одлучивања.

4. Нејасно је зашто се у правном систему и даље задржавају привредни преступи који су после увођења кривичне одговорности правних лица изгубили сваки смисао постојања. Дакле, по нашем мишљењу правна лица треба да одговарају, као и физичка лица, за две врсте казnenих деликата, за прекршаје и кривична дела. Одговорност правних лица за привредне преступе постала је превазиђена.

5. У извршном поступку треба даље афирмисати рад јавних извршитеља они морају постати елемент правне сигурности у области спровођења извршења уз непосредну контролу суда. Већ сада постоје услови да им се пренесу овашћења и у другим правним стварима (наплата казни и трошкова прекршајног поступка; наплата такси паушала али и других управних, пореских, царинских и других фискалних обавеза). У том смислу предлажемо да се донесе посебан закон о јавним извршитељима који би уредио организациона питања ове изузетно значајне правосудне професије и у коме би се детаљно уредила њихова овлашћења. Тако би се уклонила озбиљна примедба да ЗИО садржи: материјално-правне, процесне и организационе одредбе.

6. У наредном периоду требало би снажно афирмисати рад јавних бележника – нотара и, у том смислу, убрзати законска решења како би ова служба што је могуће пре заживела у пуном капацитету што подразумева осим сада важеће надлежности и преношење свих послова у “неспорним стварима”.

7. Довршити реформу ванпарничног поступка као једног од најважнијих процесних закона. Посебно радити на растерећењу судова у свим оним стварима које се могу пренети на нове правосудне професије, као што су јавни бележници и извршитељи.

8. У најкраћем могућем року донети нови закон о вештачењу у коме треба отклонити бројне недостатке које има важећи закон. Најпре, вештаке треба третирати као помоћну правосудну професију. Они морају да буду лиценцирани према квалитету уз временско ограничење лиценце. Мора им се признати право на удруживање у Комору, али истовремено установити и механизам за контролу њиховог рада. Вештаци морају бити подељени у неколико специјализованих група према врстама вештачења, као што су: обезбеђење доказа, проценитељи, даваоци стручног мишљења, те вештаци у ужем смислу речи.

9. Једно од најважнијих питања доброг функционисања правосуђа, у најширем смислу речи, јесте стављање у функцију правосудног информационог система. Овај систем је концепцијски направљен у Министарству правде, али је из потпуно неоправданих разлога дошло до његовог распарчавања. Правосудни

информациони систем представља увезану целину која подразумева основне податке који се формирају на нивоу свих правосудних органа (регистар прописа, регистар правне литературе, збирка судских одлука, међународна правна акта, регистри вештака, преводилаца, тумача, извршитеља, те друге опште базе јавних података). Такође, овај систем треба да координира податке који су у аутономним пословним системима судова, тужилаштва, установа за издржавање затворских казни и Министарства правде. Слободно или ограничено коришћење одређених података треба да имају и признате правосудне професије као што су: адвокати, јавни бележници, извршитељи, вештаци, стечајни управници и сл.

Европска комисија за развој је одобрила тај пројекат и финансирала га. Имплементација пројекта је започета у десет судова. Из потпуно нејасних разлога (мотиве можемо само да претпоставимо), дошло је до обуставе даље имплементације пројекта, те је плаћен нови пројекат који такође никада није заживео. Министарство правде би морало у најкраћем могућем року да реши ово питање тако што ће користећи добра постојећа решења направити јединствени инжењеринг информационог система правосудних органа. Једино на тај начин могу се обезбедити високо постављени циљеви: брза размена података, тачност података, смањивање трошкова администрације, подизање квалитета заштите права грађана и сл.

