

SRPSKO PRAVOSUĐE NA USTAVNOJ STRANPUTICI

SVEDOČANSTVO O "DEBATI" POVODOM INICIJATIVE ZA PROMENU
USTAVA REPUBLIKE SRBIJE U OBLASTI PRAVOSUĐA (2017-2018)



PIREDIO
Prof. dr GORAN DAJOVIĆ

BEOGRAD
2019

SRPSKO PRAVOSUĐE
NA
USTAVNOJ STRANPUTICI

Urednik
Prof. dr Goran Dajović

BEOGRAD 2019.

SRPSKO PRAVOSUĐE NA USTAVNOJ STRANPUTICI

Urednik
Prof. dr Goran Dajović

Izdavač
Centar za pravosudna istraživanja (CEPRIS), Beograd

Za izdavača
Slobodan Beljanski

Naslovna strana: *The Assembly Room, Independence Hall, Philadelphia*
Dizajn korice: Petar Pavlović

© CEPRIS, 2019

Sadržaj

Reč unapred	1
Prolog	4
Javni poziv Ministarstva pravde RS	5
Reakcija NVO - Proglas građanima Republike Srbije	7
Saopštenje strukovnih udruženja	9
Radni tekst amandmana	11
Radni tekst amandmana (s referencama Venecijanske komisije) - 22.1.2018	12
Zajedničko saopštenje DSS, CEPRIS i BCLJP	24
VKS - analiza radnog teksta amandmana	36
Otvoreno pismo NVO državnim organima povodom radnog teksta	34
Stavovi profesora	38
Komentari radnog teksta - Centar za demokratiju	44
Komentari radnog teksta - CEPRIS	48
Komentari radnog teksta - Forum sudija	54
Slobodan Beljanski - Patronat nad pravosuđem	57
Nacrt amandmana (I)	69
Nacrt amandmana I - 13.4.18	70
Mišljenje Venecijanske komisije	79
Mišljenje CCJE	99
Mišljenje CCPE	105
Saopštenje MEDEL	113
Saopštenje Visokog saveta sudstva povodom Nacrta amandmana	115
Od još jednog nacrta do konačnog teksta	121
Nacrt amandmana II - 11.9.2018.	122
Saopštenje DSS	133
Konačan tekst amandmana (III) - 11.10.2018	136
Saopštenje NVO povodom konačnog teksta amandmana	149
Saopštenje Ministarstva pravde povodom mišljenja Venecijanske komisije	151
Memorandum sekretarijata Venecijanske komisije	152
Zajedničko saopštenje NVO povodom Memoranduma Venecijanske komisije	157
Mišljenje CCJE	158
Marijana Pajvančić - Postupak odlučivanja o promenama Ustava Republike Srbije	166

Reč unapred

Pisani ustav je temelj konstitucionalne demokratije. Armaturu tog temelja čini vladavina prava, bez koje se konstitucionalna demokratija ne može zamisliti. I budući da su pravosudne institucije kičma i jemstvo vladavine prava, to je onaj deo ustava koji uređuje organizaciju, funkcionisanje i odnos pravosuđa prema drugim granama vlasti od vitalnog značaja za konstitucionalnu demokratiju kao najbolji oblik političkog poretka savremene države.

Stoga je sasvim razumljivo što je inicijativa Ministarstva pravde za promenu Ustava Republike Srbije u delu koji se tiče pravosuđa izazvala veliku pažnju svekolike pravničke javnosti u Srbiji. Ta inicijativa je proistekla iz obaveza koje je Republika Srbija preuzela u prsitupnim pregovorima sa EU. Naime, Evropska komisija je u Izveštaju sa skringa za poglavlje 23 (Pravosuđe i osnovna prava) iznela stav da Republika Srbija, imajući u vidu preporuke Venecijanske komisije iz 2007. godine (CDL-AD(2007)004) u pogledu ustrojstva pravosuđa, analizira postojeća rešenja i razmotri moguće izmene i dopune ustava kako bi se *obezbedilo nezavisno i odgovorno pravosuđe*. Uz to, određeno je da Republika Srbija treba da usvoji Akcioni plan kojim će se utvrditi plan aktivnosti na otklanjanju nedostataka uočenih tokom skringa. Vlada Republike Srbije je u oktobru 2015. godine usvojila Akcioni plan i dostavila ga EU. Akcioni plan u odeljku 1.1.1 predviđa mere koje treba da isprave naznačene nedostatke koji zahtevaju izmenu Ustava Republike Srbije. Da bi se do tog cilja dospelo, plan predviđa izradu teksta promena Ustava, vođenje javne rasprave tim povodom i najzad, slanje konačnog predloga promena Ustava Venecijanskoj komisiji na mišljenje. Tekuća inicijativa pokrenuta je upravo da bi se ispunile pomenute obaveze.

Od pokretanja inicijative, preko radnog teksta i zatim još dva nacrti, do trenutka kada je Ministarstvo obzaniilo finalni predlog koji je Vlada RS usvojila i uputila Narodnoj skupštini, kako bi otpočela zvanična procedura ustavne revizije, ne prestaju analize i osvrti strukovnih udruženja, nevladinih organizacija, akademskih pravnika i pravosudnih institucija na te „tekstove“, i „nacrti“ ali i na odvijanje samog procesa njihove pripreme. Ovaj Zbornik je svedočanstvo o tome.

Kao i svako svedočanstvo i ovo je nesavršen i nekompletan odraz procesa o kojem je reč. Ipak, i tako nekompletno, nam pomaže da uočimo dve bitne karakteristike tog procesa. *Prva* je uočljiva već pri površnom čitanju Zbornika. Naime, od radnog (januar, 2018) pa do konačnog teksta nacrti amandmana (oktobar, 2018) primetno je neodstupno insistiranje Ministarstva pravde upravo na onim ustavnim rešenjima koja su najviše i najrazložnije osporavana od strane domaćih i stranih pravosudnih, stručnih i strukovnih organizacija. Činjenica je da su anonimni sastavljači amandmana, pod uticajem opravdanih kritika, neka rešenja menjali i donekle popravljali. Ali je, takođe, vidljivo da se najspornija rešenja, poput načina izbora sudija, sastava, načina izbora i razrešenja članova VSS i DVT, sudske prakse kao izvora prava, položaja pravosudne akademije itd uporno, uz neznantne varijacije, održavaju. To istrajavanje otkriva odsustvo sluha državnih institucija za potrebu da se važna društvena pitanja rešavaju debatom u javnom diskursu, uprkos njihovim deklarativnim izjašnjenjima ili formalnim nastojanjima da tu debatu započnu i sprovode. U tom smislu, na žalost, proces promene Ustava o kojem Zbornik svedoči nije izuzetak već je pre pravilo u javnom prostoru Srbije našeg vremena. A to istrajavanje, s druge strane, svakako pokazuje i koliko su jaki vlastodržački interesi za održavanjem i jačanjem političke kontrole nad srpskim pravosuđem.

Zbog ograničenog prostora, u Zborniku nije bilo mesta za *sve* priloge, saopštenja i komentare *svih subjekata* koji su reagovali u različitim fazama procesa na radne tekstove, nacrti ili samo na neke proceduralne probleme. Ipak, nastojali smo da broj i kvalitet saopštenja i priloga odrazi *drugu* bitnu karakteristiku tekućeg procesa promena Ustava, a to je gotovo opšta

saglasnost stručnih udruženja, profesora prava, najviših zvaničnih pravosudnih institucija i inostranih stručnih i strukovnih organizacija i tela (CCJE, CCE, MEDEL) da su određena rešenja u svim dosadašnjim nacrtima izneverila svrhu zbog koje je ceo proces otpočeo: da se ojača nezavisnost i odgovornost srpskog pravosuđa.

U tom smislu, verujemo da Zbornik predstavlja kredibilan izvor za buduće proučavaoce našeg vremena. Ipak, on nije nastao samo da bi se sačuvao trag o tome šta se događalo u procesu ustavne revizije u domenu pravosuđa u Srbiji 2017. i 2018. Njegova uloga je, takođe, da one koji su aktivni učesnici tog procesa, ali i one koji će to jednom biti, podseti i opomene koliko su pitanja ustavnog uređenja pravosuđa značajna za uređenje države i da ih pouči kako (ne) treba taj važan posao raditi.

Dvostruka funkcija zbornika – da bude dokument o predjenom putu, ali i putokaz protiv ustavnih stranputica, diktirala je i njegovu kompoziciju koja hronološki prati aktuelan proces promene Ustava u domenu pravosuđa. U Prologu se navode razlozi koji su pokrenuli rečeni proces, kao i prve reakcije strukovnih i stručnih udruženja na (pre svega, formalne) nedostatke tog procesa.

U prvom delu, nalazi se incijalni, takozvani Radni tekst amandmana, koji je Ministarstvo pravde na svojoj internet stranici objavilo u januaru 2018. Nakon Radnog teksta slede komentari i saopštenja domaćih institucija, strukovnih udruženja, stručnjaka iz oblasti Ustavnog prava, kao i autorski rad Slobodana Beljanskog, koji na izvestan način, sumira sve te komentare i kritike u jednu celinu.

Drugi deo započinje Nacrtom amandmana koji je Ministarstvo pravde obelodanilo u aprilu 2018. i uputilo ga Venecijanskoj komisiji na analizu i mišljenje. Sledeći takvu logiku procesa, u ovom delu, uz pomenuto mišljenje, nalaze se *samo* analize Nacrta relevantnih međunarodnih stručnih i strukovnih organizacija. Jedini izuzetak u tom smislu je saopštenje Visokog saveta sudstva, koje je publikovano nakon objavljivanja stava Venecijanske komisije te se, shodno tome, nalazi u ovom poglavlju.

U trećem delu koji smo nazvali “Od još jednog nacrta do konačnog teksta”, nalaze se poslednja dva nacrta amandmana, iz septembra, odnosno oktobra meseca 2018. i samo par, predvidivih reakcija i komentara na sada već više puta ponovljene nedostatke i greške u ključnim amandmanskim rešenjima. Konačno, u oktobru 2018. Ministarstvo pravde objavljuje na svojoj internet stranici saopštenje da je Venecijanska komisija pozitivno ocenila poslednju verziju ustavnih amandmana. Nakon toga je usledilo saopštenje sedam relevantnih strukovnih i stručnih nevladinih organizacija u kojem se ta ocena osporava. Iza toga sledi mišljenje Konsultativnog veća evropskih sudija o konačnom tekstu amandmana. U tom mišljenju analizirane su i sumirane osnovne slabosti poslednje verzije amandmana. Nestropljivom čitaocu se može preporučiti da pročita samo taj tekst, budući da se u njemu kratko, ali razložno, kritikuju amandmanska rešenja koja su sporna od samog početka. Rečju, onako kako je debata oko amandmana otpočela i trajala tako se i završila - bez sluha za kritike i argumente koji nisu po volji njihovim anonimnim piscima.

Zbornik zaključuje studija profesorke Marijane Pajvančić o proceduri promene ustava. U normalnim okolnostima ovakav Zbornik trebalo bi, u stvari, da *započne* s analitičkom raspravom o toj proceduri i njenim nedostacima. Međutim, iako se proces „promene“ Ustava na neki način odvija još od proleća 2017., on je *zvanično* otpočeo tek kada je u novembru 2018. Vlada uputila Narodnoj skupštini predlog da se pokrene postupak promene Ustava. Stoga se čini umesnim da se time što se tekst profesorke Pajvančić, umesto na početku, našao na kraju Zbornika, podseti i na tu vrstu “nenormalnosti” koja prati proces ustavnih promena. Ali i da se čitaocu skrene pažnja kako ni ta procedura ne garantuje da će proces ustavne revizije, kada uđe u zvanične okvire, biti zaštićen od promašaja i grešaka koje su ga do sada obeležile. Naročito, imajući na umu da ozbiljna politička debata u institucijama, ali i van njih, već nekoliko godina u Srbiji praktično ne postoji.

Dok je ovaj Zbornik pripreman, Društvo sudija Srbije (DSS) izdalo je obimnu publikaciju koja se, poput ove, bavi procesom ustavnih promena. Ipak, između dve publikacije postoji razlika. Dok je prva (Zbornik DSS) pre svega opsežan i sveobuhvatan dokument, ova je, osim što je delimično i to, pre svega zbog svoje strukture i svedenosti, jasna kritika tog procesa i njegovih rezultata.

Centar za pravosudna istraživanja se zahvaljuje svim organizacijama i pojedincima koji su svojim priložima učinili da Zbornik dobije svoju konačnu formu. Takođe zahvalnost dugujemo Misiji OEBS u Srbiji na podsticaju da se pristupi njegovoj izradi. Na kraju, ali ne najmanje važno, hvala Sofiji Mandić koja je stručno i nesebično pomogla da ovaj Zbornik ugleda svetlo dana.

G. Dajović

Prolog

Republika Srbija
Vlada, Ministarstvo pravde
Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom
Beograd, 19. maj 2017.

Javni poziv za učešće organizacija civilnog društva u konsultativnom procesu u vezi sa izmenama Ustava Republike Srbije u delu koji se odnosi na pravosuđe

Poštovani/a,

Ministarstvo pravde u saradnji sa Kancelarijom za saradnju sa civilnim društvom poziva zainteresovane predstavnike/ce organizacija civilnog društva da učestvuju u konsultativnom procesu u vezi sa izmenama Ustava Republike Srbije u delu koji se odnosi na pravosuđe.

Nacionalnom strategijom reforme pravosuđa za period od 2013. do 2018. godine i Akcionim planom za poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava identifikovana je potreba izmene Ustava u delu koji se odnosi na uticaj zakonodavne i izvršne vlasti na proces izbora i razrešenja sudija, predsednika sudova, javnih tužilaca, odnosno zamenika javnih tužilaca, kao i izbornih članova Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca, uz preciziranje uloge i položaja Pravosudne akademije, kao i uspostavljanje objektivnih kriterijumima vrednovanja za ulazak u pravosudni sistem, pravičnih procedura odabira, otvorenosti za sve kandidate odgovarajućih kvalifikacija i transparentnosti celokupnog procesa iz ugla opšte javnosti. Pored toga, predviđen je i niz prelaznih mera usmerenih na jačanje nezavisnosti pravosuđa, kroz izmene pravosudnih zakona, a u okviru odredaba Ustava Republike Srbije.

Komisija za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period od 2013. do 2018. godine formirala je Radnu grupu za izradu analize izmene ustavnog okvira koja je imala zadatak da izvrši analizu postojećih odredaba Ustava i predlaganje mogućih izmena u svetlu mišljenja Venecijanske komisije i u skladu sa evropskim standardima u cilju obezbeđivanja nezavisnosti i odgovornosti pravosuđa. Nacrt teksta „Pravne analize ustavnog okvira o pravosuđu u Republici Srbiji“ objavljen je na internet prezentaciji Ministarstva pravde i sadrži i moguća rešenja za izmenu Ustava.

U cilju obezbeđivanja širokog konsultativnog procesa izmene najznačajnijeg pravnog dokumenta u Republici Srbiji i uključivanja svih zainteresovanih aktera u javnu debatu, prva faza konsultativnog procesa obuhvataće prikupljanje predloga i sugestija za identifikovanje ustavnih odredbi koje se odnose na pravosuđe, a koje je potrebno izmeniti, kao i dostavljanje konkretnih predloga za izmenu sa njihovim jasnim obrazloženjem.

Pozivamo vas da se odazovete ovom pozivu i date svoj aktivni doprinos u sprovođenju javnih konsultacija. Vaše predloge i sugestije na odgovarajućem obrascu možete poslati na e-adresu: sanja.atanaskovic@civilnodrustvo.gov.rs u periodu od 22. maja 2017. godine do 30. juna 2017. godine.

Napominjemo da će sadržaj predloženih izmena od strane organizacija civilnog društva biti u celini objavljen na internet prezentacijama Ministarstva pravde i Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom.

Takođe, napominjemo da predlozi i sugestije koji se ne odnose na izmene Ustava Republike Srbije u delu koji se odnosi na pravosuđe neće biti razmatrani.

Nakon prikupljanja komentara, Ministarstvo pravde i Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom organizovaće okrugli sto sa organizacijama civilnog društva na kome će se bliže razmatrati pristigli predlozi.

* * *

Šta je bilo posle? (*prim. ur.*)

Na osnovu javnog poziva koji je Ministarstvo pravde u saradnji s Kancelarijom za saradnju sa civilnim društvom uputilo predstavnicima civilnog društva, u periodu od 22. maja do 30. juna 2017. godine pozivu se odazvala ukupno petnaest organizacija civilnog društva/mreža organizacija. Jedan broj njih (Društvo sudija Srbije, ROLAN, CEPRIS, Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, Beogradski centar za ljudska prava, Komitet pravnika za ljudska prava, Evropski pokret u Srbiji) dostavili su Ministarstvu svoje, po pravilu vrlo ekstenzivno obrazložene predloge o principima na kojima treba da počiva izmena Ustava u oblasti pravosuđa, a neke od njih i konkretnija rešenja. Ilustracije radi, u nastavku sledi Proglas koji su javnosti uputili Društvo sudija Srbije, Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije i Centar za pravosudna istraživanja u kojem ukratko izlažu svoje viđenje polaznih osnova za reformu pravosuđa.

Ministarstvo pravde je na kraju Poziva najavilo da će, nakon što je prikupilo predloge, organizovati u narednom periodu i okrugli sto sa organizacijama civilnog društva na kome će se bliže razmatrati pristigli predlozi, a o čemu će organizacije biti blagovremeno obavestene. Međutim, kako je taj proces zapravo tekao, najbolje ilustruje zajedničko saopštenje nekoliko najvažnijih i najagilnijih organizacija civilnog društva koje takođe sledi.

Društvo sudija Srbije
Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije
Centar za pravosudna istraživanja
Beograd, 29. maj 2017.

Građanima Republike Srbije

Imajući u vidu da je ustav osnovni i najviši pravni akt od koga zavise ljudska prava građana,

Ukazujući na značaj istinske javne rasprave o izmenama Ustava Republike Srbije u delu koji se odnosi na pravosuđe,

Podsećajući da broj poslanika spremnih da podignu ruku za izmenu nije presudan za karakter ustava i damerakvaliteta i demokratski karakter ustava prevashodno zavise odnačina njegovog donošenja,

Očekujući uzajamno uvažavanje aktera u tom procesu i njihovu spremnost na odustajanje od početnih zahteva radi iznalaženja najboljih rešenja,

Naglašavajući da su za vladavinu prava jednako odgovorne sve tri grane vlasti,

U želji da široka i suštinska javna debata iznedri demokratski i dugovečni Ustav Republike Srbije,

STRUKOVNA UDRUŽENJA SUDIJA I TUŽILACA

Polazeći od toga da:

- Republika Srbija pripada evropskom sistemu prava i da je njen pravni poredak jedinstven, što znači da sudska praksa ne treba da bude izvor prava
- dostignuti nezavisnosti sudstva i samostalnosti tužilaštva ne sme da bude umanjen, već ga treba unaprediti
- ustav treba da sadrži najopštija pravna pravila

N U D E

POLAZNE OSNOVE ZA USTAVNU REFORMU PRAVOSUĐA

- Pravosuđe - zaštitnik interesa građana, a ne vlasti
Zaštiti sud i tužilaštvo od zloupotrebe političke moći, odnosno od samovolje u vršenju zakonodavne i izvršne vlasti; osigurati da nema nedodirljivih i da je svako, pa i najviši državni funkcioneri, odgovoran za zloupotrebu i nesavesnost u vršenju javne funkcije
- Isključenje politike iz pravosudnih saveta
- Isključenje politike iz izbora i napredovanja nosilaca pravosudnih funkcija
- Jačanje garancija nezavisnosti i samostalnosti radi ostvarivanja pravde
Nezavisnost i samostalnost nisu privilegije sudija i tužilaca već garancija građanima da će pravda biti ostvarena; nezavisnije pravosuđe – izvesnija pravda
- Sudije i tužioci – stručni, otporni na pritiske i efikasni
Ustav treba da garantuje građanima pravično suđenje i pravdu u razumnom vremenu od sudija i tužilaca koji su stručni i otporni na pritiske.
Razradu ovih pitanja urediti zakonom.
- Razlozi za razrešenje u ustavu
Razrešenje ne sme da bude sredstvo zastrašivanja ili eliminacije nepoželjnih

Razlozi za prestanak funkcije i razrešenje sudija i tužilaca treba da da ustavna brana od nedozvoljenih uticaja na pravosuđe i sredstvo da se uklone nestručni i podložni nedozvoljenim uticajima.

- Sloboda sudija i tužilaca da misle i govore

Ustavom potvrditi pravo sudija i tužilaca na slobodu misli i izražavanja u vezi sa profesijom i zaštitom nezavisnosti.

- Tužilaštvo sposobno da odgovori izazovima savremenog društva

Tužilaštvo treba da postane pravosudni organ, a u vršenju svoje nadležnosti treba da bude nezavisno od politike i izvršne vlasti. U okviru i pored osnovne funkcije – zaštite društva od kriminala, tužilaštvo treba da štiti ustavnost i zakonitost, osnovna prava i slobode (prava radnika i drugih).

Potrebno je ukidanje prevaziđenog uređenja javnog tužilaštva tako da svi koji vrše funkciju u javnom tužilaštvu postanu javni tužioci sa punim pravima i odgovornošću.

I P O Z I V A J U:

ZAKONODAVNU I IZVRŠNU VLAST, da o izmenama Ustava otvoreno debatuju, a ne da ih izglasavaju. Pitanje najboljeg pravosudnog sistema za naše društvo i državu je pitanje svih, a ne pitanje jedne vlasti. U debati o Ustavu rokovi ne smeju biti ograničavajući faktor.

STRUČNU I ŠIRU JAVNOST, da se uključe u debatu o ustavnim promenama sa pažnjom koju zahteva donošenje osnovnog i najvišeg pravnog akta naše države

MEDIJE, da posvete posebnu pažnju procesu izmene Ustava i o tom o pitanju, koje je od suštinskog značaja za svako demokratsko društvo, objektivno izveštavaju građane.

Društvo sudija Srbije,
Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije,
Centar za pravosudna istraživanja,
Udruženje sudijskih i tužilačkih pomoćnika Srbije,
Komitet pravnika za ljudska prava - YUCOM
Beogradski centar za ljudska prava
Beograd, 17. oktobar 2017.

Saopštenje

Društvo sudija Srbije, Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, Centar za pravosudna istraživanja, Udruženje sudijskih i tužilačkih pomoćnika Srbije, Komitet pravnika za ljudska prava - YUCOM i Beogradski centar za ljudska prava su obavestili Ministarstvo pravde o prekidu učešća u takozvanim konsultacijama u vezi sa izmenama Ustava, pre svega zbog toga što država do sada nije izašla sa polaznim osnovama za izmenu Ustava i što proces usmerava na mehanizme koji će pravosuđe učiniti još zavisnijim od političke vlasti, kao i zbog toga što nije omogućena ni debata učesnika ovog procesa, a ni učešće u njemu ostalih državnih organa, a pre svega pravosudnih saveta i sudova i tužilaštava.

U potpunosti posvećena vladavini prava u Srbiji, strukovna udruženja čiji je cilj unapređenje pravosudnog sistema zalažu se od svog osnivanja za eliminisanje svakog neprihvatljivog uticaja na pravosuđe i za kvalitetan pravosudni sistem, čija je pretpostavka nezavisnost sudstva i samostalnost javnog tužilaštva, što se prvenstveno obezbeđuje stručnim radom profesionalaca od integriteta u pravosuđu.

Strukovna udruženja odazvala su se pozivu Ministarstva pravde od maja 2017. godine u vezi sa izmenama Ustava Republike Srbije, dostavila svoje pisane predloge s tim u vezi u junu 2017. godine i aktivno su se uključila u konsultacije.

Republika Srbija je preuzela obaveze u pristupnim pregovorima sa Evropskom unijom da se, izmenama Ustava, otklone politički uticaji na pravosuđe. Zbog toga je Komisija za reformu pravosuđa (preko svoje radne grupe) još 2014. godine izradila Analizu ustavnog okvira za pravosuđe, sa kojom se pravosuđe saglasilo u novembru 2016. godine. Nakon toga, strukovna udruženja su očekivala, i u više navrata pozivala Ministarstvo pravde, da pokrene najširu javnu debatu društva i zvaničnih državnih organa o izmenama Ustava, zasnovanu na već utvrđenim polaznim osnovama za izmenu Ustava, kojima bi se jačala nezavisnost pravosuđa.

Međutim, u odsustvu polaznih osnova za izmenu Ustava i očekivane široke javne debate, konsultativni proces odvija se tako što Ministarstvo pravde, na nekoliko okruglih stolova, određenom broju strukovnih i nevladinih udruženja pruža mogućnost da predstave, bez ikakve razmene argumenata, svoje stavove i to o temama po izboru Ministarstva pravde koje niti jesu ustavna materija, niti jačaju nezavisnost pravosuđa, već naprotiv, obezbeđuju mehanizme za jačanje političkog uticaja na pravosuđe. Suočeni sa izbegavanjem debate o ustavnim rešenjima, a pre svega sa skretanjem pažnje javnosti i zanemarivanjem primarne teme o kojoj bi debata trebalo da se vodi, a to je nezavisnost pravosuđa, Društvo sudija Srbije, Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, Centar za pravosudna istraživanja, Udruženje sudijskih i tužilačkih pomoćnika Srbije, Komitet pravnika za ljudska prava - YUCOMi Beogradski centar za ljudska prava doneli su odluku da prekinu sa daljim učešćem u ovakvom procesu.

Ujedno, udruženja pozivaju Ministarstvo pravde da blagovremeno, pre nego što nacrt ustavnih rešenja uputi Venecijanskoj komisiji, učini ono što su svi ostali učesnici u konsultacijama već uradili – da predstavi javnosti svoj predlog izmene Ustava Republike Srbije i omogući

sveobuhvatnu i suštinsku debatu državnih organa i društva, pribavljajući na taj način neophodan legitimitet ustavotvornom procesu.

I dalje posvećena iznalaženju najboljih rešenja za pravosudni sistem Republike Srbije i smatrajući da se jedino istinskom raspravom, uz međusobno uvažavanje predloga i mišljenja svih koji u njoj učestvuju, može doći do najboljih rešenja za jačanje vladavine prava u Srbiji, udruženja ostaju spremna da uzmu učešće u debati kada Ministarstvo pravde javnosti predstavi polazne osnove za izmenu Ustava.

I Deo

Radni tekst amandmana

Radni tekst amandmana i prilozi (22. januar 2018)

Radni tekst amandmana Ministarstva pravde na Ustav Republike Srbije - S obrazloženjima (referencama Venecijanske komisije) -

Uvodne napomene

U skladu sa obavezama koje je Republika Srbija preuzela usvajanjem Akcionog plana za Poglavlje 23, Ministarstvo pravde (u daljem tekstu: Ministarstvo) izradilo je Radni tekst amandmana na Ustav Republike Srbije (u daljem tekstu: Radni tekst). Prilikom izrade Radnog teksta, Ministarstvo se rukovalo prvenstveno standardima koje je u svojoj bogatoj praksi definisala Venecijanska komisija, kao i pisanim priložima pristiglim u toku konsultativnog procesa koji su Ministarstvo pravde i Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom Republike Srbije, sproveli u periodu jul-novembar 2017. godine. Radni tekst izrađen je u saradnji sa ekspertom Saveta Evrope, gospodinom Džejmsom Hamiltonom.

Radi lakšeg razumevanja predloženih rešenja, ispod teksta amandmana (ili tematski povezanih grupa amandmana) koji donose značajnije i suštinske promene u odnosu na važeći tekst Ustava, dat je pregled nekih od najznačajnijih stavova Venecijanske komisije u odnosu na predmetno pitanje, a uz navođenje referenci.

Radni tekst predstavlja polaznu osnovu javne rasprave o izmenama Ustava Republike Srbije, planiranu za februar i mart 2018. godine, a nakon koje će tekst amandmana biti upućen na mišljenje Venecijanskoj komisiji.

Amandmani I do XXIV na Ustav Republike Srbije

Amandmani I do XXIV jesu sastavni deo Ustava Republike Srbije i stupaju na snagu na dan kada ih Narodna skupština proglasi.

Za sprovođenje amandmana I do XXIV na Ustav Republike Srbije donosi se ustavni zakon.

AMANDMAN I

Nadležnost

Narodna skupština:

1. donosi i menja Ustav,
2. odlučuje o promeni granice Republike Srbije,
3. raspisuje republički referendum,
4. potvrđuje međunarodne ugovore kad je zakonom predviđena obaveza njihovog potvrđivanja,
5. odlučuje o ratu i miru i proglašava ratno i vanredno stanje,
6. nadzire rad službi bezbednosti,
7. donosi zakone i druge opšte akte iz nadležnosti Republike Srbije,
8. daje prethodnu saglasnost na statut autonomne pokrajine,
9. usvaja strategiju odbrane,
10. usvaja plan razvoja i prostorni plan,
11. usvaja budžet i završni račun Republike Srbije, na predlog Vlade,
12. daje amnestiju za krivična dela.

U okviru svojih izbornih prava, Narodna skupština:

1. bira Vladu, nadzire njen rad i odlučuje o prestanku mandata Vlade i ministara,

2. bira i razrešava sudije Ustavnog suda,
 3. bira i razrešava Vrhovnog javnog tužioca Srbije, pet članova Visokog saveta sudstva i pet članova Visokog saveta tužilaca,
 4. bira i razrešava guvernera Narodne banke Srbije i nadzire njegov rad, 5. bira i razrešava Zaštitnika građana, i nadzire njegov rad,
 1. bira i razrešava i druge funkcionere određene zakonom.
- Narodna skupština vrši i druge poslove određene Ustavom i zakonom. Ovim amandmanom zamenjuje se član 99. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN II

Način odlučivanja u Narodnoj skupštini

Narodna skupština donosi odluke većinom glasova narodnih poslanika na sednici na kojoj je prisutna većina narodnih poslanika.

Većinom glasova svih narodnih poslanika Narodna skupština:

1. daje amnestiju za krivična dela,
2. proglašava i ukida vanredno stanje,
3. propisuje mere odstupanja od ljudskih i manjinskih prava u ratnom i vanrednom stanju,
4. donosi zakon kojim Republika Srbija poverava autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave pojedina pitanja iz svoje nadležnosti,
5. daje prethodnu saglasnost na statut autonomne pokrajine,
6. odlučuje o Poslovniku o svom radu,
7. ukida imunitet narodnim poslanicima, predsedniku Republike, članovima Vlade i Zaštitniku građana,
8. usvaja budžet i završni račun,
9. bira članove Vlade i odlučuje o prestanku mandata Vlade i ministara,
10. odlučuje o odgovoru na interpelaciju,
11. bira sudije Ustavnog suda i odlučuje o njihovom razrešenju i prestanku mandata,
12. bira i razrešava guvernera Narodne banke Srbije, Savet guvernera i Zaštitnika građana,
13. vrši i druge izborne nadležnosti Narodne skupštine.

Većinom glasova svih narodnih poslanika Narodna skupština odlučuje o zakonima kojima se uređuju:

1. referendum i narodna inicijativa,
2. uživanje individualnih i kolektivnih prava pripadnika nacionalnih manjina,
3. plan razvoja i prostorni plan,
4. javno zaduživanje,
5. teritorija autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave, 6. zaključivanje i potvrđivanje međunarodnih ugovora,
1. druga pitanja određena Ustavom.

Većinom od tri petine glasova svih narodnih poslanika Narodna skupština bira pet članova Visokog saveta sudstva, Visokog saveta tužilaca i Vrhovnog javnog tužioca Srbije, a ako tako ne budu izabrani, u narednih deset dana biraju se većinom od pet devetina glasova svih narodnih poslanika, s kojom se i razrešavaju.

Ovim amandmanom zamenjuje se član 105. Ustava Republike Srbije.

OBRAZLOŽENJE IZMENJENE NADLEŽNOSTI NARODNE SKUPŠTINE: (Venecijanska komisija smatra da sudski savet treba da ima odlučujući uticaj na imenovanje i unapređenje sudija kao i (na primer, preko disciplinskog odbora formiranog u okviru saveta) na izricanje disciplinskih mera protiv njih. *Izbor sudija (Judicial Appointments CDL-AD (2007)028* , par. 25))

AMANDMAN III

1. Sudovi

Načela o sudovima

Sudska vlast pripada sudovima, kao samostalnim i nezavisnim državnim organima.

Cudska vlast je jedinstvena na teritoriji Republike Srbije.

Sudovi se osnivaju i ukidaju zakonom. Zakonom se uređuju i vrste, nadležnost područja i postupak pred sudovima.

Zabranjeno je osnivanje prekih, privremenih ili vanrednih sudova.

Sudske odluke donose se u ime naroda.

Sudsku odluku može preispitivati samo zakonom predviđeni sud u zakonom određenom postupku.

Raspravljanje pred sudom je javno, a javnost se može ograničiti samo u skladu sa Ustavom i zakonom.

Sud sudi u veću, ako zakonom nije predviđeno da sudi sudija pojedinac. U suđenju mogu da učestvuju i sudije porotnici, u skladu sa zakonom.

Ovim amandmanom zamenjuje se član 142. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN IV

Nezavisnost, stalnost i nepremestivost sudija

Sudija je nezavisan i sudi na osnovu Ustava, potvrđenih međunarodnih ugovora, zakona i drugih opštih akata. Zakonom se uređuje ujednačavanje sudske prakse.

Za sudiju u zakonom određenim sudovima koji imaju isključivo prvostepenu nadležnost može biti izabrano samo lice koje je okončalo posebnu obuku u instituciji za obuku u pravosuđu osnovanoj zakonom.

Sudijska funkcija traje od izbora za sudiju dok sudija ne navrši radni vek.

Pre toga sudiji prestaje funkcija ako sam to zatraži, ako postane trajno nesposoban za sudijsku funkciju ili ako bude razrešen.

Sudija se razrešava ako bude osuđen za krivično delo na kaznu zatvora ili za kažnjivo delo koje ga čini nedostojnim sudijske funkcije, ako nestručno vrši sudijsku funkciju ili ako mu bude izrečena disciplinska mera prestanka sudijske funkcije.

Protiv odluke o prestanku funkcije sudija i predsednik suda imaju pravo na žalbu Ustavnom sudu, koja isključuje pravo na ustavnu žalbu.

Sudija ne može biti protiv svoje volje premešten u drugi sud, izuzev kod preuređenja sudskog sistema, odlukom Visokog saveta sudstva.

Ovim amandmanom zamenjuje se član 143. Ustava Republike Srbije.

OBRAZLOŽENJE UKIDANJA PROBNOG MANDATA ZA SUDIJE: (Venecijanska komisija i Direktorat ponavljaju da propisivanje probnog mandata može ugroziti nezavisnost sudija, s obzirom na činjenicu da bi mogle osećati pritisak da svoje slučajeve rešavaju na određen način. CDL-AD(2014)031, par. 32)

(Univerzalna deklaracija o nezavisnosti pravosuđa (2.19-2.20) sadrži garancije u vezi sa stalnim mandatom, kojima se predviđa da "sudije, bez obzira na to da li su imenovane ili

izabrane, trebale bi da imaju zagaranovan mandat do obavezne starosne granice za penzionisanje, ako ona postoji. Imenovanje privremenih sudija i imenovanje sudija na probni period nisu u skladu sa standardima nezavisnosti pravosuđa. U slučaju da postoje, trebalo bi ih postepeno uklanjati. ")

(Venecijanska komisija je usvojila stav da predviđanje probnog mandata može ugroziti nezavisnost sudija, s obzirom na činjenicu da bi mogle osećati pritisak da u konkretnim predmetima postupaju na određeni način. Imajući to u vidu, Komisija je zauzela stav da gore navedeno ne treba shvatiti kao isključenje svake mogućnosti predviđanja privremenog mandata za sudije, naročito u državama koje imaju relativno nove pravosudne sisteme u kojima postoji praktična potreba da se prvo utvrdi da li je sudija u stanju da efikasno izvršava svoju funkcije pre stalnog imenovanja. U svakom slučaju, ako se propisivanje probnog mandata smatra neophodnim, "odluka kojom se odbija da se nakon probnog mandata sudija postavi na stalnu funkciju treba da se donese prema objektivnim kriterijumima i sa istim proceduralnim garancijama koje se primenjuju u postupku razrešenja sudije. CDL-AD (2007), p. 41-42)

Gore navedena odredba, takođe, ostavlja prostor da se način ujednačavanja sudske prakse u budućnosti reguliše zakonom (Mišljenje Venecijanske komisije o istom CDL-AD(2017)019).

AMANDMAN V

Imunitet i nespojivost

Sudija i sudija porotnik ne mogu biti pozvani na odgovornost za mišljenje dato u sudskom postupku i za glasanje pri izricanju sudske odluke, izuzev ako učine krivično delo.

Sudija ne može biti lišen slobode u postupku pokrenutom zbog krivičnog dela učinjenog u vršenju sudijske funkcije bez odobrenja Visokog saveta sudstva.

Funkcija sudije i predsednika suda je nespojiva s drugom javnom ili privatnom funkcijom, zakonom određenom delatnošću ili poslom ili političkim delovanjem.

Ovim amandmanom zamenjuje se član 144. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN VI

Vrhovni sud Srbije

Najviši sud u Republici Srbiji je Vrhovni sud Srbije.

Vrhovni sud Srbije obezbeđuje jedinstvenu primenu zakona od strane sudova. Ovim amandmanom zamenjuje se član 145. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN VII

Predsednik Vrhovnog suda Srbije i predsednici sudova

Predsednika Vrhovnog suda Srbije bira Visoki savet sudstva, po pribavljenom mišljenju opšte sednice Vrhovnog suda Srbije, na pet godina.

Isto lice ne može biti ponovo birano za predsednika Vrhovnog suda Srbije. Predsednike ostalih sudova bira Visoki savet sudstva, na pet godina.

Ovim amandmanom zamenjuje se član 146. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN VIII

Visoki savet sudstva Nadležnost Visokog saveta sudstva

Visoki savet sudstva je samostalan i nezavisan državni organ koji jemči samostalnost i nezavisnost sudova tako što odlučuje o pitanjima položaja sudija, predsednika sudova i sudija porotnika određenim Ustavom i zakonom.

Visoki savet sudstva bira i razrešava predsednika Vrhovnog suda Srbije i predsednike ostalih sudova, bira sudije i sudije porotnike i odlučuje o prestanku njihove funkcije, prikuplja statističke podatke od značaja za rad sudija, vrednuje rad sudija i predsednika sudova, odlučuje o premeštaju i privremenom upućivanju sudija, imenuje i razrešava članove disciplinskih organa, određuje broj sudija i sudija porotnika, predlaže Vladi sredstva za rad sudova u pitanjima iz njegove nadležnosti i odlučuje o drugim pitanjima položaja sudija, predsednika sudova i sudija porotnika određenim zakonom.

Disciplinski postupak i postupak razrešenja sudija i predsednika sudova može pokrenuti i ministar nadležan za pravosuđe.

Ovim amandmanom zamenjuje se član 147. Ustava Republike Srbije.

OBRAZLOŽENJE IZMENJENE NADLEŽNOSTI ZA IZBOR SUDIJA I PREDSEDNIKA SUDOVA: (Venecijanska komisija smatra da sudski savet treba da ima odlučujući uticaj na imenovanje i unapređenje sudija kao i (na primer, preko disciplinskog odbora formiranog u okviru saveta) na izricanje disciplinskih mera protiv njih. Pravno sredstvo nezavisnom sudu protiv odluke o izrečenoj disciplinskoj meri, trebalo bi da bude predviđeno i dostupno. *Izbor sudija (Judicial Appointments CDL-AD (2007)028 , par. 25)*)

AMANDMAN IX

Sastav Visokog saveta sudstva

Visoki savet sudstva čini deset članova: pet sudija koje biraju sudije i pet istaknutih pravnika koje bira Narodna skupština.

Narodna skupština bira pet članova Visokog saveta sudstva na predlog nadležnog odbora Narodne skupštine posle okončanog javnog konkursa glasovima tri petine svih narodnih poslanika, a ako tako ne budu svi izabrani, preostali se u narednih deset dana biraju glasovima pet devetina svih narodnih poslanika, inače se izborni postupak posle 15 dana ponavlja za onaj broj članova koji nisu izabrani.

Pri izboru sudija u Visoki savet sudstva vodi se računa o ravnomernoj zastupljenosti sudova.

Predsednici sudova ne mogu biti birani u Visoki savet sudstva. Ovim amandmanom zamenjuje se član 148. Ustava Republike Srbije.

OBRAZLOŽENJE IZMENJENOG SASTAVA VSS-A: (Venecijanska komisija smatra da će sastav u kome postoji jednak broj članova koji dolaze iz pravosuđa i nesudijskih članova, kao i u okviru koga se predsednik sudskog saveta bira iz redova nesudijskih članova osigurati bolju ravnotežu između autonomije i nezavisnosti pravosuđa, s jedne strane, i odgovornosti pravosuđa, s druge strane. CDL-AD(2011)010 , par. 14.)

(Po mišljenju Venecijanske komisije, sastav sudskog saveta u kome postoji isti broj sudijskih i nesudijskih članova bi istovremeno obezbedio inkluzivnost društva i izbegao bi politizaciju i autokratiju vlade. CDL-AD(2011)010 , par. 20)

(Uobičajeno u sastav sudskih saveta ulaze i članovi koji ne dolaze iz pravosuđa i koji predstavljaju i druge grane vlasti ili akademsku zajednicu. Takav sastav je opravdan činjenicom da "kontrola kvaliteta i nepristrasnosti pravde predstavlja cilj koji prevazilazi interese određenog sudije. Vršenje ovakve kontrole od strane sudskog saveta će povećati poverenje građana u sprovođenje pravde". Štaviše, velika nadmoć sudske komponente može izazvati zabrinutost prouzrokovanu postojanjem rizika od „korporatizacije u upravljanju".

CDL-JD(2007)001, par. 29 i CDL-AD (2007)028, par. 29-30)

AMANDMAN X

Mandat članova Visokog saveta sudstva

Član Visokog saveta sudstva bira se na pet godina.

Isto lice ne može biti ponovo birano u Visoki savet sudstva.

Mandat člana Visokog saveta sudstva prestaje iz razloga koji se određuju zakonom i u zakonom predviđenom postupku.

Ovim amandmanom zamenjuje se član 149. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN XI

Predsednik Visokog saveta sudstva

Visoki savet sudstva ima predsednika.

Predsednik Visokog saveta sudstva bira se među članovima saveta koji nisu sudije.

Predsednik Visokog saveta sudstva bira se na pet godina.

Ovim amandmanom zamenjuje se član 150. Ustava Republike Srbije.

OBRAZLOŽENJE: (Po mišljenju Venecijanske komisije bilo bi poželjnije da se Predsednik Visokog saveta sudstva bira od strane sudskog saveta među članovima koji nisu sudije, nego da se ta funkcija automatski dodeli predsedniku Vrhovnog suda, i to u cilju da se osigura neophodna veza između pravosuđa i društva, kao i da se izbegne rizik od "autokratskog upravljanja" pravosuđem. CDL-AD (2007)047, par. 96)

(Stoga, u parlamentarnim sistemima u kojima predsednik / šef države ima veća formalna ovlašćenja, ne postoje primedbe na predsedavanje sudskim savetom od strane šefa države, dok u (polu-) predsedničkim sistemima, predsednika sudskog saveta može birati sam savet, iz reda članova koji nisu na sudijskoj funkciji. Takvo rešenjem se postiže ravnoteža između neophodne nezavisnosti predsednika i potrebe da se izbegnu moguće tendencije za korporatizacijom unutar sudskog saveta. CDL-JD(2007)001, par. 34 i CDL-AD (2007)028, par. 35)

AMANDMAN XII

Rad i odlučivanje Visokog saveta sudstva

Visoki savet sudstva donosi odluke glasovima najmanje šest članova saveta ili glasovima najmanje pet članova saveta među kojima je i glas predsednika Visokog saveta sudstva, na sednici na kojoj je prisutno najmanje sedam članova saveta.

Visoki savet sudstva dužan je da svoje odluke obrazloži i javno objavi, a da odluke o izboru sudija, predsednika sudova, sudija porotnika i o prestanku njihovih funkcija, o premeštaju i privremenom upućivanju sudija i o imenovanju i razrešenju članova disciplinskih organa donosi na osnovu merila koja su utvrđena u skladu sa zakonom i u zakonom uređenom postupku.

Ovim amandmanom zamenjuje se član 151. Ustava Republike Srbije.

(U Mišljenju na Nacrt Ustava Crne Gore CDL-AD(2012)24, par. 19, Venecijanska komisija je navela da davanje odlučujućeg glasa predsedniku sudskog saveta, naročito u disciplinskim postupcima, ima veliki značaj u uspostavljanju ravnotežu između nezavisnosti i odgovornosti sudija.)

AMANDMAN XIII

Imunitet članova Visokog saveta sudstva

Članovi Visokog saveta sudstva ne mogu biti pozvani na odgovornost za dato mišljenje i glasanje pri donošenju odluka u savetu, izuzev ako učine krivično delo.

Ne mogu biti lišeni slobode u postupku pokrenutom zbog krivičnog dela koje su učinili kao članovi Visokog saveta sudstva bez odobrenja saveta.

Ovim amandmanom zamenjuje se član 152. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN XIV

2. Javna tužilaštva *Položaj*

Javno tužilaštvo je samostalan državni organ koji goni učinioce krivičnih i drugih kažnjivih dela i štiti ustavnost i zakonitost, ljudska prava i građanske slobode.

Javno tužilaštvo vrši svoju nadležnost na osnovu Ustava, potvrđenih međunarodnih ugovora, zakona i drugih opštih akata.

Osnivanje, organizacija i nadležnost javnog tužilaštva uređuju se zakonom. Najviše javno tužilaštvo u Republici Srbiji je Vrhovno javno tužilaštvo Srbije.

Vrhovni javni tužilac Srbije vrši nadležnost javnog tužilaštva u okviru prava i dužnosti Republike Srbije.

Ovim amandmanom zamenjuje se član 153. Ustava Republike Srbije.

OBRAZLOŽENJE NAČINA NA KOJI JE DEFINISANA ULOGA JAVNOG TUŽIOCA:

Komiteta ministara Saveta Evrope zaključuje da je javni tužilac državni organ koji u ime društva i u javnom interesu obezbeđuje primenu zakona kada je za kršenje zakona propisana krivična sankcija, uzimajući u obzir i prava pojedinaca i neophodnu efikasnost krivičnog pravnog sistema. (Preporuka (2000)19 o ulozi javnog tužilaštva u krivičnom pravnom sistemu, par. 1)

Venecijanska komisija ističe da je krivično delo pre svega usmereno protiv društva iako je neretko istovremeno na štetu pojedinačne žrtve. (CDL-AD(2010)040, par. 10-11) U svim krivičnim pravim sistemima javni tužioci:

- Odlučuju da li da pokrenu ili nastave krivični postupak;
- Vode krivični postupak pred sudom;
- Mogu ulagati žalbu ili voditi žalbeni postupak koji se odnosi na sve ili pojedine sudske odluke.

U nekim krivično-pravnim sistemima javni tužioci takođe:

- Sprovode nacionalnu kriminalnu politiku istovremeno je prilagođavajući, po potrebi, regionalnoj i lokalnoj situaciji;
- Rukovode, upravljaju ili vrše nadzor nad istragama;
- Obezbeđuju efikasnu pomoć žrtvama; Odlučuju o alternativama u odnosu na krivični postupak;
- Vrše nadzor nad izvršenjem odluka suda i dr.

(Preporuka (2000)19 o ulozi javnog tužilaštva u krivičnom pravnom sistemu, par. 2-3)

OBRAZLOŽENJE RAZLIKE U ZNAČENJU POJMA NEZAVISNOSTI I SAMOSTALNOSTI U SUDSTVU I TUŽILAŠTVU: („Pored ovih tendencija, postoji i suštinska razlika u shvatanju koncepta nezavisnosti, odnosno samostalnosti kada se primeni na sudije u odnosu na javnotužilačku organizaciju. Čak i kada je deo pravosudnog sistema, tužilaštvo nije sud. Nezavisno sudstvo i odvojenost od izvršne vlasti predstavlja temelj

vladavine prava, u čemu ne sme biti izuzetaka. Sudska nezavisnost javlja se u dva oblika – institucionalni, pri čemu se čitavo sudstvo kao celina smatra nezavisnim, kao i onaj koji podrazumeva nezavisnost sudija pojedinaca u procesu donošenja odluka (uključujući nezavisnost od uticaja drugih sudija). Međutim, nezavisnost, odnosno samostalnost javnog tužilaštva nije tako kategorična kao nezavisnost, odnosno samostalnost sudstva. Čak i u sistemima u kojima je tužilaštvo nezavisno, može postojati hijerarhijska kontrola odluka i aktivnosti svih tužilaca izuzev vrhovnog tužioca.

Neophodno je napraviti jasnu razliku između potencijalne nezavisnosti tužilaštva, odnosno vrhovnog tužioca, i statusa svih tužilaca izuzev vrhovnog tužioca koji se pre smatraju „samostalnim“ nego „nezavisnim“.

Izveštaj o evropskim standardima o nezavisnosti pravosuđa: Drugi deo: Javno tužilaštvo (*Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part II – The Prosecution Service* CDL-AD(2010)040e), par. 28-29)

AMANDMAN XV

Odgovornost

Vrhovni javni tužilac Srbije rukovodi Vrhovnim javnim tužilaštvom Srbije i za rad javnog tužilaštava i svoj rad odgovara Narodnoj skupštini.

Javni tužioci ostalih javnih tužilaštava odgovaraju za rad javnog tužilaštva i za svoj rad Vrhovnom javnom tužiocu Srbije, a javni tužioci nižih javnih tužilaštava i javnim tužiocima neposredno viših javnih tužilaštava. Zamenici javnih tužilaca odgovaraju za svoj rad javnom tužiocu.

Ovim amandmanom zamenjuje se član 154. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN XVI

Javni tužioci i zamenici javnih tužilaca

Funkciju javnog tužilaštva vrši javni tužilac.

Zamenik javnog tužioca zamenjuje javnog tužioca pri vršenju tužilačke funkcije i dužan je da postupa po njegovim uputstvima.

Ovim amandmanom zamenjuje se član 155. Ustava Republike Srbije.

OBRAZLOŽENJE-HIJERARHIJSKA STRUKTURA JAVNOG TUŽILAŠTVA:

Nezavisnost tužilaštva kao takva mora se razlikovati od svakog vida "unutrašnje nezavisnosti" svih drugih tužilaca izuzev vrhovnog tužioca. U sistemu hijerarhijske subordinacije, tužioci su ograničeni direktivama, smernicama i uputstvima koja dobijaju od svojih nadređenih. Nezavisnost, u tom užem smislu, može se posmatrati kao sistem u kojem drugi tužioci izuzev vrhovnog tužioca, prilikom obavljanja svojih zakonski propisanih aktivnosti, ne moraju prethodno dobiti odobrenje za postupanje, odnosno potvrdu delovanja od svojih nadređenih. Tužioci izuzev vrhovnog tužioca, pak, često uživaju garancije nemešanja njihovih nadređenih u hijerarhiji.

Javno tužilaštvo (*Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part II – The Prosecution Service* CDL-AD(2010)040), par. 28-31)

AMANDMAN XVII

*Izbor Vrhovnog javnog tužioca Srbije i
javnih tužilaca*

Vrhovnog javnog tužioca Srbije bira Narodna skupština, na pet godina, na predlog Visokog saveta tužilaca, posle okončanog javnog konkursa, glasovima tri petine svih narodnih poslanika, a ako tako ne bude izabran, on se u narednih deset dana bira glasovima pet devetina svih narodnih poslanika, inače se izborni postupak ponavlja posle 15 dana.

Isto lice ne može biti ponovo birano za Vrhovnog javnog tužioca Srbije. Javne tužioce bira Visoki savet tužilaca, na pet godina.

Vrhovni javni tužilac Srbije i javni tužioci koji budu razrešeni ostaju na funkciji zamenika javnog tužioca u javnom tužilaštvu kojim su rukovodili.

Protiv odluke o prestanku funkcije Vrhovni javni tužilac Srbije i javni tužilac ima pravo na žalbu Ustavnom sudu, koja isključuje pravo na ustavnu žalbu.

Ovim amandmanom zamenjuje se član 156. Ustava Republike Srbije.

OBRASLOŽENJE: U zemljama u kojima vrhovnog tužioca bira skupština, očigledan rizik od politizacije procesa imenovanja takođe se može smanjiti time što će pripremu izbora vršiti skupštinski komitet koji razmatra preporuke stručnjaka. Učešće kvalifikovane većine u postupku izbora vrhovnog tužioca može se posmatrati kao mehanizam za postizanje konsenzusa za takva imenovanja. Međutim, takođe bi bilo neophodno obezbediti alternativni mehanizam u situacijama gde nema saglasnosti neophodne kvalifikovane većine, kako bi se izbegao rizik od zastoja u procesu izbora.

Važno je da vrhovni tužilac ne može biti ponovi izabran na funkciju, barem ne od strane sudske, odnosno izvršne vlasti. Postoji potencijalni rizik da će se vrhovni tužilac koji teži ponovnom izboru na funkciju ponašati, odnosno da će delovati kao da se ponaša, na način kojim bi pridobio naklonost političkog tela koji odlučuje o njegovom ponovnom izboru. Vrhovni tužilac treba da bude izabran na trajnu funkciju, odnosno, na relativno duži vremenski period, bez mogućnosti ponovnog izbora na tu funkciju nakon završetka mandata. Mandat vrhovnog tužioca ne treba da se poklapa sa mandatom skupštine. Na ovaj način osigurava se stabilniji položaj tužioca, te njegova nezavisnost u odnosu na važeće političke promene.

Izveštaj o evropskim standardima o nezavisnosti pravosuđa: Drugi deo: Javno tužilaštvo (*Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part II – The Prosecution Service* CDL-AD(2010)040e), par.36-37)

AMANDMAN XVIII

*Stalnost funkcije zamenika javnog tužioca premeštaj i
privremeno upućivanje zamenika javnog tužioca*

Funkcija zamenika javnog tužioca traje od izbora za zamenika javnog tužioca dok zamenik javnog tužioca ne navrši radni vek.

Pre toga zameniku javnog tužioca prestaje funkcija ako sam to zatraži, ako postane trajno nesposoban za funkciju zamenika javnog tužioca ili ako bude razrešen.

Za zamenika javnog tužioca u najnižim javnim tužilaštvima može biti izabrano samo lice koje je okončalo posebnu obuku u instituciji za obuku u pravosuđu osnovanoj zakonom.

Zamenik javnog tužioca se razrešava ako bude osuđen za krivično delo na kaznu zatvora ili za kažnjivo delo koje ga čini nedostojnim funkcije zamenika javnog tužioca, ako

nestručno vrši funkciju zamenika javnog tužioca ili ako mu bude izrečena disciplinska mera prestanka funkcije zamenika javnog tužioca.

Protiv odluke o prestanku funkcije zamenik javnog tužioca ima pravo na žalbu Ustavnom sudu, koja isključuje pravo na ustavnu žalbu.

Zamenik javnog tužioca može biti premešten ili protiv svoje volje privremeno upućen u drugo javno tužilaštvo odlukom Vrhovnog javnog tužioca Srbije, u skladu sa zakonom.

Ovim amandmanom zamenjuje se član 157. Ustava Republike Srbije.

OBRAZLOŽENJE UKIDANJA PROBNOG MANDATA: Tužilačka funkcija treba da bude trajna. Imenovanjem na ograničeni vremenski period sa mogućnošću ponovnog izbora rizikuje se da se tužilac prilikom donošenja odluka ne vodi zakonom, već željom da zadovolji one koji će ga ponovo imenovati.

