

UPOREDNA ANALIZA NORMATIVNOG MODELA SUDSKE VLASTI U REPUBLICI SRBIJI, REPUBLICI HRVATSKOJ I REPUBLICI SLOVENIJI

Apstrakt

Podela vlasti proklamovana u Republici Srbiji, Republici Hrvatskoj i Republici Sloveniji ostvaruje se primarno kroz princip nezavisnosti i samostalnosti sudske vlasti.

Sastav i izbor predsednika Državnog sudbenog saveta u Republici Hrvatskoj, mandat i nadležnost saglasan je međunarodnim standardima, tako da se može govoriti o sudskoj vlasti u punom značenju te reči. Sastav i izbor predsednika Sudskog saveta u Republici Sloveniji saglasan je međunarodnim standardima, ali Sudski savet (Sodni savet) pri izboru sudija, predsednika sudova i razrešenju, u delu ove nadležnosti, ima predlagačku ulogu i nije u istoj ravni sa zakonodavnom i izvršnom vlasti.

U Republici Srbiji znatan je uticaj zakonodavne i izvršne vlasti na izbor svih članova prvog Visokog saveta sudstva. Zakonodavna vlast vrši i izbor sudija početnika i predsednika sudova, tako da se sudska vlast u Republici Srbiji samo delimično emancipovala od političkih vlasti.

Ključne reči: nezavisnost, samostalnost, sudska vlast, sudska služba, uticaji i emancipacija sudske vlasti.

1. Uvod

Tranzicija je korenita promena, prelazak iz autoritarnog u demokratski poredak, nepredvidiva reforma, „odozgo“, višeslojan proces u okviru socijalističkog režima.² U prvoj fazi tranzicije slabi državna

¹ Sudija Osnovnog suda u Čačku

² Više o tome: R. Vasić, *Pravna država i tranzicija*, Beograd 2004, 162. J. Trkulja, „Moderna demokratska država i tranzicija”, *Država i tranzicija*, Biblioteka “Jovan Popović” u Kikindi, Kikinda 2004, 1-3.

vlast, što je u nekim državama dovelo do podele na više manjih država (SFRJ, SSSR, Čehoslovačka). Potom, institucije državne vlasti se konačno uobličavaju i konsoliduju i dolazi do promena u ideološkoj i političkoj institucionalnoj strukturi.³ Podela vlasti proklamovana u bivšim republikama SFRJ, sada samostalnim državama u tranziciji, ostvaruje se kroz princip nezavisnosti i samostalnosti sudske vlasti što znači da političke vlasti ne treba da utiču na donošenje odluka i rad sudske vlasti.

U ovom radu biće izvršena analiza normativnog modela sudske vlasti Republike Srbije, Republike Hrvatske i Republike Slovenije i to: sastav Sudskog saveta, mandat članova i nadležnost. U okviru nadležnosti Saveta analiziraće se najvažnija ovlašćenja sudske vlasti: izbor sudija, napredovanje sudija, imunitet, disciplinska odgovornost, prestanak sudijske funkcije. Normativni modeli sudske vlasti Republike Hrvatske, Republike Slovenije, uporediće sa normativnim modelom sudske vlasti Republike Srbije, sagledati sličnosti i razlike kao i usklađenost sa međunarodnim standardima.

2. Sastav Sudskog saveta

U demokratskim državama sudska vlast je uslov političke slobode i demokratije, samu sebe konstituše i račune o svom radu polažu sebi.⁴ *Državno sudbeno vijeće u Republici Hrvatskoj* ima jedanaest članova, a čine ga sedam sudija, dva univerzitetska profesora pravnih nauka i dva saborska zastupnika, od kojih jedan iz redova opozicije. Članove Vijeća iz reda sudija čine dvoje sudija Vrhovnog suda, dvoje sudija županijskog suda, dvoje sudija opštinskog suda i jedan sudija specijalnog suda.⁵ Članovi Državnog sudbenog vijeća biraju predsednika između sebe, a predsednik Vijeća mora biti iz reda sudija.⁶

Sastav Državnog sudbenog vijeća i izbor njegovog predsednika saglasni su međunarodnim standardima. Sudska vlast u Republici Hrvatskoj samu sebe konstituše. Znači, uticaj i upliv zakonodavne vlasti i izvršne vlasti na sudsku vlast ogleda se u tome, što predsednik Republike Hrvatske daje predlog za izbor predsednika Vrhovnog suda Republika

³ J.Elstr et al., *Institutional design in post-communist societies- rebuilding the ship at sea*, Cambridge 1998, 63.

⁴ R.Marković, „Uvodno izlaganje na okruglom stolu o temi Pravosudni zakoni“, održanom u hotelu Hajat u Beograd 8.1.2008. godine, *Informator Društva sudija Srbije*, vanredni br. 2/2008, 5

⁵ Prema članu 6 Zakona o Državnom sudbenom vijeću „izbore za članove Vijeća iz reda sudija provode Povjerenstvo za izbor članova Vijeća, kandidacijski odbor i izborni odbor“.

