

REŠENJE USTAVNOG SUDA SRBIJE O
POKRETANJU POSTUPKA ZA OCENU
USTAVNOSTI I SAGLASNOSTI SA POTVRĐENIM
MEĐUNARODNIM UGOVORIMA ODREDAVA
ZAKONA O IZMENAMA I DOPUNAMA
ZAKONA O SUDIJAMA

(Broj: IUz-1634/2010)*

Ustavni sud u sastavu: predsednik dr Dragiša Slijepčević i sudije dr Olivera Vučić, dr Marija Draškić, Bratislav Đokić, Vesna Ilić Prelić, dr Goran Ilić, dr Agneš Kartag Odri, Katarina Manojlović Andrić, mr Milan Marković, dr Bosa Nenadić, Milan Stanić, dr Dragan Stojanović, mr Tomislav Stojković, Sabahudin Tahirović i Predrag Četković, na osnovu člana 167. stav 1. tačka 1. Ustava Republike Srbije, na sednici održanoj 10. marta 2011. godine, doneo je

R E Š E N J E

1. Pokreće se postupak za ocenu ustavnosti i saglasnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorima odredaba člana 2, člana 5. stav 1. u delu koji glasi: „koje će doneti stalni sastav Visokog saveta sudstva“ i čl. 6. i 7. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o sudijama („Službeni glasnik RS“, broj 101/10).

2. Ovo rešenje dostaviti Narodnoj skupštini radi davanja odgovora.

3. Rok za davanje odgovora iz tačke 2. je 15 dana od dana dostavljanja Rešenja Narodnoj skupštini.

4. Ne prihvataju se inicijative za pokretanje postupka za utvrđivanje neustavnosti i nesaglasnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorom odredaba čl. 1, 3. i 4, člana 5. st. 2. do 6. i člana 8. Zakona iz tačke 1.

O b r a z l o ž e n j e

Ustavnom sudu je podneto više inicijativa za pokretanje postupka za utvrđivanje neustavnosti i nesaglasnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorima odredaba Zakona o izmenama i dopunama Zakona o sudijama („Službeni

* Objavljeno u „Službenom glasniku RS“, br. 26/11.

glasnik RS“; broj 101/10). U većini inicijativa se osporava navedeni Zakon u celini, dok se u trima inicijativama osporava samo odredba člana 5. ovog zakona.

I

U prvoj inicijativi, kojom se osporava Zakon o izmenama i dopunama Zakona o sudijama (u daljem tekstu: Zakon) u celini, ističe se da odredbe člana 1. osporenog Zakona nisu u saglasnosti sa odredbama člana 32. stav 1, člana 146. stav 1. i člana 148. Ustava kojima se jemči pravo na pravično suđenje i garantuje stalnost sudijske funkcije, jer se propisivanjem novog pravnog leka (prigovora) protiv odluke o prestanku sudijske funkcije i poveravanjem nadležnosti Visokom savetu sudstva da odlučuje o tom pravnom leku omogućava organu koji je doneo odluku o prestanku sudijske funkcije i da odlučuje o pravnom leku protiv svoje odluke, čak i bez obzira na njegov izmenjen personalni sastav. Pored toga, inicijator navodi da u situacijama kada je žalba Ustavnom sudu protiv odluke o prestanku sudijske funkcije Ustavom utvrđena kao redovan pravni lek, onda umetanje još jednog pravnog leka samo produžava i čini nedelotvornim postupanje po Ustavom dozvoljenom pravnom leku. Po mišljenju inicijatora, prigovor predviđen osporenim odredbama člana 1. Zakona predstavlja u suštini žalbu, što nije u saglasnosti sa odredbom člana 148. stav 2. Ustava koji kao jedino pravno sredstvo protiv odluke o prestanku sudijske funkcije predvideo žalbu Ustavnom sudu, čime je Zakonom uvedeno da posledice o prestanku sudijske funkcije nastaju pre ustavno-sudske kontrole utvrđene Ustavom, zbog čega, suprotno Ustavu, žalba protiv odluke o prestanku sudijske funkcije ne predstavlja delotvoran pravni lek, već postaje vanredni pravni lek. Iz istih razloga inicijator smatra da odredbe člana 1. osporenog Zakona nisu u saglasnosti ni sa odredbama čl. 6, 13. i 17. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda („Službeni list Srbije i Crne Gore – Međunarodni ugovori“, br. 9/03, 5/05 i 7/05 i „Službeni glasnik RS“, broj 12/10).

Inicijatori dalje navode da je odredba člana 2. Zakona protivna načelu zakonitosti, jer nije određena, pa je stoga u suprotnosti sa odredbama čl. 3, 18, 32. i 36. Ustava, jer se iz ove odredbe Zakona ne može utvrditi u kojim slučajevima Visoki savet sudstva može pokrenuti postupak za razrešenje sudija, jer tačno određenog i zakonom predviđenog dela nema, kao ni razloga za pokretanje postupka za razrešenje. Ista odredba Zakona se osporava i u odnosu na odredbu člana 17. Evropske konvencije, jer jedan od inicijatora smatra da je davanje mogućnosti da jedan organ ima istovremeno ulogu tužioca i sudije, pravo i ovlašćenje koje niko nema, pa je nedopustivo da ga ima i Visoki savet sudstva, kako je to propisano članom 2. osporenog Zakona.

Osporavajući član 3. Zakona, inicijatori ističu da isti nije u saglasnosti sa odredbama člana 32. stav 1, člana 146. stav 1. i člana 148. Ustava, jer osporena odredba omogućava nastupanje svih posledica prestanka sudijske funkcije, odnosno njome je omogućen prekid stalnosti sudijske funkcije pre nego što je odluka o tome bila predmet sudske kontrole. Jedan od inicijatora smatra

da je ova odredba neustavna i stoga što se njome Zakonom suštinski menja ustavna nadležnost Ustavnog suda, jer se pravo žalbe Ustavnom sudu protiv odluke o prestanku sudijske funkcije pretvara u vanredno pravno sredstvo, čime se suprotno članu 17. Evropske konvencije zloupotrebljava pravo države da zakonom reguliše društvene odnose, jer su ovim zakonom poništena prava garantovana članom 6. iste Konvencije, odnosno izvršeno je njihovo ograničenje u većoj meri od dozvoljene.

U vezi osporene odredbe člana 4. Zakona, inicijatori navode različite razloge za njeno osporavanje, od navoda da se ovom odredbom povređuju načela zakonitosti i pravne sigurnosti, preko osporavanja ustavnosti ove odredbe, jer joj je neustavno oduzet pravi smisao i pravo značenje, do zaključka da ne bi trebalo da ostane u pravnom poretku, jer je pravno povezana sa odredbom člana 3. Zakona čija ustavnost se takođe osporava u inicijativama.

Za odredbu člana 5. stav 1. Zakona inicijatori su najpre istakli da je suprotna odredbama člana 197. st. 1. i 2. Ustava, koji zabranjuje povratno dejstvo zakona i drugih opštih akata i samo izuzetno dozvoljava da pojedine odredbe zakona mogu imati povratno dejstvo, ako to nalaže opšti interes utvrđen pri donošenju zakona, jer, po navodima inicijatora, opšti interes nije pravilno utvrđen pri donošenju zakona. Pored retroaktivnosti same odredbe Zakona, inicijatori ističu da i ova odredba predviđa retroaktivnu primenu podzakonskog akta koji tek treba da donese Visoki savet sudstva, što znači da će se preispitivanje odluka Visokog saveta sudstva vršiti po nekim novim, budućim kriterijumima koji nisu postojali, odnosno nisu bili definisani u momentu kada je Visoki savet sudstva doneo odluku o neizboru sudija, odnosno o prestanku njihove sudijske funkcije. Odluka o kriterijumima i merilima koja će tek biti doneta primenjivaće se na odnose koji su već nastali i povodom kojih su započeti postupci pred Ustavnim sudom. Akt Visokog saveta sudstva nije zakon, te ne može imati povratno dejstvo ni izuzetno, saglasno odredbi člana 197. stav 2. Ustava, čime je ugroženo načelo pravne sigurnosti. Inicijator takođe smatra da se odredbama člana 5. krše i odredbe čl. 32. i 36. Ustava i člana 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda kojima se svakome jemči pravo na pravično suđenje koje podrazumeva da svako ima pravo da nezavisan, nepristrasan i zakonom već ustanovljen sud, pravično i u razumnom roku odluči o njegovim pravima i obavezama, čl. 13. i 17. iste Konvencije kojom se garantuje pravo na delotvorni pravni lek i zabranjuje zloupotreba prava, člana 14. Konvencije o načelu zabrane diskriminacije i načelo opšte zabrane diskriminacije iz člana 1. Protokola broj 12 uz Konvenciju, kao i odredbe ostalih navedenih međunarodnih instrumenata. Odredbe člana 5. Zakona su, po navodima inicijatora, u direktnoj suprotnosti i sa odredbama člana 21. st. 1. i 2. Ustava koje propisuju jednakost svih pred Ustavom i zakonom i pravo svakoga na jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije, člana 197. st. 1. i 2. Ustava kojima se zabranjuje povratno dejstvo zakona i drugih opštih akata, čl. 166, 167. i 170. Ustava kojima je definisana ustavna pozicija

i nadležnost Ustavnog suda, člana 32. stav 1. Ustava kojom se jemči pravo na pravično suđenje, člana 36. Ustava kojom se svakome garantuje pravo na žalbu ili drugo pravno sredstvo, člana 148. stav 2. Ustava kojom je propisano da sudija ima pravo žalbe Ustavnom sudu protiv odluke Visokog saveta sudstva o prestanku sudijske funkcije i člana 170. Ustava koji propisuje slučajeve u kojima se može izjaviti ustavna žalba. Inicijatori smatraju da podnosioci ustavnih žalbi i žalbi Ustavnom sudu – neizabrane sudije nisu dobile ustavnu zaštitu u skladu sa odredbama člana 170. i člana 148. stav 2. Ustava, u vezi sa odredbama čl. 166. i 167. Ustava, iako su se za nju opredelile iskoristivši Ustavom dozvoljene pravne lekove i obrativši se Ustavom određenom organu – Ustavnom sudu, koji je i započeo postupak po tim pravnim lekovima. Međutim, „pretvaranjem“ ustavnih žalbi u drugi, ranije nepostojeći pravni lek – prigovor, povređena su Ustavom i Konvencijom garantovana prava neizabranih sudija na pravni lek i ustavne odredbe o isključivoj nadležnosti Ustavnog suda da odluči o ustavnim žalbama protiv akata i radnji kojima se povređuju ili uskraćuju ljudska i manjinska prava i slobode zajemčene Ustavom. Inicijatori smatraju da propisivanje, mimo volje žalilaca, da će se ustavne žalbe smatrati drugim pravnim lekom o kojima će odlučivati isti organ protiv čijih radnji i akata su te žalbe izjavljene, uz propisivanje pravnosnažnosti odluka po prigovorima, predstavlja očiglednu diskriminaciju neizabranih sudija u odnosu na ostale građane koji i dalje imaju mogućnost da se ustavnim žalbom obrate Ustavnom sudu radi zaštite Ustavom i Konvencijom garantovanih prava povređenih aktima i radnjama državnih organa. U pogledu osporavanja odredbe člana 5. stav 5. Zakona, inicijatori ističu da propisano pravo sudije da se upozna sa predmetom, pratećom dokumentacijom i tokom postupka, kao i da usmeno pred stalnim sastavom Visokog saveta sudstva izloži svoje navode nije u saglasnosti sa Ustavom, jer se ovom odredbom Zakona povređuje načelo o zabrani diskriminacije iz člana 21. Ustava i člana 14. Evropske konvencije, pošto neizabrane sudije stavlja u drugačiju i težu situaciju u odnosu na ostale sudije – kandidate na istom konkursu. Naime, inicijator smatra da u je u konkretnom slučaju neizabrani sudija već stavljen u situaciju da ne ispunjava kriterijume za reizbor, odnosno da za njega ne važi oboriva pretpostavka da sudija ispunjava kriterijume za izbor, jer „vojuje protiv postojećeg rešenja Visokog saveta sudstva o prestanku njegove sudijske funkcije“. Tako je na neizabranog sudiju prebačen teret dokazivanja negativne činjenice da nisu ispunjeni uslovi za prestanak njegove sudijske funkcije, umesto da Visoki savet sudstva dokazuje da konkretni sudija ne ispunjava kriterijume da nastavi da vrši sudijsku funkciju, čime su neizabrane sudije, po mišljenju inicijatora, diskriminisane u odnosu na ostale kandidate koji su učestvovali u postupku (re)izbora.

Inicijatori smatraju da odredbe člana 6. osporenog Zakona suštinski imaju povratno dejstvo, iako to u njemu nije izričito navedeno, suprotno odredbama člana 197. st. 1. i 2. Ustava, a pored toga da je odredbom stava 1. ovog

člana povređen Ustav koji ne dozvoljava nikom drugom osim Ustavnom sudu da „preispituje“ odluke Visokog saveta sudstva, i to samo u slučaju i na način propisan članom 170. Ustava, kao i da ovom odredbom Zakona nisu propisani jasni osnovi i razlozi koji bi se mogli staviti u „krivicu“ (re)izabranog sudije kao osnov za razrešenje. Za stav 2. člana 6. inicijatori ističu da je u suprotnosti sa odredbama člana 21. Ustava, člana 14. Konvencije, kao i Protokola broj 12 uz Konvenciju, jer se sudije koje je na stalnu funkciju izabrao prvi sastav Visokog saveta sudstva, kao i sudije koje su prvi put izabrane na sudijsku funkciju od strane Narodne skupštine na predlog prvog sastava Visokog saveta sudstva, stavljaju u neravnopravan položaj u odnosu na sve ostale sudije koje će biti izabrane od strane svih ostalih stalnih sastava Visokog saveta sudstva, jer se za njih uvodi poseban i vremenski neograničen osnov za pokretanje postupka za razrešenje. Dalje se navodi da je odredba člana 6. stav 3. osporenog Zakona neustavna, jer se njome propisuje da se isti organ koji je „skrivio“ razloge za razrešenje ovlašćuje da pokrene po službenoj dužnosti postupak za razrešenje bilo kog (re)izabranog sudije, i to u vremenski neodređenom periodu.

Za odredbu člana 7. osporenog Zakona je istaknuto da je neustavna iz istih razloga navedenih za osporavanje člana 5. stav 1. Zakona, tj. da je propisivanje da će se preispitivanje odluka Visokog saveta sudstva vršiti po nekim novim kriterijumima koji nisu postojali, odnosno nisu bili definisani u momentu kada je Visoki savet sudstva doneo odluku o nereizboru sudija, odnosno o prestanku njegove sudijske funkcije, odnosno da će se Odluka o kriterijumima i merilima koja će tek biti doneta primenjivati na odnose koji su već nastali i povodom kojih su postupci pred Ustavnim sudom započeti pre više od godinu dana, u suprotnosti sa odredbama člana 148. stav 3. i člana 197. stav 2. Ustava, kao i sa ustavnim načelom pravne sigurnosti.

Najzad, što se odredbe člana 8. osporenog Zakona tiče, inicijatori smatraju da je u direktnoj suprotnosti sa članom 196. stav 4. Ustava, jer razlozi koji su navedeni prilikom donošenja ovog zakona kao razlozi za njegovo stupanje na snagu narednog dana od dana objavljivanja nisu opravdani razlozi u smislu navedenog člana Ustava, što je potvrdila i praksa, imajući u vidu da je osporeni Zakon stupio na snagu 30. decembra 2010. godine, a da je do prvih izbornih radnji Visokog saveta sudstva u smislu ovog zakona prošlo više od 15 dana.

U inicijativama za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti odredaba člana 5. st. 1. do 3. osporenog Zakona istaknuto je da su odredbom člana 5. stav 1. Zakona povređeni kako ustavna odredba o zabrani povratnog dejstva zakona i drugih opštih akata iz člana 197. stav 1. Ustava, tako i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava: načelo opšte zabrane retroaktivnog dejstva zakona, pravo na pravično suđenje, pa i samo načelo vladavine prava, koja su sva deo pravnog poretka Republike Srbije u smislu člana 194. stav 4. Ustava. Inicijatori takođe navode da se ovom odredbom Zakona direktno povređuje

i član 194. stav 5. Ustava, kojim je utvrđeno da zakoni i drugi opšti akti u Republici Srbiji ne smeju biti u suprotnosti sa opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava. Razlozi za osporavanje navedene odredbe Zakona ogleđaju se, po mišljenju inicijatora, u tome što iz osporene odredbe člana 5. stav 1. Zakona proizlazi da je prvi sastav Visokog saveta sudstva razrešio sudije svojim odlukama primenom jednih kriterijuma i merila, a da će stalni sastav Visokog saveta sudstva te iste odluke da preispita po nekom budućem pravnom propisu, tj. po kriterijumima i merilima koji će tek biti doneti. Za odredbe člana 5. st. 2. i 3. osporenog Zakona inicijatori su naveli da smatraju da su u suprotnosti sa odredbama člana 194. stav 5. i člana 148. stav 2. Ustava, jer se već izjavljene žalbe neizabranih sudija Ustavnom sudu ne mogu smatrati nikakvim prigovorom Visokom savetu sudstva, kao i da se pravilnost primene materijalnog prava u konkretnom slučaju ne može ceniti prema budućim i potpuno neizvesnim kriterijumima, već samo prema merilima i kriterijumima koji su važili na dan donošenja odluka o njihovom razrešenju.

Inicijator koji osporava odredbe člana 5. st. 2. i 3. Zakona, kao i način donošenja Zakona, navodi da je član 5. stav 2. Zakona u suprotnosti sa članom 148. stav 2. Ustava, kojim je propisano da protiv odluke o prestanku funkcije sudija ima pravo žalbe Ustavnom sudu. Zbog toga se, po navodima inicijatora, ne može osporenom odredbom Zakona propisivati da će nadležnost za rešavanje žalbe sudije preuzeti drugi organ, odnosno da će se postupci po žalbama okončati na drugi način, osim odlukom Ustavnog suda. Inicijator dalje navodi da odredba stava 3. istog člana Zakona nije u skladu sa Ustavom, jer se zakonom ne može propisivati da se određeni akt ili postupak utvrđen Ustavom ima smatrati nečim drugim. Pored navedenog, inicijator smatra da su osporenim odredbama Zakona povređeni i član 175. Ustava, zato što se postupak pred Ustavnim sudom i dejstvo njegovih odluka može urediti samo Zakonom o Ustavnom sudu, a ne i nekim drugim zakonom, kao i član 194. Ustava, prema kome svi zakoni i drugi opšti akti doneti u Republici Srbiji moraju biti u saglasnosti sa Ustavom. Inicijator, takođe, smatra da osporene odredbe člana 5. st. 2. i 3. Zakona imaju povratno dejstvo, ali da prilikom donošenja zakona nije utvrđen opšti interes koji bi opravdao njihovo povratno dejstvo, pa je na taj način narušena obaveza iz člana 197. stav 2. Ustava. Što se tiče postupka donošenja Zakona, inicijator navodi da su usvajanjem zakona povređeni čl. 2, 51. i 53. Ustava. Naime, prema navodima inicijatora, bitan element ostvarivanja suverenosti građana je i učešće, uticaj i odlučivanje o donošenju zakona narodnih poslanika, što je u konkretnom slučaju onemogućeno većini poslanika neblagovremenim obaveštavanjem o predlogu zakona i stavljanju na dnevni red, dok su neki poslanici bili ranije obavešteni i stavljeni u povoljniji položaj u odlučivanju, te su na taj način „prisvojili suverenost“. Inicijator smatra da je član 51. Ustava povređen zbog toga što je prilikom donošenja zakona koji se odnosi na pitanja od javnog značaja izostala obaveštenost o pripremi predloga zakona, njegovom sadržaju i postupku usvajanja. Iz istih razloga povređeno je i pravo na učešće u upravljanju javnim poslovima zajemčeno članom 53. Ustava.