Izveštaj o evropskim standardima o nezavisnosti pravosuđa: Drugi deo: Javno tužilaštvo (*Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part II – The Prosecution Service* CDL-AD(2010)040e), par.50)

OBRAZLOŽENJE STANDARDIZACIJE OBUKE NEOPHODNE ZA IZBOR NA TUŽILAČKU FUNKCIJU: „Obuka predstavlja oboje- dužnost i pravo svih javnih tužilaca, kako pre njihovog imenovanja, tako i u kontinuitetu. Države treba da preduzmu efektivne mere ne bi li se osiguralo da javni tužioci imaju adekvatno obrazovanje i obuku, kako pre, tako i nakon izbora na funkciju.

(Preporuka (2000)19 o ulozi javnog tužilaštva u krivičnom pravnom sistemu, par. 7)

AMANDMAN XIX

Imunitet i nespojivost

Javni tužilac i zamenik javnog tužioca ne može biti pozvan na odgovornost za mišljenje koje je dao ili odluku koju je doneo u vršenju tužilačke funkcije, izuzev ako učini krivično delo.

Funkcija javnog tužioca i zamenika javnog tužioca je nespojiva s drugom javnom ili privatnom funkcijom, zakonom određenom delatnošću ili poslom ili političkim delovanjem.

Ovim amandmanom zamenjuje se član 158. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN XX

Visoki savet tužilaca Nadležnost Visokog saveta tužilaca

Visoki savet tužilaca je samostalan državni organ koji jemči samostalnost javnih tužilaštava tako što odlučuje o pitanjima položaja javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca određenim Ustavom i zakonom.

Visoki savet tužilaca bira i razrešava javne tužioce, bira zamenike javnih tužilaca i odlučuje o prestanku njihove funkcije, predlaže Narodnoj skupštini izbor i razrešenje Vrhovnog javnog tužioca Srbije, vrednuje rad javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, imenuje i razrešava članove disciplinskih organa, podnosi Narodnoj skupštini godišnji izveštaj o radu javnih tužilaštava, predlaže Vladi sredstva za rad javnih tužilaštava u pitanjima iz njegove nadležnosti i odlučuje o drugim pitanjima položaja Vrhovnog javnog tužioca Srbije, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca određenim zakonom.

Ovim amandmanom zamenjuje se član 159. Ustava Republike Srbije.

OBRAZLOŽENJE IZMENJENE NADLEŽNOSTI ZA IZBOR NA JAVNOTUŽILAČKU FUNKCIJU: Imajući u vidu da je za vršenje tužilačke funkcije neophodno posedovanje specifičnih osobina, ne preporučuje se da proces njihovog izbora bude u potpunosti prepušten samoj tužilačkoj hijerarhiji. Postoje različite metode koje mogu pomoći da se ukloni rizik od davanja primata nad zakonom instrukcijama koje izdaje organ višeg reda, u okviru monolitnih sistema tužilaštva. Prilikom pripreme za izbor kvalifikovanih tužilaca relevantan je doprinos stručnjaka. Ovo se može idealno obaviti u okviru nezavisnog tela, poput demokratski legitimizovanog tužilačkog veća ili saveta viših tužilaca, kojima iskustvo omogućava predlog odgovarajućih kandidata za izbor na tužilačku funkciju. Takav organ može da postupi po preporuci vrhovnog tužioca, sa pravom da odbije predlog za izbor lica, ali samo iz opravdanih razloga.¹

Izveštaj o evropskim standardima o nezavisnosti pravosuđa: Drugi deo: Javno tužilaštvo (*Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part II – The Prosecution Service* CDL-AD(2010)040e), par.48)

AMANDMAN XXI

Sastav Visokog saveta tužilaca

Visoki savet tužilaca čini jedanaest članova: četiri zamenika javnih tužilaca koje biraju javni tužioci i zamenici javnih tužilaca, pet istaknutih pravnika koje bira Narodna skupština, Vrhovni javni tužilac Srbije i ministar nadležan za pravosuđe.

Narodna skupština bira pet članova Visokog saveta tužilaca na predlog nadležnog odbora Narodne skupštine posle okončanog javnog konkursa glasovima tri petine svih narodnih poslanika, a ako tako ne budu svi izabrani, preostali se u narednih deset dana biraju glasovima pet devetina svih narodnih poslanika, inače se izborni postupak posle 15 dana ponavlja za onaj broj članova koji nisu izabrani.

Pri izboru zamenika javnih tužilaca u Visoki savet tužilaca vodi se računa o ravnomernoj zastupljenosti javnih tužilaštava.

Javni tužioci ne mogu biti birani u Visoki savet tužilaca. Ovim amandmanom zamenjuje se član 160. Ustava Republike Srbije.

(Tamo gde postoji, tužilački savet kao članove treba da ima tužioce iz tužilaštava svih nivoa, ali i druge aktere poput advokata ili predstavnika akademske zajednice. Ako su članovi takvog saveta izabrani od strane Parlamenta, po mogućnosti to treba biti urađeno kvalifikovanim većinom. CDL-AD(2010)040e, par. 66).

AMANDMAN XXII

Mandat članova Visokog saveta tužilaca i predsednik

Visokog saveta tužilaca

Član Visokog saveta tužilaca bira se na pet godina.

Isto lice ne može biti ponovo birano u Visoki savet tužilaca.

Mandat izabranog člana Visokog saveta tužilaca prestaje iz razloga koji se određuju zakonom i u zakonom predviđenom postupku.

Vrhovni javni tužilac Srbije jeste po službenoj dužnosti predsednik Visokog saveta tužilaca.

Ovim amandmanom zamenjuje se član 161. Ustava Republike Srbije.

¹ CDL-AD(2008)019 Mišljenje o Nacrtu Zakona o javnom tužilaštvu Moldavije, stav 44

(Prema mišljenju Venecijanske komisije, Vrhovni javni tužilac trebao bi *ex officio* da predsedava tužilačkim savetom, osim u disciplinskim postupcima. CDL-AD(2012)024, Montenegro, par. 50)

(„[...] Hijerarhijska priroda tužilaštva i obaveza Vrhovnog državnog tužioca da upravlja kompletnim javnim tužilaštvom čini prikladnim da ta osoba predsedava i tužilačkim savetom. [...]“CDL-AD(2014)042, Preliminarno mišljenje na nacrt Zakona o Državnom tužilaštvu, par.38 (*Interim Opinion on the Draft Law on the State Prosecution Office of Montenegro*, §38))

AMANDMAN XXIII

Rad i odlučivanje Visokog saveta tužilaca

Visoki savet tužilaca donosi odluke glasovima najmanje šest članova saveta na sednici na kojoj je prisutno najmanje osam članova saveta.

Visoki savet tužilaca dužan je da svoje odluke obrazloži i javno objavi, a da odluke o izboru javnih tužilaca, zamenika javnih tužilaca i o prestanku njihovih funkcija, o predlaganju izbora i razrešenja Vrhovnog javnog tužioca Srbije i o imenovanju i razrešenju članova disciplinskih organa donosi na osnovu merila koja su utvrđena u skladu sa zakonom i u zakonom uređenom postupku.

Ministar nadležan za pravosuđe i Vrhovni javni tužilac Srbije mogu pokrenuti disciplinski postupak i postupak razrešenja javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, ali ne mogu da učestvuju u disciplinskom postupku, niti u postupku razrešenja ako su ga pokrenuli.

Ovim amandmanom zamenjuje se član 162. Ustava Republike Srbije.

„Disciplinski sistem u tesnoj je vezi sa hijerarhijskom organizacijom tužilaštva. U takvom sistemu, mere disciplinskih sankcija tipično pokreće lice koje je nadređeno dotičnom tužiocu.

U disciplinskim predmetima, uključujući i postupak za razrešenje tužioca, dotični tužilac treba da ima pravo da bude saslušan u adverzijalnom postupku. U sistemima koji prepoznaju tužilačko veće, disciplinske predmete obrađuje disciplinska komisija u njegovom sastavu. Žalba sudu protiv izrečenih disciplinskih sankcija treba da bude dostupna kao pravni lek.“

Izveštaj o evropskim standardima o nezavisnosti pravosuđa: Drugi deo: Javno tužilaštvo (*Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part II – The Prosecution Service* CDL-AD(2010)040e), par. 51-52)

AMANDMAN XXIV

Imunitet članova Visokog saveta tužilaca

Članovi Visokog saveta tužilaca ne mogu biti pozvani na odgovornost za dato mišljenje i glasanje pri donošenju odluka u savetu, izuzev ako učine krivično delo.

Ne mogu biti lišeni slobode u postupku pokrenutom zbog krivičnog dela koje su učinili kao članovi Visokog saveta tužilaca bez odobrenja saveta.

Ovim amandmanom zamenjuje se član 163. Ustava Republike Srbije i brišu čl. 164. I 165. Ustava Republike Srbije

Društvo sudija Srbije
CEPRIS
Beogradski centar za ljudska prava
Beograd, 24. januar 2018. godine

Saopštenje

Država se obavezala Akcionim planom za Poglavlje 23 da se Ustav izmeni u cilju otklanjanja političkog uticaja i jačanja nezavisnosti sudija i samostalnosti tužilaca.

Posvećeni vrednostima vladavine prava, ozbiljno i odgovorno pristupajući stručnoj analizi Ustava i predlozima za njegove izmene i pre nego što je Ministarstvo pravde objavilo radni tekst, Društvo sudija Srbije, Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, Centar za pravosudna istraživanja, Udruženje sudijskih i tužilačkih pomoćnika Srbije, Asocijacija pravosudnih savetnika Srbije, Beogradski centar za ljudska prava i Komitet pravnika za ljudska prava – YUCOM prihvatili su da učestvuju u tzv. konsultacijama u organizaciji Ministarstva pravde. Nakon što su uvideli da se proces odvija u pogrešnom smeru i da izvršna vlast namerava da jedna loša rešenja zameni drugim lošim rešenjima, čemu nisu želeli da daju legitimitet, ove organizacije su istupile iz tog procesa oktobra 2017. godine.

Celokupno sudstvo i znatan deo stručne javnosti skoro u potpunosti dele stavove iz Pravne analize ustavnog okvira o pravosuđu koju je septembra 2014. godine izradila Radna grupa Komisije za reformu pravosuđa. Ti stavovi različiti su od predloženih rešenja Ministarstva pravde.

Rešenjima koje predlaže Ministarstvo pravde politički uticaj je izmešten iz Narodne skupštine u:

- instituciju za obuku u pravosuđu (Pravosudnu akademiju) iz koje se, suprotno ustavima ostalih evropskih država i bez garancija nezavisnosti, sudije prvi put biraju i sudstvo “zatvara” za sve ostale osim za polaznike akademije, onemogućavanjem da sudije postanu, na primer, već obučeni sudijski i tužilački pomoćnici, ili profesori i advokati;

- Visoki savet sudstva koji više ne bi bio nadležan da jemči nezavisnost sudija, nego bi, po svom sastavu i načinu izbora članova, predstavljao produženu ruku političke vlasti, jer bi sve njegove odluke praktično zavisile od članova koji nisu sudije i koje bira Narodna skupština.

Posebno zabrinjava umanjene dosadašnjih ustavnih garancija:

- o nezavisnosti sudija, izostavljanjem odredbe o zabrani svakog političkog uticaja na sudiju u vršenju sudijske funkcije i davanjem ovlašćenja ministru pravde da pokrene disciplinski postupak i postupak za razrešenje sudije;

- o nepremestivosti sudija, omogućavanjem premeštaja sudije bez njegove saglasnosti u slučaju bilo kog vida „preuređenja sudskog sistema“;

- o nespojivosti sudijske funkcije sa ostalim funkcijama ili poslovima, čiji osnovi se predloženim amandmanima delimično regulišu na nejasno restriktivan način, a delimično široko i neograničeno „prepuštaju“ lako izmenjivom zakonskom regulisanju.

Predlozi kojima se uvodi „sudska praksa“ kao izvor prava i propisuje njeno ujednačavanje u skladu sa zakonom, omogućuju nametanje sudijama, mimo njihovog slobodnog sudijskog uverenja, zasnivanje sudskih odluka na praksi ustanovljenoj od strane i po proceni nesudskih organa (sertifikacione komisije predviđene Akcionim planom), što predstavlja retrogradno rešenje neprimereno pravnom poretku Republike Srbije i demokratskih država.

Imajući u vidu predložena rešenja, Ministarstvo pravde je u potpunosti prenebregnulo brojne stručne i obrazložene sugestije stručne javnosti i stvorilo uslove da se dodatno prodube

politički uticaji na pravosuđe u Srbiji. Da bi diskusija o predloženim izmenama Ustava imala smisla za razvoj pravosuđa, neophodno je da Vlada Republike Srbije:

- odredi duži i primereniji rok za javnu raspravu, kako bi se omogućilo svim relevantnim subjektima, između ostalih Vrhovnom kasacionom sudu i svim ostalim sudovima, Visokom savetu sudstva, javnom tužilaštvu i Državnom veću tužilaca, profesuri i advokaturi da se izjasne o predloženim rešenjima;
- izrazi spremnost da razmotri drugačija rešenja stručnih organizacija, u skladu sa pravnim tekovinama Evropske unije;
- istovremeno stavi u raspravu i radnu verziju Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava, bez koga je nemoguće sagledati pravi domašaj predloženih izmena.

Pod ovim pretpostavkama organizacije potpisnice izražavaju spremnost da nastave razgovor o ustavnim izmenama, svesne da one ne predstavljaju puki uslov za pristupanje Srbije Evropskoj uniji, već su prvenstveno polazna tačka za stvaranje stabilnih pravnih osnova za rad pravosuđa koje bi bilo vredno poverenja građana.

Vrhovni kasacioni sud
Opšta sednica
Beograd, 12. februar 2018.

Analiza radnog teksta amandmana ministarstva pravde na Ustav Republike Srbije

Vrhovni kasacioni sud je, na Opštoj sednici održanoj 8. i 9. februara 2018. godine, izvršio analizu Radnog teksta Amandmana I - XIII Ministarstva pravde na Ustav Republike Srbije, koji mu je dostavilo ovo ministarstvo radi davanja mišljenja o predloženim amandmanima.

Prilikom analize dostavljenog Radnog teksta Amandmana, sudije Vrhovnog kasacionog suda su imale u vidu važeće odredbe Ustava Republike Srbije (u daljem tekstu: Ustav) u delu 7. Sudovi, ali i osnovna načela Ustava – posebno načelo podele vlasti (član 4.), kao i odredbe Ustava o ljudskim i manjinskim pravima. Pored toga, vodilo se računa o smernicama Nacionalne strategije reforme pravosuđa (za period 2013. - 2018. godine), koju je usvojila Narodna skupština 1. jula 2013. godine, a među kojima su: isključenje Narodne skupštine iz procesa izbora predsednika sudova, sudija i članova Visokog saveta sudstva iz reda sudija, kao i promena sastava Visokog saveta sudstva u pravcu isključenja zakonodavne i izvršne vlasti iz članstva u ovom telu. U pripremi za raspravu na Opštoj sednici korišćena je i „Pravna analiza ustavnog okvira o pravosuđu u Republici Srbiji“, koju su izradili članovi Radne grupe formirane odlukom Komisije za Nacionalnu strategiju za reformu pravosuđa (za period 2013-2018. godine).² Sudije su se u diskusiji pozvale i na Kijevske preporuke o nezavisnosti pravosuđa u istočnoj Evropi, južnom Kavkazu i centralnoj Aziji³ (u daljem tekstu: Kijevske preporuke), kao i na uporedna rešenja u državama sa prostora nekadašnje SFRJ (naročito u Hrvatskoj i Sloveniji).

U tekstu koji sledi biće iznete primedbe i predlozi koji se odnose na pojedine Amandmane i zaključci o Radnom tekstu Amandmana u celini, koji su proistekli iz dvodnevne rasprave vođene na Oštoj sednici Vrhovnog kasacionog suda.

AMANDMAN III *Načela o sudovima*

Ovim amandmanom bi trebalo isključivo utvrditi načela o sudovima (samostalnosti, nezavisnosti, jedinstvene sudske vlasti na teritoriji Republike Srbije, javnosti, zbornosti i principa porote), koja su sadržana **u st. 1,2,7,8. i 9.**

Odredbe st. 3. i 4. Amandmana III, koje se odnose na organizacione norme o sudovima, trebalo bi izmestiti u poseban amandman, koji bi prethodio Amandmanu VI - *Vrhovni sud Srbije* i glasio:

² Članovi Radne grupe su bili: prof. dr Irena Pejić, prof. dr Vladan Petrov, prof. dr Darko Simović i prof. dr Slobodan Orlović.

³ Ovaj dokument je izvorno objavila Kancelarija OSCE-a za demokratske institucije i ljudska prava u avgustu 2010. godine.

„ Sudovi se osnivaju i ukidaju zakonom. Zakonom se uređuju i vrste, nadležnost, područja i postupak pred sudovima.

Zabranjeno je osnivanje prekih, privremenih ili vanrednih sudova.“

Odredbe st. 5. i 6. Amandmana III, koje se odnose na sudske odluke, trebalo bi da, kao i u važećem tekstu Ustava (član 145.), budu sistematizovane u posebnom članu, odnosno amandmanu. Predlaže se da amandman o sudskim odlukama glasi:

„*Sudske odluke se donose u ime naroda.*

Sudsku odluku može preispitivati samo zakonom predviđeni sud u zakonom određenom postupku.“

Sudije godinama insistiraju na ustanovljavanju sudskog budžeta, kao jednoj od garancija institucionalne nezavisnosti sudova. Ustavni sud ima svoj budžet iako ne ostvaruje prihode od sudskih taksi,⁴ za razliku od sudova koji naplatom sudskih taksi ostvaruju značajne prihode u Budžetu Republike Srbije. Odredbama člana 28 Zakona o Ustavnom sudu, pored ostalog, propisano je: da se sredstva za rad i funkcionisanje Ustavnog suda (u daljem tekstu: budžet Ustavnog suda), obezbeđuju u budžetu Republike Srbije, na predlog Ustavnog suda (stav 1.); da Ustavni sud samostalno raspolaže sredstvima budžeta Ustavnog suda (stav 2.); da Vlada ne može bez saglasnosti predsednika Ustavnog suda, obustaviti, odložiti ili ograničiti izvršenje budžeta Ustavnog suda (stav 3.). Ne dovodeći u pitanje postojeću nadležnost i odgovornost Vlade za predlaganje Budžeta i Narodne skupštine za usvajanje Budžeta, bilo bi opravdano i celishodno da se kroz ustavne amandmane ustanovi sudski budžet koji bi, sa jedne strane, doprineo jačanju samostalnosti i nezavisnosti sudova, a, sa druge strane, povećao odgovornost sudova i Visokog saveta sudstva prilikom planiranja, predlaganja i trošenja sredstava neophodnih za funkcionisanje i rad sudova. Imajući u vidu izloženo, **Amandman III bi trebalo dopuniti odredbom da sudovi imaju svoj budžet.**

AMANDMAN IV

Nezavisnost, stalnost i nepremestivost sudija

Ovaj amandman utvrđuje **načelo nezavisnosti sudije** (personalne nezavisnosti sudske vlasti) i garancije te nezavisnosti – **načela stalnosti sudijske funkcije i nepremestivosti sudije.**

U prvom rečenici stava 1. navedeno je da sudija sudi na osnovu Ustava, potvrđenih međunarodnih ugovora, zakona i opštih akata, i na taj način su određeni izvori prava koji su osnov za donošenje sudskih odluka. **U drugom rečenici ovog stava** je predviđeno da se **zakonom uređuje ujednačavanje sudske prakse.** Na taj način je sudskoj praksi dat ustavni značaj izvora prava, iako ona u Republici Srbiji to nije. Time se zadire u slobodno sudijsko uverenje i omogućava nametanje načina presuđenja od strane nesudskih organa (Sertifikacione komisije predviđene Akcionim planom za sprovođenje Nacionalne strategije za reformu pravosuđa). Stoga se predlaže **brisanje druge rečenice u stavu 1. ovog amandmana.**

⁴ Odredbom člana 6. stav 2. Zakona o Ustavnom sudu („Službeni glasnik RS“, br.109/07, 99/11,18/13 – Odluka US, 103/15 i 40/15 – dr. zakon) propisano je da se u postupku pred Ustavnim sudom ne plaća taksa.

Stavom 2. se utvrđuje da **za sudiju prvostepenog suda može biti izabrano samo lice koje je okončalo posebnu obuku u instituciji za obuku u pravosuđu osnovanoj zakonom.** *Brisanje stava 2. u celini* predlaže se iz sledećih razloga:

- prvo, uređivanje uslova za izbor sudija predstavlja zakonsku materiju, pa joj stoga nije mesto u Ustavu, a posebno ne među odredbama o personalnoj nezavisnosti sudija;
- drugo, kada bi se ova odredba našla i u zakonu, osnovano bi se postavilo pitanje njene ustavnosti jer je članom 53. Ustava zajemčeno pravo građana da pod jednakim uslovima stupaju na javne funkcije, a uslovljavanje izbora za sudiju prvostepenog suda okončanjem posebne obuke u Pravosudnoj akademiji,⁵ onemogućeva se izbor na sudijsku funkciju stotinama sudijskih pomoćnika sa dugogodišnjim radnim stažom u sudovima, kao i pravnicima koji su na drugim radnim mestima stekli zavidno znanje i značajno iskustvo radeći na pravnim poslovima;
- treće, predloženim rešenjem nisu poštovane Kijevske preporuke, prema kojima pristup sudijskom zvanju treba da imaju ne samo mladi pravnici sa posebnom obukom nego i pravnici sa značajnim iskustvom koje su stekli radeći u pravnoj profesiji;⁶
-
- četvrto, u vezi sa predviđanjem Pravosudne akademije kao obaveznog uslova za prvi izbor sudija i javnih tužilaca, nije poštovan ni stav koji je zauzela Radna grupa za reformisanje i razvoj Pravosudne akademije, prema kojem Pravosudna akademija za sada ne treba da postane ustavna kategorija.

Umesto odredbe stava 2. čije se brisanje predlaže u celini, treba **uneti odredbu iz člana 149. stav 2. Ustava**, koja je neopravdano izostavljena iz ovog amandmana, a koja glasi: „**Svaki uticaj na sudiju u vršenju sudijske funkcije je zabranjen.**“

Stavom 3. ovog amandmana utvrđeno je da sudijska funkcija traje od izbora za sudiju dok sudija ne navrši radni vek, čime je garantovana **stalnost sudijske funkcije**, pa bi načelo stalnosti trebalo posebno istaći, tako što bi se navelo: „Sudijska funkcija **je stalna i** traje od izbora za sudiju dok sudija ne navrši radni vek.“

Kao jedan od razloga za **prestanak sudijske funkcije, u stavu 4.** ovog amandmana, navedena je trajna nesposobnost za sudijsku funkciju. Nesposobnost za obavljanje nekog posla ili funkcije je vrlo širok pojam koji može biti tumačen na različite načine, pa se zato u ovakvim slučajevima uvek vezuje za gubitak radne sposobnosti, kao što je slučaj sa prestankom dužnosti sudije Ustavnog suda u odredbi člana 174. stav 2. Ustava.⁷ U skladu sa tim, ovaj razlog za prestanak sudijske funkcije **treba precizirati** na sledeći način: „**ako trajno izgubi radnu sposobnost za obavljanje sudijske funkcije**“.

U pogledu **razloga za razrešenje**, koji su trenutno uređeni zakonom, a koji su sada utvrđeni **u stavu 5.** Amandmana IV, trebalo bi još jednom preispitati predloženo rešenje prema kome se sudija razrešava ako bude osuđen za krivično delo na kaznu zatvora (bez obzira na njenu dužinu) umesto postojećeg zakonskog rešenja prema kome je to kazna zatvora od najmanje šest meseci, a koje je inače opšteprihvaćeni razlog za obavezni prestanak radnog odnosa. Polazeći od toga da ustavne norme moraju biti jasne i precizne, potrebno je razmotriti da li se sudiji izriče „*disciplinska mera prestanka sudijske funkcije*“ ili *disciplinska mera razrešenja*.

⁵ Pravosudna akademija je trenutno jedina institucija za obuku u pravosuđu osnovana zakonom, a to je Zakon o pravosudnoj akademiji („službeni glasnik RS“, br. 104/09, 32/14 - Odluka US i 106/15).

⁶ Drugi deo – Odabir i obuka sudija – *Različitost pristupa sudijskom zvanju*, tačka 17.

⁷ Prema odredbi člana 174. stav 2. Ustava, sudija Ustavnog suda, između ostalog, razrešava se ako trajno izgubi radnu sposobnost za dužnost sudije Ustavnog suda.

Stav 7. ovog amandmana odnosi se na **premeštanje sudije**. S obzirom na to da je nepremestivost sudije jedna od personalnih garancija njegove nezavisnosti i da stoga premeštanje sudije u drugi sud protivno njegovoj volji predstavlja vid ograničenja sudijske nezavisnosti, neophodno je da slučajevi u kojima do tog ograničenja dolazi budu jasno i nedvosmisleno uređeni. **Preuređenje sudskog sistema** koje je navedeno kao razlog za premeštaj u drugi sud ne zadovoljava te kriterijume. Najpre, sam izraz „**preuređenje**“ nije primeren ni opštim aktima niže pravne snage, a kamoli Ustavu. Pored toga, taj izraz je u tolikoj meri neodređen i neodrediv da norma u kojoj se nalazi ne obezbeđuje pravnu sigurnost i uslov „kvalitetnog zakona“.⁸ Dodatna pravna nesigurnost proističe iz činjenice da nisu predviđeni rang i vrsta suda u koji sudija može biti premešten protiv svoje volje, što može voditi krajnje voluntarističkoj primeni ove norme. **U članu 19. Zakona o sudijama, pravni institut premeštaja sudije je uređen jasno i precizno**, tako što je: propisano da sudija može biti premešten u drugi sud u slučaju ukidanja suda ili ukidanja pretežnog dela nadležnosti suda za koji je izabran; definisano šta se smatra ukidanjem pretežnog dela nadležnosti; predviđeno da sudija može biti premešten samo u sud istog stepena koji preuzima nadležnost suda koji je ukinut ili kojem je ukinut pretežni deo nadležnosti. **Ne postoji ni jedan valjan pravni argument zbog koga ovo postojeće zakonsko rešenje ne bi bilo pretočeno u ustavni amandman, pa se u tom smislu predlažu izmene i dopune stava 7. Amandmana IV.**

Jedna od ustavnih garancija sudijske nezavisnosti mora biti i odgovarajući materijalni položaj sudije. Stoga treba **dopuniti ovaj amandman posebnom odredbom** koja bi glasila: **„Plata sudije odgovara položaju i nadležnostima suda u kome sudija obavlja sudijsku funkciju i odgovornosti sudije za obavljanje te funkcije i predstavlja jednu od garancija njegove nezavisnosti.“**

AMANDMAN V *Imunitet i nespojivost*

U st. 1. i 2. ovog amandmana garantovana je **imunitetska zaštita sudija** materijalnog i procesnog karaktera. Predloženim rešenjem sudije su zaštićene od odgovornosti za izraženo mišljenje tokom celog sudskog postupka, što ranije nije bio slučaj, i za glasanje pri izricanju sudske odluke. Izraz „**izricanje**“ treba zameniti širim pojmom „**donošenje**“, koji je, za razliku od izricanja, svojstven svim sudskim postupcima.

Nespojivost sudijske funkcije je definisana **u stavu 3.** Ovaj institut proizlazi iz načela podele vlasti i načela zabrane sukoba interesa (čl. 4. i 6. Ustava) i sada je uređen članom 152. Ustava na taj način što je zabranjeno političko delovanje sudija, a zakonodavcu je ostavljeno da odredi druge funkcije, poslove ili privatne interese nespojive sa sudijskom funkcijom. U stavu 3. Amandmana V je izvršena detaljnija razrada instituta nespojivosti, ali ostaje nejasno šta se podrazumeva pod „privatnom funkcijom“ jer se radi o međusobno protivrečnim pojmovima, kao i šta se podrazumeva pod „političkim delovanjem“. Stoga se predlaže **brisanje reči: „ili privatnom funkcijom“, preciziranje javnih funkcija koje su nespojive sa sudijskom funkcijom i precizno određenje o tome šta je „političko delovanje“.**

⁸ Evropski sud za ljudska prava je u svojoj praksi ustanovio kriterijume koje mora ispunjavati zakon države članice da bi bio u skladu sa načelom vladavine prava, koje primenjuje i Ustavni sud Srbije u svojoj praksi. Jedan od tih kriterijuma je i dovoljna preciznost norme (Vidi: presudu ESLJP Suday Times protiv UK od 26.04.1979. godine, predstavka broj 6538/74, pasus 49.).

AMANDMAN VI
Vrhovni sud Srbije

Nejasno je zbog čega u nazivu Vrhovnog suda postoji odrednica *Srbija*, ako je to najviši, pa time i jedini vrhovni sud u Republici Srbiji.⁹ Ove odrednice nema u nazivu Narodne skupštine, Predsednika Republike, Vlade i Ustavnog suda. Ona je imala svoje pravno utemeljenje u vreme postojanja Savezne Republike Jugoslavije, kada je pored Vrhovnog suda Srbije postojao i Vrhovni sud Crne Gore. Sledom navedenog ***predlaže se da naziv najvišeg suda u Republici Srbiji bude Vrhovni sud a ne Vrhovni sud Srbije***, te da se u skladu sa tim izvrše ispravke u nazivu ovog suda na svim mestima u tekstu Amandmana gde se ovaj sud navodi.

Ovaj amandman je neophodno ***dopuniti odredbom o sedištu Vrhovnog suda u Beogradu***, koja postoji za Vrhovni kasacioni sud u članu 143. stav 5. Ustava.

S obzirom na to da sudije Vrhovnog kasacionog suda već obavljaju sudijsku funkciju u sudu koji u suštini ima nadležnost vrhovnog suda jer povodom pravnog leka odlučuje o meritumu spora,¹⁰ te da je Ustavom garantovana stalnost sudijske funkcije, Amandman VI bi trebalo ***dopuniti posebnim stavom u kome bi se utvrdilo pravo sudija Vrhovnog kasacionog suda da, na osnovu odluke Visokog saveta sudstva, nastave obavljanje sudijske funkcije u Vrhovnom sudu.***

AMANDMAN VII
Predsednik Vrhovnog suda Srbije i predsednici sudova

Jedina primedba na sadržinu ovog amandmana odnosi se na naziv Vrhovnog suda Srbije, koji zbog prethodno navedenih razloga treba da bude *Vrhovni sud*.

AMANDMAN VIII
Visoki savet sudstva

Nadležnost Visokog saveta sudstva

U stavu 1. ovog amandmana, **Visoki savet sudstva je definisan** kao samostalan i nezavisan državni organ koji jemči samostalnost i nezavisnost sudova tako što odlučuje o pitanjima položaja sudija, predsednika sudova i sudija porotnika određenim Ustavom i zakonom. Sama činjenica da Visoki savet sudstva prevashodno odlučuje o pitanjima položaja sudija nameće potrebu da taj organ jemči i nezavisnost sudija,¹¹ a ne samo institucionalnu nezavisnost sudova. Predlog je ***da se izvrši dopuna stava 1.*** tako što će deo odredbe u ovom stavu glasiti: ***„koji jemči samostalnost i nezavisnost sudova i sudija“***.

⁹ Odrednica „Srbija“ u nazivu Vrhovnog suda navodi na zaključak da u Republici Srbiji mogu postojati i drugi vrhovni sudovi, kao npr. Vojvodine, Kosova i Metohije itd.

¹⁰ U pomenutoj „Pravnoj analizi ustavnog okvira o pravosuđu u Republici Srbiji“, na strani 6, navedeno je: „U uporednom pravu, postoje dva osnovna modela organizacije najvišeg suda u zemlji – model vrhovnog suda i model kasacionog suda. Prvi model podrazumeva da najviši sud povodom pravnog leka odlučuje o meritumu spora, odnosno svojom presudom pravnosnažno rešava spor. Drugi model, po pravilu, ne podrazumeva odlučivanje o suštini spora od strane najvišeg suda, nego samo o zakonitosti presude nižeg suda, sa pravom da se nezakonita presuda poništi i da se predmet (sporno pitanje) „vrati“ na ponovno suđenje. *Nazivajući najviši sud Republike Srbije Vrhovnim kasacionim sudom, ustavotvorac je „pomešao“ ova dva, naizgled nespojiva modela...Stoga bi trebalo vratiti raniji naziv najvišeg suda, da to bude Vrhovni sud.*“

¹¹ Garancije nezavisnosti sudija su utvrđene u Amandmanu IV.

U **stavu 2.** ovog amandmana, utvrđene su **nadležnosti Visokog saveta sudstva** tako da će taj organ ubuduće isključivo odlučivati o pitanjima položaja sudija, predsednika sudova i sudija porotnika, pa i o prvom izboru na sudijsku funkciju i o izboru predsednika sudova o kojima je do sada odlučivala Narodna skupština. Na taj način je Narodna skupština isključena iz procesa neposrednog odlučivanja o izboru sudija i predsednika sudova. Odgovor na pitanje da li je time suštinski prestao uticaj nosioca zakonodavne vlasti na nezavisnost sudske vlasti treba tražiti u ostalim amandmanima koji se odnose na Visoki sastav sudstva.

Ukoliko se prihvati predlog da se u Amandmanu III utvrdi postojanje sudskog budžeta, kao jedne od institucionalnih garancija nezavisnosti sudova, **trebalo bi dopuniti nadležnosti Visokog saveta sudstva u stavu 2. Amandmana VIII u pogledu predlaganja sudskog budžeta i raspolaganja sredstvima tog budžeta.**

Predlaže se brisanje stava 3. ovog amandmana, kojim je predviđeno da disciplinski postupak i postupak razrešenja sudija i predsednika sudova može pokrenuti i ministar pravde nadležan za pravosuđe, jer se ovakvom odredbom grubo narušava nezavisnost sudstva od strane predstavnika izvršne vlasti.

AMANDMAN IX - XIII Sastav Visokog saveta sudstva Mandat članova Visokog saveta sudstva Predsednik Visokog saveta sudstva Rad i odlučivanje Visokog saveta sudstva Imunitet članova Visokog saveta sudstva

Amandmani IX–XIII se odnose na Visoki savet sudstva i sadržinki su u logičnoj i pravnoj vezi, pa će biti zajedno razmotreni.

Prema Amandmanu VIII, Visoki savet sudstva bi trebalo da bude samostalan i nezavisan državni organ koji jemči samostalnost i nezavisnost sudova i sudija tako što odlučuje o pitanjima položaja sudija, predsednika sudova i sudija porotnika određenim Ustavom i zakonom. Predloženi sastav Visokog saveta sudstva, način izbora njegovih članova i predsednika i način odlučivanja, koji su utvrđeni u amandmanima IX, XI i XII dovode u ozbiljnu sumnju najpre samostalnost i nezavisnost tog organa, a potom, nužno, i mogućnost tog organa da obezbedi ustavna jemstva nezavisnosti i samostalnosti sudova i sudija.

Predloženo je:

- da Visoki savet sudstva ima deset članova - pet sudija koje biraju sudije i pet istaknutih pravnika koje bira Narodna skupština;
- da se predsednik Visokog saveta sudstva bira među članovima saveta koji nisu sudije (dakle, koje je izabrala Narodna skupština);
- da Visoki savet sudstva donosi odluke glasovima najmanje šest članova saveta ili glasovima najmanje pet članova među kojima je i glas predsednika Visokog saveta sudstva (dakle, u slučaju deobe glasova presuđuje tzv. zlatni glas predsednika izabranog među članovima saveta koje je izabrala Narodna skupština).

Saglasno odredbama člana 153. Ustava, **Visoki savet sudstva sada ima 11 članova,** i u njegov sastav ulaze:

- tri člana po položaju (predsednik Vrhovnog kasacionog suda koji je i predsednik saveta, ministar pravde i predsednik Odbora za pravosuđe Narodne skupštine),

- šest sudija i
- dva ugledna i istaknuta pravnik sa najmanje 15 godina staža u struci, od kojih je jedan advokat, a drugi profesor pravnog fakulteta.

Upoređujući postojeća ustavna rešenja i predložena amandmanska rešenja koja se odnose na Visoki savet sudstva, najpre se uočava da je predloženi broj članova ovog organa manji od postojećeg i da je on paran (10), za razliku od postojećeg neparnog broja članova (11). Zaključeno je da ni za jednu od ovih izmena ne može postojati razumno opravdanje. Naime, zbog predložene povećane nadležnosti Visokog saveta sudstva, broj članova ovog organa bi trebalo povećati ili bar zadržati 11 članova, a nikako taj broj smanjiti na 10. Pored toga, postoji opšteprihvaćeno pravilo da organi koji donose odluke u zbornom sastavu imaju neparan broj članova kako bi se omogućio nesmetan rad i odlučivanje. Kolektivni organi sa parnim brojem članova su izuzetak i predstavljaju iznudeno rešenje u situacijama kada jednak broj predstavnika organa ili teritorijalnih entiteta koji učestvuju u izboru treba da onemogući majorizaciju prilikom donošenja odluka.¹² U ovom konkretnom slučaju, **ne postoje razlozi koji bi opravdavali potrebu da Visoki savet sudstva ima paran broj članova i da odluke donosi tzv. zlatnim glasom predsednika.**

Neprihvatljiv je predlog da broj sudija u Visokom savetu sudstva bude jednak broju članova koje bira Narodna skupština i da se pri tome predsednik, koji ima tzv. zlatni glas, bira među članovima koji nisu sudije. Predloženi sastav Visokog saveta sudstva omogućio bi Narodnoj skupštini da preko svojih izabranih predstavnika u ovom organu presudno utiče na donošenje svih njegovih odluka o izboru, razrešenju, disciplinskoj odgovornosti i materijalnom položaju sudija, predsednika sudova i sudija porotnika. Na taj način Narodna skupština ne samo da ne bi bila isključena iz odlučivanja o pitanjima značajnim za ostvarivanje nezavisnosti sudova i sudija, što je jedan od zahteva Nacionalne strategije reforme pravosuđa koju je upravo ona usvojila, već bi uticaj zakonodavne vlasti na sudsku bio veći nego što je sada.

U skladu sa Kijevskim preporukama, **broj sudija u telima kao što je Visoki savet sudstva treba da bude veći od broja ostalih članova**, što je i razumljivo ako se imaju u vidu nadležnosti ovog organa. Postojeće rešenje prema kome dva člana Visokog saveta sudstva moraju da budu ugledni i istaknuti pravnici sa najmanje 15 godina iskustva u struci, svelo se, **u stavu 1. Amandmana IX**, na kriterijum „**istaknuti pravnik**“ koji je u nedostatku drugih kriterijuma potpuno neodređen.

Nerazumljiv je izostanak kriterijuma „ugledni pravnik“ i „najmanje 15 godina iskustva u struci“, kao uslova za izbor članova Visokog saveta sudstva u predloženim amandmanima, jer je nezamislivo da u ovaj državni organ bude izabrano lice koje ne uživa ugled ili nema odgovarajuće iskustvo u pravnoj struci, a treba da odlučuje o položaju sudija i predsednika sudova republičkog ranga.

Zaključeno je da Visoki sastav sudstva treba da ima neparan broj članova, i to najmanje 11, od kojih bi sedam sudija birale sudije, a četiri člana Narodna skupština – dva profesora pravnog fakulteta i dva ugledna i istaknuta pravnik sa najmanje 15 godina radnog iskustva u pravnoj struci. S obzirom na različiti način izbora članova Visokog saveta sudstva, u amandmanima bi bilo nužno konstatovati kada se smatra da je ovaj organ konstituisan (kao što je učinjeno u članu 101. stav 4. Ustava za Narodnu skupštinu).¹³

¹² Takav slučaj je bio sa Sudom Srbije i Crne Gore u koji je birano po četvoro sudija iz Srbije i Crne Gore, čime je potencirana ravnopravnost ove dve republike u sastavu Državne zajednice Srbija i Crna Gora.

¹³ Nedostatak norme o konstituisanju Prvog sastava Visokog saveta sudstva stvorilo je velike probleme u praksi, jer se postavilo pitanje mogućnosti konstituisanja, započinjanja rada i donošenja odluka o izboru sudija pre nego što su izabrani svi članovi tog organa.

Zaključna razmatranja

Radni tekst Amandmana Ministarstva pravde na Ustav Republike Srbije, u delu koji se odnosi na sudove, nije sačinjen u skladu sa smernicama i opredeljenjima Nacionalne strategije reforme pravosuđa (za period 2013. – 2018. godine), koju je usvojila Narodna skupština 1. jula 2013. godine.

Predloženim amandmanima Narodna skupština je isključena iz procesa neposrednog odlučivanja o izboru sudija i predsednika sudova, a odlučivanje o pitanjima položaja sudija, predsednika sudova i sudija porotnika, uključujući i njihov izbor i razrešenje, povereno je Visokom savetu sudstva. Međutim, predloženi sastav Visokog saveta sudstva, način izbora njegovih članova i predsednika i način odlučivanja, dovode u ozbiljnu sumnju najpre samostalnost i nezavisnost tog organa, a potom, nužno, i mogućnost tog organa da obezbedi ustavna jemstva nezavisnosti i samostalnosti sudova i sudija. Izborom polovine članova Visokog saveta sudstva među kojima se bira predsednik, Narodnoj skupštini bi bilo omogućeno da preko svojih izabраниh predstavnika u ovom organu presudno utiče na donošenje svih njegovih odluka. Na taj način, Narodna skupština ne samo da ne bi bila isključena iz odlučivanja o pitanjima značajnim za ostvarivanje nezavisnosti sudova i sudija, što je jedan od zahteva Nacionalne strategije reforme pravosuđa koju je upravo ona usvojila, već bi uticaj zakonodavne vlasti na sudsku bio veći nego što je sada.

Na slabljenje ustavnih jemstava sudijske nezavisnosti ukazuje i to da je u amandmanima izostavljena odredba Ustava prema kojoj je svaki uticaj na sudiju u vršenju sudijske funkcije zabranjen, a uneta odredba prema kojoj ministar nadležan za pravosuđe može pokrenuti disciplinski postupak i postupak razrešenja sudija i predsednika sudova, što je ocenjeno kao grubo mešanje izvršne vlasti u sudsku.

Predloženim rešenjem da za sudiju prvostepenog suda može biti izabrano samo lice koje je okončalo obuku u instituciji za obuku u pravosuđu osnovanoj zakonom, dakle Pravosudnoj akademiji, onemogućava se izbor na sudijsku funkciju stotinama sudijskih pomoćnika sa dugogodišnjim radnim stažom u sudovima, kao i pravnicima koji su na drugim radnim mestima stekli zavidno znanje i značajno iskustvo radeći na pravnim poslovima.

Imajući u vidu da su navedena predložena rešenja za izmenu Ustava neprihvatljiva, a da mnoga druga amandmanska rešenja treba ispraviti, precizirati i dopuniti, treba izraditi novi Radni tekst Amandmana, uz uvažavanje osnovanih prigovora i predloga iznetih tokom javne rasprave.

Društvo sudija Srbije
Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije
Centar za pravosudna istraživanja – CEPRIS
Udruženje sudijskih i tužilačkih pomoćnika Srbije
Asocijacija pravosudnih savetnika Srbije
Komitet pravnika za ljudska prava – YUCOM i
Beogradski centar za ljudska prava

Povodom okončanja procesa koji Ministarstvo pravde vodi u vezi sa promenama Ustava Republike Srbije, upućuju

Otvoreno pismo

**Narodnoj skupštini Republike Srbije
Vladi Republike Srbije
Ministarstvu pravde Republike Srbije**

Svesni značaja izmena ustavnih odredaba o uređenju pravosuđa, odazvali smo se pozivu Ministarstva pravde i uzeli učešće u tzv. konsultativnom procesu o promeni Ustava Srbije započetom sredinom 2017. godine. U ovom procesu je od samog početka zanemarena tema o kojoj je debata trebalo da se vodi, a to je uspostavljanje nezavisnosti pravosuđa. Proces nije imao karakter javne rasprave i nije omogućavao stvarne konsultacije - nije postojao tekst o kom bi se raspravljalo, u njega nisu bili uključeni pravosudni organi i profesura, a razgovor se odvijao tako što su predstavnici Ministarstva pravde otvoreno omalovažavali pojedine učesnike, a posebno sudije i tužioce. Suočeni sa takvim okolnostima, 30.11.2017. prekinuli smo dalje učešće u konsultativnom procesu i o razlozima detaljno obavestili Ministarstvo pravde, domaću i međunarodnu javnost.

Ministarstvo pravde je 22.01.2018. godine objavilo Radni tekst amandmana na Ustav Republike Srbije i ponovo nas pozvalo da učestvujemo u četiri okrugla stola na kojima će se o njima raspravljati. Okrugli stolovi organizovani u Kragujevcu i Novom Sadu vođeni su na potpuno isti način kao i prethodne konsultacije, zbog čega smo bili primorani da ponovo donesemo odluku o prekidu učešća, o čemu smo takođe obavestili javnost.

Pre nego što Radni tekst ustavnih amandmana bude upućen Venecijanskoj komisiji, nepohodno je ukazati na formalne nedostatke dosadašnjeg procesa: ne samo što stvarna debata nije omogućena i što pisani predlozi nisu razmotreni, već je Ministarstvo pravde preduzimalo aktivnosti iako za to nije bilo ovlašćeno Ustavom. Ovo bi, pre svega, trebalo da imaju na umu Vlada, koja je ovlašćeni predlagač promene Ustava, i Narodna Skupština, koja ima najvažniju ulogu u postupku promene Ustava, a koja je 5. marta 2018. godine odlukama dva skupštinska odbora¹⁴ odbila predlog poslanika za održavanje Javnog slušanja u vezi sa promenom Ustava.

Nepoštovanje ustavnog postupka za reviziju i Akcionog plana za Poglavlje 23

Član 203. Ustava predviđa da postupak promene Ustava počinje podošenjem predloga za promenu, koji Skupština usvaja dvotrećinskom većinom od ukupnog broja narodnih poslanika. Tek nakon te odluke Skupštine može se pristupiti izradi novih ustavnih rešenja. Ukazujemo da Skupština do danas nije donela odluku o pristupanju promeni Ustava. Dosadašnji postupak promene Ustava je neformalan i vodi ga Ministarstvo pravde koje ne može biti predlagač izmena Ustava – to mogu

¹⁴ Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo i Odbor za evropske integracije.

biti samo trećina narodnih poslanika, predsednik Republike, Vlada i najmanje 150.000 birača. Vlada se, kao ovlašćeni predlagač, nije do sada izašnjevala o ustavnim promenama.

Akcionni plan za Poglavlje 23 koji je Vlada usvojila 27.04.2016. godine prekršen je više puta, ne računajući probijanje svih vremenski rokova: zanemarena je Pravna analiza ustavnog okvira o pravosuđu u Republici Srbiji od 2014. godine, nije inicirana izmena Ustava u Skupštini, nije formirana radna grupa za izradu teksta amandmana. Do danas se ne zna ko su autori radnog teksta iz januara 2018. godine. Budući da ne ispunjava prethodna dva formalna zahteva predviđena Akcionim planom za Poglavlje 23, dostavljanje ovog teksta Venecijanskoj komisiji predstavljalo bi samo dalje kršenje Ustava i Akcionog plana, čak i u slučaju da se Venecijanska komisija saglasi da raspravlja o ovako manjkavom predlogu.

Sadržinski, amandmani ne ispunjavaju nijednu od tri preuzete obaveze iz tačke 1.1 Akcionog plana.

Sudije bi predloženim rešenjima u funkcionalnom smislu bile manjina u Visokom savetu sudstva jer imaju pet od 11 glasova; tužioc bi brojčano postali manjina u Državnom veću tužilaca budući da bi birali četiri od 11 članova Veća. Uloga Skupštine Srbije u izboru članova pravosudnih saveta ne bi bila samo deklarativna, kako je zahtevano Akcionim planom, već suštinska – zbog skupštinskog izbora članova koji će preimućtvom odlučujućeg glasa predsednika ili većinom glasova kontrolisati pravosudne savete.

Nepostojanje obrazloženja Radnog teksta amandmana

Radni tekst 24 ustavna amandmana ili ne sadrži uopšte, ili ne sadrži adekvatno obrazloženje.

Ponudena obrazloženja nisu u skladu sa Jedinistvenim metodološkim pravilima za izradu propisa koji zahteva da svaki predloženi propis sadrži razloge za njegovo donošenje – analizu sadašnjeg stanja, probleme koje propis treba da reši, ciljeve koji se propisom postižu i odgovor zašto je donošenje propisa najbolji način za rešavanje problema. Obrazloženje ne sadrži ni analizu efekata propisa – na koga će i kako će najverovatnije uticati ponudena rešenja. Ova manjkavost nije samo formalne prirode, već onemogućava stvarnu raspravu o adekvatnosti ponuđenih ustavnih rešenja.

Obrazloženja pojedinih amandmana ne pozivaju se ni na jedno od više mišljenja koje je Venecijanska komisija dala o pravnim aktima Srbije, već samo na jedan od izveštaja Venecijanske komisije - Izbor sudija - Judicial Appointments CDL-AD (2007)028, kao i na pojedine, istrgnute iz konteksta, delove mišljenja Venecijanske komisije o pravnim aktima Jermenije, Gruzije, Albanije, Crne Gore, koja ne sadrže načelne stavove već su data povodom konkretnih predloga rešenja u posebnim društveno-istorijskim situacijama konkretnih država sa različitim pravnim tradicijama. Iz onih obrazloženja koja su data ne vidi se zašto je predloženo konkretno rešenje, od više mogućih, i da li je ono najoptimalnije za uređenje pravosuđa u Republici Srbiji.

Dok jedan deo amandmana sadrži neadekvatna i nepotpuna obrazloženja, nikakvo obrazloženje nije ponudeno za čak deset ustavnih amandmana. Ovo je posebno važno naglasiti ako znamo da pojedini od ovih amandmana nisu ni u kakvoj vezi sa zahtevima upućenim Srbiji od strane Venecijanske komisije i Akcionim planom za Poglavlje 23 – poput izmene rešenja o nepremestivosti sudija i nespojivosti sudijske funkcije ili brisanje zabrane uticaja na sudiju u vršenju sudijske funkcije.

Isključivanje stručne i profesionalne javnosti

Strukovna udruženja sudija, tužilaca i pomoćnika, kao i udruženja građana koja su uzela učešće u tzv. konsultativnom procesu dostavile su obrazložene predloge pojedinih ustavnih rešenja. Ova rešenja su znatno drugačija od onih koje je Ministarstvo ponudilo javnosti. Međutim, i pored poziva da to učini, predlagač Radnog teksta amandmana do sada nije upoznao učesnike rasprave iz kog razloga nije uvažio ove predloge. I pored toga, Ministarstvo pravde u Radnom tekstu amandmana navodi da je tekst amandmana rezultat javnih konsultacija sa civilnim društvom, što je u potpunosti netačno i predstavlja još jednu formalnu prepreku nastavku rasprave o Radnom tekstu.

Dosadašnja rasprava pokazala je da povlačenje ovog dokumenta predlažu ne samo građanska i strukovna udruženja koja su učestvovala u javnim skupovima u Ustavu, već i najviše pravosudne institucije i stručnjaci koji na skupove o promeni Ustava nisu ni pozvani. Uprkos tome što su ozbiljne kritike i predlog za povlačenje teksta izrazili Visoki savet sudstva, Državno veće tužilaca, Vrhovni kasacioni sud, svi sudovi koji su do sada održali sednice sudija tim povodom, ali i najeminentniji stručnjaci ustavnog prava, teorije države i prava i sudsko-organizacionog prava u Srbiji koji su svoje mišljenje izneli 20.02.2018. godine na *Javnom slušanju profesora* koje su organizovali Društvo sudija Srbije i Udruženje tužilaca Srbije, Ministarstvo pravde ovo minimizira, skrivajući da povlačenje traže ne samo strukovna i građanska udruženja, već i najviše pravosudne institucije i eminentni profesori prava.

Sumnje u ishod postupka pred Venecijanskom komisijom

Predstavnici Ministarstva pravde su u više navrata govorili o tome da će o tekstu, koji nije formalni predlog za promenu Ustava Srbije odlučiti Venecijanska komisija.

Ukazujemo i na to da je član Venecijanske komisije i pomoćnih ministarke pravde Čedomir Backović svojim dosadašnjim istupima na javnim skupovima i u medijima dao povoda za sumnju da će profesionalno i dobronamerno nastupati u radu Venecijanske komisije i njenih organa kada bude donosila mišljenje o promenama Ustava Srbije. Backović se, osim neprestanih i brojnih javno izrečenih omalovažavanja i uvreda učesnicima debate, javno začudio što su pojedini od njih još uvek sudije i tužioci. On je uputio i otvorene pretnje predsednici Društva sudija Srbije u TV emisiji Dan uživo na TV N1 15.02.2018. godine kada je izjavio: „Vama i takvima kao Vi sa zadovoljstvom ću napraviti štetu“.

Stvara nedoumice i uloga pravnog stručnjaka Džejmisa Hamiltona, za koga Ministarstvo pravde tvrdi u Radnom tekstu amandmana da je kao stručnjak Saveta Evrope učestvovao u njihovoj izradi. S obzirom na to da je gospodin Hamilton ekspert Saveta Evrope i nekadašnji član Venecijanske komisije, ukazujemo na njegovu nerazjašnjenu ulogu u slučaju da Venecijanska komisija, kao organ Saveta Evrope, odlučuje o tekstu ustavnih amandmana koju je sačinio njen stručnjak. Gospodin Hamilton nikada nije demantovao svoje učešće u izradi Radnog teksta amandmana, uprkos molbi da se o ovom pitanju izjasni. Njegova uloga je nejasna tim pre što je u agendi 114. Plenarne sednice Venecijanske komisije koja će se održati 16. i 17. marta 2018. godine predviđeno njegovo učešće u delu koji se odnosi na izveštavanje o napretku ustavnih reformi u Srbiji.

Predložena rešenja povećavaju politički uticaj na pravosuđe

Očigledno je da se Radnim tekstom amandmana izvršna vlast bori za očuvanje svoje moći i podređivanje pravosuđa sebi, što je neprihvatljivo u modernoj konstitucionalnoj demokratiji, snižavajući nivo već dostignutih prava. Na prvi pogled, predložena rešenja odgovaraju sugestijama iz Mišljenja broj 405/2006 od 19.03.2007. godine o Ustavu Republike Srbije CDL-AD(2007)004 – nema više „probnog“ trogodišnjeg mandata, sudije, predsednike sudova, javne tužioce i njihove zamenike biraju pravosudni saveti, a u sastavu Visokog saveta sudstva nema predstavnika izvršne i zakonodavne vlasti. Međutim, predložena rešenja uspostavljaju nove kanale političkog uticaja na pravosuđe.

1. Izbor sudija i zamenika javnih tužilaca izmešta se iz dosadašnje skupštinske nadležnosti u instituciju za obuku u pravosuđu, tj. u Pravosudnu akademiju, koja *de facto* selekcijom svojih polaznika preliminarno odlučuje ko će biti sudija ili zamenik javnog tužioca (jer se za nosioca pravosudne funkcije u određenim sudovima i tužilaštvima bira samo svršeni polaznik takve institucije); sama Akademija ili bilo koja institucija koja bi imala ta ovlašćenja, bez garancija nezavisnosti, postaće vrlo brzo, ako već nije, plen političkih partija.
2. Izbor sudija i zamenika javnih tužilaca (za sudove i javna tužilaštva s isključivom prvostepenom nadležnošću) suštinski se izmešta i iz Visokog saveta sudstva i Visokog saveta tužilaca, čije uloge u izboru sudija postaju samo protokolarnе (pošto se izbor vrši iz reda kandidata koje je selektirala Akademija).

