

Ружица Кијевчанин,*
Сарадник у настави,
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД
doi:10.5937/zrpfni1983267K

UDK: 342.4(497.11)"2006"
Рад примљен: 13.01.2019.
Рад прихваћен: 21.04.2019.

РЕФОРМА МИТРОВДАНСКОГ УСТАВА СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА СУДСКУ ВЛАСТ**

Апстракт: *Темељ сваке цивилизоване државе јесте устав као највиши правни акт којим се уређују основна питања неопходна за њено функционисање и развој. Савремено друштво константно поставља нове изазове, тежећи ка уређенијем, савршеном животу. На том путу је потребно превазићи све препреке и стеге, почевши од нормативних. Имајући у виду улогу и значај правних прописа у једној државној заједници, закључујемо да они морају пратити промене, усаглашавати се са објективним, постојећим стањем у држави и мењати се у циљу постизања циљева. Европска клима која је захватила и нашу земљу се одликује бројним начелима која Србија треба да уведе и разради у свој систем. Да бисмо напредовали и били у корак са европским државама, неопходно је да пратимо њихова упутства и усвајамо најбоље. Ову борбу за бољом и сигурнијом будућношћу отпочињемо управо мењањем Устава Републике Србије од 2006. године. У предстојећем раду ћу нарочиту пажњу посветити реформи правосуђа, као одељку који ће у будућности претрпети највише измена.*

Кључне речи: *Устав, реформа, Високи савет судства, судије, избор.*

* rkijevcanin@jura.kg.ac.rs

** Рад је изложен на Округлом столу одржаном поводом интеркатедралног окупљања стручњака уставноправне научне области, на Правном факултету Универзитета у Нишу, ради дискусије на тему „Реформа Устава Републике Србије из 2006. године“.

1. Устав као највиши правни акт државе и његова реформа

Све модерне државе данашњице почивају на основним начелима којима се прокламују слобода, фундаментална права, једнакост, безбедност и сигурност народа. Њих можемо груписати у два основна из којих се гранају остала усмерена ка заједничком циљу. Реч је о демократији и правној држави. Термин демократија је изведен од грчких речи *demos* и *kratein* што значи народ и владати. Демократија је облик власти у којем све одлуке у државној заједници доноси народ, на директан или индиректан начин. Директно одлучивање народа у једној држави представља непосредно демократију која је реликт прошлог времена. За разлику од ње, посредна демократија је систем доношења државних одлука од стране представника грађана изабраних на изборима и она је одлика савременог доба. Из демократије произилази начело легитимитета, без кога је незамисливо нормално функционисање државе, али и целог друштва. Са друге стране, појам правне државе представља уређену, стабилну, сигурну територијалну, друштвену и политичку заједницу. Као највернији представник овог принципа издваја се начело поделе власти. Сваки од наведених основних постулата чини саставни део устава. Устав је општи правни акт најјаче правне снаге сачињен од скупа норми којима се уређују основи друштвене организације у једној политичкој заједници, начин вршења државне власти у њој, као и основна права и слободе појединаца и колективитета. (Марковић, 2016: 38). Он представља основни закон у коме су садржане основне вредности на којима држава почива, па се без његовог постојања не би могла замислити једна организована, уређена и јака држава.

Имајући у виду значај устава, шромена истог се мора спровести полако, опрезно и стручно. Разликујемо неколико врста промене, односно ревизије устава, и то: тотална или целовита и парцијална или делимична (Батавељић, 2011: 88); фактичка и формална; (Батавељић, 2013: 30). Тотална (целовита) ревизија устава представља укидање устава у целини. Парцијална (делимична) ревизија устава подразумева укидање појединих норми постојећег устава, њихово замењивање новим правилима, као и допуњавање изворног текста устава другим правилима. Фактичка промена постоји када уставна норма остаје непромењена, али се њен смисао мења, најчешће како би испратила друштвену стварност и остала употребљива. Формална ревизија устава подразумева промену којом се задира у сам уставни текст, односно промену конкретне норме. У овом случају је реч о делимичној ревизији устава.

Промена устава се може извршити на два начина. (Батавељић, 2014: 16). Први подразумева ситуацију када се нови устав доноси по поступку и правилима прописаним уставом који се мења. Тада је реч о уставном континуитету који је карактеристичан за развијена, цивилизована друштва. Насупрот оваквој ревизији устава, постоје случајеви када се нови устав не доноси по прописаном поступку и тада се јавља уставни дисконтинуитет. Уставни дисконтинуитет постоји када се државни руководиоци насилно смењују са власти, односно када се на власт долази на агресиван, нелегалан начин. Карактеристичан је за сиромашније државе, али га углавном везујемо за прошла времена.