⁶ Član 124 stavovi 5 i 6 Ustava Republike Hrvatske, donet 6. srpnja 2010, a stupio na snagu 16. lipnja 2010. godine i član 41 Zakona o Državnom sudbenom vijeću, *Narodne novine*, br. 116/2010 i 57/2011.

Hrvatske, a Hrvatski sabor bira predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske i dva saborska zastupnika, od kojih je jedan iz redova opozicije, za članove Državnog sudbenog vijeća. Predloženim rešenjem postignuta je ravnoteža između pozicije i opozicije unutar Sabora i poštovanje svih članova Sabora bez obzira da li pripadaju poziciji ili opoziciji. Državno sudbeno vijeće Republike Hrvatske predstavlja sudsku vlast u punom značenju te reči.

Sudski savet u Republici Sloveniji ima 11 **članova**. Pet članova bira Državni zbor (Skupština) na predlog predsjednika Republike, a između univerzitetskih profesora prava, advokata i drugih pravnika. Sudski savet u Republici Sloveniji nije organ koji donosi završnu odluku o izboru sudija, predsjednika sudija i njihovom razrešenju, već ima ulogu predlagача, tako da sudska vlast nije u istoj ravni sa zakonodavnom i izvršnom vlasti. Šest članova Saveta biraju sudije koje obavljaju sudijsku funkciju. Članovi Saveta između sebe, dvotrećinskom većinom i tajnim glasanjem, biraju predsjednika Saveta.⁷ Prilikom kandidovanja članova Sudskog saveta treba poštovati jednaku zastupljenost članova svih vrsta i stepena sudova u Republici Sloveniji.⁸

Predsednik Vrhovnog suda Republike Slovenije imenuje Državni zbor, na predlog ministra nadležnog za pravosuđe, a po pribavljenom mišljenju Saveta, na period od šest godina, bez mogućnosti ponovnog izbora.⁹ Predsednik Vrhovnog suda u Sloveniji nije i predsednik Sudskog saveta, tako da nije došlo do koncentracije funkcija. U Republici Sloveniji pretežan broj sudija čini Sudski savet, a preostale **članove** bira Državni zbor saglasno međunarodnim standardima. Izborna komisija, koju imenuje Savet, sprovodi glasanje, a sastoji se od predsjednika, četiri člana i njihovih zamenika.¹⁰

U Republici Srbiji sve članove prvog *Visokog saveta sudstva* iz reda sudija i izborne članove van sudstva i po položaju bira neposredno i posredno Narodna skupština, što ukazuje na veliki uticaj zakonodavne na sudsku vlast.¹¹ Znači, Prvi Visoki savet sudstva nije sam sebe konstituisao. Očuvanje principa nezavisnosti sudske vlasti i sudstva predstavlja borbu

⁷ Članovi 130 i 131 Ustava Republike Slovenije i član 19 Zakona o sudovima, *Uradni list RS*, br. 19/1994, 45/1995, 38/1999, 28/2000, 73/2004, 72/2005, 127/2006.

⁸ Član 22 Zakona o sudovima, *Uradni list RS*, br. 19/1994, 45/1995, 38/1999, 28/2000, 73/2004, 72/2005, 127/2006.

⁹ Član 62 Zakona o sudovima, *Uradni list RS*, br. 19/1994, 45/1995, 38/1999, 28/2000, 73/2004, 72/2005, 127/2006.

¹⁰ Član 26 Zakona o sudovima, *Uradni list RS*, br. 19/1994, 45/1995, 38/1999, 28/2000, 73/2004, 72/2005, 127/2006.

¹¹ Član 153 stavovi 2, 3 i 4 Ustava Republike Srbije od 2006. godine.

za struku, državu i demokratiju.¹² Predsednik Vrhovnog kasacionog suda u Republici Srbiji je po funkciji istovremeno i predsednik Visokog saveta sudstva. Ovo rešenje ukazuje na nepotrebnu koncentraciju funkcija, što je protivno međunarodnim standardima. Priroda podele vlasti jeste da štiti ustavnu vladavinu i zabranjuje sjedinjavanje ovlašćenja i kompetencija u jednom organu, primenom mehanizama zaštite načela podele vlasti.¹³ „Svi državni organi u procesu zaštite garantovanih prava dužni su da se pridržavaju međunarodnih standarda, kao i prakse međunarodnih institucija koje nadziru sprovođenje ovih prava“.¹⁴ Zajemčena prava treba tumačiti u korist unapređenja vrednosti demokratskog društva. U Republici Srbiji član po položaju Visokog saveta sudstva je istovremeno i ministar pravde, i predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine što predstavlja dvostruki uticaj i kontrolu političkih vlasti, zakonodavne i izvršne na sudsku vlast.