3. Vladajućoj partijskoj većini (na osnovu glasova pet članova Visokog saveta sudstva koje ona bira i odlučujućeg glasa predsednika) omogućava se da, u slučaju „preuređenja“ sudskog sistema, premesti sudiju protiv njegove volje u drugi sud, bilo koje vrste, stepena i područja, čime se poništava nepremestivost, kao jedna od garancija sudske nezavisnosti. Nepremestivost tužilaca, kao dostignuti standard samostalnosti tužilaca, takođe se ukida.
4. Propisivanjem zabrane da sudija ili tužilac obavlja „privatnu funkciju“ ugroženo je pravo na strukovno udruživanje i omogućen progon politički „neposlušnih“.
5. Pravosuđe se “disciplinuje” ovlašćenjem ministra pravde da pokreće disciplinski postupak protiv sudija i postupak razrešenja sudija i javnih tužilaca, čime se omogućava da upravni funkcioner odlučuje o prestanku pravosudne profesije.
6. Izigran je cilj postojanja sudskog i tužilačkog saveta i njegova uloga jer je vladajuća politička većina ovlašćena da izabere *bilo kog pravnika* za člana Saveta, zato što je skupštinski Odbor, u kome ne mora da bude nijedan pravnik, ovlašćen da – između kandidata koji su mu se sami prijavili – predloži Skupštini kandidate za članove Saveta, koji pak postaju „istaknuti pravnici“ samim činom izbora.
7. Ugrađen je novi način partijskog uticaja na pravosuđe, a institucionalni uticaj zakonodavne vlasti izmešten je iz Skupštine na vladajuću većinu na taj način što je:
 - propisano da pet članova Visokog saveta sudstva bira Skupština dvotrećinskom, a ako nje nema, većinom od 5/9 glasova svih narodnih poslanika (139 poslanika, koliko ima sadašnja vladajuća većina),
 - zabranjeno da predsednik Saveta bude sudija,
 - propisano da predsednik Saveta ima odlučujući (“zlatni”) glas u slučaju jednakog broja glasova,
 - smanjen broj članova Visokog saveta sudstva sa 11 na 10,
 - smanjen broj sudija članova Visokog saveta sudstva sa 7 na 5, kao i broj tužilaca članova Visokog saveta tužilaca sa 7 na 5,
 - uređeno da su sudije manjina u Visokom savetu sudstva jer imaju pet od 11 glasova, a da su tužioci manjina u Visokom savetu tužilaca jer biraju četiri od 11 članova Saveta,
 - omogućeno Visokom savetu sudstva da donosi odluke bez ijednog “sudijskog glasa”, zato što je za kvorum dovoljno da samo jedan sudija prisustvuje sednici, a za donošenje odluke u toj situaciji nije neophodan njegov glas – i taj jedini prisutni sudija može biti protiv, a odluka može biti punovažno doneta, dok je Visokom savetu tužilaca omogućeno da donosi odluke bez ijednog izabranog tužioca.

Zbog brojnih i bitnih nedostataka koji se ne mogu otkloniti „popravljkama“ ponuđenog teksta strukovna udruženja sudija, tužilaca i pomoćnika, kao i udruženja koja se bave ljudskim pravima saglasna su sa stavom pravosudnih institucija – Vrhovnog kasacionog suda, Visokog saveta sudstva, Državnog veća tužilaca i brojnih sudova, kao i najeminentnijih profesora prava:

Predloženi Radni tekst amandmana treba povući i pristupiti izradi sasvim novog teksta, uz poštovanje ustavne procedure i principa moderne konstitucionalne demokratske države.

Narodna Skupština i Vlada Srbije raspolažu institucionalnim mehanizmima za pristupanje postupku povlačenja teksta. Smatramo da je ove mehanizme potrebno iskoristiti ne samo zbog sadržinskih manjkavosti Radnog teksta ustavnih amandmana, već i formalnih nedostataka čije bi zanemarivanje moglo uticati na tešku povredu ugleda Srbije na međunarodnom planu. Ovo se posebno odnosi na postupak pred Venecijanskom komisijom koja se pominje kao prva sledeća instanca kojoj će Ministarstvo pravde uputiti Radni tekst ustavnih amandmana.

Javno slušanje profesora
Beograd, 20. februar 2018.

Ključni stavovi o radnom tekstu amandmana na Ustav Republike Srbije

Kao prilog raspravi o Radnom tekstu amandmana na Ustav Republike Srbije (u daljem tekstu: Radni tekst) Društvo sudija Srbije i Udruženje tužilaca Srbije organizovali su 20. februara 2018. godine *Javno slušanje profesora*,¹⁵ u kome je uzelo učešće petnaest eminentnih stručnjaka iz oblasti ustavnog prava, teorije države i prava i sudsko-organizacionog prava. Reč je o prof. dr Ratku Markoviću, prof. dr Ireni Pejić, prof. dr Darku Simoviću, prof. dr Oliveri Vučić, prof. dr Draganu Stojanoviću, prof. dr Marijani Pajvančić, prof. dr Jasminki Hasanbegović, dr Bosi Nenadić, prof. dr Tanasiju Marinkoviću, prof. dr Vesni Rakić-Vodinelić, prof. dr Radmili Vasić, prof. dr Zoranu Ivoševiću, prof. dr Marku Stankoviću, prof. dr Violeti Beširević, akademiku prof. dr Kostu Čavoškom. Učesnici su bili različitih životnih dobi, različite stručne i političke orijentacije, ali ih sve povezuje jedan zajednički imenitelj – pravna struka. U pogledu stručnih zaključaka svi oni su saglasni da zbog brojnih manjkavosti treba povući predloženi Radni tekst i pristupiti izradi sasvim novog teksta, uz poštovanje ustavne procedure.

U ovom tekstu navedeni su ključni kritički stavovi koji predstavljaju zajednički imenitelj stavova sa ovog skupa, koji su radi lakšeg praćenja razvrstani po sledećim tematskim celinama (uz razumevanje da se te celine, naravno, prepliću i da čine širu celinu): 1. Proceduralna pitanja, 2. Pitanja podele vlasti, 3. Pitanja koja spadaju u ustavnu materiju i ona kojima nije mesto u ustavu, 4. Nomotehnička pitanja, 5. Tendenciozno i pogrešno tumačenje stavova Venecijanske komisije, 6. Prostor političkog uticaja.

1. Proceduralna pitanja:

1. Javno slušanje profesora bilo je prva prilika koju su pomenuti stručnjaci dobili kako bi javno izneli svoj stav o Radnom tekstu, jer nisu ni na koji način bili uključeni ni u izradu ni u raspravu o istom.
2. Ministarstvo pravde (u daljem tekstu: Ministarstvo) nije nadležno da daje predlog za promenu Ustava, već Vlada, nakon čega postupak sprovodi nadležni odbor Narodne skupštine (u daljem tekstu: Skupština). Zbog toga predloženi tekst ne može biti osnov za vođenje bilo kakve javne rasprave o promeni Ustava, već on može imati samo karakter radnog teksta o kome se u stručnoj javnosti raspravlja pre pokretanja zvanične procedure i pre otvaranja javne rasprave o istom. Odatle sledi da predloženi tekst Ministarstva uopšte ne može na zakoniti način biti dostavljen Venecijanskoj komisiji.

¹⁵ Integralni snimak Javnog slušanja profesora može se pogledati na sajtu Društva sudija Srbije. Pisani referati svih petnaest profesora biće štampani kao poseban zbornik.

3. Radni tekst je suprotan ciljevima koji su određeni u Nacionalnoj strategiji i akcionom planovima za reformu pravosuđa i za Poglavlje 23.
4. Radni tekst je zasnovan na stavovima jedne nevladine organizacije o kojima su se, u prethodnoj tzv. konsultativnoj fazi, detaljno izjasnila strukovna udruženja svojim pisanim priložima dostavljenim Ministarstvu septembra 2017. upravo zbog uviđanja da će ih zastupati samo Ministarstvo.
5. Radni tekst nije uvažio stavove radne grupe Komisije za reformu pravosuđa od 2014. godine, niti stavove koji su dostavljeni na zahtev Ministarstva od strane strukovnih udruženja sudija i tužilaca i ostalih udruženja koja se bave pravosuđem i ljudskim pravima.
6. Raspravom se nipodaštava pravna nauka, ne omogućava se suštinski dijalog, u medijima se umanjuje značaj promene Ustava, kao da se želi da se promena sprovede bez pažnje javnosti.
7. Predloženi Radni tekst odslikava nizak nivo ustavne kulture i ustavne moralnosti čijim bi usvajanjem Srbija dobila jedan veoma manjkav „činovnički“ ustav.

2. Podela vlasti:

1. Radni tekst polazi od stava da će izvršna i zakonodavna vlast popraviti pravosuđe kontrolom sudske vlasti, koja se opravdava legitimitetom dobijenim od građana na političkim izborima. Iza toga se krije namera da izvršna i zakonodavna vlast ovladaju sudskom. Slikovito rečeno, demokratija je i kad o tome šta će biti za ručak glasaju dva vuka i ovca; upravo da bi građani bili zaštićeni od takvog ishoda glasanja neophodno je nezavisno sudstvo.
2. Princip podele vlasti razume se pogrešno, pošto se zakonodavna i izvršna vlast temelje na političkom legitimitetu zasnovanom na izbornoj volji građana, dok sudska vlast svoj legitimitet crpi iz struke, profesionalne spreme i vrste posla, čija je priroda takva da ga narod ne može obavljati, pa time ni njegovi predstavnici (skupština, poslanici, predsednik).
3. Uređenje državne vlasti zasnovano isključivo na legitimitetu koji proizlazi iz izborne volje građana vodi ka jedinstvu vlasti, krši princip podele vlasti, onemogućava nezavisnost sudske vlasti i ustanovljava političku odgovornost pravosuđa pred egzekutivom i zakonodavcem, čime se urušava koncept vladavine prava.
4. Pravilo o „ravnoteži i kontroli“ važi između zakonodavne i izvršne vlasti; ne odnosi se na sudsku vlast, jer bi time bila potrtta nezavisnost sudstva, čime bi posledično ljudska prava građana bila ostavljena bez suštinske zaštite.
5. Zanimljivo je da su sve vlasti formalno utemeljene na Ustavu, dakle na jednak način.
6. Zanimljivo je da je sudska vlast, upravo zbog garancija nezavisnosti, najviše pravno ograničena i najviše normirana vlast, i to i u:

- sadržinskom smislu, jer primenjuje norme koje propisuju druge dve grane vlasti
 - proceduralnom smislu, jer je precizno normirano kada i kako sudija ima da postupa
 - statusnom smislu, kako u pogledu uslova pravničke stručnosti koje sudija mora da ispunjava kao minimalne uslove da bi bio sudija (predsednik vlade ili države može da bude bilo koje punoletno poslovno sposobno lice) tako i u pogledu ograničenja vrste poslova koje može obavljati, komunikacije s javnošću, napredovanja u struci itd.
1. Zanimaruje se da je nezavisnost sudstva temelj vladavine prava, kao i da pitanje nezavisnosti sudstva nije staleško pitanje, već je nezavisnost sudstva preduslov zaštite ljudskih prava.
 2. Radni tekst se navodno bori protiv korporativizma unutar sudstva a u stvari ruši dosadašnje tekovine pravne države. Ideja o zakonu kojim bi se ujednačavala sudska praksa, koja je sadržana u Radnom tekstu, eklatantan je primer rušenja podele vlasti i vladavine prava po kojoj je sudija taj koji donosi odluku na osnovu Ustava, zakona i drugih važećih pravila u savremenoj pravnoj državi, uključujući i ona o oceni dokaza na osnovu slobodnog sudijskog uverenja.
 3. Bez obzira na to da li je u pitanju neukost ili namera, tek rezultat radnog teksta jeste negiranje nezavisnosti sudstva i izjednačavanje slobodnog sudijskog uverenja sa sudijskom samovoljom.
 4. Ako se pođe od nespornog stava da je nezavisno sudstvo temelj vladavine prava, onda radni tekst destabilizuje taj temelj.

3. Pitanja kojima nije mesto u ustavu i ona koja bi trebalo da budu uređena ustavom

1. Ustavnu materiju ne čine te im stoga nije mesto ni u radnom tekstu eventualnog predloga budućeg ustava:
 - sistem obrazovanja i stručnog usvršavanja u bilo kojoj oblasti, pa tako ni usavršavanje pravnika zarad sticanja potrebnih znanja za poziv sudije, a još manje ustavno utvrđivanje ustanova za obuku u pravosuđu, odnosno Pravosudne akademije kao za sada jedine takve ustanove, čiji dosadašnji rad nije dobro ocenjen, niti su za njenu nezavisnost i kvalitet rada uspostavljeni kriterijumi i sistem kontrole od strane naučnih ustanova, i koja i inače ne postoji svuda
 - detalji koji bi od ustava načinili „svaštaru“, kao što je „prijavljivanje na javni konkurs“ za izbor istaknutih pravnika, procedure pravosudnih saveta ili njihove detaljne nadležnosti („bavljenje statistikom“) itd.
1. Radnim tekstom eventualnog predloga budućeg ustava izostavljeno je, a mora biti regulisano, sledeće:
 - jasno određen odnos tri grane vlasti (kao i u sadašnjem članu 4. Ustava) tako da bude nesumnjivo da se sistem ravnoteža i međusobne kontrole odnose na zakonodavnu i izvršnu vlast, a da je sudska vlast nezavisna,

- određene vrste sudova (pominje se samo Vrhovni sud, dok su odredbe o svim ostalim sudovima u ovom radnom tekstu brisane),
- propisane materijalne garancije nezavisnosti sudija i samostalnosti tužilaca,
- propisano pravo sudija i tužilaca da se strukovno organizuju,
- propisani razlozi za razrešenje članova pravosudnih saveta iz redova „istaknutih pravnika“,
- propisana javnost rada pravosuđa,
- zadržana dosadašnja ustavna pozicija Visokog saveta sudstva u rangu najviših državnih organa.

4. Nomotehnika:

1. Radni tekst, koji sadrži neuobičajeno veliki broj amandmana (24), sačinjen je na izrazito niskom nomotehničkom nivou i nije trebalo da bude obnarodovan.
2. Samo u prva dva amandmana mogu se pratiti šta se kojim amandmanom menja u postojećim članovima Ustava.
3. Obrazloženja amandmana praktično nema (za 10 amandmana nema nikakvog). Osim izuzetno, nema obrazloženja zbog čega se pojedina dosadašnja rešenja menjaju ili sasvim napuštaju i šta se time želi postići, što je inače izuzetno važno za valjano tumačenje ustava u njegovoj budućoj primeni.
4. Pozivanje na stavove Venecijanske komisije je preterano, pogrešno, neodgovarajuće ili nepotrebno – bez uvažavanja pravne nauke i struke u Srbiji, kao da se Ustav menja zbog drugih a ne zbog nas samih, pri čemu se kao obrazloženje za destak amandmana navode stavovi Venecijanske komisije koji se uopšte ne odnose na sadržinu amandmana.
5. Loše su formulisani bitni principi sudstva: stalnost, nepremestivost, nespojivost, imunitet.
6. Nepotrebno se, za razliku od ostalih organa (Vlada, Predsednik, Zaštitnik građana, Ustavni sud), samo kod Vrhovnog suda dodaje da je to organ „Srbije“.
7. Brisane su odredbe koje se odnose na nezavisnost i zabranu političkog delovanja iako ih je upravo trebalo naglasiti.
8. Odstupljeno je od osnovnog pravila nomotehnike da termini koji se koriste moraju biti jasni, precizni i određivi (potpuno nepotrebno i neuko koriste se nejasni izrazi „istaknuti pravnik“, „preuređenje“ sudskog sistema, „privatna funkcija“, „prvostepeni sud“).
9. Nadležnost Visokog saveta je povećana, a smanjen je broj njegovih članova.
10. Imajući u vidu strašno iskustvo reizbora svih sudija i tužilaca iz 2009. godine protivno svim principima pravne civilizovanosti, veliki je nedostatak radnog teksta je i to što ne sadrži predlog odgovarajućeg pratećeg Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava, jer se tek u sklopu celine tih normi mogu sagledati stvarni domašaji predloženih rešenja. Ovo tim pre što se, formalnopravno, ustavni zakon može predložiti tek u

završnoj fazi izmena i dopuna, odnosno donošenja novog ustava, čime bi se potpuno onemogućila transparentno sagledavanje nameranih ustavnih rešenja, tako što se do tada ni opšta ni stručna javnost ne bi mogla upoznati s celinom tih rešenja.

5. Tendenciozno i pogrešno tumačenje stavova Venecijanske komisije

1. Pogrešan je stav da je Venecijanska komisija izvor *standarda* u oblasti pravosuđa i nezavisnosti sudstva, jer je ona *savetodavno* telo, koje daje samo *konkretna mišljenja* o konkretnim ustavnopravnim rešenjima pojedinačnih država i njihovoj usaglašenosti sa *standardima*. Mnoga druga tela pak kreiraju te standarde, uključujući i Sud za ljudska prava u Strazburu, Konsultativno veće evropskih sudija, tužilaca i dr.
2. Zanemaruje se da Venecijanska komisija:
 - zahteva jače i na ustavni nivo podignute garancije nezavisnosti za „nove demokratije“,
 - o istim pitanjima zauzima različite stavove u različitim prilikama (npr. prvi izbor na ograničeni vremenski mandat),
 - očekuje da se predstavnici izvršne i zakonodavne vlasti uzdržavaju od svih izjava kojima se urušava poverenje u sudstvo, što je negirano dosadašnjim nastupima predstavnika političke vlasti, kao i Radnim tekstom kojim se sugerise da druge dve grane vlasti treba da budu nadređene sudskoj, čime se dodatno urušava poverenje u sudsku vlast,
 - ne smatra da ministar treba da ima pravo da pokreće disciplinski postupak, što je inače suprotno i ranije donetim odlukama našeg Ustavnog suda, kao i odlukama Suda u Strazburu u tri slučaja protiv Makedonije,
 - polazi od toga da je smisao postojanja sudskog saveta jačanje nezavisnosti sudstva u pitanjima izbora (napredovanja) sudija i njihove odgovornosti (razrešenja i disciplinske odgovornosti), zbog čega „većina članova sudskog saveta mora da bude birana od strane samog pravosuđa, a ostali članovi moraju biti iz reda uglednih pravnika i bez sukoba interesa“, a da su predložena rešenja suprotna ovom stavu.
3. U Radnom tekstu primenjen je selektivni pristup prilikom pozivanja na neke stavove Venecijanske komisije, tako što se iz jednog mišljenja navede samo jedan deo ili čak deo pojedine rečenice, a zanemari se drugi deo koji čini smisaonu i funkcionalnu celinu. Tako je pozivanje na navodni stav Venecijanske komisije (mišljenje o Jermeniji) o sudskoj praksi kao izvoru prava i mogućnosti da se zakonom uredi ujednačavanje sudske prakse neprimereno, posebno stoga što i u tom mišljenju Venecijanska komisija ponavlja da se sudijama nižih sudova ne sme nametati odlučivanje od strane viših sudova, kao i da ni viši ni najviši sud ne smeju delovati kao “zakonodavci”.

6. Prostor političkog uticaja

1. Izbor sudija izmešta se iz dosadašnje skupštinske nadležnosti u instituciju za obuku u pravosuđu, tj. u Pravosudnu akademiju, koja selekcijom svojih polaznika preliminarno odlučuje ko će biti sudija (jer se za sudiju u određenim sudovima bira samo svršeni polaznik takve institucije); sama Akademija ili bilo koja institucija koja bi imala ta ovlašćenja, postaće vrlo brzo, ako već nije, plen političkih partija.

2. Izbor sudija (za sudove s isključivom prvostepenom nadležnošću) suštinski se izmešta i iz Visokog saveta sudstva, čija uloga u izboru sudija postaje samo protokolarna (pošto se izbor vrši iz reda kandidata koje je selektirala Akademija).
3. Vladajućoj partijskoj većini (na osnovu glasova pet članova Visokog saveta sudstva koje ona bira i “zlatnog”, odlučujućeg glasa predsednika) omogućava se da, u slučaju „preuređenja“ sudskog sistema, premesti sudiju protiv njegove volje u drugi sud, bilo koje vrste, stepena i područja. Time je poništena nepremestivost, kao jedna od garancija sudske nezavisnosti.
4. Propisivanjem zabrane da sudija/tužilac obavlja „privatnu funkciju“ ugroženo je pravo na strukovno udruživanje i omogućen progon politički „neposlušnih“.
5. Pravosuđe se “disciplinuje” ovlašćenjem Ministra pravde da pokreće disciplinski postupak protiv sudija i postupak razrešenja sudija, čime se omogućava da upravni funkcioner odlučuje o prestanku pravosudne profesije.
6. Izigran je cilj postojanja sudskog saveta i njegova uloga jer je vladajuća politička većina ovlašćena da izabere *bilo kog pravnika* za člana Saveta, zato što je skupštinski Odbor, u kome ne mora da bude nijedan pravnik, ovlašćen da – između kandidata koji su mu se sami prijavili – predloži Skupštini kandidate za članove Saveta, koji pak postaju „istaknuti pravnici“ samim činom izbora.
7. Ugrađen je novi način partijskog uticaja na pravosuđe, a institucionalni uticaj zakonodavne vlasti izmešten je iz Skupštine na vladajuću većinu na taj način što je:
 - propisano da pet članova Visokog saveta sudstva bira Skupština dvotrećinskom, a ako nje nema, većinom od 5/9 glasova svih narodnih poslanika (139 poslanika, koliko ima sadašnja vladajuća većina),
 - zabranjeno da predsednik Saveta bude sudija,
 - propisano da predsednik Saveta ima odlučujući (“zlatni”) glas u slučaju jednakog broja glasova,
 - smanjen broj članova Visokog saveta sudstva s 11 na 10,
 - smanjen broj sudija članova Saveta sa 7 na 5
 - uređeno da su sudije manjina u Savetu jer imaju pet od 11 glasova, a da su tužioci manjina u Državnom veću jer biraju četiri od 11 članova Veća
 - omogućeno da Savet donosi odluke bez ijednog “sudijskog glasa”, zato što je za kvorum dovoljno da samo jedan sudija prisustvuje sednici, a za donošenje odluke u toj situaciji nije neophodan njegov glas – i taj jedan jedini prisutni sudija može biti protiv, a da se odluka punovažno donese.
8. Radnim tekstom političari se bore za očuvanje svoje moći i podređivanje pravosuđa sebi, što je neprihvatljivo u modernoj konstitucionalnoj demokratiji.

Na osnovu svega izloženog, stav je da treba povući predloženi Radni tekst i pristupiti izradi sasvim novog teksta, uz poštovanje ustavne procedure i principa moderne konstitucionalne demokratske države.

Fondacija Centar za demokratiju
Beograd, 07. mart 2018.

Mišljenje i primedbe na radni tekst amandmana Ministarstva pravde na Ustav Republike Srbije

Ministarstvo pravde Republike Srbije je 22. januara 2018. godine na svom sajtu objavilo Radni tekst Amandmana Ministarstva pravde na Ustav Republike Srbije i posebni dokument „Sa obrazloženjem“ (sa preporukama Venecijanske komisije), koje je FCD analizirala, nakon čega je formulisala komentare i predloge koje blagovremeno dostavlja Ministarstvu pravde.

Prilikom analize Radnog teksta Amandmana, FCD se oslanjala na odredbe važećeg Ustava Republike Srbije, smernice iz Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013-2018. godine, Akcioni plan za poglavlje 23, kao i na preporuke Venecijanske komisije.

Opšte napomene

Fondacija smatra da se radnim tekstom predlaže nekoliko pozitivnih promena i to: (a) Izbor sudija više ne bi bio neposredno Narodnoj skupštini Republike Srbije (iako se taj efekat dovodi u pitanje s obzirom na predloženi izbor članova VSS u Narodnoj skupštini i s obzirom da bi većinu članova u Visokom savetu sudstva činili članovi koje bira Narodna skupština); (b) Predlaže se ukidanje probnog mandata za sudije;

Međutim, Fondacija smatra da je većina drugih predloga suprotna cilju izmena Ustava. Cilj izmena Ustava je uspostavljanje snažnijih temelja nezavisnosti pravosuđa u odnosu na izvršnu vlast, pre svega. Predloženim izmenama postiće se suprotno - većina predloženih rešenja imaće za posledicu dalje proširenje uticaja izvršne vlasti na pravosuđe, smanjenje garancija nezavisnosti i samostalnosti i sudova i tužilaštava.

Nije jasno kojim se razlozima rukovodilo Ministarstvo pravde prilikom predlaganja ovih rešenja, a imajući u vidu da je objavljeno obrazloženje površno i nepotpuno.

Iz tih razloga Fondacija se, kao član Radne grupe 23, pridružila predlogu Konventa da se objavljeni radni tekst amandmana povuče i da se pristupi izradi novog radnog teksta, a pre prosleđivanja Venecijanskoj komisiji.

Predlozi za promenu radnog teksta amandmana

AMANDMAN II

Način odlučivanja u Narodnoj skupštini

(1)

Stavom 4. predloženo je da je za izbor članova Visokog saveta sudstva, Visokog saveta tužilaca i Vrhovnog javnog tužioca Srbije potrebna većina od tri petine (3/5) glasova svih narodnih poslanika u Narodnoj skupštini, a ako tako ne budu izabrani u narednih deset dana biraju se većinom od pet devetina (5/9) glasova, s kojim se i razrešavaju. Predloženim rešenjem potrebna većina se smanjuje na nivo tek nešto veći od proste većine čime se zapravo omogućuje da političke stranke koje čine vladajuću većinu samostalno odlučuju o izboru članova VSS. S druge strane, za razrešenje je potrebna većina od 5/9 glasova, što predstavlja tek nešto više od polovine glasova. Nelogično je da se jedna većina traži za izbor, a druga za razrešenje sudija.

AMANDMAN IV

Nezavisnost, stalnost i nepremestivost sudija

(1)

U stavu 1. predviđeno je da sudija sudi na osnovu Ustava, potvrđenih međunarodnih ugovora, zakona i drugih opštih akata, čime su određeni izvori prava za donošenje sudskih odluka. Istim stavom predviđa se da se zakonom uređuje ujednačavanje sudske prakse, čime se sudska praksa definiše kao izvor prava. Time se dovodi u pitanje princip slobodnog sudijskog uverenja posebno kad se ima u vidu očigledno planirano uvođenje Sertifikacione komisije koja je predviđena Akcionim planom Nacionalne strategije za reformu pravosuđa.

Iako je pitanje ujednačavanja sudske prakse veoma važno, smatramo da se ono mora rešiti na drugi način, te **predlažemo brisanje druge rečenice u stavu 1. ovog amandmana.**

(2)

Stav 2. predviđa da za sudiju prvostepenog suda može biti izabrano samo lice koje je okončalo posebnu obuku u instituciji za obuku u pravosuđu osnovanoj zakonom. Ovaj stav je sporan iz više razloga:

- a) Predviđen je samo jedan od uslova za izbor sudija i to samo za određenu grupu sudova. Uslovi za izbor sudije predstavljaju zakonsku materiju, te **smatramo da Ustav ne treba da sadrži uslove za izbor;**
- b) Usvajanjem ovog predloga onemogućilo bi se da za sudiju biraju već obučeni sudijski i tužilački pomoćnici, kao i profesori, advokati i ostali pravnici koji su na svojim radnim mestima stekli znanje i iskustvo radeći na pravnim poslovima.

Iz navedenih razloga, **predlažemo brisanje stava 2. u celini.**

(3)

Predlažemo da se zadrži član 149. stav 2. Ustava, koji glasi: „Svaki uticaj na sudiju u vršenju sudijske funkcije je zabranjen“.

(4)

Stavom 3. utvrđeno je da sudijska funkcija traje od izbora za sudiju dok sudija ne navrši radni vek, čime je zagantovana stalnost sudijske funkcije. Smatramo da bi načelo stalnosti trebalo posebno istaći i **predlažemo da stav 3. glasi: „ Sudijska funkcija je stalna i traje od izbora za sudiju dok sudija ne navrši radni vek“.**

(5)

Stavom 4. i 5. navedeni su razlozi za prestanak sudijske funkcije pre navršenja radnog veka. Ovakva formulacija je neprecizna i nije u skladu sa međunarodnim dokumentima koji predviđaju da evaluacija sudskog rada treba da bude u funkciji unapređenja njihovog rada i napredovanja u karijeri, a ne u funkciji kažnjavanja, te ***smatramo da ralog „nestručno vršenje sudijske funkcije“ ne treba da bude Ustavom definisan razlog za razrešenje sudije.***

(6)

Stav 7. ovog Amandmana predviđa mogućnost premeštaja sudije bez njegove saglasnosti u slučaju preuređivanja sudskog sistema. Nepremestivost sudije je jedna od personalnih garancija njegove nezavisnosti, a premeštanje sudije u drugi sud protivno njegovoj volji je ograničenje njegove nezavisnosti. Navedeni izraz „preuređenje“ prvenstveno nije termin poznat u ustavnopravnoj praksi, veoma je neodređen i neodrediv. **Predlažemo da se zadrži postojeće rešenje iz člana 150. Ustava Republike Srbije kojim se predviđa da se sudija bez saglasnosti može premestiti samo u slučaju ukidanja suda ili pretežnog dela nadležnosti suda u kome vrši sudijsku funkciju.**

AMANDMAN V
Imunitet i nespojivost

(1)

Članom 152. Ustava zabranjeno je političko delovanje sudija i ostavljeno je zakonodavcu da uredi koje su druge funkcije, poslovi ili privatni interesi nespojivi sa sudijskom funkcijom. Stav 3. ovog amandmana definiše nespojivost sudijske funkcije i to znatno drugačije nego važeći Ustav: uvodi se nespojivost sudijske funkcije sa drugom „javnom ili privatnom funkcijom“, ali dalje se ostavlja nejasno šta se podrazumeva pod pojmom „privatne funkcije“, uzimajući u obzir da ona kao oblik sukoba interesa nije prepoznata samim Ustavom (člana 6. Ustava – zabrana sukoba interesa), a ni važećim zakonima u ovoj oblasti. Iz tih razloga predlažemo **brisanje reči: „ili privatnom funkcijom“, i preciziranje funkcija koje su nespojive sa sudijskom funkcijom i precizno određenje o tome šta je „političko delovanje“.**

AMANDMAN VIII
Visoki savet sudstva

(1)

U stavu 1. ovog amandmana koristi se termin „jemči“. Smatramo da taj termin nije adekvatan i da ga treba zameniti terminima iz postojećeg Ustava - „garantuje“ i „obezbeđuje“, čime se daje znatno veći stepen nezavisnosti i samostalnosti sudovima i sudijama. Uzimajući u obzir činjenicu da savremene teorije pod samostalnošću i nezavisnošću sudova podrazumevaju i sudije, predlažemo da se izvrši dopuna stava 1. tako što će se posle reči „sudova“ dodati i reč „sudija“.

(2)

Stav 3. predviđa da disciplinski postupak i postupak razrešenja sudija i predsednika suda može pokrenuti i ministar nadležan za pravosuđe, čime se narušava nezavisnost sudova od strane predstavnika izvršne vlasti. Takođe, Venecijanska komisija smatra da ministar pravde ne bi trebalo da učestvuje u donošenju svih odluka saveta, npr. onih koje se odnose na disciplinske mere¹⁶. Smatramo da se ovakvom odredbom grubo narušava nezavisnost sudstva od strane predstavnika izvršne vlasti, te iz svih gore navedenih razloga predlažemo **brisanje stava 3. ovog amandmana u celini.**

AMANDMANI IX-XIII

Sastav Visokog saveta sudstva, Mandat Visokog saveta sudstva, Rad i odlučivanje Visokog saveta sudstva

Predloženi amandmani predviđaju novi sastav Visokog saveta sudstva, sastavljen od deset (10) članova - pet (5) sudija koje biraju sudije i pet (5) istaknutih pravnika koje bira Narodna skupština.

Predloženi broj članova Visokog saveta sudstva je paran i manji je od postojećeg neparnog broja članova (11). Zbog predložene povećane nadležnosti Visokog saveta sudstva, broj članova ovog organa bi trebalo povećati ili bar zadržati 11 članova, a nikako smanjiti taj broj na 10. Postoji i opšteprihvaćeno pravilo da organi koji donose odluke u zbornom sastavu imaju neparan broj članova kako bi se omogućio nesmetan rad i odlučivanje. U ovako predloženom sastavu Visoki savet sudstva ne može da garantuje samostalnost i nezavisnost sudova i sudija.

Pojam „istaknuti pravnik“ je kranje neodređen i zavisi isključivo od onoga ko vrši procenu, te kao takav ostavlja široku mogućnost zloupotrebe. Predlažemo da se odrede kriterijumi za procenu ko se može smatrati „istaknutim pravnikom“.

¹⁶ Imenovanje sudija CDL-JD(2007)001rev, par. 32.

Neprihvatljiv je i predlog da broj sudija Visokog saveta sudstva bude jednak broju članova koje bira Narodna skupština, i da se predsednik bira među članovima saveta koji nisu sudije, dajući mu tzv. zlatni glas prilikom odlučivanja. Ovo rešenje stvara mogućnost da o svim bitnim pitanjima za položaj sudija – izbor, razrešenje, disciplinska odgovornost, materijalni položaj sudija, predsednika sudova i sudija porotnika, donose odluke članovi Visokog saveta sudstva koji nisu sudije, koje je izabrala Narodna skupština, što znači da su sudije u suštinskoj manjini i u pogledu sastava i u pogledu načina odlučivanja. Sve ovo dovodi do održavanja uticaja zakonodavne vlasti na sudsku, iako ne kroz neposredan izbor sudija, ali se posredan uticaj kroz većinu u VSS jasno omogućava. Takođe, ovakva predložena rešenja su i u suprotnosti sa Kijevskim preporukama, koje kažu da broj sudija u sudskim telima poput Visokog saveta sudstva, treba da bude veći od broja ostalih članova¹⁷

Visoki savet sudstva je najviši organ sudske vlasti i kao takav treba da ima neparan broj članova i to **najmanje 11, od kojih bi sedam (7) sudija birale sudije, a četiri (4) člana Narodna skupština i to dva iz reda univerzitetskih profesora prava koje predlaže akademska zajednica, i dva ugledna i istaknuta pravnika sa najmanje 15 godina radnog iskustva u pravnoj struci.**

AMANDMAN XIV

Javna tužilaštva – Položaj

(1)

Stavom 1. definisano je javno tužilaštvo kao samostalni državni organ, bez garancija funkcionalne samostalnosti u vršenju svoje nadležnosti u odnosu na zakonodavnu i izvršnu vlast, te postoji bojazan da bez tih garancija može doći do političkog uticaja na rad javnog tužilaštva.

AMANDMAN XX

Visoki savet tužilaca Nadležnost visokog saveta tužilaca

(1)

Stavom 1. Visoki savet tužilaca određen je kao samostalan državni organ koji jemči samostalnost javnih tužilaštva, ali ne i nosiocima javnotužilačke funkcije. Ovakvim rešenjem javni tužioci i zamenici javnih tužilaca gube samostalnost i garancije samostalnosti i dolazi do ukidanja personalne i uvođenja institucionalne samostalnosti.

AMANDMAN XXI

Sastav Visokog saveta tužilaca

(1)

Ovim amandmanom predviđa se novi sastav Visokog saveta tužilaštva od jedanaest (11) članova, koji se sastoji od četiri (4) zamenika javnih tužilaca koje biraju javni tužioci i zamenici javnih tužilaca, pet (5) istaknutih pravnika koje bira Narodna skupština, Vrhovni javni tužilac Srbije i ministar nadležan za pravosuđe. Broj članova koji dolaze iz redova tužilaca i zamenika tužilaca se smanjuje u odnosu na postojeće ustavno rešenje. Predloženi sastav Visokog saveta tužilaca stvara mogućnost političkog uticaja na ovaj organ, s obzirom da većinu čine članovi koje bira parlament.

Takođe, ni u ovom amandmanu pojam „istaknuti pravnik“ nije dovoljno određen, te je potrebno navesti kriterijume po kojima se procenjuju istaknuti pravnici.

¹⁷ Kijevske preporuke o nezavisnosti pravosuđa u istočnoj Evropi, južnom Kavkazu i centralnoj Aziji, par. 7, dostupno na: <https://www.osce.org/bs/odihr/80802?download=true>.

Centar za pravosudna istraživanja (CEPRIS)
Beograd, 8. mart 2018. godine

Komentari o Radnom tekstu amandmana Ministarstva pravde na Ustav Republike Srbije

1. Opšti komentari i sugestije u odnosu na Radni tekst

1.1. Sprovođenje prethodnih konsultacija o Radnom tekstu

Centar za pravosudna istraživanja odazvao se prethodnim konsultacijama o promeni Ustava Srbije koje je Ministarstvo pravde iniciralo u maju 2017. godine. U ovom procesu je od početka zanemarena tema o kojoj je debata trebalo da se vodi, - uspostavljanju nezavisnosti pravosuđa. Proces nije imao karakter javne rasprave i nije omogućavao stvarne konsultacije - nije postojao tekst o kom bi se raspravljalo, u njega nisu bili uključeni pravosudni organi i članovi akademske zajednice, a razgovor se odvijao tako što su predstavnici Ministarstva pravde otvoreno omalovažavali pojedine učesnike, a posebno sudije i tužioce. Suočeni sa takvim okolnostima, 30.11.2017. CEPRIS je prekinuo dalje učešće u konsultativnom procesu i o tome detaljno obavestio Ministarstvo pravde, domaću i međunarodnu javnost.

Ministarstvo pravde je 22.01.2018. godine objavilo Radni tekst amandmana na Ustav Republike Srbije i ponovo nas pozvalo da učestvujemo u četiri okrugla stola na kojima će se o njima raspravljati. Imajući u vidu prethodno navedeno, Radni tekst amandmana Ministarstva pravde sačinjen je bez ozbiljne i respektabilne javne rasprave. Mišljenje stručne javnosti (predstavljene pre svega strukovnim i profesionalnim udruženjima), nije razmatrano na odgovarajući način, iako su i Ministarstvo pravde i javnost upoznati sa njenom blagovremenom i jednoglasnom kritičkom analizom odredaba Ustava o pravosuđu.

Okrugli stolovi organizovani nakon objavljivanja Radnog teksta amandmana koji su održani u Kragujevcu i Novom Sadu vođeni su na potpuno isti način kao i prethodne konsultacije tokom 2017. godine, zbog čega je CEPRIS bio prinuđen da ponovo prekine svoje dalje učešće u ovakvom postupku.

Nadležni organi vlasti i profesionalna udruženja morali su da pristupe izradi ustavnih amandmana zajednički. To znači da je trebalo da se posredstvom mešovitog, od autoritativnih i stručnih pojedinaca sastavljenog radnog tela, obezbedi razmena mišljenja i nalaženje kompromisnih, ali najboljih rešenja na osnovu uverljivih argumenata koji bi bili navedeni u obrazloženju.

1.2. Formalni nedostaci Radnog teksta

Osim što nije omogućena stvarna debata, neophodno je ukazati na formalne nedostatke dosadašnjih aktivnosti Ministarstva pravde pre nego što Radni tekst ustavnih amandmana bude upućen Venecijanskoj komisiji, kako je najavljeno.

Član 203. Ustava predviđa da postupak promene Ustava počinje podošenjem predloga za promenu Ustava, koji Skupština usvaja dvotrećinskom većinom od ukupnog broja narodnih poslanika. Tek nakon odluke Skupštine može se pristupiti izradi novih ustavnih rešenja. Ukazujemo da Skupština do danas nije donela odluku o pristupanju promeni Ustava. Dosadašnji postupak promene Ustava je neformalan i vodi ga Ministarstvo pravde koje ne može biti predlagrač izmena Ustava – to mogu biti samo trećina narodnih poslanika,

predsednik Republike, Vlada i najmanje 150.000 birača. Vlada se, kao ovlašćeni predlagač, nije do sada izašnjavala o ustavnim promenama.

Akcioni plan za Poglavlje 23 koji je Vlada usvojila 27.04.2016. godine, prekršen je više puta, ne računajući probijanje svih vremenski rokova: zanemarena je Pravna

analiza ustavnog okvira o pravosuđu u Republici Srbiji od 2014. godine, nije inicirana izmena Ustava u Skupštini, nije formirana radna grupa za izradu teksta amandmana.

Imajući ovo u vidu, dostavljanje Radnog teksta Venecijanskoj komisiji predstavljalo bi samo dalje kršenje Ustava, čak i u slučaju da se Venecijanska komisija saglasi da raspravlja o ovako manjkavom predlogu.

1.3. Nedostatak obrazloženja Radnog teksta amandmana

Radni tekst 24 ustavna amandmana ili ne sadrži uopšte, ili ne sadrži adekvatno obrazloženje. Ponuđena obrazloženja nisu u skladu sa Jedinstvenim metodološkim pravilima za izradu propisa koji zahteva da svaki predloženi propis sadrži razloge za njegovo donošenje – analizu sadašnjeg stanja, probleme koje propis treba da reši, ciljeve koji se propisom postižu i odgovor zašto je donošenje propisa najbolji način za rešavanje problema. Obrazloženje ne sadrži ni analizu efekata propisa – na koga će i kako će najverovatnije uticati ponuđena rešenja. Ova manjkavost nije samo formalne prirode, već onemogućava stvarnu raspravu o adekvatnosti ponuđenih ustavnih rešenja.

Obrazloženja pojedinih amandmana ne pozivaju se ni na jedno od više mišljenja koje je Venecijanska komisija dala o pravnim aktima Srbije, već samo na jedan od izveštaja Venecijanske komisije - Izbor sudija - Judicial Appointments CDL-AD (2007)028, kao i na pojedine, istrgnute iz konteksta, delove mišljenja Venecijanske komisije o pravnim aktima Jermenije, Gruzije, Albanije, Crne Gore, koja ne sadrže načelne stavove već su data povodom konkretnih predloga rešenja u posebnim društveno-istorijskim situacijama konkretnih država sa različitim pravnim tradicijama. Iz onih obrazloženja koja su data ne vidi se zašto je predloženo konkretno rešenje, od više mogućih, i da li je ono najoptimalnije za uređenje pravosuđa u Republici Srbiji.

Dok jedan deo amandmana sadrži neadekvatna i nepotpuna obrazloženja, nikakvo obrazloženje nije ponuđeno za čak deset ustavnih amandmana. Ovo je posebno važno naglasiti ako znamo da pojedini od ovih amandmana nisu ni u kakvoj vezi sa zahtevima upućenim Srbiji od strane Venecijanske komisije i Akcionim planom za Poglavlje 23 – poput izmene rešenja o nepremestivosti sudija i nespojivosti sudijske funkcije ili brisanje zabrane uticaja na sudiju u vršenju sudijske funkcije.

CEPRIS smatra da, zbog svega prethodno navedenog, predloženi Radni tekst amandmana treba povući i pristupiti izradi sasvim novog teksta, uz poštovanje ustavne procedure i principa moderne konstitucionalne demokratske države.

Odnosno, **smatramo da se ponuđeni Radni tekst amandmana naknadnim izmenama ne može poboljšati**. CEPRIS je u ovom zahtevu saglasan sa već iznetim stavovima Vrhovnog kasacionog suda, Visokog saveta sudstva, Državnog veća tužilaca, sudova koji su se izjašnjavali o radnom tekstu ustavnih amandmana, kao i profesora prava.

2. Komentari na Radni tekst - pojedinačna rešenja i obrazloženje primedbi

Uprkos neuvažavanju prvobitnih primedbi CEPRIS-a i onemogućavanju stvarne debate o promeni Ustava, odlučili smo se da, radi potpunijeg obrazloženja stava da Radni tekst amandmana treba povući, Ministarstvu pravde još jednom dostavimo ključne sadržinske primedbe na Radni tekst ustavnih amandmana.

2.1. Amandmani I, VIII, XVII, XX, amandmani IV, XVIII, amandman VI

Smatramo dobrim predlog da sudije, predsednike sudova, javne tužioce i zamenike javnih tužilaca, umesto Narodne skupštine, ubuduće bira, razrešava ili prestanak njihove funkcije konstatuje Visoki savet sudstva, odnosno Visoki savet tužilaca. Takođe, podržavamo predloge da umesto ograničenog mandata za sudije i zamenike javnih tužilaca koji se biraju prvi put, njihove funkcije traju od izbora do navršanja radnog veka, kao i predlog promene naziva Vrhovnog kasacionog suda u Vrhovni sud Srbije, čime se najavljuje i promena njegove nadležnosti.

Ovakve izmene su u skladu sa preporukama Venecijanske komisije iz 2007. godine, kao i zaključcima Pravne analize ustavnog okvira o pravosuđu iz 2014. godine.

Međutim, druge predložene ustavne inovacije takvog su karaktera da ili potiru značaj prethodno pomenutih, ili predstavljaju degradaciju sadašnjih rešenja, ili su same za sebe nejasne ili kontradiktorne.

One rezultiraju time da amandmani u celini ne ispunjavaju preporuke Venecijanske komisije iz 2007. godine, kao ni obaveze preuzete Akcionim planom za Poglavlje 23 u postupku pridruživanja Evropskoj uniji.

2.2. Amandman IX st. 1. i 4, amandman XI stav 2 i amandman XII stav 1.

Predloženo je da Visoki savet sudstva čini pet sudija koje biraju sudije (među izabranima ne mogu biti predsednici sudova) i pet istaknutih pravnika koje bira Narodna skupština, pri čemu predsednik VSS može biran samo iz redova istaknutih pravnika, čiji glas u slučaju preglasavanja odnosi prevagu u donošenju odluke.

Ukazujemo da je ovo rešenje u suprotnosti sa mišljenjem Venecijanske komisije o Ustavu Srbije iz 2007. godine. U odeljku 8, tački 70, Venecijanska komisija zaključuje da je sastav VSS manjkav upravo zbog činjenice da većinu njenih članova bira Narodna Skupština. Komisija zaključuje da je pluralni sastav VSS samo iluzija („desception“) i zauzela stav da je ovakav presudan uticaj Narodne Skupštine na sastav VSS „recept za politizaciju pravosuđa“. Komisija je zbog toga preporučila „suštinsku izmenu“ ovakvog rešenja.

Radnim tekstom amandmana ne dolazi do suštinske promene u uticaju Narodne Skupštine na izbor članova VSS, naprotiv. Ovo telo bi biralo polovinu njegovih članova, a zapravo ostvarivalo odlučujući uticaj na donošenje odluka time što bi biralo osobu koja će biti predsednik VSS i koja će imati preovlađujući glas u donošenju odluka (tzv. zlatni glas ili dupli glas).

Ovakvim rešenjem bi VSS bio onemogućen da jemči samostalnost i nezavisnost sudova jer izbor onih koji odlučuju o izboru sudija ("izbor odabirača") ne pruža uverenje da će sudije biti personalno samostalne niti da će sudovi biti institucionalno nezavisni.

Smatramo da nije adekvatno pozivanje na neprikosnoveni izvor legitimiteta Narodne skupštine, čiji je legitimitet potekao iz narodnog predstavnštva. Izvor legitimiteta sudske funkcije ne može biti "demokratski izbor odabirača sudija", već ovaj legitimitet sudija treba prepoznati u samom Ustavu, kao i ličnim i stručnim kvalifikacijama sudija.

2.3. Amandman XXI stav 1.

Predloženo je da Visoki savet tužilaca čine ministar nadležan za pravosuđe, Vrhovni javni tužilac, pet istaknutih pravnika koje bira Narodna skupština i četiri zamenika javnih tužilaca koje biraju javni tužioci i zamenici javnih tužilaca.

Venecijanska komisija u odeljku 9, tački 79 mišljenja o Ustavu Srbije iz 2007. godine pravi razliku između sastava Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca, smatrajući da je

upitno da li sastav dva pravosudna saveta treba da bude uređen po istom modelu, imajući u vidu da sudstvo odlikuje nezavisnost u postupanju, a tužilaštvo samostalnost.

Iako stav Komisije ukazuje da bi se mogao tolerisati značajniji upliv zakonodavne i izvršne vlasti u sastav i odlučivanje Državnog veća tužilaca (prema radnom tekstu: Visokog saveta tužilaca), smatramo da je Radnim tekstom amandmana ugrožen čak i status samostalnosti tužilaštva i to time što nesumnjivu većinu u ovom telu čine članovi koje je izabrala Narodna skupština i predstavnik izvršne vlasti (sedam članova), dok tužioci u savetu predstavljaju manjinu (četiri člana). Smatramo da je atribut samostalnosti urušen i rešenjem prema kome članovi tužilačkog saveta ne mogu biti javni tužioci, već samo njihovi zamenici.

2.4. Amandman II stav 4; amandman IX stav 2, amandman XXI stav 2.

Predloženo je istaknute pravnike u visokim savetima (na predlog nadležnog skupštinskog odbora), bira Narodna skupština glasovima 3/5 svih narodnih poslanika, ili, u slučaju da potrebna većina nije postignuta, u narednih deset dana glasovima 5/9 svih narodnih poslanika, a ako ni takav izbor ne uspe, izborni postupak se ponavlja posle 15 dana.

S obzirom na to da bi po usvajanju ovakvog predloga istaknuti pravnici imali funkcionalnu (u VSS) ili brojčanu većinu (u VST) u pravosudnim savetima, smatramo da nije prihvatljivo rešenje po kom se njihov izbor dodatno politizuje predlaganjem izbora od nadležnog skupštinskog odbora.

Ovde podsećamo da je Venecijanske komisija u mišljenju o Ustavu Srbije iz 2007. godine u odeljku 8, tački 70 Srbiji zamerila što nesudske članove pravosudnih saveta bira Narodna skupština, a ne entiteti koje oni predstavljaju (recimo advokatske komore za predstavnika advokature i univerziteti za predstavnike profesure). Predloženom izmenom u Radnom tekstu amandmana ide se i korak dalje od rešenja koje je kritikovala Venecijanska komisija, pa ovi entiteti ne samo da nemaju mogućnost da izaberu svoje predstavnike u VSS, već nemaju čak ni pravo predlaganja kandidata za članstvo. Isti stav o ovom pitanju zauzeli su i domaći stručnjaci u zaključcima 14 i 21 Pravne analize ustavnog okvira o pravosuđu iz 2014. godine.

Problematično je i rešenje o većini kojom se biraju istaknuti pravnici, jer bi, imajući u vidu broj narodnih poslanika u Skupštini Srbije, to bilo moguće učiniti većinom od 150, odnosno 139 narodnih poslanika. Ukoliko se želelo odstupiti od većine kojom Narodna skupština vrši svoju izbornu nadležnost (član 105 Ustava Srbije), nije jasno zbog čega nije predložena dvotrećinska većina koja se zahteva za druge važne odluke koje se donose u Narodnoj skupštini – recimo usvajanje predloga za promenu Ustava, akta o promeni Ustava i ustavnog zakona. Ustav Srbije ne prepoznaje većinu od 3/5 i 5/9 ni u jednom drugom slučaju odlučivanja u Narodnoj Skupštini. Nije ponuđeno obrazloženje za predlaganje ovakvog rešenja potrebne većine za izbor istaknutih pravnika.

2.5. Amandmani VIII stav 3. i XXIII stav 3.

Predloženo je da ministar nadležan za pravosuđe bude ovlašćen da pokreće disciplinski postupak i postupak za razrešenje sudija, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca.

Imajući u vidu prethodno navedene domaće i međunarodne preporuke o potrebi otklanjanja političkog uticaja zakonodavne i izvršne vlasti u donošenju ključnih odluka o pravosuđu, neprihvatljivo je uvođenje mogućnosti da ministar pravde, kao jedna od najistaknutijih političkih figura, utiče na pokretanje postupka razrešenja i disciplinskog postupka.

S obzirom na to da je najavljeno da će Venecijanska komisija uskoro odlučivati o Radnom tekstu ustavnih amandmana, ukazujemo i na nedosledan prevod amandmana VIII na engleski

jezik. Naime, na engleskom jeziku je „može pokrenuti ministar pravde“ pogrešno interpretirano kao mogućnost iniciranja postupka („to initiate“). Imajući u vidu razliku između iniciranja i pokretanja postupka i pretpostavljajući da će Venecijanska komisija svoje mišljenje zasnovati na prevodu Radnog teksta koje je objavilo Ministarstvo pravde, treba ukazati da bi ovakvim prevodom Komisija mogla biti dovedena u zabludu o stvarnim namerama i ciljevima predloženog rešenja.

2.6. Amandmani IV stav 7. i amandman XVIII stav 6.

Predloženo je da sudija može biti premešten u drugi sud i protiv svoje volje ako odlukom Visokog saveta sudstva dođe do preuređenja sudskog sistema, a zamenik javnog tužioca može biti premešten ili protiv svoje volje privremeno upućen u drugo javno tužilaštvo odlukom Vrhovnog javnog tužioca, u skladu sa zakonom .

Ovakvim predlogom se značajno menjaju uslovi pod kojima je sudiju moguće premestiti u drugi sud – po važećem ustavnom rešenju to je moguće samo u slučaju ukidanja suda ili pretežnog dela nadležnosti suda. Smatramo da je termin

„preuređenje sudskog sistema“ preširok, da se može različito tumačiti i sa samim tim može suštinski dovesti u pitanje pravo sudije da samo izuzetno (a ne po pravilu) bez svoje volje bude premešten u drugi sud.

Isto važi i za premeštanje javnog tužioca, za koga se ne postavljaju baš nikakvi uslovi za privremeno upućivanje u drugo javno tužilaštvo, već je za tako nešto dovoljna diskreciona odluka Vrhovnog javnog tužioca.

2.7. Amandmani IV stav 2. i XVIII stav 3.

Predloženo je da za sudiju zakonom određenih sudova koji imaju isključivu prvostepenu nadležnost i za zamenika javnog tužioca u najnižim javnim tužilaštvima može biti izabrano samo lice koje je završilo posebnu obuku u instituciji za obuku u pravosuđu osnovanoj zakonom.

Ovo rešenje nije dobro jer bi njegovim prihvatanjem bio ustanovljen samo jedan način ulaska u pravosuđe, gde obrazovna institucija koja ima isključivu mogućnost obuke kandidata nema atribut nezavisnosti. Prihvatanjem ovakvog rešenja došlo bi do preselekcije kandidata za pravosudne funkcije, gde bi odluka Visokog saveta sudstva i Visokog saveta tužilaca o izboru bila protokolarna, a ne suštinska. Ovakav način ograničavanja ulaska u profesiju bi predstavljao diskriminaciju prema drugim kandidatima koji ispunjavaju uslove za izbor na pravosudnu funkciju, a koji bi iz postupka izbora bili isključeni zbog načina na koji su stekli svoje profesionalno znanje. U Radnom tekstu amandmana nije ponuđeno objašnjenje za ovakav predlog.

2.8. Amandmani V stav 3 i XIX stav 2.

Predloženo je da funkcije sudije, predsednika suda, javnog tužioca i zamenika javnog tužioca, između ostalog, nisu spojive s drugom "privatnom funkcijom".

