



КОМЕНТАР АЛУМНИ КЛУБА ПРАВОСУДНЕ АКАДЕМИЈЕ НА РАДНИ ТЕКСТ АМАНДМАНА МИНИСТАРСТВА ПРАВДЕ НА УСТАВ РС

I

Amandman III st. 5. otvara pitanje odnosa sa određenjem nosioca suverenosti, ali i sa ideološkim opredeljenjem ustavopisaca. Radni tekst amandmana preuzima formulu iz čl. 145. st. 1. URS da se sudske odluke donose ‚u ime naroda‘. Čl. 2. URS polazi od suverenosti građana, a ne naroda ili nacije. Zato se čini da bi sudske odluke trebalo donositi u ime građana. Iako bi se mogao braniti stav da je moguće izricati pravdu u ime onog ko nije nosilac suverenosti (upor. npr. čl. 1. st. 2. i čl. 120. st. 1. Ustava Hrvatske, iz kojih sledi da vlast pripada narodu kao zajednici državljana, a da se presude izriču u ime Republike Hrvatske), te uvažiti to što su naši građani vremenom navikli da ovakvom svečanom formulom budu označeni kao ‘narod’, treba znati da dva ustava Prve Jugoslavije nisu imala ovakvu formulu, a da se ona pojavila tek u Drugoj Jugoslaviji i održala u ustavnim tekstovima do danas, kao – verovatno neplanirana - reminiscencija na socijalističku ustavnost. Upor. čl. 6. st. 1. (sva vlast pripada narodu) i čl. 117. Ustava FNRJ iz 1946. i čl. 253. st. 1. tač. 1. Zakona o krivičnom postupku iz 1948. Osim toga, formula je preširoka, jer umesto presude govori o (svim) sudskim odlukama. Uostalom, ovakva odredba verovatno ne treba da bude ustavna materija.

Amandman III st. 7, slično odredbi čl. 142. st. 3. URS, određuje da je raspravljanje pred sudom javno, a da se javnost može ograničiti. Prikladnije je reći da se javnost može isključiti, odakle bi a fortiori sledilo da se može i ograničiti, što je manji zahvat u javnost postupka. S druge strane, amandmanska odredba ima u vidu ograničenje javnosti u sudskom raspravljanju, što je preusko, budući da nekad ima potrebe ograničiti javnost i nakon raspravljanja (rasprave, pretresa): npr. čl. 425. st. 5. važećeg Zakonika o krivičnom postupku ima u vidu mogućnost isključenja javnosti prilikom objavljivanja razloga presude. Otuda bi amandman mogao da postavi kao pravilo da je postupak pred sudom (sudski postupak) javan, a ne raspravljanje pred sudom.

Amandman III st. 9. trebalo bi da predvidi da u suđenju mogu učestvovati i korisnici početne obuke Pravosudne akademije. To bi, uz buduće izmene Zakona o PA, omogućilo neposredniju uključenost u sudski postupak i time kvalitetniju obuku lica koja treba da budu jedini kandidati za sudije izvesnih prvostepenih sudova.

II

Amandman IV st. 6. govori samo o žalbi Ustavnom sudu protiv odluke o prestanku funkcije sudije i predsednika suda. Neophodno je potrebno predvideti delotvorno pravno sredstvo protiv

statusnih odluka VSS, naročito onih o izboru sudije. Shodno važi za Visoki savet tužilaca. Pravno sredstvo imale bi i (postojeće) sudije i ostali kandidati koji nisu izabrani. Delotvornost ovakve žalbe Ustavnom sudu ogledala bi se pre svega u Ustavom određenom roku u kojem Ustavni sud mora da odluči. To bi npr. bilo 45 dana, budući da rok ne treba da bude dug kako bi se unela izvesnost u pravosudni sistem, kako se ne bi desilo da po sadašnjim opštim pravilima Ustavni sud uvaži ustavnu žalbu neizabranog kandidata i poništi odluku o izboru sudija npr. dve godine nakon odluke VSS o izboru. S druge strane, zbog ovog relativno kratkog roka u kojem bi Ustavni sud odlučio i sprečio svaku neizvesnost oko toga ko će biti sudija, treba razmisliti o tome da se kao ustavna kategorija predvidi stupanje sudije na funkciju, kako bi se razlikovao momenat donošenja odluke VSS o izboru sudije i momenat proteka roka za izjavljivanje žalbe Ustavnom sudu odn. momenat donošenja odluke Ustavnog suda nakon koje bi, ako je odbijajuća, sudija mogao stupiti na funkciju. U svakom slučaju, potrebno je da Ustavni sud ima samo kasatorno ovlašćenje po ovakvom delotvornom pravnom sredstvu, a ne i ovlašćenje da preinači odluku VSS i izabere drugog kandidata, budući da bi tako Ustavni sud prisvojio ovlašćenje pravosudnog saveta. Trenutni Zakon o Ustavnom sudu polazi od takve prirode odluke Ustavnog suda po (ustavnoj) žalbi (čl. 102a u vezi sa čl. 89. st. 2).