Na kraju, pojedini inicijatori predlažu da Ustavni sud do donošenja konačne odluke obustavi izvršenje pojedinačnih akata i radnji preduzetih na osnovu osporenog Zakona, pojedini predlažu da se obustavi, odnosno odloži primena ovog zakona, a pojedini – da se odloži ustupanje predmeta Visokog saveta sudstva do donošenja konačne odluke.

II

Ustavni sud je na sednici, koja je održana 3. februara 2011. godine, zaključio da inicijative dostavi Narodnoj skupštini na mišljenje, sa rokom za dostavu mišljenja od 15 dana od dana prijema dopisa Suda. Mišljenje Narodne skupštine dostavljeno je Ustavnom sudu dana 4. marta 2011. godine

U odgovoru Zakonodavnog odbora Narodne skupštine navodi se da se osporenim odredbama člana 1. Zakona daje pravo sudiji da podnese pravni lek – prigovor Visokom savetu sudstva, u roku od 15 dana od dana dostavljanja odluke o prestanku sudijske funkcije, a Visoki savet sudstva, u postupku po prigovoru, može ovaj prigovor odbaciti, usvojiti prigovor i izmeniti odluku o prestanku funkcije ili odbiti prigovor i potvrditi odluku o prestanku funkcije. Na ovaj način daje se mogućnost sudiji da se prigovorom ponovo obrati Visokom savetu sudstva da razmotri pravilnost svoje odluke o prestanku sudijske funkcije, pri čemu je dispozicija na sudiji da li će koristiti ovaj pravni lek ili ne, budući da istekom roka za prigovor odluka o prestanku funkcije postaje pravnosnažna, nakon čega se može izjaviti žalba Ustavnom sudu, u skladu sa članom 67. Zakona o sudijama. Pored toga, prigovor ima suspenzivno dejstvo prema odluci o prestanku sudijske funkcije koja postaje pravnosnažna tek posle donošenja odluke po prigovoru. Stoga, po mišljenju donosioca osporenog Zakona, osporene odredbe člana 1. Zakona nisu suprotne odredbama čl. 32. i 148. Ustava, budući da se ovim odredbama daje mogućnost ulaganja dodatnog pravnog leka i ni na koji način se ne ograničava pravo sudije da protiv odluke Visokog saveta sudstva o prestanku sudijske funkcije podnese žalbu Ustavnom sudu.

Osporenim odredbom člana 2. Zakona daje se mogućnost Visokom savetu sudstva da pokrene postupak za razrešenje sudije po službenoj dužnosti. Zakonodavac smatra da navedena odredba nije nesaglasna sa odredbama čl. 18, 32. i 36. Ustava i odredbama člana 17. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, kako se u inicijativama navodi. Naime, članom 62. Zakona o sudijama („Službeni glasnik RS“, br. 116/08, 58/09 – odluka US i 104/09), propisano je da se sudija razrešava kad je osuđen za krivično delo na bezuslovnu kaznu zatvora od najmanje šest meseci ili za kažnjivo delo koje ga čini nedostojnim sudijske funkcije, kad nestručno vrši dužnost ili zbog učinjenog teškog disciplinskog prekršaja. Članom 64. st. 1. i 2. tog zakona, propisano je da inicijativu za razrešenje sudije može podneti svako lice, a da se postupak za razrešenje pokreće predlogom predsednika suda, predsedni-

ka neposredno višeg suda, predsednika Vrhovnog kasacionog suda, organa nadležnih za vrednovanje rada sudije i Disciplinske komisije. Članom 72. stav 1. Zakona o uređenju sudova („Službeni glasnik RS“, br. 116/08, 104/09 i 101/10) propisano je, između ostalog, da Visoki savet sudstva vodi lični list za svakog sudiju, a članom 73. stav 1. istog zakona propisano je, između ostalog, da se u lični list upisuju podaci o ocenama rada, udaljavanju sa dužnosti, izrečenim disciplinskim merama i vođenim krivičnim postupcima. Naime, polazeći od odredaba člana 62, člana 64. st. 1. i 2. Zakona o sudijama („Službeni glasnik RS“, br. 116/08, 58/09 – odluka US i 104/09) i odredaba člana 72. stav 1. člana 73. stav 1. Zakona o uređenju sudova („Službeni glasnik RS“, br. 116/08, 104/09 i 101/10), zakonodavac je osporenim odredbom dao mogućnost Visokom savetu sudstva da pokrene postupak za razrešenje sudije po službenoj dužnosti u slučajevima kada mu je podneta inicijativa za razrešenje sudije od nekog lica, odnosno kada na osnovu podataka iz ličnih listova sudija koje vodi ili na osnovu drugih podataka smatra da je potrebno utvrditi da li postoje zakonom propisani razlozi za razrešenje. Takođe, navedenom zakonskom odredbom se daje mogućnost da Visoki savet sudstva, u slučaju kada ima osnova za to, po službenoj dužnosti pokrene postupak za razrešenje sudije, iz razloga što to nisu učinili drugi ovlašćeni predlagači. Iz inicijativa se ne može zaključiti na koji način je osporenim odredbom Zakona povređen član 18. Ustava koji utvrđuje neposrednu primenu zajemčenih prava, odnosno član 36. Ustava koji utvrđuje pravo na jednaku zaštitu prava i na pravno sredstvo, kao i član 17. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Pored toga, donosilac osporenog Zakona smatra da osporenim odredbom Zakona nije povređeno ni pravo na pravično suđenje iz člana 32. Ustava, budući da se taj član odnosi na postupak pred sudom, a postupak za razrešenje sudije koji vodi Visoki savet sudstva nije sudski postupak.

Po navodima donosioca osporenog Zakona, odredba člana 3. istog zakona nije suprotna odredbi člana 32. stav 1. Ustava koja utvrđuje pravo na pravično suđenje, odredbi člana 146. stav 1. Ustava koja utvrđuje stalnost sudijske funkcije i odredbi člana 148. Ustava koja utvrđuje prestanak sudijske funkcije, kao i odredbama čl. 6, 13. i 17. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, iz razloga što samo precizira da se protiv pravosnažne odluke Visokog saveta sudstva o prestanku sudijske funkcije može izjaviti žalba Ustavnom sudu i pri tome ne ograničava pravo na zaštitu pred Ustavnim sudom. Takođe, Zakonom se precizira razlika između odluke o prestanku sudijske funkcije koju donosi Visoki savet sudstva koja je pravosnažna, u odnosu na odluku koju donosi Ustavni sud po žalbi koja je konačna, što je i propisano članom 67. stav 3. Zakona o sudijama („Službeni glasnik RS“, br. 116/08, 58/09 – odluka US i 104/09), a u skladu sa članom 166. stav 2. Ustava, odnosno članom 7. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu („Službeni glasnik RS“, broj 109/07), kojima je propisano da su odluke Ustavnog suda konačne, izvršne i opšteobavezujuće. U pogledu osporene odredbe člana 4.

Zakona, Zakonodavni odbor ističe da je navedena odredba pravnotehničkog karaktera, jer samo propisuje koje se odluke objavljuju u „Službenom glasniku Republike Srbije“, a što je već bilo propisano u članu 57. stav 3. i članu 68. Zakona o sudijama („Službeni glasnik RS“, br. 116/08, 58/09 – odluka US i 104/09).

Što se tiče osporenih odredaba člana 5. Zakona, donosilac osporenog akta najpre ističe da su ovo prelazne odredbe Zakona. Dalje se navodi da odredba člana 5. stav 1. osporenog Zakona nije u suprotnosti sa odredbama čl. 21, 32, 36, 148, 166, 167, 170. i 197. Ustava, kao i odredbama čl. 13, 14. i 17. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, odnosno člana 1. Protokola broj 12 uz ovu konvenciju, kako su inicijatori naveli, budući da se preispitivanjem odluka o prestanku sudijske dužnosti prvog sastava Visokog saveta sudstva od strane stalnog sastava Visokog saveta sudstva ne povređuje nijedno Ustavom zajemčeno pravo. Naime, imajući u vidu odredbe člana 100. stav 3. i člana 101. stav 1. Zakona o sudijama („Službeni glasnik RS“, broj 116/08), člana 5. st. 1. i 3, člana 22, člana 24. stav 1, člana 35. stav 1, i člana 52. st. 1. i 5. Zakona o Visokom savetu sudstva („Službeni glasnik RS“, broj 116/08), kao i člana 9. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Visokom savetu sudstva („Službeni glasnik RS“, broj 101/10), sudijama koje su izabrane po ranije važećim zakonima, a koje nisu izabrane u postupku predviđenom važećim Zakonom o sudijama, sudijska dužnost je prestala danom stupanja na funkciju sudija izabranih u skladu sa važećim Zakonom o sudijama, a što je konstatovano odlukama prvog sastava Visokog saveta sudstva o prestanku sudijske dužnosti. U skladu s tim, žalbe, odnosno ustavne žalbe koje su sudije koje nisu izabrane podnele odnose se na razloge zbog kojih nisu izabrane na sudijsku funkciju prema odredbama važećeg Zakona o sudijama, a ne na razloge zbog kojih im je prestala dužnost. Pored toga, budući da izborni članovi Visokog saveta sudstva iz reda sudija čine većinu u Savetu, zakonodavac je opravdano stvorio zakonsku mogućnost da stalni sastav Visokog saveta sudstva, u čijem sastavu većinu čine izborni članovi iz reda sudija koji su predloženi od strane sudija, na osnovu neposrednih izbora, preispita odluke prvog sastava Visokog saveta sudstva o prestanku sudijske dužnosti sudija izabranih po ranije važećim propisima i na taj način otkloni nepravilnosti u postupku opšteg izbora, čime nisu povređena prava tih sudija. Povodom navoda u inicijativama da je odredba člana 5. stav 1. osporenog Zakona, u delu koji propisuje da će stalni sastav Visokog saveta sudstva preispitati odluke prvog sastava Visokog saveta sudstva o prestanku sudijske dužnosti u skladu sa kriterijumima i merilima koje će sam doneti, suprotna odredbama člana 197. stav 1. Ustava jer propisuje povratno dejstvo podzakonskog akta, donosilac osporenog Zakona ističe da se u konkretnom slučaju ne radi o novim kriterijumima i merilima, već da se radi o propisivanju postupka za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti sudija koje su birane po ranije važećim propisima, a na osnovu Odluke o utvrđivanju merila i kriterijuma za ocenu

stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti za izbor sudija i predsednika sudova („Službeni glasnik RS“, broj 49/09), u cilju primene člana 5. stav 5. osporenog Zakona, prema kojem ove sudije, u postupku preispitivanja odluka prvog sastava Visokog saveta sudstva, imaju pravo da se upoznaju sa predmetom, pratećom dokumentacijom i tokom postupka, kao i da usmeno pred stalnim sastavom Visokog saveta sudstva izlože svoje navode.

U odgovoru se dalje ističe da odredbe člana 5. st. 2. i 3. osporenog Zakona nisu u suprotnosti sa odredbama člana 21. Ustava koje utvrđuju zabranu diskriminacije, odredbama člana 32. Ustava koje utvrđuju pravo na pravično suđenje i odredbama člana 36. Ustava koje utvrđuju pravo na jednaku zaštitu prava i na pravno sredstvo, jer je odredbom člana 5. stav 6. osporenog Zakona propisano da protiv odluke stalnog sastava Visokog saveta sudstva donete po prigovoru iz stava 3. ovog člana, kojom se potvrđuje odluka prvog sastava Visokog saveta sudstva o prestanku sudijske dužnosti, sudija izabran po ranije važećim propisima može izjaviti žalbu Ustavnom sudu, u roku od 30 dana od dana dostavljanja. Na ovaj način ispoštovana su prava zajemčena čl. 21, 32. i 36. Ustava, kao i odredba člana 148. stav 2. Ustava koja utvrđuje pravo žalbe Ustavnom sudu na odluku o prestanku funkcije, odnosno odredbe čl. 166. i 167. Ustava koje utvrđuju položaj i nadležnost Ustavnog suda i odredba člana 170. Ustava koja utvrđuje ustavnu žalbu. Pored toga, ističe se da je zakonsko rešenje propisano odredbama člana 5. st. 2. i 3. osporenog Zakona, u skladu sa članom 13. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, koji garantuje pravo na delotvorni pravni lek, a imajući u vidu broj podnetih žalbi, odnosno ustavnih žalbi sudija izabranih po ranije važećim zakonima, jer će se o tim žalbama, odnosno ustavnim žalbama, koje se prema zakonskom rešenju smatraju prigovorom na odluku prvog sastava Visokog saveta sudstva, na mnogo efikasniji način raspraviti pred stalnim sastavom Visokog saveta sudstva, imajući u vidu da je jedna od osnovnih nadležnosti tog organa odlučivanje o izboru i prestanku sudijske funkcije, nego pred Ustavnim sudom, koji pored nadležnosti za odlučivanje o žalbama na prestanak sudijske funkcije, ima veliki broj drugih nadležnosti koje su utvrđene Ustavom i zakonom.

Povodom odredaba člana 5. st. 4. i 5. osporenog Zakona, navedeno je da se sudijama koje su izabrane po ranije važećim propisima daju dodatna prava u postupku po prigovoru pred stalnim sastavom Visokog saveta sudstva, odnosno mogućnost podnošenja prigovora tom organu na odluku o prestanku sudijske dužnosti, ako nisu podneli žalbu, odnosno ustavnu žalbu Ustavnom sudu, a u cilju postizanja njihove pune ravnopravnosti, što je u skladu sa odredbom člana 23. stav 3. Ustava, kao i da nisu tačni navodi inicijativa da se odredbom člana 5. stav 5. osporenog Zakona sudije koje su izabrane po ranije važećim propisima stavljaju u teži položaj u odnosu na druge učesnike u postupku izbora sudija, budući da se radi o pravu, a ne o obavezi.

U pogledu člana 6. osporenog Zakona, koji se nalazi među prelaznim odredbama Zakona, donosilac osporenog akta smatra da odredba stava 1. ovog člana Zakona nije nesaglasna članu 146. Ustava koji utvrđuje stalnost sudijske funkcije, članu 148. Ustava koji utvrđuje prestanak sudijske funkcije, članu 149. Ustava koji utvrđuje nezavisnost sudijske funkcije i članu 167. Ustava koji utvrđuje nadležnost Ustavnog suda, budući da će postupak preispitivanja odluka o izboru, odnosno o predlogu za izbor sudija koje je doneo prvi sastav Visokog saveta sudstva, sprovesti stalni sastav Visokog saveta sudstva, a Visoki savet sudstva je organ koji je po Ustavu nadležan za donošenje odluke o izboru ili prestanku sudijske funkcije. Pored toga, članom 6. stav 2. osporenog Zakona propisano je da odluka stalnog sastava Visokog saveta sudstva kojom se utvrđuje postojanje razloga za sumnju u stručnost, osposobljenost ili dostojnost izabranih sudija predstavlja poseban osnov za pokretanje postupka za razrešenje. Prema tome, odluka stalnog sastava Visokog saveta sudstva nije odluka kojom prestaje sudijska funkcija, već je samo osnov za pokretanje postupka za razrešenje, koji će se sprovoditi u skladu sa odredbama čl. 62. do 66. Zakona o sudijama. Propisivanje posebnog osnova za razrešenje u skladu je sa navedenom odredbom člana 148. stav 1. Ustava koja utvrđuje da se razlozi za razrešenje sudije propisuju zakonom. Iz istih razloga, navodi se dalje u odgovoru, osporene odredbe Zakona nisu nesaglasne sa čl. 146. i 149. Ustava. Takođe, osporenim odredbama člana 6. Zakona nije ograničena nadležnost Ustavnog suda da odlučuje po žalbi na odluku o prestanku sudijske funkcije, budući da, kako je već istaknuto, odluka stalnog sastava Visokog saveta sudstva doneta u postupku preispitivanja nije odluka o prestanku sudijske funkcije. U pogledu navoda inicijativa da osporena odredba člana 6. stav 2. Zakona nije u saglasnosti sa članom 21. Ustava jer diskriminiše sudije izabrane u postupku opšteg izbora u odnosu na sudije koje će biti birane ubuduće, propisujući poseban osnov za razrešenje, navodi se da se u konkretnom slučaju radi o posebnoj situaciji, a da se osporenim odredbom svi učesnici u postupku opšteg izbora stavljaju u isti pravni položaj.

Povodom navoda inicijatora da su čl. 5. i 6. osporenog Zakona u suprotnosti i sa odredbama člana 197. Ustava, koje utvrđuju zabranu povratnog dejstva zakona i drugih opštih akata, ističe se da je članom 197. st. 1. i 2. Ustava utvrđeno da zakoni i svi drugi opšti akti ne mogu imati povratno dejstvo, odnosno da izuzetno, samo pojedine odredbe zakona mogu imati povratno dejstvo, ako to nalaže opšti interes utvrđen pri donošenju zakona. U vezi sa tim, u obrazloženju predloga Zakona navedeno je da čl. 5. i 6. Zakona imaju povratno dejstvo, jer predviđaju preispitivanje odluka prvog sastava Visokog saveta sudstva o prestanku sudijske dužnosti sudija izabranih po ranije važećim zakonima, odluke o izboru na stalnu sudijsku funkciju, odnosno odluke o predlogu sudija koji se prvi put biraju. Kao opšti interes za povratno dejstvo čl. 5. i 6. Zakona navedeno je pridruživanje Republike Srbije Evropskoj uniji, zbog čega je neophodno usvojiti ove članove Zakona, radi stvaranja norma-

tivnog okvira za otklanjanje primedaba navedenih u Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2010. godinu koje se odnose na postupak opšteg izbora sudija, a u cilju sticanja statusa kandidata za članstvo u Evropskoj uniji. U postupku donošenja Zakona, Narodna skupština je utvrdila da postoji opšti interes za povratno dejstvo čl. 5. i 6. Zakona, o čemu se posebno izjasnila glasanjem, pa stoga po mišljenju donosioca osporenog Zakona, ove odredbe Zakona su u skladu sa odredbom člana 197. stav 2. Ustava.

U vezi sa osporenom odredbom člana 7. Zakona, davalac odgovora ističe da je ista prelaznog karaktera i da utvrđuje rok za donošenje podzakonskog akta propisanog članom 5. Zakona. Navedena odredba Zakona nije suprotna članu 197. st. 1. i 2. Ustava, budući da nema povratno dejstvo, jer se odnosi na situaciju posle stupanja Zakona na snagu. Za ovu odredbu osporenog Zakona se navodi da nije u suprotnosti ni sa članom 148. stav 3. Ustava, budući da se podzakonskim aktom koji treba da donese stalni sastav Visokog saveta sudstva ne propisuju osnovi i razlozi za prestanak sudijske funkcije, budući da je to uređeno Zakonom o sudijama, u skladu sa navedenom odredbom Ustava. Povodom određivanja da osporeni Zakon stupa na snagu narednog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije“, kako je popisano osporenim članom 8. Zakona, donosilac osporenog Zakona ističe da su naročito opravdani razlozi za stupanje Zakona na snagu narednog dana od dana objavljivanja navedeni u obrazloženju predloga Zakona, a to je da se stvori zakonski osnov da se u najkraćem roku sprovede postupak preispitivanja odluka prvog sastava Visokog saveta sudstva donetih u postupku opšteg izbora sudija, a u cilju da Republika Srbija stekne status kandidata za članstvo u Evropskoj uniji do kraja 2011. godine. U postupku donošenja Zakona, Narodna skupština je utvrdila da postoje naročito opravdani razlozi za stupanje na snagu Zakona narednog dana od dana objavljivanja, o čemu se posebno izjasnila glasanjem, pa je stoga osporena odredba člana 8. Zakona u skladu sa odredbom člana 196. stav 4. Ustava koja utvrđuje da zakoni mogu da stupe na snagu pre osmog dana od dana objavljivanja ako za to postoje naročito opravdani razlozi utvrđeni prilikom donošenja zakona.