U Republici Srbiji propisano je da članovi Visokog saveta sudstva izabrani iz reda sudija, po isteku dužnosti, napreduju u sud više instance. Ova koruptivna odredba izazvala je brojne kritike u stručnoj i naučnoj javnosti.¹⁵ U Republici Hrvatskoj „sudac koji obavlja dužnost člana u Vijeću, ne može se imenovati na sudačku dužnost u sud višeg stupnja“. Odredba približno iste sadržine propisana je i u pozitivnom pravu Republike Slovenije, po uzoru na pravna rešenja sudske vlasti u Francuskoj.¹⁶

3. Mandat člana Sudskog saveta

Mandat člana Saveta nije vreme na koje se bira član, odnosno nije subjektivno pravo nosioca funkcije. „Mandat označava funkciju, odnosno sadržinu te funkcije“.¹⁷ U Republici Hrvatskoj i u Republici Srbiji mandat članova Saveta traje četiri godine, a zakon određuje način izbora, nadležnost i način rada ovih organa sudske vlasti. Ako članu Saveta dužnost prestane pre isteka vremena na koje je izabran, na njegovo mesto do isteka mandata, bira se drugi član. Mandat člana Sudskog saveta u Sloveniji traje pet godina i on po njegovom isteku ne može biti ponovo

¹² R.Vasić, „Nova reforma sudstva – uspon ili pad?“, *Informator Društva sudija Srbije*, vanredni br. 3/2008, str. 3-38; S.Bovan, „Sudijska nezavisnost“, *Pravni život*, br. 12/2011, 788.

¹³ P.Nikolić, *Ustavno pravo*, Prosveta, Beograd 1993, 246.

¹⁴ I.Pejić, „Ustavna jemstva i ograničenja ljudskih prava“, *Pravni život*, br. 12/2010, 853.

¹⁵ Član 56 stavovi 1 i 2 Zakon o Visokom savetu sudstva, *Službeni glasnik RS*, br. 116/2008, 101/2010, 88/2011.

¹⁶ Na osnovu člana 8 stav 1 Osnovnog zakona br. 94-100 Francuske, članovi Visokog saveta sudstva magistrature u Francuskoj ne mogu tokom trajanja mandata u Savetu biti unapređeni u viši stepen sudijske hijerarhije.

¹⁷ V.Petrov, „Slobodan mandat poslanika i odgovornost“, *Pravni život*, br. 12/2011, str. 768.

izabran. Članu Sudskog saveta, koji je izabran da zameni člana Saveta, mandat prestaje istekom mandata Saveta.

Kada članu Državnog sudbenog vijeća iz reda sudija dužnost prestane pre isteka vremena na koje je izabran, novi član Vijeća postaje kandidat koji je na izborima dobio najveći broj glasova na listi iz koje je član Vijeća kojem je dužnost prestala.¹⁸ Članovima Sudskog saveta u Republici Hrvatskoj, Republici Sloveniji, prestaje funkcija iz razloga koji su propisani Ustavima i zakonima, što daje veću garanciju sudske nezavisnosti i samostalnosti. Razlozi za prestanak funkcije članu Vijeća su približno isti i to: članu koji je sudija, prestaje funkcija prestankom ili razrešenjem sudijske funkcije; članu koji nije sudija, prestaje funkcija u Vijeću prestankom funkcije ili gubitkom statusa; trajnim gubitkom radne sposobnosti, odlaskom u penziju, podnošenjem ostavke.

4. Nadležnost Sudskog saveta

Državno sudbeno vijeće Hrvatske je organ koji „samostalno odlučuje o imenovanju, napredovanju, premeštaju, razrešenju i disciplinskoj (stegovnoj) odgovornosti sudaca i predsednika sudova, osim predsednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske“, i odluke donosi na nepristrasan način, na temelju kriterijuma propisanih zakonom.¹⁹ Ovaj organ u potpunosti vrši sudsku vlast: odlučuje o izboru svih sudija i predsednika sudova, o napredovanju sudija, o disciplinskoj odgovornosti i prestanku sudijske funkcije. Sudbeno vijeće Republike Hrvatske organ je sudske vlasti u punom značenju te reči.

Sudski savet (Sodni savet) u Republici Sloveniji ima sledeće nadležnosti: predlaže Državnom zboru kandidate za izbor sudijske funkcije, predlaže razrešenje sudija, a vrši i druge poslove i zadatke. Sudski savet predlaže Državnom zboru jednog kandidata za svako upražnjeno mesto. Na ovaj način Sudski savet ima predlagačku funkciju, dok izbor kandidata za sudijsku funkciju i razrešenje vrši Državni zbor na predlog Sudskog saveta. Sudijska vlast u Sloveniji ima značaj sudijske službe.

U Republici Srbiji *Visoki savet sudstva* vrši izbor sudija na stalnu funkciju i odlučuje o napredovanju sudija, kao i o disciplinskoj odgovornosti i prestanku sudijske funkcije.²⁰ Visoki savet sudstva ne vrši

¹⁸ Član 36 Zakona o Državnom sudbenom vijeću, *Narodne novine*, broj 116/2010 i 57/2011.