Друштвене прилике у којима се доноси нови устав су од изузетне важности како за сами поступак ревизије, тако и за његову примену. (Пајванчић, 2006: 221). Оне су те које диктирају начин доношења новог основног закона једне државе, али и одређују његову судбину. Примарни циљ новог документа јесте да успостави јаку везу са друштвеном стварношћу, да се потпуно адаптира и утоне у њу. Једино такав устав је целисходан, потребан и има сврху. Историја нас учи да су многи српски уставни акти већ у тренутку доношења били „мртво слово на хартији“, јер нису одговарали друштвеним приликама у то време. Само „жив“, применљив устав има снагу и значај. Такође, не можемо очекивати да ће се променом устава аутоматски променити и стање у државној заједници. Њиме се дају смернице, стварају се нормативне границе, сачињава оквир дозвољеног и пожељног, али и оставља простор да се делује по прописима. На носиоцима државне власти и грађанима је избор о поштовању прописаног и остваривању циљева, односно успеха у будућности. Свест о моћи највишег правног акта једне државе је неопходно развијати, како би се понашање држављана ускладило са ситуацијом. Тако, Енглези су свој устав сматрали „најсавршенијом људском творевином“. (Петров, 2006: 230). Мишљење и став који су заузимали у односу на њега је резултирао бројним успесима и позитивним резултатима.

2. Ревизија Митровданског Устава

У природи човека је да се непрестано бори, тежи ка бољем и вишем, ради на себи, спознаје новине и позитивне уноси у свој живот. Свако друштво окупљено унутар државних граница стреми ка обезбеђивању лагоднијег, сигурнијег, уређенијег живота, а тиме и уклапању у светски поредак кроз приступање чланству различитих организација и државних заједница. Ни наш народ, односно држава нису изузетак од овог неписаног правила.

Република Србија је мања држава, али велика људска творевина, јер је чини народ са изразитом борбеношћу, великим срцем и љубављу према

животу. Она се дужи низ година налази на путу ка бољој будућности коју је угледала у вратима која воде у Европску Унију. На том путу државе чланице јој неуморно постављају различите захтеве које мора испунити како би остварила свој циљ. Они се односе на развој фундаменталних вредности које су заједничке за све државе, као и на усклађивање нормативних прописа Републике Србије са европским међународним документима, општеприхваћеним правилима и стандардима. Један од основних услова који наша држава треба да испуни, а на који сам се претежно осврнула у овом раду јесте реформа правосуђа.

Пратећи упутства, Министарство правде Републике Србије је израдило текст Стратегије реформе правосуђа за период 2013-2018. године који је усвојен у Народној скупштини 01. јуна 2013. године.¹ Ова Стратегија представља наставак реформских активности постављених Националном стратегијом реформе правосуђа за период 2006-2011. године. Док су се Националном стратегијом реформе дефинисали стратешки приоритети сагласни са кључним стратешким документима, новом Стратегијом се настоје унапредити уведене новине, али и цео правосудни систем подићи на виши, ефикаснији ниво, уклопити га у европске вредности, изазове, и усагласити са правом Европске Уније и стандардима Савета Европе. Њени основни циљеви се одражавају у побољшању квалитета и ефикасности правде, јачању независности и одговорности правосуђа у циљу јачања владавине права, демократије, правне сигурности, приближавања правде грађанима и враћања поверења у правосудни систем.² Можемо рећи да су се претходном Стратегијом поставили правни и институционални оквири у Републици Србији оличени у сету закона, али и нових државних органа, попут Државног већа тужилаца, Високи савет судства, Правосудне академије, али да се новом улива живот у право, гради поверење грађана у правосудне органе, а самим тим и државу, што је најрелевантнији параметар успеха једног процеса. С обзиром на апстрактну правну природу Стратегије као документа, неопходно је било још једно деловање Влада Републике Србије, како правилно дефинисани циљеви не би остали идеал на папиру. Она је Закључком од 31. јула 2013. године усвојила Акциони план за спровођење Стратегије, као њен пратећи документ у коме су садржане конкретне методе, средства и начини остварења предвиђених задатака.³ Такође, Влада је одлуком од 25. августа 2013. године образовала Комисију за спровођење Националне стратегије реформе правосуђа за период 2013-

1 <https://www.mpravde.gov.rs/sekcija/703/reforma.php>

2 <https://www.mpravde.gov.rs/files/Nacionalna-Strategija-reforme-pravosudja-za-period-2013.-2018.-godine.pdf>

3 <https://www.mpravde.gov.rs/sekcija/703/reforma.php>

2018. године, у циљу реализације активности предвиђених Националном стратегијом и Акционим планом за њено спровођење. Комисија је дужна да о свом раду подноси извештај надлежном одбору Владе, и то на сваких 60 дана, а Влади на сваких 90 дана.⁴

Анализирајући организацију, састав и функционисање челних органа судске власти, доћићемо до слике о тренутном стању коју ћемо упоредити са тенденцијама и извести закључке на чему је потребно радити, шта је прихватљиво и пожељно решење новог Устава Републике Србије, а шта не.