U skladu sa navedenim, Zakonodavni odbor je mišljenja da osporene odredbe Zakona o izmenama i dopunama Zakona o sudijama („Službeni glasnik RS“, broj 101/10) nisu nesaglasne sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima.

III

Odredbama Ustava Republike Srbije u odnosu na koje su navedeni razlozi osporavanja ustavnosti odredaba Zakona o izmenama i dopunama Zakona o sudijama, utvrđeno je: da je Republika Srbija država srpskog naroda i svih građana koji u njoj žive, zasnovana na vladavini prava i socijalnoj pravdi, načelima građanske demokratije, ljudskim i manjinskim pravima i slobodama

i pripadnosti evropskim principima i vrednostima (član 1.); da je vladavina prava osnovna pretpostavka Ustava i da počiva na neotuđivim ljudskim pravima, kao i da se vladavina prava ostvaruje slobodnim i neposrednim izborima, ustavnim jemstvima ljudskih i manjinskih prava, podelom vlasti, nezavisnom sudskom vlašću i povinovanjem vlasti Ustavu i zakonu (član 3.); da je pravni poredak jedinstven, da uređenje vlasti počiva na podeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, da se odnos tri grane vlasti zasniva na ravnoteži i međusobnoj kontroli i da je sudska vlast nezavisna (član 4.); da su opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori sastavni deo pravnog poretka Republike Srbije i da se neposredno primenjuju (član 16. stav 2.); da se ljudska i manjinska prava zajemčena Ustavom neposredno primenjuju, da se Ustavom jemče i kao takva se neposredno primenjuju ljudska i manjinska prava zajemčena opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorima i zakonom, s tim što se zakonom može propisati način ostvarivanja ovih prava samo ako je to Ustavom izričito predviđeno ili ako je to neophodno za ostvarenje pojedinog prava zbog njegove prirode, pri čemu zakon ni u kom slučaju ne sme da utiče na suštinu zajemčenog prava, kao i da se odredbe o ljudskim i manjinskim pravima tumače u korist unapređenja vrednosti demokratskog društva, saglasno važećim međunarodnim standardima ljudskih i manjinskih prava, kao i praksi međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje (član 18.); da jemstva neotuđivih ljudskih i manjinskih prava u Ustavu služe očuvanju ljudskog dostojanstva i ostvarenju pune slobode i jednakosti svakog pojedinca u pravednom, otvorenom i demokratskom društvu, zasnovanom na načelu vladavine prava (član 19.); da ljudska i manjinska prava zajemčena Ustavom mogu zakonom biti ograničena ako ograničenje dopušta Ustav, u svrhe radi kojih ga Ustav dopušta, u obimu neophodnom da se ustavna svrha ograničenja zadovolji u demokratskom društvu i bez zadiranja u suštinu zajemčenog prava i da se dostignuti nivo ljudskih i manjinskih prava ne može smanjivati (član 20. st. 1. i 2.); da su pred Ustavom i zakonom svi jednaki, da svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije, da je zabranjena svaka diskriminacija, neposredna ili posredna, po bilo kom osnovu, a naročito po osnovu rase, pola, nacionalne pripadnosti, društvenog porekla, rođenja, veroispovesti, političkog ili drugog uverenja, imovnog stanja, kulture, jezika, starosti i psihičkog ili fizičkog invaliditeta, kao i da se ne smatraju diskriminacijom posebne mere koje Republika Srbija može uvesti radi postizanja pune ravnopravnosti lica ili grupe lica koja su suštinski u nejednakom položaju sa ostalim građanima (član 21.); da svako ima pravo na sudsku zaštitu ako mu je povređeno ili uskraćeno neko ljudsko ili manjinsko pravo zajemčeno Ustavom, kao i pravo na uklanjanje posledica koje su povredom nastale (član 22. stav 1.); da svako ima pravo da nezavisan, nepristrasan i zakonom već ustanovljen sud, pravično i u razumnom roku, javno raspravi i odluči o njegovim pravima i obavezama, osnovanosti sumnje koja je bila razlog za pokretanje

postupka, kao i o optužbama protiv njega (član 32. stav 1.); da se jemči jednaka zaštita prava pred sudovima i drugim državnim organima, imaoćima javnih ovlašćenja i organima autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, te da svako ima pravo na žalbu ili drugo pravno sredstvo protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu (član 36.); da je sudijska funkcija stalna i da se, izuzetno, lice koje se prvi put bira za sudiju bira na tri godine (član 146.); da 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, da odluku o prestanku sudijske funkcije donosi Visoki savet sudstva, da protiv ove odluke sudija ima pravo žalbe Ustavnom sudu, da izjavljena žalba isključuje pravo na podnošenje Ustavne žalbe i da se postupak, osnovi i razlozi za prestanak sudijske funkcije, kao i razlozi za razrešenje od dužnosti predsednika suda, uređuju zakonom (član 148.); da u slučaju ukidanja suda ili pretežnog dela nadležnosti suda za koji je izabran, sudija izuzetno može bez svoje saglasnosti biti trajno premešten ili upućen u drugi sud, u skladu sa zakonom (član 150. stav 2.); da je Ustavni sud samostalan i nezavisan državni organ koji štiti ustavnost i zakonitost i ljudska i manjinska prava i slobode i da su odluke Ustavnog suda konačne, izvršne i opšteobavezujuće (član 166.); da se ustavna žalba može izjaviti protiv pojedinačnih akata ili radnji državnih organa ili organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, a kojima se povređuju ili uskraćuju ljudska ili manjinska prava i slobode zajemčene Ustavom, ako su iscrpljena ili nisu predviđena druga pravna sredstva za njihovu zaštitu (član 170.); da se uređenje Ustavnog suda i postupak pred Ustavnim sudom i pravno dejstvo njegovih odluka, uređuju zakonom (član 175. stav 3.); da je pravni poredak Republike Srbije jedinstven, da je Ustav najviši pravni akt Republike Srbije, da svi zakoni i drugi opšti akti doneti u Republici Srbiji moraju biti saglasni sa Ustavom, da su potvrđeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava deo pravnog poretka Republike Srbije, pri čemu potvrđeni međunarodni ugovori ne smeju biti u suprotnosti sa Ustavom, da zakoni i drugi opšti akti doneti u Republici Srbiji ne smeju biti u suprotnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorima i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava (član 194); da zakoni i drugi opšti akti stupaju na snagu najranije osmog dana od dana objavljivanja i da mogu da stupe na snagu ranije samo ako za to postoje naročito opravdani razlozi, utvrđeni prilikom njihovog donošenja (član 196. stav 4.); da zakoni i svi drugi opšti akti ne mogu imati povratno dejstvo, a da izuzetno, samo pojedine odredbe zakona mogu imati povratno dejstvo, ako to nalaže opšti interes utvrđen pri donošenju zakona (član 197. st. 1. i 2.).

Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda („Službeni list Srbije i Crne Gore – Međunarodni ugovori“, br. 9/03, 5/05 i 7/05 i „Službeni glasnik RS“, broj 12/10) utvrđeno je: da svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi

protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona. (član 6. stav 1.); da svako kome su povređena prava i slobode predviđeni u ovoj konvenciji ima pravo na delotvoran pravni lek pred nacionalnim vlastima, bez obzira jesu li povredu izvršila lica koja su postupala u službenom svojstvu (član 13.); da se uživanje prava i sloboda predviđenih u ovoj konvenciji obezbeđuje bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, veroispovest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno poreklo, veza s nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status (član 14.); da se ništa u ovoj konvenciji ne može tumačiti tako da podrazumeva pravo bilo koje države, grupe ili lica da se upuste u neku delatnost ili izvrše neki čin koji je usmeren na poništavanje bilo kog od navedenih prava i sloboda ili na njihovo ograničavanje u većoj meri od one koja je predviđena Konvencijom (član 17.). Odredbama člana 1. Protokola broj 12 uz istu Konvenciju utvrđeno da će se svako pravo koje zakon predviđa ostvarivati bez diskriminacije po bilo kom osnovu kao npr. polu, rasi, boji kože, jeziku, veroispovedi, političkom i drugom uverenju, nacionalnom ili društvenom poreklu, povezanosti s nacionalnom manjinom, imovini, rođenju ili drugom statusu i da javne vlasti neće ni prema kome vršiti diskriminaciju po osnovima kao što su oni pomenuti u stavu 1.

Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima („Službeni list SFRJ“, broj 7/71) je utvrđeno da se nijedna odredba ovog pakta ne može tumačiti kao da sadrži bilo kakvo pravo za neku državu, grupaciju ili pojedinca da obavlja neku delatnost ili vrši neki akt u cilju rušenja prava i sloboda priznatih ovim paktom ili da zavode veća ograničenja od onih predviđenih ovim paktom i da se ne priznaje nikakvo ograničenje ili odstupanje od osnovnih prava čoveka koja su priznata ili važe u svakoj državi članici ovog pakta na osnovu primene zakona, konvencije, propisa ili običaja, pod izgovorom da ih ovaj pakt ne priznaje ili ih priznaje u manjoj meri (član 5.).

IV

U sprovedenom prethodnom postupku, Ustavni sud je, najpre, utvrdio da je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o sudijama (u daljem tekstu: Zakon) donela Narodna skupština na sednici od 29. decembra 2010. godine. Zakon je stupio na snagu 30. decembra 2010. godine, a objavljen je u „Službenom glasniku Republike Srbije“ broj 101/10. Ustavni osnov za donošenje osporenog Zakona sadržan je u članu 97. tačka 2. Ustava, prema kome Republika Srbija uređuje i obezbeđuje, između ostalog, i ostvarivanje i zaštitu sloboda i prava građana, ustavnost i zakonitost, te postupak pred sudovima i drugim državnim organima.

Osporenim odredbama ovog Zakona je propisano:

- da se u članu 37. stav 2. Zakona o sudijama („Službeni glasnik RS“, br. 116/08, 58/09-odluka US i 104/09), kojim je bilo propisano da odluku

o prestanku sudijske funkcije donosi Visoki savet sudstva, na kraju stava dodaju reči: „i protiv nje sudija može izjaviti prigovor Visokom savetu sudstva u roku od 15 dana od dana dostavljanja odluke“; da se u istom članu osnovnog teksta Zakona doda novi stav 3. koji glasi: „Visoki savet sudstva može odbaciti prigovor ako nije izjavljen u roku, usvojiti prigovor i izmeniti odluku o prestanku funkcije ili odbiti prigovor i potvrditi odluku o prestanku funkcije“; da se dosadašnji stav 3. osnovnog teksta Zakona, kojim je bilo predviđeno da se odluka o prestanku sudijske funkcije objavljuje u „Službenom glasniku Republike Srbije“; zameni novim stavom 4. koji glasi: „Odluka o prestanku sudijske funkcije postaje pravnosnažna kada je potvrđena u postupku po prigovoru ili istekom roka za izjavljivanje prigovora, ako prigovor nije izjavljen.“ (član 1.);

- da se član 64. stav 2. osnovnog teksta Zakona, kojim je bilo predviđeno da se postupak za razrešenje pokreće predlogom predsednika suda, predsednika Vrhovnog kasacionog suda, organa nadležnih za vrednovanje rada sudije i Disciplinske komisije, dopuni novom rečenicom koja glasi: „Postupak za razrešenje sudije može pokrenuti i Visoki savet sudstva po službenoj dužnosti.“ (član 2.);
- da se u članu 67. stav 1. osnovnog teksta Zakona posle reči: „Protiv“ doda reč: „pravnosnažne“, tako da sada navedena odredba člana 67. glasi: „Protiv pravnosnažne odluke Visokog saveta sudstva o prestanku funkcije, sudija ima pravo žalbe Ustavnom sudu, u roku od 30 dana od dana dostavljanja odluke.“ (član 3.);
- da se član 68. osnovnog teksta Zakona menja, tako da glasi: „Pravnosnažna odluka o prestanku funkcije iz člana 57. stav 4. ovog zakona i konačna odluka Ustavnog suda iz člana 67. stav 3. ovog zakona, objavljuju se u „Službenom glasniku Republike Srbije.““ (član 4.);
- da će stalni sastav Visokog saveta sudstva preispitati odluke prvog sastava Visokog saveta sudstva o prestanku sudijske dužnosti sudija iz člana 101. stav 1. Zakona o sudijama („Službeni glasnik RS“, br. 116/08, 58/09-odluka US i 104/09) u skladu sa kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti koje će doneti stalni sastav Visokog saveta sudstva, da se postupci po žalbama, odnosno po ustavnim žalbama koje su sudije iz stava 1. ovog člana podnele Ustavnom sudu, okončavaju stupanjem na snagu ovog zakona i predmeti se ustupaju Visokom savetu sudstva, da će se žalbe, odnosno ustavne žalbe iz stava 2. ovog člana smatrati prigovorom na odluku Visokog saveta sudstva, da sudije iz stava 1. ovog člana koje nisu podnele žalbu, odnosno ustavnu žalbu Ustavnom sudu, mogu izjaviti prigovor na odluku iz stava 1. ovog člana u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona, da o ovom prigovoru odlučuje stalni sastav Visokog saveta sudstva, da u postupku po prigovoru

iz st. 3. i 4. ovog člana, sudija iz stava 1. ovog člana ima pravo da se upozna sa predmetom, pratećom dokumentacijom i tokom postupka, kao i da usmeno pred stalnim sastavom Visokog saveta sudstva izloži svoje navode, da odluka stalnog sastava Visokog saveta sudstva doneta po prigovoru mora biti obrazložena, u skladu sa članom 17. stav 2. Zakona o Visokom savetu sudstva i da protiv odluke stalnog sastava Visokog saveta sudstva donete po prigovoru iz st. 3. i 4. ovog člana, kojom se potvrđuje odluka prvog sastava Visokog saveta sudstva o prestanku sudijske dužnosti, sudija iz stava 1. ovog člana može izjaviti žalbu Ustavnom sudu, u roku od 30 dana od dana dostavljanja odluke (član 5.);

- da će stalni sastav Visokog saveta sudstva preispitati odluke prvog sastava Visokog saveta sudstva o izboru na stalnu sudijsku funkciju, odnosno odluke o predlogu za izbor sudija koji se prvi put biraju, radi utvrđivanja postojanja razloga koji ukazuju na sumnju u stručnost, osposobljenost i dostojnost pojedinog sudije, odnosno postojanja razloga koji ukazuju na povredu postupka u donošenju odluke o izboru ili predlogu za izbor pojedinog sudije, da odluka stalnog sastava Visokog saveta sudstva kojom se utvrđuje postojanje razloga iz stava 1. ovog člana, predstavlja poseban osnov za pokretanje postupka za razrešenje, da postupak za razrešenje iz stava 2. ovog člana, stalni sastav Visokog saveta sudstva pokreće po službenoj dužnosti i da će prvo vrednovanje rada sudija koje su prvi put izabrane na sudijsku funkciju izvršiti stalni sastav Visokog saveta sudstva (član 6.);
- da će kriterijume i merila iz člana 5. stav 1. ovog zakona, doneti stalni sastav Visokog saveta sudstva u roku od 15 dana od dana izbora članova stalnog sastava Visokog saveta sudstva iz reda sudija (član 7.);
- da ovaj zakon stupa na snagu narednog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije“ (član 8.).

V

1. Ocena ustavnosti člana 1. Zakona

Odredbama člana 1. osporenog Zakona menja se i dopunjava član 57. osnovnog teksta Zakona, tako što se uvodi pravo prigovora sudije Visokom savetu sudstva na odluku o prestanku sudijske funkcije, čime se otvara mogućnost da Visoki savet sudstva još jednom, po prigovoru sudije, razmotri svoju odluku o prestanku sudijske funkcije. Na taj način se, sistemskim rešenjem, koje nije ograničeno samo na postupak koji se trenutno vodi pred Ustavnim sudom, omogućava upotreba jednog novog, dodatnog pravnog sredstva u zaštiti prava svakog sudije u postupku pred Visokim savetom sudstva u kome se odlučuje o prestanku sudijske funkcije.

Navedene odredbe Zakona ocenjivane su u postupku pred Ustavnim sudom, najpre, sa stanovišta ustavnog prava na pravično suđenje, koje jemči svakom pravo da nezavisan, nepristrasan i zakonom već ustanovljen sud, pravično i u razumnom roku, javno raspravi i odluči o njegovim pravima i obavezama, osnovanosti sumnje koja je bila razlog za pokretanje postupka, kao i o optužbama protiv njega (član 32. stav 1. Ustava), odnosno koje garantuje da svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku, pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona (član 6. stav 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda). Pravo na pravično suđenje, dakle, definiše temeljne proceduralne standarde kojima se moraju rukovoditi sudovi u svakom sudskom postupku, kako bi se takav konkretan sudski postupak mogao, u celini, oceniti kao pravičan i u skladu sa garancijama predviđenim ovim odredbama Ustava i Konvencije. Sa tog stanovišta posmatrano, nije moguće ocenjivati opšte pravne norme kao saglasne ili nesaglasne pravu na pravično suđenje, iz jednostavnog razloga što nema nikakvog suđenja u činu donošenja i normiranja sadržine zakona. Međutim, moguće je posmatrati osporenu odredbu Zakona i na jedan hipotetični način; moglo bi se, naime, postaviti pitanje da li bi ovakva odredba mogla dovesti do povrede prava na pravično suđenje u nastavku postupka opšteg izbora sudija koji će se odvijati pred Visokim save-tom sudstva u nekom konkretnom slučaju. Stoga je Ustavni sud cenio navode inicijatora da se propisivanjem novog pravnog leka (prigovora) protiv odluke o prestanku sudijske funkcije i poveravanjem nadležnosti Visokom savetu sudstva da odlučuje o tom pravnom leku omogućava organu koji je doneo odluku o prestanku sudijske funkcije da odlučuje i o pravnom leku protiv svoje odluke, ali je zaključio da inicijative u ovom delu nisu osnovane. Naime, jedna od suštinskih garancija prava na pravično suđenje jeste svakako i to da je postupak vođen pred nezavisnim i nepristrasnim sudom koji je ustanovljen zakonom. Prema praksi Evropskog suda za ljudska prava, član 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda će se primenjivati i na svako telo čija je uloga da u okviru svojih nadležnosti propisanih zakonom i u okviru propisanog postupka odlučuje o pitanjima iz svoje nadležnosti. To telo ne mora biti deo uobičajenog sudskog aparata, ali mora imati ovlašćenja da donosi obavezujuće odluke, mora biti nezavisno od izvršne vlasti i stranaka, njegovi članovi moraju imati odgovarajuću dužinu mandata i voditi postupak kojima se pružaju odgovarajuće garancije pravičnog postupanja (videti, ume-sto mnogih drugih, presudu u slučaju *H. v. Belgium*, broj aplikacija 8950/80, tačka 50.). Ustavni sud stoga ne deli mišljenje podnosilaca inicijativa da bi im pravo na pravično suđenje moglo biti povređeno zbog toga što će Visoki savet sudstva dva puta odlučivati o njihovom izboru na stalnu sudijsku funkciju. Upravo suprotno, na ovaj način – uvođenjem prigovora protiv prvostepene odluke o prestanku sudijske funkcije – neizabrani sudija ima mogućnost da

još jednom pred istim organom ukaže na eventualne propuste koje je Visoki savet sudstva učinio i time možda dođe do povoljnije odluke u sopstvenom slučaju. Štaviše, budući da odredba stava 2. člana 1. Zakona daje ovlašćenje Visokom savetu sudstva da u postupku po prigovoru usvoji prigovor i izmeni prvobitnu odluku o prestanku sudijske funkcije, sudija koji je uložio prigovor može doći u povoljniju situaciju time što će mu povređeno pravo biti zaštićeno i pre nego što se obrati žalbom Ustavnom sudu. Ustavni sud ne smatra da, sama po sebi, kumulacija funkcija u odlučivanju kod jednog tela dovodi u pitanje karakter „suda ustanovljenog zakonom“ onako kako je on definisan u članu 32. stav 1. Ustava i članu 6. stav 1. Evropske konvencije o ljudskim pravima.