¹⁹ Član 124 stav 2 Ustava Republike Hrvatske od 2010. godine.

²⁰ Član 13 Zakona o Visokom savetu sudstva, *Službeni glasnik RS*, br. 116/2008, 101/2010, 88/2011.

izbor sudija koji su prvi put izabrani na sudijsku funkciju i ne vrši izbor predsednika sudova, već to vrši Narodna skupština, što predstavlja uticaj zakonodavne vlasti na predsednike sudova koji organizuju i rukovode radom u sudovima, kao i na izbor sudija početnika.²¹ Izbor sudija na stalnu funkciju vrši Visoki savet sudstva od sudija početnika čiji izbor je izvršila Narodna skupština.²² Sudijski kadar u Republici Srbiji regrutuje se od sudija početnika koje je izabrala zakonodavna vlast. Znači, Sudski savet u Republici Srbiji nije organ sudske vlasti u punom značenju te reči, emancipacija sudske vlasti je delimična, jer sve predsednike i sudije početnike bira zakonodavna vlast, na predlog sudske vlasti.

4.1. Izbor sudija i napredovanje

Preporuka R (94) 12 Komiteta ministara Saveta Evrope državama članicama o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija sadrži paragraf „sve odluke koje se odnose na profesionalnu karijeru sudija trebalo bi da budu zasnovane na objektivnim kriterijumima, a izbor i napredovanje sudija bi trebalo da bude zasnovano na zaslugama, polazeći od stručnosti, sposobnosti, efikasnosti i integriteta“.

Odluka o izboru i napredovanju je srž sudstva svake države jer na osnovu ove Oluke vrši se izbor sudija, izbor sudija u više sudske instance.

U članu 49, 50 i 51 Zakona o Državnom sudbenom vijeću Republike Hrvatske propisani su uslovi za izbor sudija pojedinih sudova. Ministarstvo pravosuđa najkasnije do kraja kalendarske godine donosi za naredne dve godine plan popunjavanja slobodnih sudijskih mesta u svim sudovima i dostavlja ga predsedniku Vrhovnog suda Republike Hrvatske i predsedniku Vijeća. Ova odredba ukazuje na planiranje kadrova i ozbiljnu kadrovsku politiku u oblasti sudstva. Kandidati koji su podneli prijave na oglas, a nisu sudije, pristupaju proveri znanja (provera jedne ili više pisanih radnji) pred Vijećem. Lista prvenstva se objavljuje na internet stranicama Vijeća i sadrži ukupan zbir bodova i bodove ostvarene po svakom od kriterijuma. „U Republici Hrvatskoj sudačka dužnost je stalna“.²³

Član 129 Ustava Republike Slovenije sadrži sledeću odredbu: „Funkcija sodnika je trajna.“ Sudije bira Državni zbor (Skupština) na predlog Sudskog saveta. Uslovi za izbor sudija propisani su članovima 8

²¹ Članovi 99 i 154 Ustava Republike Srbije od 2006. godine.

²² V.Đurić, „Imenovanje i razrešenje sudija“, u: M.Lazić i I.Pejić, (ur.), *Zakonodavni i institucionalni okvir nezavisnog sudstva u Republici Srbiji*, Pravni fakultet Univerziteta u Nišu i Fondacija Konrad Adenauer, Niš 2009, 85-90.

²³ Član 123 stav 1 Ustava Republike Hrvatske od 2010. godine.

i 9 Zakona o sudijskoj službi²⁴: državljanstvo Slovenije, aktivno znanje slovenačkog jezika, završen Pravni fakultet, položen pravosudni ispit i najmanje 30 godina života. Kandidat mora biti zdravstveno sposoban i posedovati radno iskustvo“. Radno iskustvo u opštinskim sudovima je od 3 godine u struci po položenom pravosudnom ispitu do 20 godina radnog iskustva za sudije Vrhovnog suda.²⁵ Izborom na sudijsku funkciju, svaki sudija ima pravo da napreduje i da bude izabran u viši sud.²⁶

Sudski savet predlaže Državnom zboru jednog kandidata za svako upražnjeno mesto. Savet, pri predlogu, mora voditi računa o kriterijumima koji su propisani članom 29 Zakona o sudijskoj službi: o dosadašnjem radu kandidata, stručnosti, ugledu koji je kandidat stekao, njegovom odnosu sa kolegama, o pokretanju disciplinskih postupaka i eventualnim izrečenim disciplinskim merama.²⁷ Sudije i sudijski pomoćnici mogu izjaviti žalbu na odluku Saveta da Državnom zboru predloži određenog kandidata na mesto sudije. O ovim žalbama Savet odlučuje dvotrećinskom većinom. „Pravom na procesno pravno sredstvo vrši se zaštita osnovnih prava i sloboda,...i vrši se kontrola vlasti i sudske vlasti, vlast se vraća u pravne okvire“.²⁸

U propisima Republike Slovenije glavni organ ocenjivanja rada sudija i njihovog kvaliteta rada su personalni saveti. Personalni savet se oblikuje pri okružnom, višem i Vrhovnom sudu i obavezan je da posle propisanog perioda napiše sveobuhvatan izveštaj o radu svakog sudije.²⁹ Sudski savet donosi odluku o napredovanju sudije kroz platne razrede.³⁰ Odluku o napredovanju sudije u viši sud donosi Državni zbor, po dobijanju obrazloženog mišljenja Saveta.