2.1. Високи савет судства

„ Судство је једно од три гране власти у свакој демократској држави. Његова мисија је да гарантује постојање принципа владавине права и, стога, да обезбеди правилну примену закона на непристрасан, правичан и ефикасан начин.“⁵ У томе му морају помоћи „органи за гаранцију независности“ оформљени у облику судских савета или других органа независних од законодавне и извршне власти, а које државе настоје увести у свој правосудни систем. Полазећи од степена развоја независности судства, професор Алан Узелац је извршио класификацију држава на:

1. отворену инструментализацију- у ову групу спадају државе са тоталитарним режимом у којима се судство сматра делом управе, није независно и нема слободе судија чије су одлуке креација владајуће политичке идеологије. О именовану, разрешењу и дисциплинској одговорности судија одлучује извршна власт;
2. делимично прикривена контрола- државе у којима начело поделе власти на законодавну, извршну и судску само формално постоји. О именовану, разрешењу и дисциплинској одговорности судија одлучује извршна власт преко министра правосуђа;
3. прикривена и суптилна манипулација - у овим политичким заједница постоје правила о судској независности, која су чак и конституционализована, али се поштују. О избору судија и другим значајним статусним питањима одлучују представници законодавне и извршне власти;
4. правосудна аутономија- припадници овог система су државе које се одликују независношћу судства, које имају посебан стручни орган

⁴ Одлука о образовању Комисије за спровођење Националне Стратегије реформе правосуђа за период 2013-2018. године, бр.76/2013

⁵ <https://rm.coe.int/16807482c6>

надлежан за сва питања која се тичу правосуђа и судија. Република Србија спада у овај тип земаља. (Благојевић, 2013: 14).

Уставом Републике Србије из 2006. године у правни систем наше државе су уведене значајне новине. Њиме је извршена конституционализација Високог савета судства и Државног већа тужилаца, два органа којима је поверена водећа улога и велика одговорност у области правосуђа.

Високи савет судства представља независан и самосталан орган које обезбеђује и гарантује независност и самосталност судова и судија.⁶ Ипак, његов значај ће се најверније осликати кроз ретроспективу и освртање на решења која су му претходила. За време важења Устава Републике Србије из 1990. године на снази је било правило којим се прописивало да о престанку функције и разрешењу судија одлучује Народна скупштина, на предлог Врховног суда. Ово решење је конкретизовано Законом о судовима из 1991. године. Следећим правним актом из ове државне сфере, Законом о судијама из 2001. године се уводе извесне промене у виду формирања Великог персоналног већа које је чинило саставни део Врховног суда надлежан за питања о положају судија. Овај орган је представљао први и врло значајан корак као успостављању независности правосуђа. Његове одлуке су морале бити образложене и на њих су судије имале право истицати приговор пред Општом седницом, или усмено пред Великим персоналним већем и Општом седницом. (Благојевић, 2013: 17). Док је питање о разрешењу судија решавало ново тело, одлуке о престанку дужности и даље доноси Народна скупштина. Изменама Закона о судијама из 2004. године, установљава се још једно тело - Надзорни одбор. Његов састав је био петочлан и чинили су га по двоје судија из кривичног и грађанског одељења, и један судија из управног одељења Врховног суда. (Благојевић, 2013: 17). Делокруг Надзорног одбора су огледао у поступању по притужби или самоиницијативно, као и контрола и увид у судске предмете. Уколико би одбор оценио да постоје разлози за покретање поступка за разрешење судије, односно да је притужба основана, он би пред Великим персоналним већем покренуо поступак. Такође, Законом о судијама из 2001. године се установљава и Високи савет правосуђа чија се надлежност састојала из избора судија, прибављања мишљења и података о кандидатима, прописивању накнаде и других примања судија, доношење решења о премештају, као и одлучивање о приговорима судија на одлуке Великог персоналног већа. Састав овог тела је чинило 13 чланова, од којих 5 сталних и 8 позивних. (Петров, 2013: 57). Стални чланови су били: председник Врховног суда Србије, Републички јавни тужилац и министар надлежан за правосуђе, један члан из реда адвокатури и један кога бира

⁶ Закон о Високом савету судства, *Сл. гласник РС*, бр. 116/2008.

Народна скупштина. Позивни чланови су били: шест из реда судија и два из реда јавних тужилаца. У наредним година је уследило доношење сета правосудних закона који нису нашли адекватном место у нормативном систему, као ни очекивану примену. Њима се желело допринети реформи, али се чини да је тај успех чекао Високи савет судства који се задржао у нашој држави до данас и чији је положај временом само јачао.

Високи савет судства је орган који је уведен у правни систем Републике Србије као гарант непристрасности, независности, самосталности и стручности судске власти. Својим постојањем и функцијама које обавља, овај орган представља и један од главних стабилизатора државе, али и караван који сигурно вози Србију ка Европској Унији. Он доприноси примени основних државних начела попут владавине права, начела поделе власти, демократије, независности судске власти, итд.

