

Izazovi u postupku izbora istaknutih pravnika za članove pravosudnih savjeta — normativni okvir i praksa**

„Kada vidim istaknutog pravnika, prepoznaću ga”
(V. Čerčil)

Svaki razgovor o sudu i sudijama počinje načelom nezavisnosti. To važi i za način izbora sudija, jer, već pri ulasku u „sudijski red” ono se može osnažiti ili ugroziti. I zato odgovaramo na upit — ko bira sudije, i još bliže, kako izabrati one koji to čine u ime nesudijskog dijela pravničke zajednice.

O tome se na ovom fakultetu raspravljalo i prije jednog vijeka, sa porukama koje i danas traju. Tako će Živojin Perić poručiti:

„Pitanje o nezavisnosti sudskoj jeste, može se reći, jedno od onih pitanja javnog prava o kojima se više ne diskutuje... Primedbu treba učiniti stoga što u pogledu sredstava koje se mogu smatrati kao najpodesnija da se nezavisnost sudova ujemči, ne vlada uvek potpuna saglasnost”.¹ I Đorđe Tasić će pisati o opasnosti „koterijaštva” kao zatvaranju u pravničke krugove, onome što bi se danas nazivalo „sudskim korporativizmom” ili „sudokratijom”.

Od tada do danas traje i rasprava o „najboljem modelu izbora sudija”. Zato imamo i naglašenu ustavnu dinamiku na ovom planu, najčešće podstaknutu pravosudnim reformama kao uslovu da budemo dio modernog evropskog pravnog prostora. Sve to usložnjava činjenica da postoji diverzitet u načinu izbora sudija, što važi i za pravosudne savjete, ali i za izbor istaknutih pravnika u ova tijela. Jer, način izbora istaknutih pravnika, u principu, kasnije utiče na njihovu objektivnost u izboru sudija. Kako su birani tako će i birati. Interes sudije je da ga biraju eminentni pravници, a interes građanina je da mu sude najkvalitetnije sudije.

U dijelu sprovođenja usvojenih amandmana na Ustav Republike Srbije, predočavam dva osnovna izazova, svjestan da se time ne

* Redovni profesor na Fakultetu pravnih nauka Univerziteta Donja Gorica, e-mail: mladen.vukcevic@udg.edu.me.

** Osnovu ovog priloga čini uvodno izlaganje autora na konferenciji „Podrška reformi pravosuđa u Srbiji — uloga istaknutih pravnika u pravosudnim savjetima”, koja je u organizaciji Savjeta Evrope, Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu i Društva sudija Srbije 3. juna 2022. godine održana u Beogradu.

¹ Pristupno predavanje iz teorije građanskog sudskog postupka od 15. oktobra 1898. godine.

iscrpljuje njihova lista, ali, svjestan i da je rok od godinu dana iz člana 2 Ustavnog zakona za sprovođenje Akta o promjeni Ustava prilika da se ustavna rješenja „dokompletiraju”, prvenstveno u Zakonu o Visokom savjetu sudstva. Hod od prvih verzija amandmana do usvojenih amandmana ukazuje da i ovdje može doći do poboljšanja.

Prvi izazov jeste — da li je predloženo rješenje doprinos brojnim modelima izbora istaknutih pravnika, konkretnije, da li se radi o modelu koji se oslanja na „većinski ispunjene preporuke” VK ili je u zoni očekivanja da se „smanji rizik od politizacije VSS”, posebno imajući u vidu deblokirajući mehanizam, a drugi — kako u pod-ustavnoj ravni unaprijediti način izbora istaknutih pravnika a da se ne ogriješimo o ustavno rješenje, kakvim ga god percipirali.

U odgovoru na prvo pitanje primjećujem da je usvojeno amandmansko rješenje o izboru istaknutih pravnika dijelom specifikum, kakvih smo nerijetko imali na ovim prostorima i uvijek im s oprezom pristupam.

Oprez potkrepljujem primjerom Crne Gore, koji potvrđuje da je ustavni i zakonodavni optimizam sastavni dio pravne istorije na ovim prostorima, oličen u uvjerenju da je dovoljno propisati da bi se nešto ostvarilo. Naime, mi smo u postupku usvajanja amandmana iz 2013. godine imali slična polazišta i obrazloženja da se to čini radi „ispunjavanja uslova za brže evropske integracije”. I pristupilo se izradi amandmana, uz značajno uključivanje VK i poštovanje preporuka iz relevantnih međunarodnih dokumenata (ONNS, Evropska povelja o zakonu za sudije, Konsultativnog vijeća evropskih sudija i dr.).