²⁴ Zakon o sudijskoj službi (Zakon o sodniških službi), *Uradni list RS*, 19/1994, 8/1996, 24/1998, 48/2001, 67/2002, 71/2004, 17/2006, 127/2006, 57/2007.

²⁵ Članovi 11 i 12 Zakona o sudijskoj službi, *Uradni list RS*, 19/1994, 8/1996, 24/1998, 48/2001, 67/2002, 71/2004, 17/2006, 127/2006, 57/2007. Kandidati koji su zainteresovani da karijeru nastave kao sudije, podnose Personalnom savetu prijavu sa dokumentacijom.

²⁶ K.Šustić i M.Seser ukazuju da je nezamislivo kvantitativno sabiranje rešenih sudijskih predmeta. "Ocenjivanje rada sudaca u Hrvatskoj, Sloveniji, Austriji, SR Nemačkoj i Švajcarskoj, s posebnim osvrtom na okvirna mjerila za rad sudaca i metodologije izrade ocene sudaca", *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, br. 3/2008, 525-534.

²⁷ Republika Slovenija je osnovala nezavisno telo koje na osnovu unapred propisanih i objektivnih kriterijuma predlaže kandidate za upražnjena sudijska mesta saglasno Preporuci R (94) 12 Komiteta ministara državama članicama o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija.

²⁸ L.Basta, *Anglosaksonski konstitucionalizam u teoriji i praksi*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 1992, 238.

²⁹ Član 32 Zakona o sudijskoj službi, *Uradni list RS*, 19/1994, 8/1996, 24/1998, 48/2001, 67/2002, 71/2004, 17/2006, 57/2007. Ocena Personalnog saveta može biti sledeća: da sudija ne ispunjava uslove za obavljanje sudijske funkcije i uslove za napredovanje ili ispunjava uslove za napredovanje, uslove za brzo ili uslove za ubrzano napredovanje.

³⁰ Članovi 24 i 47 Zakona o sudijskoj službi, *Uradni list RS*, 19/1994, 8/1996, 24/1998, 48/2001, 67/2002, 71/2004, 17/2006, 57/2007.

Visoki savet sudstva u Republici Srbiji, na osnovu člana 45, stav 6 i člana 69 Zakona o sudijama, doneo je podzakonski akt, Odluku o utvrđivanju kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti za izbor sudija i predsednika sudova.³¹ Sudije pored završenog Pravnog fakulteta, položenog pravosudnog ispita, radnog iskustva, uslova ispunjenih za rad u državnim organima treba da ispune kriterijume: stručnost, osposobljenost i dostojnost da bi obavljali sudijsku funkciju. Odluka o utvrđivanju kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti za izbor sudija i predsednika sudova definiše kriterijume, ali merila za vrednovanje rada sudija i predsednika sudova su nejasna i nepotpuna, neproverljiva, ne mogu se međusobno porediti i balansirati.³²

Ova Odluka ne doprinosi uspešnom upravljanju sudskim sistemom Republike Srbije, niti doprinosi optimalnom korišćenju sudija u jednom sudu i podizanju ukupnih sposobnosti sudija kroz sistem obuke i specijalizacije, već stvara prostor za subjektivno tumačenje, pristrasnost. Donošenjem ovog podzakonskog akta, prvi Visoki savet sudstva u Republici Srbiji nije odgovorio zahtevu i potrebi društva za kvalitetnom normativnom regulativom sudstva, iskazao je nedozvoljenu arbitrnost i samovolju.

U demokratskim državama koje svojim razvojem i pravnim rešenjima su uzor i vrše uticaj na države u tranziciji ispunjenost orijentacione norme, broj i vrsta rešenih složenih predmeta, vreme izrade odluka, broj potvrđenih, preinačenih i ukinutih odluka su indikatori rada sudije, ali ocena o radu sudije i napredovanju je opisna i fleksibilna, donosi je nezavisno sudijsko telo u propisanom postupku.

U Republici Srbiji ne postoji plan popunjavanja slobodnih sudijskih mesta u svim sudovima za sledeću ili dve sledeće godine, što ukazuje na odsustvo planiranja kadrova i odsustvo jasne kadrovske politike u oblasti sudstva.