Amandman IV st. 7. dozvoljava premeštaj sudije u drugi sud protivno njegovoj volji u slučaju "preuređenja sudskog sistema". Iako jedna preporuka Komiteta ministara Saveta Evrope predviđa ovakvu mogućnost premeštaja sudije u slučaju organizacione reforme pravosuđa, ipak je preporučljivo ostati pri postojećem standardu "ukidanja suda" ili "pretežnog dela nadležnosti suda" (čl. 150. st. 2. URS), kako bi se otklonile dileme oko obima preuređenja sudskog sistema, koji, ako je neznatan, može voditi zloupotrebi premeštanja sudije po predloženom amandmanskome tekstu. Istovetno pravilo treba predvideti i za premeštaj zamenika javnog tužioca. Naime, odredbe članova 57. i 62. Zakona o javnom tužilaštvu treba implementirati u Ustav. Na taj način očuvao bi se dostignuti nivo garancija nepremestivosti tužilaca što je od važnosti za pravilno funkcionisanje javnotužilačke organizacije.

Radni tekst amandmana nije preuzeo odredbu čl. 149. st. 2. URS po kojoj je svaki uticaj na sudiju u vršenju sudijske funkcije zabranjen. Zabrana uticaja na sudiju nesumnjivo proizlazi iz načela podele vlasti, koje bi ovde značilo i zabranu uticaja legislative i egzekutive na sudiju, ali i predloženog amandmanskog pravila da je sudija nezavisan, što bi značilo da je nezavisan i od sudske uprave odn. da je i predsedniku suda zabranjen neprimeren uticaj na sudiju. Ipak bi zbog razloga tradicije u radni tekst trebalo preuzeti čl. 149. st. 2. URS.

Amandman V st. 3 predviđa nespojivost sudijske funkcije. Oni su strogi, ali opravdani, pa sudiji treba, zbog suženog izbora delatnosti koje može obavljati, bar deklarativno dati "pravo na platu u skladu sa dostojanstvom sudijske funkcije i njegovom odgovornošću", kao umetnuti 4. stav ovog amandmana. Zato rubrum amandmana treba proširiti rečima "i plata". Shodno važi za javne tužioce i zamenike javnog tužioca u Amandmanu XIX.

Amandman VI st. 1. najviši sud naziva Vrhovni sud Srbije, što je nekadašnji naziv. Ovaj sud bi trebalo nazvati samo Vrhovni sud, analogno tome što se Ustavni sud zove tako, a ne Ustavni sud Srbije. Sasvim podredni argument jeste olakšavanje pravosudne neformalne komunikacije, budući da bi se rašireno akronimno označavanje sudskog saveta kao "VSS" sada odnosilo i na Visoki savet sudstva i na Vrhovni sud Srbije.

III

Amandman VIII st. 3. predviđa da ministar pravde može pokrenuti disciplinski postupak i postupak razrešenja sudija. Ministrovo ovlašćenje da pokrene disciplinski postupak (što svakako nije i okončanje tog postupka) imalo bi se shvatiti kao inicijalni mehanizam odgovornosti sudija u situaciji kada ministar više nije član VSS. No, čini se da je amandman VIII st. 3. izgubio svrhu s obzirom na to da brana sudijskoj neodgovornosti i korporatizaciji, saglasno radnom tekstu amandmana, jesu pet istaknutih pravnikâ iz čijih redova se bira predsednik VSS. Kako pet istaknutih pravnikâ mogu znatno uticati na sastav disciplinskih organa VSS i na odluku o disciplinskoj odgovornosti sudije, nije potrebno i pomenuto ministrovo ovlašćenje. Tim pre što ministar nema veći legitimitet od istaknutih pravnikâ kao predstavnika građana, jer i jedne i druge bira parlament, a istaknute pravnike još posebnom kvalifikovanom većinom, za razliku od ministra koji se bira apsolutnom većinom glasova narodnih poslanika.