U pogledu navoda inicijatora da se osporenim odredbama člana 1. Zakona narušava garancija stalnosti sudijske funkcije iz člana 146. stav 1. Ustava, Ustavni sud je zaključio da sudijama koji još uvek nisu izabrani na stalnu sudijsku funkciju u skladu sa Ustavom od 2006. godine, odnosno čiji postupak izbora je još uvek u toku, ne može biti povređeno ustavno načelo o stalnosti sudijske funkcije, pa ni u ovom delu inicijativa nije našao osnova za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti osporene odredbe člana 1. Zakona.

Najzad, navode inicijatora da se ovim odredbama Zakona narušava odredba člana 148. stav 2. Ustava kojom je, pored ostalog, utvrđeno da protiv odluke Visokog saveta sudstva o prestanku sudijske funkcije sudija ima pravo žalbe Ustavnom sudu, kao jedinom pravnom sredstvu koje je dozvoljeno u ovakvim situacijama, Ustavni sud takođe nije mogao prihvatiti. Naime, Ustavom je samo utvrđeno da protiv odluke Visokog saveta sudstva o prestanku sudijske dužnosti sudija ima pravo žalbe Ustavnom sudu, ali ta odredba ni na koji način ne sprečava zakonodavca da u postupku koji se prethodno vodi pred Visokim savetom sudstva predvidi postojanje i drugih pravnih lekova u ovoj pravnoj stvari. Drugim rečima, koliko god bilo moguće upotrebiti pravnih lekova do donošenja odluke o prestanku sudijske funkcije, ta okolnost ni u čemu neće umanjiti pravo sudije koji nije izabran na stalnu sudijsku funkciju da se žalbom obrati Ustavnom sudu kako to predviđa odredba stava 2. člana 148. Ustava. U tom smislu, ničim nije narušeno takvo ustavno pravo sudije ni izmenama sprovedenim u članu 57. osnovnog teksta Zakona, prema kojima se odluka o prestanku sudijske funkcije smatra pravnosnažnom nakon što je potvrđena u postupku po prigovoru ili istekom roka za izjavljivanje prigovora ako prigovor nije izjavljen. Dakle, odluka o prestanku sudijske funkcije i dalje je odluka Visokog saveta sudstva, nezavisno od toga da li je podnet prigovor od strane sudije, i protiv nje je i dalje dozvoljena žalba Ustavnom sudu.

Povodom navoda inicijatora da su osporene odredbe člana 1. Zakona u suprotnosti sa odredbama čl. 13. i 17. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Ustavni sud je ocenio da uvođenje novog pravnog leka protiv odluka Visokog saveta sudstva o prestanku sudijske funkcije ne samo da ne narušava pravo na delotvoran pravni lek, već je u funkciji

ostvarenja ovog prava, tako da se ne može govoriti o bilo kakvoj zloupotrebi prava koja bi imala za cilj ograničenje prava sudija u nastavku postupka koji će se voditi pred Visokim savetom sudstva. Ustavni sud posebno ukazuje da je, svojim ranijim dvema odlukama donetim po žalbama neizabranih sudija, upravo nagovestio ovakav pravni put za razrešenje svih spornih pitanja koja su se pojavila tokom opšteg izbora sudija na stalnu sudijsku funkciju. Tako je u Odluci „Saveljić“ Ustavni sud ocenio da Odluka Visokog saveta sudstva broj 06–00–37/2009–1 od 25. decembra 2009. godine, koja se odnosi na prestanak sudijske dužnosti svih neizabranih sudija, sa sumarnim i uopštenim obrazloženjem, ima takve procesne nedostatke koji onemogućavaju Ustavni sud da oceni njenu zakonitost u odnosu na podnosioca žalbe i naložio je Visokom savetu sudstva da ponovo odluči o prijavi podnosioca žalbe (videti Odluku broj VIIIU–102/2010, tačka 7, „Službeni glasnik RS“, broj 41/10). U Odluci „Tasić“ Ustavni sud je konstatovao da, iako je Visokom savetu sudstva bilo naloženo u Odluci „Saveljić“ da ponovo odluči o prijavi podnosioca žalbe, kako bi se u ponovnom postupku otklonile povrede učinjene prilikom opšteg izbora i postupak sproveo saglasno Ustavu i zakonu, Visoki savet sudstva u izvršenju te odluke nije ponovio postupak odlučivanja o prijavi podnositeljke žalbe, već je samo doneo pojedinačnu odluku o prestanku njene sudijske dužnosti kojom je zamenio ranije donetu jedinstvenu odluku od 25. decembra 2009. godine. Ustavni sud je stoga zaključio da ovakvim postupanjem Visokog saveta sudstva nisu otklonjene ni druge brojne povrede postupka, koje se odnose na nepostojanje pouke o pravnom leku, izostanak javne rasprave, nedostatak načela kontradiktornosti u postupku te isključenje javnosti sa sednica Visokog saveta sudstva (videti neobjavljenu Odluku broj VIIIU–189/2010, tač. 9. i 10.). Dakle, prema stavu Ustavnog suda, osporena odredba Zakona doneta je upravo u izvršenju pomenutih odluka Ustavnog suda i nikako se ne bi moglo smatrati da bi efikasniju zaštitu mogao pružiti Ustavni sud u postupku po žalbi svakog pojedinog sudije pre nego što Visoki savet sudstva – u ponovnom postupku koji je sada izričito predviđen odgovarajućom zakonskom odredbom – ne donese odluku koja neće imati navedene nedostatke u odnosu na standard pravičnog suđenja o kojima se već izjasnio Ustavni sud. Drugim rečima, ne bi bilo racionalno sačekati da na ovaj način Ustavni sud najpre odluči o svim podnetim žalbama sudija, a tek potom ponoviti svaki postupak pred Visokim savetom sudstva.

2. Ocena ustavnosti čl. 3. i 4. Zakona

U odnosu na odredbe čl. 3. i 4. osporenog Zakona, kojima se dopunjuju i menjaju čl. 67. i 68. osnovnog teksta Zakona, u tom smislu što će se odluka Visokog saveta sudstva o prestanku sudijske funkcije, koja je doneta po prigovoru, smatrati pravnosnažnom, a odluka Ustavnog suda, koja je doneta po žalbi, smatrati konačnom, te da će se obe odluke objavljivati u „Službenom

glasniku Republike Srbije“, Ustavni sud je konstatovao da se ovim odredbama Zakona samo vrši neophodno dodatno usklađivanje osnovnog teksta Zakona sa onim izmenama koje su učinjene u članu 1. osporenog Zakona. Budući da je već ocenio ustavnost odredaba osporenog člana 1. Zakona, Ustavni sud smatra da inicijative nisu osnovane u ovom delu iz razloga koji su već detaljno elaborirani ranije u tekstu (videti tačku V 1. ovog rešenja).

3. Ocena ustavnosti člana 5. st. 2. do 6. Zakona

Odredbe člana 5. Zakona predviđaju postupak ponovnog odlučivanja, odnosno preispitivanja odluke Visokog saveta sudstva o prestanku sudijske dužnosti onim sudijama koji nisu izabrani na stalnu sudijsku funkciju, a u skladu sa izmenama koje su u osnovnom tekstu Zakona učinjene članom 1. osporenog Zakona. Ustavni sud je, budući da je već prethodno ocenio ustavnost osporenih odredaba člana 1. Zakona (videti tačku V 1. ovog rešenja), konstatovao da je u postupak odlučivanja o prestanku sudijske funkcije uvedena dodatna faza, koja se odnosi na izjavljivanje prigovora Visokom savetu sudstva. Stoga, Ustavni sud ne nalazi osnova za pokretanje postupka u odnosu na one odredbe člana 5. Zakona koje se odnose na okončavanje postupka pred Ustavnim sudom, jer ocenjuje da se time okončava samo jedna faza postupka, a ne postupak u celini. To dalje znači da se na ovaj način ne zadire u nadležnost Ustavnog suda da odlučuje o žalbama sudija, odnosno da nadležnost Ustavnog suda ostaje nepromenjena da – i nakon postupka sprovedenog po prigovoru – odlučuje o žalbama onih sudija koji ne budu izabrani na stalnu sudijsku funkciju, a kako to izričito predviđa i stav 6. osporenog člana 5. Zakona. Isto važi za odredbu da sudije koje nisu podnele žalbu, odnosno ustavnu žalbu Ustavnom sudu mogu izjaviti prigovor na odluku prvog sastava Visokog saveta sudstva, jer ta odredba treba da u jednak položaj dovede kako sudije koje su se u prethodnoj fazi postupka obraćale Ustavnom sudu, tako i one koji to možda nisu učinili. Najzad, Ustavni sud smatra da nema osnova za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti odredbe stava 5. člana 5. Zakona, budući da ona predviđa da će u postupku po prigovoru sudija imati pravo da se upozna sa predmetom, kao i pratećom dokumentacijom i tokom postupka, te da će usmeno pred stalnim sastavom Visokog saveta sudstva izložiti svoje navode, odnosno da odluka Visokog saveta sudstva mora biti obrazložena, jer su to upravo zahtevi pravičnog suđenja koje je Ustavni sud postavio pred Visoki savet sudstva u svoje dve odluke donete po žalbama sudija. Navodi inicijatora da ih ova odredba stavlja u nepovoljniju situaciju utoliko što za njih više ne važi oboriva pretpostavka o stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti, nisu potkrepljeni nikakvim stvarnim razlozima, već predstavljaju izraz pogrešnog tumačenja Zakona. Nema, naime, ničega u odredbi stava 5. člana 5. osporenog Zakona što bi ukazivalo na prestanak navedene pretpostavke koju je Visoki savet sudstva primenjivao u prethodećem postupku i koju će prime-

njivati i u postupku odlučivanja po prigovorima, a koja proizilazi iz člana 13. Odluke o utvrđivanju kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti za izbor sudija i predsednika sudova („Službeni glasnik RS“, broj 49/09).

Inicijatori osporavaju odredbe člana 5. Zakona i pozivanjem na to da su suprotne odredbama člana 197. st. 1. i 2. Ustava, koji zabranjuje povratno dejstvo zakona i drugih opštih akata, jer po navodima inicijatora, opšti interes nije pravilno utvrđen pri donošenju Zakona.

Povodom ovih navoda, Ustavni sud ocenjuje da je, saglasno odredbi člana 197. stav 1. Ustava utvrđen princip zabrane povratnog dejstva zakona i svih drugih opštih akata. U stavu 2. člana 197. Ustava predviđen je izuzetak od navedenog ustavnog principa, tako što je propisano da se samo zakonom može odrediti da pojedine njegove odredbe, ako to zahteva opšti interes utvrđen u postupku donošenja zakona, imaju povratno dejstvo. Ustavni sud je utvrdio da je predlagač ovog zakona u posebnom delu obrazloženja Predloga zakona naveo opšti interes zbog koga se predlaže povratno dejstvo odredaba čl. 5. i 6. Zakona, čime je, po oceni Ustavnog suda, postupio saglasno odredbi člana 197. stav 2. Ustava. Navodi inicijatora da izneti razlozi ne predstavljaju opšti interes za povratno dejstvo odredaba čl. 5. i 6. Zakona, već politički cilj, prema oceni Ustavnog suda, nisu od značaja za utvrđivanje neustavnosti navedenih odredaba osporenog Zakona, jer Ustavni sud ima dugogodišnju ustaljenu praksu da se ne upušta u ocenu razloga koje predlagač zakona kvalifikuje kao opšti interes. Prema tom stanovištu Suda, odredbe zakona koje imaju povratno dejstvo saglasne su sa odredbama Ustava o zabrani povratnog dejstva, ako se, u skladu sa Ustavom, Narodna skupština izričito izjasnila o postojanju opšteg interesa u postupku donošenja zakona, što se nesumnjivo utvrđuje na osnovu obrazloženja ili dokumentacije o njegovom donošenju. Ustavni sud ne ulazi u ocenu da li u određenom slučaju postoji opšti interes za davanje povratnog dejstva zakonskoj odredbi, jer je to u nadležnosti Narodne skupštine, što znači da Sud utvrđuje samo da li je Narodna skupština u postupku donošenja zakona utvrdila postojanje takvog opšteg interesa (videti, umesto mnogih drugih, Odluku Ustavnog suda IU-207/99 od 24. oktobra 2002. godine, „Službeni glasnik RS“, broj 84/02).

Polazeći od iznetog, Ustavni sud je ocenio da nisu osnovani navodi inicijatora kojima se osporava ustavnost navedene zakonske odredbe, pozivom na član 197. Ustava.

Inicijatori, nadalje, navode da su osporene odredbe člana 5. Zakona u suprotnosti sa odredbama člana 21. st. 1. i 2. Ustava o zabrani diskriminacije, zbog toga što neizabrane sudije koje su izjavile ustavne žalbe stavlja u nepovoljniju situaciju u odnosu na sve ostale građane. Naime, budući da stav 3. člana 5. osporenog Zakona predviđa da se i ustavne žalbe neizabranih sudija smatraju prigovorima na odluku Visokog saveta sudstva, inicijatori smatraju

da takva odredba predstavlja očiglednu diskriminaciju neizabranih sudija u odnosu na ostale građane koji i dalje imaju mogućnost da se ustavnom žalbom obrate Ustavnom sudu radi zaštite Ustavom i Konvencijom garantovanih prava povređenih aktima i radnjama državnih organa.

Ustavni sud nije mogao prihvatiti ovakve navode podnosilaca inicijativa, zbog toga što, saglasno odredbi člana 148. stav 2. Ustava, izjavljena žalba sudije na odluku o prestanku sudijske funkcije isključuje pravo na podnošenje ustavne žalbe. To, drugim rečima, znači da donošenje bilo kakve odluke po žalbi sudije ne daje mogućnost Ustavnom sudu da postupa po ustavnoj žalbi koja bi se odnosila na istu odluku o prestanku sudijske funkcije, odnosno da bi takva ustavna žalba morala biti odbačena. Stoga, Ustavni sud nalazi da nikakve diskriminacije ne može biti između svih ostalih građana koji se koriste pravom na podnošenje ustavne žalbe i neizabranih sudija koji su podnošenjem žalbe izgubili pravo na pravnu zaštitu putem ustavne žalbe, pošto se ne nalaze u analognim pravnim situacijama.

4. Ocena ustavnosti člana 8. Zakona

U odnosu na navode inicijatora da odredba člana 8. Zakona nije saglasna članu 196. stav 4. Ustava, Ustavni sud je, uvidom u obrazloženje Predloga ovog zakona, utvrdio da su navedeni razlozi za stupanje na snagu Zakona pre osmog dana od dana objavljivanja, tako što je rečeno da je „naročito opravdan razlog to da se stvori mogućnost da se u najkraćem roku sprovede postupak preispitivanja odluka prvog sastava Visokog saveta sudstva donetih u postupku opšteg izbora sudija, a u cilju da Republika Srbija stekne status kandidata za članstvo u Evropskoj uniji do kraja 2011. godine“. Na osnovu izloženog, Ustavni sud je utvrdio da nisu tačni navodi inicijatora da „nije decidirano navedeno koji su to naročito opravdani razlozi zbog kojih zakon stupa na snagu pre isteka roka od osam dana od dana objavljivanja“.

Polazeći od toga da su prilikom donošenja Zakona utvrđeni naročito opravdani razlozi za njegovo ranije stupanje na snagu, a saglasno svojoj dosadašnjoj praksi da se ne upušta u ocenu razloga koje je donosilac opšteg akta utvrdio kao „naročito opravdane“, odnosno da samo utvrđivanje razloga u postupku usvajanja zakona smatra zadovoljavajućim standardom sa stanovišta ustavne odredbe o načinu objavljivanja zakona i drugih opštih akata (videti, umesto mnogih drugih, Odluku Ustavnog suda IU–235/2004 od 2. februara 2006. godine („Službeni glasnik RS“, broj 20/06), Ustavni sud je našao da osporena odredba člana 8. Zakona nije nesaglasna sa odredbom člana 196. stav 4. Ustava. Međutim, Ustavni sud i ovog puta načelno ukazuje da je ranije stupanje na snagu opštih akata Ustavom utvrđeno kao izuzetak od principa da zakoni i drugi opšti akti stupaju na snagu osmog dana od dana objavljivanja, te da stoga Ustavom dopušteni izuzetak treba da bude tumačen restriktivno,

iz čega sledi i obaveza donosioca svakog opšteg akta da samo izuzetno, u slučaju kada utvrdi da objektivno postoje ne samo „opravdani“, već – kako Ustav utvrđuje – „naročito opravdani“ razlozi, predvidi da određeni opšti akt stupi ranije na snagu.

Povodom osporavanja načina donošenja ovog zakona, Ustavni sud je konstatovao da je postupak za donošenje zakona po hitnom postupku uređen odredbama čl. 167. i 168. Poslovnika Narodne skupštine („Službeni glasnik RS“, broj 52/10), kojima je propisano: da se zakon može doneti po hitnom postupku, da se po hitnom postupku može doneti zakon kojim se uređuju pitanja i odnosi nastali usled okolnosti koje nisu mogle da se predvide, a nedonošenje zakona po hitnom postupku moglo bi da prouzrokuje štetne posledice po život i zdravlje ljudi, bezbednost zemlje i rad organa i organizacija, kao i radi ispunjenja međunarodnih obaveza i usklađivanja propisa s propisima Evropske unije i da je predlagač zakona dužan da navede razloge za donošenje zakona po hitnom postupku (član 167.); da predlog zakona za čije se donošenje predlaže hitni postupak može da se uvrsti u dnevni red sednice Narodne skupštine ako je podnet najkasnije 24 časa pre određenog početka te sednice, da predlog zakona kojim se uređuju pitanja iz oblasti odbrane i bezbednosti, za čije se donošenje predlaže hitni postupak, može da se stavi na dnevni red sednice Narodne skupštine i ako je podnet na dan održavanja sednice, dva časa pre određenog početka te sednice, a ako je predlagač Vlada, predlog zakona može se staviti na dnevni red i ako je podnet u toku sednice Narodne skupštine, pod uslovom da sednici prisustvuje većina od ukupnog broja narodnih poslanika, da o svakom predlogu za stavljanje na dnevni red akata po hitnom postupku, Narodna skupština prethodno odlučuje, bez pretrsa, prilikom utvrđivanja dnevnog reda, odnosno u toku sednice, odmah po prijemu predloga, pod uslovom da sednici prisustvuje većina od ukupnog broja narodnih poslanika, da je predsednik Narodne skupštine dužan da predlog zakona za čije se razmatranje predlaže hitni postupak dostavi narodnim poslanicima i Vladi, ako ona nije predlagač zakona, odmah po prijemu (član 168. st. 1, 2, 4. i 5.). Iz navedenih odredaba Poslovnika proizilazi da je potrebno da budu ispunjena četiri osnova uslova da bi zakon mogao da se donese po hitnom postupku: 1) da predlagač zakona predloži donošenje zakona po hitnom postupku i navede razloge za hitnost donošenja, 2) da se predlog zakona dostavi u predviđenom roku Narodnoj skupštini, 3) da predsednik Narodne skupštine odmah po prijemu dostavi predlog zakona narodnim poslanicima i 4) da Narodna skupština prethodno odluči o stavljanju na dnevni red sednice zakona po hitnom postupku. Polazeći od navedenog, Ustavni sud je konstatovao da su u obrazloženju Predloga zakona navedeni sledeći razlozi za donošenje ovog zakona po hitnom postupku: „...budući da bi njegovo nedonošenje po hitnom postupku moglo da prouzrokuje štetne posledice po rad Visokog saveta sudstva, i sudova u Republici Srbiji, kao i radi ispunjena obaveza

Republike Srbije u procesu pristupanja Evropskoj uniji“; da je predlog osporenog Zakona podnet Narodnoj skupštini u predviđenom roku od 24 sata pre početka sednice; da je u najkarćem mogućem roku dostavljen narodnim poslanicima i da je o stavljanju na dnevni red sednice Narodne skupštine ovog predloga zakona po hitnom postupku odluku donela Narodna skupština, iz čega sledi da je postupak za donošenje zakona po hitnom postupku poštovan u potpunosti prilikom donošenja Zakona. U vezi navoda inicijatora da su prilikom donošenja osporenog Zakona povređeni čl. 2, 51. i 53. Ustava, Ustavni sud je konstatovao da se postupak za donošenje zakona ne može dovesti ni u kakvu pravnu vezu sa utvrđivanjem nosilaca suverenosti iz člana 2. Ustava, pravom na obaveštenost iz člana 51. Ustava i pravom na učešće u upravljanju javnim poslovima iz člana 53. Ustava.