Високи савет судства броји 11 чланова: три по положају и 8 изабраних. (Ивошевић, 2009: 28). Чланови по положају су председник Врховног касационог суда, министар надлежан за правосуђе и председник парламентарног одбора за правосуђе. Изабране чланове чине шест судија на сталној функцији, од којих је један са територије аутономних покрајина, и два угледна, истакнута правника са најмање 15 година искуства у струци, од којих је један адвокат, а други професор на факултету. Кандидате за Високи савет судства бирају из својих редова саме судије, да би тај орган оног ко добије највећи број гласова предложио Народној скупштини за свог члана. (Ивошевић, 2009: 28). Предлагање кандидата из реда адвоката спроводи Адвокатска комора Србије, док из реда професора то чини заједничка седница декана правних факултета, којом председава декан најстаријег правног факултета у Републици. Председник Високог савета судства и председник Врховног касационог суда су обједињени у истој личности. Мандат чланова ВСС-а траје пет година, осим за чланове по положају којима мандат престаје са престанком функције на основу које су и изабрани.⁷

Напоменули смо да Високи савет судства има највећи утицај на судску власт. Његови основни задаци су спровођење изборног поступка судија, њихово напредовање, одговорност, материјални положај и престанак функције. Да би успешно испуњавао своје дужности, најпре је потребно да обезбеди услове за професионално поступање и адекватно уреди своју организацију. Уочавамо једну неправилност у делу који се односи на састав Високог савета судства на којој се мора радити и због које актуелни устав мора бити промењен, с обзиром да су се ове норме нашле у њему. У овај орган,

⁷ Чл. 153, ст. 6 Устава Републике Србије, *Сл. гласник РС*, 98/2006.

поред 7 судија и два истакнута правника, улазе и 2 представника извршне, односно законодавне власти. Реч је о министру за правосуђе и председнику парламентарног одбора за правосуђе. Сматрамо да је присуство извршне власти у било ком облику у органу оваквог карактера непотребно, па чак и штетно. Ново решење би требало да изузме могућност кандидовање овакве врсте кандидата или да их предвиди, али уз извесна ограничења њихових овлашћења. Још један политизован члан ВСС је председник парламентарног одбора, па се његово чланство доводи у питање. Ово решење не би било толико спорно да се односи на бивше парламентарце који се одликују правним квалификацијама, јер би у том случају политички карактер био превазиђен и прекривен стручним. Трећи члан Савета на кога би требало обратити пажњу је председник Врховног касационог суда. Овај члан је судија, па је његова стручност у првом плану и баца сенку на једну врло битну чињеницу. Наиме, председника Врховног Касационог суда бира Народна скупштина, па се дејство законодавне власти на посредан начин, путем овог лица, увлачи у сферу судске власти. Осим тога, сматрамо да је правило које одређује да је председник ВСС председник Врховног касационог суда погодно за промену. Прикладно би било усвојити решење формулисано тако да председника овог органа бирају његових чланови међу не-судијским члановима. Овај став је заузела и Венецијанска комисија. (Петров, 2014: 102). Спорне су и одредбе које се односе на изборне чланове, а нарочито она да један од судија са сталном судијском функцијом мора бити са територије аутономних покрајина. Вратимо се на почетак где смо утврдили разлоге увођења овог органа у правни систем наше државе. Високи савет судства је орган чија је примарна улога да обезбеди законито, правично, стручно и независно функционисање судске власти. За остваривање ових циљева никако није значајан прописани критеријум за избор једног од његових чланова. Пребивалиште једног кандидата никако не утиче на његову стручност, поштење, углед и професионалност као основни параметри који су потребни за пријем у овај орган. Нејасна је и одредба којом је одређено да се истакнути правници траже из редова адвоката и професора на правним факултетима. Зашто се фаворизује адвокатура када постоје и друге правне делатности за чије је обављање неопходно испунити идентичне стручне услове који се траже а двокатима? На овај начин се правни експерти сродних занимања стављају у неповољан, дискриминисан положај. Дакле, доминантан утицај Народне скупштине у процесу избора чланова ВСС је основни проблем који треба искоренити, било мењањем састава овог тела, било једноставним ограничавањем њених овлашћења.

