

Библиотека часописа „Правосуђе“

---

Св. 23

Д-р Данило Ј. Данић  
судија Касационог суда — Београд

ПОВОДОМ  
НОВИХ СУДСКИХ УРЕДАБА

(Посебан отисак из бр. 9—10 „Правосуђа“ за 1939 г.)



инв. бр.

699

БЕОГРАД 1939

ШТАМПАРИЈА „НАПРЕДАК“ — ПАНЧЕВО

II 699

Недавно су обнародоване две уредбе са законском снагом и то: Уредба о постављању судија редовних судова и Уредба о одговорности судија редовних судова, обе од 17 јуна 1939 г. (Службене новине бр. 159-LXI). Овим уредбама регулисан је статус судија редовних судова као органа власти и истима је замењен досадањи закон о судијама.

Појава ових двеју уредаба веома је интересантна и заслужује да се о њој изнесу мишљења и гледишта, која надамо се неће бити на одмет, нарочито зато што је она у јавности неједнако примљена, а што најбоље доказује и ова анкета коју је повело уредништво „Правосуђа“, којој се и ја на позив уредништва радо одазивам.

Одмах да изјавимо, да не мислимо да се упуштамо у свестрану и исцрпну критику садржине ових уредбених прописа, јер нам то и није циљ овога пута, а то у колико смо разумели, није ни циљ ове анкете која се поводом њихове појаве отвара. Што се овога пута жели да изнесе и претресе јесу само најважније и најкарактеристичније стране ових прописа, на којима ћемо се ми само и зауставити са нарочитим обзиром на начело судијске независности и на његово спровођење у пракси.

Мислимо да је свакоме познато, колико су се судије наше Краљевине преко свога централног удружења, залагале да се донесе закон о судијама, којим би био замењен досадањи закон, и који би имао за главни задатак да регулише статус и положај судија, после ступања на снагу уставних одредаба о сталности и независности судија. Уставне одредбе као сумарне и начелне нису ни могле ово питање регулисати у свима детаљима и зато је био потребан један закон, који би сва та питања имао да регулише с обзиром на текст и дух уставних прописа. До доношења једног оваквог закона дуго се чекало, из којих је то разлога било за сада нећемо у то улазити. Али преко сваког очекивања, а и сасвим супротно изјавама надлежних фактора, и поред једног законског пројекта који је брижљиво израђен од једне нарочито за то одређене комисије, — у место закона, добисмо ове две уредбе са законском снагом, којима се регулише положај и статус редовних судија и њихова кривична и дисциплинска одговорност.

Као што смо напред већ напоменули изнећемо неколико наших примедба и гледишта на нека најосновнија питања, која су овим уредбама регулисана.

1. Пре свега да видимо, да ли је био погодан овај пут и начин на који су ове уредбе донете. Кад је већ септембарски Устав санкционисао начело о сталности и независности судија, било је логично да се донесе и закон у томе смислу у толико пре што је самим уставом остављена једна вакација од пет година за које се време то сигурно могло урадити. Закон о судијама који је затекао Устав, био је заиста у пуној неслагласности са Уставом нарочито у погледу именовања судија, јер се сталност и независност судија нарочито огледала у начину њиховог именовања. Није равнодушна ствар ко врши одабирање судијског кадра, да ли управна власт или специјалне колегије организоване у средњи виших судова. Тек на тај начин гаранције судијске независности постају потпуне па према томе и ефикасне.

Такав закон међутим није био никако донесен, и иницијатива именовања судија и попуњавања судијских места остала је и даље код управне власти. Овде морамо ипак учинити једну напомену у циљу потпуности у третирању овога питања. Наиме, доношење закона о судијама није био услов за примену уставних одредаба о судијској независности. Она је већ била заведена самим уставним одредбама и тако је у пракси било и схваћено. Доношење једнога закона о судијама ипак је било потребно, да би се постојећи закон довео у склад са уставом, као и да би се избегла могућа разна тумачења — која су се заиста у једно време била и поставила, — јер се мислило с једне стране да уставни прописи сами по себи нису довољни без законодавне интервенције. Ово тумачење истина није победило у пракси али није искључено да би се оно могло поново истаћи на дневни ред. Из ових разлога било је потребно и правно-политички опортуно, да се ово питање регулише и законом о судијама.

2. Што се тиче питања о овлашћењу из Фин. закона за 1939/40 г., сматрамо да ствар овако стоји. Ове две уредбе, уредбе са законском снагом, донете су на основу чл. 115 и 119 пом. Фин. закона. Међутим, кад се упореде текстови односних прописа сасвим се јасно и одмах на први поглед види, да никакво овлашћење у овоме правцу не постоји. Ми нећемо да цитирамо ове законске прописе, они су давно обнародовани и према томе свима познати, и сваки ко се интересује може се лако уверити о тачности нашега закључка. Из овога изилази да не постоји законодавно овлашћење за доношење ових уредаба, што значи да пут и начин којим су ове уредбе донете није оправдан јер није законит. Но и без обзира на ово, овде се поставља још једно питање од изванредног значаја, а то је, да ли се у опште путем законодавног