Ustavni sud takođe konstatuje da je u jednoj od inicijativa navedeno da odredbe Zakona nisu u saglasnosti ni sa odredbama čl. 10. i 30. Univerzalne deklaracije Ujedinjenih nacija o pravima čoveka, kao ni sa odredbama člana 5. i člana 14. stav 1. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, ali kako inicijator nije naveo za koje odredbe Zakona smatra da nisu u saglasnosti sa ovim aktima, niti je naveo razloge za osporavanje tih odredaba, Ustavni sud nije mogao da izvrši ocenu saglasnosti osporenog Zakona u odnosu na navedene međunarodne akte.

Što se tiče, pak, navođenja da osporene odredbe Zakona nisu u saglasnosti sa Osnovnim načelima o nezavisnosti sudstva, Preporukom br. R. (94)12 Komiteta ministara Saveta Evrope državama članicama o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija i Evropskom poveljom o statutu za sudije, Ustavni sud je imao u vidu da različiti međunarodni instrumenti (rezolucije, preporuke, povelje itd.), koje su usvajali pojedini organi univerzalnih ili regionalnih organizacija takođe sadrže pravila koja mogu biti važna sa stanovišta zaštite ljudskih prava. To nisu međunarodni ugovori u pravom smislu reči i stoga ne podležu ratifikaciji, ali je njihova moralna i politička težina velika, tako da ih države članice međunarodnih organizacija uvažavaju i poštuju i bez ikakvih formalnih pravnih obaveza da to čine. Iz tih razloga, Ustavni sud je razmotrio i odredbe ovih instrumenata na koje podnosioci inicijativa ukazuju, ali u njima nije pronašao posebna ili specifična pravila koja bi se razlikovala od odredaba Ustava i potvrđenih međunarodnih ugovora u odnosu na koje je prethodno već vršena ocena osporenih normi Zakona o sudijama u ovoj odluci.

VI

Polazeći od iznetog, Ustavni sud je ocenio da nisu osnovani navodi kojima se osporava saglasnost odredaba čl. 1, 3. i 4, člana 5. st. 2. do 6. i člana 8. Zakona sa Ustavom i Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih slo-

boda, te stoga u ovom delu inicijative nije prihvatio, saglasno odredbi člana 53. stav 3. Zakona o Ustavnom sudu, odlučujući kao u tački 4. izreke.

VII

Ustavni sud je, međutim, ocenio da se u vezi sa odredbama člana 2, člana 5. stav 1. *in fine* i čl. 6. i 7. osporenog Zakona postavljaju određena sporna ustavnopravna pitanja.

Član 2. Zakona

Odredbom člana 2. Zakona, kojom je dopunjen član 64. osnovnog teksta Zakona, predviđa se mogućnost da, pored drugih zakonom ovlašćenih predlagača, i Visoki savet sudstva može po službenoj dužnosti pokrenuti postupak za razrešenje sudije. Za Ustavni sud postavlja se u ovom slučaju kao sporno ustavnopravno pitanje:

- da li se time, što je jednom istom organu dato pravo da pokreće postupak za razrešenje sudije koji je izabran na stalnu sudijsku funkciju i istovremeno donosi pravosnažnu odluku o prestanku sudijske funkcije, narušava ustavno načelo o vladavini prava (član 3. Ustava), imajući u vidu da nezavisnost u odlučivanju mora biti obezbeđena ne samo prema spoljnim uticajima, nego i u odnosu na prethodnu odluku istog organa da pokrene postupak.

Član 5. stav 1. *in fine* Zakona

Ono što je za Ustavni sud jedino sporno u odredbama člana 5. osporenog Zakona, jeste stav 1. *in fine*, kojim je predviđeno da će Visoki savet sudstva postupak preispitivanja ranije donetih odluka o prestanku sudijske dužnosti voditi u skladu sa kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti koje će doneti stalni sastav Visokog saveta sudstva. Ustavni sud smatra da, budući da su izmene osporenog Zakona učinjene samo zbog toga da bi se Visokom savetu sudstva pružila mogućnost da u stalnom sastavu ponovno odlučuje o prijavama neizabranih sudija, može biti sporno pitanje da li ova odredba člana 5. stava 1. *in fine* znači da će se u ponovljenom postupku primenjivati neki novi kriterijumi, različiti od onih koje je Visoki savet sudstva doneo 2. jula 2009. godine usvajajući Odluku o utvrđivanju kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti za izbor sudija i predsednika sudova i koje je do sada primenjivao prilikom odlučivanja o izboru sudija na stalnu sudijsku funkciju. Ustavni sud je cenio navode iz mišljenja Zakonodavnog odbora Narodne skupštine da se u konkretnom slučaju ne radi o novim kriterijumima i merilima, već da se radi samo o propisivanju

postupka za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti sudija koji su birani po ranije važećim propisima, a upravo na osnovu Odluke o utvrđivanju merila i kriterijuma za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti za izbor sudija i predsednika sudova, kako bi se uredio postupak preispitivanja odluka prvog sastava Visokog saveta sudstva u onom delu koji predviđa pravo sudija da se upoznaju sa predmetom, pratećom dokumentacijom i tokom postupka, kao i da usmeno pred stalnim sastavom Visokog saveta sudstva izlože svoje navode. Ustavni sud nije mogao prihvatiti iznesene navode u ovoj fazi postupka, jer bi takvo tumačenje bilo izvan granica jezičkog značenja osporene pravne norme. U vezi sa ovim delom osporene odredbe Zakona postavljaju se stoga sledeća sporna ustavnopravna pitanja:

- da li se utvrđivanjem novih kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti sudija prilikom preispitivanja već donetih odluka o prestanku sudijske funkcije na osnovu ranije utvrđenih kriterijuma i merila narušavaju načelo pravne sigurnosti iz člana 36. stav 1. Ustava i načelo zabrane diskriminacije iz člana 21. Ustava;
- da li se donošenjem novih kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti sudija od strane stalnog sastava Visokog saveta sudstva koji će se primenjivati na već uspostavljene pravne odnose u postupku osporavanja odluke o prestanku sudijske funkcije narušava pravno načelo zabrane povratnog dejstva opštih akata koji nisu zakoni.

Član 6. Zakona

Odredbama člana 6. osporenog Zakona propisano je: da će stalni sastav Visokog saveta sudstva preispitati odluke prvog sastava Visokog saveta sudstva o izboru na stalnu sudijsku funkciju, odnosno odluke o predlogu za izbor sudija koji se prvi put biraju, radi utvrđivanja postojanja razloga koji ukazuju na sumnju u stručnost, osposobljenost i dostojnost pojedinog sudije, odnosno postojanja razloga koji ukazuju na povredu postupka u donošenju odluke o izboru ili predlogu za izbor pojedinog sudije; da odluka stalnog sastava Visokog saveta sudstva kojom se utvrđuje postojanje razloga iz stava 1. ovog člana, predstavlja poseban osnov za pokretanje postupka razrešenja; da postupak razrešenja iz stava 2. ovog člana, stalni sastav Visoki savet sudstva pokreće po službenoj dužnosti; da će prvo vrednovanje rada sudija koje su prvi put izabrane na sudijsku funkciju izvršiti stalni sastav Visokog saveta sudstva. Ustavni sud je cenio navode iz mišljenja Zakonodavnog odbora Narodne skupštine, prema kojima je propisivanje posebnog osnova za razrešenje u skladu sa odredbom člana 148. stav 1. Ustava koja utvrđuje da se razlozi za razrešenje sudije propisuju zakonom, odnosno da nema diskriminacije koju na opšti način zabranjuje član 21. Ustava, jer se u konkretnom slučaju radi o posebnoj situaciji koja ima za cilj da se svi učesnici u postupku opšteg izbora dovedu u isti pravni položaj, ali za sada nije mogao da ih prihvati. Stoga, po-

vodom navedenih odredaba člana 6. kojima se predviđa preispitivanje odluka o izabranim sudijama i odluka o predlozima za izbor sudija koji se prvi put biraju, a koji su izabrani od strane Narodne skupštine, Ustavni sud smatra da se osnovano postavljaju kao sporna sledeća ustavnopravna pitanja:

- da li se preispitivanjem odluka o već izabranim sudijama narušava načelo stalnosti sudijske funkcije, garantovano odredbama člana 146. Ustava;
- da li se preispitivanjem odluka o predlogu za izbor sudija koji se prvi put biraju zadire u nadležnost Narodne skupštine, koja je navedene odluke donela i gde je Visoki savet sudstva bio samo predlagač, čime bi se mogle povrediti ustavne odredbe o izboru sudija utvrđene članom 147. Ustava;
- da li je uvođenje novog razloga za razrešenje izabranog sudije u prelaznim odredbama Zakona u suprotnosti sa odredbom člana 148. stav 1. Ustava kojom je utvrđeno kada sudiji može prestati sudijska dužnost;
- da li se preispitivanjem odluka o izabranim sudijama narušava načelo nezavisnosti sudije, zajemčeno članom 149. Ustava;
- da li se uvođenjem posebnog i vremenski neograničenog osnova za pokretanje postupka za razrešenje samo za sudije koje su izabrane ili predložene za izbor od prvog sastava Visokog saveta sudstva vrši diskriminacija u odnosu na sve druge sudije koje će biti birane po odredbama ovog zakona, čime se krši načelo zabrane diskriminacije iz člana 21. stav 2. Ustava.

Polazeći od navedenih spornih ustavnopravnih pitanja, osnovano se može postaviti pitanje saglasnosti navedenih odredaba člana 6. Zakona i sa odredbama člana 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda i člana 1. Protokola broj 12 uz ovu konvenciju, kojima je zabranjena diskriminacija po bilo kom osnovu.

Član 7. Zakona

Budući da odredba člana 7. Zakona samo određuje rok u kome će Visoki savet sudstva doneti kriterijume i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti, postavljaju se i u ovom slučaju ista sporna pitanja koja se odnose na odredbu člana 5. stav 1. *in fine* Zakona.

VIII

S obzirom na izloženo, Ustavni sud je ocenio da povodom podnetih inicijativa ima osnova za pokretanje postupka za utvrđivanje neustavnosti i nesaglasnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorom odredaba člana 2, člana

5. stav 1. u delu koji glasi: „koje će doneti stalni sastav Visokog saveta sudstva“ i čl. 6. i 7. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o sudijama, te je, saglasno odredbi člana 53. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu, doneo rešenje o pokretanju postupka, kao u tački 1. izreke.

Istovremeno, Sud je odlučio da rešenje o pokretanju postupka dostavi Narodnoj skupštini na odgovor, saglasno odredbi člana 33. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu. Imajući u vidu potrebu da se o ustavnosti i saglasnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorom osporenog Zakona konačna odluka donese u što kraćem roku, kako bi se obezbedilo da se Zakonom omogući što hitnije sprovođenje postupka preispitivanja odluka prvog sastava Visokog saveta sudstva donetih u postupku opšteg izbora sudija, Ustavni sud je odlučio da donosiocu Zakona za dostavljanje odgovora odredi rok od 15 dana od dana prijema rešenja Suda, a što je najkraći rok koji predviđa član 34. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu.

U odnosu na zahteve inicijatora da Ustavni sud na osnovu člana 168. stav 4. Ustava, obustavi izvršenje pojedinačnih akata i radnji preduzetih na osnovu osporenog Zakona, odloži primenu ovog zakona i ustupanje predmeta Visokom savetu sudstva do donošenja konačne odluke, Sud ukazuje da je, saglasno odredbi člana 168. stav 4. Ustava, odnosno odredbi člana 56. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu, ovlašćen da obustavi izvršenje pojedinačnog akta ili radnje koja je preduzeta na osnovu opšteg akta čiju ustavnost ili zakonitost ocenjuje samo do donošenja konačne odluke u postupku ustavnosudske kontrole tog opšteg akta. Sa druge strane, s obzirom na to da je zbog potrebe hitnog postupanja Ustavni sud podnetim inicijativama dao prioritet u radu, te je saglasno tome i Narodnoj skupštini odredio najkraći Zakonom predviđeni rok za dostavljanje odgovora, kako bi se stvorili uslovi da se konačna odluka o ustavnosti odredaba povodom kojih je pokrenut postupak donese pre faze otpočinjanja preispitivanja odluka prvog sastava Visokog saveta sudstva, Sud je ocenio da u ovom trenutku nema osnova da odlučuje o zahtevu da se obustavi izvršenje pojedinačnih akata ili radnji koje su preduzete na osnovu zakona čiju ustavnost ocenjuje.

Sud je, saglasno odredbi člana 49. stav 2. Zakona o Ustavnom sudu, odlučio da ovo rešenje objavi u „Službenom glasniku Republike Srbije“, zbog njegovog šireg značaja za zaštitu ustavnosti i zakonitosti.

Na osnovu svega izloženog i odredaba člana 46. tač. 1) i 5) Zakona o Ustavnom sudu i člana 82. stav 1. tač. 1. i 10. i stav 2. i člana 84. Poslovnika o radu Ustavnog suda („Službeni glasnik RS“, br. 24/08 i 27/08), Ustavni sud je doneo Rešenje kao u izreci.

PREDSEDNIK
USTAVNOG SUDA

Dr Dragiša Slijepčević

IZDVOJENO MIŠLJENJE

u odnosu na Rešenje Ustavnog suda broj IUz-1634/2010,
doneto na sednici Suda 10. marta 2011. godine

Iako sam bila saglasna sa tačkom 1. Predloga rešenja da se pokrene postupak za ocenu ustavnosti i saglasnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorom navedenih odredaba Zakona o izmenama i dopunama Zakona o sudijama („Službeni glasnik RS“, broj 101/10), nisam glasala za ovo rešenje iz sledećih razloga.

Prvo, smatrala sam da bi u Ustavnom sudu o osporenom Zakonu, čija su rešenja po mnogo čemu osobena, trebalo organizovati javnu raspravu ili konsultativni sastanak. To je bilo nužno, pre svega, zbog karaktera (prirode) ovog Zakona i predmeta njegovog uređivanja. Sadržina rešenja osporenog Zakona izazvala je zapitanost o njihovoj saglasnosti sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, ne samo kod podnosilaca inicijativa, nego i šire naučne i stručne javnosti, kao i samog Ustavnog suda. Sveobuhvatna rasprava o spornim ustavnopravnim pitanjima koja su pokrenuta u vezi sa rešenjima ovog Zakona, uz učešće inicijatora, predstavnika donosioca i predlagača Zakona, predstavnika organa nadležnih za njegovo izvršavanje i primenu, kao i istaknutih pravnih stručnjaka u ovoj oblasti, obezbedila bi da Ustavni sud donese dobro izbalansiranu i društveno prihvatljivu odluku u ovom predmetu, ali i da se blagovremeno otklone eventualne razlike u tumačenju odredaba osporenog Zakona (zbog njihove nedorečenosti i pravnotehničke neujednačenosti) i spreče nespোরazumi u njihovoj primeni. Ukazujemo da su se u sprovođenju osnovnog Zakona o sudijama tokom 2009. i 2010. godine, između nadležnih organa ispoljili brojni nespорazumi u pogledu značenja pojedinih odredaba tog Zakona. Umesto da se Zakon tumačio i primenjivao u skladu sa Ustavom i opšteprihvaćenim standardima međunarodnog prava, uz poštovanje i izvršavanje odluka i stavova Ustavnog suda, bili smo svedoci ne samo akademskih i stručnih rasprava o ustavnosti rešenja ovog Zakona, već i neobičajenih polemika i debata između organa nadležnih za izvršavanje zakona, odnosno organa i tela koja su ga primenjivala. Tako je samo „kupovano vreme“ ili pak stvaran alibi za sopstveno (ne)odlučivanje i (ne)delanje, znajući da se do odluka Ustavnog suda ne može ni lako ni brzo doći, s obzirom na način odlučivanja i broj sudija (od devet sudija, osam je moralo da glasa za odluku) i strogo formalizovani postupak pred Ustavnim sudom. Sve to je sa svoje strane dovelo i do stanja radi čijeg se prevazilaženja poseglo i za donošenjem osporenog Zakona, kao svojevrsnog *lex specialis*-a.

Drugo, osporeni Zakon, iako naslovljen kao Zakon o izmenama i dopunama Zakona o sudijama, u suštini ne predstavlja izmene i dopune sistemskih rešenja sadržanih u osnovnom Zakonu o sudijama, već predstavlja, kao što smo već konstatovali, svojevrsni *lex specialis*, donet za jednu posebnu (konkretnu) situaciju, koju je karakterisao veliki broj sporova pred nadležnim

organima, uključujući i Ustavni sud, nastalih u vezi sa sprovođenjem reforme pravosuđa. Na osobenost razloga donošenja osporenog Zakona i ciljeva koji se žele postići primenom njegovih odredaba, ukazano je i u obrazloženju Predloga zakona, kao i u mišljenju koje je Narodna skupština dostavila Ustavnom sudu povodom inicijativa za ocenu njegove ustavnosti. Iz ovih dokumenata sledi da se ovde radi o jednom posebnom zakonu, donetom iz političko-pragmatskih razloga. Rešenja ovog Zakona, sem odredaba o prigovoru Visokog saveta sudstva (koji čini dopunu osnovnog Zakona o sudijama), u principu su temporalnog karaktera. Ona su doneta za jednokratnu primenu i njihova važnost bi se iscrpela nakon postupka preispitivanja pomenutih odluka od strane stalnog sastava Visokog saveta sudstva (u daljem tekstu: VSS). Dakle, sadržinu ovog Zakona prevashodno čine odredbe kojima se, nakon godinu dana od okončanja postupka opšteg izbora sudija utvrđuje obaveza naknadnog preispitivanja odluka VSS o (ne)izboru sudija. Takođe, odredbe čl. 5. i 6. Zakona ne mogu se smatrati ni prelaznim odredbama Zakona o sudijama, kako to tvrdi donosilac Zakona, jer je prelazni režim utvrđen Zakonom o sudijama izvršen i svi rokovi za njegovu primenu u prelaznom periodu istekli su pre stupanja na snagu osporenog Zakona. Nadalje, Zakonom su postupci pred Ustavnim sudom „okončani“, a što znači da se ustavnopravni sporovi po žalbama i ustavnim žalbama (njih preko 1.500) smatraju u procesnom smislu „rešenim“ te da postupci po tim pravnim sredstvima koja se Zakonom prevode u pravno sredstvo prigovor otpočinju pred VSS, uz mogućnost ponovnog pokretanja postupaka pred Ustavnim sudom po žalbama neizabranih sudija koji ne budu zadovoljni odlukom VSS po prigovorima.