Smatramo da ovakav predlog nije prihvatljiv pre svega zbog toga što pravni sistem Srbije ne poznaje termin „privatna funkcija“. U mišljenju o Ustavu Srbije iz 2007. godine, Venecijanska komisija je pozitivno ocenila važeću ustavnu odredbu o nespojivosti funkcija, posebno u delu o zabrani političkog delovanja sudija. Komisija nije imala primedbe na formulaciju da su sa sudijskim poslom nespojive

„druge funkcije, poslovi i privatni interesi“, pa nije jasno zbog čega se smatra da je ovo ustavno rešenje potrebno promeniti. Napominjemo da važeće rešenje o nespojivosti čini

celinu sa opštom ustavnom odredbom o sukobu interesa (čl.6 Ustava Srbije), koja takođe govori isključivo o sukobu interesa kao sukobu između javne funkcije i „drugih funkcija, poslova i privatnih interesa“. Smatramo da bi se gotovo svakim tumačenjem „privatne funkcije“ kao nespojive zadiralo na druga garantovana prava sudije, poput prava na udruživanje.

3. Neizmenjena odredba o principima podele vlasti

Smatramo štetnim što nije iskorišćena prilika za izmenu međusobno suprotstavljenih članova 3 i 4 Ustava Srbije, koji upućuju na osnovna načela Ustava i odnose se na razumevanje principa podele vlasti.

Ustav je regulisao na način koji ostavlja sumnju u pogledu sadržaja koji uključuje ovaj princip i oblika u kome se on ostvaruje u ustavnom sistemu. Konfuzuju stvara kontradiktornost normi. Status sudske vlasti u kontekstu principa podele vlasti, počiva na dva ustavna načela: prema jednom se „odnos tri grane vlasti zasniva na ravnoteži i međusobnoj kontroli“, prema drugom je „sudska vlast nezavisna“. Ako se kontradiktornost između pomenutih pravila dovede u vezu sa drugim ustavnim odredbama, koje regulišu npr. izbor predsednika sudova i sudija; konfuznim odredbama o pravnom okviru koji definiše položaj sudova, pravnu zasnovanosti sudskih odluka i pravnim propisima koji vezuju sudije prilikom postupanja; eksplicitnim ustavnim odredbama koje su važna garancija nezavisnosti suda, a prema kojima „sudske odluke ... ne mogu biti predmet vansudske kontrole“ kao i da „sudsku odluku može preispitati samo nadležni sud, u zakonom propisanom postupku“; može se zapaziti da je ustavom načelno proklamovana nezavisnost sudstva ozbiljno dovedena u pitanje. Ustavno pravilo da odnos tri grane vlasti počiva na njihovoj međusobnoj kontroli, dopušta mogućnost da se ustanove normativna rešenja prema kojima izbor sudija nije u punoj ingerenciji sudske vlasti, već su podeljena između sudskih organa i drugih organa vlasti (Narodne skupštine i Visokog saveta sudstva). Sa druge strane, ustavno pravilo da je sudska vlast nezavisna ne bi dopuštalo mogućnost da neka druga vlast na bilo koji način (pa ni u postupku izbora i razrešenja sudija) povredi ovakav, ustavom propisani status, sudske vlasti.

U vezi sa ovim zapažanjem, upućujemo i na mišljenje Venecijanske komisije o ovom pitanju, kao i na komentare Saveta Evrope o pravosudnim zakonima usvojenih krajem 2008. godine.

Najzad, smatramo da je izuzetno štetno to što su u Radnom tekstu ustavnih amandama izostavljene odredbe o opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava kao jednom od izvora prava *in iudicio* (član 142. stav 2. Ustava), o praksi međunarodnih institucija koje nadziru sprovođenje međunarodnih standarda o ljudskim pravima u tumačenju odredaba o ljudskim i manjinskim pravima (član 18. stav 3. Ustava), zabrani svakog uticaja na sudiju u obavljanju sudijske funkcije (član 149. stav 2. Ustava) pravila da sudsku odluku može preispitivati samo nadležni sud (član 145. Ustava). Za ovakva rešenja nisu ponuđena obrazloženja.

Forum sudija Srbije
Beograd

Komentar na radni tekst amandmana Ministarstva pravde na Ustav Republike Srbije

Forum sudija Srbije, kao strukovno udruženje sudija ovom prilikom želi da upozna javnost sa svojim stavom povodom predloženih izmena Ustava Republike Srbije u delu koji se odnosi na pravosuđe. Ovom prilikom iznećemo naš stav po pitanjima koja su izazvala najviše pažnje, kako u stručnoj tako i u najširoj javnosti.

Želimo da napomenemo da se Forum sudija Srbije zalaže za stručnost, integritet i efikasnost sudija, kao ključnih preduslova sudske nezavisnosti. Nezavisnost sudstva nije cilj sam po sebi. Nije cilj da se obezbede određene privilegije sudijama, već je cilj ostvarivanje načela pravne države i vladavine prava, potpuna zaštita ljudskih prava i sloboda. Sudije štite prava građana!

Predloženim amandmanima prihvataju se, stavovi celokupne stručne javnosti kada je reč o nazivu najvišeg suda u Republici - Vrhovni sud, da je potrebno ukinuti izbora sudija na trogodišnji mandat, i isključiti iz izbora sudija Narodnu skupštinu.

Kada je u pitanju sastav Visokog saveta sudstva, Forum sudija Srbije smatra, a kako je to navedeno i u Predlogu izmena Ustavnog okvira iz novembra meseca 2017. godine, da je nužno poštovanja evropskih standarda kada je u pitanju sastav, postupak izbora članova i nadležnost Visokog saveta sudstva. Svakako standardi i dobra praksa moraju se uklopiti u našu pravnu tradiciju, iskustvo i društvene okolnosti u kojima živimo. Ovom prilikom ukazaćemo na Mišljenje broj 10 Konsultativnog veća evropskih sudija i Izveštaj Venecijanske komisije koji se odnosi na izbor sudija.¹⁸ Ovi dokumenti predviđaju da sudijski saveti mogu biti i mešovitog sastava, ali daje i druge smernice koje je nužno ispoštovati.

Izveštaj Venecijanske komisije ukazuje na potrebu da **većinu** članova sudijskog saveta biraju sudije, a ostali članovi moraju imati odgovarajuće pravne kvalifikacije. Mišljenje broj 10 naglašava da „*članovi Visokog saveta sudstva moraju biti birani na osnovu njihove stručnosti, iskustva, razumevanja sudstva, sposobnosti za raspravu i kulturne zavisnosti. Članovi Visokog saveta sudstva ne mogu biti aktivni političari, članovi parlamenta, članovi izvršne ili upravne vlasti. To znači da predsednik države, predsednik vlade, niti jedan ministar ne mogu biti članovi Visokog saveta sudstva*“. Amandmanima se predviđa da se pet članova bira iz reda „istaknutih pravnika“. Ovaj standard „istaknuti pravnik“ mora biti preciziran u skladu sa Mišljenjem broj 10. Svakako preciziranje uslova i postupka izvora članova VSS je materija zakona, ali sam ustav mora da da garancije da se ispoštuju navedeni standardi.

Dakle, Forum sudija Srbija smatra da nije dovoljno odrediti članove Visokog saveta sudstva, koji nisu sudije isključivo kao „istaknute pravnike“, bez daljeg opisa da su to članovi koji osim odgovarajućeg pravničkog iskustva nemaju sukob interesa sa novom funkcijom koju obavljaju kao članovi Visokog saveta sudstva, što bi bilo potrebno posebno navesti u odgovarajućoj ustavnoj odredbi.¹⁹ Isto tako, Forum sudija Srbije iskazuje određenu bojazan prema Predlogu izmena Ustava Republike Srbije koji određuje da članovi Visokog saveta sudstva koji nisu sudije ne mogu biti aktivni političari, bez bližeg određena pojma „aktivni“. Ukoliko je tendencija da se spreči mogućnost da član Visokog saveta sudstva istovremeno bude član političke stranke, odnosno pod njenim uticajem, onda bi bilo celishodnije odrediti da član Visokog saveta sudstva ne može biti član političke partije, niti da je bio član političke

¹⁸ JUDICIAL APPOINTMENTS Report adopted by the Venice Commission at its 70th Plenary Session (Venice, 16-17 March 2007) Venice, 22 June 2007 Opinion No. 403 / 2006 CDL-AD(2007)028.

¹⁹ JUDICIAL APPOINTMENTS Report adopted by the Venice Commission at its 70th Plenary Session (Venice, 16-17 March 2007) Venice, 22 June 2007 Opinion No. 403 / 2006 CDL- AD(2007)029, „...Thus, a substantial element or a majority of the members of the Judicial Council should be elected by the Judiciary itself. In order to provide for democratic legitimacy of the Judicial Council, other members should be elected by Parliament among persons with appropriate legal qualification taking into account possible conflicts of interest.“

partije u periodu ne kraćem od pet godina do dana kada se kandiduje za člana Visokog saveta sudstva.²⁰

Predloženo rešenje po kome sudije nemaju većinu, gde se predsednik obavezno bira iz reda istaknutih pravnika i da predsednik VSS ima zlatni glas dovodi do toga da se odluke o bitnim pitanjima kao što su: izbor, razrešenje, disciplinska odgovornost, materijalni položaj sudija, mogu doneti od članova koji nisu sudije. Ovakav predlog je u suprotnosti sa pomenutim Mišljenjem konsultativnog veća evropskih sudija i Izveštajem Venecijanske komisije. U citiranim međunarodnim standardima se ukazuje na potrebu mešovitog sastav VSS zbog nedostatka demokratskog kapaciteta ovog tela i sprečavanja korporativizacije sudstva. Predloženim rešenjem (svakako se obezbeđuje demokratski kapacitet VSS i sprečava korporativizacija pravosuđa, ali se bojimo da se otišlo korak dalje - stvorena je mogućnost da se odluke koje se tiču sudija donose suprotno volji svih članova koji su iz reda sudija, što smatramo neprihvatljivim. Nove demokratije, s druge strane, još nisu uspele da razviju tradicije koje mogu da spreče zloupotrebu, i zato, bar u tim zemljama, potrebne su eksplicitne ustavne i zakonske odredbe kao zaštita koja će prevenirati političku zloupotrebu u postupku izbora sudija.

Pitanje koje je privuklo pažnju najšire javnosti je pitanje izbora sudija. Javnost nije dovoljno upoznata, a možda ni zainteresovana za pitanje napredovanja sudija. Ono što je svojtvono za oba postupka je nedostatak objektivnih i merljivih kriterijuma. Napredovanje sudija mora da za osnov ima zasluge odnosno rezultate rada i radnog iskustvo. Ustavni amandmani odnosno zakonske izmene koje će pratiti ove amandmane moraju obezbediti da odluke o napredovanju sudija budu dobro obrazložene i da postoji delotvoran pravni lek.

Amandmanima je za izbor predloženo rešenje po kome se „u sudovima koji imaju isključivo prvostepenu nadležnost može biti izabrano samo lice koje je okončalo posebnu obuku u instituciji za obuku u pravosuđu“. Kada je reč o ovom pitanju neophodno da ukažemo šta mora da donese ovakav postupak izbora u odnosu na postojeći sistem izbora bez učešća „institucije za obuku u pravosuđu“. Neophodna je pre svega objektivna selekcija kandidata koji će biti budući nosioci pravosudnih funkcija. Objektivna selekcija mora obezbediti jednake šanse ne samo onima koji dolaze iz pravosuđa već i onima koji dolaze iz advokature, privrede... Na obuku je potrebno primiti onoliki broj kandidata koji odgovara realnim potrebama srpskog pravosuđa. Mora se izbeći situacija, da postoji veliki broj kandidata sa završenom obukom koji konkurišu za nosioce pravosudne funkcije. Ukoliko bi se to dozvolilo u konkurenciji prevelikog broja kandidata na jedno mesto, prevagu bi odneli subjektivni kriterijumi, a ne kvalitet. Izvesnost izbora nakon završene obuke, objektivna selekcija po nespornim kriterijumima, kvalitetna obuka će motivisati najkvalitetnije sudijske pomoćnike i ostale pravnike da se odluče da do izbora na funkciju sudije dođu preko institucije za obuku u pravosuđu.

Inicijalna obuke pre stupanja na funkciju je nužna na to je ukazano Mišljenjem Generalnog direktorata za ljudska prava i vladavinu prava Saveta Evrope.²¹ Na nužnost obuke ukazano je i u Mišljenju broj 4 Konsultativnog veća evropskih sudija u kome se navodi da bez obzira odakle dolaze kandidati oni treba da dobiju početnu obuku, zato što je obavljanje sudijskih poslova nova profesija za njih, te stoga podrazumeva poseban pristup u mnogim oblastima, prvenstveno kada se to tiče profesionalne etike sudija, postupka i odnosa sa svim stranama koje su uključene u sudski postupak. Sama obuka bi trebalo da bude prilagodljiva iskustvu kandidata koje ima pre dolaska na samu obuku, u cilju najoptimalnijeg korišćenja vremena provedenog na obuci i sticanja potrebnih znanja i iskustava.

Uloga sudijskih pomoćnika u pravosuđu je velika, i ona mora biti povećana, nezavisno toga koji uslovi budu propisani za izbor sudija. Sudijski pomoćnici moraju dobiti samostalna procesna

²⁰ JUDICIAL APPOINTMENTS Report adopted by the Venice Commission at its 70th Plenary Session (Venice, 16-17 March 2007) Venice, 22 June 2007 Opinion No. 403 / 2006 CDL- AD(2007)006, “Therefore, at least in new democracies explicit constitutional provisions are needed as a safeguard to prevent political abuse by other state powers in the appointment of judges.”

²¹ Mišljenjem Generalnog direktorata za ljudska prava i vladavinu prava Saveta Evrope o Zakonu o Pravosudnoj akademiji Republike Srbije i nacrtu pravilnika Državnog veća tužilaca za izbor kandidata za vršenje javno-tužilačke funkcije koji je sačinjen 23.02.2015. godine.

ovlašćenja za rukovođenjem pojedinim fazama ili radnjama u postupku. Veoma je važno uspostavljanje jasnih, objektivnih i merljivih kriterijuma za napredovanje sudijskih pomoćnika, kako unutar samog suda, a tako i napredovanje u više sudijske instance. Svi zaposleni u pravosuđu, pa samim tim i sudijski pomoćnici ne mogu imati isti položaj i radno-pravni status kao i ostali zaposleni u državnoj upravi.

Potpuno uspostavljanje predloženog sistema izbora uz ovako definisanu ulogu „institucije za obuku u pravosuđu“ zahteva ne samo usvajanje Amandmana na Ustav već i izmenu pratećeg zakonskog okvira, što sve zahteva izvesno vreme. Trebamo uzeti u obzir činjenicu da je trenutno upražnjeno oko 140 sudijskih mesta u osnovnim i prekršajnim sudovima, kao i činjenicu da prosečna starost sudije u Srbiji 52 godine, da je 401 sudija stariji od 60 godina. Dakle, samo po sebi se nameće mogućnost jednog kvalitetnog prelaznog rešenja, koje će zadovoljiti interese kako sudijskih pomoćnika tako i onih koji su prošli obuku na Pravosudnoj akademiji ili će je proći. Do trenutka uspostavljanja sistema koji bi izbor vezao isključivo za kandidate koji su završili prošli obuku, potrebno je uspostaviti prelazno rešenje. Jedna od mogućnosti je rešenje koje je navedeno u Preporukama Tvining projekta²² - u prelaznom periodu je potrebno uvesti sistem kvota za kandidate koji dolaze iz reda polaznika početne obuke na Pravosudnoj akademiji i ostalih kandidata.

Sudija ne može biti protiv svoje volje premešten u drugi sud, izuzev kod preuređenja sudskog sistema, odlukom Visokog saveta sudstva. Ovaj amandman je sporan je otvara vrata novom reizboru sudija, koji bi samo unazadio dosad postignut stepen zaštite ljudskih prava pred sudovima u Republici Srbiji i doveo bi do novog zastoja u vršenju sudske vlasti. Svedoci smo reforme iz 2009.godine i reizbora koji je značajno usporio suđenja i doveo do nedopuštenog prolongiranja sudske postupaka na štetu građana.

Disciplinski postupak i postupak razrešenja sudija i predsednika sudova može pokrenuti i ministar nadležan za pravosuđe. U novim i krhkim demokratijama kao što je naša, ovakav upliv izvršne u sudske vlast mogao bi pogubno da deluje na nezavisnost pravosuđa, stvarajući kod sudija strah od moguće sankcije i odmazde u slučaju donošenja odluka koje nisu po volji izvršnoj vlasti. Ovo bi dalje moglo dovesti do autocenzure kod sudija, koja bi u krajnjoj liniji rezultirala odlukama kojima se prava i slobode građana štite samo u meri u kojoj to odgovara ostalim dvema granama vlasti, odnosno odlukama kojima se ljudska prava krše. Naime, ostavljanje mogućnosti ministru nadležnom za pravosuđe da pokrene disciplinski postupak i postupak razrešenja sudija je u suprotnosti sa preporukama Venecijanske komisije, jer takva nadležnost ministra kao predstavnika izvršne vlasti, predstavlja povredu nezavisnosti sudija.²³

²² Preporuke i predlozi u vezi sa postupcima izbora, vrednovanja rada i napredovanja sudija u Republici Srbiji –Visoki savet sudstva“ U okviru Tvining projekta "Jačanje kapaciteta Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca.

²³ JUDICIAL APPOINTMENTS Report adopted by the Venice Commission at its 70th Plenary Session (Venice, 16-17 March 2007) Venice, 22 June 2007 Opinion No. 403 / 2006 CDL-AD(2007) 028, “Nevertheless, it is generally assumed that the main purpose of the very existence of a Supreme Council of the Judiciary is the protection of the independence of judges by insulating them from undue pressures from other powers of the State in matters such as the selection and appointment of judges and the exercise of disciplinary functions.”

Slobodan Beljanski²⁴

Patronat nad pravosuđem (Povodom radnog teksta amandmana na Ustav Republike Srbije)

Uvod

Posle šest *okruglih stolova*, od kojih se očekivalo da budu posvećeni poboljšanju ustavnih odredaba o pravosuđu, Ministarstvo pravde je 22. januara 2018. godine objavilo radni tekst amandmana na Ustav i tim povodom najavilo četiri sesije novog jednomesečnog kruga javne rasprave. Istom prilikom dalo je do znanja da je radni tekst sačinjen u saradnji sa bivšim članom Venecijanske komisije Džejsom Hamiltonom, na osnovu polugodišnje debate u kojoj su predstavnici stručne javnosti i ostali zainteresovani mogli da iznesu svoje stavove.²⁵ Do sada nije otkriveno ko su autori radnog teksta, da li je tekst zasnovan na stavovima stručne javnosti i ako jeste na kojim i čijim, i kakva je u svemu tome bila uloga g. Hamiltona.²⁶

Važno je napomenuti da je u oktobru 2017. godine više nevladinih organizacija, pretežno onih koje su imale najpodrobnije analize i predloge,²⁷ prekinulo učešće u javnoj raspravi i u zajedničkom dopisu obavestilo Ministarstvo pravde da to čini zbog nepostojanja polaznih osnova za izmenu Ustava, izostanka široke javne debate, neprimerenog ograničenja vremena za predstavljanje stavova strukovnih i drugih nevladinih udruženja, onemogućavanja razmene argumenata, i izbora tema koje nisu ustavna materija i nisu usmerene ka jačanju nezavisnosti pravosuđa, već naprotiv, ka obezbeđenju mehanizama da se ono podvrgne političkim uticajima.²⁸

U toku javne rasprave o radnom tekstu, održane u Novom Sadu 19. februara 2018. godine, predstavnici nevladinog sektora, Advokatske komore Vojvodine i dela pravosuđa napustili su skup zbog neodmerenog i omalovažavajućeg obraćanja pomoćnika ministra pravde i načina njegovog rukovođenja debatom.²⁹ Prema preliminarnom dogovoru, predstavnici ovih organizacija nadalje neće učestvovati u javnoj raspravi.

1. Radni tekst

Radni tekst predviđa nekoliko očekivanih i nesumnjivo korisnih promena:

- sudije, predsednike sudova, javne tužioce i zamenike javnih tužilaca, umesto Narodne skupštine, birao bi, razrešavao ili im konstatovao prestanak funkcije Visoki savet sudstva, odnosno Visoki savet tužilaca (amandmani I, VIII, XVII i XX);

²⁴ Advokat u Novom Sadu, Predsednik CEPRIS. Članak je preuzet iz Glasnika Advokatske komore Vojvodine br. 1-2/2018, 70-89.

²⁵ <https://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>.

²⁶ Uloga Džejsa Hamiltona ostala je nerazjašnjena. Iz odgovora Panosa Kakavijatosa, portparola Evropske komisije, prema pisanju jednog našeg nedeljnika, proizlazi da je izrada predloga amandmana ostala u nadležnosti Ministarstva pravde, da zadatak Džejsa Hamiltona nije bio da u tome učestvuje već samo da razgovara o usklađenosti pojedinih rešenja sa međunarodnim standardima i praksom Venecijanske komisije, i da se Venecijanska komisija neće izjašnjavati dok joj, po završetku javne rasprave, ne bude dostavljena završna verzija amandmana (Sandra Petrušić, *Partizacija nezavisnog pravosuđa*, NIN, 8. februar 2018, 26-27). Do trenutka predaje ovog rada Ministarstvo pravde nije odgovorilo na traženje Udruženja sudijskih i tužilačkih pomoćnika da objavi imena autora radnog teksta i objasni Hamiltonovu ulogu, a g. Hamilton nije odgovorio na pismo od 7. februara 2018. godine grupe organizacija koje su prekinule učešće na okruglim stolovima i zamolile ga za objašnjenje o navodnoj saradnji u pisanju radnog teksta.

²⁷ Radi se o Društvu sudija Srbije, Udruženju javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, Komitetu pravnika za ljudska prava - YUCOM i Udruženju sudijskih i tužilačkih pomoćnika

²⁸ Dopis od 30.10.2017. godine upućen Ministarstvu pravde (<https://www.uts.org.rs/press-centar/saopštenje-za-javnost/1359-pismo-ministarstvu-pravde>).

²⁹ Radi se o istupanju moderatora javne rasprave i pomoćniku ministra pravde, g. Čedomiru Backoviću.

- umesto ograničenog mandata za sudije i zamenike javnih tužilaca koji se biraju prvi put,³⁰ njihove funkcije trajale bi od izbora do navršenja radnog veka (amandmani IV i XVIII);

- promenom naziva Vrhovnog kasacionog suda u Vrhovni sud Srbije najavljuje se i promena njegove nadležnosti (amandman VI).

Ostale inovacije, međutim, takvog su karaktera da ili potiru značaj prethodno pomenutih, ili predstavljaju degradaciju sadašnjih rešenja, ili su same za sebe nejasne ili kontradiktorne. Pomenućemo najvažnije:³¹

- Visoki savet sudstva čini pet sudija koje biraju sudije (među izabranima ne mogu biti predsednici sudova) i pet istaknutih pravnika koje bira Narodna skupština (amandman IX st. 1. i 4);

- Visoki savet tužilaca čine ministar nadležan za pravosuđe, Vrhovni javni tužilac, pet istaknutih pravnika koje bira Narodna skupština i četiri zamenika javnih tužilaca koje biraju javni tužioci i zamenici javnih tužilaca (amandman XXI stav 1);

- istaknute pravnike u visokim savetima (na predlog nadležnog skupštinskog odbora), i Vrhovnog javnog tužioca (na predlog Visokog saveta tužilaca), posle okončanog javnog konkursa, bira Narodna skupština glasovima 3/5 svih narodnih poslanika, ili, u slučaju da potrebna većina nije postignuta, u narednih deset dana glasovima 5/9 svih narodnih poslanika, a ako ni takav izbor ne uspe, izborni postupak se ponavlja posle 15 dana (amandmani II stav 4, IX stav 2, XVII stav 1, XXI stav 2);

- za razrešenje članova visokih saveta koje bira Narodna skupština i Vrhovnog javnog tužioca dovoljni su glasovi 5/9 svih narodnih poslanika (amandman II stav 4);

- predsednik Visokog saveta sudstva bira se iz reda članova koji nisu sudije (amandman XI stav 2);

- Visoki savet sudstva odlučuje glasovima najmanje šest članova ili najmanje pet članova među kojima je i predsednik, pod uslovom da sednici prisustvuje najmanje sedam članova (amandman XII stav 1);

- Visoki savet tužilaca odlučuje glasovima najmanje šest članova na sednici na kojoj je prisutno najmanje osam članova (amandman XXIII stav 1);

- ministar nadležan za pravosuđe ovlašćen je da pokreće disciplinski postupak i postupak za razrešenje sudija, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca (amandmani VIII stav 3. i XXIII stav 3);

- sudija može biti premešten u drugi sud i protiv svoje volje ako odlukom Visokog saveta sudstva dođe do preuređenja sudskog sistema, a zamenik javnog tužioca može biti premešten ili protiv svoje volje privremeno upućen u drugo javno tužilaštvo odlukom Vrhovnog javnog tužioca u skladu sa zakonom (amandmani IV stav 7. i XVIII stav 6);

- za sudiju zakonom određenih sudova koji imaju prvostepenu nadležnost i za zamenika javnog tužioca u najnižim javnim tužilaštvima može biti izabrano samo lice koje je završilo posebnu obuku u instituciji za obuku u pravosuđu osnovanoj zakonom (amandmani IV stav 2. i XVIII stav 3);

- funkcije sudije, predsednika suda, javnog tužioca i zamenika javnog tužioca, između ostalog, nisu spojive s drugom "privatnom funkcijom" (amandmani V stav 3 i XIX stav 2);

- umesto sadašnje zakonom uređene nadležnosti Vrhovnog kasacionog suda da izvan suđenja "obebeđuje jedinstvenu sudsku primenu prava i jednakost stranaka u sudskim postupcima",³² Ustavom se određuje da je Vrhovni sud Srbije nadležan da "obebeđuje

³⁰ Sadašnje odredbe člana 147. stav 2. i člana 159. stav 6. Ustava.

³¹ U narednim redovima, iako se radi tek o prvoj verziji budućih amandmana, u cilju jednostavnijeg predstavljanja, koristiće se prezent umesto futura ili kondicionala.

³² Član 31. Zakona o uređenju sudova.

jedinstvenu primenu zakona od strane sudova" (amandman VI stav 2), uz upućivanje na zakonsku regulativu kada se radi o ujednačavanju sudske prakse (amandman IV stav 1);

- izostavljene su odredbe o opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava kao jednom od izvora prava *in iudicio* (član 142. stav 2. Ustava), o praksi međunarodnih institucija koje nadziru sprovođenje međunarodnih standarda o ljudskim pravima i služe za tumačenje odredaba o ljudskim i manjinskim pravima (član 18. stav 3. Ustava), i o zabrani svakog uticaja na sudiju u obavljanju sudijske funkcije (član 149. stav 2. Ustava).

U nedostatku sopstvenog obrazloženja, autori radnog teksta oslonili su se, gotovo u potpunosti, na fragmente nekoliko mišljenja Venecijanske komisije. Tako se, na primer, pozivaju i na stav da sudski savet treba da ima odlučujući uticaj na izbor, unapređenje i disciplinsku odgovornost sudija, ali i na stavove prema kojima jednak broj sudija i nesudijskih članova u ovom telu, izbor njegovog predsednika između članova koji nisu sudije i davanje odlučujućeg glasa predsedniku obezbeđuje bolju ravnotežu između nezavisnosti i odgovornosti, omogućuje kontrolu kvaliteta i nepristrasnosti, povećava poverenje građana u sprovođenje pravde, uspostavlja neophodnu vezu između pravosuđa i društva, i otklanja rizike od autokratskog upravljanja savetom i njegove korporatizacije.³³

Zadržavanje stroge hijerarhijske strukture i samostalnosti ali ne i nezavisnosti javnog tužilaštva obrazlaže se opštim mestima iz *Preporuke Komiteta ministara državama članicama Saveta Evrope o ulozi javnog tužilaštva u krivičnom pravnom sistemu*³⁴ i pozivanjem na drugi deo *Izveštaja o evropskim standardima o nezavisnosti pravosudnog sistema*, koji je Venecijanska komisija posvetila tužilaštvu.³⁵

2. Reagovanja

Radni tekst amandmana su u kratkom periodu dočekala brojna protivljenja i opravdane kritike.³⁶

Grupa organizacija koje su prekinule sudelovanje na okruglim stolovima zajednički je sačinila i 24. januara 2018. godine objavila glavne primedbe. Njihova je ocena da su ponuđena rešenja bitno suprotna Akcionom planu za poglavlje 23, da vode umanjenu postojećeg nivoa garancija nezavisnosti sudova i samostalnosti tužilaštva, i da ozbiljno dovode u pitanje princip podele vlasti. Ukazale su da izbor u Narodnoj skupštini Vrhovnog javnog tužioca i određenog broja članova visokih saveta predstavlja privid konsenzusa, jer neznatna većina, potrebna za izbor u drugom krugu glasanja, omogućuje potpuni uticaj vladajuće koalicije, koja je trenutno pod direktnim uticajem izvršne vlasti. Zamerile su što je jedna većina predviđena za izbor, a druga, manja, za razrešenje. Upozorile su na neodređenost i opasnost od mogućnosti premeštaja sudije bez njegove saglasnosti u slučaju "preuređivanja sudskog sistema" ali i na nejasan smisao odredaba kojima se, i za sudije i za tužioce, kao razlog nespojivosti, umesto privatnog interesa, predviđa svaka "privatna funkcija". Ocenile su da bi pravo ministra pravde da pokreće disciplinske postupke predstavljalo još jedan vid mešanja izvršne vlasti. Smatrale su da završena obuka u odgovarajućoj instituciji, kao uslov za izbor sudije u sudovima prvostepene nadležnosti i zamenika javnih tužilaca u tužilaštvima najnižeg ranga, praktično onemogućuje da se za suduje i zamenike javnih tužilaca biraju već obučeni sudijski i tužilački pomoćnici, profesori ili advokati, i da u Ustav, na zaobilazan način, uvodi Pravosudnu akademiju, koja sada nije

³³ Ministarstvo pravde pozvalo se na akta Venecijanske komisije: CDL-AD (2007)028 , par. 25; CDL- JD(2007)001, par. 29, 34; CDL-AD(2007)028, par. 29-30; CDL-AD (2007)047, par. 96; CDL-AD(2012)24, par. 19.

³⁴ Preporuka CM/Rec (2000)19 usvojena na 724. sednici zamenika ministara 6. oktobra 2000. godine.

³⁵ CDL-AD(2010)040, 17-18. decembra 2010. godine.

³⁶ <http://www.cepris.org.rs;> <http://www.yucom.org.rs;> <http://www.sudije.rs;> <http://www.uts.org.rs;> <http://www.bgcentar.org.rs;> [http://www.ustp.rs.](http://www.ustp.rs;)

nezavisna ustanova jer je pod nadzorom ministra pravde i u pravnom je režimu propisanom za javne službe. Sastav Visokog saveta sudstva, način izbora i glasanja njegovih članova, i izbor predsednika sa tzv. zlatnim glasom iz reda nesudija, po njihovom mišljenju, takav je da ovaj organ ne može jemčiti nezavisnost sudova. Uočile su da bi uvođenje "sudske prakse" kao izvora prava, dovelo u pitanje pravo na slobodno sudijsko uverenje i omogućilo nametanje sudskih odluka od strane i po proceni nesudskih organa (sertifikacione komisije predviđene Akcionim planom). Što se tužilaštva tiče, primetile su da bi rešenja po kojima bi se zadržalo strogo monokratsko uređenje javnog tužilaštva, smanjio broj članova u Visokom savetu iz reda tužilaca i odredilo da ovo telo samo jemči ali ne i obezbeđuje samostalnost tužilaštva, predstavljala korak nazad, jer bi snižavala dostignuti nivo tužilačke samouprave i otvarala prostor za lako upravljanje i kontrolisanje sistema od strane zakonodavne ili izvršne vlasti. Najzad, zbog loših iskustava sa prethodnim ustavnim zakonom, našle su da bi nacrt ovog zakona morao biti predmet javne rasprave zajedno sa radnim tekstom amandmana³⁷ Sa sličnim ocenama većina ovih organizacija je dala sopstvena odvojena saopštenja.

Primedbe je uputila i Advokatska komora Vojvodine. Njen Upravni odbor je ocenio da se radnim tekstom ne ide u susret depolitizaciji, da transfer izbora sudija sa Narodne skupštine na Visoki savet sudstva, iako predstavlja dobro rešenje, po sastavu i načinu odlučivanja ne obezbeđuje zaštitu od političkih uticaja, da institucija za obuku u pravosuđu ne sme biti ustavna kategorija, da predstavnici advokature nisu smeli biti izostavljeni iz sastava visokih saveta, da nije prihvatljivo da se zakonom uređuje ujednačavanje sudske prakse, da izbor sudija u osnovne sudove nije rešen na način koji bi zaštitio interese sudijskih i tužilačkih pomoćnika, i da je advokaturu trebalo odrediti kao deo pravosudnog sistema.³⁸

U izjavama za medije negativna zapažanja o radnom tekstu iznelo je više pojedinaca iz suda, tužilaštva i nevladinog sektora.³⁹ Vesna Rakić-Vodinelic kritikovala je sastav i način odlučivanja visokih saveta, negirala tezu o povlačenju Narodne skupštine iz izbora sudija i zaključila da se ovog puta mora shvatiti da ustavni amandmani nisu staleško pitanje sudija, tužilaca, advokata i svih drugih čije su profesije povezane sa pravosuđem, već pitanje sigurnosti slobode, imovine i svakodnevnog života svih građana.⁴⁰ Miodrag Majić našao je da bi jedino razumno rešenje bilo povlačenje ovog teksta iz procedure i formiranje radne grupe od proverenih stručnjaka koji bi bili u stanju da obave ozbiljan zadatak formulisanja potpuno drugačijih ustavnih amandmana.⁴¹

Neuobičajeno oštre ocene potekle su iz Visokog saveta sudstva. Savet je zaključio da su predložena rešenja, posebno ona koja se odnose na sastav tog organa, na pravo ministra da pokreće disciplinski postupak i na prethodnu obuku kao novi uslov za izbor sudija, izneverila sva dotadašnja pozitivna nastojanja i da predstavljaju direktan napad na nezavisnost pravosuđa.⁴²

³⁷ Saopštenje o radnom tekstu amandmana su već 24. januara 2018. godine potpisali: Društvo sudija Srbije, Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, Centar za pravosudna istraživanja - CEPRI, Beogradski centar za ljudska prava, Komitet pravnika za ljudska prava - YUCOM, Udruženje sudijskih i tužilačkih pomoćnika i Asocijacija pravosudnih savetnika (http://www.sudije.rs/images/Saopstenje_JAS_CEPRI_BG_Centar.pdf).

³⁸ Upravni odbor Advokatske komore Vojvodine dao je saopštenje 26. januara 2018. godine (<http://www.akv.org.rs>).

³⁹ Zapažena istupanja imali su, između ostalih, Miodrag Majić, Omer Hadžiomerović, Dragana Boljević, Goran Ilić, Radovan Lazić, Nenad Stefanović, Vesna Petrović, Vida Petrović-Škero, Milan Antonijević.

⁴⁰ Vesna Rakić-Vodinelic, *Ustavni amandmani o pravosuđu na sajtu Ministarstva pravde - neka samo ostanu tamo*, Peščanik, 25. januara 2018. godine (<https://pescanik.net>).

⁴¹ Miodrag Majić, *Danajski ustavopisci i propuštanje nepropuštene prilike*, Blog sudije Majića, 13. februar 2018. godine (<http://misamajic.com>).

⁴² Saopštenje Visokog saveta sudstva od 30.01.2018. godine (<https://vss.sud.rs>).

Prvi okrugli sto posvećen radnom tekstu amandmana, na kome je osporena većina ponuđenih rešenja, održan je 31. januara 2018. godine u organizaciji Akademije Advokatske komore Vojvodine⁴³

Poseban značaj ima Saopštenje Opšte sednice Vrhovnog kasacionog suda od 12. februara 2018. godine. U njemu se, bez ikakvih rezervi, konstatuje: da "rešenja predložena u radnom tekstu značajno umanjuju postojeći nivo garancija nezavisnosti sudova i sudija na štetu zaštite prava građana Republike Srbije i njihovog prava na nezavisan i nepristrasan sud", da bi se tim rešenjima ozbiljno doveli u pitanje vladavina prava i načelo podele vlasti i omogućilo da uticaj zakonodavne vlasti na sudsku bude veći nego što je sada, da bi pravo ministra da pokreće disciplinski postupak predstavljalo grubo mešanje izvršne vlasti u sudsku, a da bi uslovljavanje izbora prethodnom obukom u posebnoj instituciji vodilo diskriminaciji u pristupu sudijskom pozivu. Uvođenjem sudske prakse kao izvora prava, dodaje se, narušilo bi se pravo slobodnog sudijskog uverenja i omogućilo nametanje načina presuđenja od strane i po proceni nesudskih organa (sertifikacione komisije predviđene Akcionim planom). Najviši sud u državi smatra da je potrebno izraditi novi radni tekst amandmana, uz uvažavanje osnovanih prigovora i predloga iznetih tokom javne rasprave.⁴⁴ Državno veće tužilaca je 19. februara 2018. godine zaključilo da radni tekst amandmana smanjuje dostignuti nivo samostalnosti javnog tužilaštva. Predložilo je da bude povučen iz javne rasprave i da se formira radna grupa od eminentnih predstavnika struke koja će sačiniti novi tekst, uzimajući u obzir sve do sada iznete primedbe. Posebno je ukazalo da bi u Visokom savetu tužilaca tužioci bili u manjini i da bi, nasuprot Akcionom planu za pogavlje 23, o svim bitnim pitanjima od kojih zavisi samostalnost javnog tužilaštva (izbor, napredovanje, razrešenje, disciplinska odgovornost, materijalni položaj) odlučivali članovi koje bira Narodna skupština.⁴⁵

Forum sudija Srbije izneo je 19. februara 2018. godine svoj komentar u kome kritikuje predloge o sastavu i načinu odlučivanja Visokog saveta sudstva, premeštaju sudija i pokretanju disciplinskog postupka od strane ministra pravde, ali smatra opravdanom prethodnu obuku kao uslov za izbor sudija u sudove prvostepene nadležnosti.⁴⁶

U organizaciji Društva sudija je 20. februara 2018. godine održano "javno slušanje profesora", na kome su profesori prava (pretežno ustavnog prava i teorije prava) izneli oštru i naučno utemeljenu kritiku, s jednodušnom ocenom da radni tekst ugrožava demokratski poredak i da ga iz rasprave treba povući.⁴⁷

3. Rasprava

Najveći deo navedenih kritika opravdan je i sam za sebe dovoljno jasan. Ipak, pojedina pitanja iziskuju dodatno razmatranje. Ovom prilikom manje će biti reči o praktičnim slabostima,

⁴³ Uvodna izlaganja imali su: Dragana Boljević, sudija Apelacionog suda u Beogradu i predsednica Društva sudija Srbije, Miodrag Majić, sudija Apelacionog suda u Beogradu i predsednik Upravnog odbora Centra za pravosudna istraživanja, Goran Ilić, zamenik Republičkog javnog tužioca i predsednik Udruženja javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, i Vladimir Beljanski, predsednik Advokatske komore Vojvodine.

Opširan komentar i predloge za poboljšanje teksta dao je 1. februara 2018. godine Glavni odbor Udruženja sudija prekršajnih sudova. I ovo udruženje smatra neprikladnim rešenjima, između ostalog, mogućnost uvođenja sudske prakse kao izvora prava, prethodnu obuku kao uslov za izbo, nejasne razloge za premeštaj sudija, i sastav i način odlučivanja Visokog saveta sudstva. Mimo konteksta, međutim, zalaže se da se od pravila *ne bis in idem* izuzme obustavljanje postupka (<https://www.usudprek.org.rs>).

⁴⁴ Saopštenje je usvojeno jednoglasno. Uz Saopštenje data je i detaljna analiza radnog teksta (<http://www.vk.sud.rs>).

⁴⁵ <http://www.dvt.jt.rs/saopstenje>.

⁴⁶ <http://www.forumsudija.org.rs>.

⁴⁷ Na skupu su govorili profesori: Violeta Beširević, Kosta Čavoški, Jasminka Hasanbegović, Zoran Ivošević, Tanasije Marinković, Ratko Marković, Marijana Pajvančić, Irena Pejić, Vesna Rakić- Vodinelić, Darko Simović, Marko Stanković, Dragan Stojanović (pisani prilog), Radmila Vasić i Olivera Vučić (https://www.youtube.com/watch?v=_s-lA84mZMI).

a više o uzrocima i posledicama pojedinih rešenja, proisteklim iz njihove pravne neutemeljenosti.

Amandmane *in spe* mogli bismo razvrstati u četiri grupe.

U prvoj su oni čija je svrha da nadoknade izostanak neposrednog učešća Narodne skupštine u izboru sudija i tužilaca, i da osnaže političko upravljanje tim procesom. Radi se o amandmanima: II stav 3, IV stav 2, IX st. 1. i 2, XI stav 2, XII stav 1, XVII stav 1, XVIII stav 3, XX stav 1, XXI st. 1. i 2. i XXIII stav 1. Posvećeni su: načinu izbora Vrhovnog javnog tužioca i članova visokih saveta u Narodnoj skupštini, uslovljavanju izbora sudija prvostepenih sudova i zamenika javnih tužilaca u najnižim tužilaštvima prethodnom obukom u odgovarajućoj instituciji, određivanju da predsednik Visokog saveta sudstva može biti samo iz redova članova koji nisu sudije, načinu donošenju odluka u visokim savetima i njihovoj opštoj nadležnosti.

Drugu grupu čine amandmani kojima je cilj da se u redove sudija i tužilaca unese osećaj nesigurnost i brige, i da im se uskrati deo načelne nezavisnosti ili samostalnosti. Posredi su amandmani: IV st. 1. i 7, V stav 3, VIII stav 3, XIV stav 2, XVIII stav 6 i XXIII stav 3. Na direktan ili indirektan način, sa manje ili više zagonetnosti, reguliše se ili nagoveštava: da u izvore prava spada i sudska praksa čije ujednačavanje će biti zakonom uređeno, da je sudijska i tužilačka funkcija nespojiva sa „privatnom funkcijom“, da ministar pravde ima pravo da pokreće disciplinske postupke i da postoji mogućnost premešanja bez prethodno pribavljene saglasnosti nosioca funkcije.

Trećom grupom amandmana rešavaju se tehnička pitanja kojima se olakšava sprovođenje prva dva cilja ili se naprosto popunjavaju praznine nastale promenom nadležnosti pojedinih organa.

U četvrtu grupu spadaju malobrojni delovi amandmana koji su, sa nebitnim modifikacijama ili bez njih, preuzeti iz važećeg Ustava.

Odmah treba napomenuti da se autori radnog teksta selektivno i površno pozivaju na međunarodne pravne akte i standarde. Tendenciozno se prećutkuju bitna mišljenja Venecijanske komisije o nezavisnosti pravosudnog sistema, čiji prvi deo se odnosi na sudije,⁴⁸ a drugi deo na javno tužilaštvo.⁴⁹ Pored toga, zanemaruje se, u celini ili u karakterističnim delovima, i niz drugih međunarodnih pravnih akata posvećenih istoj materiji.⁵⁰

Što je najvažnije, previđa se da su evropski standardi formirani u relativnom a ne u apsolutnom ključu, da su u mnogim segmentima alternativni ili fleksibilni i otvoreni za prilagođavanje pravnom sistemu i posebnim okolnostima svake države.

Takav pristup prouzrokovao je prećutkivanje veoma važnog dela Izveštaja Venecijanske komisije CDL-AD(2010)004. U Izveštaju se Komisija poziva na Preporuku R(94)12 Komiteta ministara o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija (smatra je najuticajnijim tekstom o nezavisnosti sudstva na evropskom nivou) u kojoj se ukazuje da bi telo koje odlučuje o izboru i karijeri sudija trebalo da bude nezavisno od vlasti i uprave, da njegove članove bira sudstvo i da

⁴⁸ Standarde koji se odnose na sudije Venecijanska komisija je usvojila na 82. plenarnoj sednici 12-13. marta 2010. godine, CDL-AD(2010)004.

⁴⁹ Standarde koji se odnose na javno tužilaštvo Venecijanska komisija je usvojila na 85. plenarnoj sednici 17-18. decembra 2010. godine, CDL-AD(2010)040.

⁵⁰ Pominjemo samo deo najvažnijih: *Osnovna načela o nezavisnosti sudstva*, potvrđena rezolucijama Generalne skupštine 40/32 od 29. novembra 1985. i 40/146 od 13. decembra 1985. godine; *Preporuka Saveta Evrope o nezavisnosti, delotvornosti i ulozi sudija* CM/Rec(94)12 doneta na 518. sednici zamenika ministara, a usvojena 13. oktobra 1994. godine; *Bangalorski principi sudijskog ponašanja*, usvojeni od strane Ekonomskog i Socijalnog Saveta UN rezolucijom 2006/23 od 27 jula 2006. godine, E/RES/2006/23; *Preporuke iz Kijeva o nezavisnosti pravosuđa u istočnoj Evropi, južnom Kavkazu i centralnoj Aziji* od 23-25. juna 2010. godine; *Preporuka Saveta Evrope o sudijama - nezavisnost, delotvornost i odgovornost* CM/Rec(2010)12 doneta na 1098 sednici zamenika ministara, a usvojena 17. novembra 2010. godine; *Magna karta sudija*, usvojena u Savetodavnom veću evropskih sudija (CCJE) na 10. plenarnom zasedanju 17-19. novembra 2010. godine, Mišljenje ovog veća br. 1 o standardima koji se tiču nezavisnosti sudstva i nepremestivosti sudija i Mišljenje istog veća br. 10 o sudskim savetima.

ono sâmo odlučuje o svojim procesnim pravilima. Potom se upućuje na Mišljenje Savetodavnog veća evropskih sudija (CCJE) u kome se kaže da je za države koje nemaju duboko ukorenjene demokratske sisteme bitno da u nezavisnom sudskom savetu budu znajano zastupljene sudije demokratski izabrane od strane drugih sudija, da taj savet može biti sastavljen ili samo od sudija ili imati mešoviti sastav, ali da, čak i kad je članstvo mešovito, u njegovom funkcionisanju nisu dopustivi bilo kakvi ustupci uplitanju parlamentarne većine i pritisku izvršne vlasti, jer savet, da bi mogao da štiti vrednosti i osnovne principe pravde, mora biti oslobođen od svake podređenosti političkoj partiji. Nakon toga, Komisija u tač. 5. i 6. Izveštaja ističe da je njen stav, u određenom smislu, više nijansiran, jer vodi računa i o razlici između tzv. starih i novih demokratija, pa u daljem tekstu, pozivajući se na svoje mišljenje CDL-AD(2007)028, navodi:

45. *U starijim demokratijama, izvršna vlast ponekad ima odlučujući uticaj na imenovanja sudija. Takvi sistemi mogu dobro da funkcionišu u praksi i da omoguće nezavisnost sudstva, jer su ove vlasti ograničene pravnom kulturom i tradicijom koja je nastajala tokom dugo vremena.*

46. *Nove demokratije, međutim, nisu još uvek imale priliku da razviju tradicije koje bi sprečile zloupotrebe, pa su, bar u ovim državama, potrebne izričite ustavne i zakonske odredbe kao mera sigurnosti za sprečavanje političke zloupotrebe u imenovanju sudija."*

Srbija, nažalost, ne spada u države koje bi se, prema tradiciji i kontinuitetu pravne kulture, ali i prema sadašnjem nivou vladavine prava, mogle svrstati u stare demokratije.⁵¹ Po nedavno objavljenom indeksu vladavine prava Svetskog projekta pravde za 2017 - 2018. godinu Srbija je iza svih balkanskih zemalja, a na 76. mestu od posmatranih 113 država iz celog sveta. Najlošije ocene ima upravo u oblasti pravosuđa, između ostalog i zbog nemogućnosti naših tužilaca i sudija da se odupru uticaju političara.⁵² Mišljenje je Evropskog udruženja sudija i tužilaca za demokratiju i slobode (MEDEL) da je od svih zemalja istočne Evrope Srbija poslednja prešla takozvani minimalni prag demokratije (prvo prenošenje vlasti [bivših] komunista demokratskoj vladi) i da je ovo zakašnjenje, posle pada Berlinskog zida, posledica specifičnosti balkanskog regiona koga su potresali nacionalistički i ratohuškaški pokreti, obeleženi, pre svega, ličnošću Slobodana Miloševića.⁵³ U Izveštaju Misije u Srbiji Međunarodne komisije pravika (ICJ) iz novembra 2015. godine, ističe se da se Srbija, kao i većina drugih zemalja zapadnog Balkana, nalazi u procesu tranzicije iz postkonfliktnog i postautoritarnog stanja u demokratsku državu.⁵⁴ Na skali londonskog „Economista“ za 2017. godinu, među 167 ispitivanih zemalja Srbija zauzima 66. mesto sa indeksom 6,41 i svrstana je u "slabe demokratije".⁵⁵ Tako je, očigledno, tretira i Venecijanska komisija.

Nedostatak demokratske prakse i nizak nivo potrebe za vladavinom prava smanjuju poverenje u mehanizme samoregulacije, a povećavaju rizik od političkih zlouporeba. U stabilnoj demokratiji, piše Robert Dal, privrženost zaštiti svih primarnih političkih prava bitan je element političke kulture; naprotiv, demokratski proces nema mnogo izgleda da opstane ako većina ljudi

⁵¹ Neki autori ukazuju na odsustvo kriterijuma za ovakvu diferencijaciju, a rukovođeni iskustvom u donošenju Ustava iz 2006. godine, dovode u pitanje opravdanost opredeljenja Venecijanske komisije da u zemlje mlade demokratije svrsta Srbiju. Milica Kolaković-Bojović, na primer, podseća na ustavnu tradiciju Srbije i ustavne garancije o nezavisnosti suda, iako prihvata da je teško poreći da se, "kada je reč o primeni ovih garancija, nismo uvek mogli pohvaliti doslednošću, počev od pada Velikog suda za vreme Mihaila Obrenovića, pa sve do neustavnog opšteg reizbora sudija i javnih tužilaca 2009. godine." (Milica Kolaković-Bojović, *Stavovi Venecijanske komisije kao okvir ustavnih promena u oblasti pravosuđa*, Zbornik za kriminološka i sociološka istraživanja, 3/2017, 27).

⁵² World Justice Project, *Rule of Law Index 2017 - 2018* (<https://worldjusticeproject.org>).

⁵³ Autori dopunjene verzije izveštaja od 27. juna 2012. godine su Simon Gaborjo i Hans-Ernst Bocer. Poglavlje iz koga potiče citat ima naslov *Prošlost koja ne prolazi* i podnaslov *Zakasnelo buđenje demokratije*.

⁵⁴ Izveštaj nosi naziv: *Sudije i tužioci u Srbiji - dugačak put ka nezavisnoj samoupravi* (<http://www.icj.org/commission>).

⁵⁵ Economist Intelligence Unit (EIU) - <https://www.eiu.com/topic/democracy-index>. Države su razvrstane na: pune demokratije (8-10), slabe demokratije (6-7,99), hibridne režime (4-5,99) i autoritarne režime (0-3,99). Na prvom mestu je Norveška sa indeksom 9,87, a na poslednjem Severna Koreja sa indeksom 1,08. Istini za volju, u slabe demokratije, mada sa većim indeksom, spadaju i države kao što su Italija, Francuska, Belgija, Grčka i Portugal.

ne veruje da je on poželjan i koristan, i ako ta uverenja nisu utkana u njihove navike i postupke.⁵⁶ Budući da nas je lako svrstati u države u kojima se demokratski proces suočava sa ne malim otporima i iskušenjima, za nas bi trebalo da važe kriterijumi koji će i na formalan način osujetiti ili otežati političku instrumentalizaciju pravosuđa, u prvom redu visokih saveta sudstva i tužilaštva.

Otuda nije neobično kada se, bez obzira na geografske odrednice, za naše prilike smatraju aktuelnim Preporuke iz Kijeva o nezavisnosti pravosuđa u istočnoj Evropi, južnom Kavkazu i centralnoj Aziji, u kojima se ističe da bi tela poput sudskih saveta trebalo da se sastoje od većeg broja sudija, da je poželjno u njih uključiti profesore prava i člana advokatske komore, da njihovim radom ne smeju dominirati predstavnici izvršne i zakonodavne vlasti, i da njihov sastav, u svakom slučaju, mora osigurati da politička uverenja ne prevagnu (tač. 7 i 8).⁵⁷

U oba visoka saveta sudije i tužioci sada su u većini. U Visokom savetu sudstva od 11 članova ima sedam sudija (šest sudija i predsednik Vrhovnog kasacionog suda - član 153. Ustava). U Državnom veću tužilaca od 11 članova ima sedam tužilaca (šest javnih tužilaca ili zamenika javnih tužilaca i Republički javni tužilac - član 164. Ustava). To svakako ne znači da je dosadašnja dominacija sudija i tužilaca u ovim organima bila prepreka za presudan uticaj članova koji su u ovim organima po funkcijama u Narodnoj skupštini i Vladi. Ali ovo je već pitanje ličnog integriteta i teško predvidljivih subjektivnih dispozicija u okviru realnog političkog ambijenta. Na normativnom planu nezavisnost se ne može obezbediti, ali se mogu stvoriti formalni uslovi da se njeno ometanje oteža ili smanji na najmanju meru. Sama Venecijanska komisija konstatuje da u mnogim državama ni najbolja institucionalna rešenja ne mogu funkcionisati bez dobre volje onih koji su odgovorni za njihovu primenu i ispunjenje, zbog čega je ispunjenje postojećih standarda bar onoliko važno koliko i njihovo neprekidno usavršavanje.⁵⁸

Iskustvo nam pokazuje da je kod nas nedostatak "dobre volje" konstantan, da nije razumno na nju se oslanjati i da sklonost ka izigravanju propisa i njihovom podređivanju političkim interesima zahteva dodatni oprez i posebnu strogost u normiranju. Zanimajući sve ovo, radni tekst amandmana predviđa da sudije i tužioci u visokim savetima budu u funkcionalnoj ili brojčanoj manjini. Magna karta sudija, na primer, proklamuje da će se sudski savet sastojati ili samo od sudija ili od značajne većine sudija koje će birati njihove kolege.⁵⁹

Iz Venecijanske komisije potiču mišljenja da bi, kada je sastav sudskog saveta pluralistički, značajan deo ili većina članova trebalo da bude izabran od strane samog sudstva, a da bi druge članove, radi legitimnosti ovog tela, trebalo da bira parlament među osobama koje poseduju odgovarajuće pravne kvalifikacije.⁶⁰

Ratio predloženog sastava Visokog saveta sudstva zasnovan je na pretpostavci konfrontacije i principu rivaliteta: "narod" protiv sudija, ili tačnije, predstavnici političkih partija na vlasti naspram predstavnika sudske vlasti. Pod pretpostavkom da su obe grupacije kompaktne i lojalne svojim mandatarima, prvi će, zahvaljujući "zlatnom glasu" predsednika, uvek preglasati druge. Nije teško zaključiti da bi krajnji rezultat ove ideje bio takav da o svim esencijalnim pitanjima suda i sudija odlučuju nesudije, izabrane voljom vladajućih političkih partija. Da stvar bude gora, umesto predstavnika društva imali bismo njihov simulakrum, ili, držimo li se Bodrijarovog objašnjenja, imali bismo odlučujuću reč onih koji su radikalna negacija vrednosnih karakteristika tela u kome dominiraju, koji potiru svaku referencu i prikrivaju da iza njih nema

⁵⁶ Robert Dal, *Demokratija i njeni kritičari*, CID, Podgorica, 1999, 253-4.