10. За сам крај оставили смо можда и најважније питање које може директно утицати на реализацију свих постављених циљева. То је питање правосудног буџета. Независност и самосталност судства, између осталог, огледа се у смањивању утицаја извршне власти на његово функционисање. Сасвим је јасно да је немогуће да се судска власт у потпуности дистанцира од друга два облика власти, али морају се учинити напори да се утицаји на њу са тих страна смање. По нашем мишљењу, правосудни буџет треба да буде конципиран тако да се пуни из сопствених прихода који би се у општем буџету уносили на посебну ставку „правосудног буџета“. Таксе су свакако најважнији извор прихода за правосудје. У нашем правном систему таксе се деле на административне и судске. Судске таксе представљају накнаду за рад правосудја и било би сасвим логично да припадну правосудју. Осим такса постоје и паушали који се одређују као материјални трошак за одређене судске радње. Паушал није одређен према вредности спора већ представља накнаду за посебне радње предузете у судским поступцима. У парничној и ванпарничној материји паушал се одређује ради изласка суда на лице места, ради узимања одређених изјава и томе сл. Паушали се одређују и у прекршајном поступку, као и у другим казним поступцима. У свим казним поступцима суд има право и обавезу да од осуђеног лица, након окончања поступка. Одузме противправно стечену имовинску корист. Недавно су донети иновирани прописи који регулишу питање одузимања имовинске користи од лица која су извршиоци кривичних дела организованог криминала. Формирана је, чак, и посебна служба која се бави управљањем том имовином. Новчане казне се масовно изричу у свим казним поступцима. По нашем уверењу у правосудни буџет по окончању кривичног поступка требало би да уђу и средства од продаје предмета који су узети као *corpora delicti*. Сасвим сигурно да оружје или опасно оруђе неће бити предмет продаје, већ ће се предати неком од криминалистичких музеја или напросто уништити, али постоје и бројна средства извршења кривичних дела која имају изузетну вредност, и њиховом продајом се такође може оstarити изузетна добит. Сви облици јемства или судских депозита који нису искоришћени такође остају у суду. Јемство може бити положено, на пример, ради обезбеђења присуства у кривичном поступку или ради одлагања спровођења



извршења. Депозити од непознатих лица или лица која су недоступна правосудним органима такође остају у власништву државе. У наследно-правним стварима држава је универзални сукцесор уколико је оставилац преминуо без наследника. У свим поступцима у којима је држава странка у поступку као законски заступник државе појављује се јавни правобранилац. Он има право на накнаду једнаку као кад странку заступа адвокат. И ови приходи би такође могли да буду саставни део правосудног буџета.

Упоредно-правна анализа показује да су износи које остварују судови по основу наплаћених новчаних казни, такси, паушала, продаје предмета који су корпора деликти и др. довољни да подмире све издатке који падају на терет правосудног буџета. На тај начин правосуђе би могло да искаже своју самосталност у односу на друге државне органе. Судије и запослени у судовима били би више мотивисани уколико би видели да су материјално-техничка опремљеност судова и услови рада у њима бољи. Овде треба указати на пример судова за прекршаје код којих данас изванредан број предмета застарева, па уместо да ти судови пуне буџет они представљају трошак за државу.

Правосудни буџет се не уводи да би се судијама повећале плате. Данас је постало потпуно јасно да је основ функционисања једне демократске државе квалитетно судство. Без таквог судства нема развитка ни демократских ни привредно-економских односа. Да бисмо имали квалитетно судство морамо имати судије које су изабране из реда најбољих правника, дакле, мора се афирмисати позитивна селекција и мотивисати најбоље да дођу у судове. Економска независност правосуђа је и у директној вези са искорењивањем корупције у тој државној служби која је, нажалост, постала присутна појава у нашем правосуђу. Од добро плаћеног и збринутог судије држава може тражити високу стручност, личну независност, непристрасност, радно ангажовање, мотивисаност за рад и надам се честитост у обављању службе. Исто се односи и на друге носиоце правосудних функција, као и на запослене у правосудним органима.

За сам крај оставили смо, по нама, централно питање даље афирмације судова. То је проблем материјалног-правног дејстава одлука уставних судова. Постоје бројни аргументи у прилог схватању да садашња пракса уставних судова којом они могу “мењати” одлуке “редовних судова” није добра. Као аргументи се износе: посебан уставни положај Уставног суда; посебан положај те начин избора судија уставног суда, непостојање пороте, непостојање начела контрадикторности, пробијање правила (правоснажности, извршности те правне сигурности) и сл.

Са друге стране као најачи аргумент се истиче да Уставни суд може да прогласи Закон “неуставним” па самим тим може и одлуку суда.

Ово питање превазилази домаћај овога рада и подразумева посебну прецизну елаборацију па га овом приликом само апострофирамо.

***Напомена: Овај текст је настао као компилација дугогодишњег рада на изучавању проблема организације и реформе правосуђа. Он се једним делом ослања на чланак који смо професор др Момчило Грубач и ја објавили у Часопису Избор судске праксе број 5/13, као и на текст који смо професор др Милан Почуча и ја објавили у истом Часопису под бројем 1/17.***