Očekivano ponašanje VSS, nakon odluka Ustavnog suda u slučaju „Saveljić“ i „Tasić“, bilo je ponovno odlučivanje o prijavama za izbor na stalnu sudijsku funkciju neizabranih sudija (dok osporeni Zakon govori samo o preispitivanju odluka VSS-a po žalbama i ustavnim žalbama neizabranih sudija koje se smatraju prigovorom). U ovim odlukama Ustavnog suda izričito je izražen stav o načinu prestanka sudijske dužnosti, utvrđene su povrede Ustava i zakona koje su u postupku opšteg izbora učinjene, poništene su odluke o prestanku sudijske dužnosti u odnosu na pomenute sudije i dat nalog VSS da ponovi postupak odlučivanja o prijavama u skladu sa Ustavom, opšteprihvaćenim standardima i zakonom. Iz sadržine ovih odluka Ustavnog suda bilo je jasno da su to „pilot odluke“, s tim da se odluka „Saveljić“ odnosi i na sve podnosiocce žalbi sa tzv. zbirne odluke od 25. decembra 2009. godine, a odluka „Tasić“ i na sve neizabrane sudije koje su dobile pojedinačnu odluku VSS tokom 2010. godine. Otuda, Sud i nije trebalo da donese 837, odnosno 564 identične odluke. Dakle, obe navedene odluke Ustavnog suda su po svojoj sadržini i karakteru „pilot odluke“ koje poznaje i praksa suda u Strazburu, a koje se donose u situacijama kad pred sudom postoji veći broj ustavnih sporova sa istovetnim spornim pravnim pitanjima, tzv. repetitivnih sporova, a što su, nema dvojbe, bili sporovi po žalbama neizabranih sudija. I VSS je odluku „Saveljić“ shvatio upravo kao pilot odluku koja se odnosi na svih 837 sudija

kojima je prestala sudijska dužnost, pa je do dana stupanja na snagu osporenog Zakona doneo 564 pojedinačne odluke o prestanku sudijske dužnosti.

Nadalje, u odluci „Tasić“, Ustavni sud je pored ostalog utvrdio „da su odluke Ustavnog suda konačne, izvršne i opšteobavezujuće, te da se 837 neizabranih sudija kojima je osporenom odlukom VSS od 25. decembra 2009. godine utvrđen prestanak sudijske dužnosti.....nalaze u istoj pravnoj situaciji kao i neizabrani sudija Zoran Saveljić“, te da je VSS „bio dužan da ponovi postupak po prijavi na izbor u skladu sa pravnim stavovima i nalogima Ustavnog suda izloženim u odluci ‘Saveljić’ i u odnosu na druge neizabrane sudije koje su ovom Sudu izjavile žalbe protiv navedene jedinstvene odluke VSS-a“. Takođe, Ustavni sud je na osnovu dokumentacije koju su u predmetu Tasić dostavili učesnici u postupku i rezultata održane rasprave „utvrdio da je u postupku donošenja osporene pojedinačne odluke VSS-a od 14. juna 2010. godine samo delimično postupljeno po nalogima iz odluke Saveljić“. Ono što je Ustavni sud, po mom mišljenju, još trebalo da učini prilikom donošenja odluke „Tasić“, kako ne bi bilo nedoumica (a nije to učinio zbog nepostojanja većine u Sudu), to je da, ovog puta i u izreci odluke utvrdi da je to „pilot odluka“, tj. da se ona odnosi i na sve druge podnosiocce žalbi. Međutim, ovo nečinjenje Ustavnog suda nije moglo biti razlog da VSS ne postupi na način koji jasno proizlazi iz sadržine pomenutih odluka Ustavnog suda, a to je da se postupak izbora u odnosu na neizabrane sudije mora ponoviti. Postupanje VSS-a koje bi bilo saglasno pomenutim odlukama Ustavnog suda, u suštini bi vodilo ka tome da Sud privremeno „zastane“ sa postupkom po žalbama neizabranih sudija. To bi bilo postupanje koje sledi iz Ustava, a na način kako je to uređeno Zakonom o sudijama, Zakonom o Visokom savetu sudstva i Odlukom o utvrđivanju kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti za izbor sudija i predsednika sudova. Konačno, takvo postupanje VSS otklonilo bi potrebu za donošenjem osporenog Zakona.

Treće, bila sam mišljenja da Ustavni sud treba da pokrene postupak i za ocenu ustavnosti odredaba člana 5. Zakona, pre svega onih njegovih rešenja koja se odnose na Ustavni sud, a u kojima je utvrđeno: (1) da se postupci po žalbama, odnosno po ustavnim žalbama koje su sudije kojima je prestala sudijska dužnost podnele Ustavnom sudu, okončavaju stupanjem na snagu ovog zakona; (2) da se predmeti po žalbama i ustavnim žalbama ustupaju Visokom savetu sudstva; (3) da se pomenute žalbe, odnosno ustavne žalbe smatraju prigovorom na odluke Visokog saveta sudstva.

Pokretanje postupka za ocenu ustavnosti odredaba člana 5. Zakona bilo je neophodno zarad utvrđivanja njihove saglasnosti sa principima vladavine prava i podele vlasti, a posebno radi ocene njihove saglasnosti sa odredbama Ustava kojima je ujemčen položaj i uloga Ustavnog suda kao nezavisnog i samostalnog državnog organa, odnosno neprikosnovenog i ničim, osim Ustavom, ograničenog čuvara osnovnog zakona zemlje. Odluka Ustavnog suda o ustavnosti ovih odredaba morala je pružiti odgovor na pitanje da li se zako-

nodavac kretao u okviru Ustava i kakvo je dejstvo rešenja osporenog Zakona na Ustavom utvrđenu ulogu Ustavnog suda i očuvanje njegovog autoriteta „institucije nad institucijama“. Naime, Ustavni sud je morao ispitati da li ova rešenja svojom sadržinom i dejstvima dovode u pitanje ostvarivanje ustavne uloge Suda u vršenju ustavnosudske kontrole ili pak doprinose delotvornoj zaštiti individualnih prava podnosilaca ustavnih žalbi, odnosno žalbi, kako to tvrdi donosilac Zakona. Smatram da je to jedno od ključnih pitanja ostvarivanja ustavnosudske kontrole u nas, na koje je Ustavni sud morao dati izričit odgovor. Drugim rečima, sporno je da li su rešenja sadržana u odredbama člana 5. Zakona koja se odnose na Ustavni sud mogla biti predmet zakonske regulative, s obzirom na to da su nadležnosti Ustavnog suda zbog njegove uloge i položaja materia constitutionis, te da samo pitanja za koja je ustavotvorac to izričito utvrdio mogu biti predmet zakonskog uređivanja.

Pored navedenog, smatram da je Ustavni sud trebalo da izrazi svoj stav i o sledećim spornim pravnim pitanjima u vezi sa ustavnošću odredaba člana 5. osporenog Zakona:

- šta u smislu Ustava i zakona znači pojam „preispitati odluku VSS“;
- koje će odluke o prestanku sudijske dužnosti po ustavnim žalbama i žalbama neizabраниh sudija preispitivati VSS u stalnom sastavu – tzv. zbirnu odluku od 25. decembra 2009. godine ili/i tzv. pojedinačne odluke, imajući u vidu da VSS nije doneo pojedinačne odluke za sve neizabrane sudija (od 837 sudija donete su odluke za njih 564);
- koje će odluke preispitivati VSS po ustavnim žalbama neizabраниh sudija koje su izjavljene samo na Odluku o izboru sudija od 17. decembra 2009. godine, a ne i na odluke o prestanku sudijske dužnosti, s obzirom na to da se u osporenom članu 5. Zakona govori samo o preispitivanju odluke o prestanku sudijske dužnosti;
- da li je zakonodavac ovlašćen da zakonom „okonča“ postupke pred Ustavnim sudom u konkretnim sporovima pokrenutim Ustavom ustanovljenim pravnim sredstvima, a da time ne naruši nezavisnost i samostalnost Ustavnog suda;
- da li do „okončanja“ postupka pred Ustavnim sudom može doći bez odluke samog Ustavnog suda ili mimo izričite volje onih čijim podnescima je pokrenut postupak ustavnosudskog nadzora, u ovom slučaju podnosilaca ustavnih žalbi i žalbi;
- da li je saglasno načelu vladavine prava i načelu podele vlasti da se započeti konkretni postupci za ocenu „ustavnosti“ spornih akata i radnji državnih organa (u ovom slučaju VSS) ex lege okončavaju;
- da li se ustavne žalbe i žalbe, kao dva posebna i različita pravna sredstva ustanovljena Ustavom, koja se izjavljuju isključivo Ustavnom sudu kao organu najvišeg ranga, mogu od strane zakonodavca „pretvoriti“ u jedno pravno sredstvo – prigovor VSS (kao pravno sredstvo

- koje je zakonska tvorevina) i da li je zakonodavac ovlašćen da nalaže Ustavnom sudu da se konkretni predmeti iz njegove već zasnovane nadležnosti „ustupe“ drugom državnom organu;
- da li je sadržina prigovora pred VSS kompatibilna sadržini ustavne žalbe i žalbe, te iz kojih razloga će se ubuduće moći izjaviti prigovor pred VSS, s obzirom da zakonodavac nije utvrdio sadržinu prigovora;
 - da li ustavna žalba kojom se može ukazivati samo na povredu ustavom ujemčenih prava i sloboda zakonskim pretvaranjem u prigovor pred VSS može biti delotvorno pravno sredstvo u smislu Ustava;
 - može li zakonodavac s pozivom na odredbe člana 175. stav 3. Ustava (prema kojoj se zakonom uređuje postupak pred Ustavnim sudom), osporenim Zakonom na drugačiji način urediti pitanje „okončanja“ postupka pred Ustavnim sudom“ u konkretnim tzv. živim sporovima, od načina okončanja postupka uređenog Zakonom o Ustavnom sudu koji je sedes materiae u oblasti uređivanja postupovnih pravila pred Ustavnim sudom;
 - da li ima ustavnopravnog osnova da se prigovor iz člana 1. i člana 5. osporenog Zakona razlikuju (u pogledu dispozicije za njihovo podnošenje, uslova za izjavljivanje žalbe Ustavnom sudu, pravnog dejstva na pravosnažnost odluke o prestanku sudijske dužnosti i dr.);
 - da li je u postupku po prigovoru VSS prilikom preispitivanja odluke o prestanku sudijske dužnosti teret dokazivanja da sudija ne ispunjava uslove za vršenje sudijske funkcije sa VSS prebačen na neizabranog sudiju;
 - postavljaju se i pitanja šta je sa postupcima pred Ustavnim sudom po ustavnim žalbama izjavljenim na Odluku Narodne skupštine o izboru sudija (na period od tri godine), kao i ustavnim žalbama i žalbama neizabranih sudija za prekršaje;
 - da li osporeni Zakon u celini, a time i odredba člana 5. Zakona ima povratno dejstvo i da li je to njegovo dejstvo, kao i stupanje na snagu Zakona (član 8.) uređeno na način saglasan odredbama čl. 196. i 197. Ustava. Dan stupanja na snagu je od izuzetnog značaja, jer su tog dana ex lege okončani postupci pred Ustavnim sudom po ustavnim žalbama i žalbama.

Zbog svega iznetog, po mom mišljenju Ustavni sud je trebalo da pokrene postupak i u odnosu na član 5. Zakona u celini, kako bi u sprovedenom postupku mogao svestrano razmotriti i podvrći ustavnosudskoj kontroli odredbe člana 5. Zakona i oceniti da li se zakonodavac, imajući u vidu navedena rešenja sadržana u članu 5. Zakona, kretao u okviru svoje Ustavom utvrđene nadležnosti ili je u konkretnom slučaju došlo do povrede i narušavanja njegove postupovne (procesne) i funkcionalne nezavisnosti. Ovo pitanje ostaje sporno i pored većinskog stanovišta izraženog u Ustavnom sudu da je uvo-

đenjem prigovora pred VSS zakonodavac obezbedio neizabranim sudijama delotvorniju pravnu zaštitu.

Takođe, smatrala sam da bi i u vezi sa članom 8. Zakona, po kome je Zakon stupio na snagu narednog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije“, Sud iz više razloga trebalo da preispita svoj stav o dometu ispitivanja ustavnosti ovih odredaba, a da do tada ukaže Narodnoj skupštini (posebnim pismom) na pojavu većeg broja zakona (i drugih propisa) koji stupaju na snagu mimo standardnog *vacatio legis*, s obzirom na to da takva zakonodavna praksa ne vodi pravnoj sigurnosti kao osnovnoj vrednosti na kojoj se temelji vladavina prava.

Nesporno je da zakonodavna vlast oličena u Narodnoj skupštini kao političkom telu može, na određeni način, legalno da utiče na rad Ustavnog suda, jer je ona Ustavom ovlašćena da zakonom propisuje uređenje i postupak pred Ustavnim sudom. Pri tome, ne sme se smetnuti s uma da se u tom slučaju radi o zakonu kojim se na apstraktni način, opštim pravnim normama unapred uređuje postupak pred Ustavnim sudom. Međutim, sporno je da li zakonodavna vlast, prema Ustavu, ima to ovlašćenje u odnosu na postupanje Ustavnog suda u konkretnim sporovima. Dakle, bez obzira što je Narodna skupština, na osnovu izričitog naloga ustavotvorca, ovlašćena da zakonom uređuje postupak pred Ustavnim sudom (član 175. stav 3.), sporno je da li na osnovu ovog ovlašćenja zakonodavac može opredeljavati i određivati „sudbinu“, odnosno početak, trajanje ili okončanje postupka pred Ustavnim sudom u pojedinim (konkretnim) sporovima koji su u toku. Iz Ustava i Zakona o Ustavnom sudu sledi da pokrenuti postupak Ustavni sud vodi bez mešanja i uticaja bilo kog drugog subjekta (osim učešća subjekata koji imaju status učesnika u postupku). Jednom pokrenut postupak pred Ustavnim sudom, individualnim pravnim sredstvima zarad zaštite osnovnih prava zajemčenih Ustavom, kakva su ustavna žalba i žalba, može se okončati samo voljom učesnika u postupku, tj. onih koji su „pokrenuli“ ustavni spor, ili odlukom Ustavnog suda kad se za to steknu propisani uslovi – ali uvek se to mora konstatovati od strane samog Ustavnog suda kao „gospodara svog postupanja“.

Tok postupka pred Ustavnim sudom je jedno od veoma bitnih pitanja koje može uticati na ostvarivanje nadležnosti Suda, ali i njegove nezavisnosti. Zato podvlačim još jednom da se o eventualnoj ustavnoj mogućnosti „mešanja“ zakonodavca u ostvarivanje nadležnosti Ustavnog suda u konkretnim (živim) postupcima i o saglasnosti pomenutih zakonskih rešenja sa ustavnom ulogom i položajem Ustavnog suda, ozbiljno moralo raspravljati pre svega u samom Ustavnom sudu, jer to nisu samo pitanja za akademsku debatu. Ustavni sud je morao dati odgovor na pitanje šta znače pomenuta rešenja člana 5. osporenog Zakona i kakvo je njihovo dejstvo, s jedne strane, na ulogu i položaj Ustavnog suda i očuvanje ustavnog identiteta i integriteta

ovog organa, a s druge strane, na zaštitu osnovnih prava i sloboda zajemčenih Ustavom. Nesporno je da bi takvim delanjem Ustavni sud čuvao svoju nezavisnost, istovremeno gradeći ugled i autoritet nepristrasnog čuvara Ustava u realnosti.

Dr Bosa Nenadić, sudija

IZDVOJENO MIŠLJENJE

u predmetu IUz-1634/2011

Pred Ustavnim sudom, na sednici održanoj 10. marta 2011. godine, raspravljano je o više inicijativa podnetih za pokretanje postupka za utvrđivanje neustavnosti i nesaglasnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorima odredaba Zakona o izmenama i dopunama Zakona o sudijama („Službeni glasnik RS“, broj 101/10). Nakon vođenih rasprava u Ustavnom sudu je prevagnuo stav da ima osnova za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti samo odredaba člana 2. i člana 5. stav 1. u delu koji glasi: „koje će doneti stalni sastav Visokog saveta sudstva“ i čl. 6. i 7. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o sudijama („Službeni glasnik RS“, broj 101/10), dok, u vezi s ostalim navodima koje su podnosioci inicijativa naveli, a koji se odnose na članove 1, 3. i 4, zatim 5. st. 2. do 6. i član 8. Sud nije našao valjane razloge za njihovo prihvatanje. Kako se, po mome mišljenju, u podnetim inicijativama, navode ozbiljni i obrazloženi argumenti i u pogledu drugih navedenih rešenja koja su sadržana u Zakonu koji je bio predmet razmatranja, a čiju ocenu ustavnosti Sud nije prihvatio, u izdvojenom mišljenju ću ukazati na razloge zbog kojih sam se zalagala da, pored navedenih, Ustavni sud pokrene postupak ocene ustavnosti i za ta ostala zakonska rešenja. I ovog puta, kao i u nekoliko prethodnih slučajeva kada sam izdvajala mišljenje već kod opredeljivanja Suda da li će prihvatiti navode iznete u podnetim inicijativama i pokrenuti postupak ocene ustavnosti, moje je ubeđenje da izneti navodi zavređuju pažnju Ustavnog suda i nose potrebnu težinu razloga zbog kojih bi ovaj Sud, s obzirom na svoju Ustavom opredeljenu prirodu, kao i prirodu funkcija koje su mu poverene, trebalo da pokrene postupak njihovog svestranog meritornog razmatranja.