2.2. Судије

Избор судија према Уставу Републике Србије врше Народна скупштина и Високи савет судства. Народна скупштина, на предлог Високог савета судства, бира за судију лице које се први пут бира на ову функцију, и то на период од три године. Она бира и председника Врховног касационог суда, као и председнике осталих судова. Са друге стране, ВСС бира судије за трајно обављање судијске функције у истом или другом суду, и одлучује о избору сталних судија у други или виши суд. Избор свих носилаца правосудних функција треба да буде у надлежности стручног, самосталног и непристрасног органа судске власти чијем су увођењу у своје правне системе тежиле државе широм света како би се ослободиле утицаја законодавне власти на ову сферу. Многе су се избориле, међу којима и наша. Међутим, трагови прошлости се не могу избрисати одједном. Судска функција је једна од најстаријих функција државе. (Вучковић, 2011: 246). Њу су некада вршиле вође племенских заједница између којих је постојао спор и то на основу обичајних правила која су важила у то време на тој територији. Са развојем цивилизације, она прелази у руке краљева који су приликом одлучивања били помагани саветима мудраца. У средњем веку ће ова функцију припасти Парламенту, што је било адекватно решење с обзиром на тадашњи начин схватања права. Право је доживљавано као нешто добијено, непроменљиво и било га је потребно само применити. Ова концепција се почиње рушити током 16. и 17. века, у Енглеској, када се почиње схватати да су парламентарни статутути заправо закони које је краљ донео у Парламенту. Ово је био преломни тренутак уочавања постојања законодавне функције, као основне функције Парламента. Диференцијација судске функције као самосталне функције коју врше посебни органи је теоријски започета појавом идеја о подели власти, а практично након Француске револуције, реализацијом ове идеје кроз прве писане уставне документе. (Вучковић, 2011: 246). Осврћући се ка прошлости, разјашњавамо узроке многих проблема са којима се данас боримо. Ипак, неспорно је да је напредак и развој држава и друштва врло евидентан и да смо на добром путу. Присетимо се уставних норми о судској власти садржаних у Уставу Републике Србије из 1990. године, које смо горе анализирали, и упоредимо их са садашњим уставним одредбама, али и тенденцијом промене и прилагођавања европским прописима. Увиђамо да се крећемо узлазном путањом.

Уставна норма којом се одређује овлашћење Народне скупштине да бира лице које ће по први пут ступити на дужност судије је врло спорна. Иако, овај орган избор врши међу кандидатима које му предлаже Високи савет судства, он има право да не изабере ниједно лице, не образлажући

подробно и утемељено своју одлуку. Кандидати које Народна скупштина изабере за судије, обављају ову функцију у наредном трогодишњем периоду који се назива „пробни период“. Упоредном анализом нормативних аката бројних држава увиђамо да пробни мандат није заступљено, а самим тим ни подржано решење. За неке државе је проблематичан мандат генерално, док друге полемишу о адекватности његовог трајања. Венецијанска комисија је, пак, похвалила Митровдански Устав у овом делу. (Станковић, 2013: 76). Занимљиво је мишљење проф. Дарка Симовића који сматра да би пробни изборни период требало заменити неком врстом „пробног рада“ уз судију професионалца, али без ступања у радни однос. (Симовић, 2013: 110). Сматрамо да је целисходније ово питање уредити по узору на државе у региону, односно вратити уставно решење из 1990. године и укинути пробни период судија. Важећим решењем се нарушава једно од основних начела на којима почива судска власт, а то је сталност судијске функције. Оспособљавање младих судија би требало уредити на другачији начин, јер ово решење не спречава продор почетничких грешака у систем, а притом су политички притисци чешћи, прилагођавање водећој политичкој идеологији приликом доношења одлука интезивније и све у циљу задржавања посла. Уколико се остане при овом решењу, а пробни период задржи, нужно је да се изврше одређене корекције у погледу органа надлежних за избор првих судија и овлашћења првоизабраних судија. Тако, судије би требао бирати ВСС, а незадовољни кандидати би на његове одлуке имали право жалбе Уставном суду. Са друге стране, привремене судије би требало ограничити у вршењу дужности, па се њима не би дозволило доношење коначних одлука, што би спречило потенцијално нарушавање правне сигурности грађана.

Још једно решење које нарушава концепт независне и стручне судске власти односи се на надлежност Народне скупштине да бира председника Врховног касационог суда, као и председнике судова. Народна скупштина бира председника Врховног касационог суда на предлог Високог савета судства, а по прибављеном мишљењу опште седнице Врховног касационог суда и надлежног одбора Народне скупштине. Примећујемо да су завршна, али и почетна фаза изборног поступка у рукама политичког органа, што је чист апсурд. (Пејић, 2013: 122). Не само да одлучује који ће судија добити положај председника највишег суда у држави, него и даје предлог кандидата који ће ући у борбу. Слична је ситуација и када је у питању избор председника осталих судова, па ће Народна скупштина изабрати на основу предлога Високог савета судства. Нејасан је став уставотворца формулисан у нормама којима се одређује идентичан начин избора судија почетника и председника Врховног касационог и осталих судова. Ове

три функције са собом носе неупоредиве дужности и одговорности, па би одабиру лица које ће их поштено, стручно и професионално обављати требало приступити крајње опрезно, посвећено и мудро. Сматрамо да би ово питање требало регулисати другачије, односно тако да досадашња надлежност Народне скупштине пређе у руке Високог савета судства, као најкомпетентијег органа за ову врсту државне власти. Такође сматрамо да о питањима оваквог значаја треба одлучивати квалификованом већином.