Radni tekst amandmana predviđa jedino izbor sudija, koji vrši Visoki savet sudstva, a ne i polaganje zakletve i stupanje na funkciju. Preporučljivo je i potonja dva instituta konstitucionalizovati, kako bi se izbegla neustavnost zakona koji bi predvideo fikciju da se smatra da sudija nije izabran ako neopravdano ne položi zakletvu ili ne stupi na funkciju (vid. čl. 56. st. 1. važećeg Zakona o sudijama). Donošenjem odluke VSS o izboru sudije nastaje sudijska funkcija, pa ona može prestati samo iz Ustavom određenih razloga (vid. te razloge u Amandmanu IV st. 4), a ne po zakonskoj fikciji koju Ustav ne ostavlja kao mogućnost. Pomenutom konstitucionalizacijom izbegla bi se i neustavnost zakonske odredbe da sudiji stupanjem na funkciju prestaje ranija funkcija u drugom sudu (čl. 55. Zakona o sudijama), budući da, saglasno URS i radnom tekstu amandmana, izbor sudije u sud višeg stepena znači istovremeno da je sudija stekao sudijsku funkciju u višem sudu u trenutku donošenja odluke VSS o izboru, pa se zakonom ne može uslovljavati odn. odlagati prestanak funkcije u prvobitnom sudu do trenutka "stupanja na funkciju" u drugom sudu.

Trebalo bi Ustavom predvideti da sudija koji se prvi put bira polaže zakletvu. To je svečani i javni čin koji bi doprineo dostojanstvu sudijske funkcije. Iako predsednik Republike izražava državno jedinstvo (čl. 111. URS), pa načelno dolazi u obzir kao adresat zakletve, zakletvu bi trebalo polagati pred predsednikom Narodne skupštine, uzevši u obzir to da je Narodna skupština predstavništvo građana kao nosilaca suverenosti i da Narodna skupština bira polovinu članova Visokog saveta sudstva, a da predsednik VSS dolazi iz reda tih članova.

Uvođenje novog koncepta u sastavu pravosudnih saveta treba biti obazrivo, jer su ovo tela koja bitno doprinose funkcionisanju pravosuđa, stoga je ovo jedno od najosetljivijih pitanja ustavnih amandmana. Postoji više mogućih modela koja bi bila primerena našem pravnom sistemu, ali polazeći od sadašnjeg trenutka u kome ne postoje izgrađeni pravni mehanizmi garancija za pravilan rad ovih tela, mogao bi se prihvatiti predlog iz Radnog teksta o izbalansiranom sastavu VSS – 5 sudija i 5 nesudija, uz nužno preoblikovanje kod načina odlučivanja, pa bi u Amandmanu XII trebalo dodatno predvideti da se odluke VSS, naročito odluke o razrešenju i disciplinskoj odgovornosti sudija, donose glasovima najmanje 3 sudije i 3 istaknuta pravnikâ. Što se tiče sastava Visokog saveta tužilaca, takođe bi se mogla primeniti shodna rešenja po ugledu na VSS. Predloženi naziv najvišeg tužioca Vrhovni javni tužilac Srbije trebalo bi skratiti u Vrhovni javni tužilac. Treba otkloniti očiglednu omašku u Amandmanu XXII st. 4. da je Vrhovni javni tužilac Srbije "po službenoj dužnosti" predsednik Visokog saveta tužilaca. Treba: po

položaju.