⁵⁷ Preporuke su donete na sastanku oko 40 nezavisnih eksperata iz 19 zemalja članica OEBS-a, iz Saveta Evrope i iz Venecijanske komisije, koji su u Kijevu 23-25. juna 2010. godine organizovale Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava OEBS-a (ODIHR) i Maks Plank Institut za komparativno javno pravo i međunarodno pravo (MPI).

⁵⁸ CDL-AD(2010)004, tačka 10.

⁵⁹ Magna karta sudija – tačka 13, CCJE (2010)3 od 17. decembra 2010. godine.

⁶⁰ CDL-AD(2007)028, tačka 50; CDL-AD(2010)004, tačka 32.

ničeg (od društva ili "naroda"), osim težnje ka totalnoj kontroli.⁶¹ Pritom, radilo bi se o simulakrumu članova čiju moralnu, a po svemu sudeći i stručnu, "istaknutost" diskredituje činjenica da su se prethodno kao "istaknuti" sami morali preporučiti prijavljivanjem na konkurs, ali i činjenica da je namerno maglovit pojam "istaknutosti"⁶² poslužio da se, pod okriljem nove fikcije o stručnom renomeu, proguraju puki eksponenti jednog marionetskog i unapred pobjedničkog tabora.

Tako bi se osnov legitimiteta, pod izgovorom da se izbegava sudijska korporatizacija, sveo na partijsku korporatizaciju, u zatvorenom krugu partokratije. Uvek je manje opasna unutrašnja ili sudijska korporatizacija u upravljanju u sudskom savetu od njegove spoljašnje instrumentalizacije i politizacije. Ne bi trebalo smetnuti s uma da je Venecijanska komisija uočila ovu opasnost i konstatovala da je parlament svakako više uključen u političke igre, i da imenovanje sudija u parlamentu može za rezultat imati političko pogadjanje u kojem svaki poslanik iz jednog ili drugog kraja zemlje može želeti da se izabere njegov sudija.⁶³

Kada je reč o legitimitetu sudske vlasti, postavlja se pitanje na čemu se zasniva saglasnost o osnovima tipa vlasti uopšte, a sudske vlasti posebno? Iz čega izvire poverenje u nju? Odavno je prevaziđen Rusoovo shvatanje da osnov legitimnosti leži samo u opštoj volji. Ali, kako kaže Fridrih, legitimnost je omiljeno "lovno područje" političke i partijske propagande.⁶⁴

Privid plebiscitarne legitimnosti može se lako stvoriti manipulacijom, zavodjenjem, strahom ili lažiranjem. Tip vladavine određen je Ustavom koji jeste rezultat opšteg izjašnjavanja. Legitimnost sudske vlasti svakako se ne zasniva na neposredno ili posredno izvedenom plebiscitarnom izjašnjavanju o njenim nosiocima, već se zasniva na Ustavu, legalnosti, proceduri i očekivanjima, ili tačnije, na pretpostavkama kakva bi trebalo da budu svojstva jurisdikcije i put do ostvarenja tih svojstava da bi se očekivanja obistinila.

Nema sumnje da građani od sudova i sudija očekuju nezavisnost od ostale dve grane vlasti i svih drugih uticaja, primenu priznatih izvora prava (legalitet), profesionalnost (stručnost) i nepristrasnost (pravičnost). Pretpostavka je da će im to obezbediti oni koji raspolažu sposobnošću da ocene profesionalne domete i da i sami budu nezavisni i objektivni prilikom odlučivanja o izboru, napredovanju, odgovornosti i položaju sudija.

Čak je i sa stanovišta Karla Šmita postojala opasnost od praznog funkcionalizma parlamentarne većine, kada ova stupa u savez sa bezličnim funkcionalizmom birokratske potrebe za normiranjem, u savez u kome će birokratija trajno ostati nadmoćan partner i zakone stvarati po meri državne uprave. Danas bismo morali uzeti u obzir činjenicu da je ulogu državne uprave preuzeo partijski aparat. Ta pojava dovodi nas na prag samovolje koja se legitimiše isključivo legalnošću, a Šmitu daje krila da demokratiju odbaci, kako primećuje Oto Kirhajmer, s obrazloženjem da bi onaj ko ima većinu od 51% sve što mu se prohte pretvorio u pravo i legalnost, sa posledicom da, uz doslednu primenu ovakvog besadržajno funkcionalističkog pojma legalnosti, i legalnost i legitimnost dovede do apsurd.⁶⁵

Važno je uočiti još jednu karakteristiku Ustava kojom se dovodi u pitanje legitimitet i zakonodavne i izvršne vlasti. U članu 2. Ustava narodni poslanici određeni su kao predstavnici građana. U članu 102. stav. 2, međutim, u kome se omogućuje da narodni poslanik neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci na čiji predlog je izabran, poslanici se

⁶¹ Žan Bordijar, *Simulakrumi i simulacija*, Svetovi, Novi Sad, 1991, 9-10, 122.

⁶² Za članove visokih saveta koji nisu sudije i tužioci, osim apstraktnog vrednosnog uslova da budu istaknuti pravnici, sada su postavljena dva osnovna konkretna i formalna uslova: 15 godina iskustva u struci i pripadnost određenim profesijama (član 153. stav 4. i član 164. stav 4. Ustava). U amandmanima se izgubio i ovaj donji prag kvalifikovanosti.

⁶³ Venecijanska komisija, Mišljenje o Nacrtu Zakona o sudskim ovlašćenjima i odgovarajućim amandmanima na Ustav Latvije", CDL-AD (2002)26, tačka 22. Takođe, Preporuka CM/Rec(94)12.

⁶⁴ Karl Joakim Fridrih, *Konstitucionalizam (ograničavanje i kontrola vlasti)*, CID, Podgorica, 1996, 170, ff.

⁶⁵ Karl Šmit, *Legalnost i legitimnost* i Oto Kirhajmer, *Napomene o "Legalnosti i legitimnosti" Karla Šmita*, "Norma i odluka - Karl Šmit i njegovi kritičari", Filip Višnjić, Beograd, 2001, 310, 362 ff.

tretiraju kao predstavnici stranaka. Zbog toga se, s pravom, ukazuje na protivrečnost Ustava koji partokratiju i zabranjuje i omogućuje, posebno u situaciji kada se ova "snažno održava na očiglednim manama postojećeg izbornog sistema, punoj vlasti stranaka nad organima za sprovođenje izbora, slaboj kontroli finansiranja stranaka i sličnim namerno skrojenim i uporno održanim slabostima izbornog i političkog, ali i pravnog (i pravosudnog) sistema, kao i na nepodnošljivo visokom nivou korupcije...".⁶⁶

Paradoks izdvajanja samo sudske vlasti kao nezavisne, u istoj odredbi u kojoj se proklamuje *checks and balances* (kontrola i ravnoteža) sve tri grane vlasti (član 4. Ustava), nije dobio rasplet u radnom tekstu. Iako se iz koncepcije radnog teksta nesumnjivo može zaključiti da autori idu u pravcu funkcionalne a ne organizacione nezavisnosti, u nacrtu amandmana III i dalje se govori o sudovima kao samostalnim i nezavisnim državnim organima, a o nezavisnosti sudije u vezi sa izvorima prava reč je u posebnom amandmanu IV.⁶⁷ Stoga se izradi amandmana koji se odnose na pravosuđe, nije moglo pristupiti bez prethodnog odgovora na pitanje da li načelo o podeli vlasti, onako kako je definisano u članu 4, ostaje nepromenjeno, tj. jednako enigmatično,⁶⁸ ili se i tu planiraju određena preciziranja. U svakom slučaju, osobenost sudske vlasti je očigledna, jer je njena nezavisnost u Ustavu naglašena integralno, bez odvajanja funkcionalnog od organizacionog aspekta.

Kvalifikovana većina za izbor istaknutih pravnika i Vrhovnog javnog tužioca samo je simbolična. Propisivanje veće kvote (3/5), uz "rezervnu" mogućnost da za izbor u drugom krugu bude dovoljna i manja kvota (5/9), ne može imati druge razloge osim demagoških i drugačiju ulogu osim dekorativne. Kad se radi o razrešenju ova dvofazna procedura je izostavljena, ili iz nemara ili zbog nastojanja da se udovolji nestrpljenju vlasti da se nepoželjnog ili neposlušnog sudije i tužioca što jednostavnije, lakše i pre reši. Praktično, nema nikakve razlike u većini koja je potrebna za izbor i razrešenje. I za jedno i za drugo dovoljno je samo 0,9% glasova više od proste apsolutne većine narodnih poslanika (umesto 126 potrebno je 139 glasova). O oživotvorenju ideje da se kvalifikovanim većinom ide ka konsenzusu ne može, dakle, biti ni govora.

Posebnu pažnju izaziva izostavljanje nekih odredaba koje su neophodne za garanciju nezavisnosti suda i sudija i samostalnosti javnog tužilaštva i tužilaca.

Ustavom je propisano da Visoki savet sudstva "obezbeđuje i garantuje nezavisnost i samostalnost sudova i sudija" (član 153. stav 1. Ustava), a da Državno veće tužilaca "obezbeđuje i garantuje" samostalnost javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca (čl. 164. Ustava). U radnom tekstu amandmana VIII i XX, međutim, izgubilo se obezbeđivanje onoga što se jemči ili garantuje, a kao subjekti zaštite ovih odlika izostavljene sudije, javni tužioci i zamenici javnih tužilaca.

Iščekla je odredba člana 149. stav 2. Ustava o zabrani svakog uticaja na sudiju. Ni takva nije bila dovoljna, jer je imala individualni karakter i nije obuhvatala generalnu zabranu uticaja na sud, uključujući i preventivne pritiske u situaciji kada je sudski postupak tek u izgledu ili sudija nije poznat. Veći deo sve učestalijih poruka javnih funkcionera, koje se mogu smatrati nedozvoljenim uplitanjem i pritiskom, ne odnosi na određene sudije, već na sud ili na pravosuđe, u najširem značenju ovog pojma.

⁶⁶ Bogoljub Milosavljević, *Načelo podele vlasti u Ustavu i ustavnoj praksi Republike Srbije*, Pravni zapisi, god. III, br. 1 (2012), 12-13.

⁶⁷ U Preporuci CM/Rec(2010)12 ističe se da je nezavisnost pojedinačnih sudija zaštićena nezavisnošću pravosuđa u celini i da bi sudije trebalo da imaju potpunu slobodu da odluke donose nepristrasno, u skladu sa zakonom i svojim tumačenjem činjenica (tač. 4 i 5).

⁶⁸ Marijana Pajvančić ukazuje na protivrečnosti člana 4. Ustava (*Komentar Ustava Republike Srbije*, Konrad Adenauer Stiftung, Beograd, 2009, 16-17). Takođe, o ovome: Slobodan Beljanski, *Položaj suda i sudija u predstojećim promenama Ustava*, Glasnik AKV,3-4/2017, 196-197.

Pažljivo je izbegnuto navođenje i najopštije formulisanih uslova za napredovanje sudija, poput onih navedenih u brojim međunarodnim aktima, prema kojima bi sve odluke u vezi sa imenovanjem i stručnom karijerom sudija trebalo da budu zasnovane na objektivnim kriterijumima i na zaslugi proistekloj iz kvalifikacija, integriteta, sposobnosti i efikasnosti, uz sprečavanje političkih zloupotreba.⁶⁹

S druge strane, sadašnja odredba člana 11. stav 1. Zakona o Visokom savetu sudstva zabranjuje izbornim članovima iz reda advokata i profesora da nakon stupanja na funkciju budu na funkcijama u organima koji donose propise, organima izvršne vlasti, javnim službama i organima pokrajinske autonomije i jedinica lokalne samouprave. Ne zabranjuje im pripadnost političkoj stranci. Prema predloženom amandmanu, svih pet izbornih članova koji nisu sudije, odn. četiri koji nisu tužioci, ako zakon u tom delu ne bude menjan, mogli bi biti članovi političkih stranaka, pod uslovom da Ustav, kao što sada nema, ni ubuduće neće imati odredbu o ovoj vrsti nespojivosti. Kada znamo kakvo podaništvo, po pravilu, vlada u partijskom aparatu, sa kakvim se slepim i poltronskim entuzijazmom povlađuje volji vođe ili drugih hijerarhijom uređenih autoriteta, jasno je da od nezavisnosti visokih saveta ništa ne bi preostalo. Njihova samostalnost bila bi isključena, a nepristrasnost nepojmljiva. Kakvu bi nezavisnost sudstva mogao da jemči organ koji sam, u pogledu svog nastanka i načina odlučivanja, nikakvu nezavisnost nema! Ne sme se zaboraviti da se Venecijanska komisija dosledno zalaže za depolitizaciju visokih saveta.⁷⁰

Svojevrsan problem predstavlja potpuno nejasno određivanje nespojivosti. Nije poznato šta su to „privatne funkcije“, osim ako se iza njih krije angažovanje sudija i tužilaca u strukovnim udruženjima i namera da im se to onemogući, a time i destruiše delovanje sudijskih i tužilačkih udruženja, a oteža rad drugih strukovnih organizacija civilnog društva.

Što se tiče sudske prakse, potrebno je ponoviti da bi njeno ujednačavanje kao izvora prava predstavljalo dodatni udar na nezavisnost i samostalnost sudija. Povodom amandmana VI stav 2, u kome je predviđeno da Vrhovni sud Srbije obezbeđuje jedinstvenu primenu zakona, treba primetiti da je primena zakona uži pojam od primene prava, a da naš pravni sistem ne čine samo zakoni, već i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava, pa i praksa međunarodnih institucija koje nadziru sprovođenje međunarodnih standarda o ljudskim pravima i služe za tumačenje odredaba o ljudskim i manjinskim pravima. Ujednačavanje sudske prakse, ako nije u funkciji jednakosti građana u sudskim postupcima, dovodi u pitanje unutrašnju nezavisnost sudija i njihovo pravo na slobodno sudijsko uverenje. Predloženo rešenje otvara mogućnost da se uvede kombinovani sistem precedentnog i kodifikovanog prava.

Bilo je i primedbi da zamena sadašnjeg negativno definisanog ograničenja, po kome sudske odluke ne mogu biti predmet vansudske kontrole (član 145. stav 3. Ustava), širim i pozitivno određenim ovlašćenjem koje daje pravo zakonom predviđenom sudu da preispituje odluke suda (amandman III, stav 6), smeraju na Ustavni sud koji nije u nomenklaturi sudske vlasti, pa u domenu redovnih sudova ne bi mogao biti iznad Vrhovnog suda.⁷¹ Ipak, ovakva promena ne bi vodila nečemu novom, nego samo lakšem ustavnom pokrivanju dosadašnje prakse koja je u teoriji obrazlagana time da pravo na preispitivanje sudskih odluka pripada Ustavnom sudu ne zbog toga što je i on svojevrsni sud, već zbog njegove "Ustavom ustanovljene funkcije čuvara Ustava i jemca ljudskih sloboda i prava", pa takva univerzalno ustanovljena 'kontrola ustavnosti' akata i radnji svih nosilaca državne vlasti znači da "opšti, ali

⁶⁹ Osnovna načela UN o nezavisnosti sudstva- tačka 13, Preporuka CM/Rec(2010)12 - tač. 44-45, Preporuka Rec(94)12 - tačka I.2.c, Mišljenje br. 1(2001) - tač- 17 i 29 i mišljenje br. 17(2014) - tač. 21-22 Konsultativnog veća sudija Evrope (CCEJ), Magna karta sudija – tačka 5.

⁷⁰ CDL-AD(2007)001rev - Potkomisija za pravosuđe, Imenovanje sudija, 14. mart 2007. Preporuka Venecijanske komisije da se ovaj cilj ostvari kvalifikovanom većinom za izbor parlamentarne komponente sudskog saveta, u amandmanima je dobio karikaturni oblik.

⁷¹ Zoran Ivošević, *Kukavičja jaja u pravosudnim gnezdimu*, Vreme br. 1415 od 15. februara 2018. godine, 34-35.

isto tako i pojedinačni akti i radnje ni jednog državnog organa, a time ni organa zakonodavne, izvršne, pa ni sudske vlasti, od te ustavnosudske kontrole nisu izuzeti".⁷²

Braneci se od kritika Ministarstvo pravde odgovorilo je da zemlje u okruženju, ali i druge zemlje čija su rešenja ustavopisci uzeli u obzir, imaju slične članove najvišeg pravnog akta i da sudska vlast nigde nije bez kontrole ostalih grana vlasti. Priloženi su izvodi iz štampe sa primerima iz Italije, Mađarske, Austrije, Crne Gore, Hrvatske i Slovenije.⁷³ Osim što ova poređenja nisu tačna, nije teško uočiti paralogizam: zbog čega je potrebno pozivati se na standard kontrole sudske vlasti, ako se tvrdi da kod nas takve interferencije nema, jer u organu koji bira sudije i predsednike sudova navodno nema predstavnika ostalih grana vlasti!

Zaključak

Radni tekst amandmana predstavlja neuspelu i nestručnu, ali zlokobnu i višestruko štetnu avanturu Ministarstva pravde. Iako je po smislu potpuno beznačajan, on je, zbog važnosti teme, uz veliki gubitak vremena i energije, izazvao brojna protivljenja stručnjaka i strukovnih udruženja, mobilisući kao oponenta gotovo celokupno pravosuđe.

Niko ne osporava progresivnu krizu pravosuđa i neuspeli pokušaj reforme iz 2009. godine. Takvo stanje, međutim, kome su u ne maloj meri svoj doprinos dali i nosioci sadašnje vlasti, ne može biti izgovor za stavljanje suda i tužilaštva pod bilo čiji, a pogotovo politički, patronat. Kriza se ne sme otklanjati revidiranjem Ustava s očiglednim ciljem da se postojeća garnitura kadrova dodatno zastraši, pokori i, po svemu sudeći, zameni (nešto prirodnom a nešto prekim putem) partijski probranim kadrovima do kojih će se doći kroz dvostruki diskriminatorni filter: selekcijom polaznika Pravosudne akademije i majoritetom vanpravosudnih članova u visokim savetima. Kršenje prava nije prihvatljiv osnov za bilo kakvu obnovu, a pogotovo regeneraciju posrnulog sudstva i tužilaštva. Pritom, nije važno od koga namera potiče, nego s kakvim pravnim pokrićem i na koji način se sprovodi. *Non quo, sed quomodo!*

Radni tekst ne izneverava samo evropske pravne standarde, već i naše vlastite programske akte. U Nacionalnoj strategiji reforme pravosuđa za period 2013 – 2018. godine⁷⁴ istaknuto je da je jedan od prioritetnih ciljeva reforme afirmisanje pravne države, jačanje nezavisnosti i odgovornosti pravosuđa, i unapređenje statusa Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca kroz mehanizme koji garantuju nezavisnost ovih tela od neprimerenih i nedozvoljenih uticaja. U Akcionom planu za sprovođenje Nacionalne strategije jasno je navedeno da je potrebna izmena ustavnog okvira u pravcu "isključenja predstavnika zakonodavne i izvršne vlasti iz članstva u ovim telima" (1.11.3).⁷⁵

Ničega od ovog u radnom tekstu nema. Taj tekst je amaterski koncipiran i s činovničkim ambicijama i zlonamernim pretenzijama preduzet poduhvat, sračunat na to da se, pod prozirno neuverljivim pokrićem uskladjivanja sa očekivanjima Evropske unije, pravosuđe stavi pod patronat vladajućih političkih partija. U vreme kada se posebna pažnja posvećuje poglavlju 23 u procesu pridruživanja, eksces Ministarstva pravde kompromituje iskrenost stalnih uveravanja da se kod nas ide ka jačanju demokratskog poretka i izgradnji pravne države.

⁷² Bosa Nenadić, *Ustavna žalba kao pravno sredstvo za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u Republici Srbiji*, http://www.bgcentar.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=383%3Austavna-alba-cao-pravno-sredstvo-za-zatitu-ljudskih-prava-i-osnovnih-sloboda-urepublici-srbiji.

⁷³ <https://www.mpravde.gov.rs/vest/17873/sudije-biramo-bolje-nego-u-evropi-.php>.

⁷⁴ Nacionalnu strategiju donela je Narodna skupština na sednici VII vanrednog zasedanja održanoj 1. jula 2013. godine ("Službeni glasnik RS" br.57/2013).

⁷⁵ Vlada Republike Srbije usvojila je Akcioni plan zaključkom od 31. jula 2013 godine ("Službeni glasnik RS" br. 71/13), sa izmenama ovog zaključka od 23. maja 2014. godine.

II deo

Nacrt amandmana (1)

Nacrt amandmana na Ustav Republike Srbije (13. april 2018.)

Amandmani I do XXIX na Ustav Republike Srbije

Amandmani I do XXIX jesu sastavni deo Ustava Republike Srbije i stupaju na snagu na dan kada ih Narodna skupština proglasi.

Za sprovođenje amandmana I do XXIX na Ustav Republike Srbije donosi se ustavni zakon.

AMANDMAN I

Nadležnost

Narodna skupština:

1. donosi i menja Ustav,
2. odlučuje o promeni granice Republike Srbije,
3. raspisuje republički referendum,
4. potvrđuje međunarodne ugovore kad je zakonom predviđena obaveza njihovog potvrđivanja,
5. odlučuje o ratu i miru i proglašava ratno i vanredno stanje,
6. nadzire rad službi bezbednosti,
7. donosi zakone i druge opšte akte iz nadležnosti Republike Srbije,
8. daje prethodnu saglasnost na statut autonomne pokrajine,
9. usvaja strategiju odbrane,
10. usvaja plan razvoja i prostorni plan,
11. usvaja budžet i završni račun Republike Srbije, na predlog Vlade,
12. daje amnestiju za krivična dela.

U okviru svojih izbornih prava, Narodna skupština:

1. bira Vladu, nadzire njen rad i odlučuje o prestanku mandata Vlade i ministara,
2. bira i razrešava sudije Ustavnog suda,
3. bira i razrešava pet članova Visokog saveta sudstva, pet članova Visokog saveta tužilaca, Vrhovnog javnog tužioca Srbije i javne tužioce,
4. bira i razrešava guvernera Narodne banke Srbije i nadzire njegov rad,
5. bira i razrešava Zaštitnika građana, i nadzire njegov rad,
6. bira i razrešava i druge funkcionere određene zakonom.

Narodna skupština vrši i druge poslove određene Ustavom i zakonom.

Ovim amandmanom zamenjuje se član 99. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN II

Način odlučivanja u Narodnoj skupštini

Narodna skupština donosi odluke većinom glasova narodnih poslanika na sednici na kojoj je prisutna većina narodnih poslanika.

Većinom glasova svih narodnih poslanika Narodna skupština:

1. daje amnestiju za krivična dela,
2. proglašava i ukida vanredno stanje,
3. propisuje mere odstupanja od ljudskih i manjinskih prava u ratnom i vanrednom stanju,
4. donosi zakon kojim Republika Srbija poverava autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave pojedina pitanja iz svoje nadležnosti,

5. daje prethodnu saglasnost na statut autonomne pokrajine,
6. odlučuje o Poslovniku o svom radu,
7. ukida imunitet narodnim poslanicima, predsedniku Republike, članovima Vlade i Zaštitniku građana,
8. usvaja budžet i završni račun,
9. bira članove Vlade i odlučuje o prestanku mandata Vlade i ministara,
10. odlučuje o odgovoru na interpelaciju,
11. bira sudije Ustavnog suda i odlučuje o njihovom razrešenju i prestanku mandata,
12. bira Vrhovnog javnog tužioca Srbije i javne tužioce i odlučuje o prestanku njihove funkcije,
13. bira i razrešava guvernera Narodne banke Srbije, Savet guvernera i Zaštitnika građana,
14. vrši i druge izborne nadležnosti Narodne skupštine.

Većinom glasova svih narodnih poslanika Narodna skupština odlučuje o zakonima kojima se uređuju:

1. referendum i narodna inicijativa,
2. uživanje individualnih i kolektivnih prava pripadnika nacionalnih manjina,
3. plan razvoja i prostorni plan,
4. javno zaduživanje,
5. teritorija autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave,
6. zaključivanje i potvrđivanje međunarodnih ugovora,
7. druga pitanja određena Ustavom.

Većinom od tri petine glasova svih narodnih poslanika Narodna skupština bira pet članova Visokog saveta sudstva i pet članova Visokog saveta tužilaca, a ako tako ne budu svi izabrani, preostali se u narednih deset dana biraju većinom od pet devetina glasova svih narodnih poslanika, s kojom se i razrešavaju.

Ovim amandmanom zamenjuje se član 105. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN III

7. Sudovi

Načela o sudovima

Sudska vlast pripada sudovima, kao samostalnim i nezavisnim državnim organima.

Cudska vlast je jedinstvena na teritoriji Republike Srbije.

Sudske odluke donose se u ime naroda.

Sudsku odluku može preispitivati samo zakonom predviđeni sud u zakonom određenom postupku.

Raspravljanje pred sudom je javno, a javnost se može ograničiti samo u skladu sa Ustavom i zakonom.

Sud sudi u veću, ako zakonom nije predviđeno da sudi sudija pojedinac.

U suđenju mogu da učestvuju i sudije porotnici i sudijski pomoćnici, u skladu sa zakonom.

Ovim amandmanom zamenjuje se član 142. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN IV

Uređenje sudova

Sudovi se osnivaju i ukidaju zakonom.

Zakonom se uređuju i vrste, nadležnost, područja i postupak pred sudovima.

Zabranjeno je osnivanje prekih, privremenih ili vanrednih sudova.

Ovim amandmanom zamenjuje se član 143. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN V

Nezavisnost sudija

Sudija je nezavisan i sudi na osnovu Ustava, potvrđenih međunarodnih ugovora, zakona i drugih opštih akata.

Svaki uticaj na sudiju u vršenju sudijske funkcije je zabranjen.

Zakonom se uređuje način na koji se obezbeđuje jedinstvena primena zakona od strane sudova.

Ovim amandmanom zamenjuje se član 144. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN VI

Uslovi za izbor sudija

Opšti i posebni uslovi za izbor sudija, predsednika sudova i sudija porotnika uređuju se zakonom.

Lice koje se prvi put bira za sudiju u zakonom određenim sudovima koji imaju isključivo prvostepenu nadležnost može biti izabrano samo ako je okončalo jedan od vidova zakonom predviđene obuke u instituciji za obuku u pravosuđu.

Ovim amandmanom zamenjuje se član 145. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN VII

Stalnost sudija

Sudijska funkcija je stalna i traje od izbora za sudiju dok sudija ne navrši radni vek.

Pre navršenja radnog veka sudiji prestaje funkcija ako sam to zatraži, ako trajno izgubi radnu sposobnost za vršenje funkcije sudije ili ako bude razrešen.

Sudija se razrešava ako bude osuđen za krivično delo na kaznu zatvora od najmanje šest meseci ili za kažnjivo delo koje ga čini nedostojnim sudijske funkcije, ako nestručno vrši sudijsku funkciju ili ako učini težak disciplinski prekršaj.

Protiv odluke Visokog saveta sudstva o prestanku funkcije, sudija i predsednik suda imaju pravo na žalbu Ustavnom sudu, koja isključuje pravo na ustavnu žalbu.

Ovim amandmanom zamenjuje se član 146. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN VIII

Nepremestivost sudija

Sudija ima pravo da svoju funkciju vrši u sudu u koji je izabran i samo uz svoju saglasnost može biti premešten u drugi sud.

Ipak, u slučaju ukidanja suda ili pretežnog dela nadležnosti suda u koji je izabran, sudija može bez svoje saglasnosti biti premešten u drugi sud, u skladu sa zakonom.

Ovim amandmanom zamenjuje se član 147. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN IX

Imunitet i nespojivost

Sudija i sudija porotnik ne mogu biti pozvani na odgovornost za mišljenje dato u sudskom postupku i za glasanje pri donošenju sudske odluke, izuzev ako ne učine krivično delo kršenje zakona od strane sudije, javnog tužilaca i njegovog zamenika.

Sudija ne može bez odobrenja Visokog saveta sudstva biti lišen slobode u postupku pokrenutom zbog krivičnog dela učinjenog u vršenju sudijske funkcije.

Zabranjeno je političko delovanje sudija i predsednika sudova, a zakonom se uređuje koje su funkcije, poslovi ili privatni interesi nespojivi sa sudijskom funkcijom ili funkcijom predsednika suda.

Ovim amandmanom zamenjuje se član 148. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN X

Vrhovni sud Srbije

Najviši sud u Republici Srbiji je Vrhovni sud Srbije.

Vrhovni sud Srbije obezbeđuje jedinstvenu primenu zakona od strane sudova.

Ovim amandmanom zamenjuje se član 149. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN XI

Predsednik Vrhovnog suda Srbije i predsednici sudova

Predsednika Vrhovnog suda Srbije bira Visoki savet sudstva, po pribavljenom mišljenju opšte sednice Vrhovnog suda Srbije, na pet godina.

Isto lice ne može biti ponovo birano za predsednika Vrhovnog suda Srbije.

Predsednike ostalih sudova bira Visoki savet sudstva, na pet godina.

Ovim amandmanom zamenjuje se član 150. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN XII

Visoki savet sudstva

Nadležnost Visokog saveta sudstva

Visoki savet sudstva je samostalan i nezavisan državni organ koji jemči samostalnost i nezavisnost sudova i sudija i predsednika sudova tako što odlučuje o pitanjima položaja sudija, predsednika sudova i sudija porotnika određenim Ustavom i zakonom.

Visoki savet sudstva bira i razrešava predsednika Vrhovnog suda Srbije i predsednike ostalih sudova, bira sudije i sudije porotnike i odlučuje o prestanku njihove funkcije, prikuplja statističke podatke od značaja za rad sudija, vrednuje rad sudija, predsednika sudova i sudijskih pomoćnika, odlučuje o premeštaju i upućivanju sudija, imenuje i razrešava članove disciplinskih organa, određuje broj sudija i sudija porotnika, predlaže sredstva za rad Visokog saveta sudstva i za rad sudova u pitanjima iz njegove nadležnosti i samostalno raspolaže tim sredstvima i odlučuje o drugim pitanjima položaja sudija, predsednika sudova i sudija porotnika određenim zakonom.

Ovim amandmanom zamenjuje se član 151. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN XIII

Sastav Visokog saveta sudstva

Visoki savet sudstva čini deset članova: pet sudija koje biraju sudije i pet istaknutih pravnika koje bira Narodna skupština. Kao istaknuti pravnik smatra se diplomirani pravnik sa

položenim pravosudnim ispitom koji ima najmanje deset godina radnog iskustva u pravnoj oblasti iz nadležnost Visokog saveta sudstva, koji se dokazao stručnim radom i uživa lični ugled.

Narodna skupština bira pet članova Visokog saveta sudstva na predlog nadležnog odbora Narodne skupštine posle okončanog javnog konkursa glasovima tri petine svih narodnih poslanika, a ako tako ne budu svi izabrani, preostali se u narednih deset dana biraju glasovima pet devetina svih narodnih poslanika. Ako se ni tako ne izaberu svi članovi, preostale članove bira, između predloženih kandidata, posle 15 dana komisija koju čine predsednik Narodne skupštine, predsednik Ustavnog suda, predsednik Vrhovnog suda Srbije, Vrhovni javni tužilac Srbije i Zaštitnik građana, većinom glasova.

Nadležni odbor Narodne skupštine dužan je da predloži dvostruko više kandidata od broja članova koji se biraju.

Pri izboru sudija u Visoki savet sudstva vodi se računa o ravnomernoj zastupljenosti sudova.

Predsednici sudova ne mogu biti birani u Visoki savet sudstva.

Ovim amandmanom zamenjuje se član 152. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN XIV

Mandat članova Visokog saveta sudstva

Član Visokog saveta sudstva bira se na pet godina.

Isto lice ne može biti ponovo birano u Visoki savet sudstva.

Mandat člana Visokog saveta sudstva prestaje iz razloga koji se određuju Ustavom i zakonom i u zakonom predviđenom postupku.

Ovim amandmanom zamenjuje se član 153. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN XV

Predsednik Visokog saveta sudstva

Visoki savet sudstva ima predsednika.

Predsednik Visokog saveta sudstva bira se među članovima Visokog saveta sudstva koji nisu sudije.

Predsednik Visokog saveta sudstva bira se na pet godina, odnosno dok mu ne istekne mandat člana Visokog saveta sudstva.

Ovim amandmanom zamenjuje se član 154. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN XVI

Rad i odlučivanje Visokog saveta sudstva

Visoki savet sudstva može da donosi odluke na sednici na kojoj je prisutno najmanje sedam članova Visokog saveta sudstva.

Odluka se donosi glasovima najmanje šest članova Visokog saveta sudstva.

U slučaju da Visoki savet sudstva ne odluči u zakonom određenim pitanjima iz svoje nadležnosti, u roku od 30 dana od dana kada je o tome prvi put odlučivao, svim članovima Visokog saveta sudstva prestaje mandat.

Visoki savet sudstva dužan je da svoje odluke obrazloži i javno objavi, a da odluke o izboru sudija, predsednika sudova, sudija porotnika i o prestanku njihovih funkcija, o premeštaju i upućivanju sudija i o imenovanju i razrešenju članova disciplinskih organa

donosi na osnovu merila koja su utvrđena u skladu sa zakonom i u zakonom uređenom postupku.

Ovim amandmanom zamenjuje se član 155. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN XVII

Imunitet članova Visokog saveta sudstva

Članovi Visokog saveta sudstva ne mogu biti pozvani na odgovornost za dato mišljenje i glasanje pri donošenju odluka u Visokom savetu sudstva, izuzev ako učine krivično delo.

Članovi Visokog saveta sudstva ne mogu biti bez odobrenja Visokog saveta sudstva lišeni slobode u postupku pokrenutom zbog krivičnog dela koje su učinili kao članovi Visokog saveta sudstva.

Ovim amandmanom zamenjuje se član 156. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN XVIII

Javna tužilaštva

Položaj

Javno tužilaštvo je samostalan državni organ koji goni učinioce krivičnih i drugih kažnjivih dela i štiti ustavnost i zakonitost, ljudska prava i građanske slobode.

Javno tužilaštvo vrši svoje nadležnosti na osnovu Ustava, potvrđenih međunarodnih ugovora, zakona i drugih opštih akata.

Niko ne može uticati na javno tužilaštvo u pojedinačnom predmetu krivičnog gonjenja.

Osnivanje, organizacija i nadležnost javnog tužilaštva uređuju se zakonom.

Najviše javno tužilaštvo u Republici Srbiji je Vrhovno javno tužilaštvo Srbije.

Vrhovni javni tužilac Srbije vrši funkciju javnog tužilaštva u okviru prava i dužnosti Republike Srbije.

Ovim amandmanom zamenjuje se član 157. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN XIX

Odgovornost

Vrhovni javni tužilac Srbije odgovara za rad javnog tužilaštva i svoj rad Narodnoj skupštini.

Javni tužioci odgovaraju za rad javnog tužilaštva i za svoj rad Vrhovnom javnom tužiocu Srbije i Narodnoj skupštini, a niži javni tužioci i neposredno višem javnom tužiocu.

Zamenici javnih tužilaca odgovaraju za svoj rad javnom tužiocu.

Ovim amandmanom zamenjuje se član 158. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN XX

Javni tužioci i zamenici javnih tužilaca

Funkciju javnog tužilaštva vrši javni tužilac.

Zamenik javnog tužioca zamenjuje javnog tužioca u vršenju tužilačke funkcije i dužan je da postupa po njegovim uputstvima.

Protiv uputstva javnog tužioca zameniku javnog tužioca stoji na raspolaganju pravno sredstvo.

Tužilački pomoćnici mogu obavljati pojedine zakonom određene radnje iz nadležnosti javnog tužioca.

Ovim amandmanom zamenjuje se član 159. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN XXI

Izbor Vrhovnog javnog tužioca Srbije i javnih tužilaca

Vrhovnog javnog tužioca Srbije bira Narodna skupština, na pet godina, na predlog Visokog saveta tužilaca, posle okončanog javnog konkursa.

Isto lice ne može biti ponovo birano za Vrhovnog javnog tužioca Srbije.

Javne tužioce bira Narodna skupština, na predlog Visokog saveta tužilaca, na pet godina.

Vrhovni javni tužilac Srbije i javni tužioci kojima prestane mandat ostaju na funkciji zamenika javnog tužioca, u skladu sa zakonom.

Ovim amandmanom zamenjuje se član 160. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN XXII

Uslovi za izbor javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca

Opšti i posebni uslovi za izbor javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca uređuju se zakonom.

Lice koje se prvi put bira za zamenika javnog tužioca u najnižem javnom tužilaštvu može biti izabrano samo ako je okončalo jedan od vidova zakonom predviđene obuke u instituciji za obuku u pravosuđu.

Ovim amandmanom zamenjuje se član 161. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN XXIII

Stalnost funkcije zamenika javnog tužioca

Funkcija zamenika javnog tužioca je stalna i traje od izbora za zamenika javnog tužioca dok zamenik javnog tužioca ne navršni radni vek.

Pre navršenja radnog veka zameniku javnog tužioca prestaje funkcija ako sam to zatraži, ako trajno izgubi radnu sposobnost za vršenje funkcije zamenika javnog tužioca ili ako bude razrešen.

Zamenik javnog tužioca se razrešava ako bude osuđen za krivično delo na kaznu zatvora od najmanje šest meseci ili za kažnjivo delo koje ga čini nedostojnim funkcije zamenika javnog tužioca, ako nestručno vrši funkciju zamenika javnog tužioca ili ako učini težak disciplinski prekršaj.

Protiv odluke Visokog saveta tužilaca o prestanku funkcije, zamenik javnog tužioca ima pravo na žalbu Ustavnom sudu, koja isključuje pravo na ustavnu žalbu.

Ovim amandmanom zamenjuje se član 162. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN XXIV

Imunitet i nespojivost

Javni tužilac i zamenik javnog tužioca ne može biti pozvan na odgovornost za mišljenje koje je dao ili odluku koju je doneo u vršenju tužilačke funkcije, izuzev ako ne učini krivično delo kršenje zakona od strane sudije, javnog tužilaca i njegovog zamenika.

Javni tužilac i zamenik javnog tužioca ne može bez odobrenja Visokog saveta tužilaca biti lišen slobode u postupku pokrenutom zbog krivičnog dela učinjenog u vršenju funkcije javnog tužioca, odnosno zamenika javnog tužioca.

Zabranjeno je političko delovanje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, a zakonom se uređuje koje su funkcije, poslovi ili privatni interesi nespojivi sa funkcijom javnog tužioca i zamenika javnog tužioca.

Ovim amandmanom zamenjuje se član 163. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN XXV

Visoki savet tužilaca

Nadležnost Visokog saveta tužilaca

Visoki savet tužilaca je samostalan državni organ koji jemči samostalnost javnih tužilaštava, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca tako što odlučuje o pitanjima položaja javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca određenim Ustavom i zakonom.

Visoki savet tužilaca predlaže Narodnoj skupštini izbor i razrešenje Vrhovnog javnog tužioca Srbije i javnih tužilaca, bira zamenike javnih tužilaca i odlučuje o prestanku njihove funkcije, vrednuje rad javnih tužilaca, zamenika javnih tužilaca i tužilačkih pomoćnika, imenuje i razrešava članove disciplinskih organa, podnosi Narodnoj skupštini godišnji izveštaj o radu javnih tužilaštava, predlaže sredstva za rad Visokog saveta tužilaca i za rad javnih tužilaštava u pitanjima iz njegove nadležnosti i samostalno raspolaže tim sredstvima i odlučuje o drugim pitanjima položaja Vrhovnog javnog tužioca Srbije, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca određenim zakonom.

Ovim amandmanom zamenjuje se član 164. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN XXVI

Sastav Visokog saveta tužilaca

Visoki savet tužilaca čini jedanaest članova: četiri zamenika javnih tužilaca koje biraju javni tužioci i zamenici javnih tužilaca, pet istaknutih pravnika koje bira Narodna skupština, Vrhovni javni tužilac Srbije i ministar nadležan za pravosuđe. Kao istaknuti pravnik smatra se diplomirani pravnik sa položenim pravosudnim ispitom koji ima najmanje deset godina radnog iskustva u pravnoj oblasti iz nadležnosti Visokog saveta tužilaca, koji se dokazao stručnim radom i uživa lični ugled.

Narodna skupština bira pet članova Visokog saveta tužilaca na predlog nadležnog odbora Narodne skupštine posle okončanog javnog konkursa glasovima tri petine svih narodnih poslanika, a ako tako ne budu svi izabrani, preostali se u narednih deset dana biraju glasovima pet devetina svih narodnih poslanika. Ako se ni tako ne izaberu svi članovi, preostale članove bira, između predloženih kandidata, posle 15 dana komisija koju čine predsednik Narodne skupštine, predsednik Ustavnog suda, predsednik Vrhovnog suda Srbije, Vrhovni javni tužilac Srbije i Zaštitnik građana, većinom glasova.

Nadležni odbor Narodne skupštine dužan je da predloži dvostruko više kandidata od broja članova koji se biraju.

Pri izboru zamenika javnih tužilaca u Visoki savet tužilaca vodi se računa o ravnomernoj zastupljenosti javnih tužilaštava.

Javni tužioci ne mogu biti birani u Visoki savet tužilaca.

Ovim amandmanom zamenjuje se član 165. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN XXVII

*Mandat članova Visokog saveta tužilaca
i predsednik Visokog saveta tužilaca
Član 165a*

Član Visokog saveta tužilaca bira se na pet godina.

Isto lice ne može biti ponovo birano u Visoki savet tužilaca.

Mandat izabranog člana Visokog saveta tužilaca prestaje iz razloga koji se određuju zakonom i u zakonom predviđenom postupku.

Vrhovni javni tužilac Srbije jeste po službenoj dužnosti predsednik Visokog saveta tužilaca.

AMANDMAN XXVIII

*Rad i odlučivanje Visokog saveta tužilaca
Član 165b*

Visoki savet tužilaca može da donosi odluke na sednici na kojoj je prisutno najmanje devet članova Visokog saveta tužilaca.

Odluka se donosi glasovima najmanje šest članova Visokog saveta tužilaca.

Visoki savet tužilaca dužan je da svoje odluke obrazloži i javno objavi, a da odluke o predlaganju izbora i razrešenja Vrhovnog javnog tužioca Srbije i javnih tužilaca, o izboru i prestanku funkcije zamenika javnih tužilaca, i o imenovanju i razrešenju članova disciplinskih organa donosi na osnovu merila koja su utvrđena u skladu sa zakonom i u zakonom uređenom postupku.

Ministar nadležan za pravosuđe i Vrhovni javni tužilac Srbije mogu pokrenuti disciplinski postupak protiv javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, ali ne mogu da odlučuju u disciplinskom postupku.

AMANDMAN XXIX

*Imunitet članova Visokog saveta tužilaca
Član 165v*

Članovi Visokog saveta tužilaca ne mogu biti pozvani na odgovornost za dato mišljenje i glasanje pri donošenju odluka u Visokom savetu tužilaca, izuzev ako učine krivično delo.

Članovi Visokog saveta tužilaca ne mogu biti bez odobrenja Visokog saveta tužilaca lišeni slobode u postupku pokrenutom zbog krivičnog dela koje su učinili kao članovi Visokog saveta tužilaca.

Venecijanska komisija
Strazbur, 25. jun 2018. godine

Mišljenje br. 921/2018 o nacrtu amandmana na ustavne odredbe o pravosuđu

Uvod

1. U pismu od 13. aprila 2018. godine, ministarka pravde Srbije Nela Kurubović uputila je zahtev za mišljenje Venecijanske komisije o Nacrtu amandmana na ustavne odredbe o pravosuđu CDL-REF(2018)015, u daljem tekstu, „Nacrt amandmana“.
2. U novembru 2017. godine, Ministarstvo pravde Srbije (u daljem tekstu: Ministarstvo pravde) zatražilo je od Venecijanske komisije pomoć u izradi ustavnih amandmana koji se odnose na pravosuđe. Venecijanska komisija je imenovala g. Džejsma Hamiltona,⁷⁶ bivšeg člana Venecijanske komisije, da doputuje u Beograd, u Srbiji, i da prisustvuje sastancima sa Ministarstvom pravde i drugim relevantnim akterima u cilju pružanja pomoći Ministarstvu pravde u izradi predloga izmena i dopuna ustava u delu koji se odnosi na pravosuđe, u skladu sa prethodnim mišljenjima Venecijanske komisije, kao i da podnese izveštaj Venecijanskoj komisiji.
3. G. Hamilton je dva puta posetio Beograd (u novembru 2017. i januaru 2018. godine) i podneo je svoj izveštaj Ministarstvu pravde u januaru 2018. godine. Ministarstvo pravde je 22. januara 2018. objavilo radni Nacrt amandmana na Ustav. Gospodin Hamilton je obavestio Venecijansku komisiju o svom izveštaju i posetama Beogradu na 114. plenarnoj sednici u Veneciji, Italija, 16. i 17. marta 2018. godine.
4. Gospodin Hamilton nije bio angažovan kao predstavnik Venecijanske komisije, već je njegov zadatak bio da pomogne srpskim vlastima tako što će ih obavestiti o ranijim relevantnim mišljenjima Venecijanske komisije. G. Hamilton nije učestvovao u sastavljanju odredaba, već je pružio savete o prethodno izrađenom konceptu koji je pripremila Ministarstvo pravde.
5. Za nacrt ovog mišljenja, kao izvestioci Venecijanske komisije su bili pozvani: g. *Johan Hirschfeldt* (Švedska), gđa. *Grainne McMorow* (Irska), g. *Jørgen Steen Sørensen* (Danska), gđa. *Hanna Suchocka* (Poljska) i g. *András Varga* (Mađarska).
6. Od 10. do 11. maja 2018. delegacija Venecijanske komisije u sastavu: gđa. *Grainne McMorow*, g. *Jørgen Steen Sørensen*, gđa. *Hanne Suchocka* i g. *András Varga* u pratnji g. *Thomas Markert* i gđe. *Tanja Gerwien* iz Sekretarijata, posetili su Beograd i sastali se (prema hronološkom redu) sa: g. A. Vučićem, predsednikom Srbije; šefom Delegacije EU u Srbiji; premijerkom; ministarkom pravde; ministarkom za evropske integracije; odborima⁷⁷ Narodne skupštine; predsednikom Vrhovnog kasacionog suda, predsedavajućim Visokog saveta sudstva (VSS); Visokim savetom sudstva; predstavnicima međunarodnih organizacija i članovima diplomatske zajednice; predsednikom Ustavnog suda; republičkim javnim

⁷⁶ U okviru *Horizontal Facility Programme for the Western Balkans and Turkey*, koji finansira EU i Savet Evrope i implementira Savet Evrope.

⁷⁷ Odbor za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu; Odbor za ustavna i zakonodavna pitanja i Odbor za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova.

tužiocem, predsedavajućim Državnog veća tužilaca (DVT); Državnim većem tužilaca; Pravosudnom akademijom; strukovnim udruženjima⁷⁸ i NVO⁷⁹

7. Nacrt amandmana pripremila je Ministarstvo pravde, nakon usvajanja Nacionalnog Akcionog plana za Poglavlje 23 za pregovore o pristupanju Srbije sa Evropskom komisijom, koje je otvoreno u julu 2016. godine, sa ciljem depolitizacije i jačanja nezavisnosti pravosuđa. Vlada Srbije usvojila je Nacrt amandmana pre podnošenja Venecijanskoj komisiji na mišljenje. Venecijanska Komisija je obavještena da će formalni proces izmene Ustava pokrenuti Narodna skupština Srbije nakon usvajanja ovog mišljenja Venecijanske komisije.
8. Venecijanska komisija je bila zabrinuta kada je saznala - iz brojnih izveštaja i komentara koje je primila i kroz posetu svoje delegacije Beogradu - da je važan proces izmene Ustava Srbije iz 2006. godine u delu koji se odnosi na pravosuđe u cilju usklađivanja sa evropskim standardima, otpočeo sa procesom javnih konsultacija u ne baš najboljoj atmosferi. Međutim, ove konsultacije su ipak dovele do značajnih i pozitivnih promena Nacrta. Venecijanska komisija želi da naglasi da je takva atmosfera kontraproduktivna za proces čiji je cilj da svi relevantni akteri postignu zajednički cilj, a to je usklađivanje srpskog pravosuđa sa evropskim standardima. Stoga, Komisija podstiče srpske vlasti da ne štete napore u stvaranju konstruktivne i pozitivne atmosfere za javne konsultacije koje će se održati kada će Narodna skupština razmatrati Nacrt amandmana, u cilju celokupnog procesa pravosudne reforme u zemlji – što je proces koji takođe uključuje važno usklađivanje zakona i podzakonskih akata o pravosuđu sa amandmanima, a sve to treba postići u vrlo kratkom vremenskom periodu.
9. Ovaj nacrt mišljenja je pripremljen na osnovu doprinosa izvestilaca i na osnovu neformalnog prevoda Nacrta amandmana. Ovo mišljenje može sadržati određene greške kao rezultat netačnog prevoda.
10. Ovo mišljenje je usvojila Venecijanska komisija na svojoj 115. plenarnoj sednici (Venecija, 22.-23. juna 2018), nakon razmatranja Podkomisije za pravosuđe (21. juna 2018) i razmene stavova sa gospođom Nelom Kuburović, Ministrom pravde Srbije.

Opšti komentari

1. Venecijanska komisija prepoznaje iskrene napore srpske vlade u njenim težnjama da se država razvije i evoluiru u modernu demokratiju u korist svih građana, kao i da prioritizuje potrebu za ispunjavanjem najvišeg stepena usklađenosti sa najboljom međunarodnom praksom i vladavinom prava. Kako bi demokratska država funkcionisala ispravno, neophodno je da ima nezavisno, pravično i nepristrasno pravosuđe kome građani veruju. Da bi se postigao ovaj cilj, presudno je da se pravosuđe posveti zaštiti vladavine prava i da bude oslobođeno političkog pritiska ili pristrasnosti. Pravosuđe se takođe mora smatrati efikasnim i odgovornim za efikasnu upotrebu sudskog vremena i resursa, kao i za donošenje pravovremenih, kvalitetnih presuda, kako bi se mogla izgraditi obrazložena sudska praksa zasnovana na visokim standardima. Stoga je imperativ da pravosuđe obezbedi pravdu u razumnom vremenskom periodu – s obzirom da je odložena pravda uskraćena pravda.

⁷⁸ Društvo sudija Srbije; Udruženje tužilaca Srbije; Udruženje sudskih i tužilačkih pomoćnika; Udruženje sudskih saradnika.

⁷⁹ Centar za pravosudna istraživanja; Komitet pravnika za ljudska prava (YUCOM); Beogradski centar za ljudska prava; Akademska mreža za vladavinu prava (ROLAN) i Mreža pravnika Srbije

2. Nezavisnost pravosuđa, kako bi funkcionisalo ispravno, mora biti praćena integritetom pravosuđa. Integritet sudije može biti ocenjen samo u okviru pažljivog, funkcionalnog, svrsishodnog i pravičnog sistema odgovornosti. Ovo nužno podrazumeva poštovanje podele na tri grane vlasti - pravosuđe, izvršnu i zakonodavnu vlast. Svaka grana vlasti mora obavljati svoj posao, a ipak biti deo sistema provere i ravnoteže kako bi se osiguralo da nijedna od ovih grana ne dobije previše neproverene moći. U tom kontekstu, važno je, kako je navedeno u Kontrolnoj listi Venecijanske komisije za vladavinu prava, da: *„Pravosuđe treba da bude nezavisno. Nezavisnost znači da je pravosuđe oslobođeno spoljnog pritiska i da nije predmet političkog uticaja ili manipulacije, posebno od strane izvršne vlasti. Ovaj zahtev je sastavni deo osnovnog demokratskog principa podele vlasti. Sudije ne bi trebalo da podležu političkom uticaju ili manipulaciji“*⁸⁰ - ali takođe je ključno da se to shvati na način da ovo ne isključuje bilo kakvu interakciju sa drugim granama vlasti.
3. Ova važna interakcija između tri grane vlasti jasno je objašnjena od strane Konsultativnog veća evropskih sudija (CCJE) u Mišljenju br. 18 (2015): *„U demokratskom društvu odgovornost zakonodavca je da razvije pravni okvir u kome i prema kome društvo živi. Izvršna vlast je odgovorna za upravljanje društvom (u meri u kojoj državni organi to sprovode) u skladu sa pravnim okvirom koji uspostavlja zakonodavstvo. Funkcija sudstva je da presudi između članova društva i države i samih članova društva. Često je pravosuđe pozvano i da presudi o odnosu između dve ili čak sve tri grane vlasti u državi. Sve ovo mora da se uradi u skladu sa vladavinom prava“*⁸¹. I *„dok sve tri grane vlasti dele odgovornost da obezbede ispravno razdvajanje između njih, taj princip, kao ni princip nezavisnosti pravosuđa, ne treba da sprečavaju dijalog između grana vlasti države. Umesto toga, postoji osnovna potreba za međusobnim odnosom zasnovanim na poštovanju među sve tri grane vlasti, koji uzima u obzir kako neophodno odvajanje, tako i neophodnu međuzavisnost između grana vlasti. Međutim, i dalje je od ključne važnosti da pravosuđe ostane slobodno od neodgovarajućih veza i neprimerenog uticaja od strane drugih grana vlasti u državi“* [kurziv dodat]⁸². To znači da, kada se proverava integritet sudije, sistem koji uređuje odgovornost mora biti slobodan od mešanja izvršne vlasti ili će oslabiti podelu vlasti i za uzvrat sprečiti ispravno funkcionisanje demokratske države.
4. Iako je ovo izvan okvira Nacrta amandmana razmotrenih u ovom mišljenju, Venecijanska komisija smatra važnim da skrene pažnju na član 4 važećeg Ustava Srbije, u kojem se navodi da *„Uređenje vlasti počiva na podeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku“*. Ovo je opšte pravilo. Zatim se precizira: *„Odnos tri grane vlasti zasniva se na ravnoteži i međusobnoj kontroli.“* Zaista je važno da je celokupan sistem, uključujući i pravosuđe, zasnovan na ravnoteži. Međutim, izraz „međusobna kontrola“ izaziva zabrinutost. Reč kontrola može dovesti do sumnje u tumačenje uloge drugih grana vlasti, posebno izvršne vlasti, u odnosu prema sudovima i dovesti do „političke“ kontrole nad pravosuđem. Iz tog razloga bi bilo bolje izbrisati izraz „međusobna kontrola“ iz teksta nekog budućeg ustava i zameniti ga izrazom „zasniva se na proveri i ravnoteži“.
5. Srpske vlasti su na sastancima sa delegacijom Venecijanske komisije tokom posete Beogradu jasno pokazale da su u potpunosti posvećene razvoju funkcionalnog pravosuđa u funkcionalnoj demokratskoj državi i spremne da se suoče sa svim otvorenim pitanjima radi

⁸⁰ Kontrolna lista za vladavinu prava (CDL-AD(2016)007), paragraf 74, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e)

⁸¹ Mišljenje Konsultativnog veća evropskih sudija br.18 (2015) „Položaj pravosuđa i njegov odnos sa drugim državnim vlastima u modernoj demokratiji“ <https://rm.coe.int/16807481a1>

⁸² *Ibid.*

postizanja tog cilja. U analizi navedenoj ispod, Venecijanska komisija će se baviti ovim Nacrtom amandmana i razmotriti kako pozitivne aspekte mera u Nacrtu, tako i one izmene koje bi mogle stvoriti prepreke za postizanje ovog cilja.