Međutim, ta dokumenta nude samo okvirne standarde a ne konkretna rješenja. Tako je u članu 1 Evropske povelje o zakonu za sudije utvrđeno da se preporučuje formiranje posebnog tijela za izbor sudija (u kome sudije čine barem polovinu članova), ali i da se, u zemljama sa značajnom sudskom tradicijom, kvalitet izbora sudija može postići i na drugi način, što pretpostavlja uvažavanje različitih pravnih kultura i tradicija. S druge strane, za države u tranziciji predviđeni su zahtjevniji uslovi. U našem slučaju to je učinjeno do mjere da smo dobili unikatno ustavno rješenje u Evropi, mislim i u svijetu. U čemu se sastoji? Paritetan broj članova Sudskog savjeta iz reda sudija i uglednih pravnika koji se biraju dvotrećinskom većinom u prvom i tročetvrtinskom u drugom krugu, a po funkciji su članovi predsjednik Vrhovnog suda i ministar pravde. Predsjednika Sudskog savjeta bira Sudski savjet, dvotrećinskom većinom iz reda uglednih pravnika.

Takav pristup VK je ocijenila kao „veoma pozitivan”, osim u dijelu članstva ministra pravde. Međutim, za koji dan naš Sudski savjet će obilježiti četvrtu godišnjicu svog produženog mandata, kao posljedicu izostanka postizanja potrebne skupštinske većine.

Zato, moramo ponoviti još jednom — treba saslušati preporuke, ali, one nude okvirne standarde, a na nama je *modus operandi*, jer, mi ćemo primjenjivati rješenja ili brinuti o blokadama. Primjera radi, neke od njih sadrže i predloge o učešću nepravnikâ u pravosudnim savjetima, mada je u amandmanima koje razmatramo to pitanje

zatvoreno, budući da oni poznaju pojam „istaknuti pravnik”. Sve to upućuje na zaključak da sudski organizam ne može primiti svaku vrstu pravnog transplanta, zato je važna kontekstualizacija preporuke. Mada, iskreno govoreći, i mi učestalošću zahtjeva i međusobnih prigovora doprinosimo broju rebusa koje evropske adrese kasnije rješavaju.

Dakle, i na tom primjeru i na primjeru amandmana koji su pred nama, zahtjevna većina za izbor istaknutih pravnika jeste nesporna, ona upućuje na veću „parlamentarnu inkluzivnost”, čiji epilog treba da bude odluka najmanje 2/3 poslanika. Međutim, ovi razlomci na ovim prostorima nerijetko poprimaju drugačiju dimenziju u politički podijeljenim društvima, sa stalnim izbornim procesima i čestim bojkotima parlamenta. Kao da nemamo predizborno i postizborno vrijeme, mi smo stalno u izbornom vremenu. Uz to ide i odsustvo sadržajne tradicije političkog, a posljedično i pravničkog dijaloga. I onda ostaje da čekamo pogodan „ustavni trenutak”, odnosno parlamentarnu konfiguraciju koja će omogućiti kvalifikovanu većinu.

Upravo stoga, u kontinuitetu se zalažem da istaknute pravnike, ili bar dio njih, biraju pravničke asocijacije. Jer, ukoliko sudije u Sudski savjet bira Konferencija sudija kao svojevrsan sudijski parlament, zašto advokatski parlament oličen u Skupštini advokatske komore ne bi birao svog predstavnika ili zašto to ne bi činila zajednica vijeća pravnih fakulteta u ulozi profesorskog parlamenta ili slično tijelo. Na taj način dobila bi se legitimnost, a istovremeno prevenirala skupštinska blokada u izboru ovog dijela članova savjeta.

Međutim, ako usvojeni amandmani ne sadrže takav model izbora istaknutih pravnika, treba razmisliti da se u daljoj razradi usvojenog rješenja obezbijedi inicijalno ili konsultativno učešće struke, odnosno pravo da kandidaturu pojedinca prati podrška nekog od esnafskih udruženja. To ima uporište u mišljenju 24 tačka 31 CCJE u preporuci da treba omogućiti „izbor ili nominaciju” od strane strukovnih asocijacija (podvukao M. V.). To ne nadomještava direktan izbor od strane struke, ali smanjuje mogućnost da struka bude zaobiđena principom samokandidovanja, koji, načelno nesporan ali stranački podstaknut može dovesti do tzv. „očekivanog izbora”.