Time što Narodna skupština, saglasno radnom tekstu amandmana, gubi ovlašćenje biranja pravosudnih funkcionera, nestaje jedna od prednosti ovakvog izbora – javnost rada karakteristična za parlament koja podrazumeva da građani gledaju TV prenos sednica parlamenta, što utiče na savesnije ponašanje poslanika i temeljitiju raspravu o kandidatima, a što sve nije osobeno za odlučivanje pravosudnih saveta u malog krugu ljudi. Zato bi postojeći korektni tekst Amandmana XII st. 2 (VSS je dužan da svoje odluke obrazloži i javno objavi) trebalo dopuniti pravilom da se javnost rada VSS obezbeđuje i "na druge zakonom propisane načine", kako bi se onda zakonom predvidelo da se sednice VSS prenose na sajtu VSS ili postavljaju na sajt VSS, kako bi se uklonio zvuk u 'odloženom' video-snimku sa delova sednice VSS koji nisu javni. Time bi se, između ostalog, izgradilo poverenje u VSS koji će imati bitno drugačiji sastav nego po URS.

Funkcija člana VSS predstavlja jednu od najznačajnijih u pravosudnom sistemu Republike Srbije. Članovima VSS se, kao i sudiji, garantuje imunitet (Amandman XIII). Istovremeno, za razliku od članova VSS, u odnosu na sudije propisuje se nespojivost sudijske funkcije. Odredbe o nespojivosti neophodno je propisati i za članove VSS i to u obliku u kojem su propisane Amandmanom V stav 3. Dakle, potrebno je Amandman XIII dopuniti na taj način što bi iza stava 2. sledio stav 3. u obliku propisanom kao u Amandmanu V stav 3. Radnim tekstom Amandmana Visokom savetu sudstva u nadležnost se stavljaju značajna ovlašćenja. Upravo iz tih razloga, funkcija člana Saveta mora biti nespojiva sa drugom javnom ili privatnom funkcijom, zakonom određenom delatnošću ili poslom i političkim delovanjem. Na taj način obezbedila bi se nepristrasnost članova Saveta, kako iz reda sudija, tako i iz reda istaknutih pravnika. S tim u vezi, Amandman XIII treba nositi naziv „Imunitet članova Visokog saveta sudstva i nespojivost funkcije“. Sve ovo shodno važi za Amandman XXIV, koji, iz navedenih razloga, treba nositi naziv „Imunitet članova Visokog saveta tužilaca i nespojivost funkcije“.

Što se tiče istaknutih pravnika u VSS, moglo bi se precizirati koja je to kategorija lica, ali ne po formalnom kriterijumu pripadanja nekoj užoj profesiji (profesura, advokatura itd), već po postignućima ili specifičnim znanjima: npr. istaknuti pravници sa velikim poznavanjem organizacije i funkcionisanja pravosuđa ili istaknuti pravnik koji je bitno doprineo vladavini prava ili pravnoj kulturi. Shodno važi za Visoki savet tužilaca.

IV

Amandman IV st. 2. treba donekle preformulisati. Prema sadašnjem uređenju sudova, a i bilo kakvom pretpostavljenom u budućnosti, teško je moguće zamisliti da bilo koji sud u Republici Srbiji ima isključivo prvostepenu nadležnost. Okolnost da čak i sudovi najnižeg stepena postupaju kao drugostepeni u pojedinim materijama (npr. "IPV") učiniće ovu odredbu u najmanju ruku ograničavajućim faktorom u predstojećoj organizaciji sudskog sistema, ako ne i neprimenjivom. Ovi razlozi važe i u odnosu na Amandman XVIII st. 3, s tim što je od konstrukcije: „u najnižim javnim tužilaštvima“ verovatno uspešija: „u javna tužilaštva najnižeg stepena“.

Potom, termin „posebna obuka“ neadekvatan je i nepoznat institut u domaćem i uporednom

pravu. Opšteprihvaćeni nazivi za obuku kadrova u pravosuđu na prostoru EU jesu početna i stalna obuka (initial and continuous training). Kandidat za prvi izbor na pravosudnu funkciju može imati radnog iskustva u pravosuđu i van njega, što načelno može značiti različitu dužinu obuke za različite kandidate (uz najvažniji uslov da prijemni ispit na PA bude jedinstven), ali potrebno je da završi obuku koja je neophodna za uspešno vršenje funkcije. Ta obuka je po svojoj prirodi početna obuka i ona se može urediti izmenom Zakona o PA, pa nema potrebe za unošenjem u ustavni tekst nepostojećeg izraza "posebna obuka". Stalna obuka je rezervisana za nosioce pravosudnih funkcija, dok početna obuka predstavlja teorijsko-praktični modul na kome znanja i veštine stiču lica koja još uvek nisu sudije i tužioci.