Уставом Републике Србије од 2006. године је измењена до тада важења уставна норма којом је регулисано питање имунитета судија. Према Уставу Републике Србије из 1990. године о имунитету судија је одлучивала Народне скупштине, а данас то чини Високи савет судства. (Радојевић, 2007: 51). Ово решење је позитивно и треба га задржати, али и прецизније уредити. Постојећа правна формулација отвара питање да ли су судије заштићене од одговорности за изражено мишљење само приликом одлучивања или током целог поступка? (Пејић, 2014: 168). Судија мора бити заштићен све време трајања поступка, а ту спада и фаза одлучивања. За разлику од овог, питање престанка и разрешења судија је уназађено. Оно је у претходном уставном периоду било регулисано највишим правним актом. Данас ову материју уређује законодавац, што је неприхватљиво. Њен значај је несагледив, па као таква мора наћи своје место у уставу. Материја која је регулисана законом се брже и једноставније мења, али је и подложна политичким утицајима. Кључна питања морају бити чврсто прописана, јер представљају основу за следећа, па би се њиховим мењањем изазвала правна несигурност, како међу лицима на која се директно примењују, тако и у читавом друштву. Питање престанка и разрешења судија се не сме доводити у неизвесност, јер би то пољуљало положај судија што би се аутоматски пројектовало на судску власт, а преко ње на државу и грађане.

2.3. Правосудна академија

Национална Стратегија реформе правосуђа је поред многобројних, предвидела и један услов који је у јавности изазвао бројне коментаре и подељено мишљење. Реч је Правосудној академији као обавезном услову за први избор на судијску и тужилачку функцију. Циљ је одредбе о овом телу сврстати у нови Устав Републике Србије, што сматрамо неадекватном тежњом. Устав не садржи правила о избору судија, па би одредбе о Правосудној академији у том смислу биле сувишне и погрешном месту. На овај начин се настојало убрзати прихватање новог тела, али и створити слика за јавност о његовој важности и нужности за судски систем.

Република Србија је 2009. године добила Закон о Правосудној академији. Овим законом је основана Академија, уређен је њен статус, делатност, органи, као и обука коју спроводи. Правосудна Академија је установа чији је циљ да допринесе професионалном, независном, непристрасном и ефикасном обављању судијске и тужилачке функције, као и стручном и ефикасном обављању послова судијског и тужилачког особља.⁸ Седиште јој је у Београду. Њени органи су Управни одбор, директор и Програмски савет. Академија спроводи две врсте обуке: почетну и сталну. Почетну обуку похађају лица која су се по завршеном правном факултету и положеном правосудном испиту пријавила на јавни конкурс који Академија расписује и положила пријемни испит. Број корисника почетне обуке одређује Високи савет судства, односно Државно веће тужилаца на основу процене броја слободних судијских и тужилачких места у прекршајним и основним судовима, односно места заменика у основном јавном тужилаштву у години након оне у којој корисници заврше обуку, увећаном за 30 посто.⁹ Конкурс се расписује једном годишње и то у „Службеном гласнику РС“ или другом јавном гласилу које покрива целу територију државе.

Циљ увођења Правосудне академије у правни систем Републике Србије је оправдан и целисходан, али под условом претходног сређивања неких питања. Обавезност похађања ове установе се може прописати под условом да се укине пробни мандат судија почетника. Апсурдна је обавеза кумулативног испуњења два услова са истим циљем- обучавање младих кадрова за професионално, стручно и ефикасно вршење судијске и тужилачке функције. Довољно је припремити будуће судије и јавне тужиоце, као и заменике јавних тужилаца кроз тридесетомесечни програм који нуди Академија, а који би требало мало кориговати. Наиме, сматрамо да је полагање пријемног испита, као услов за пријем, неспојив са чињеницом да је поред њега неопходно да кандидат има положени правосудни испит. Сагледано из перспективе дипломираних правника, сматрамо да су бројне провере знање којима су изложени свршени студенти правних факултета непотребне, па слободно можемо рећи и некоректне, с обзиром на стање у којима се млади људи налазе и њихову жељу да се што пре осамостале и усавршавају у пракси. Поред правосудних функција, постоје и друге врло одговорне и значајне делатности за које се школују и припремају млади људи, али нико од њих није изложен експлицитно прописаним условима који су условљавајући за пријем у радни однос у струци, за коју су похађали и завршавали академске програме. У реду је предвидети могућности стручног усавршавања, али их сврастати у факултативну

8 Чл. 2 Закона о Правосудној академији, *Сл. гласник РС*, бр. 104/2009.

9 Чл. 26 ст. 3 Закона о Правосудној академији, *Сл. гласник РС*, бр. 104/2009.