4.2. Imunitet sudija

U Republici Hrvatskoj, Republici Sloveniji i Republici Srbiji sudije uživaju imunitet koji je uži od poslaničkog. Sudije uživaju funkcionalni imunitet koji ih štiti od odgovornosti za dela koja učine u procesu suđenja, ali ne i za dela koja mogu učiniti van vršenja sudijske funkcije. Opšti (tzv. politički) imunitet, koji uživaju funkcioneri u okviru

³¹ Službeni glasnik RS, br. 49/2009.

³² Član 1-12 Odluke o utvrđivanju kriterijuma i merila za ocenu stručnosti sudija, osposobljenosti i dostojnosti za izbor sudija i predsednika sudova, Službeni glasnik RS, br. 49/09.

političke vlasti, predstavlja materijalno-pravnu i procesno-pravnu zaštitu za dela učinjena kako u okviru i izvan obavljanja javne funkcije.³³

Odredbama Ustava Republike Srbije od 2006. godine sudijama je garantovan imunitet neodgovornosti i imunitet nepovredivosti. Imunitet neodgovornosti (materijalno-pravni imunitet) sadržan je u ustavnoj odredbi da „sudija ne može biti pozvan na odgovornost za izraženo mišljenje ili glasanje prilikom donošenja sudske odluke, osim ako se radi o krivičnom delu kršenja zakona od strane sudija“ (član 151 stav 1 Ustava). Imunitet neodgovornosti ima za cilj da obezbedi slobodu mišljenja i slobodu odlučivanja. Sudije uživaju i imunitet nepovredivosti ili procesno-pravni imunitet, sadržan u ustavnoj odredbi da „sudija ne može biti lišen slobode u postupku pokrenutom zbog krivičnog dela učinjenog u obavljanju sudijske funkcije, bez odobrenja Visokog saveta sudstva“.³⁴

4.3. Disciplinska odgovornost

Vlast i odgovornost su povezani i proporcionalni, više vlasti povlači i veću odgovornost i obrnuto. U modernom ustavnom pravu pravilo je da pravni položaj i ulogu jedne vlasti određuju tri ključna činioca: način njenog konstituisanja, sadržina njenih ovlašćenja i način na koji se odgovornost realizuje. Disciplinska odgovornost u državama u tranziciji (bivšim republikama SFRJ) regulisana je putem prava (pravna odgovornost),³⁵ i obuhvata ovlašćenja da se odlučuje o disciplinskoj odgovornosti sudija i predsednika sudova. Važno pitanje je da li je disciplinska odgovornost u nadležnosti sudske vlasti ili parlamenta i izvršne vlasti, i da li za sudiju, protiv kojeg je pokrenut disciplinski postupak, propisano je pravno sredstvo i dvostepenost odlučivanja.

Stegovni postupak u Republici Hrvatskoj vodi Državno sudbeno Vijeće, s tim što Vijeće može za pojedine stegovne postupke imenovati istražno povjerenstvo.³⁶ Odluka o stegovnoj odgovornosti mora biti izrađena i otpremljena strankama u roku od 15 dana nakon donošenja. Odluka o razrešenju donosi se većinom glasova svih članova i mora biti

³³ I.Pejić, „Imunitet sudija“ u: M.Lazić i I.Pejić (ur.), *Zakonodavni i institucionalni okvir nezavisnog sudstva u Republici Srbiji*, Pravni Fakultet Univerziteta u Nišu i Fondacija Konrad Adenauer, Niš 2009, 102-105.

³⁴ Član 151 stav 2 Ustava Republike Srbije.

³⁵ M.Jovičić, „Odgovornost nosilaca javnih funkcija“, *Demokratija i odgovornost*, Izabrani spisi, knjiga I, Službeni glasnik, Beograd 2006, 116

³⁶ Članak 66 Zakona o Državnom sudbenom vijeću, *Narodne novine*, br. 116/2010, 57/2011. „U postupku odlučivanja o stegovnoj odgovornosti sudiji protiv kojega se postupak vodi mora se pružiti mogućnost da iznese svoju odbranu osobno, u pisanom obliku, ili po branitelju kojega izabere prema članu 66 Zakona o Državnom sudbenom vijeću.“ (*Narodne novine*, br. 116/2010, 57/2011).

obrazložena. Protiv odluke o stegovnoj odgovornosti i razrešenju sudija ima pravo žalbe koja odlaže izvršenje odluke. Žalba se u roku od 15 dana od dana dostave odluke podnosi Ustavnom sudu Republike Hrvatske.³⁷

Sudski savet u Republici Sloveniji nema ulogu u samom disciplinskom postupku. Disciplinski organi su Disciplinski sud prvog stepena i Disciplinski sud drugog stepena. Disciplinski sud prvog stepena čine troje sudija od kojih jedan mora biti istog položaja kao i sudija protiv koga je pokrenut disciplinski postupak. Disciplinski sud drugog stepena čini pet sudija Vrhovnog suda.³⁸

U Republici Srbiji prema pozitivnim propisima Disciplinski organi su disciplinski tužilac, njegovi zamenici i Disciplinska komisija koju imenuje Savet sudstva.³⁹ Propisano je nezavisno telo sastavljeno od sudija, koje odlučuje u disciplinskom postupku, određen je disciplinski prekršaj, pravila disciplinskog postupka i pravo sudije na odbranu i žalba višem nadležnom telu, protiv disciplinske sankcije.