Sada o deblokirajućem mehanizmu u slučaju nepostizanja dvotrećinske podrške i rješenju da je nadomjesti izbor od strane Komisije koju čine čelnici različitih institucija. To nije u sadržinskom saglasju sa međunarodnim dokumentima koji postojanje kvalifikovanih većina potenciraju kao model kompromisa vlasti i opozicije, kao sredstvo za „uključivanje opozicije i podsticanje međustranačke saradnje” u odabiru istaknutih pravnika. Na to upućuje pomenuto mišljenje CCJE, kao i deklaracije ENCJ zasnovane na anketiranju samih sudija. Pored toga, i uporedna rješenja, ne samo po ovom pitanju, kao model deblokade najčešće poznaju manju kvalifikovanu većinu, dakle, istovrsnost osnovnog i deblokirajućeg rješenja.

Međutim, ovdje je drugačiji deblokirajući mehanizam (petočlana komisija) koji se vjerovatno dovodi u vezu sa određenjem iz prethodno

citiranog dokumenta u kome se utvrđuje „uključivanje opozicije ili pozivanje drugih institucija na izbor s liste kandidata koji su ušli u uži izbor (podvukao M. V.). I ja ne sumnjam da će Komisija ostvariti taj zadatak, međutim, upitno je da li će njegovo postojanje uticati da splasne entuzijazam za postizanje većine, prepuštajući se deblokiranju u kome volja petorice nadomještava volju najmanje 167 poslanika Narodne skupštine Republike Srbije. To realno može dovesti da se u praksi istaknuti pravnici češće biraju na takav, deblokirajući način, nego kvalifikovanom većinom.

Naravno, ovo ne znači da sporim reprezentativnost tog tijela, ali je sporna njegova legitimnost i nova ustavna ovlašćenja koje dobijaju čelnici tih institucija, od kojih je prvoimenovani (predsjednik parlamenta) prepoznatljiva politička figura a u Komisiji on nije jedini koga bira parlament, i to običnom većinom. Kao posljedica toga, izvorišta legitimiteta istaknutih pravnika mogu biti različita, u zavisnosti od toga ko ih bira. Kao rezultat toga u savjetu možemo dobiti dvije vrste istaknutih pravnika: 1) one koji su birani u Skupštini, i 2) one koji bi se, u sadržinskom smislu, doživljavali kao postavljeni od Komisije.

Stoga je pri takvom rješenju neophodno objektivizirati njihovo postupanje, u amandmanski mogućim granicama. Recimo, zahtjevnijim kvorumom za rad komisije i donošenje njenih odluka, obavezom tajnog glasanja, obavezom podnošenja temeljnog obrazloženja pri izboru kandidata, punom transparentnošću koja bi podrazumijevala direktne prenose intervjua sa kandidatima, utvrđivanjem razloga za obavezno izuzeće članova petočlanog tijela usljed potencijalnog konflikta interesa, konsultovanjem stručnih asocijacija ili njihovim učesćem u formi dostavljanja mišljenja, utvrđivanjem šireg strukturiranog intervjua kako bi on ostao u zoni pravničkog a ne političkog vrednovanja kandidata i slično.

U odgovoru na drugi izazov, kako zakonom, pravilima ili kodeksom bliže urediti izbor istaknutih pravnika, često se citira da je istaknuti pravnik čovjek hladne glave, toplog srca i čistih ruku (Z. Latic). Ipak, idealnu pravničku anatomiju lakše je opisati nego propisati, zato, treba da iskoračimo iz načelnih određenja i govorimo o tome — što prepoznaje pripadnika pravničkog esnafa kao istaknutog pravnika?

U prvom redu to je njegova priznatost, ali, on tu nije sudija u svom sporu, treba da ga prizna pravnička zajednica. Koja? Ona u kojoj je gradio karijeru i ona šira. Međutim, različite pravničke profesije poznaju različite modele vrednovanja rada, i sve ih moramo uvažiti budući da međunarodni dokumenti preporučuju postojanje njihove ravnomjerne zastupljenosti. U okviru toga, primjera radi, treba razmotriti i da li da bivše sudije budu članovi pravosudnih savjeta, odnosno da li postoji zabrana njihovog izbora koja počiva na principu „jednom sudija uvijek sudija”, recimo, sadržana u deklaracijama ENCJ.