Analiza

I Opšti komentari

1. Venecijanska komisija usvojila je desetine mišljenja za Srbiju koja se odnose na pravosuđe⁸³ između 2005. i 2014. godine, analizirajući Ustav države i prateće zakonodavstvo, kao što su to činila i druga međunarodna tela, uključujući GREKO⁸⁴ i Konsultativno veće evropskih sudija (CCJE)⁸⁵. Od desetina mišljenja koje je Venecijanska komisija usvojila u vezi sa Srbijom, najvažnije mišljenje za ovaj Nacrt amandmana jeste Mišljenje o Ustavu Srbije, koje je Venecijanska komisija usvojila na svojoj 70. plenarnoj sjednici u martu 2007. godine.⁸⁶
2. Nacrt amandmana pokušava da prevaziđe ono što je Venecijanska komisija identifikovala u svojim prethodnim mišljenjima kao jedan od glavnih problema u procesu reforme pravosuđa u Srbiji, a to je značajna uloga koju Ustav daje Narodnoj skupštini u vezi sa izborom sudija.
3. U principu, Nacrt amandmana sadrži niz važnih i dobrodošlih principa koji su fundamentalni u svakoj demokratskoj državi. Određeni delovi Nacrta amandmana zahtevaju posebne komentare. Međutim, s poštovanjem smatramo da postoje određena pitanja koja bi trebalo rešavati zakonima i podzakonskim aktima, a koja su trenutno uključena u Nacrt amandmana, kao i da postoji niz drugih pitanja koja bi trebalo da se nađu u Ustavu, ali za koje se upućuje na zakone ili podzakonska akte. Ovo će takođe biti razmotreno u nastavku.

Amandman I Nadležnost (Narodne skupštine) i Amandman II (Način odlučivanja u Narodnoj skupštini)

1. U ovim amandmanima navedene su nadležnosti Narodne skupštine, uključujući i u vezi sa izborom članova Visokog saveta sudstva (VSS) i Visokog saveta tužilaca (VST), Vrhovnog javnog tužioca Srbije i javnih tužilaca i definiše se potrebna većina. Pitanja koja se odnose na

⁸³ Mišljenje o odredbama o pravosuđu u Nacrtu Ustava Republike Srbije (CDL-AD(2005)023); Mišljenje o Ustavu Srbije (CDL-AD(2007)004); Mišljenje o Nacrtu zakona o Visokom savetu sudstva Republike Srbije (CDL-AD(2008)006); Mišljenje o Nacrtu zakona o sudijama i organizaciji sudova Republike Srbije (CDL-AD(2008)007); Mišljenje o Poslovniku o kriterijumima i standardima za ocenu stručnosti, osposobljenosti, i dostojnosti kandidata za nosioce javnih tužilaca Srbije (CDL-AD(2009)022); Mišljenje o Nacrtu kriterijuma i standarda za izbor sudija i predsednika sudova Srbije (CDL-AD(2009)023); Prelazno mišljenje o nacrtima odluka visokog saveta sudstva i državnog veća tužilaca o primeni zakona o izmenama i dopunama zakona o sudijama i javnom tužilaštvu Srbije (CDL-AD(2011)015); Mišljenje o nacrtu izmena i dopuna zakona o Ustavnom sudu Srbije (CDL-AD(2011)050); Mišljenje o Nacrtu amandmana na Zakone o pravosuđu Srbije (CDL-AD(2013)005); Mišljenje o Nacrtu amandmana na Zakon o javnom tužilaštvu Srbije (CDL-AD(2013)006); Mišljenje o Nacrtu amandmana na Zakon o Visokom savetu sudstva Srbije (CDL-AD(2014)028); Mišljenje o Nacrtu amandmana na Zakon o Državnom veću tužilaca Srbije (CDL-AD(2014)029).

⁸⁴ Četvrti krug evaluacije: Prevencija korupcije u odnosu na poslanike, sudije i tužioce.

⁸⁵ Mišljenje Konsultativnog veća evropskih sudija od 4. maja 2018 (CCJE-BU(2018)4) na zahtev Društva sudija Srbije da proceni kompatibilnost sa evropskim standardima predloženih amandmana na Ustav Republike Srbije koji će uticati na organizaciju sudske vlasti (<https://rm.coe.int/opinion-of-the-bureau-of-the-ccje-on-serbia-of-4-may-2018/16807d51ab>).

⁸⁶ [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)004-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)004-e)

ove izbore biće razmotrena u nastavku. Ovi amandmani moraju biti izmenjeni u skladu sa preporukama datim u daljem tekstu.

II Sudovi

Amandman III (Načela o sudovima)

1. Važno je utvrditi da će pravosuđe sprovoditi nezavisni sudovi. Ovo je objašnjeno. Postoji, međutim, nekoliko odredaba koje su manje jasne, nedostaju ili, naprotiv, ne treba da budu uključene u Ustav.
2. U četvrtom stavu, ovaj Nacrt Amandmana odnosi se na preispitivanje sudskih odluka koje mogu izvršiti „*samo zakonom predviđeni sud u zakonom određenom postupku*“. Ova odredba ima za cilj da garantuje nezavisnost sudova od spoljnog uticaja u radu sudova. Za Venecijansku komisiju, evidentno je da je Ustavni sud jedan od zakonski ovlašćenih sudova u smislu ovog stava. U tom smislu, predlaže se izmena teksta navodeći sledeće: „*samo zakonom predviđeni sudovi, uključujući i Ustavni sud, u postupcima propisanim zakonom.*“
3. U šestom stavu, Nacrt amandmana se odnosi na to kako će sud suditi, što je tehnička stvar koju bi trebalo urediti zakonom, a ne Ustavom.
4. Sedmi stav se, između ostalog, odnosi na sudske pomoćnike. Oni nisu sudije porotnici i njihov status, uloga i nadležnost ostaju nejasni. Okolnosti i parametri njihovog učešća u sudskim postupcima, ukoliko postoje, zahtevaju preciznu definiciju. Ovo bi se moglo adekvatnije rešiti zakonom.
5. Jedan aspekt koji je u potpunosti izostavljen u Nacrtu amandmana, a koji je važan za nezavisnost sudstva jeste njegov budžet. Iako međunarodni tekstovi ne predviđaju autonomiju budžeta pravosuđa, postoje jaki razlozi u korist uvažavanja stavova pravosuđa u pripremi budžeta.⁸⁷ To bi se moglo dodati u ovom amandmanu. Može se uzeti u obzir ideja da pravosuđe koje vrši kontrolu i koje je odgovorno za sopstveni budžet može pozitivno uticati na bolju upotrebu sudskog vremena i resursa, čime će se srpskim građanima pružiti bolje usluge pravosuđa.

Amandman V (Nezavisnost sudija)

1. Ovaj amandman sadrži važne odredbe. Bavi se principom nezavisnosti pravosuđa, što je osnovni princip i možda je bolje da bude sadržan u Amandmanu III, kao i principom pravne sigurnosti. Oba su važna za upravljanje pravosuđem u državi zasnovanoj na vladavini prava.
2. Prvi stav predviđa: „*Sudija je nezavisan i sudi na osnovu Ustava, potvrđenih međunarodnih ugovora, zakona i drugih opštih akata*“. Podređenost redovnih sudija Ustavu (ne samo zakonu) bila je nova regulativa u mnogim evropskim državama i bila je široko raspravljena među advokatima koji se bave ustavom i sudijama ustavnih sudova. Uprkos svim polemikama oko ovog rešenja, njegov glavni pozitivni cilj jeste zahtev da čak i redovni sudija, a ne samo sudija ustavnog suda, treba da posmatra akt na osnovu koga odlučuje u kontekstu ustava, kao strukturalnog i vrednosnog temelja pravnog sistema.

⁸⁷ Videti Izveštaj o nezavisnosti pravosudnog sistema, deo I: nezavisnost sudija (CDL-AD(2010)004), paragraf 54.

3. Kraj prvog stava se odnosi na: „*druge opšte akte*“. Opšti akti izvršne vlasti, u svetlu ove formulacije, predstavljaju direktan izvor prava, a sudije treba da budu podređene ne samo Ustavu, ratifikovanim međunarodnim ugovorima i zakonima, već i opštim aktima izvršnih organa. To samo po sebi nije problem ako se tekst „*drugi opšti akti*“ odnosi isključivo na podzakonske akte, kao što su propisi izdatih od strane izvršne vlasti u skladu sa zakonom.
4. Stav tri ovog amandmana glasi: „*Zakonom se uređuje način na koji se obezbeđuje jedinstvena primena zakona od strane sudova*“. Komisija je svesna da u Srbiji postoji zabrinutost zbog nedostatka pravne sigurnosti zbog nedosledne sudske prakse. Razlozi za ovo mogu biti brojni, ne samo nedostatak napora sudija da osiguraju da njihove odluke uzimaju u obzir postojeću sudsku praksu. Ipak, pod ovim okolnostima, čini se legitimnim da Ustav obezbedi jasan signal o važnosti obezbeđivanja konzistentnosti sudske prakse.
5. Pozdravljajući nameru izraženu u ovom stavu, Komisija je zabrinuta zbog terminologije namere fraze „*način na koji se obezbeđuje ...*“. Da li se odnosi na poseban postupak ili specijalno telo? Potrebno je istražiti korisne mehanizme i modele za uspostavljanje korpusa obrazložene sudske prakse i razmotriti nove načine podsticanja primene presedana, *što bi sve trebalo da bude zadatak sudstva*. Ovo će dovesti do veće konzistentnosti u predmetima i povećati poverenje javnosti u pravosudni sistem, kao i uneti više optimizma da će to strankama obezbediti istinsku zaštitu pred srpskim sudovima.
6. Treba pažljivo razmotriti kako se garantuje jedinstvena primena zakona. Ovo je teško pitanje, pošto se dotiče *unutrašnje nezavisnosti* sudija. Venecijanska komisija u svom Izveštaju o nezavisnosti pravosuđa (paragrafi 71-72) navodi sledeće: „*Nezavisnost pravosuđa nije samo nezavisnost pravosuđa u celini u odnosu na druge grane vlasti države, već ima i „unutrašnji“ aspekt. Svaki sudija, bez obzira na njegovo mesto u sudskom sistemu, ima ista ovlašćenja da sudi. Prema tome, u sudskom odlučivanju, on ili ona treba da budu nezavisni i prema drugim sudijama, kao i u odnosu na predsednika svog suda ili drugog (npr. Apelacionog ili višeg) suda*“. Štaviše, budući razvoj sudske prakse ne bi trebalo da bude otežan preterano rigidnim pravilima.
7. Mnoge zemlje su se suočile sa ovom poteškoćom. Jedinstvena primena zakona i usklađivanje sudske prakse garantovani su na različite načine, u zavisnosti od vrste pravnog sistema zemlje o kojoj je reč. U zemljama običajnog prava, to se u velikoj meri obezbeđuje pravilom presedana. To znači, na primer, da u Velikoj Britaniji, odluke Vrhovnog suda i Apelacionog suda postaju presedan koji svi sudovi moraju poštovati u budućim slučajevima. U kontinentalnom ili građanskom pravnom sistemu, zakon je glavni izvor prava, a sudije imaju veće ograničenje autoriteta za tumačenje. U oba sistema, međutim, ako zakonodavac nije zadovoljan tumačenjem zakona od strane sudova, može promeniti zakon u tom smislu.
8. Takođe, treba napomenuti da je Evropski sud za ljudska prava (ESLjP) zauzeo stav da su suprotstavljene sudske odluke ili presude inherentna svojstva svakog pravosudnog sistema „*koja se zasniva na mreži osnovnih i apelacionih sudova nadležnih za određenu oblast prava u okviru njihove teritorijalne nadležnosti*“.⁸⁸ Konfliktne odluke donete u poslednjoj instanci, prema Evropskom sudu za ljudska prava, predstavljaju povredu zahteva pravičnog suđenja kada je istovremeno prisutno nekoliko uslova, kao što su: duboke i dugotrajne razlike u primeni sudske prakse domaćih sudova; kada ne postoji domaći zakon koji predviđa mehanizme i pravna sredstva poput žalbe ili preispitivanja sudske odluke sposobnih za

⁸⁸ Videti ESLjP odluku u predmetu *Cupara v. Serbia* <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-164672>.

prevazilaženje ovih nedoslednosti ili, ukoliko postoje takvi mehanizmi, nisu bili ni dostupni niti delotvorni.⁸⁹

9. U pogledu principa pravne sigurnosti i doslednosti u sudskim odlukama, ESLJP je utvrdio da gore navedeni principi za rešavanje pitanja poboljšanja nedoslednosti „garantuju, između ostalog, izvesnu stabilnost u pravnim situacijama i doprinose poverenju javnosti u sudove“⁹⁰ Međutim, ESLJP dalje navodi da ukoliko bi konzistentno postojale konfliktne odluke, to bi moglo stvoriti „stanje pravne nesigurnosti koja će verovatno smanjiti poverenje javnosti u pravosudni sistem, dok je takvo poverenje jasno jedna od bitnih komponenti države zasnovane na vladavini prava“.⁹¹
10. Konsultativno veće evropskih sudija (CCJE) je u svom Mišljenju br. 10, izjavio da: *„Bez obzira da li se predsedan smatra izvorom zakona ili ne, kao i da li je obavezujući ili ne, upućivanje na prethodne odluke predstavlja moćan instrument za sudije kako u običajnom pravu, tako i u zemljama kontinentalnog prava“*. Stoga, uzimanje u obzir sudske prakse prilikom donošenja odluka je korisno i važno. Pored toga, Konsultativno veće evropskih sudija (CCJE) je jasno navelo u svom Mišljenju br. 20 (2017) da: *„...dok sudije inače treba da primenjuju zakon dosledno, od izuzetne je važnosti da kada sud odluči da odstupi od prethodne sudske prakse, to treba jasno da navede u svojoj odluci. Potrebno je da to eksplicitno proizlazi iz obrazloženja da je sudija znao da je ustaljena sudska praksa bila drugačija u vezi s relevantnim pitanjem i da se temeljno objasni zašto se prethodno usvojeni stavovi neće primeniti. Tek tada se može utvrditi da li je odstupanje bilo svesno (da li je sudija svesno odstupio od sudske prakse u nastojanju da je na kraju promeni) ili je sud zanemario ili nije bio upoznat sa prethodnom sudskom praksom. Pored toga, samo na taj način može se postići pravi razvoj zakona. Neusaglašenost sa ovim zahtevima može se smatrati proizvoljnim i kršenjem prava pojedinca na pravično suđenje“*.⁹²
11. Prema evropskim standardima, važno je da doslednost u sudskoj praksi bude postignuta odlukama viših sudova koji uspostavljaju koherentnu i konzistentnu sudsku praksu, a ne preko višeg suda koji izdaje opšte direktive ili uputstva za niže sudove.⁹³ Kao što je Venecijanska komisija navela u svom prethodnom mišljenju: *„Potreba za unifikovanjem sudske prakse bi u načelu trebalo da bude rešena procedurom za žalbe koja bi mogla biti dizajnirana tako da rešava i probleme koji se obično, samo ili uglavnom, javljaju u različitim kategorijama slučajeva malih potraživanja“*.⁹⁴
12. U svakom slučaju, razmena sudske prakse od strane nacionalnih sudova je važna i načini postupanja mogu varirati, ali je saradnja između sudova u ovom procesu ključna i vrlo delotvorna ako postoji odgovarajući mehanizam koji to omogućava. Iako nije pomenuto u Nacrtu amandmana, delegacija Venecijanske komisije koja je posetila Beograd otkrila je da je bilo govora o stvaranju „sertifikacione komisije“ koja bi se bavila harmonizacijom sudske prakse čiji sastav je bio nejasan. Venecijanska komisija ima jake rezerve u pogledu bilo kog tela izvan pravosuđa koje bi preuzelo takve zadatke. Međutim, Venecijanska komisija smatra

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ *Ibid.*

⁹² Mišljenje br. 20 (2017) o ulozi sudova u pogledu jedinstvene primene zakona, u paragrafu 32.

⁹³ Preporuka CM/Rec(2010)12 o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornosti, paragraf 23: „Viši sudovi ne bi trebalo da upućuju sudijama uputstva o načinu na koji bi trebalo da odlučuju o pojedinačnim predmetima, osim u preliminarnim rešenjima ili prilikom odlučivanja o pravnim lekovima u skladu sa zakonom.

⁹⁴ Mišljenje o Nacrtu zakona o sudijama (CDL-AD(2013)005), stav 105.

da bi bolji izbor bio razmena sudske prakse, na primer, od strane odeljenja za sudsku praksu u sudovima najvišeg stepena (koja se takođe mogu uspostaviti u nižim sudovima).

13. Stoga, Venecijanska komisija preporučuje brisanje trećeg stava. Ako se, međutim, smatra da bi u Ustavu trebalo navesti upućivanje na potrebu da se obezbedi odgovarajuća harmonizacija sudske prakse i ukoliko se pozivanje na ulogu Vrhovnog suda u Amandmanu X ne smatra dovoljnim, tada bi prvi stav ovog Amandmana mogao upućivati na uzimanje u obzir ili dužno poštovanje sudske prakse.

Amandman VI (Uslovi za izbor sudija)

1. Ispravno i efikasno funkcionisanje pravosuđa prilično će zavisi od kvaliteta sudija, tužilaca i svih zaposlenih koji su uključeni u proces. Međutim, najviše će se oslanjati na kvalitet svojih sudija i postoji snažna korelacija između obuke sudija/kontinuirane obuke i efikasnosti sudstva.
2. Ovaj amandman je veoma opšteg karaktera, a jedini specifičan aspekt je uslov naveden u drugom stavu, da se sudija može prvi put izabrati samo ako je završio/la „jedan od vidova zakonom predviđene obuke u instituciji za obuku u pravosuđu“. Svi ostali uslovi ostaju regulisani zakonom. U principu, opšti uslovi za izbor sudija bi trebalo ili da budu regulisani na ustavnom nivou, u kom slučaju onda mogu uključiti obaveznu obuku sudija, ili u suprotnom biti u potpunosti regulisani zakonom.
3. Delegacija Venecijanske komisije, koja je posetila Beograd, obaveštena je da se institucija pomenuta u drugom stavu odnosi na Pravosudnu akademiju Srbije, s obzirom da u Srbiji ne postoji druga institucija za obuku sudija. Takođe, delegacija je obaveštena da je ova odredba namenjena rešavanju problema ustavnosti izazvanog odlukom koju je doneo Ustavni sud Srbije u februaru 2014. godine, smatrajući takav aranžman neustavnim po sadašnjem ustavu.
4. Navedene su dve glavne primedbe u vezi sa uključivanjem indirektno reference na Pravosudnu akademiju u Ustavu: nezavisnost ove institucije nije garantovana Ustavom i praktično iskustvo sudskih pomoćnika, koji tradicionalno rade u sudskom sistemu sa očekivanjem da se ovim može otvoriti mogućnost bar za neke od njih da postanu sudije, nije uzeta u obzir. Delegacija Venecijanske komisije koja je bila u Beogradu dobila je nezvaničan prevod na engleski „Zakona o pravosudnoj akademiji“ („Službeni glasnik RS“, broj 104/2009), i „Zakona o izmenama i dopunama Zakona o pravosudnoj akademiji“. Oblast prvog Zakona je, prema članu 1, da „... uspostavi Pravosudnu akademiju (u daljem tekstu: Akademija) i reguliše njen status, aktivnosti, organe upravljanja i finansiranja, kao i početnu i kontinuiranu obuku sudija, javnih tužilaca i njihovih zamenika (u daljem tekstu: tužioci), obuku sudskih i tužilačkih pomoćnika i pripravnika i sudskog i tužilačkog osoblja.“ Član 3 o statusu ove Akademije glasi: „Osnivač Akademije je Republika Srbija. [...] Unutrašnja organizacija i aktivnosti koje obavlja Akademija uređuju se Zakonom o javnim službama, ako ovim zakonom nije drugačije određeno. Ministarstvo nadležno za pravosuđe vrši nadzor nad zakonitošću rada Akademije.“

Zatim, prema članu 7, ova Akademija ima Upravni odbor:

„Upravni odbor je organ koji upravlja Akademijom i njegov sastav čini devet članova.

Članovi Upravnog odbora su: četiri člana koje imenuje Visoki savet sudstva iz reda sudija, od kojih dva imenuje na predlog udruženja sudija; dva člana koje imenuje Državno veće

tužilaca iz reda tužilaca, od kojih jednog imenuje na predlog udruženja tužilaca; i tri člana koje imenuje Vlada, od kojih je jedan državni sekretar u ministarstvu nadležnom za pravosuđe zadužen za stručno usavršavanje zaposlenih u pravosuđu, a jedan iz reda zaposlenih u Akademiji.

Članovi Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca ne mogu biti članovi Upravnog odbora.

Mandat članova Upravnog odbora traje četiri godine, s mogućnošću ponovnog izbora na još jedan mandat.

Članovi i predsednik Upravnog odbora imaju pravo na naknadu za rad u visini od 30% od osnovne plate sudije osnovnog suda“.

Što se tiče sudskih pomoćnika i saradnika, Ustavni zakon navodi sledeće u članu 1: „Zakon o pravosudnoj akademiji („Službeni glasnik RS” br. 104/09, 32/14 – US i 106/15) uskladiće se sa Amandmanima I do XXIX na Ustav Republike Srbije u roku od 90 dana od stupanja na snagu Amandmana I do XXIX na Ustav Republike Srbije tako da vidovi obuke zavise od dužine radnog iskustva i poslova pravne struke koje je korisnik obuke obavljao“. Ovo će olakšati uzimanje u obzir praktičnog iskustva sudskih saradnika i pomoćnika, ali imajući u vidu njihov veliki broj - oko 2000 za otprilike 2700 aktivnih sudija u Srbiji - to neće omogućiti mnogima od njih da postanu sudije.

Imati nacionalnu pravosudnu akademiju je dobrodošlo i nije neuobičajeno ni na koji način, na primer, u Francuskoj postoji *École Nationale de la Magistrature*, i to treba podržati. Stoga, uloga Akademije kao jedinog „čuvara ulaza“ u pravosuđe čini se dobro postavljenom, uz aspiracije i posvećenost da se ojača kapacitet i profesionalizam sudske i tužilačke obuke, ali bi bilo preporučljivo zaštititi Akademiju od mogućeg neprimerenog uticaja, tako što bi joj se obezbedio čvrst status u Ustavu.

Venecijanska komisija smatra da bi Amandman VI trebalo izmeniti kako bi se jasnije uredili uslovi koji su potrebni da lice postane sudija. Kako trenutno glasi, sadržaj nije koherentan sa naslovom.

Amandman VII (Stalnost sudija)

1. Ovaj amandman bavi se stabilnošću pravosuđa. Probni period više ne postoji, što treba pozdraviti. Venecijanska komisija je uvek podržavala ukidanje ove prakse

*„Probni periodi po definiciji dovode do poteškoća za nezavisnost sudstva, ali ako se primenjuju, ne bi trebalo da traju duže nego što je potrebno za procenu podobnosti sudije. (...) Venecijanska komisija smatra da postavljanje probnih perioda može ugroziti nezavisnost sudija, jer bi se mogli osećati pod pritiskom da odlučuju u predmetima na određeni način“.*⁹⁵

2. Ovaj amandman se bavi i razrešenjem sudija, što je važna komponenta nezavisnosti sudija, jer ima direktan uticaj na njihov mandat. S tim u vezi, Preporuka CM/Rec (2010)12 Komiteta ministara „o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornosti“ navodi: „50. Mandat sudija treba uspostaviti zakonom. Stalno postavljanje treba prekinuti samo u slučajevima ozbiljnih povreda disciplinskih ili krivičnih odredaba utvrđenih zakonom ili ako sudija više ne može da

⁹⁵ Mišljenje o nacrtima ustavnih amandmana u vezi sa reformom pravosudnog sistema u BJR Makedoniji (CDL-AD(2005)038), paragraf 30.

vrši sudijsku funkciju. Rano penzionisanje treba da bude moguće samo na zahtev sudije ili na medicinskim osnovama“

3. Imenovanje i razrešenje sudija bi trebalo regulisati Ustavom⁹⁶ - što je u određenoj meri slučaj sa ovim amandmanom. Prvi stav odnosi se na imenovanje sudija i stalnost njihove funkcije, što je jasno naznačeno i treba da se pozdravi. U drugom stavu zatim se generalno utvrđuju situacije u kojima se mandat može završiti pre penzionisanja sudije. Što se tiče razrešenja, osnov treba da bude utvrđen u Ustavu i treba da se utvrdi nadležni sud, kao i pravo žalbe sudije u pitanju.⁹⁷ Pravo na žalbu i nadležni sud su predviđeni u ovom amandmanu. Treći stav ovog amandmana predviđa četiri razloga za razrešenje sudije: 1) ako bude osuđen za krivično delo na kaznu zatvora od najmanje šest meseci; 2) za kažnjivo delo koje ga čini nedostojnim sudijske funkcije; 3) ako nestručno vrši sudijsku funkciju i 4) ako učini težak disciplinski prekršaj.
4. Prvi razlog ne deluje problematično. U drugom, izraz „*kažnjivo delo koje ga čini nedostojnim sudijske funkcije*“ nejasan je i bilo bi korisno precizirati tekst tako što će se jasno navesti na koje vrste krivičnih dela se odnosi.
5. Treći razlog predstavlja pravi problem jer „*nestručno vršenje sudijske funkcije*“ nije precizno i može pokrivati različite situacije, a naročito se može odnositi na sudiju koji je napravio grešku. Kao što je Venecijanska komisija ranije izjavila: „[...] [P]eriodična kršenja discipline, profesionalna nesposobnost i nemoralne radnje su kategorije ponašanja koje su neprecizne kao pravni pojmovi i mogu dovesti do zloupotrebe.“⁹⁸ Nestručnost je teško proceniti i bilo koji sudija može biti optužen da je postupao nestručno u određenim slučajevima. Stoga, ovaj treći razlog mora biti preciziran tekstem, da se isključi mogućnost odgovornosti za greške, odluke u konkretnim predmetima i slične slučajeve koji dovode do potencijalne zloupotrebe.
6. Četvrti razlog mora da sadrži detalje o tome šta su ovi ozbiljni disciplinski prekršaji. Važno je da postoji odgovarajući raspon sankcija za disciplinske prekršaje i da se one primenjuju u skladu s principom proporcionalnosti.⁹⁹ Treba voditi računa da samo greške koje su učinjene namerno ili sa velikom nemarnošću treba da dovedu do ove najteže sankcije.¹⁰⁰ Kao što je navela Venecijanska komisija

*„Disciplinski postupak treba generalno pokrenuti u slučaju profesionalnog prekršaja koji je grub i neopravdan, koji šteti ugledu pravosuđa“.*¹⁰¹

7. U vezi s tim, Venecijanska komisija je u prethodnim mišljenjima rekla da „*Iz [...] razloga nezavisnosti i nepristrasnosti, osnovi za suspenziju, razrešenje ili ostavku treba da budu*

⁹⁶ Mišljenje o Ustavu Finske (CDL-AD(2008)010), paragrafi 112-113; Zajedničko mišljenje o predlogu ustavnog zakona o izmenama i dopunama Ustava Gruzije (CDL-AD(2005)003), paragraf 105.

⁹⁷ *Ibid.* Videti i Evropsku povelju o položaju sudija (1998), paragraf 5.1.

⁹⁸ Mišljenje o albanskom zakonu o organizaciji pravosuđa (poglavlje VI Tranzicionog ustava Albanije) (CDL(1995)074rev), str.4.

⁹⁹ Vidi *Oleksandr Volkov v. Ukraine* br. 21722/11, 27 maj 2013 (konačna presuda), paragraphs tačke 182-185; vidi i Evropsku povelju o statutu za sudije (1998), paragraf 5.1; Zajedničko mišljenje o predlogu ustavnog zakona o izmenama i dopunama Ustava Gruzije (CDL-AD(2005)003), paragraf 105; Mišljenje o nacrtu amandmana na Ustav Kirgistana (CDL-AD(2002)033), paragraf 11. (CDL-AD (2005) 003), stav 105.

¹⁰⁰ Zajedničko Mišljenje Venecijanske komisije i Direkcije za ljudska prava (DHR) Generalnog direktorata za ljudska prava i vladavinu prava Saveta Evrope i Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava (OSCE/ODIHR) o nacrtu zakona o disciplinskoj odgovornosti sudija Republike Moldavije (CDL-AD(2014)006), stavovi 19 i 35.

¹⁰¹ *Ibid.*, stav 35.

utvrđeni Ustavom, a treba odrediti i nadležni sud, kao i pravo žalbe sudije o kome je reč".¹⁰² Poslednje je dato u četvrtom stavu, kojim se sudiji (i predsedniku suda) daje pravo žalbe Ustavnom sudu protiv odluka Visokog saveta sudstva (VSS) o prestanku sudijske funkcije. Ovo je važna garancija nezavisnosti pravosuđa i treba je pozdraviti.

Amandman VIII (Nepremestivost sudija)

1. Venecijanska komisija je dosledno podržavala princip da se premeštanje protiv volje sudije može dozvoliti samo u izuzetnim slučajevima.¹⁰³ Dakle, premeštanje protiv volje sudije zbog reforme u organizaciji (ili zakonite izmene sudskog sistema) ili na drugi način ograničeno preciznim uslovima, može biti prihvatljivo. U ovom amandmanu, tekst „*u slučaju ukidanja suda ili pretežnog dela nadležnosti suda*“ je potrebno dodatno precizirati kako bi se jasno suzile situacije, odnosno ukidanje suda znači zatvaranje celog suda i njegov prenos na drugu lokaciju ili prenos nadležnosti sa jednog suda u drugi itd.
2. Takođe je važno osigurati da se isti iznos naknade i ekvivalentna ili slična pozicija garantuje sudiji koji se premešta i to treba odrediti u ovoj odredbi.¹⁰⁴ Zbog toga se preporučuje generalno unapređenje teksta ovog amandmana.

Amandman IX (Imunitet i nespojivost)

1. Ovaj amandman navodi da sudije i sudije porotnici uživaju funkcionalni imunitet, što treba pozdraviti.
2. Treći stav ovog amandmana zabranjuje sudijama i predsednicima sudova da se bave političkim aktivnostima. Ovo nije nikakva neuobičajena odredba i većina zemalja predviđa neku vrstu ograničenja političke aktivnosti sudija u svojim ustavima (ili u zakonima ili kodeksima ponašanja). Vrsta aktivnosti koja je zabranjena se razlikuje od jedne zemlje do druge - neke zemlje imaju pravila koja zabranjuju više od jedne funkcije (npr. biti sudija, kao i član parlamenta ili vlade),¹⁰⁵ neke zabranjuju sve političke aktivnosti¹⁰⁶ ili članstvo u političkoj stranci¹⁰⁷ i tako dalje. Venecijanska komisija je rekla da „... *sudije ne bi trebalo da se stavljaju u položaj u kojem bi njihova nezavisnost ili nepristrasnost mogla biti dovedena u pitanje. To opravdava nacionalna pravila o nespojivosti sudijske funkcije sa drugim funkcijama i takođe je razlog zašto mnoge države ograničavaju političke aktivnosti sudija*“.

Međutim, Venecijanska komisija želi da predloži da se „*političko delovanje*“ jasno definiše ili zameni uvođenjem zabrane članstva u političkoj stranci.

Amandman X (Vrhovni sud Srbije)

¹⁰² Mišljenje o Ustavu Finske (CDL-AD(2008)010), stav 113; Zajedničko mišljenje o predlogu ustavnog zakona o izmenama i dopunama Ustava Gruzije od strane Venecijanske komisije i OSCE/ODIHR (CDL-AD(2005)003), stav 105.

¹⁰³ Izveštaj o nezavisnosti pravosudnog sistema deo I: nezavisnost sudija (CDL-AD(2010)004), stav 43.

¹⁰⁴ Videti, na primer, Mišljenje o nacrtima zakona o sudovima i o pravima i dužnostima sudija i sudskom savetu Crne Gore (CDL-AD(2014)038), stav 58.

¹⁰⁵ Na primer u Andori, Danskoj, Hrvatskoj, Češkoj, Estoniji, Francuskoj.

¹⁰⁶ Na primer u Albaniji, Jermeniji, Azerbejdžanu, Belorusiji.

¹⁰⁷ Austrijski kodeks ponašanja sudija za sudije je takođe protiv članstva u stranci.

1. Amandman opisuje Vrhovni sud Srbije kao najviši sud u Srbiji. Jedina uloga ovog suda koja je regulisana na ustavnom nivou je da osigura uniformnu primenu zakona od strane sudova. Međutim, ne ukazuje na to kako to treba uraditi.
2. U svetlu onoga što je rečeno u vezi sa Amandmanom V, Venecijanska komisija želi da predloži da se sledeći tekst (italik i bold) doda drugom stavu ovog Amandmana: „Vrhovni sud Srbije obezbeđuje jedinstvenu primenu zakona sudova ***kroz svoju sudsku praksu***“.

Amandman XIII (Sastav Visokog saveta sudstva)

1. U zemljama koje imaju pravosudne savete, njihova struktura se razlikuje od jedne zemlje do druge. Srbija je izabrala model sa dva potpuno odvojena tela: jedno za sudije i jedno za tužioce (vidi amandman XXV, ispod). Ovo je jedna od mogućnosti koje postoje za pravosudne savete u Evropi.
2. U pogledu uspostavljanja i sastava sudskog saveta, stav Venecijanske komisije je sledeći: *„Uvažavajući ovu raznolikost pravnih sistema, Venecijanska komisija preporučuje državama koje to još nisu učinile da razmotre osnivanje nezavisnog sudskog saveta ili sličnog tela. U svim slučajevima, savet treba da ima pluralistički sastav sa znatnim delom, ako ne većinom, članova koji su sudije. Izuzev članova po službenoj dužnosti, ove sudije treba da biraju ili imenuju njihove kolege sudije“*.¹⁰⁸ Takođe je navedeno da u sastavu ovog tela *„treba postići ravnotežu između nezavisnosti pravosuđa i samouprave s jedne strane i neophodne odgovornosti pravosuđa sa druge strane kako bi se izbegli negativni efekti korporativizma unutar pravosuđa. U tom kontekstu, neophodno je osigurati da disciplinski postupci protiv sudija budu efikasno sprovedeni i da ne budu sprečeni zbog neprimerene zaštite kolega. Jedan od načina za postizanje ovog cilja je uspostavljanje sudskog saveta sa uravnoteženim sastavom svojih članova“*.¹⁰⁹
3. Amandman XIII predlaže da VSS bude sastavljen od deset članova: pet sudija koje biraju druge sudije i pet istaknutih pravnika izabranih od strane Narodne skupštine. Razlog za takvo rešenje bio je da se obezbedi da ne postoji sudski korporativizam. Predviđanje parnog broja članova u VSS je manje uobičajeno nego da postoji neparan broj, što je aktuelni trend u mnogim evropskim državama - samo u nekoliko zemalja postoji parni broj članova u pravosudnim savetima.¹¹⁰ Postoje evropski standardi o pitanju sastava pravosudnih saveta, a naročito Preporuka CM/Rec(2010)12, u čijem paragrafu 27 je navedeno: *„Ne manje od polovine članova takvih saveta bi trebalo da budu sudije koje su izabrale njihove kolege sudije sa svih nivoa pravosuđa i uz poštovanje pluralizma unutar pravosuđa“*. Nisu pronađeni navodi o tome da li bi trebalo da postoji paran ili neparan broj članova u takvom savetu. U svakom slučaju, kada odluke donosi najmanje šest članova (vidi Amandman XVI), neće postojati razlika da li postoji paran ili neparan broj članova.
4. Kriterijumi za članove VSS su uključeni u ovaj amandman. Što se tiče članova koje bira Narodna skupština, postavljeni kriterijumi dovode do pitanja zašto samo oni koji su položili pravosudni ispit spadaju u kategoriju „istaknutih pravnika“. Na taj način se isključuju na primer profesori prava, a dodatna potreba za „najmanje deset godina radnog iskustva u

¹⁰⁸ Izveštaj o nezavisnosti pravosudnog sistema deo I: nezavisnost sudija (CDL-AD(2010)004), stav 32.

¹⁰⁹ Izveštaj o postavljanju sudija (CDL-AD(2007)008), stav 27.

¹¹⁰ Oni sa parnim brojem članova uključuju Jermeniju, Belgiju, Dansku, Italiju, Holandiju, (Škotsku), Slovačku, Španiju.

pravnoj oblasti iz nadležnost Visokog saveta sudstva „ vrlo je neprecizna i nejasna po pitanju svrhe.

5. Međutim, glavni problem u vezi sa ovim amandmanom jeste da se svi ne-sudijski članovi VSS na isti način biraju od strane Narodne skupštine. U prvom krugu mogu se izabrati glasovima tri petine narodnih poslanika. Ova većina, koja je niža od dvotrećinske većine predviđene prvim nacrtom, već predviđa - u zavisnosti od izbornog sistema Narodne skupštine i rezultata izbora - samo slabu zaštitu od izbora svih ne-sudijskih članova od strane vladajuće većine u datom trenutku. Ova odredba, u svakom slučaju, nema veliki značaj u praksi, pošto drugi krug predviđa da bi se glasovima pet devetina narodnih poslanika mogli izabrati svi ovi članovi i ne postoji podsticaj vladajućoj većini u Narodnoj skupštini da izbegne drugi krug glasanja. Prag od 5/9 glasova je nizak i čini se verovatno da će vlada često raspolagati takvom većinom. Dok Venecijanska komisija suštinski nema prigovor na mehanizam za sprečavanje blokade odlučivanja koji je predviđen ovim amandmanom, ako se ne postigne većina od 5/9 glasova- tj. „Preostale članove bira komisija ... sastavljena od predsednika Narodne skupštine, predsednika Ustavnog suda, predsednika Vrhovnog suda, Vrhovnog javnog tužioca i Ombudsmana „- Venecijanska komisija smatra da je malo verovatno da će do toga doći u praksi. Zbog toga bi trebalo odustati od predloga većine od 5/9 glasova. Kako bi postala mehanizam pogodan za osiguranje pluralizma unutar VSS, izbor petočlane komisije ne bi trebalo da bude ograničen na kandidate koje je predložio parlamentarni odbor.
6. Ukratko, ova odredba stvara mogućnost da će polovina članova VSS-uključujući, prema Amandmanu XV, i predsednika - biti koherentna grupa sličnih stavova u skladu sa željama aktuelne vlade. Ovo je veoma problematično i potrebno je pronaći dugačije rešenje. U tom pogledu postoje različite opcije. Jedna bi bila obezbeđivanje proporcionalnog izbornog sistema koji će obezbediti da je manjina u Skupštini takođe u mogućnosti da bira članove. Druga opcija bi bila da se spoljnim organima, koja nisu pod nadzorom vlade, kao što je advokatska komora ili pravni fakulteti, da mogućnost da imenuju članove. Treća opcija bila bi povećanje broja sudija kao članova koje bi birale njihove kolege sudije. Četvrta opcija bila bi da se poveća neophodna većina i da se omogući petočlanoj komisiji da bira između kandidata koji su se prvobitno prijavili Narodnoj skupštini za članstvo u VSS. Na srpskim vlastima je da na osnovu uslova i iskustava u zemlji, izaberu najadekvatniju opciju.
7. Takođe bi bilo moguće uključiti *ex-officio* članove u VSS, kao što je ministar pravde ili predsednik Vrhovnog suda. Ovo može biti korisno za olakšavanje dijaloga između različitih aktera u sistemu. Međutim, potrebno je voditi računa da *ex-officio* članovi ne povećavaju rizik od dominacije u VSS od strane političke većine. Ako bi ministar pravde bio uključen kao *ex-officio* član, on/ona ne bi trebalo da ima pravo glasa ili da učestvuje u procesu odlučivanja ako se radi o odluci o premeštaju sudije i disciplinskim merama protiv sudija.¹¹¹
8. Da rezimiramo, u svojoj sadašnjoj formi, ovaj Amandman nije pogodan za osiguranje pluralizma unutar VSS i potrebno je pronaći dugačije rešenje.

Amandman XIV (Mandat članova Visokog saveta sudstva) and Amandman XV (Predsednik Visokog saveta sudstva)

¹¹¹ Vidi, na primer, Zajedničko mišljenje o Nacrtu zakona o pravosudnom sistemu i statusu sudija Ukrajine (CDL-AD(2010)003); Mišljenje o nedavnim izmenama zakona o glavnim ustavnim odredbama Republike Albanije (CDL-INF(1998)009); Izveštaj o izborima sudija od strane Venecijanske komisije (CDL-AD(2007)028); Privremeno mišljenje o ustavnim reformama u Republici Jermeniji (CDL-AD(2004)044); Mišljenje o reformi pravosuđa u Bugarskoj (CDL-INF(1999)005).

1. Prema ovim amandmanima, mandat članova i predsednika VSS je pet godina bez mogućnosti ponovnog izbora. Ovo je relativno kratak mandat, iako treba pohvaliti promenu položaja predsednika svakih pet godina. Međutim, ne bi bilo dobro ako bi se svi članovi promenili istovremeno svakih pet godina, uključujući i predsednika. Venecijanska komisija stoga predlaže da se uvede sistem rotacije kada se radi o izmeni članstva u VSS.
2. Prema drugom stavu Amandmana XV, predsednik VSS bira se među članovima Visokog saveta sudstva koji nisu sudije. Tačno je da je Venecijanska komisija izjavila da „*bi predsedavajući saveta mogao da bude izabran od samog saveta od strane članova saveta koji nisu sudije.*“¹¹² Međutim, ova preporuka Komisije primarno se odnosi na situacije u kojima sudije koje biraju njihove kolege sudije imaju većinu u savetu i nije primenljiva ako povećava rizik od dominacije u VSS od strane trenutne većine u parlamentu.
3. Prema trećem stavu Amandmana XIV, mandat člana VSS prestaje „*iz razloga koji se određuju Ustavom i zakonom i u zakonom predviđenom postupku.*“ Izgleda da se ova odredba odnosi na sve članove VSS. Međutim, Nacrt amandmana ne sadrži kriterijume za razrešenje i čini se da je to pitanje potpuno ostavljeno da se uredi zakonom, što predstavlja problem.
4. Pored toga, u Amandmanu I, u trećem stavu (izborna prava Narodne skupštine) i u prethodnjem stavu Amandmana II, članovi VSS koje bira Narodna skupština mogu biti razrešeni od strane Skupštine većinom od 5/9 glasova, bez obzira na većinu kojom su izabrani. Ovo treba revidirati, većina koja je potrebna za razrešenje treba da bude veća, ili bar jednaka većini koja je potrebna za izbor. Važno je da se u Ustavu utvrde kriterijumi (i procedure) za razrešenje, a ne da se prepuste zakonima.

Amandman XVI (Rad i odlučivanje Visokog saveta sudstva)

1. Ovaj amandman se bavi procesom donošenja odluka u VSS. Pokreće nekoliko pitanja, od kojih su sva sadržana u trećem stavu koji dovodi do raspuštanja VSS.
2. Prema trećem stavu, ako VSS ne donose odluku u roku od 30 dana, mandat svih članova VSS će prestati. Ovo postavlja pitanje, posebno, šta će se smatrati odlukom? Ovo može zvučati očigledno, ali šta se dešava u situaciji u kojoj nijedan od kandidata za sudije ne ispunjava uslove za izbor - da li se ovo kvalifikuje kao odluka da se odbiju svi kandidati ili se radi o odluci koja nije doneta? Možda je pitanje prevoda, ali važno je da ovo bude jasno.
3. U trenutnoj formi, treći stav efektivno znači da, u slučaju jednakog broja glasova, ne postoji odluka i postoji vrlo konkretna opasnost da će mandat svih članova prestati. Ovo bi moglo dovesti do ubrzanog donošenja odluka ili čestih raspuštanja VSS. VSS je nezavisno telo, što takođe znači da se njegovi članovi kao pojedinci smatraju nezavisnim i ne bi trebalo da budu razrešeni „grupno“ na osnovu toga što jedan član nije postupao odgovorno u postupku odlučivanja. Takođe, uzimajući u obzir sastav VSS od pet-pet, blokada u procesu donošenja odluka potencijalno bi mogla biti izazvana od strane politički izabranog dela VSS protiv sudija. Drugim rečima, ova odredba bi mogla imati potencijal da VSS postane neoperativan. Iz tih razloga, ovo kategorično pravilo treba preispitati i izbrisati treći stav ili makar zaoštriti uslove za raspuštanje.

¹¹² Izveštaj o postavljanju sudija (CDL-AD(2007)008), stav 35.

III Javna Tužilaštva

Amandman XVIII (Položaj)

1. Propisi o tužilaštvu imaju tendenciju da se mnogo više razlikuju među različitim državama, nego propisi o sudovima. Evropski standardi o sudovima su stroži, međutim, evropski standardi u vezi sa tužilaštvom se takođe razvijaju. Na primer, jedan zajednički standard jeste da tužilaštvo treba lišiti širokih ovlašćenja u oblasti generalnog nadzora, koje treba da preuzmu sudovi (sudovi opšte nadležnosti, upravni sudovi i ustavni sud), kao i institucija ombudsmana.
2. Široka ovlašćenja tužioca da štiti ljudska i građanska prava i slobode, državu i javni interes izazivaju sumnje. Ovo je često bila zabrinutost Venecijanske komisije.¹¹³ Slična je zabrinutost izražena u Preporuci Parlamentarne skupštine 1604 (2003) o ulozi javnog tužilaštva u demokratskom društvu: „Što se tiče odgovornosti koja nije predmet krivičnog prava, neophodno je da svaka uloga tužilaca u opštoj zaštiti ljudskih prava ne dovodi do bilo kakvog sukoba interesa ili da ne deluje kao odvratanje pojedinaca koji traže zaštitu njihovih prava od države „.
3. U tom kontekstu, Venecijanskoj komisiji se čini da je uloga javnog tužilaštva, kako je navedeno u Amandmanu XVIII, previše široka. Prvi stav ovog amandmana propisuje da je javno tužilaštvo samostalan državni organ koji „goni učinioce krivičnih dela [...] i štiti ustavnost i zakonitost, ljudska prava i građanske slobode“. Iako javno tužilaštvo očigledno uvek mora postupati u skladu sa Ustavom i zakonom, opšta zaštita ljudskih prava nije odgovarajuća oblast nadležnosti za tužilaštvo. Ovo bi trebalo da bude zadatak ombudsmana i/ili drugog tela za zaštitu ljudskih prava.¹¹⁴ Pored toga, zaštita ustavnosti u državi koja ima Ustavni sud, kao što je Srbija, spada u nadležnost tog suda. Venecijanska komisija stoga predlaže da se prvi stav preformuliše. Druga mogućnost bi bila zamena sledećim tekstom:

„Zakonom se javnom tužilaštvu mogu odrediti i drugi posebni zadaci za zaštitu javnog interesa“.

4. Treći stav ovog Amandmana, koji navodi da je zabranjen bilo kakav uticaj na javno tužilaštvo u pojedinačnom predmetu krivičnog gonjenja - treba pozdraviti. Ovo nas vodi do neophodnog razlikovanja između nezavisnosti sudija i tužilaca: „Svaka 'nezavisnost' tužilaštva po svojoj suštini razlikuje se po opsegu od nezavisnosti sudija. Glavni element ovakve „spoljne“ nezavisnosti tužilaštva ili Vrhovnog tužioca, nalazi se u zabrani da izvršna vlast daje uputstva u pojedinačnim slučajevima Vrhovnom tužiocu (i naravno direktno bilo kom drugom tužiocu). Opšta uputstva, na primer, da se ozbiljnije ili efikasnije gone određene vrste krivičnih dela, čine se manje problematičnim. Takva uputstva mogu se smatrati aspektom politike o kojoj na odgovarajući način može odlučiti parlament ili vlada“¹¹⁵
5. Delegacija Venecijanske komisije koja je posetila Beograd bila je obavestena da ne postoji unutrašnja nezavisnost pojedinačnih javnih tužilaca u Srbiji. Iako prema evropskim

¹¹³ Videti Izveštaj o evropskim standardima u pogledu nezavisnosti pravosudnog sistema: deo II - tužilaštvo (CDL-AD(2010)040), stavovi 73, 77-83.

¹¹⁴ Videti Principe vezane za status nacionalnih institucija (Pariski principi), rezolucija Generalne skupštine 48/134 od 20. decembra 1993.

¹¹⁵ Izveštaj o evropskim standardima u pogledu nezavisnosti pravosudnog sistema: deo II – tužilaštvo (CDL-AD(2010)040), stav 30.

standardima, nema nikakvih problema sa ovim, s obzirom da se „nezavisnost“ tužilaca po svojoj suštini razlikuje od sudija - postoji međutim niz garancija koje se odnose na pojedinačne tužioce koje treba da postoje. U ovom kontekstu treba napomenuti sledeće:

„31. Nezavisnost tužilaštva kao takvu treba razlikovati od bilo koje „unutrašnje nezavisnosti“ tužilaca, osim vrhovnog tužioca. U sistemu hijerarhijske podređenosti, tužioce obavezuju direktive, smernice i uputstva koje izdaju njihovi nadređeni. Nezavisnost, u ovom užem smislu, može se posmatrati kao sistem u kome u vršenju svojih zakonski propisanih aktivnosti, tužioci, osim vrhovnog tužioca, ne moraju dobiti prethodno odobrenje svojih pretpostavljenih niti potvrdu svojih aktivnosti. Tužioci, osim vrhovnog tužioca, često uživaju garancije da se njihov hijerarhijski nadređeni tužilac neće mešati.

Da bi se izbegle nepotrebne instrukcije, neophodno je izraditi katalog takvih garancija „nemešanja“ u aktivnosti tužilaca. Nemešanje znači osigurati da su aktivnosti tužilaca u sudskom postupku oslobođene spoljnog pritiska, kao i nepotrebnih ili nezakonitih unutrašnjih pritisaka iz sistema tužilaštva.

Takve garancije treba da obuhvataju imenovanje, disciplinsku odgovornost/razrešenje, ali i specifična pravila za upravljanje predmetima i proces donošenja odluka“¹¹⁶

Amandman XIX (Odgovornost)

1. Venecijanska komisija je ranije izjavila da „u zemljama u kojima parlament bira vrhovnog tužioca, često je ovlašćen i da ga smeni. U takvom slučaju, potrebno je pravično saslušanje. Čak i uz takvu garanciju, postoji rizik politizacije: „Ne samo da postoji rizik od populističkog pritiska koji se uzima u obzir u odnosu na pojedine slučajeve koji se razmatraju u Parlamentu, već odgovornost pred parlamentom može takođe vršiti indirektni pritisak na tužioca da izbegne donošenje nepopularne odluke i da donosi odluke za koje zna da će biti prihvaćene od zakonodavca“. Shodno tome, **odgovornost pred Parlamentom u pojedinačnim slučajevima gonjenja ili izostanka gonjenja treba isključiti.**“
2. Ovaj amandman postavlja obaveze (odgovornost) tužilaca u hijerarhijskom tužilačkom sistemu i u odnosu na Narodnu skupštinu. I vrhovni javni tužilac i javni tužioci, tj. šefovi javnih tužilaštava, su odgovorni Narodnoj skupštini (javni tužioci, pored svoje odgovornosti prema Vrhovnom javnom tužiocu). Ovo odražava činjenicu da ih, prema Amandmanu XXV, Narodna skupština bira i razrešava. Ovaj aranžman je, međutim, prihvatljiv samo za Vrhovnog javnog tužioca, koji je odgovoran za celokupnu politiku sprovođenja zakona. Ostali tužioci ne mogu biti odgovorni Narodnoj skupštini. To bi bilo u suprotnosti sa trećim stavom Amandmana XVIII, prema kojem je zabranjen svaki uticaj u pojedinačnom slučaju krivičnog gonjenja (videti gore). Štaviše, dvostruka odgovornost može dovesti do nedostatka bilo kakve odgovornosti.

Amandman XX (Javni tužioci i zamenici javnih tužilaca)

1. Ovaj amandman odnosi se na pravni lek protiv uputstava javnog tužioca koji je dostupan zamnicima javnih tužilaca, što je potrebno pozdraviti. Međutim, da li postoji pravni lek

¹¹⁶ *Ibid.*, stavovi 31-32

dostupan javnom tužiocu protiv uputstava Vrhovnog javnog tužioca? Precizniji tekst koji bi obuhvatio i javne tužioce, bio bi dobrodošao.¹¹⁷

Amandman XXI (Izbor Vrhovnog javnog tužioca Srbije i javnih tužilaca)

1. Prvi stav ovog amandmana navodi da Narodna skupština bira Vrhovnog javnog tužioca na petogodišnji neobnovljivi mandat. Moglo bi se predložiti da, s obzirom da mandat nije obnovljiv, treba produžiti mandat sa pet na npr. osam godina. Venecijanska komisija je više puta preporučila da se vrhovni tužilac bira kvalifikovanom većinom. U ovom slučaju treba predvideti mehanizam protiv blokade odlučivanja o izboru vrhovnog javnog tužioca.
2. Treći stav navodi da Narodna skupština bira javne tužioce na predlog VST. Iz Amandmana XXV ispod sledi da Narodna skupština takođe razrešava javne tužioce na predlog VST. Javni tužioci, osim vrhovnog javnog tužioca, ne bi trebalo da imaju nikakve veze sa Narodnom skupštinom (videti gore). Treći stav treba brisati kao i navođenje javnih tužilaca u stavu 12 Amandmana II.

Amandman XXIII (Stalnost funkcije zamenika javnog tužioca)

1. Stalnost funkcije zamenika javnih tužilaca treba pohvaliti.
2. Međutim, ovaj amandman ima iste nedostatke kao i Amandman VII koji se odnosi na sudije, moraju biti jasno postavljeni razlozi za razrešenje, a osnov kao što je „*nestručno vršenje funkcije*“ je suviše nejasan. Pored toga, potrebno je uneti i pravila o prestanku funkcije javnog tužioca, zamenjujući navode iz stava 12 Amandmana II.

Amandman XXIV (Imunitet i nespojivost)

1. Preporuke koje se odnose na sudije date u odnosu na Amandman IX, odnose se, *mutatis mutandis*, i na javne tužioce.

Amandman XXVI (Sastav Visokog saveta tužilaca)

1. Visoki tužilački saveti postaju zajednička karakteristika u pojedinim državama i iako ne postoje evropski standardi za njihovo uvođenje,¹¹⁸ Venecijanska komisija je uvek podržavala njihovo uvođenje.
2. Što se tiče njihovog sastava, Venecijanska komisija je ranije razmatrala poteškoće u tom pogledu: sa jedne strane, osiguravajući da takav savet bude sastavljen od znatnog broja tužilaca i, s druge, osiguravajući da to nije instrument čiste samouprave. U mišljenju za Gruziju, Venecijanska komisija je izjavila:
„Dobrodošlo je da je značajan broj članova Saveta tužilaca izabran od strane njihovih kolega tužilaca (četiri od devet), a primećeno je da u nekim sistemima tužioci mogu biti čak i većina u takvim organima. U jednom od svojih prethodnih mišljenja, Venecijanska komisija je primetila da: „*ravnoteža predložena za Savet, u kojoj tužioci imaju blagu većinu, ali koja sadrži značajnu manjinu eminentnih pravnika [...] deluje prikladno*“. Istovremeno, Venecijanska komisija naglasila je da tužilački savet „*ne može biti instrument čistog*

¹¹⁷ Videti Mišljenje o aktu o javnom tužilaštvu sa izmenama i dopunama (CDL-AD(2017)028), stav 45 i dalje.