Čini mi se sasvim neophodnim da, na početku prikaza razloga zbog kojih izdvajam svoje mišljenje u ovoj pravnoj stvari, istaknem jednu činjenicu koja svojim značajem prevazilazi prost odnos uvažavanja koji podrazumeva zavređivanje pominjanja, već predstavlja, bez sumnje, izuzetnu važnost za samu suštinu stava o pitanju koje je predmet razmatranja. Dakle, za razliku od prethodnih situacija koje sam napred pomenula, set zakona kojima su izvršene izmene i dopune pravosudnih zakona odmah nakon saznanja javnosti o rešenjima koja su u njima sadržana, izazvao je sasvim osobenu reakciju stručnih i naučnih krugova, koja je svoj najvidljiviji izraz dobila u liku apela

potpisanog, do ovog trenutka, od strane više desetina najjemenitnijih poslanika pravne nauke i struke. Da li je potrebno da i ovom prilikom, kao što sam to činila u nekoliko navrata do sada, a prvi put u svom prvonapisanom izdvojenom mišljenju u vezi sa tzv. pravosudnim zakonima, ukažem da je u pitanju skup predstavnika nauke i struke koji se u svojim društvenim, pa i političkim angažmanima veoma razlikuju, često sasvim oprečno izjašnjavaju, a neretko i uporno veoma oštro spore. Slobodni i slobodno misleći u svojoj struci i svom opštedruštvenom aktivizmu, potpisnici ovog apela nisu mogli biti objedinjeni u preduzimanju ovoga poduhvata ničim drugim do samo i jedino svojim, na bazi nauke i struke obrazovanim stavom o ovoj pravnoj stvari, te su se opredelili da taj svoj jednodušni stav i izreknu jezgrovitom porukom i ulaganjem, stavljajući svoj potpis na tekst apela, svog profesionalnog i ličnog integriteta. Dužne da u svakoj prilici kada su prozване nastalom okolnošću upozore i ukažu, ovim apelom su se nauka i struka, vršeći tu svoju misiju, obratile opštoj javnosti sa jednim i jasnim ciljem – da doprinesu i pomognu odbrani i očuvanju jedne od najvećih vrednosti savremene države – vladavine prava, koja se tako mukotrpno izgrađuje u Republici Srbiji. Svoj, reći ću, pošten i odgovoran odnos prema važnim društvenim događanjima, s obzirom na opravdano posedovanje respektabilne moći nastale usled raspolaganja naučnim istinama i poznavanja odgovarajućih uporednih pravnih rešenja i praktičnih iskustava, nauka i struka su, aktivizmom svojih najistaknutijih predstavnika u oblasti koja je uređena novodonetim zakonima o izmenama i dopunama seta pravosudnih zakona, putem ovog apela, obznanile srpskoj naučnoj, stručnoj i opštoj javnosti.

Neodvojiv od nauke i struke, upravo predstavljajući, po svojoj prirodi i, trebalo bi, svome sastavu, spoj eminentnih predstavnika nauke i struke, Ustavni sud, kao samostalan i nezavisan zaštitnik Ustava i ljudskih i manjinskih prava, i sam nema drugoga cilja do razvoj, unapređenje i zaštitu načela vladavine prava. Tako su se, u ovoj prilici, istaknutije nego i u jednoj drugoj pre nje, stekli uslovi da glas nauke i struke i delovanje Ustavnog suda u javnosti Srbije jednovremeno kažu svoj sud o rezultatu delovanja vlasti – izvršne kao predlagača i zakonodavne kao donosioca pomenutih izmena zakona. Vezani istim ciljem, a samostalni u postupku njegovog doseganja, brojni naučni poslenici i stručnjaci za pravo od ugleda i formata koji deluju u današnjoj Srbiji, u ovoj stvari vezani osećajem odgovornosti prema uspostavljenim vrednostima pravne države i Ustavni sud, kao institucionalizovani otpor svakom pokušaju povrede Ustava i u njemu ujemčenih ljudskih prava, našli su se pred zadatkom da se još jednom izjasne o novodonetim zakonima i sada već izmenjenom, normativnom okviru za dalje sprovođenje poduhvata poznatog kao „pravosudna reforma“. Pisac ovih redova ne može a da se ovom prilikom ne osvrne na jedno u najmanju ruku čudno mišljenje izrečeno o obznanjenom apelu, kao „pritisku“ na Ustavni sud da u ovoj stvari odluči baš onako kako desetine njegovih potpisnika smatraju da je ispravno. Zatečena izreče-

nim, ceneći ga sasvim neprihvatljivim, bila sam sklona da ga svrstam u red onih premalo smotrenih izjava koje upravo usled takvog svojstva i nemaju veću težinu. Na ponovljeno iskazivanje takve ocene logično je bilo zapitati se koje su i kakve po svojoj prirodi provokacije koje ishoduju ovakve masivne reakcije naučne i stručne javnosti. Koji to potezi političkih snaga oličenih, s jedne strane u delatnicima izvršne vlasti vlasnih da predlažu određena pravna rešenja i, s druge, u članovima zakonodavnog tela, koji predloženo pretaču u obavezujuća pravna pravila, predstavljaju tako snažnu provokaciju da se naj-eminentniji poslenici nauke i najviđeniji pravni stručnjaci saberu i okupe i dogovore da se apelom obrate javnosti Srbije i kažu svoj znalački, stručni sud o zakonskim rešenjima koja su doneta. Bez sumnje, u pitanju su krupni potezi, a samim tim, nužno, i potezi dalekosežnih posledica. U pitanju su, dakle, krupni potezi dalekosežnih posledica za koje eminentni predstavnici nauke i struke ocenjuju da su pogrešni. Po društvo i vrednosti koje ono pokušava da izgradi, opasni. Šta o takvim potezima misli, kako ih ceni i šta u vezi sa njima predlaže Ustavni sud?

U svakom slučaju, zbog svega što je prethodilo nedavno donetim zakonima o izmenama i dopunama seta pravosudnih zakona – brojne inicijative za ocenu ustavnosti osnovnih zakonskih rešenja, bezmalo hiljadu predmeta pred Ustavnim sudom nastalih kao posledica primene rešenja sadržanih u ovim zakonima i skoro jednoznačne ocene stručne i naučne javnosti, kako u zemlji, tako i od strane međunarodnih činilaca, i to kako o normativnom okviru, tako i o odlukama donetim na osnovu njega od strane nadležnih organa, prispeće seta zakona o izmenama i dopunama „pravosudnih“ zakona postalo je predmet sveukupne i pomne društvene pažnje i ozbiljne zabrinutosti. Ovo iz razloga što je donošenjem zakona o izmenama i dopunama osnovnih zakona o pravosuđu ne najavljena sa zapitanošću da li će je biti, već ozvaničena reforma izvršene reforme pravosuđa. Time je, prvo, na najočigledniji način verifikovan stav upornih i doslednih kritičara reforme, izrečeno je, nadalje, priznanje reformatora – inicijatora i sproveditelja promena u pravosuđu, da su kritičari bili u pravu i da su njihovi argumenti morali biti shvaćeni ozbiljno i prihvaćeni mnogo meseci ranije i da je, na kraju, svojevrsna „pobeda“ kritičara nad braniteljima ostvarena već samim pristajanjem da se sve što je mesecima bilo tako neumoljivo i uporno branjeno, iz korena i bez izuzetka, preispita i proveriti. Time je pokazano da stara istina i dalje ima svoju vrednost, da se može braniti, ali ne i odbraniti neodbranljivo. I zato je pre saznanja rezultata provera koje će uslediti saglasno izmenjenom normativnom okviru predviđenih postupanja, legitimno i ispravno, po mome mišljenju, utvrditi da su već pristankom na izmene zakonskog okvira i na reviziju donetih odluka izvršna i zakonodavna vlast priznale da je davno trebalo, moralo drugačije biti činjeno, odnosno da ono što je učinjeno nije moglo, pa ni trebalo, da opstane onako kako je učinjeno, a da je u svakom slučaju sasvim sigurno, bez obzira na ishod revidiranja reforme, samom nužnošću njene revizije i to na

predviđeni način i u najavljenom obimu, načinjena svakovrsna, nemerljiva i nenadoknadiva šteta.

Zašto je, po mome razumevanju navoda izloženih u podnetim inicijativama trebalo, za razliku od stava koji je u Ustavnom sudu prevladao i koji je sadržan u navedenom rešenju, prihvatiti predloge inicijatora i pokrenuti postupak za utvrđivanje neustavnosti Zakona o izmenama i dopunama Zakona o sudijama u celini („Službeni glasnik RS“, broj 101/10)?

Ali, pre navođenja ovih razloga, sasvim kratko ću izložiti svoja opažanja (koja predstavljaju najkraći mogući izraz moje uporne kritike postojećeg načina razumevanja i, u skladu sa njim postupanja Ustavnog suda, i, u vezi s tim, mojih istrajnih zalaganja za drugačijim i razumevanjem i postupanjem) u pogledu načina delovanja Ustavnog suda prilikom razmatranja inicijativa kojima se Sudu predlaže, odnosno od Ustavnog suda traži, da pokrene postupak ocene ustavnosti jednog akta koji podnosioci inicijativa smatraju spornim, odnosno nesaglasnim važećem ustavu. O čemu je reč?

Poznato je da Ustav Republike Srbije koji je na snazi, kao i ustavi koji su mu prethodili – Ustav Republike Srbije od 1990. i socijalistički ustavi Jugoslavije, od 1963. i poslednji od 1974, odnosno na osnovu njih doneti zakoni kojima su bila regulisana pitanja vezana za uspostavljenе ustavne sudove, pravi razliku između inicijative i predloga za pokretanje postupka za kontrolu ustavnosti i zakonitosti. I dok je, kako je pisao J. Đorđević, „predlog pravna legitimacija za pokretanje postupka, i ako ta legitimacija postoji sud je dužan da postupak pokrene“, inicijativa je, po rečima istog pisca, samo „upozorenje sudu na određene propise koji se smatraju, od onih koji pokreću inicijativu, da nisu u saglasnosti sa ustavom i zakonom“, te to upozorenje, predstavlja samo „pravo na zahtevanje“ od suda da odlučuje o podnetom zahtevu. Predlagачи su subjekti koji nose posebnu društvenu odgovornost, koji svojim delovanjem utiču na kvalitet primene pravnog sistema, koji poseduju posebne kvalifikacije i obavljaju posebnu, ustavom utvrđenu nadležnost, i koji, po samom ustavu, imaju dužnost da brane, odnosno poštuju ustavnost i zakonitost. Zato ustavni sud njihov predlog obavezuje i on po njemu postupa bez prava da o tome odlučuje. Iako napisane pre nekoliko decenija, u vreme uspostavljanja i izgradnje ustavnog sudstva u režimu tzv. socijalističke ustavnosti, ove reči akademika Đorđevića svedoče o razlici između inicijative i predloga kako u samoj ideji njihovog uspostavljanja, tako i u njihovoj primeni u praksi, u smislu očekivanja od njihovog domašaja i posledica koje mogu proizvesti. Kako piše R. Marković, osvedočeni poznavalac pitanja ustavnog sudstva, a posebno pitanja pokretanja ustavnog spora o ustavnosti normativnih akata, koji je sa I. Krbekom posleratnoj ustavnopravnoj književnosti u „velikoj“ Jugoslaviji podario najznačajnije naučne radove o ovim pitanjima, inicijativa, ili predstava građana „ne može se uzeti kao samostalno pravno sredstvo za pokretanje postupka, već samo kao upozorenje ustavnim sudovima, od čijeg stava zavisi hoće li ona uopšte imati nekakav pravni efekat“. Dok povodom pod-

nete inicijative sud sam odlučuje da li će pokrenuti postupak, ceneći prethodno opravdanost zahteva, kod podnetog predloga od strane ovlašćenog predlagača, postupak je samim podnošenjem predloga pokrenut, bez mogućnosti suda da o tome odlučuje. Podsećamo na gledišta koja su zastupali G. Mijanović ili I. Krbek koja su polazila od stava da je inicijativa ili predstavka građana sudu upućeni zahtev kojim je u našem sistemu, ako ne formalno-pravno, a ono faktički omogućena *actio popularis* koja obavezno prolazi kroz filter ustavnog suda. O važećem zakonskom rešenju, ukoliko sud nađe da je argumentacija sadržana u podnetoj inicijativi valjan i dostatan razlog da se postupak za kontrolu ustavnosti pokrene, doneće rešenje o pokretanju postupka. Ukoliko, pak, sud nađe da nema osnova za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti, inicijativu neće prihvatiti, o čemu će, opet, doneti rešenje (član 46. tačka 1. i 5. Zakona o Ustavnom sudu). Šta, dakle, Ustavni sud čini postupajući po podnetoj inicijativi? Po rešenju Ustavnog suda koje je pred nama, Sud, u pogledu navoda inicijatora u odnosu na koje ne prihvata pokretanje postupka za utvrđivanje neustavnosti, ističe da: „ne prihvata navode podnosilaca inicijativa“ ili „ne nalazi osnova za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti osporene odredbe“ ili, pak, konstatuje da „inicijative nisu osnovane“, a sve to pod podnaslovima koji glase – „ocena ustavnosti člana ...“. Ovakav pristup Ustavnog suda i ovakva sadržina donetog rešenja otvaraju nekoliko pitanja. Da li je povodom podnetih inicijativa Ustavni sud o nekim navodima koji su u njima sadržani vršio ocenu ustavnosti, dok o drugim nije, jer je o tim drugim, nalazeći da ona ukazuju na ozbiljne elemente spornosti, donošenjem rešenja tek pokrenuo postupak njihove ocene? Zašto, kada je već u ovoj fazi postupka, kako je u rešenju napisano, ocenjivao ustavnost nekih navoda inicijatora to nije učinio i sa ostalim navodima i šta je razlog različitog postupanja? Kako je moguće da se u pogledu navoda inicijatora čiju je ocenu ustavnosti sud već prilikom razmatranja inicijativa izvršio Ustavni sud odnosio kao da je vodio postupak ocene njihove ustavnosti, koji se vodi po podnetom predlogu ustavom ovlašćenog predlagača, dok se o preostalim navodima odnosio kao prema predstavi građana, u vezi sa kojom se mora formalno pokrenuti postupak, jer građani nisu na to ustavom ovlašćeni? Da li je Ustavni sud po prvoj grupi osporenih odredaba odlučio, dvotrećinskom, kvalifikovanom većinom, da postupa *ex officio*, što mu i Ustav i Zakon o Ustavnom sudu dozvoljavaju? Ako Ustavni sud ceni ustavnost i zakonitost inicijativom građana osporenih akata, zašto onda uopšte otežava i produžava svoje postupanje pokretanjem postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti, i zašto uopšte postoji Ustavom i zakonom predviđena ova razlika i u čemu se ona sastoji? Šta su posledice ovakvog postupanja Ustavnog suda? Evo samo nekih od mogućih: izjednačavanje snage inicijative sa snagom koja je ustavnim i zakonskim rešenjima data predlogu ustavom ovlašćenih predlagača, ili unapređivanje prava pristupa Ustavnom sudu građana, doduše sasvim selektivno, jer različiti navodi istog inicijatora sadržani u istoj inicijativi imaju različit tre-

tman Suda, ili skraćene procedure zarad bržeg i racionalnijeg postupanja? Bilo koja od ovih navedenih, takva posledica je, po mome sudu, kršenje i Ustava i Zakona o Ustavnom sudu. Jer, iako je tačno da Ustavni sud svojim opredeljivanjem da podnetu inicijativu ne prihvati ili da, prihvatajući je, doneše odluku da pokrene postupak ocene ustavnosti, iskazuje i svoj odnos prema odredbama zakona koji se osporava, u smislu njihove ustavnosti, on se u toj fazi ne bavi samom ocenom ustavnosti. U ovoj fazi svoga postupanja Ustavni sud, u slučaju da ne prihvata inicijativu, samo izražava svoj stav da navode inicijatora ne smatra opravdanim, dok, ukoliko se opredeljuje za pokretanje postupka, izražava svoju osnovanu sumnju u ustavnost akta koja se inicijativom osporava i koju će u postupku meritornog odlučivanja potvrditi ili odagnati. Kao što rešenje o prihvatanju inicijative nije automatski i odluka o utvrđenoj neustavnosti ili nezakonitosti osporenog akta, što tek treba u meritornom postupanju nakon pokretanja postupka utvrditi, ili, jednako moguće, osporiti, tako ni rešenje o neprihvatanju inicijative nije odluka o ustavnosti osporenog akta. Ovo rešenje znači samo da ocena navoda inicijatora o spornosti jednog akta nije naišla kod Ustavnog suda na stav da postupak ocene ustavnosti treba pokrenuti, i, u formalnom smislu, ništa više i dalje od toga. Smatrati da je negativan stav Ustavnog suda prema navodima inicijatora, dokaz ustavnosti inicijativom osporenog akta, značilo bi, analognim zaključivanjem, da pozitivan stav Suda, koji rezultira pokretanjem postupka ocene ustavnosti, jeste, suprotno, dokaz njegove neustavnosti. Pa zašto onda Ustavni sud rešenjem pokreće postupak, čemu upuštanje u složenu proceduru i težak, odgovoran i dug postupak ocene ustavnosti? I šta je sa ishodima koji, nakon izvršene ocene ustavnosti ozvaniče da je akt čija je ustavnost cenjena saglasan Ustavu? Nikako se ne sme zanemariti činjenica da Sud u fazama postupka koji pokreće ima na raspolaganju čitav niz mogućih poteza, on vrši složena istraživanja i sveobuhvatno razmatra sve okolnosti koje mogu osvetliti sporno pitanje. Tako se o svim elementima pravnog rešenja koje je osporeno može raspravljati na pripremnim i tematskim radnim sednicama, postupajući sudija može predlagati održavanje javne rasprave kako bi saslušao mišljenje i stav eksperata za dato pitanje, obavljaće se široko preispitivanje sopstvene prakse o datoj pravnoj stvari i istraživaće se iskustva eminentnih ustavnih sudova drugih zemalja koji su se sa istovrsnim pitanjem sretali u svome radu. Kod razmatranja podnetih inicijativa ovako širokih zahvata nema. U prilog ovog mog stava, koji se, istini za volju, tako i ne može označiti, iz jednostavnog razloga što je opšti, a ne samo i isključivo moj, dovoljno je pogledati datume u okviru kojih se kretala obrada podnetih inicijativa i izglasalo rešenje o kome se izjašnjavam. I to ne jedne inicijative, i to ne inicijativa podnetih od strane „običnih“, pravno neukih građana, već njih nekoliko i iz pera pravnih stručnjaka. Zbog svega rečenog, kao što se Sud opredelio, na osnovu navoda iznetih u inicijativi, da ima mesta pokretanju postupka za ocenu ustavnosti, a nakon njegovog sprovođenja se pokazalo da je meritorna ocena dovela do suprotnog

ishoda, tako se sa jednakom izvesnošću može pretpostaviti da je ocena opravdanosti zahteva u inicijativi građana dovela do stava Suda da se inicijativa ne prihvati, što samo po sebi ne može isključiti mogućnost da se njenim prihvatanjem, nakon meritorne ocene ustavnosti, Sud ne bi našao pred drugačijim rezultatom.

Takođe je poznato da Ustavni sud donosi odluke, rešenja i zaključke (član 44. Zakona o Ustavnom sudu, „Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 109/07), kao i da se članom 45. Zakona o Ustavnom sudu precizno uređuje kada Ustavni sud donosi odluke, a članom 46. istog Zakona kada donosi rešenja. Tako se odlukom utvrđuje nesaglasnost zakona ili drugog akta sa Ustavom, odlučuje o izbornim sporovima, zabranjuje rad političke stranke, ili odlučuje o ustavnoj žalbi. Rešenjem se pokreće postupak, rešava o sukobu nadležnosti, obustavlja izvršenje pojedinačnog akta, ne prihvata inicijativa za pokretanje postupka za utvrđivanje neustavnosti ili nezakonitosti, odbacuje zahtev za ocenjivanje ustavnosti ili zakonitosti opšteg akta o kome je već odlučivao, a iz novih navoda, razloga i podnetih dokaza ne proizlazi da ima osnova za ponovno odlučivanje, odbacuje ustavna žalba ako nisu ispunjene procesne pretpostavke. Kao što je napred već pomenuto u Rešenju Ustavnog suda broj: IUz-1634/2011. od 22. marta 2011. godine, koje nisam podržala svojim glasom i u odnosu na koje izdvajam mišljenje, u Odeljku V, pod tačkom 1. stoji „Ocena ustavnosti člana 1. Zakona“, pod tačkom 2. „Ocena ustavnosti čl. 3. i 4. Zakona“, pod tačkom 3. „Ocena ustavnosti člana 5. st. 2. do 6. Zakona“, i pod tačkom 4. „Ocena ustavnosti člana 8. Zakona“. Postupanjem Ustavnog suda na ovakav način u ovoj fazi njegovog delovanja, a to je razmatranje navoda sadržanih u inicijativama koji argumentacijom kojom su praćeni treba da dokažu sudijama Ustavnog suda postojanje spornosti određenog pitanja i tako „pokušaju da ubede“ Sud u potrebu pristupanja drugoj fazi postupanja – pokretanju postupka za utvrđivanje neustavnosti ili nezakonitosti, u kojoj bi bila vršena konačna meritorna ocena ustavnosti pojedinih odredaba zakona i koja će biti materijalizovana u odluci koju će Ustavni sud doneti, otvara se pitanje prirode delovanja Ustavnog suda u ovoj fazi postupka, odnosno pitanje dometa toga delovanja i njegovog ishoda.