овлашћења под претпоставком да оно у овом случају постоји, могло регулисати питање статуса судија редовних судова као органа власти. Ми се нећемо овом приликом упустати у детаљнију расправу овога питања; напомињемо за сада само толико да је ова материја придржана самим уставом у законодавној надлежности, што значи да ова материја спада у искључиву надлежност законодавних органа. И сам законодавац дакле није био овлашћен да материју ове врсте делегира у надлежност управне власти. И сада имамо једну мало чудну ситуацију. Статус свих државних чиновника и службеника регулисан је законом, док је статус судија, органа судске власти, регулисан путем уредаба па макар те уредбе биле и са законском снагом. Колико је ово тачно види се најбоље по томе, што је у чл. 100 устава изречно прописано, да се судови и судске надлежности могу установити само законом, као и то да ће се законом прописати на који се начин бирају и постављају председници судова и судије. Кад се већ имала намера и кад се узело да се статус судија доведе у сагласност са Уставом, онда ово свакако није био пут за извођење ове сагласности. Боље је било причекати па целу ову материју исцрпно законом регулисати, него му дати једно овако палијативно решење и то једним путем који заиста није редован пут.

3. Има још једно важно питање које остаје за расправљање у вези са овим двома уредбама. То је чињеница, да је њима извршена деполитизација судија. Морамо одмах да се изјаснимо, да овом приликом остављамо на страну питање о деполитизацији чиновника у опште. Ограничићемо се само на питање, да ли је једна оваква одредба у сагласности са уставом и са законима о опште чиновничком статусу. Грађанска и политичка права зајемчена су Уставом свима грађанима без разлике. У томе погледу Устав није учинио никакву разлику између чиновника и осталих грађана. Према томе и чиновницима је допуштено исповедање њихових политичких уверења и активно учествовање у страначком животу. Разуме се, а то није потребно нарочито истацати, да у својој званичној дужности, чиновници се не смеју понашати као страначки припадници, што је и самим законом забрањено и санкције за то прописане. Али зато ван њихове званичне дужности, чиновници нису лишени ни политичких ни грађанских права, само што су они дужни та права вршити и употребљавати на начин који се не коси са достојанством њиховог положаја. Сваки прекршај у овоме погледу кажњив је дисциплински а у тежим случајевима и кривично.

Истина постоје извесна ограничења у погледу на чиновнике, с обзиром на њихово учествовање у парламентарном животу, т.ј. чиновничка функција није подударна са посланичком и сенаторском. То је Устав изречно прописао у

чл. 58 у коме се каже, да се активни државни чиновници не могу кандидовати за сенаторе и народне посланике. А за полициске, финансијске и шумарске чиновнике као и чиновнике аграрне реформе прописано је, да се не могу кандидовати, осим ако су то престали бити годину дана пре расписивања избора. Чиновници су дакле дужни, ако хоће да учествују у парламентарном животу као народни посланици или као сенатори, да се лише свога својства државног чиновника давањем оставке или стављањем у пензију. Ван ове забране уставне која је изречна и која се појављује као изузетак, не би се могло никако изводити, да је чиновницима у опште забрањено уживање политичких и грађанских права. Такве одредбе нема у Уставу као ни у једном закону који се односи на регулисање чиновничког статуса. Кад је тако, онда се ни овим уредбама са законском снагом није смела одузмати читавом једном реду грађана, могућност учествовања у јавном политичком животу, и сужавати им она основна права која су им Уставом призната и зајемчена.

Ми смо ово питање разматрали као што рекосмо, само са гледишта позитивног права, и покушали да утврдимо несагласност ових уредаба са Уставом и са односним законима, јер у томе и лежи важност свих ових питања, која су се после њиховог доношења, оставила на дневни ред. De lege ferenda могло би се о свему овоме различито дискутовати и аргументисати, али то овога момента није било у питању, и зато смо и ми то гледиште као правно-политичко оставили по страни.

4. Најзад, могла би се ставити озбиљна примедба с обзиром на начин на који је у уредби предвиђен избор судија. Рекрутовање судијског кадра избором од стручних тела, високих судских колегија, редован је пут у режиму судијске независности рационално схваћеном. Познато је да овај начин стоји над конкурсом, јер макако да конкурсе има добрих особина, ипак му је слаба страна у томе што последњу реч ипак има управна власт. Зато је изборно начело боље, јер оно већ само по себи пружа више гаранција за постигнуће циља коме се тежи.

Уредба је усвојила овај други систем и у толико је по нашем мишљењу добро учињено. Али у овоме се није отишло до краја, већ су дате ингеренције г. Министру правде који има могућности да до једног извесног степена утиче на избор и одабирање судија. Тако, приликом избора кандидата за упражњена судијска места од стране Касационог суда, Министар правде може вратити предмет Касац. суду с тим да овај изборе поново изврши али тако, да исте личности не може поново именовати. Министар дакле има једно право вета и то апсолутног у погледу кандидата које он не би хтео, истина само за једанпут пошто је други избор дужан да усво-

ји, али он то право има приликом сваког избора у циљу попуњавања упражњених места. Не можемо да будемо на чисто шта је се са овим хтело, али по створеном резултату изгледа да се није много постигло, и без икакве потребе је први пут у нашем законодавству изјављено у неку руку неповерење највишем суду, коме је признато вршење једне тако еминентне функције као што је судска, а не признаје му се објективност у избору судијских кандидата! Суштина овакве једне одредбе и поред најбоље воље не може се лако схватити.

Ово су наше најопштије примедбе, које смо могли да ставимо овим двома уредбама, које су донете сасвим изненада и на један начин који бар до сада није био уобичајен, и који као такав претставља један незгодан преседан нарочито у доба, када се показују и испољавају тежње да се у државној и политичкој управи пође једним либералнијим путем.