¹¹⁸ Izveštaj o evropskim standardima u pogledu nezavisnosti pravosudnog sistema: deo II – tužilaštvo (CDL-AD(2010)040), stav 64.

samoupravljanja, već vuče svoj demokratski legitimitet od izbora barem jednog dela članova od strane Parlamenta“. Ako se održava predloženi udeo tužilaca u odnosu na članove koji nisu tužioci u savetu, neophodna je dodatne garancije kako bi se osiguralo da je Tužilački savet politički neutralan. [...] „,

3. Prema ovom amandmanu, VST se sastoji od jedanaest članova: od kojih su četiri zamenici javnog tužioca koje biraju javni tužioci i zamenici javnih tužilaca, a pet su istaknuti pravnici izabrani od strane Narodne skupštine, plus Vrhovni javni tužilac Srbije i ministar pravde. Venecijanska komisija je navela: „*Tamo gde postoji, sastav Tužilačkog saveta treba da uključi tužioce sa svih nivoa, ali i druge aktere kao što su advokati ili profesori prava. Ako su članovi takvog saveta izabrani od strane Parlamenta, po mogućnosti to treba uraditi kvalifikovanim većinom*“.¹¹⁹ Čini se da je ovo kao slučaj prema Amandmanima II i XXVI. Međutim, pojavljuje se problem sa mehanizmom protiv blokade odlučivanja koji je ovde uveden, što pokreće iste probleme kao i one predložene za VSS pod amandmanom XIII gore, i iz tog razloga bi ga trebalo revidirati.
4. Važno je da u VST ne dominira većina u Narodnoj skupštini u datom trenutku, kako bi mu dala kredibilitet i stekla poverenje javnosti u sistem. Imati pet članova od 11 članova koje je Narodna skupština izabrala pored ministra pravde i Vrhovnog javnog tužioca Srbije – koga takođe bira Narodna skupština - izaziva zabrinutost. Kao i u slučaju VSS, potrebno je naći rešenje da se osigura pluralizam u Savetu, a pitanja koja su postavljena za sudije u VSS primenjuju se i na tužioce u VST, u meri u kojoj je to primenljivo.
5. Konačno, Venecijanska komisija želi da ponovi da se odredbe o pravosuđu i upravljanju pravosuđem moraju voditi jasnim pravilima. Iskustvo pokazuje, međutim, da u mnogim zemljama najbolja institucionalna pravila neće raditi bez dobre volje onih koji su odgovorni za njihovu implementaciju. Nejasna ili neprecizna pravila u sistemu u kome takva volja nedostaje ili je suviše slaba mogu dovesti do smanjenja uloge pravosuđa kroz političke manipulacije.

IV. Zaključci

1. Venecijanska komisija pozdravlja Nacrt amandmana i priznaje napore Vlade Srbije u nastojanju da ostvari svoj cilj razvoja kao moderna demokratija u korist svih građana Srbije i da se prioritizuje potreba za ispunjavanjem najviših standarda kriterijuma usklađenosti sa međunarodnim najboljim praksama i vladavinom prava.
2. Ipak, postoje brojna otvorena pitanja koja bi trebalo rešiti u ovom važnom procesu izmene Ustava Srbije.
3. Venecijanska komisija bi zbog toga želela da donese sledeće glavne preporuke:
 - 1) *Sastav VSS i VST i uloga Narodne skupštine:*

Izbor članova VSS koji nisu sudije od strane Skupštine, uvođenjem prvog kruga (većinom od 3/5 glasova) i drugog kruga, u slučaju da nisu izabrani svi kandidati (ovaj put većinom od 5/9 glasova), daje malo podsticaja za većinu u Narodnoj skupštini da izbegne drugi krug glasanja. Ovo stvara mogućnost da će polovina članova VSS biti koherentna grupa koja deli slična

¹¹⁹ *Ibid.* stav 66.

mišljenja u skladu sa željama aktuelne vlade. Prema tome, ovaj amandman nije pogodan za osiguranje pluralizma unutar VSS, i Venecijanska komisija poziva srpske vlasti da pronađu drugo rešenje.

Kao i kod VSS, važno je da VST ne bude dominaniran od strane trenutne većine u Narodnoj skupštini u datom trenutku, kako bi se obezbedio kredibilitet i steklo poverenje javnosti u sistem. Zbog toga, pet od 11 članova koje Narodna skupština bira pored ministra pravde i Vrhovnog javnog tužioca Srbije - koga bira Narodna skupština - izaziva zabrinutost. Kao što je slučaj sa VSS, potrebno je pronaći bolja rešenja za obezbeđivanje pluralizma u Savetu, a pitanja koja se odnose na sudije u VSS, primenjuju se i na tužioce u VST, u meri u kojoj je to primenljivo.

2) Raspuštanje VSS:

Ako VSS ne donese odluku u roku od 30 dana, mandat svih članova će prestati. Ovo bi moglo dovesti do ubrzanog donošenja odluka ili čestih raspuštanja VSS. Uzimajući u obzir sastav VSS od pet-pet, blokade u procesu donošenja odluka potencijalno bi mogle biti izazvane od strane dela VSS koji čine članovi izabrani u Narodnoj skupštini protiv sudija i *vice versa*. Ovo ima potencijal da VSS postane neoperativan. Ovaj stav treba brisati odnosno zaoštriti uslove za raspuštanje.

3) Razrešenje zbog nestručnosti:

Disciplinska odgovornost sudija i tužilaca nije obuhvaćena Nacrtom amandmana ali su izneti vrlo nejasni razlozi za razrešenje sudija i zamenika javnih tužilaca. Važno je da se u Nacrtu amandmana u vezi sa disciplinskom odgovornošću i razrešenjem predvidi više detalja. Upotrebu nejasne terminologije kao što je „nestručnost“, ukoliko nije bliže definisana, treba izbegavati i zbog toga brisati.

4) Način na koji se obezbeđuje jedinstvena primena zakona:

Venecijanska komisija preporučuje brisanje trećeg stava Amandmana V, u kome se navodi: „*Zakonom se uređuje način na koji se obezbeđuje jedinstvena primena zakona od strane sudova*“. Ako se, međutim, smatra da u Ustav treba uključiti upućivanje na potrebu da se obezbedi odgovarajuća harmonizacija sudske prakse i ako se pozivanje na ulogu Vrhovnog suda u Amandmanu X ne smatra dovoljnim, tada bi prvi stav ovog Amandmana mogao upućivati na uzimanje u obzir ili dužno poštovanje sudske prakse.

5) Javni tužioci i zamenici javnih tužilaca

Vrhovni javni tužilac i javni tužioci biraju se i odgovorni su Narodnoj skupštini. Iako je prihvatljivo da Vrhovnog javnog tužioca bira Narodna skupština i da odgovara Skupštini za sveukupnu politiku sprovođenja zakona, drugi javni tužioci ne bi trebalo da imaju direktnu vezu sa Narodnom skupštinom. Prema tome, amandmane XIX i XXI treba shodno tome izmeniti.

1. Pored toga, ostale odredbe Nacrta treba razmotriti i dopuniti prema preporukama u ovom mišljenju.

2. Ovaj Nacrt amandmana pruža širok okvir vezan za pravosuđe Srbije. Po svojoj prirodi, ustavni propisi ne bi trebalo da budu previše detaljni i praktični uticaj Nacrta će u velikoj meri zavisiti od kvaliteta zakona. Venecijanska komisija je spremna da obezbedi svoju ekspertizu u zakonima za sprovođenje ovih izmena, ukoliko je potrebno.

Prevod: Darja Koturović, konsultant *MDTF Project-a*.

Konsultativno veće evropskih sudija (CCJE)
Strazbur, Maj, 2018

Mišljenje Biroa CCJE na zahtev Društva sudija Srbije za procenu usklađenosti sa evropskim standardima predloženih amandmana na Ustav Republike Srbije koji će uticati na organizaciju sudske vlasti

Društvo sudija Srbije (JAS), dopisom od 16. aprila 2018. godine, obratilo se predsedniku Konsultativnog veća evropskih sudija Saveta Evrope (CCJE) sa zahtevom da CCJE proceni usklađenost sa evropskim standardima predloženih amandmana na Ustav Republike Srbije koji će uticati na organizaciju sudske vlasti.

Biro CCJE-a je ispitao nacrt Ustavnog zakona za sprovođenje amandmana I do XXIX na Ustav Republike Srbije i usredsredio se posebno na amandmane koji su prikazani u Aneksu I. Po razmatranju napred pomenutog dokumenta u svetlu standarda Saveta Evrope i, posebno, usvojenih mišljenja CCJE-a o temama koje se odnose na pitanja koja je JAS pokrenuo, Biro CCJE-a je doneo sledeće Mišljenje:

1. U pogledu Amandmana II, kvalifikovana većina kojom bi Narodna skupština (NS) birala članove Visokog saveta sudstva (VSS) zahteva tročetvrtinsku većinu (150 narodnih poslanika).

U slučaju da svi članovi ne budu izabrani na ovaj način, preostali članovi će biti izabrani u narednih deset dana većinom od pet devetina (138,9 narodnih poslanika). Ova većina se takođe zahteva i za njihovo razrešenje.

Međutim, važno je da se članovi VSS-a ne biraju u skladu sa željom bilo koje dominantne političke partije ili partija. Kvalifikovana većina od tri petine bi naravno obezbedila da ovo bude slučaj. Prema tome, savetuje se da se zadrži zahtev za ovakvom kvalifikovanom većinom za *svih* pet članova VSS-a bez obzira u kojem stadijumu postupka izbora se članovi biraju u parlamentu.

Ovaj amandman takođe uvodi mogućnost za razrešenje članova VSS-a, kvalifikovanom većinom poslanika NS. Nacrt amandmana međutim, ne predviđa razloge za ovakvo razrešenje članova VSS-a. Sa druge strane, Amandman XIV 3 predviđa da: "Mandat člana Visokog saveta sudstva prestaje iz razloga koji se određuju Ustavom i zakonom i u zakonom predviđenom postupku."

Nakon analize ovog Amandmana, pre svega bi trebalo naglasiti da bi trebalo da postoji unutrašnja usklađenost među amandmanima i da ukoliko jedan amandman navodi da razlozi moraju biti predviđeni na drugom mestu u Ustavu, onda bi ovo trebalo i obezbediti. Ne pominjući razloge za razrešenje i, sa druge strane, efektivno stvarajući mogućnost da se to učini običnim zakonom, ostavlja se prostor za arbitrnost i politički motivisane inicijative za razrešenje članova VSS-a. Ovo je nesumnjivo direktna pretnja njihovoj nezavisnosti i nezavisnosti sudstva kao celine.

Iz ovih razloga, Amandman je daleko od toga da obezbeđuje dovoljne ustavne garancije za nezavisnost članova VSS-a.

2. U pogledu Amandmana V, u svom Mišljenju broj 17(2014) CCJE je istakao da sudijska nezavisnost može biti ugrožena različitim okolnostima koje mogu imati štetan uticaj na sprovođenje pravde¹²⁰.

Stav 3 Amandmana V o nezavisnosti sudija predviđa da se: “Zakonom [se] uređuje način na koji se obezbeđuje jedinstvena primena zakona od strane sudova”. Čini se da se nagoveštava da ova odredba sadrži ograničenje funkcionalne sudijske nezavisnosti u tumačenju zakona – slobodno sudijsko uverenje – što bi takođe bilo suprotno Mišljenju CCJE-a broj 20(2017)¹²¹. Iako je tačno da sudovi mogu doneti različite odluke u naizgled istovetnim činjeničnim i pravnim situacijama, ovo ne znači nužno da je zakon povređen. Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) je takođe zauzeo stav o ovom pitanju, uključujući i u slučaju protiv Srbije¹²², u kojem je sud utvrdio da:

“54. (ii) Postojanje suprotnih sudskih odluka je stalna karakteristika pravnih sistema koji se zasnivaju na mreži sudećih i žalbenih sudova, sa nadležnošću na određenoj teritoriji. Takve razlike mogu se javiti u okviru istog suda. Ovo se samo po sebi ne može smatrati suprotno Kovenciji;

(iii) Kriterijumi kojima se Sud rukovodi prilikom ocene da li su suprotne odluke različitih domaćih sudova, koji su odlučivali u poslednjoj instanci, u saglasnosti sa pravom na pravično suđenje prema članu 6. stav 1. Konvencije, sastoji se u ustanovljavanju da li postoje „duboke i dugotrajne razlike“ u sudskoj praksi domaćih sudova, da li domaće pravo predviđa mehanizam za prevazilaženje ovih razlika, te da li se taj mehanizam primenjuje i kakav je efekat te primene”.

Ovakva ocena takođe mora biti zasnovana na principu pravne sigurnosti. Ovaj princip je ključno načelo vladavine prava. On garantuje stabilnost u pravnim situacijama i doprinosi većem poverenju javnosti u sudove.

Nedostatak doslednosti jurisprudencije može negativno da utiče na pravni sistem. Međutim, zahtevi pravne sigurnosti i zaštita poverenja javnosti ne nagoveštavaju da je razvoj sudske prakse sam po sebi protivan pravilnom sprovođenju pravde. Trebalo bi imati u vidu da bi neuspeh održavanja dinamičnog i evaluacijskog pristupa mogao da ugrozi reformu ili napredak.

Odluke suda i sudska praksa, prema tome, ne bi trebalo da su uklesane u kamen. Zakon, u meri u kojoj je to moguće, vodi i oblikuje društvene odnose i, gde je prikladno, doprinosi njihovom razvoju.

¹²⁰ Videti Mišljenje CCJE broj 17(2014) o vrednovanju rada sudija, kvalitetu pravde i poštovanju nezavisnosti pravosuđa, stav 5: “...Kako je CCJE naznačio u svojim prethodnim Mišljenjima, nezavisnost sudija može biti ugrožena različitim pitanjima koja mogu imati suprotan uticaj na sprovođenje pravde, poput nedostataka izvora finansiranja, problema koji se tiču početne i kontinuirane obuke sudija, nezadovoljavajućih komponenti koje se tiču organizacije pravosuđa i takođe, moguće građanske i krivične odgovornosti sudija”.

¹²¹ Videti Mišljenje CCJE broj 20(2017) o ulozi sudova u ujednačenoj primeni prava, Poglavlje VIII (Osnovni zaključci i preporuke), tačka A: “Bez obzira da li se precedenti smatraju izvorom prava ili ne, kao i da li su obavezujući ili ne, obrazloženje koje ima u vidu prethodno donete odluke je snažno sredstvo za sudije kako u precedentnom, tako i u evropsko-kontinentalnom pravu“, videti takođe i tačku D: „Potreba za obezbeđivanjem ujednačene primene prava ne bi trebalo da vodi krutosti i neopravdanom ograničenju razvoja prava niti da ugrozi princip sudijske nezavisnosti“.

¹²² Videti ESLJP, Vučković i drugi protiv Srbije, presuda Veća od 28.08.2012; kao i presuda Velikog veća u istom predmetu od 25.03.2014, koja, u stavu 89, priznaje pravnosnažnost u smislu nedozvoljene žalbe zbog neusaglašene sudske prakse.

Preporuka Rec(2010)12 Komiteta ministara Saveta Evrope državama članicama o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornosti (Rec2010(12)) ističe¹²³:

“Načelo sudske nezavisnosti znači nezavisnost svakog pojedinog sudije u vršenju funkcije vođenja sudskog postupka. Pri donošenju odluka sudije treba da budu nezavisne i nepristrasne i sposobne da deluju bez ikakvih ograničenja, neprimerenog uticaja, pritisaka, pretnji ili mešanja, neposrednog ili posrednog, od strane bilo kog organa, uključujući i organe unutar pravosuđa. Hijerarhijska organizacija pravosuđa ne bi trebalo da podriva individualnu nezavisnost”.

“Viši sudovi ne bi trebalo sudijama da daju uputstva o tome kakvu presudu bi trebalo da izreknu u pojedinim slučajevima, osim kod preliminarnih odluka ili prilikom odlučivanja o pravnim lekovima u skladu sa zakonom”.

Magna karta sudija (2010) ističe sledeće¹²⁴: „U vršenju svojih funkcija primene pravde, sudije nisu dužne da se povinuju bilo kakvom nalogu ili uputstvu niti bilo kakvom hijerarhijskom pritisku, i isključivo ih obavezuje zakon.“

Štaviše, CCJE je istakao suštinski identično viđenje ovog pitanja u svom Mišljenju broj 20(2017)¹²⁵. Iako pravna tumačenja, viđenja, mišljenja i obavezujuća tumačenja mogu da imaju pozitivan uticaj na ujednačenost sudske prakse i pravnu sigurnost, one izazivaju zabrinutost iz perspektive odgovarajuće uloge sudstva unutar podele vlasti¹²⁶. U kontinentalnom pravnom sistemu, niži sudovi mogu odstupiti od ustanovljene sudske prakse hijerarhijski viših sudova pod pretpostavkom da su istakli argumente zbog kojih to čine. Štaviše, CCJE je zaključio da sudiju koji postupa u dobroj veri, koji svesno odstupa od ustanovljene sudske prakse i pruža razloge iz kojih to čini, ne bi trebalo odvrćati od iniciranja promene u sudskoj praksi. Takvo odstupanje od sudske prakse bi trebalo smatrati elementom nezavisnosti sudstva i ne bi trebalo da dovede do disciplinskih sankcija ili utiče na vrednovanje rada sudije¹²⁷.

CCJE savetuje protiv uključivanja ovakvog stava u Ustav.

3. U pogledu Amandmana VII, način na koji su formulisani osnovi za razrešenje sudija mogu ugroziti princip stalnosti sudijske funkcije jer je pruženi osnov neodređen i veoma širok i ne prati ga odgovarajuća pravna zaštita.

Tri osnova za razrešenje sudije su predviđena u nacrtu Amandmana VII 3:

- ukoliko je sudija osuđen za krivično delo na kaznu zatvora od najmanje šest meseci ili za kažnjivo delo koje ga čini nedostojnim sudijske funkcije;
- ukoliko sudija nestručno vrši sudijsku funkciju;
- ukoliko sudija učini težak disciplinski prekršaj.

Biro CCJE-a želi da se podseti osnovnog principa stalnosti sudijske funkcije i da „je osnovno načelo nezavisnosti sudije da je funkcija zagarantovana do obavezne starosne penzije ili isteka trajanja sudijske funkcije“¹²⁸. Sigurnost sudijske funkcije i njihov izbor do navršanja zakonskom propisanih godina za penzionisanje proizilaze iz sudijske nezavisnosti¹²⁹.

Pre svega, pozivanje na „nestručnost“ u Amandmanu je previše neodređeno i potencijalno veoma opasno po sudijsku nezavisnost. Na primer, u slučaju u kojem je sudija razrešen zbog „povrede zakletve“, ESLJP je presudio da „su odsustvo bilo kakvih smernica i prakse koja

¹²³ Videti Rec2010(12), Poglavlje III – unutrašnje nezavisnost, stavovi 22-23.

¹²⁴ Videti Magna kartu sudija CCJE-a (Osnovni principi) (2010), stav 10.

¹²⁵ Ovo Mišljenje je o ulozi sudova u ujednačenoj primeni prava.

¹²⁶ Videti Mišljenje CCJE broj 20(2017) o ulozi sudova u ujednačenoj primeni prava, stav 28.

¹²⁷ *Ibid.*, stav 39.

¹²⁸ Videti Mišljenje CCJE broj 1(2001) o standardima koji se tiču nezavisnosti i stalnosti sudijske funkcije, stav 57.

¹²⁹ *Ibid.*, stavovi 52 i 57.

uspostavlja dosledno i restriktivno tumačenje izvršenja “povrede zakletve“ i nedostatak odgovarajućih pravnih obezbeđenja u vidu odnosnih odredaba nacionalnog prava nepredvidivi u pogledu svojih efekata. Nasuprot ovom kontekstu, može se pretpostaviti da se skoro svako neodgovarajuće ponašanje sudije u bilo kojem trenutku njihove karijere može tumačiti, ukoliko to želi disciplinsko telo, kao dovoljna činjenična osnova za disciplinsku meru „povrede zakletve“ i voditi njihovom razrešenju¹³⁰.

„Nestručnost“ kao osnov za razrešenje može biti još nepovoljniji od „povrede zakletve“ iz ugla sudijske nezavisnosti i stalnosti sudijske funkcije, pošto dok „povreda zakletve“ može na neki način podleći smernicama, kao što se može zaključiti iz presude ESLJP citirane iznad, „nestručnost“ može da bude daleko komplikovanija da se proceni, izmeri i kvantifikuje. „Nestručnost“ kao osnov za razrešenje pokreće više pitanja nego što daje odgovora i može lako da postane sredstvo za pritiske i/ili razne vrste zloupotreba, uključujući političku, nad sudijama i, prema tome, negativno uticati na sudijsku nezavisnost.

Biro CCJE-a predlaže brisanje „nestručnosti“ kao osnova za razrešenje sudije.

Što se tiče razrešenja sudije ukoliko je učinio težak disciplinski prekršaj, „Postojanje izuzetaka od principa stalnosti, naročito onih koji proizilaze iz disciplinskih mera, odmah upućuje na razmatranja o tome kakva tela ili koji metodi mogu biti korišćeni za kažnjavanje sudija“¹³¹. CCJE takođe ističe da bi u svakoj zemlji zakon ili osnovna povelja koja se odnosi na sudije trebalo da definišu, na konkretan način koliko je to moguće, propuste koji povlače disciplinske mere, kao i procedure koje treba slediti¹³².

Prema tome, CCJE smatra da ova odredba, kao i ona koja se odnosi na krivično delo kao osnov za razrešenje, nedvosmisleno iziskuje usvajanje snažnih i jasnih primenjivih zakona, kako bi se preciziralo kako specifično neprihvatljivo ponašanje koje može dovesti do razrešenja, tako i postupak koji se mora sprovesti u slučajevima mogućeg razrešenja. Osnovne elemente ovog postupka bi trebalo uključiti u Ustav.

CCJE se takođe poziva na zapažanja Grupe zemalja protiv korupcije Saveta Evrope (GRECO) koji se tiču Srbije¹³³:

„[GRECO evaluacioni tim] GET je zabrinut da vrednovanje služi kao razlog za razrešenje ukoliko je ocena „nezadovoljavajuća“ i da VSS može da inicira vrednovanje izvan uobičajenog trogodišnjeg ciklusa, što bi moglo da nosi rizik od mogućeg uznemiravanja ili pritiska, naročito u posebnom kontekstu Srbije kao što se opisuje kroz ovaj izveštaj. Prema mišljenju GET-a, sistem vrednovanja treba da bude usredsređen na unapređivanje pravosuđa kao celine, a ne kažnjavanje pojedinačnih sudija. On u vezi sa ovim upućuje na Preporuku Rec(2010)12 Komiteta ministara Saveta Evrope prema kojoj bi, „stalni mandat trebalo da bude prekinut isključivo u slučajevima teškog kršenja disciplinskih ili krivičnih odredaba utvrđenih zakonom ili kada sudija više ne može da obavlja sudijske funkcije“¹³⁴. U pogledu navedenog, GRECO preporučuje da sistem ocenjivanja rada sudija bude revidiran (i) uvođenjem kvalitativnijih kriterijuma i (ii) ukidanjem pravila da nezadovoljavajući rezultati vrednovanja sistematski vode ka razrešenju odnosnih sudija.“

4. U pogledu Amandmana IX, posebno formulacije u pododeljku 3 i njegove prilično široke definicije, Biro CCJE-a želi da ponovo potvrdi Rec2010(12) u skladu sa kojim sudije mogu učestvovati u aktivnostima izvan svoje sudijske funkcije. Kako bi se izbegao stvarni ili

¹³⁰ Videti ESLJP Oleksandr Volkov protiv Ukrajine, predstavka broj 21722/11, konačna 27.05.2013, stav185.

¹³¹ Videti Mišljenje CCJE broj 1(2001) o standardima koji se tiču nezavisnosti sudstva i stalnosti sudijske funkcije, stav 59.

¹³² Videti Mišljenje CCJE broj 3(2002) o principima i pravilima profesionalnog ponašanja sudija, naročito etici, neprikladnom ponašanju i nepristrasnosti stav 77.i.

¹³³ Videti GRECO Izveštaj četvrte runde evaluacije (2014)8E, stav 118.

¹³⁴ Videti Rec2010(12), stav 50

percipirani sukob interesa, njihovo angažovanje bi trebalo da bude ograničeno na aktivnosti koje su spojive sa njihovom nepristrasnošću i nezavisnošću¹³⁵. Sudije bi naravno trebalo da budu slobodne da se udružuju u organizacije koja štite njihovu nezavisnost i nepristrasnost. Takođe je neophodno da se ima u vidu da sudije ne bi trebalo lično da odgovaraju u slučajevima u kojima su njihove odluke ukinute ili preinačene po žalbi¹³⁶.

5. U pogledu amandmana u vezi sa VSS-om, CCJE je ispitao vezu između sastava sudskog saveta i nadležnosti iz svog Mišljenja broj 10(2007)¹³⁷.

Nacrtom amandmana se menja broj članova, sastav VSS-a i način na koji se biraju njegovi članovi (Nacrt Amandmana XIII) i njegov predsednik (Nacrt Amandmana XV), kao i rad i postupak donošenja odluka (Nacrt Amandmana XVI).

Odredbe bi dovele do smanjenja broja članova iz reda sudija sa sedam na pet. VSS bi sada imao 10 umesto 11 članova i sastojao se od dve jednake grupe članova – pet sudija, izabranih od strane njihovih kolega, i pet „istaknutih pravnika“, izabranih od strane Skupštine. Jednak broj članova je očigledno neprimeren telu koje će neizbežno imati poteškoća u donošenju odluka u slučaju razlika u mišljenju. Predsednik VSS ne može biti izabran iz reda članova koji su sudije.

Čini se da predsednik VSS-a ne bi imao odlučujući glas kada su mišljenja unutar Saveta podeljena. Ovo je pohvalno jer znači da nesudijski članovi VSS-a neće imati de facto većinu. Sa druge strane, u telu ove prirode će očigledno biti pitanja (neretko osetljivih i značajnih) oko kojih će mišljenja biti podeljena na polovinu.

Sastav VSS-a bi prema tome trebalo zadržati na neparnom broju, na primer šest sudija i pet nesudija. Biro CCJE-a želi da u ovom smislu podseti da Magna karta sudija (2010) predviđa da je „Savet [je] sastavljen ili isključivo od sudija ili od značajne većine sudija koje su izabrale njihove kolege“¹³⁸.

Dalje, Amandman XIII stav 5 predviđa da predsednici sudova ne mogu biti članovi VSS-a. Pošto bi sudije u VSS trebalo da budu izabrane od strane njihovih kolega, takva odredba deluje da neopravdano ograničava sudijama izbor predstavnika.

Što se tiče sastava VSS-a, ukoliko Savet ima široka ovlašćenja, posebno ukoliko upravlja sudskim budžetom, trebalo bi da je mešovitog sastava kako bi obezbedio legitimitet svog rada. Međutim, čak i kada je sastav mešovit, njegovo funkcionisanje ne bi smelo da dozvoli bilo kakve ustupke parlamentarnoj većini ili pritisku izvršne vlasti, i trebalo bi da bude oslobođeno bilo koje vrste potčinjenosti interesima političkih partija, kako bi mogao da štiti vrednosti i osnovne principe pravde¹³⁹.

Ukoliko Savet ima manji broj nadležnosti, u praksi ograničenu na pitanja koja se tiču statusa sudija, kao što se čini da je ovde slučaj, onda ne postoji opravdanje za smanjenje broja njegovih članova iz reda sudija, kao što je predviđeno Nacrtom Amandmana XIII.

Odredba o raspuštanju VSS-a u slučaju da ne donese odluku (kada su glasovi podeljeni) je naročito problematična. Može se razumeti kao da ima za cilj da učini VSS disfunkcionalnim i podložnim političkoj kontroli. Po mišljenju Biroa CCJE, ovo bi dovelo VSS pod nedozvoljen pritisak da izbegne svoje raspuštanje.

Članstvo u sudskim savetima bi trebalo da bude takvo da garantuje njihovu nezavisnost i da im omogući da delotvorno vrše svoje funkcije¹⁴⁰. Drugi evropski standardi su precizirali kvalitete koje bi pojedinci izabrani u sudski savet trebalo da poseduju: članovi, bilo da su

¹³⁵ Videti Rec2010(12), stav 21.

¹³⁶ Videti Rec2010(12), stav 70.

¹³⁷ Videti Mišljenje CCJE broj 10(2007) o savetu sudstva na usluzi društvu, stavovi 44-47.

¹³⁸ Videti Magna kartu sudija (osnovni principi) (2010), stav 13.

¹³⁹ Videti Mišljenje CCJE broj 10(2007) o savetu sudstva na usluzi društvu, stav 19.

¹⁴⁰ Videti Mišljenje CCJE broj 10(2007) o savetu sudstva na usluzi društvu, stav 15.

sudije ili ne, moraju biti izabrani na osnovu njihove stručnosti, iskustva, razumevanja sudijskog života, kapaciteta za diskusiju i kulture nezavisnosti¹⁴¹, dok nesudijski članovi mogu biti izabrani među izuzetnim pravnicima, profesorima univerziteta, sa određenom dužinom trajanja stručnog rada, ili građani priznatog položaja¹⁴². U svakom slučaju, budući članovi sudskog saveta, bilo sudije ili nesudije, ne bi trebalo da budu aktivni političari, članovi parlamenta, izvršne vlasti ili uprave. Ovo znači da ni šef države, ako je predsednik vlade, niti jedan ministar može biti član sudskog saveta¹⁴³.

6. Zaključci

A. Odredbe o razrešenju članova VSS-a bi trebalo da članovima daju dovoljne garancije njihove nezavisnosti navođenjem mogućih osnova za razrešenje (Amandman II, stav 4).

B. Odredba koja zahteva zakonsku regulativu načina na koji se obezbeđuje ujedinjena primena prava ne bi trebalo da bude uključena u Ustav (Amandman V, stav 3).

C. Način na koji su formulisani osnovi za razrešenje sudija narušava princip stalnosti sudijske funkcije i potencijalno je veoma opasan po sudijsku nezavisnost. „Nestručnost“ kao osnov za razrešenje sudije bi trebalo brisati. Odredbe o drugim osnovama za razrešenje bi trebalo da iziskuju snažne i jasne primenjive zakone, koji bi precizirali posebne vrste nedopuštenog ponašanja koji mogu dovesti do razrešenja, kao i postupak za potencijalno razrešenje. Osnovni elementi ovog postupka bi trebalo da budu uključeni u Ustav (Amandman VII, 3).

D. VSS bi trebalo da bude sačinjen od neparnog broja članova, od kojih će većina biti sudije. Trebalo bi da bude obezbeđena mogućnost da sudije, ukoliko to izaberu, predstavljaju predsednik suda (Amandman XIII).

E. Odredbu koja se tiče raspuštanja VSS-a u slučaju da ne donese odluku bi trebalo brisati.

¹⁴¹ *Ibid.*, stav 21.

¹⁴² *Ibid.*, stav 22.

¹⁴³ *Ibid.*, stav 23.

Konsultativno veće evropskih tužilaca (CCPE)
Strazbur, 25.jun 2018. godine

Mišljenje CCPE biroa na zahtev Udruženja tužilaca Srbije za procenu usaglašenosti sa evropskim standardima predloženih amandmana na Ustav Republike Srbije koji se odnose na sastav Veća tužilaca i na funkcionisanje tužilaca

1. Udruženje tužilaca Srbije se 20. aprila 2018. godine obratilo Konsultativnom veću evropskih tužilaca (CCPE) zahtevom da Konsultativno veće proceni usklađenost sa evropskim standardima predloženih amandmana na Ustav Republike Srbije koji se odnose na sastav Veća tužilaca i na rad tužilaca.
2. Biro Konsultativnog veća je ispitao nacrt amandmana od I do XXIX na Ustav Republike Srbije. Po razmatranju gore navedenog dokumenta u svetlu standarda Saveta Evrope, i posebno, usvojenih mišljenja CCPE o temama koje se odnose na pitanja koja je PAS pokrenuo, kao i dokumenta Evropske Komisije za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), Biro CCPE je doneo sledeće Mišljenje:

Amandman II – izbor i razrešenje pet članova Visokog saveta tužilaca, Vrhovnog javnog tužioca Srbije i javnih tužilaca

3. Ovaj Amandman ističe da bi kvalifikovana većina Narodne Skupštine birala pet članova VST tročetinskom većinom (150 narodnih poslanika).
4. Ovo je dobrodošlo jer prema Venecijanskoj komisiji, ukoliko članove tog saveta bira Skupština, po mogućstvu to treba da se uradi kvalifikovanom većinom.¹⁴⁴
5. U slučaju da svi članovi ne budu izabrani na ovaj način, preostali članovi moraju biti izabrani u narednih deset dana većinom od pet devetina (138,9 narodnih poslanika). Ova većina (pet devetina) se takođe zahteva i za njihovo razrešenje.
6. Međutim, važno je da se članovi VST ne biraju u skladu sa željom bilo koje dominantne političke partije ili partija. Kvalifikovana većina od tri petine bi naravno obezbedila da ovo bude slučaj. Prema tome, savetuje se da se zadrži zahtev za ovakvom kvalifikovanom većinom za svih pet članova VST-a bez obzira u kojem stadijumu postupka izbora se članovi biraju u Narodnoj skupštini.
7. Ovaj amandman takođe uvodi mogućnost za razrešenje članova VST-a, kvalifikovanom – manjom – većinom narodnih poslanika (pet devetina). U tom smislu, ista kvalifikovana većina potrebna za izbor članova VST (tri petine) treba da se primeni i u slučaju njihovog razrešenja, kako bi se izbegla politizacija i politički pritisci vladajuće partije.
8. Osim toga, Skupština će birati Vrhovnog javnog tužioca i javne tužioce, kao i odlučivati o prestanku mandata, prostom većinom glasova na sednici na kojoj je prisutna većina narodnih poslanika.
9. Način na koji se tužilac imenuje i razrešava igra značajnu ulogu u sistemu garantujućim pravno funkcionisanje tužilaštva.¹⁴⁵ Uspostavljanje tužilačkog saveta, koji će igrati

¹⁴⁴ Vidi Venice Commission's Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service, CDL-AD(2010)040, para 66.

ključnu ulogu u imenovanju glavnog tužioca, može se smatrati jednim od najefikasnijih modernih instrumenata za postizanje ovog cilja.¹⁴⁶ U zemljama u kojima Narodna skupština bira glavnog tužioca, očigledna opasnost od politizacije procesa imenovanja može da se umanjí tako što će pripremu za izbore sprovesti skupštinski odbor, koji bi trebalo da uzme u obzir savete stručnjaka. Upotreba kvalifikovane većine za izbor glavnog tužioca može se posmatrati kao mehanizam za postizanje konsenzusa o takvim imenovanjima.¹⁴⁷

10. Zbog toga, kvalifikovana većina od tri petine (150 narodnih poslanika) koja je već pomenuta za izbor pet članova VST mora biti snažno zahtevana i u slučaju izbora Vrhovnog javnog tužioca, kao i za prestanak njegovog/njenog mandata, kako bi se izbegla politizacija i politički pritisci vladajuće partije.
11. Što se tiče imenovanja javnih tužilaca, kako je CCPE naglasio, države članice trebalo bi da preduzmu mere kako bi se osiguralo da se imenovanje, unapređenje i upućivanje tužilaca vrši u skladu sa pravičnim i nepristrasnim postupkom, na osnovu transparentnih i objektivnih kriterijuma, kao što su stručnost i iskustvo, i bez diskriminacije po bilo kom osnovu. Izborni organi treba da budu izabrani na osnovu stručnosti i sposobnosti i da obavljaju svoje funkcije nepristrasno i na osnovu objektivnih kriterijuma.¹⁴⁸ Imenovanje i prestanak radnog odnosa tužilaca bi trebalo da bude regulisan zakonom na najvišem mogućem nivou sa jasnim i razumljivim procesima i procedurama.¹⁴⁹
12. Osim toga, blizina i komplementarna priroda uloga sudija i tužilaca stvara slične zahteve i garancije u pogledu njihovog statusa i uslova službe, odnosno u vezi sa imenovanjem, obukama, razvojem karijere, plate, discipline i upućivanja koji moraju biti sprovedeni u skladu sa zakonom ili uz njihovu saglasnost. Iz tih razloga, neophodno je obezbediti odgovarajući mandat i odgovarajuće aranžmane za promociju, disciplinu i razrešenje.¹⁵⁰
13. Takođe, kako je Venecijanska komisija istakla, kada se javni tužioci biraju u Narodnoj skupštini i bez kvalifikovane većine tada je celokupan tužilački sistem pod totalnom kontrolom vladajuće partije ili partija: što nije u skladu sa evropskim standardima.¹⁵¹
14. Stoga, imajući u vidu gore navedeno, iako preporuke date u Amandmanu XXI izgledaju prihvatljive, kvalifikovana većina od tri petine (150 poslanika) mora biti zahtevana i u slučaju izbora javnih tužilaca, kao i za prestanak njihovog mandata, kako bi se izbegla politizacija i politički pritisci vladajuće partije.

¹⁴⁵ Vidi Opinion No.9(2014) of the CCPE on European norms and principles concerning prosecutors, Explanatory Note, para 55; vidi Venice Commission's Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service, CDL-AD(2010)040, paras 34-35.

¹⁴⁶ Vidi Joint Opinion of the Venice Commission, Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), on the draft Amendments to the Law on the Prosecutor's Office of Georgia, CDL-AD(2015)039, paras 19, 20 and 27.

¹⁴⁷ Vidi Venice Commission's Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service, CDL-AD(2010)040, paras 35-38, 40.

¹⁴⁸ Vidi Opinion No. 9(2014) of the CCPE on European norms and principles concerning prosecutors, Explanatory Note, para 51.

¹⁴⁹ Vidi Opinion No. 9(2014) of the CCPE on European norms and principles concerning prosecutors, Explanatory Note, para 52.

¹⁵⁰ Vidi Opinion No. 9(2014) of the CCPE on European norms and principles concerning prosecutors, Explanatory Note, para 53.

¹⁵¹ Vidi Venice Commission's Opinion on the Constitution of Montenegro, CDL-AD(2007)047, para 104; see also Venice Commission's Opinion on the Draft Amendments to the Law on the State Prosecutor of Montenegro, CDL-AD(2008)005, para 12.

15. Što se tiče osnova za razrešenje članova VST, pogledajte analize i preporuke na Amandman XXVII. Što se tiče osnova za prestanak mandata Vrhovnog javnog tužioca i javne tužioce, pogledajte analize i preporuke na Amandman XXI.
16. **Iz tih razloga, Amandman II je prilično daleko od pružanja dovoljnih ustavnih garancija za nezavisnost članova VST, Vrhovnog javnog tužioca i javne tužioce. To treba da bude suštinski ponovo napisano u skladu sa onim što je gore navedeno (takođe videti Sažetak preporuka na kraju ovog Mišljenja).**

Amandman XVIII - samostalnost javnog tužilaštva

17. Ovaj Amandman, koji opisuje status tužilaštva, u stvari, ne pominje nezavisnost. Umesto toga, to se odnosi samo na tužilaštvo kao "samostalni državni organ". U tom smislu, Biro CCPE želi da istakne da samostalnost nije uvek isto što i nezavisnost, jer nezavisnost je više od obične samostalnosti, pre svega u pogledu procesa donošenja odluka.
18. Amandman pominje da „bilo kakav uticaj na javna tužilaštva u pojedinačnom krivičnom predmetu je zabranjen“, međutim, takva opšta deklarativna tvrdnja nije dovoljna. Trebalo bi da postoji garancija nezavisnosti u odnosu na izvršne i zakonodavne vlasti, a posebno protiv bilo kakvog političkog uticaja. Samostalnost sama po sebi nije dovoljna da se obezbedi za funkcionalnu nezavisnost tužilaca u obavljanju svojih dužnosti. Nezavisni status tužilaca je osnovni uslov vladavine prava.¹⁵²
19. CCPE ističe da nezavisnost tužilaca mora biti zagantovana zakonom, na najvišem mogućem nivou, kao i kod sudija,¹⁵³ i da je nezavisnost i samostalnost tužilaštva predstavljaju nezamenljiv deo nezavisnog pravosuđa. Prema tome, opštu tendenciju da se poveća nezavisnost i efikasna samostalnost tužilaštva treba podsticati.¹⁵⁴
20. Evropski sud za ljudska prava (ECtHR) smatra da je neophodno istaći da „u demokratskom društvu i sudovi i istražni organi moraju biti bez političkog pritiska“.¹⁵⁵ Evropski sud za ljudska prava se takođe izjašnjava po pitanju nezavisnosti tužilaca u kontekstu „opštim merama zaštite, kao garancije koja osigurava funkcionalnu nezavisnost tužilaca od hijerarhijske i sudske kontrole delovanja tužilaštva“.¹⁵⁶
21. Države članice će obezbediti da tužioci mogu da obavljaju svoju funkciju bez straha, ometanja, uznemiravanja, nedoličnog mešanja ili neosnovanog izlaganja građanskoj, krivičnoj ili drugoj odgovornosti.¹⁵⁷ Javni tužioci, u svakom slučaju, treba da budu u poziciji da bez smetnje gone državne funkcionere za dela koja počine, naročito korupciju, nezakonitu upotrebu vlasti, ozbiljne povrede ljudskih prava i druga krivična dela prema međunarodnom pravu.¹⁵⁸
22. Tužioci moraju biti nezavisni, ne samo od izvršne i zakonodavne vlasti, takođe i od drugih aktera i institucija, uključujući i one u oblasti ekonomije, finansija i medija.

¹⁵² Vidi Magna Carta of Judges (Fundamental Principles) (2010) of the CCJE, para 11.

¹⁵³ Vidi Opinion No. 9(2014) of the CCPE on European norms and principles concerning prosecutors, Explanatory Note, para 33.

¹⁵⁴ Vidi Opinion No. 9(2014) of the CCPE on European norms and principles concerning prosecutors, Rome Charter, Section IV.

¹⁵⁵ Vidi ECtHR *Guja v. Moldova* (Grand Chamber), no. 14277/04, para 86 .

¹⁵⁶ Vidi ECtHR *Kolevi v. Bulgaria*, no. 1108/02, 05/02/2010, para 142.

¹⁵⁷ Vidi Guidelines on the Role of Prosecutors adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 27 August to 7 September 1990, para 4.

¹⁵⁸ Vidi Rec(2000)19, para 16.

Tužiocima moraju biti nezavisni i u odnosu na saradnju sa organima za sprovođenje zakona, sudovima i drugim organima.¹⁵⁹

23. **Stoga, neophodno je da ovaj amandman, pre svega, proglasi nezavisnost javnog tužilaštva, i drugo, da precizira i svoju organizacionu nezavisnost od izvršne i zakonodavne vlasti i pojedinačne funkcionalne nezavisnosti tužilaca.**

Amandman XX- hijerarhija i uputstva u javnim tužilaštvima

24. Ovaj amandman predviđa, na vrlo uopšten način, neku vrstu hijerarhije u okviru sistema tužilaštva koja se odnosi na javne tužioce i zamenike javnih tužilaca koji su "obavezni da postupaju po nalogu javnog tužioca". Iako amandman ne precizira da "zamenici javnih tužilaca imaju na raspolaganju pravni lek protiv uputstava javnog tužioca", ovo izgleda da nije dovoljna garancija za nepristrasnost tužilaca nižeg nivoa i isključivanje mogućnosti pristrasnih pritisaka i predrasuda u uputstvima izdata od strane tužilaca višeg nivoa, posebno u konkretnim krivičnim predmetima.
25. Što se tiče hijerarhije, CCPE je stava da je hijerarhijska struktura uobičajena za većinu javnih tužilaštava, i odnosi između različitih nivoa u hijerarhiji moraju biti regulisani jasnim, nedvosmislenim i dobro izbalansiranim propisima.¹⁶⁰ Neophodno je da se razviju odgovarajuće garancije nemešanja u rad tužilaca. Nemešanje znači obezbeđivanje da je rad tužilaca, posebno u postupku suđenja, bez spoljnog pritiska, kao i od preteranog neprimerenog unutrašnjeg pritiska u okviru sistema tužilaštva.¹⁶¹
26. CCPE takođe ističe da instrukcije opšte prirode moraju biti u pisanoj formi i ako je moguće da budu javne i transparentne. Iako postoji opšta tendencija za uspostavljanjem veće nezavisnosti tužilaštva, koju ohrabruje i CCPE, ne postoje zajednički standardi u ovom pogledu. Kada zakon dozvoljava takva uputstva, ona bi trebalo da budu u pisanoj formi, ograničene i regulisane zakonom.¹⁶²
27. **Prema tome, Biro CCPE preporučuje da se u ovom nacrtu amandmana jasno odražavaju gore navedena razmatranja.**

Amandman XXI-mandat Vrhovnog javnog tužioca i javnih tužilaca

28. Ovim Amandmanom se predviđa petogodišnji mandat za Vrhovnog javnog tužioca, koga bira Narodna Skupština na predlog VST, bez mogućnosti ponovnog biranja. Isto tako, javni tužiocima se biraju na predlog VST i na mandat od pet godina. Međutim, u njihovom slučaju, nije navedeno da li postoji mogućnost da ponovo budu reizabrani ili ne.
29. CCPE ističe da je jako važno da tužilac bude izabran na dovoljno dug period kako bi učvrstio svoj mandat i bio nezavisan od političkih promena.¹⁶³

¹⁵⁹ Vidi CCPE Opinion No. 9(2014) on European norms and principles concerning prosecutors, Explanatory Note, paras 38-39.

¹⁶⁰ Vidi CCPE Opinion No. 9(2014) on European norms and principles concerning prosecutors, Explanatory Note, para 40.

¹⁶¹ Vidi CCPE Opinion No. 9(2014) on European norms and principles concerning prosecutors, Explanatory Note, para 42.

¹⁶² Vidi CCPE Opinion No. 9(2014) on European norms and principles concerning prosecutors, Explanatory Note, paras 46-47.

¹⁶³ Vidi CCPE Opinion No. 9(2014) on European norms and principles concerning prosecutors, Explanatory Note, para 56; vidi Venice Commission's Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service, CDL-AD(2010)040, para 37.; vidi UN Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, Gabriela Knaul, A/HRC/20/19, 7 June 2012, para 65.

30. Venecijanska komisija je istakla u specifičnim slučajevima da će biti potreban duži mandat od pet godina (osim ponovnog izbora) u cilju zaštite osoba imenovanih za tužioca od političkog uticaja.¹⁶⁴ Takođe je dobro ono što je predloženo u nekim zemljama da mandat tužioca traje sedam godina, nego predloženih pet godina, jer bi bio dovoljno dug period, duži od mandata jedne vlade, i tako bi se uklonila značajna pretnja za nezavisnost isključujući reizbor.¹⁶⁵
31. Dakle, Biro CCPE zastupa stav da mandat Vrhovnog javnog tužioca bude sedam godina bez mogućnosti ponovnog izbora.
32. U odnosu na trajanje mandata javnih tužilaca, kao što je Venecijanska komisija istakla, oni treba da budu birani do kraja radnog veka. Ograničeni mandat sa mogućnošću reizbora nosi rizik da će javni tužilac donositi odluke ne na osnovu zakona već sa idejom da zadovolji one koji će ponovo imenovati ga/nju.¹⁶⁶
33. Biro CCPE želi da podrži ovaj stav Venecijanske komisije i predloži da se razmotri imenovanje javnih tužilaca na trajnoj osnovi.
34. Što se tiče osnova za razrešenje, odnosno prestanak mandata Vrhovnog javnog tužioca i javnih tužilaca - mogućnost razrešenja se pominje u Amandmanu I i mogućnost prestanka mandata u Amandmanu II – dalje se ne pominju ni u ovom ili drugim amandmanima i ostaje nejasno kako će se regulisati ovo pitanje. Pored toga, ništa nije rečeno o mogućnosti žalbe protiv odluke o razrešenju ili prestanku mandata.
35. Nespominjanje konkretnih razloga za razrešenje i prestanak mandata može da ostavi prostora za samovolju, pritiske i politički motivisanih inicijativa, i u tom slučaju može biti jasna pretnja nezavisnosti Vrhovnog javnog tužioca i javnih tužilaca.
36. Što se tiče tužilaca, Venecijanska komisija je istakla da osnov za njihovo razrešenje treba da bude propisan zakonom. Osim toga, treba da postoji obavezan uslov da pre donošenja bilo kakve odluke, mora da postoji jako dobar osnov za razrešenje. U svakom slučaju, tužilac treba da dobije fer saslušanje u postupku za razrešenje, uključujući i pred Narodnom skupštinom.¹⁶⁷
37. **Biro CCPE se slaže sa stavom Venecijanske komisije da ove ključne tačke navedene u gornjem odeljku treba da budu izričito pomenute u Amandmanu XXI.**
38. **Štaviše, što se tiče osnova za razrešenje ili prestanak mandata javnih tužilaca, i pozivajući se na svoje standarde - da prestanak radnog odnosa tužilaca treba da bude regulisan zakonom na najvišem mogućem nivou sa jasnim i razumljivim procesima i procedurama¹⁶⁸**
39. **- Biro CCPE preporučuje da se u Amandman XXI integrišu odredbe navodeći da bi takvi razlozi morali biti propisani zakonom, i to treba da bude obavezan uslov da pre bilo kakve odluke koje donosi nezavisno telo (kao VST) mora da utvrdi da li postoji dovoljno osnova za razrešenje, a u svakom slučaju, javni tužioci treba da imaju fer saslušanje u postupku za razrešenje i pravo na žalbu.**

Amandman XXIII - prestanak mandata i razrešenje zamenika javnih tužilaca

¹⁶⁴ Vidi Venice Commission's Joint Opinion on the Draft Law on the Public Prosecutor's Office of Ukraine, CDL-AD(2013)025, para 117.

¹⁶⁵ Vidi Venice Commission's Joint Opinion on the Draft Law on the Prosecution Service of the Republic of Moldova, CDL-AD(2015)005, para 89.

¹⁶⁶ Vidi Venice Commission's Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service, CDL-AD(2010)040, para 50.

¹⁶⁷ vidi Venice Commission's Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service, CDL-AD(2010)040, paras 39-40.

¹⁶⁸ Vidi Venice Commission's Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service, CDL-AD(2010)040, para 52.

40. Ovaj Amandman predlaže trajni mandat za zamenike javnih tužilaca koji je dobrodošao. Međutim, amandman uređuje i osnov za njihovo moguće razrešenje od strane VST, a posebno, slučaj “ako on/ona nestručno obavlja funkciju zamenika javnog tužioca”.
41. Kao što je već pomenuto, CCPE ističe da imenovanje i razrešenje zamenika javnih tužilaca treba da bude regulisano zakonom na najvišem mogućem nivou sa jasnim i razumljivim procesima i procedurama.¹⁶⁹ Nestručnost kao osnov za razrešenje je jedan širok i nejasan pojam i može se shvatiti i tumačiti na proizvoljan način, otvarajući vrata za politički motivisan ili na drugi način pristrasnih razrešenja pod izgovorom “nestručan”.
42. **Dakle, Biro CCPE predlaže ili da se izbriše ovaj osnov u Amandmanu ili da se precizira da jedino u veoma ozbiljnim i ponavljajućim slučajevima nestručnosti ustanovljenih u disciplinskom postupku, uz mogućnost sudske žalbe, može dovesti do razrešenja.**

Amandman XXV - nadležnost Visokog saveta tužilaca (VST)

43. Ovim amandmanom se predviđa da je VST samostalan organ koji obezbeđuje samostalnost javnih tužilaštava, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca; međutim, ne pominje se koncept nezavisnosti.
44. Značaj nezavisnosti tužilaštva i samih tužilaca, zajedno sa samostalnošću, već je detaljno naglašeno u ovom Mišljenju, stoga Biro CCPE bi još jednom istakao u kontekstu VST, koji u principu mora da bude garancija nezavisnog tužilaštva.
45. **CCPE Biro preporučuje da se ključna uloga VST uključi u ovaj Amandman, kao i da se proširi obim ovlašćenja VST kako bi se omogućilo da se zaštiti položaj i nezavisnost i tužilaštva i samih javnih tužilaca.**

Amandman XXVI - sastav Visokog saveta tužilaca

46. Ovaj Amandman predviđa da „VST ima 11 članova: 4 zamenika javnih tužilaca koje su izabrali javni tužioci i zamenici javnih tužilaca, 5 istaknutih pravnika koje bira Narodna skupština, Vrhovni javni tužilac i Ministar pravde“.
47. I CCPE i Venecijanska komisija istakli su da je osnivanje Veća tužilaca veoma dobar korak ka depolitizaciju tužilaštva i zbog toga je veoma važno da se shvata kao pluralističko telo, koje uključuje tužioce, pripadnike civilnog društva i predstavnike Vlade. Da bi se osigurala neutralnost ovog tela, nezavisnost tužilačkog saveta i njegovih članova trebalo bi da bude jasno propisano.¹⁷⁰
48. Venecijanska komisija je takođe posebno istakla da ako su takva tela izbalansirano sastavljena, npr. od tužilaca, advokata i predstavnika civilnog sektora, i kada su nezavisni od ostalih državnih organa, takva Veća imaju prednost da mogu da pruže dragoceni stručni doprinos u imenovanju i disciplinskim procesima, i na taj način štite tužioce, bar u nekoj meri, od političkog uticaja.¹⁷¹ Štaviše, u jednom od svojih

¹⁶⁹ Vidi Venice Commission’s Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service, CDL-AD(2010)040, para 52.

¹⁷⁰ Vidi Joint Opinion of the Venice Commission, Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), on the draft Amendments to the Law on the Prosecutor’s Office of Georgia, CDL-AD(2015)039, paras 33-34.

¹⁷¹ Vidi Venice Commission’s Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service, CDL-AD(2010)040, para 65.

- prethodnih Mišljenja, Venecijanska komisija ističe da je najprikladnije za sastav Saveta da tužioci imaju blagu većinu, a značajnu manjinu čine eminentni pravnici.¹⁷²
49. **U svetlu gore navedenog, Biro CCPE predlaže da se preispita sastav VST pri tome vodeći računa da se sastoji od većine, bar male, tužilaca sa svih nivoa tužilaštva, a da drugi deo čine pravnici, akademakademijski predstavnici i članovi civilnog društva, dok ostaje samo jedan član iz izvršne vlasti.**

Amandman XXVII – trajanje mandata članova VST

50. Ovaj amandman predviđa da „članovima VST mandat traje 5 godina. Ista osoba ne može ponovo da bude izabrana za člana VST. Mandat članovima Saveta prestaje iz razloga i u postupku propisanim zakonom. Vrhovni javni tužilac Srbije obavlja po službenoj dužnosti funkciju predsednika VST ”.
51. Venecijanska komisija je istakla da kao dobro rešenje da članovi Saveta biraju Predsednika.¹⁷³ Stoga bi bilo preporučljivo da se predsednik bira među članovima tužilačkog saveta. Što se tiče toga da Ministar pravde bude član Saveta po službenoj dužnosti, i da predsedava Savetom može dovesti u sumnju nezavisnosti ovog tela.¹⁷⁴
52. Dakle, Biro CCPE preporučuje da Predsednika VST treba da članovi saveta sami biraju.
53. Što se tiče osnova za razrešenje članova VST - mogućnost razrešenja pomenuto je u Amandmanima I i II – dalje nije pomenuto ni u ovom ni u drugim amandmanima tako da ostaje nejasno kako će ovo pitanje biti regulisano. Isto tako, nigde nije pomenuta mogućnost žalbe na odluku o razrešenju.
54. Nespominjanje jasnog osnova za razrešenje ostavlja mogućnost za samovolju, pritiske i politički motivisane inicijative što predstavlja pretnju za nezavisnost članova VST.
55. CCPE se slaže sa Venecijanskom komisijom da bi mandat članova VST trebalo da se završi samo po isteku mandata, penzije, ostavke ili smrti, ili razrešenje zbog disciplinskih razloga. Članovi VST treba da budu samostalni i nezavisni i ne treba da budu izloženi glasanju o nepoverenju koje će omogućiti da previše zavise od želje tužilaca. Venecijanska komisija preporučuje da se takav postupak ne uvodi.¹⁷⁵
56. **Dakle, Biro CCPE smatra da ključne tačke koje su navedene u stavu gore treba da budu pomenute u Amandmanu XXVII.**

SAŽETAK PREPORUKA

57. Na osnovu gore navedenih razmatranja, Biro CCPE preporučuje:
- **U Amandmanu II**, predvideti da se pet članova VST bira, razrešava ili prestaje im mandat samo kvalifikovanom većinom od tri petine narodnih poslanika, čak i kada njihov prvi izbor ne uspe; da Vrhovnog javnog tužioca i javne tužioce bira, razrešava ili prestaje im mandat isto kvalifikovana većina od tri petine; u pogledu osnova i

¹⁷² Vidi Joint Opinion of the Venice Commission, Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), on the draft Amendments to the Law on the Prosecutor's Office of Georgia, CDL-AD(2015)039, para 36.