Ako je zamisao da "posebna obuka" bude nešto drugačije od dvogodišnje početne obuke iz važećeg Zakona o Pravosudnoj akademiji, kako bi se omogućila neka drugačija, kraća početna obuka za određene kategorije kandidata, treba znati da se time izvrđava smisao Amandmana IV st. 2 i Amandmana XVIII st. 3, a to je da osigura stručnost budućih sudija i tužilaca u situaciji kada je ukinut probni mandat sudija i tužilaca. Kako je ovaj probni mandat trogodišnji, nije prihvatljivo preko "posebne obuke" uvoditi nekakve kratke šestomesečne ili jednogodišnje obuke umesto dvogodišnje početne obuke po važećem Zakonu o PA. Načelno, ustavopisac bi imao legitiman razlog da odustane od trenutnog koncepta "početne obuke" jedino ako se on empirijski pokazao kao nekvalitetan, a upravo su članovi prve generacije korisnika početne obuke PA (jedina generacija koja je u celosti izabrana) pokazali rezultate iznad proseka srpskog pravosuđa. Na kraju, formulacija "posebna obuka" mogla bi dovesti do tumačenja da korisnici sadašnje početne obuke neće moći biti izabrani, jer oni nisu okončali amandmansku "posebnu obuku", čak i ako jedna od posebnih obuka bude u budućem zakonu "posebna obuka".

Uvođenje novog uslova za izbor na pravosudnu funkciju u vidu početne obuke uticaće na jednu kategoriju dosadašnjih učesnika konkursa – sudijske i tužilačke pomoćnike. Njima pristup pravosudnim funkcijama ne treba da bude onemogućen, već u kratkotrajnoj prelaznoj fazi omogućiti im da budu zastupljeni u izborima na funkcije kroz tzv. model "kvota", gde bi se pored svršenih polaznika Pravosudne akademije birali i ostali kandidati u zakonom određenom procentu do potpunog uvođenja završene početne obuke kao neophodnog uslova za izbor. Nakon tog trenutka, ova kategorija bi bila zastupljena u vidu polaznika Pravosudne akademije, koji i inače u najvećem delu na početnu obuku dolaze sa radnih mesta sudijskih i tužilačkih pomoćnika. Ne postoji razlog ni da se sa primenom principa "kvota" ne otpočne još pre zvanične promene Ustava, što bi jednostavno rešilo postojeće probleme u izbornoj praksi i služilo kao "meka prethodnica" ustavnim izmenama.

U radnom tekstu ne treba da stoji „institucija za obuku u pravosuđu osnovana zakonom“. U Republici Srbiji već 8 godina postoji Pravosudna akademija i čini se da nema potrebe za upućujućim izrazima, iako se predložena formulacija može shvatiti kao prihvatljiva ustavna tehnika. Kako će izbor pravosudnih funkcionera biti uslovljen pohađanjem obuke za sudije i tužioce, potrebno je da se Ustavom fiksira Pravosudna akademija kao institucija za obuku. Na taj način izbegla bi se eventualna opasnost budućeg multiplikovanja ustanova za obrazovanje u pravosuđu.

Zbog značaja "institucije za obuku u pravosuđu" (po našem predlogu – Pravosudne akademije) bilo bi korisno u Amandman IV st. 2. dodati rečenicu koja bi osigurala nezavisnost PA i izrazile to da je PA pod 'ingerencijom' dva pravosudna saveta, koji bi vršili upravu nad PA, s tim što treba

pronaći odgovarajuću formulaciju koja bi omogućila da pravosudni saveti "upravljaju" Pravosudnom akademijom, a da PA ostane zasebno pravno lice sa, posledično, sopstvenim organima, pa i svojim upravnim odborom. Jedno od rešenja moglo bi biti da članove UO PA bira Visoki savet sudstva (5 članova) i Visoki savet tužilaca (4 člana) i ova odredba mogla bi se naći u ustavnom tekstu.

Alumni klub Pravosudne akademije