Najkraće, o uslovima koje amandmani utvrđuju, a to su: decenija radnog iskustva i nepripadanje stranci. To su samo eliminatorne odrednice i one utvrđuju ko ne može nositi epitet istaknutog

pravnik, ali ne i ko je istaknuti pravnik. Ipak, one su od značaja budući da se u njihovom odsustvu za istaknute pravnike mogu birati i oni koji su na početku pravničke karijere.²

U spisku kriterijuma koji bi mogli objektivizirati pridjev „istaknuti” i objasniti izuzetnost njegovog nosioca, pokušaću da navedem neke kriterijume koji bi mogli biti zajednički za sve pravničke profesije, i neke koji su posebni. Svjestan sam da ih je potrebno uobličavati u standarde, ne pretendujući na kazuistički pristup, a posebno ne na njihovu kvantifikaciju i sistem bodovanja kojim bismo „izračunali” ko je istaknuti pravnik. Stoga, navodim kriterijume koji bi mogli imati supstancijalni karakter, dok su oni koji imaju obilježja proceduralnog karaktera, samo u neophodnoj mjeri predmet mog izlaganja. Takođe, cijenim da je teško pretendovati na univerzalnost tih kriterijuma imajući u vidu da nadležnosti pravosudnih savjeta, pored ostalog, opredjeljuju profil istaknutog pravnika.

U okviru zajedničkih „zahtjeva za prepoznavanje i priznavanje uglednog pravnika” to su: 1) zahtjev da se u radnoj karijeri kandidat nije ogriješio o pravila struke — pravna i etička (odsustvo osude u bilo kom pravnom postupku ili povreda etičkog kodeksa bilo koje pravničke profesije), i 2) odsustvo konflikta interesa koje bi otklonilo sumnju u potencijalnu pristrasnost, posebno onu koja ima osnov u srodničkoj vezi sa nosiocima istaknutih političkih ili pravosudnih funkcija.

U okviru posebnih zahtjeva za istaknute pravnike, to su:

— iz reda akademske zajednice: da posjeduju nastavnička zvanja, odnosno kvalifikacije kojim je vrednovan njihov rad od svog i drugih univerziteta (izborom, dodjelom zvanja, angažovanjem u nastavnom procesu i sl.). Dalje, da su to, u prvom redu, nastavnici na pozitivnopravnim disciplinama; da su kreirali nove oblike edukacije pravosudnog kadra ili učestvovali u njima — u pravosudnoj akademiji, drugim oblicima inicijalne i kontinuirane edukacije sudija, zatim na seminarima, konferencijama; da imaju zavidnu bibliografiju; da su učesnici na domaćim i međunarodnim projektima koji se odnose na organizaciju i funkcionisanje pravosudnog sistema ili oblikovanje ustavnih rješenja o pravosuđu; da su učestvovali u izradi važnih zakonskih akata, izradi komentara zakonskih propisa, zbirki odluka, hrestomatija i drugih radova kojima se prati i unapređuje sudska praksa; da su dobitnici univerzitetskih ili državnih priznanja za pravničko stvaralaštvo i sl.

— iz reda drugih pravničkih profesija neki zahtjevi bi bili ponovljeni (profesionalna priznanja i nagrade, objavljeni radovi, posjedovanje dodatnih nivoa akademskog obrazovanja i sl.) ali neki isključivo za njih vezani — učesće u organima upravljanja strukovnih asocijacija — Advokatske, Notarske, Komore javnih izvršitelja; angažovanost u radu pravnih klinika, zatim u pravničkim asocijacijama čiji su

² Primjera radi, u Makedoniji je iz reda istaknutih pravnika biran kandidat koji je sudski saradnik.

predmet rada pravosudna istraživanja ili pomoć u zaštiti prava građana u sudskim postupcima; obavljanje rukovodećih i odgovornih dužnosti u dijelu pravničke karijere u privredi, upravi i dr.; iskustvo u radu arbitraža, centara za posredovanje i slično.

Može se zaključiti nečim što nije novo, ali jeste neophodno — preduslov za valjanu dogradnju načina izbora istaknutih pravnika je dalje uključivanje pravničke zajednice. To se čini raspravama o ulozi istaknutih pravnika, koje ne treba da doprinose stvaranju mita o istaknutom pravniku, niti nuđenju gotovih rješenja, ali mogu ponuditi okvir za njihovu sliku. Ukoliko sam u tom oblikovanju imalo doprinio, biću zadovoljan.