опцију, а не нужност. Одабир кандидата за пријем у Академију би се могао вршити на основу просечне оцене и година студирања на Основним и Мастер академским студијама. Кроз обуку коју би прошли, кандидати би обнављали градиво и учили да га примењују у пракси, па би полагање завршног испита било неспорно, али и неоптерећујуће за обучене, младе стручњаке. Завршни испит је адекватна замена правосудног испита, чак је и подизање на виши ниво због споја теорије и праксе, а не само обнављање већ ученог и положеног градива. Веома позитивно и оправдано решење представља одредба којом је полазницима Академије одређена нека врсте новчане накнаде или плате за све време трајања обуке, у износу од 70 % судијске плате. С обзиром на данашње стање у судовима који су преоптерећени предметима, чији је рад услед тога знатно успорен, а ефикасност сведена на минимум, могло би се размишљати о пребацавању неких послова на полазнике Академије који би решавајући задатке, под присмотром и контролом својих ментора, усавршавали себе и помагали судској власти да достигне жељени ниво.

У Стратегији су поред диференцирања циљева у области судства, разрађене и остале државне сфере. Међу њима је и образовање у Србији. Ово, као и многа друга државна поља, имају посредан или директан утицај на судску власт. Тенденција је да се школски програм обогати праксом и животом. Ваљано би било да правни факултети организују различите радионице, семинаре, али и да обезбеде својим студентима праксу код адвоката, у судовима, јавним тужилаштвима, итд. Ове активности би требало предвидети као обавезне, како би се развила свест студената о њиховом значају и једнакости са теоријом. На овај начин би се млади људи заинтересовали, афирмисали и усмерили ка будућим занимањима, али би се и зауставило вртоглаво опадање броја студената на правним факултетима. Уколико се нешто не предузме у скоријој будућности, прети нам слика полупразних амфитеатара, али и дефицита правних стручњака.

Циљеве на којима се радило у претходној Стратегији и чији су резултати данас видљиви, не треба запостављати већ унапређивати и у будуће. Врло је важно грађанима одржавати поверење и осећај сигурности и заштићености у судски систем што кроз доступност информација, правну помоћ, тако и увођењем електронске управе (е-управе) и коришћењем информационих технолофија. Овако се остварује увиду рад судија, који се тиме на посредан начин и контролишу.

Још једна од многобројних тежњи јесте изградња и реновирање институција заводских санкција којих је мало, па су претрпане, али и у лошем стању. Није пуно другачије стање ни у судским просторијама, па свакако треба размишљати и у том правцу када говоримо о реформи судске власти.

3. Закључак

„Нема бољег доказа о ваљаности једне владавине него рад њеног судског система“. (Брајс, 1993: 88). Аутор ових речи и велике истине је Џејмс Брајс који је на сажет начин верно представио значај судске власти и њених органа у једној држави. Начин уређења ове државне власти у важећем Уставу није савршен, али је битна жеља и рад на исправљању постојећих пропуста. У тренутку доношења Митровданског устава, уставотворац је одредио регулисање других питања као приоритетних, јер је политичко стање у држави било врло пољуљано и нестабилно. Једна од кључних уставних одредби, а уједно и начела на којима почива свака правна, демократска држава, прописано је на проблематичан начин. Реч је о начелу поделе власти, према којем се власт у Републици Србији дели на законодавну, извршну и судску (чл. 4, ст. 2.). У следећем ставу истог члана стоји да се „однос три гране власти заснива (се) на равнотежи и међусобној контроли“. Ова се контрадикторност мора исправити, јер су законодавна и извршна власт политичког карактера и као такве не могу контролисати судску власт којој је Уставом загарантована независност. Поред ове, навели смо и друге бројне замерке које опомињу да се Устав Републике Србије мора променити. Важно је разграничити да се ревизија не планира искључиво ради испуњавања услова за пријем у ЕУ, већ да би се многа питања средила пре свега у унутрашњем правном поретку. Можемо закључити да, када је реч о реформи судске власти, фокус треба ставити на Високи савет судства као центар ове власти и орган коме треба делокруг надлежности детаљно и недвосмислено уредити. Он треба да доноси најважније одлуке у оквиру ове државне сфере, да је контролише и преузме одговорност за њено функционисање. При томе се мора водити рачуна о његовом саставу, јер су запослена лица одраз институције у којој раде.

Иако су многи правни теоретичари износили негативан суд о данашњем стању судске власти, као и да „уставна решења воде стазом политичког правосућа“¹⁰, не можемо рећи да заузимамо становиште супротно њиховом, али зато можемо приметити да је важећи основни закон у овој области донео мноштво бољих решења у односу на претходни. Остаје нам да верујемо да ће се наше друштво кретати у узлазном правцу, да ће се истакнути зналци правних наука активније укључити у креирање боље будућности и да ће Република Србија остварити своје циљеве, а свом народу обезбедити сигуран, безбедан, бољи живот.