Odgovornost organa sudske vlasti i sudija je garant demokratske vladavine prava. Odgovorna vlast je ograničena vlast, a sudska vlast je ograničena načelom podele vlasti i načelom nezavisnosti i samostalnosti.⁴⁰ Odgovornost podrazumeva odgovornost nosioca funkcije, svest o odgovornosti svih asocijacija, sednica sudija i samih sudija.

4.4. Prestanak funkcije sudije

Razlozi za prestanak funkcije sudije propisani su u odredbama Ustava i zakonima ili samo u zakonu država u tranziciji: Republike Hrvatske, Republike Slovenije i Republike Srbije. U Republici Hrvatskoj sudiji prestaje dužnost u sudu u koji je imenovan danom stupanja na službu u drugi sud, odnosno pravosudno ili državno telo ili smrću. Sudiji prestaje dužnost ako ga u skladu s Ustavom i zakonom te dužnosti razreši Vijeće, ako sam to zatraži, ako trajno izgubi sposobnost obavljanja svoje dužnosti, ako bude osuđen za krivično delo koje ga čini nedostojnim obavljanja sudijske dužnosti, zbog počinjenog teškog disciplinskog dela, kad tako odluči Vijeće i kad navršši 70 godina.⁴¹

³⁷ Član 79 Zakona o Državnom sudbenom vijeću, *Narodne novine*, br. 116/2010. i 57/2011.

³⁸ Članovi 86 i 87 Zakona o sudijskoj službi, *Uradni list RS*, 19/1994, 8/1996, 24/1998, 48/2001, 67/2002, 71/2004, 17/2006, 127/2006, 57/2007.

³⁹ Član 93 i 94 Zakona o sudijama, *Službeni glasnik RS*, br. 116/08, 58/09, 104/09, 101/10, 8/12 i i član 4 i 5 Pravilnika o disciplinskom postupku i disciplinskoj odgovornosti sudija, *Službeni glasnik RS*, br. 71/10.

⁴⁰ Više o tome: V.Petrov, „Slobodan mandat poslanika i odgovornost“, *Pravni život*, br. 12/2011, 761

⁴¹ Članovi 76 i 77 Zakona o državnom sudbenom vijeću, *Narodne novine*, br. 116/2010, 57/2011.

Ustav Republike Slovenije u členu 132 sadrži razloge za prestanak rada sudija: 1) kad je osuđen na krivično delo u vezi sa zloupotrebom sudijske funkcije; 2) ako krši Ustav ili teško povredi zakon. Na osnovu člana 74 Zakona o sudijskoj službi, sudiji prestaje funkcija 1) po sili zakona; 2) odlaskom u penziju (kad navrší 70 godina života); 3) gubitkom slovenačkog državljanstva; 4) u slučaju trajne zdravstvene nesposobnosti za rad; 5) kada počne da obavlja dužnost koja je nespojiva sa sudijskom funkcijom; 6) kad se ukine sud, a nije se mogao rasporediti u drugi sud; 7) kada se oceni da sudijsku funkciju obavlja nesavesno. Pravna posledica podnošenja ostavke je da funkcija prestaje pre isteka vremena, a pravo na ostavku je korelativ odgovornosti.⁴²

Ustav Republike Srbije od 2006. godine sadrži odredbe o prestanku sudijske funkcije: sudiji prestaje sudijska funkcija na njegov zahtev, nastupanjem, zakonom propisanih, uslova ili razrešenjem iz zakonom predviđenih razloga, kao i ako ne bude izabran na stalnu funkciju.⁴³ Razlozi za prestanak sudijske funkcije spuštaju se sa nivoa Ustava na nivo zakona, što je retrogradno, mada o njima odlučuje Visoki savet sudstva. Protiv ove odluke sudija ima pravo žalbe Ustavnom sudu. Za zaštitu prava sudija propisan je pravni lek (procesno pravno sredstvo), što je odlika demokratskog društva.⁴⁴

5. Zaključak

„Sudbina velikih i moćnih država je da svojim razvojnim kretanjem i pravnim rešenjima postanu uzor i vrše uticaj na druge države“.⁴⁵ Države u tranziciji, bivše republike SFRJ: Slovenija i Hrvatska, sada samostalne države, su približnih kapaciteta kao i Republika Srbija. Republike Slovenija i Hrvatska usaglasile su svoje propise sa evropskim standardima, pa se pojedina pravna rešenja ovih država u tranziciji mogu lako apsorbovati i prilagoditi specifičnostima u Republici Srbije, to je realan put za ubrzani, održivi razvoj.