Saglasno mome poznavanju ovoga pitanja i mome razumevanju ustavnosudskih procedura, koje su ustanovljene na sličan način još prilikom uvođenja ustavnog sudstva u nekadanjoj socijalističkoj Jugoslaviji, davnih šezdesetih godina prošlog stoleća, u ovoj fazi svoga postupanja, koja je okončana donošenjem rešenja u odnosu na koje izdvajam svoje mišljenje, Ustavni sud je samo u prilici da proceni da li ima osnova da se pristupi pokretanju postupka ocene ustavnosti, i time, meritornom odlučivanju, a to na osnovu prethodne ocene opravdanosti podnetog zahteva, odnosno vrednovanja snage i valjanosti argumenata sadržanih u inicijativama koje su Sudu podnete. Drugim rečima, rešenjem se odlučuje samo o sudbini inicijative, ali ne i o sudbini akta čija se ustavnost ili zakonitost inicijativom osporava. To će biti učinjeno,

odnosno sudbina osporenog akta će biti konačno rešena, tek odlukom koju će Ustavni sud doneti nakon okončanja postupka ocene ustavnosti i zakonitosti akta koji je predmet ocene. Rešenjem se, takođe, odlučuje o daljem postupanju Ustavnog suda, da li se ono okončava po podnetoj inicijativi, jer nema valjanih razloga da bude nastavljeno, ili se ono, usled ocene Suda da takvih razloga ima, nastavlja pokretanjem postupka za utvrđivanje neustavnosti. Stoga je, po mome sudu, krupna manjkavost ovoga rešenja, pored osnovne u vezi sa kojom izdvajam mišljenje, leži i u tome što se u odeljku V pod tačkom 1, 2, 3 i 4, kako stoji u podnaslovima za svaku od tih tačaka, „vrši ocena ustavnosti“ određenih odredaba Zakona o izmenama i dopunama Zakona o sudijama koje su osporene podnetim inicijativama, i to ne samo bez prethodno donete odluke da se pokrene postupak za ocenu njihove ustavnosti, već i bez formalnog sprovođenja tog postupka. Ipak, kako je u pitanju rešenje, a ne odluka, u izreci se ne navodi ishod izvršene ocene ustavnosti koja je, kako je to sadržano u obrazloženju rešenja, izvršena, tako što bi bila utvrđena njihova ustavnost, već se samo pod tačkom 4. navodi da se ne prihvataju inicijative za pokretanje postupka za utvrđivanje neustavnosti ovih odredaba Zakona. Zašto se nešto čega ima u radnji nije našlo i u izlogu? Ono što je Sud cenio kod odredaba Zakona osporenog u navodima inicijatora jeste opravdanost zahteva koji je Sudu podnet, u smislu obrazovanja većinskog opredeljenja sudija da li ima mesta i razloga da se osporene odredbe podvrgnu postupku ispitivanja ustavnosti kako bi se donela odluka o njihovoj (ne)saglasnosti sa Ustavom koja bi bila konačna, izvršna i opšteobavezujuća (član 166. stav 2. Ustava Republike Srbije).

Mada prethodno izloženo pitanje smatram veoma važnim, jer se njegovim pravilnim razumevanjem i u skladu sa takvim razumevanjem postupanjem Ustavnog suda na jedino ispravan način primenjuju odgovarajuće odredbe Ustava Republike Srbije i Zakona o Ustavnom sudu, sada ću se vratiti osnovnim razlozima zbog kojih izdvajam svoje mišljenje u vezi sa Rešenjem o pokretanju postupka za ocenu ustavnosti Zakona o izmenama i dopunama Zakona o sudijama. Donošenjem Zakona o izmenama i dopunama osnovnog Zakona o sudijama vlast, izvršna uz pomoć i sadejstvo zakonodavne, pokušava da revidira rezultate sprovedenog opšteg izbora sudija, na način koji bi, po našem, a možda, zašto ne reći, i njenom mišljenju, ponajbolje sačuvao privid obima učinjenih „grešaka“, čast reformatora i, ako je sada već ikako moguće – ugled države u međunarodnoj javnosti po pitanju sprovedenih reformskih poteza u pravosuđu. Po mome sudu, sva je prilika da će sve to biti učinjeno o trošku ugleda sudijske profesije i profesionalne i ljudske časti njenih poslenika, zatim osnovnih načela na kojima počivaju pravna država i vladavina prava – načela stalnosti sudijske funkcije, načela zabrane retroaktivnosti, načela pravne sigurnosti i izvesnosti, kao i o trošku integriteta i ugleda organa zaduženog za odbranu Ustava, načela ustavnosti i zakonitosti i ljudskih i manjinskih prava – Ustavnog suda. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o sudi-

jama ponuđen je od strane vlasti kao univerzalni lek za ozdravljenje reformisanog sudstva, hitna medicina koja pomaže, leči i ozdravljuje, a da se prethodno odgovorno i saglasno profesionalnoj savesti nisu konstatovale i priznale prave razmere bolesnog stanja u sudstvu izazvanog reformskim zahvatom, da se prethodno nisu istražile moguće neželjene posledice ovog ishitrnog postupanja i odmerila šteta koju novoiznađeno sredstvo može prouzrokovati. Ne konstatujući ni struku ni nauku, ili, preciznije, uprkos struci i nauci, jer i struka i nauka su kroz svoje obraćanje javnosti odmah nakon donošenja ovih izmena i dopuna osnovnog Zakona o sudijama javno izrekle svoj stav, izvršna vlast je uz pomoć potrebnog broja poslanika u Narodnoj skupštini izdejstvovala ovaj izmenjeni normativni okvir izbora sudija i njegovim hitnim stupanjem na snagu započela reformu, sada već i po sopstvenom priznanju oličenom u izmenama zakona koje su, po hitnom postupku, stupile na snagu, neuspele reforme. Kako je Ustavni sud u pogledu ove pravne stvari tek okončao fazu opredeljivanja za pokretanje postupka ocene ustavnosti osporenih zakonskih rešenja, o kojima odluka tek treba da bude doneta, svojim izdvojenim mišljenjem samo ću ukazati na osnovne razloge zbog kojih je trebalo, po mome mišljenju, pokrenuti postupke i po drugim navodima inicijatora, te, nakon sprovedenog postupka meritornog odlučivanja, doneti konačnu odluku o njihovoj pravnoj valjanosti. U vezi sa članom 1. osporenog Zakona, kojim se menja i dopunjava član 57. osnovnog teksta Zakona, tako što se uvodi mogućnost izjavljivanja prigovora Visokom savetu sudstva u roku od 15 dana od dana dostavljanja odluke o prestanku sudijske funkcije, a imajući u vidu činjenicu da su i motiv i cilj donošenja ovog Zakona o izmenama i dopunama Zakona o sudijama upravo prevazilaženje problema nastalih u postupku tzv. opšteg izbora sudija, kao jednog segmenta pravosudne reforme čije je sprovođenje u toku, opravdano se postavlja pitanje da li ovakva odredba može dovesti do povrede prava na pravično suđenje u daljem toku postupka ovog, po mome sudu, ništa drugo do (re)izbora sudija, koji će se voditi pred Visokim savetom sudstva. Moguću povredu trebalo bi videti u naknadno otvorenoj mogućnosti preispitivanja odluka Visokog saveta sudstva od strane ovog organa, doduše sada u promenjenom sastavu, koje je ovaj organ doneo u vreme kada mogućnost izjavljivanja prigovora nije postojala (Tako i Z. Ivošević). Naknadnim dopunjavanjem predviđene procedure, kojim se omogućava traženje preispitivanja odluke Visokog saveta sudstva o prestanku sudijske funkcije, nesporno se retroaktivno uspostavlja važenje jednog zakonskog rešenja, što sigurno predstavlja sporno ustavnopravno pitanje čijom se ocenom Ustavni sud morao baviti u meritornom postupku. Navod iznet u obrazloženju donetog rešenja da iako je Ustavom utvrđeno da protiv odluke Visokog saveta sudstva o prestanku sudijske dužnosti sudija ima pravo žalbe Ustavnom sudu, i da ta odredba ni na koji način ne sprečava zakonodavca da u postupku koji se prethodno vodi pred Visokim savetom sudstva predvidi postojanje i drugih pravnih lekova u ovoj pravnoj stvari, ne pomaže u otklanjanju osnovane sum-

nje u ustavnost ovog zakonskog rešenja jer je zakonodavac izmenio, upotpunio svoje rešenje nakon što su procedure po podnetim žalbama neizabranih sudija pred Ustavnim sudom započete, dok one traju. Svaki pokušaj objašnjenja ovakvog postupanja zakonodavca na način da se njime uvodi samo još jedno, dodatno sredstvo zaštite prava stranaka, koje već samim svojim uvođenjem u proceduru snaži njihovu poziciju i povećava izgleda na uspeh, slama se pred neumoljivim i bezizuzetnim zahtevom poštovanja načela ustavnosti, sa kojim se ovakvo zakonsko rešenje, po mome sudu, zasigurno kosi. Način sprovođenja ovako izmenjene procedure preispitivanja odluka Visokog saveta sudstva o prestanku sudijske funkcije uređen je članom 5. Zakona o izmenama i dopunama, pa se tako stavom 2. ovoga člana predviđa da se svi postupci po žalbama, odnosno po ustavnim žalbama koje su neizabrane sudije podnele Ustavnom sudu, okončavaju stupanjem na snagu ovog zakona i predmeti se ustupaju Visokom savetu sudstva. Stavom 3. ovoga člana predviđeno je da će se žalbe, odnosno ustavne žalbe iz stava 2. ovoga člana smatrati prigovorom na odluku Visokog saveta sudstva. U ovom zakonskom rešenju kršenje zabrane retroaktivnosti je sasvim očigledno, vlast niti je htela, a s obzirom na cilj koji je nameravala da postigne, nije ni mogla da tu očiglednu retroaktivnost prikrije. Čini mi se da bilo kakvo pravdanje ciljem koji se takvim postupanjem želi postići, ne može otkloniti nepoštovanje ustava i kršenje člana 197. Ustava Republike Srbije, kojim je utvrđeno da zakoni i svi drugi opšti akti ne mogu imati povratno dejstvo (član 197. stav 1) i da izuzetno, samo pojedine odredbe zakona mogu imati povratno dejstvo, ako to nalaže opšti interes utvrđen pri donošenju zakona (član 197. stav 2). Ustavni sud se, po mom mišljenju, morao zapitati, i zato pokrenuti postupak ocene ustavnosti člana 5. u celini, da li je ova očigledna retroaktivnost uspostavljena saglasno Ustavom propisanom uslovu koji je opravdava. Član 5. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o sudijama otvara i pitanje povrede člana 166. Ustava kojim je utvrđeno da je Ustavni sud samostalan i nezavisan državni organ koji štiti ustavnost i zakonitost i ljudska i manjinska prava i slobode, kao i povrede člana 167. kojim je ustavotvorac utvrdio nadležnost Ustavnog suda. Kako je nadležnost Ustavnog suda deo ustavne materije, te može biti izmenjena samo Ustavom, a nikako zakonom kako se to ovim zakonskim rešenjima čini, više je nego opravdano pokrenuti postupak ocene ustavnosti ovakvog rešenja. Dopustiti zakonodavcu da samovlasno koriguje nadležnost Ustavnog suda uvek kada mu se to učini potrebnim i uputnim, kako bi se rešilo jedno u suštini uvek političko pitanje njegovim oblaganjem u sumnjive pravno valjane forme, znači otvoriti put bez povratka nepoštovanja Ustavnog suda, njegove ustavne pozicije i odluka koje donosi. Na kraju, Ustavni sud kao nezavisan i samostalan državni organ u sistemu koji se zasniva na načelu podele vlasti samostalno donosi odluke za čije je donošenje po Ustavu nadležan, a zakonskim rešenjem koje je razmatrano pred Ustavnim sudom predviđeno je okončanje postupaka koji se vode pred Ustavnim sudom od strane zakonodavca. Tako je prekrše-

no ustavom utvrđeno pravilo kojim se upravo, između ostalog, ispoljava i potvrđuje ta ustavom garantovana samostalnost i nezavisnost Ustavnog suda koji može okončati postupak sopstvenom odlukom ili voljom stranke. Oduzeti Ustavnom sudu predmete po kojima, saglasno Ustavu Republike Srbije, postupa, prevesti ih u nadležnost drugog organa koja u vreme otpočinjanja tih procedura nije ni postojala, znači protivustavno razvlastiti Ustavni sud u tim postupcima, znači uskratiti strankama koje su bile učesnici tih postupaka pravo da dobiju odluku Ustavnog suda, znači, takođe, učiniti Ustavni sud, naknadno i opet protiv važećeg Ustava, rezervnim igračem u toj pravnoj stvari u odnosu na organ koji je svojim prethodnim postupanjem i doveo do pomenutog delovanja Ustavnog suda. Može li se više od jednog zakona o izmenama i dopunama postojećeg zakona, i to u svetlosti svih činjenica koje već drugu godinu opterećuju Ustavni sud, neizabrane sudije, izabrane sudije, građane koji su upućeni na delovanje pravosuđa u Srbiji, vlast koja pokušava da se sa otvorenim problemima izbori, u celu stvar uključeni deo međunarodne zajednice?

U podnetim inicijativama navedeno je i da odredba člana 8. Zakona nije saglasna članu 196. stav 4. Ustava, po kome zakoni i drugi opšti akti stupaju na snagu najranije osmog dana od dana objavljivanja i da mogu stupiti na snagu ranije samo ako za to postoje naročito opravdani razlozi, utvrđeni prilikom njihovog donošenja. I ovog puta Narodna skupština je, kao i mnogo puta do sada, posegnula za „naročito opravdanim razlogom“ koji se sastoji u stvaranju mogućnosti da se u najkraćem roku sprovede postupak preispitivanja odluka prvog sastava Visokog saveta sudstva donetih u postupku opšteg izbora sudija, a u cilju da Republika Srbija stekne status kandidata za članstvo u Evropskoj uniji do kraja 2011. godine. Iako se Ustavni sud u obrazloženju ovog rešenja pozvao na sopstvenu praksu i s tim u vezi opredelio da i ovog puta kao i mnogo puta do sada „načelno ukaže“ da je ranije stupanje na snagu opštih akata Ustavom utvrđeno kao izuzetak od principa da zakoni i drugi opšti akti stupaju na snagu osmog dana od dana objavljivanja, te da iz tih razloga Ustavom dopušteni izuzetak treba da bude tumačen restriktivno, iz čega sledi i obaveza donosioca svakog opšteg akta da samo izuzetno, u slučaju kada utvrdi da objektivno postoje ne samo „opravdani“, već, kako Ustav utvrđuje „naročito opravdani“ razlozi, predvidi da određeni opšti akt stupi ranije na snagu, ovakvim opredeljenjem, po mome mišljenju, nužno se otvaraju sledeća pitanja. Prvo se odnosi na pomenutu praksu „načelnog ukazivanja“ kojoj pribegava Ustavni sud, već po ko zna koji put. Kako vreme odmiče, zakonodavac se sve češće i lakše komodira u odnosu na Ustavom utvrđeno načelo zakonitosti i po ustaljenom obrascu, koji je stvoren upravo olakim pristupom značenju i značaju ovog načela, proglašava bezmalo svako svoje postupanje izuzetnim, pravdajući tako njegovu upitnu ustavnost. Ustavni sud, sa svoje strane, prepušta zakonodavcu potpunu autonomiju u ovoj stvari, kao da nije nastao i opstao kao institucija uspostavljena Ustavom upravo zarad i u cilju pružanja

otpora, pravnog, na Ustavu zasnovanog, manljivim radnjama zakonodavca. Ovde se naš zaštitnik Ustava ponaša kao bilo koji drugi organ ili građanin pojedinac, koji je mišljenja da zakonodavac može i sme sve, samo zato što je narodno predstavničko telo. I jeste velika moć koncentrisana u zakonodavcu upravo iz razloga što ovaj organ predstavlja narod, građane u malom, ali i to narodno predstavništvo je pod važećim Ustavom, ono mu je obavezno, kao i svi drugi subjekti toga društva, a Ustavni sud je organ koji treba da svojim odlukama sankcioniše svako postupanje u kome prepozna da je zakonodavac izgubio tu osnovnu činjenicu iz vida. Praksa načelnog ukazivanja izgubila je svoj smisao samim svojim tako čestim ponavljanjem, na koje se upravo u obrazloženju rešenja ukazuje, tako da je sasvim kontraproduktivno pozivati se na brojne istovrsne slučajeve jednakog postupanja Ustavnog suda, jer se time samo potvrđuje teza da zakonodavac takva načelna ukazivanja ne poštuje, da i pored njihovog upornog ponavljanja od strane Ustavnog suda postupa i dalje na način u vezi sa kojim se i upozorava. Drugo pitanje koje se otvara ovakvim postupanjem Ustavnog suda u vezi sa tačkom 8. Zakona odnosi se na sam „naročito opravdani razlog“. O tome sam već nešto pisala u prethodnom izdvojenom mišljenju, pa kako su stvari, po svojoj prirodi, svome značenju i posledicama koje proizvode u suštini istovetne, ovoga puta neću ponavljati svoj stav. Bez obzira o kom političkom cilju koji se želi dostići je reč, bez obzira na ocenu ili procenu rokova koji se moraju poštovati da bi se taj cilj ostvario, ostaje kao temeljno načelo pravne države i vladavine prava nužna obaveza poštovanja načela ustavnosti i zakonitosti, odredaba sopstvenog ustava i međunarodno prihvaćenih standarda postupanja. Pa upravo da bi se navedeni cilj ostvario, potrebno je dokazati svakim postupkom koji kao država preduzimamo da činimo sve i na način kako to čine oni kojima želimo da se približimo i deo čijeg organizovanog sistema stremimo da postanemo. Inače, u svodnoj oceni mere u kojoj država Srbija ispunjava potrebne uslove za status kandidata i potom člana Evropske unije nužno će se naći i ovo sadašnje postupanje izvršne i zakonodavne vlasti, kao što se našlo, te ocene su već dugo pred nama, i ono pređašnje, koje je bilo provokacija za ovo današnje delovanje. Moja je bojazan, a ovo rešenje je učvršćuje, da će se i sam Ustavni sud naći kao deo organa koji je postupao na način kako to ne bi činili, i kako ne čine, ustavni sudovi zemalja koje već davno jesu u Evropskoj uniji. Tamo su i stigle brže i pre nas, između ostalog, verovatno i zato što su prilikom donošenja odluka, svi, i izvršna i zakonodavna vlast i samo ustavno sudstvo strogo i predano poštovali kako svoja sopstvena ustavna rešenja, tako i pomenute međunarodne standarde. Upravo zarad postojanja ove bojazni, ja sam se odlučila da u ovoj pravnoj stvari izdvojim svoje mišljenje.

Dr Olivera Vučić, sudija