10 <https://www.sudije.org.yu/Members/milos/projekti/okrugli.sto.novi.ustav/obracanje.tomic/21/03/2007>

Литература/References

Батавељић, Д. (2014), *Практикум за уставно право*, Крагујевац: Правни факултет Универзитета у Крагујевцу.

Батавељић, Д. (2013), *Уставно право*, Крагујевац: Правни факултет Универзитета у Крагујевцу.

Батавељић, Д. (2011), Ревизија Устава Републике Србије из 2006. године- Да, можда, не?!, *Зборник радова Правног факултета у Нишу и Правног факултета у Крагујевцу*, 87-101.

Благојевић, Љ. (2013), Високи савет судства као гарант независности правосуђа у Републици Србији, *Судије у правном систему: избор судија у Србији и земљама Региона*, 11-37.

Брајс, Џ. (1993), *Савремене демократије (књига 3)*, Београд, Геца Кон.

Вучковић, Ј. (2011), Устав Србије и судска власт, *Зборник радова: Устав Републике Србије- пет година после (2006-2011)*, 245-266.

Ивошевић, З. (2009), Први састав Високог савета судства, *Избор судске праксе бр. 4*, 28-29

Марковић, Р. (2016), *Уставно право*, Београд, Правни факултет Универзитета у Београду

Пајванчић, М. (2006), Уставни процес- како до новог устава Србије, *Одјеци Сртења- Србија у потрази за новим уставом*, 217-226.

Петров, В. (2014), Предлози за реформу Устава у делу који се односи на правосуђе- преиспитивање Националне стратегије, *Зборник радова Правног факултета у Нишу бр. 68*, 97-108.

Петров, В. (2013), Избор судија упоредно и у Републици Србији- предлози за промену Устава, *Судије у правном систему: избор судија у Србији и земљама Региона*, 39-69.

Петров, В. (2006), Уставна реформа- наше(не)схватање устава, *Одјеци Сртења- Србија у потрази за новим уставом*, 227-231.

Пејић, И. (2014), Конституционализација судске независности: упоредно и искуство Србије, *Зборник радова Правног факултета у Нишу бр. 68*, 157-174.

Пејић, И. (2013), Институционалне гаранције независног судства: Високи савет судства, *Судије у правном систему: избор судија у Србији и земљама Региона*, 113-126.

Радојевић, М. (2007), Судска власт у новом Уставу Србије, *Политичка ревија-год. (XIX) VI, vol=6, бр. 1/2007*, 39-54.

Симовић, Д. (2013), Институционална јемства судијске (не)зависности у Републици Србији, *Судије у правном систему: избор судија у Србији и земљама Региона*, 85-111.

Станковић, М. (2013), Судска власт у Уставу Србије од 2006.- критички поглед, *Судије у правном систему: избор судија у Србији и земљама Региона*, 71-83.

Устав Републике Србије, *Сл. гласник РС*, 98/2006

Закон о Високом савету судства, *Сл. гласник РС*, бр. 116/2008

Закон о Правосудној академији, *Сл. гласник РС*, 104/2009

Одлука о образовању Комисије за спровођење Националне Стратегије реформе правосудја за период 2013-2018. године, *Сл. гласник РС*, бр.76/2013

<https://www.sudije.org.yu/Members/milos/projekti/okrugli.sto.novi.ustav/obracanje.tomic/21/03/2007>

<https://www.mpravde.gov.rs/sekcija/703/reforma.php>

<https://www.mpravde.gov.rs/files/Nacionalna-Strategija-reforme-pravosudja-za-period-2013.-2018.-godine.pdf>

<https://www.mpravde.gov.rs/sekcija/703/reforma.php>

<https://rm.coe.int/16807482c6>

Ružica Kijevčanin,
Teaching Associate,
Faculty of Law, University of Kragujevac

**REFORM OF THE MITROVDAN CONSTITUTION WITH
SPECIAL EMPHASIS ON JUDICIAL POWER**

Summary

The foundation of every civilized state is the constitution as the highest legal act regulating the basic issues necessary for its functioning and development. Modern society constantly sets new challenges, striving for a more orderly, perfect life. On this path it is necessary to overcome all obstacles and clauses, starting from the normative ones. Having in mind the role and significance of legal regulations in a state union, we conclude that they must monitor changes, comply with the objective, existing situation in the state and be changed in order to achieve the goals. The European climate that has affected our country is characterized by numerous principles that Serbia should introduce and develop into its system. In order to move forward and keep pace with the European countries, it is necessary to follow their guidelines and adopt them best. We are beginning this struggle for a better and secure future by changing the Constitution of the Republic of Serbia since 2006. In the upcoming work, I will pay particular attention to judicial reform, as a section that will suffer the most in the future.

Key words: Constitution, reform, High Judicial Council, judges, choice.