Na osnovu sastava, mandata, nadležnosti Sudskog saveta može se govoriti o sudskoj vlasti u Republici Hrvatskoj, jer sastav i izbor predsednika Državnog sudbenog saveta u Republici Hrvatskoj, mandat i nadležnost saglasan je međunarodnim standardima. Sastav

⁴² M.Jovičić, 26

⁴³ Član 148 Ustava od 2006. godine.

⁴⁴ Član 148 Ustava od 2006. godine.

⁴⁵ O.Vučić, *Austrijsko ustavno sudstvo - čuvar federacije i ustava*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 1995, 59-60

i izbor predsednika Sudskog saveta u Republici Sloveniji saglasan je međunarodnim standardima, ali pri izboru sudija, predsednika sudova i razrešenju Sudski savet ima predlagačku ulogu i sudska vlast samu sebe ne konstituše.

U Republici Srbiji u normativnom delu se može govoriti o delimičnoj sudskoj vlasti. Znatan je uticaj zakonodavne i izvršne vlasti na izbor članova prvog Visokog saveta sudstva. Sve članove prvog Visokog saveta sudstva, posredno i neposredno izabrala je Narodna skupština, zakonodavni organ. Članovi prvog i stalnog Visokog saveta sudstva su ministar nadležan za pravosuđe i predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine. Narodna skupština vrši izbor sudija početnika i predsednika sudova. U Republici Srbiji sudska vlast se samo delimično emancipovala od zakonodavne i izvršne vlasti, dok sudovi nisu u potpunosti samostalni i nezavisni, već su delimično instrumenti kojim se iskazuje moć političke vlasti. Dominantni uticaj političke vlasti, nepoštovanje međunarodnih standarda predstavlja udaljavanje od evropskih integracija. Donošenjem Ustava od 2006. i više zakona od 2008. godine, propuštena je prilika da se u Srbiji stvori normativni model da sudovi postanu konstitutivni elementi demokratije.

Izbor sudija zasnovan je na generisanju kadra iz same sudske vlasti. Izborom sudija od Sudskog saveta, trebalo bi da se eliminiše uticaj izvršne i zakonodavne vlasti, za razliku od sistema izbora sudija od strane Parlamenta.⁴⁶

Potrebno je da se profesionalna sudska vlast i sudije koje obavljaju stalnu funkciju, oslobode uticaja izvršne i zakonodavne vlasti, odnosno neprofesionalnih i smenjivih vlasti, ali i da se oslobode od podaničkog duha kako bi se uspostavila vladavina prava i pravna država. „Sudska vlast i sudovi su konstitutivni elementi, stubovi nosači demokratije, izvori koji olakšavaju demokratsku praksu“.⁴⁷ Nezavisno sudstvo postalo je univerzalno prihvaćena vrednost, jezgro moderne konstitucije, pitanje opšte kulture jedne zajednice, razdelna linija između polja prava i pustinje neprava.⁴⁸

⁴⁶ *Pravosudni savet*, Institut za uporedno pravo, Beograd 2003, 8-9

⁴⁷ A.Bačić, „Sudac i ustavna demokratija: Dr. sc. Jadranko Crnić kao čuvar Ustava“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 2/2009, 276.

⁴⁸ Više o tome: M.Pajvančić, „Ustavni principi nezavisnosti sudstva“, u: M.Lazić i I.Pejić(ur.), *Zakonodavni i institucionalni okvir nezavisnosti sudova u Republici Srbiji*, Pravni fakultet Univerziteta u Nišu i Fondacija Konrad Adenauer, Niš 2009, str. 25. S.Perović, *Ljudska prava i sudijska nezavisnost*, Savet projekata konstituisanja Srbije kao pravne države i Centar za publikacije, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 1998, 145.

Tatjana Kandić Ph. D

judge in the Basic Court of Čačak.

COMPARATIVE ANALYSIS OF THE NORMATIVE MODEL OF JUDICIAL POWER IN THE REPUBLIC OF SERBIA, REPUBLIC OF SLOVENIA AND REPUBLIC OF CROATIA

Summary

Division of power proclaimed in the Republic of Serbia, the Republic of Croatia and the Republic of Slovenia is accomplished primarily through a principle of independence and autonomy of the judicial authority.

Constitution and selection of the president of the State Court Council in the Republic of Croatia, mandate and competence are in line with international standards, and we may consider it as judicial power in its full meaning. Constitution and selection of the Court Council in the Republic of Slovenia is in compliance with international standards, but the Court Council (Sodni savet) when selecting judges, president of courts and releasing them, within this competence, has a proposing role and is not in the same line with legislative and executive power.

In the Republic of Serbia there is great influence of legislative and executive power on the selection of all members of the first High Judicial Council. Legislative authority also carries out the selection of judges beginners and presidents of courts, so that judicial power in the Republic of Serbia has been partially emancipated from legislative and executive power.

Key words: independence, autonomy, judicial authority, judicial service and impacts and emancipation of judicial authority.