¹⁷³ Vidi Venice Commission's Opinion on the draft law on the Public Prosecutors' service of Moldova, CDL-AD(2008)019, para 62.

¹⁷⁴ Vidi Joint Opinion of the Venice Commission, Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), on the draft Amendments to the Law on the Prosecutor's Office of Georgia, CDL-AD(2015)039, para 40.

¹⁷⁵ Vidi Mišljenje Venecijanske komisije na nacrt izmene Zakona o Drzavnom veću tužilaca Srbije, CDL-AD(2014)029. Stav 52-54 i 56.

odgovarajućeg postupka za razrešenje ili prestanak mandata svih gore navedenih lica, molimo da pogledate date preporuke na Amandmane XXI i XXVII;

- U **Amandmanu XVIII**, predvideti nezavisnost javnog tužilaštva i odrediti i organizacionu nezavisnost od izvršne i zakonodavne vlasti kao i funkcionalnu nezavisnost samih tužilaca;

- U **Amandmanu XX**, napomenuti da uputstva data tužiocima od tužilaca višeg nivoa moraju biti u pisanoj formi, ograničena i regulisana zakonom;

- U **Amandmanu XXI** uvesti sedmogodišnji mandat Vrhovnog javnog tužioca Srbije, bez mogućnosti ponovnog izbora; uvesti dugotrajan mandat – do penzije – za sve ostale tužioce; zakonom tačno odrediti osnove za razrešenje ili prestanak mandata Vrhovnog javnog tužioca sa obavezujućim zahtevom da pre takve odluke, mora da postoji dovoljno dobar razlog za razrešenje i pravo Vrhovnog javnog tužioca na fer saslušanje u takvim procesima, uključujući i pred Narodnom skupštinom i mogućnost prava žalbe; zakonski precizirati osnove za razrešenje ili prestanak mandata svih tužilaca u pravosuđu, sa obavezom da pre nego što se donesu takve odluke, nezavisno telo (kao što je VST) mora da utvrdi da li postoji dovoljno osnova za razrešenje, pravo tužilaca na fer saslušanje u tom postupku, i mogućnost prava žalbe;

- U **Amandmanu XXIII** ili izbrisati termin „nestručan“ kao osnov za razrešenje za zamenike javnih tužilaca ili precizirati da jedino u ponavljajućim slučajevima nestručnosti, koji su utvrđeni disciplinskim postupkom koji je regulisan zakonom, može dovesti do razrešenja;

- U **Amandmanu XXV** uključiti pozivanje na ključnu ulogu VST kao zaštitnika tužilačke nezavisnosti i proširiti obim ovlašćenja VST u cilju da se omogući zaštita statusa i nezavisnosti tužilaštva i pojedinih tužilaca;

- U **Amandmanu XXVI** preispitati sastav VST koji treba da se sastoji od većine, bar male, tužilaca sa svih nivoa tužilaštava, a da drugi deo da čine pravници, predstavnici akademnske zajednice i članovi civilnog društva, i da ostane samo jedan član iz izvršne vlasti;

- U **Amandmanu XXVII** istaći da predsednika VST biraju sami članovi VST; preispitati ulogu Ministra pravde da predsedava Savetom jer može izazvati sumnju u nezavisnost ovog tela; precizirati da mandat članova Saveta jedino prestaje istekom mandata, odlaskom u penziju, ostavkom ili smrću, ili na njihovo razrešenje iz disciplinskih razloga, nakon odgovarajućeg postupka i mogućnosti prava žalbe; takođe napomenuti da članovi VST ne treba da budu izloženi glasanju o nepoverenju.

Evropsko udruženje sudija i tužilaca za demokratiju i slobode – MEDEL
7. jun 2018.

Saopštenje o ustavnoj reformi u Srbiji

U svetlu procesa ustavnih izmena u Srbiji u delu koji se odnosi na sudstvo i tužilaštvo

Imajući u vidu predložena rešenja u Nacrtu amandmana na Ustav Republike Srbije i Nacrt ustavnog zakona od 13. aprila 2018. godine

Podsećajući naneopravdano narušavanje vladavine prava sprovedeno 2009. godine reizborom svih sudija, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca i 2011/12. godine tokom revizije reizbora

Podržavajući Mišljenje Konsultativnog veća evropskih sudija od 4. maja 2018. godine

MEDEL naglašava sledeće:

1. Dostignuti nivo nezavisnosti sudija i sudstva i samostalnosti tužilaca i tužilaštva ne sme se umanjivati. Nezavisnost sudstva i samostalnost tužilaštva treba da bude zaštićena i unapređena na najvišem mogućem nivou, u skladu sa standardima (*acquis*) i najboljom evropskom praksom.
2. Načela podele vlasti i nezavisnosti sudstva su osnova demokratskog društva kojim upravlja vladavina prava. Načelo funkcionalne autonomije u odnosu na izvršnu vlast, odnosno načelo nezavisnosti tužilaštva preduslov su za nezavisno i efikasno pravosuđe.
3. Kao što je navedeno u Preporuci **CM/Rec(2010)12** Komiteta ministara državama članicama o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornost, odluke koje se tiču izbora i karijere sudija trebalo bi da se zasnivaju na objektivnim kriterijumima unapred propisanim zakonom ili od strane nadležnih organa. Takve odluke bi trebalo da se zasnivaju na zaslugama, imajući u vidu kvalifikacije, veštine i sposobnosti potrebne za rešavanje slučajeva primenom zakona uz poštovanje ljudskog dostojanstva. Ne sme biti nikakve diskriminacije protiv sudija ili kandidata za sudijsku funkciju. Ustav bi trebalo da obezbedi da pravosudnim savetima, nezavisnim od izvršne i zakonodavne vlasti, bude povereno da imenuju sudije i tužioce na osnovu njihovih stručnih sposobnosti i ličnog integriteta na način, u postupku i pod uslovima predviđenim zakonom, koji obezbeđuje nezavisnost sudstva i pristup sudijskoj funkciji svima bez diskriminacije. Kao što je navedeno od strane Venecijanske komisije u njenom Izveštaju o nezavisnosti sudskih sistema od 12-13. marta 2010. godine: „*da je odgovarajući način obezbeđivanja nezavisnosti sudstva taj da nezavisni sudski savet ima odlučujući uticaj na odluke o imenovanju i karijeri sudija.*“
4. Članovi pravosudnih saveta, imajući u vidu funkcionisanje ovih tela u Srbiji, ne bi trebalo da budu aktivni političari, predstavnici skupštine, izvršne vlasti ili uprave. Moraju biti birani na osnovu njihove stručnosti, iskustva, razumevanja sudijskog života, kapaciteta za diskusiju i kulture nezavisnosti. Proces izbora članova pravosudnih saveta i funkcionisanje saveta ne sme dozvoliti nikakve ustupke parlamentarnoj većini ili

pritisaku izvršne vlasti, i trebalo bi da bude oslobođeno bilo koje vrste potčinjenosti interesima političkih partija, kako bi mogao da štiti vrednosti i osnovne principe pravde. Odredbe koje regulišu razrešenje članova pravosudnih saveta trebalo bi da obezbede članovima dovoljne garancije njihove nezavisnosti propisivanjem mogućih razloga za razrešenje.

a. Visoki savet sudstva (VSS) bi trebalo da bude sastavljen od neparnog broja članova, od kojih bi većina bile sudije izabrane od strane njihovih kolega. Odredbe koje predviđaju raspuštanje VSS-a u slučaju da ne donese odluku bi trebalo brisati.

b. Visoki savet tužilaca (VST) bi trebalo da zadrži sastav sa većinom tužilaca izabranih od strane njihovih kolega.

5. MEDEL sa mnogo zabrinutosti gleda na uključivanje u Ustav odredbe kojom se predviđa zakonsko uređenje načina kojim se obezbeđuje jedinstvena primena prava. U Mišljenju broj 20(2017) Konsultativnog veća evropskih sudija („O ulozi sudova u ujednačenoj primeni prava“) jasno je navedeno da „potreba za obezbeđivanjem ujednačene primene prava ne bi trebalo da vodi krutosti i neopravdanom ograničenju razvoja prava niti ugrozi načelo sudijske nezavisnosti“ i da je „prevashodno [je] uloga vrhovnog suda da razreši sukobe sudske prakse i da obezbedi ujednačenu i usaglašenu primenu zakona kao i da prati razvoj prava kroz sudsku praksu“. MEDEL zahteva da bilo koji usvojeni način mora obezbediti da samo viši sud, poštujući odgovarajući postupak i bez spoljnih uticaja, može odlučiti o ujednačenoj primeni prava pod kriterijumima koji, kako je navedeno u citiranom mišljenju „bi trebalo da prate javnu funkciju vrhovnog suda da čuva i unapređuje ujednačenost sudske prakse i razvoj prava“ i štiteći mogućnost odstupajućih odluka kada bi „precizna i detaljna analiza dovela do zaključka da se okolnosti i konteksti slučajeva međusobno ne preklapaju“.
6. Način na koji su osnovi za razrešenje sudija formilisani ugrožava načelo nepremestivosti sudija i potencijalno je veoma opasno po sudsku nezavisnost. Odredbe o osnovama za razrešenje sudija i tužilaca iziskuju snažne i jasne primnjive zakone kako bi se preciziralo kako specifično neprihvatljivo ponašanje koje može dovesti do razrešenja, tako i postupak koji se mora sprovesti.
7. Načelo nepremestivosti sudija podrazumeva ne samo sudijski pristanak na premeštaj, već i na upućivanje (privremena mera) u drugi sud i trebalo bi da bude obezbeđeno u oba svoja aspekta (trajnom i privremenom).
8. Sudiji treba da bude garantovano pravo na pravni lek protiv odluka VSS-a.
9. Izbor svih javnih tužilaca u skupštini običnom većinom, kao i jaka hijerarhijska struktura mogli bi da stvore utisak da su javni tužioci nosioci političkog mandata. Utisak političkog mandata i političke kontrole nad tužilaštvom bi trebalo izbeći.

Visoki savet sudstva,
Beograd, 19. jul 2018

Saopštenje u vezi s promenama Ustava

Nakon razmatranja dopunjenog nacrt stavova Visokog saveta sudstva, Visoki savet sudstva jednoglasno je usvojio predloženi nacrt mišljenja sa preporukama Visokog saveta sudstva o promenama Ustava u oblasti pravosuđa a povodom Mišljenja Venecijanske komisije, sledeće sadržine:

„Nakon razmatranja trenutne situacije u pravosuđu Srbije, posebno teksta Nacrta Amandmana na Ustav Republike Srbije od 13.04.2018. godine (Nacrt amandmana), koji je Ministarstvo pravde dostavilo Evropskoj komisiji za demokratiju putem prava (Venecijanskoj komisiji), i o kome se Venecijanska komisija izjasnila u svom Mišljenju br. 921/2018 od 25. juna 2018. godine, kao i radnog teksta Ustavnog zakona za sprovođenje Amandmana I do XXIX na Ustav RS, Visoki savet sudstva (VSS) zahteva veću zaštitu sudske nezavisnosti i u tom cilju doslednu primenu principa podele vlasti u demokratskom društvu vladavine prava, kao i da bude u potpunosti uključen u izradu konačnog teksta Nacrta amandmana.

Na pojavu ugrožavanja navedenih vrednosti i postignutih rezultata u razvoju sudske vlasti u našoj Republici ukazuju i Mišljenje Konsultativnog veća evropskih sudija od 4. maja, Rezolucija o situaciji u srpskom pravosuđu Evropskog udruženja sudija od 25. maja i Saopštenje MEDEL (Evropskog udruženja sudija i tužilaca za demokratiju i slobode) o ustavnoj reformi u Srbiji od 8. juna 2018. godine, kao i pomenuto Mišljenje Venecijanske komisije, u kome se izražava zabrinutost da je „važan proces promene Ustava Srbije iz 2006. godine u njegovim delovima koji se odnosi na pravosuđe, u cilju usklađivanja sa evropskim standardima, započeo javnim konsultativnim procesom koji je bio narušen atmosferom zajedljivosti i ogorčenosti.“

VSS smatra da bi posle prispeća Mišljenja Venecijanske komisije bilo neophodno da se oformi radna grupa za izradu konačnog teksta Nacrta amandmana, u čijem sastavu bi bili i predstavnici pravosuđa, nauke i strukovnih udruženja, koja bi razmotrila sve primedbe i sugestije iz Mišljenja Venecijanske komisije, a što bi obuhvatilo i stručne konsultacije, pre nego se tekst Nacrta amandmana uputi u proceduru Narodne skupštine. Ukoliko do toga ne dođe, a što je moguće imajući u vidu prethodnu praksu i iskustva u radu na pripremama izmene Ustava, VSS ukazuje da je Ustav ne samo najviši pravni akt nego i društveni sporazum od presudne važnosti za razvoj i budućnost društva i države. Ovoj posao je stoga zajednička obaveza i prioritet koji treba sprovesti u atmosferi demokratičnosti, slobode i ravnopravnosti u pogledu iznošenja i uvažavanja mišljenja svih učesnika u javnoj raspravi, sa ciljem podizanja kvaliteta ustavnih amandmana sve do njihovog usvajanja u Narodnoj skupštini i potvrđivanja na referendumu.

VSS iznosi svoje mišljenje i predloge o najznačajnijim pitanjima i dilemama u materiji promena Ustava u oblasti pravosuđa:

Dostignuti nivo nezavisnosti i nepristrasnosti sudstva i sudija se ne sme umanjivati, utoliko pre što to ne zahtevaju zvanična politika i dokumenti Republike Srbije, već naprotiv. Ukoliko bi se dogodilo da se uticaj Narodne skupštine na sudstvo preobrazi, umesto da se ukine ili smanji, vrlo teško i sporo bi postigli dostignuti nivo razvoja sudske vlasti koji postoji u zemljama EU koji imaju ova tela.

Osnovni cilj ovih promena - utvrđen Nacionalnom strategijom reforme pravosuđa za period 2013-2018. godine, a što je preuzeo Akcioni plan za Poglavlje 23. (2016) - je da se ustavne

promene iniciraju zbog unapređivanja strateškog principa nezavisnosti pravosuđa u delu koji se odnosi na uticaj zakonodavne i izvršne vlasti na proces izbora i razrešenja sudija, predsednika sudova, javnih tužilaca i njihovih zamenika i izbornih članova VSS i Državnog veća tužilaca. Ovi organi bi, u skladu sa strateškim ciljevima, trebali da postanu ključne institucije pravosuđa sa punim kapacitetom ovlašćenja i precizno definisanim sistemom transparentnosti i odgovornosti.

Tekst Nacrta amandmana koji je upućen Venecijanskoj komisiji je sačinjen bez neophodnih konsultacija sa Visokim savetom sudstva i nije otklonio suštinske nedostatke na koje je ukazano u dokumentima: *Mišljenje i sugestije VSS na radni tekst amandmana Ministarstva pravde na Ustav RS* (usvojen 13.2.o.g.) i *Analiza radnog teksta amandmana Ministarstva pravde na Ustav Republike Srbije* Opšte sednice Vrhovnog kasacionog suda od 8. i 9.2. 2018. godine.

U Nacrtu amandmana nisu razjašnjena pitanja položaja i sadržine sudske vlasti u odnosu na zakonodavnu i izvršnu vlast (čl. 4. st. 3 Ustava RS). Potpuno su ignorisani predlozi radne grupe Komisije za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa 2013-2018, sastavljene od profesora ustavnog prava i drugih stručnjaka iz ove oblasti koji su predlagali da se navedeni stav briše ili bar izmeni i predložili druge izmene u pogledu ustavnog okvira o pravosuđu, o čemu su se pravosudna javnost i institucije pozitivno izjasnile 2016. godine i u toku debate o izmenama Ustava. Iako je ova tema izvan predloženog teksta Nacrta amandmana, i Venecijanska komisija smatra važnim da skrene pažnju na čl. 4 važećeg Ustava Srbije i ističe da izraz koji se koristi u st. 3. navedenog člana „međusobna kontrola“ izaziva zabrinutost.

Takođe, se skreće pažnja na stav Venecijanske komisije (III A. Opšta zapažanja, tač.16), da je između 2005. i 2014. godine, analizirajući Ustav Srbije i njeno kasnije zakonodavstvo, kao što su to učinila i druga međunarodna tela, uključujući GREKO i Konsultativno veće evropskih sudija, Venecijanska komisija usvojila dvanaest mišljenja o Srbiji koja se tiču pravosuđa, i da je najrelevantnije od njih Mišljenje o Ustavu Srbije br. 405/2006 od 19.03.2007. godine.

Značajni su i stavovi Venecijanske komisije iz najnovijeg Mišljenja br. 921/2018 *dapostojе određena pitanja koja bi trebalo rešavati zakonima i podzakonskim aktima, a koja su trenutno uključena u Nacrt Amandmana, kao i da postoji određeni broj pitanja koja bi trebalo da se nađu u Ustavu, ali za koja se upućuje na akte niže pravne snage* (tač.18), *daustavno uređenje ne bi trebalo da bude previše detaljno* (tač. 94), kao i da, osim glavnih preporuka iz tač. 92, *i ostala rešenja iz Nacrta moraju biti preispitana*

Umesto da se kritički sagledaju i na jasan i nedvosmislen način sistematizuju garancije institucionalne i personalne nezavisnosti i samostalnosti sudova i sudija, i primereno njihovoj ulozi - tužilaca, što je bilo izloženo kritici prilikom razmatranja Radnog teksta Amandmana Ministarstva pravde na Ustav od 22.01.2018. godine kada je zatraženo da se navedeni tekst zbog brojnih slabosti i propusta povuče iz javne rasprave, isti je ostao osnova za Nacrt amandmana.

I pored određenih izmena, koja su vratila u tekst pojedina izvorna načela pravosuđa, kao što je ono da je zabranjen svaki pritisak na sudiju u vršenju sudijske funkcije, u tekst Nacrta amandmana uneta su pojedina rešenja koja do tada nikada nisu ni bila pomenuta, kao što su: izbor članova VSS iz reda „istaknutih pravnika“ od strane petočlane komisije, većinom glasova njenih članova tj. sa ukupno tri glasa, kao i raspuštanje VSS svaki put kada ne odluči o pitanjima iz svoje nadležnosti u roku od 30 dana od dana kada je o tome prvi put odličivao (Nacrt amandmana XIII st.3). Takva je i ustavna formulacija iz Amandmanu III stav 7. da u suđenjumogu da učestvuju i sudijski pomoćnici, u skladu sa zakonom, za koju zaključujemo da je nejasna, nije bila predmet rasprave, zahteva i druge izmene sistemskog karaktera, te je iz tih razloga treba izostaviti. Osim iznetog, u Nacrtu amandmana su zadržana su mnoga od

rešenja koja su od strane stručne i naučne javnosti bila kritikovana, a takođe su osporena i u Mišljenju Venecijanske komisije.

Između ostalih, reč je i o predlogu da se zakonom uređuje jedinstvena primena zakona od strane sudova (Amandman V st. 3) - koji stoga treba brisati i odlučujuću ulogu u ujednačenoj primeni prava poveriti Vrhovnom sudu, kroz njegove sudske odluke Amandmanom X. I dalje Nacrt amandmana ne sadrži odredbu da li se predlaže da i ubuduće, pored sudova opšte nadležnosti, postoje i sudovi posebne nadležnosti, a sudovi - bez šire rasprave i uporednopravne analize - dobijaju atribut „državnih organa“, iako Venecijanska komisija u Mišljenju broj 70., između ostalog, navodi: „Samo sud može biti sudski organ.“

Venecijanska komisija u tačkama 47, 48 i 49. Mišljenja iznosi niz osnovanih primedbi u pogledu postupka razrešenja sudija predviđenog u Amandmanu VII. I Visoki savet sudstva takođe smatra da načini na koji su formulisani osnovni principi za razrešenje sudija mogu ugroziti princip stalnosti sudske funkcije, jer su predloženi osnovi neodređeni, veoma široki i ne prati ih odgovarajuća pravna zaštita. Pre svega, pozivanje na „nestručnost“ je previše neodređeno i kao takvo veoma opasno za sudsku nezavisnost i stoga ga treba brisati kao ustavni osnov za razrešenje sudije. Osnov za razrešenje sudije ukoliko je učinio težak disciplinski prekršaj odmah upućuje na razmatranje o tome ko će ga tumačiti i primenjivati, kakva bi tela i metodi mogli biti korišćeni za kažnjavanje sudija.

Javnosti nisu saopšteni razlozi zbog čega Nacrt amandmana propisuje smanjenje broja i paran broj članova VSS (10), kao i smanjenje broja članova iz reda sudija sa 7 na 5 (Amandmani XIII i XV), radikalno nov način na koji se biraju i razrešavaju članovi ovog tela i uređuje njegov rad i odlučivanje (Amandman XV), ali i zbog čega se menja definicija i sužavaju nadležnosti ovog tela koje bi se, osim izbora i razrešenja sudija i predsednika sudova, vrednovanja njihovog rada i disciplinske odgovornosti, moglo još baviti samo „pitanjima položaja sudija, predsednika sudova i sudija-porotnika određenih Ustavom i zakonom“ (Amandman XII).

Nacrtom amandmana se, između ostalog, predlaže mehanizam u slučaju nedonošenja nekih odluka iz nadležnosti VSS u roku od 30 dana od dana kada je o tome prvi put odlučivano, po kome prestaje mandat svim članovima VSS, pa i onim iz reda sudija, što predstavlja direktan pritisak na članove VSS kako bi činili ustupke pri odlučivanju. Venecijanska komisija takođe smatra da, uzimajući u obzir sastav VSS od pet-pet, blokadu u postupku odlučivanja mogu izazvati članovi VSS koje je izabrala Narodna skupština, što stvara mogućnost da se VSS učini neoperativnim i da bi ovaj stav trebalo izbrisati ili bi barem trebalo pooštriti uslove za raspuštanje. Stoga smatramo da navedenu odredbu treba brisati.

Nije u skladu sa zvaničnim dokumentima Republike Srbije o pravosuđu, a i sa Akcionim planom za Poglavlje 23, uvođenje u sastav VSS „istaknutih pravnika“ koji bi taj status dobijali izborom u Narodnoj skupštini, što bi moglo dovesti do političko-stranačkog uticaja na rad VSS. Ne samo oba međunarodna udruženja sudija, već i Konsultativno veće evropskih sudija koje je telo Saveta Evrope, kao i VSS i Venecijanska komisija u svom Mišljenju, izjasnili su se da garancije objektivnog izbora članova VSS većinom od 3/5, odnosno 5/9 glasova svih narodnih poslanika nisu dovoljne (Amandman II, st.2 i 4). Stoga se u zaključku Mišljenja Venecijanske komisije ocenjuje da nije dopustivo da polovina članova VSS bude „povezana grupa istomišljenika po želji aktuelne vlasti. Malo je verovatno, prema tome, da je ovaj amandman odgovarajući za obezbeđenje pluralizma unutar VSS i Venecijanska komisija poziva srpske vlasti da pronađu drugo rešenje.“

Takođe, po mišljenju VSS sporno je i rešenje prema kojem u slučaju neizbora svih članova VSS, preostale članove većinom glasova bira komisija koju čine predsednik Narodne skupštine, predsednik Ustavnog suda, predsednik Vrhovnog suda, Vrhovni javni tužilac i Zaštitnik građana, s obzirom da se radi o državnim funkcionerima različitih vidova vlasti, kao

i o dva pravosudna funkcionera koje biraju ili predlažu za funkciju tako izabrani članovi VSS i VST.

VSS smatra da Nacrt amandmana iz koga proističe da sudije nemaju većinu u VSS, te da predsednik VSS ne može biti biran iz reda sudija, pokazuje očiglednu nameru predlagača ovog dokumenta da u najvažnijem telu sudsko-upravne vlasti, koje treba da garantuje i obezbeđuje samostalnost i nezavisnost sudova i sudija, sudije ne budu odlučujući faktor. Dovodjenje u vezu tela čiji su članovi „sudije koji su međusobno ravnopravni i razlikuju se samo po funkcijama koje imaju“ (definicija jednog od osnova sudijske nezavisnosti Venecijanske komisije) sa korporacijom neosnovano je i netačno, tvrde, nasuprot predstavnicima predlagača ovih ustavnih izmena, ne samo brojnim predstavnicima struke, nego i najugledniji predstavnici nauke teorije države i prava, ustavnog i pravosudno-organizacionog prava.

Zbog svega iznetog, VSS ocenjuje da je sadašnji broj članova i sudija u sastavu VSS neophodan za ostvarivanje njegovih ustavnih funkcija, a da se kontrola ostvarivanja tih funkcija, uz inovirani normativni okvir, može postići još većom javnošću i transparentnošću rada, kao i uvođenjem kvalifikovane većine za donošenje najvažnijih odluka. Ukoliko, ipak, prevlada drugačiji stav, uočeni problem bi se eventualno mogao prevazići kada bi radna grupa koja će raditi na izradi konačnog teksta Nacrta amandmana uvažila alternativu koju je Venecijanska komisija, kao moguća rešenja, predložila u tač. 62, kao treću (povećanje broja sudija kao članova koje bi birale njihove kolege sudije) ili uključiti predsednika Vrhovnog suda u sastav VSS kao ex-officio člana, s obzirom da je i ova mogućnost predviđena u tač. 63. Mišljenja Venecijanske komisije.

VSS smatra da okončana obuka u instituciji za obuku u pravosuđu nikako ne sme biti Ustavom definisana kao jedini prethodni uslov za izbor sudije koji se prvi put bira na sudijsku funkciju, već bi morali biti navedeni svi opšti uslovi, bilo u Ustavu, bilo u zakonu. Institucija za obuku u pravosuđu treba da bude definisana kao državna institucija sa svim potrebnim garancijama nezavisnosti. Ukoliko, ipak, predmetna materija ostane ustavna, završena obuka u instituciji za obuku u pravosuđu ne bi trebala nikako da bude prethodni uslov za prijavljivanje na oglas, već eventualno naknadni ili dodatni uslov ili obaveza koju bi izabrani sudija imao nakon što VSS završi postupak izbora na sudijsku funkciju.

U svojoj analizi Amandmana VI (*Uslovi za izbor sudija*) Venecijanska komisija, u prvom delu, respektuje iznete argumente ističući da bi navedeni amandman trebalo izmeniti kako bi se jasnije uredili uslovi koji su potrebni da neko lice postane sudija, iako nije jasan zaključak iz tačke 42. Pri tome treba imati u vidu da ni u Francuskoj, ni u drugim zemljama, Pravosudna akademija (PA) nije ustavna kategorija. Navedeni zaključak je sporan i sa aspekta analize domaćih tela koja su se bavila analizom kapaciteta PA, uključujući i *Radnu grupu za reformisanje i razvoj Pravosudne akademije* koja je na sednici od 2.4.2014. godine zauzela stav prema kojem PA ne treba da postane ustavna kategorija, zbog čega je *Radna grupa za izradu analize pravnog okvira za izmenu Ustava u oblasti pravosuđa*, predložila da se u koordinaciji sa navedenom radnom grupom, oformi tim stručnjaka koji bi izradio naučno i stručno utemeljenu studiju o PA. Zbog iznetog VSS, kao i Venecijanska komisija, smatra da ovaj amandman treba da bude ponovo napisan, počev od *togada sadržaj odgovara naslovu*.

Predložene odredbe o premeštanju i upućivanju sudija u druge sudove bez svoje saglasnosti (Amandman VIII st.2) i dalje nisu dovoljno precizne, jer nije jasno šta znači „ukidanje suda ili pretežnog dela nadležnosti suda u koji je izabran“ i da li sudija koji se premešta zadržava dostignutu poziciju i primanja, tim pre što će i o ovim pitanjima odlučivati VSS u kome sudije nisu u većini. U Nacrtu amandmana na Ustav je izostavljena zabrana nepremestivosti u slučaju *upućivanja* sudije u drugi sud, koja postoji u važećem čl. 150 st.2. Ustava, pa bi navedenu odredbu trebalo zadržati i pored toga precizno definisati ovu situaciju.

VSS smatra da nije dovoljno jasno i precizno ustavno rešenje u Amandmanu IX: „Zabranjeno je političko delovanje sudija i predsednika sudova, a zakonom se uređuje koje su funkcije, poslovi ili privatni interesi nespojivi..“, pa bi ga, kako to predlaže i Venecijanska komisija, trebalo jasnije definisati ili zameniti zabranom članstva u političkoj stranci, da se tumačenjem ove norme ne bi ugrozila prava sudija da u pitanjima struke učestvuju u javnom životu i deluju kroz strukovna udruženja i NVO.

Oblast koja je, po Mišljenju Venecijanske komisije (tač. 24.), a i VSS, neopravdano potpuno izostavljena u Nacrtu amandmana, a koja je važna za nezavisno sudstvo, jeste njegov budžet. Postoji veoma snažan razlog da se uzme u obzir mišljenje sudstva kada se priprema budžet. Ovu sugestiju treba imati u vidu kada se budu razmatrala pitanja nadležnosti VSS (Amandman XII), u kome je nasuprot dosadašnjim ustavnim i zakonskim rešenjima izostalo i davanje mišljenja na sve zakonske projekte koji se odnose na sudove i sudije, kao i nadležnosti u pogledu organizovanja edukacije i specijalizacije sudija.

Sudije i tužioci imaju izuzetno loša iskustva sa sadržinom, tumačenjem i sprovođenjem prethodnog Ustavnog zakona, na osnovu čega je došlo do neopravdanog narušavanja vladavine prava 2009. godine reizborom svih sudija, tužilaca i zamenika tužilaca. Stoga, objavljivanje radnog teksta Ustavnog zakona za sprovođenje amandmana I do XXIX na Ustav RS, u kome se suštinski navodi da neće doći do reizbora za Vrhovni sud i Vrhovno javno tužilaštvo i prestanka radnog odnosa zaposlenih u tim organima, bi moglo predstavljati pozitivan signal da se neće ponoviti zbivanja iz 2009. godine.

Međutim, s obzirom da u pogledu ovog akta, kao ni u pogledu Nacrta Amandmana na Ustav RS, ne postoje zvanični razlozi - obrazloženje - zašto se pristupa izmenama svih odredaba Ustava o pravosuđu koje niko, pa ni međunarodna zajednica, u tom smislu i opsegu nije tražila, te da ničim nije garantovano da neće biti reizbora za sve sudije u Srbiji, VSS smatra da ne postoje dovoljne garancije da se nešto slično kao 2009. ne bi moglo ponovo dogoditi sudijama, a i tužiocima. Ovo posebno stoga što se, uz sve već iznete primedbe na Nacrt amandmana na Ustav, se sadržina Ustavnog zakona, koji se ne donosi na osnovu referendumu, može izmeniti u Narodnoj skupštini. Konačno, rokovi za donošenje potpuno novih zakona iz oblasti pravosuđa i za sprovođenje izbora za novi sastav VSS nerealno su kratki (od trideset do devedeset dana).

Imajući u vidu napred izloženo, polazeći od činjenice dase Republika Srbija obavezala Nacionalnom strategijom reforme pravosuđa 2013/2018 i Akcionim planom za pregovaračko poglavlje 23 da promeni svoj Ustav u delu koji se odnosi na pravosuđe u cilju jačanja nezavisnosti sudstva i samostalnosti tužilaštva, svestan davadavinu prava obezbeđuju ida suza nju podjednako odgovorne sve tri grane vlasti,

podržavajući napore, koje je prepoznala i Venecijanska komisija, da se Srbijarazvije i unapredi kao moderna demokratija u korist svih građana Srbijeida seprioritetposvetipotrebipostizanja najvećeusaglašenosti sameđunarodnim pravnim tekovinama i vladavinom prava,

uveren dadostignuti nivo nezavisnosti sudstva ne sme da bude umanjen,

ukazujući na značaj stvarne javne rasprave oustavnim amandmanimau delu koji se odnosi na pravosuđe,

uželji daRepublika Srbijaiznedri demokratski i dugovečni Ustav,

Visoki savet sudstva, na sednici održanoj 19. i 20. jula 2018. godine, usvojio je sledeće:

P R E P O R U K E

Visoki savet sudstvasmatra da je neophodno da se formira radna grupaza izradu konačnog teksta Nacrta amandmana na UstavRepublike Srbije, u čijem sastavu bi bili i predstavnicipravnenaue,pravosuđai strukovnih udruženja.

Visoki savet sudstva predlaže da se ustavnim amandmanima:

- uredi pitanje odnosa tri grane vlasti, tako da sistem *kontrole i ravnoteže* iz člana 4. stav 3. važećeg Ustava postoji između zakonodavne i izvršne vlasti
- odredi sadržina sudske vlasti koja pripada sudovima kao nosiocima sudske vlasti, po uzoru na sadašnju odredbu člana 143. stav 2. važećeg Ustav
- izostavi ustavna formulacija u amandmanu III stav 7. da u suđenju mogu da učestvuju i sudijski pomoćnici, u skladu sa zakonom
- briše treći stav amandmana V *Nezavisnost sudij* kojim je propisano da se zakonom uređuje način na koji se obezbeđuje jedinstvena primena zakona od strane sudova i da se treći stav amandmana XV *Vrhovni sud Srbije* dopuni tako da glasi: *Vrhovni sud Srbije obezbeđuje jedinstvenu primenu zakona od strane sudova*
- garantuje materijalna nezavisnost sudova (sudski budžet) i sudija (plate, penzije), sloboda izražavanja i udruživanja sudija
- institucija za obuku u pravosuđu sistemski i detaljno uređi zakonom, kao nezavisna državna institucija dostupna, pod zakonom određenim uslovima, svima bez diskriminacije, uz tranzicione odredbe koje se tiču sadašnjih sudijskih pomoćnika
- propišu razlozi za razrešenje sudija koji će isključiti svaki neodređeni pojami (li) neodgovarajućia automatizam
- zadrži garancija nepremestivosti sudija iz člana 150. važećeg Ustava
- zadrži definicija Visokog saveta sudstva iz člana 153. stav 1. važećeg Ustava po kojoj je *Visoki savet sudstva nezavisan i samostalan organ koji obezbeđuje i garantuje nezavisnost i samostalnost sudova i sudija*
- zadrži neparan broj od 11 članova Visokog saveta sudstva iz člana 153. stav 2. važećeg Ustava i sastav u kome su sudija većina, predsednik Vrhovnog suda Srbije *ex officio* član, i u kome bi predsednik Visokog saveta sudstva bio biran iz reda sudija
- propišu odgovarajući kriterijumi za člana Visokog saveta sudstva i način izbora onih članova koje ne biraju sudije, tako da bude izbegnuta mogućnost da ti članovi budu povezana grupa istomišljenika pod uticajem vladajuće većine
- odustane od rešenja o "raspuštanju" Visokog saveta sudstva (amandman XV stav 3) *uslučaju da Visoki savet sudstva ne odluči u zakonom određenim pitanjima iz svoje nadležnosti, u roku od 30 dana od dana kada je o tome prvi put odlučivao*
- nadležnosti Visokog saveta sudstva regulišu na način da zakonodavac može da ih proširi i po vrsti i po broju zaduženja/ovlašćenja, kako to omogućuje važeći Ustav i uređuje Zakon o Visokom savetu sudstva.“

III deo

Od još jednog nacрта do konačnog teksta

Nacrt amandmana na Ustav Republike Srbije (11.9.2018)

Amandmani I do XXXII na Ustav Republike Srbije

Amandmani I do XXXII jesu sastavni deo Ustava Republike Srbije i stupaju na snagu na dan kada ih Narodna skupština proglasi.

Za sprovođenje amandmana I do XXXII na Ustav Republike Srbije donosi se ustavni zakon.

AMANDMAN I

Pravni poredak je jedinstven.

Uređenje vlasti počiva na podeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku.

Odnos tri grane vlasti zasniva se na međusobnom ograničavanju i ravnoteži.

Sudska vlast je nezavisna.

Ovim amandmanom zamenjuje se član 4. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN II

3. bira pet članova Visokog saveta sudstva, četiri člana Visokog saveta tužilaca i bira Vrhovnog javnog tužioca Srbije i odlučuje o prestanku njegove funkcije,

Ovim amandmanom zamenjuje se član 99. stav 2. tačka 3. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN III

Reči: „bira predsednika Vrhovnog kasacionog suda, predsednike sudova, Republičkog javnog tužioca i javne tužioce i odlučuje o prestanku njihove funkcije,” brišu se.

Većinom od tri petine glasova svih narodnih poslanika Narodna skupština bira pet članova Visokog saveta sudstva, četiri člana Visokog saveta tužilaca i bira Vrhovnog javnog tužioca Srbije i odlučuje o prestanku njegove funkcije.

Ovim amandmanom briše se član 105. stav 2. tačka 12. i dodaje stav 4. u članu 105. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN IV

Načela o sudovima

Sudska vlast pripada sudovima, kao samostalnim i nezavisnim državnim organima.

Cudska vlast je jedinstvena na teritoriji Republike Srbije.

Sudske odluke donose se u ime naroda.

Sudsku odluku može preispitivati samo zakonom predviđeni sud u zakonom određenom postupku, kao i Ustavni sud u postupku po ustavnoj žalbi.

Raspravljanje pred sudom je javno, a javnost se može ograničiti samo u skladu sa Ustavom i zakonom.

Sude sudije, a zakonom se može predvideti da u suđenju učestvuju i sudije porotnici.

Ovim amandmanom zamenjuje se naziv člana 142. i član 142. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN V

Uređenje sudova

Sudovi se osnivaju i ukidaju zakonom.

Zakonom se uređuju i vrste, nadležnost, područja i sedišta sudova i postupak pred sudovima.

Zabranjeno je osnivanje prekih, privremenih ili vanrednih sudova.

Ovim amandmanom zamenjuje se naziv člana 143. i član 143. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN VI

Nezavisnost sudija

Sudija je nezavisan i sudi na osnovu Ustava, potvrđenih međunarodnih ugovora, zakona i drugih opštih akata, vodeći računa o ujednačenoj sudskoj praksi.

Svaki uticaj na sudiju u vršenju sudijske funkcije je zabranjen.

Ovim amandmanom zamenjuje se naziv člana 144. i član 144. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN VII

Uslovi za izbor sudija

Za sudiju može biti izabran državljanin Republike Srbije koji ispunjava opšte uslove za rad u državnim organima, koji je završio pravni fakultet, položio pravosudni ispit, ima radno iskustvo potrebno za određeni sud i stručan je, osposobljen i dostojan sudijske funkcije.

Lice koje se prvi put bira za sudiju može biti izabrano samo ako je završilo obuku u Pravosudnoj akademiji.

Uslovi za izbor i mandat sudija porotnika uređuju se zakonom.

Ovim amandmanom zamenjuje se naziv člana 145. i član 145. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN VIII

Stalnost sudijske funkcije

Sudijska funkcija je stalna i traje od izbora za sudiju dok sudija ne navrši radni vek.

Pre navršenja radnog veka sudiji prestaje funkcija ako sam to zatraži, ako trajno izgubi radnu sposobnost za vršenje sudijske funkcije, ako mu prestane državljanstvo Republike Srbije ili ako bude razrešen.

Sudija se razrešava ako bude osuđen za krivično delo na kaznu zatvora od najmanje šest meseci ili ako je u disciplinskom postupku utvrđeno da je učinio težak disciplinski prekršaj koji, prema oceni Visokog saveta sudstva, ozbiljno šteti ugledu sudijske funkcije ili poverenju javnosti u sudove.

Sudija može biti razrešen i zbog nestručnosti, ako u značajnom broju predmeta ne ispunjava merila uspešnosti koja propisuje i čije ispunjavanje ocenjuje Visoki savet sudstva.

Protiv odluke Visokog saveta sudstva o prestanku funkcije, sudija i predsednik suda imaju pravo na žalbu Ustavnom sudu, koja isključuje pravo na ustavnu žalbu.

Ovim amandmanom zamenjuje se naziv člana 146. i član 146. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN IX

Nepremestivost sudija

Sudija ima pravo da sudijsku funkciju vrši u sudu u koji je izabran i samo uz svoju saglasnost može biti premešten u drugi sud.

Ipak sudija može, u slučaju ukidanja suda ili pretežnog dela nadležnosti suda, bez svoje saglasnosti biti premešten u drugi sud iste vrste i stepena ili istog stepena, uz zadržavanje plate koju je imao u sudu iz koga je premešten ako je ona povoljnija po njega.

Sudu je ukinut pretežni deo nadležnosti ako je usled promene stvarne nadležnosti, osnivanja novog suda ili drugog zakonom predviđenog slučaja smanjen potreban broj sudija u sudu.

Ovim amandmanom zamenjuje se naziv člana 147. i član 147. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN X

Imunitet i nespojivost

Sudija i sudija porotnik ne mogu biti pozvani na odgovornost za mišljenje dato u sudskom postupku i za glasanje pri donošenju sudske odluke, izuzev ako ne učine krivično delo kršenje zakona od strane sudije, javnog tužilaca i njegovog zamenika.

Sudija ne može bez odobrenja Visokog saveta sudstva biti lišen slobode u postupku pokrenutom zbog krivičnog dela učinjenog u vršenju sudijske funkcije.

Zakonom se uređuje koje su funkcije, poslovi ili privatni interesi nespojivi sa sudijskom funkcijom, funkcijom predsednika suda i sudije porotnika.

Ovim amandmanom zamenjuje se naziv člana 148. i član 148. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN XI

Vrhovni sud Srbije

Najviši sud u Republici Srbiji je Vrhovni sud Srbije.

Vrhovni sud Srbije obezbeđuje jednaku primenu prava od strane sudova putem ujednačavanja sudske prakse.

Ovim amandmanom zamenjuje se naziv člana 149. i član 149. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN XII

Predsednik Vrhovnog suda Srbije i predsednici sudova

Predsednika Vrhovnog suda Srbije bira Visoki savet sudstva, po pribavljenom mišljenju opšte sednice Vrhovnog suda Srbije, na pet godina.

Isto lice ne može biti ponovo birano za predsednika Vrhovnog suda Srbije.

Predsednike ostalih sudova bira Visoki savet sudstva, na pet godina.

Ovim amandmanom zamenjuje se naziv člana 150. i član 150. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN XIII

Visoki savet sudstva

Nadležnost Visokog saveta sudstva

Visoki savet sudstva je samostalan i nezavisan državni organ koji jemči samostalnost i nezavisnost sudova i sudija, predsednika sudova i sudija porotnika tako što odlučuje o pitanjima položaja sudija, predsednika sudova i sudija porotnika određenim Ustavom i zakonom.

Visoki savet sudstva bira predsednika Vrhovnog suda Srbije i predsednike ostalih sudova i odlučuje o prestanku njihove funkcije, bira sudije i sudije porotnike i odlučuje o prestanku njihove funkcije, prikuplja statističke podatke od značaja za rad sudija, vrednuje rad sudija i predsednika sudova, odlučuje o premeštaju i upućivanju sudija, imenuje i razrešava članove disciplinskih organa, određuje potreban broj sudija i sudija porotnika, predlaže budžetska sredstva za rad Visokog saveta sudstva i za rad sudova u pitanjima iz njegove nadležnosti u skladu sa zakonom i samostalno raspolaže tim sredstvima i odlučuje o drugim pitanjima položaja sudija, predsednika sudova i sudija porotnika određenim zakonom.

Ovim amandmanom zamenjuje se naziv člana 151. i član 151. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN XIV

Sastav Visokog saveta sudstva

Visoki savet sudstva čini deset članova: pet sudija koje biraju sudije i pet istaknutih pravnika koje bira Narodna skupština. Kao istaknuti pravnik smatra se diplomirani pravnik sa položenim pravosudnim ispitom koji ima najmanje deset godina radnog iskustva u poslovima pravne struke koji su od značaja za nadležnost Visokog saveta sudstva, koji se dokazao stručnim radom i uživa lični ugled.

Narodna skupština bira pet članova Visokog saveta sudstva na predlog nadležnog odbora Narodne skupštine posle javnog konkursa glasovima tri petine svih narodnih poslanika, u roku od 20 dana od prijema predloga.

Nadležni odbor Narodne skupštine dužan je da Narodnoj skupštini predloži dvostruko više kandidata od broja članova koji se biraju.

Ako Narodna skupštine ne izabere svih pet članova u roku, preostale članove, posle isteka narednih deset dana bira, između svih kandidata koji ispunjavaju uslove za izbor, komisija koju čine predsednik Narodne skupštine, predsednik Ustavnog suda, predsednik Vrhovnog suda Srbije, Vrhovni javni tužilac Srbije i Zaštitnik građana, većinom glasova.

Pri izboru sudija u Visoki savet sudstva vodi se računa o ravnomernoj zastupljenosti sudova.

Predsednici sudova ne mogu biti birani u Visoki savet sudstva.

Ovim amandmanom zamenjuje se naziv člana 152. i član 152. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN XV

Mandat članova Visokog saveta sudstva

Član Visokog saveta sudstva bira se na pet godina.

Isto lice ne može biti ponovo birano u Visoki savet sudstva.

Pre isteka vremena na koje je izabran, članu Visokog saveta sudstva prestaje mandat ako sam to zatraži ili ako bude osuđen za krivično delo na kaznu zatvora, članu koji je sudija prestaje mandat i s prestankom sudijske funkcije, a članu koji nije sudija i ako trajno izgubi radnu sposobnost za vršenje funkcije člana Visokog saveta sudstva.

Odluku o prestanku mandata člana Visokog saveta sudstva donosi Visoki savet sudstva. Protiv odluke je dozvoljena žalba Ustavnom sudu, koja isključuje pravo na ustavnu žalbu.

Ovim amandmanom oznaka za Odeljak 8. i naziv Odeljka 8. brišu se i zamenjuje se naziv člana 153. i član 153. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN XVI

Predsednik i potpredsednik Visokog saveta sudstva

Visoki savet sudstva ima predsednika i potpredsednika.

Predsednika Visokog saveta sudstva bira Visoki savet sudstva među članovima koji su sudije, a potpredsednika među članovima koji nisu sudije, na pet godina.

Ovim amandmanom zamenjuje se naziv člana 154. i član 154. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN XVII

Rad i odlučivanje Visokog saveta sudstva

Visoki savet sudstva donosi odluke glasovima najmanje šest članova Visokog saveta sudstva.

Članovima Visokog saveta sudstva prestaje mandat ako Visoki savet sudstva ne donese odluku u roku od 60 dana od dana kada je prvi put odlučivao o predlogu budžetskih sredstava, o donošenju propisa, povodom predloga u vezi sa izborom ili prestankom funkcije sudija i predsednika sudova i u drugim zakonom određenim pitanjima. Prestanak mandata

utvrđuje predsednik Narodne skupštine. Protiv odluke predsednika Narodne skupštine je dozvoljena žalba Ustavnom sudu, koja isključuje pravo na ustavnu žalbu.

Visoki savet sudstva dužan je da svoje odluke obrazloži i javno objavi, a da odluke o izboru sudija, predsednika sudova, sudija porotnika i o prestanku njihovih funkcija, o premeštaju i upućivanju sudija i o imenovanju i razrešenju članova disciplinskih organa donosi na osnovu merila koja su utvrđena u skladu sa zakonom i u zakonom uređenom postupku.

Ovim amandmanom zamenjuje se naziv člana 155. i član 155. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN XVIII

Imunitet članova Visokog saveta sudstva

Članovi Visokog saveta sudstva ne mogu biti pozvani na odgovornost za mišljenje dato u postupku pred Visokim savetom sudstva i za glasanje pri donošenju odluka Visokog saveta sudstva, izuzev ako učine krivično delo.

Članovi Visokog saveta sudstva ne mogu bez odobrenja Visokog saveta sudstva biti lišeni slobode u postupku pokrenutom zbog krivičnog dela koje su učinili kao članovi Visokog saveta sudstva.

Ovim amandmanom oznaka za Odeljak 9. i naziv Odeljka 9. brišu se i zamenjuje se naziv člana 156. i član 156. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN XIX

8. Javna tužilaštva

Položaj

Javno tužilaštvo je samostalan državni organ koji goni učinioce krivičnih i drugih kažnjivih dela i vrši druge nadležnosti kojima se štiti javni interes određen zakonom.

Javno tužilaštvo vrši svoje nadležnosti na osnovu Ustava, potvrđenih međunarodnih ugovora, zakona i drugih opštih akata.

Niko ne može uticati na javno tužilaštvo u postupanju u pojedinom predmetu.

Javna tužilaštva se osnivaju i ukidaju zakonom, a zakonom se uređuju i organizacija i nadležnost javnog tužilaštava.

Najviše javno tužilaštvo u Republici Srbiji je Vrhovno javno tužilaštvo Srbije.

Vrhovni javni tužilac Srbije vrši funkciju javnog tužilaštva u okviru prava i dužnosti Republike Srbije.

Funkciju javnog tužilaštva vrši javni tužilac, a zamenik javnog tužioca zamenjuje javnog tužioca u vršenju funkcije.

Ovim amandmanom iznad člana 157. Ustava Republike Srbije dodaje se oznaka za Odeljak 8. i novi naziv Odeljka 8. i zamenjuje se naziv člana 157. i član 157. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN XX

Odgovornost

Vrhovni javni tužilac Srbije odgovara za rad javnog tužilaštva i svoj rad Narodnoj skupštini. Vrhovni javni tužilac Srbije nije odgovoran Narodnoj skupštini za postupanje u pojedinom predmetu.

Javni tužioci odgovaraju za rad javnog tužilaštva i za svoj rad Vrhovnom javnom tužiocu Srbije, a niži javni tužioci – i neposredno višem javnom tužiocu.

Zamenici javnih tužilaca odgovaraju za svoj rad javnom tužiocu.

Ovim amandmanom zamenjuje se naziv člana 158. i član 158. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN XXI

Obavezna uputstva za postupanje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca

Vrhovni javni tužilac Srbije izdaje opšta obavezna uputstva za postupanje svih javnih tužilaca radi postizanja zakonitosti, delotvornosti i jednoobraznosti u postupanju.

Neposredno viši javni tužilac može izdati nižem javnom tužiocu obavezno uputstvo za postupanje u pojedinom predmetu ako postoji sumnja u efikasnost i zakonitost njegovog postupanja. Vrhovni javni tužilac Srbije može takvo uputstvo izdati svakom javnom tužiocu.

Javni tužilac može svom zameniku izdati obavezno uputstvo za rad i postupanje.

Javni tužilac i zamenik javnog tužioca dužni su da postupaju po obaveznom uputstvu.

Niži javni tužilac koji smatra da je obavezno uputstvo neposredno višeg javnog tužioca nezakonito ili neosnovano ima pravo na prigovor Vrhovnom javnom tužiocu Srbije, a zamenik javnog tužioca koji smatra da je obavezno uputstvo javnog tužioca nezakonito ili neosnovano – neposredno višem javnom tužiocu.

Ovim amandmanom zamenjuje se naziv člana 159. i član 159. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN XXII

Izbor Vrhovnog javnog tužioca Srbije i javnih tužilaca i prestanak funkcije javnih tužilaca

Vrhovnog javnog tužioca Srbije bira Narodna skupština, na šest godina, na predlog Visokog saveta tužilaca posle javnog konkursa glasovima tri petine svih narodnih poslanika, u roku od 20 dana od dana prijema predloga.

Ako Narodna skupština ne izabere Vrhovnog javnog tužioca Srbije u roku njega, posle isteka narednih deset dana bira, između svih kandidata koji ispunjavaju uslove za izbor, komisija koju čine predsednik Narodne skupštine, predsednik Ustavnog suda, predsednik Vrhovnog suda Srbije, Vrhovni javni tužilac Srbije i Zaštitnik građana, većinom glasova.

Isto lice ne može biti ponovo birano za Vrhovnog javnog tužioca Srbije.

Javne tužioce bira Visoki savet tužilaca, na šest godina.

Pre isteka vremena na koje je izabran javnom tužiocu prestaje funkcija ako to sam zatraži, ako bude ukinuto javno tužilaštvo, ako trajno izgubi radnu sposobnost za vršenje

funkcije javnog tužioca, ako mu prestane državljanstvo Republike Srbije ili ako bude razrešen.

Javni tužilac se razrešava ako bude osuđen za krivično delo na kaznu zatvora ili ako nastupi neki od zakonom predviđenih razloga zbog kojih se smatra da nesavesno vrši njegovu funkciju.

Protiv odluke Visokog saveta tužilaca o prestanku funkcije, javni tužilac ima pravo na žalbu Ustavnom sudu koja isključuje pravo na ustavnu žalbu.

Vrhovni javni tužilac Srbije i javni tužioci kojima prestane ta funkcija ostaju na funkciji zamenika javnog tužioca, u skladu sa zakonom.

Ovim amandmanom zamenjuje se naziv člana 160. i član 160. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN XXIII

Uslovi za izbor javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca

Za javnog tužioca i zamenika javnog tužioca može biti izabran državljanin Republike Srbije koji ispunjava opšte uslove za rad u državnim organima, koji je završio pravni fakultet, položio pravosudni ispit, ima radno iskustvo potrebno za određeno javno tužilaštvo i stručan je, osposobljen i dostojan funkcije javnog tužioca ili zamenika javnog tužioca.

Lice koje se prvi put bira za zamenika javnog tužioca može biti izabrano samo ako je završilo obuku u Pravosudnoj akademiji.

Ovim amandmanom zamenjuje se naziv člana 161. i član 161. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN XXIV

Stalnost funkcije zamenika javnog tužioca

Funkcija zamenika javnog tužioca je stalna i traje od izbora za zamenika javnog tužioca dok zamenik javnog tužioca ne navršni radni vek.

Pre navršenja radnog veka zameniku javnog tužioca prestaje funkcija ako sam to zatraži, ako trajno izgubi radnu sposobnost za vršenje funkcije zamenika javnog tužioca, ako mu prestane državljanstvo Republike Srbije ili ako bude razrešen.

Zamenik javnog tužioca razrešava se ako bude osuđen za krivično delo na kaznu zatvora od najmanje šest meseci ili ako je u disciplinskom postupku utvrđeno da je učinio težak disciplinski prekršaj koji, prema oceni Visokog saveta tužilaca, ozbiljno šteti ugledu javnog tužilaštva ili poverenju javnosti u javno tužilaštvo.

Zamenik javnog tužioca može biti razrešen i zbog nestručnosti, ako u značajnom broju predmeta ne ispunjava merila uspešnosti koja propisuje i čije ispunjavanje ocenjuje Visoki savet tužilaca.

Protiv odluke Visokog saveta tužilaca o prestanku funkcije, zamenik javnog tužioca ima pravo na žalbu Ustavnom sudu, koja isključuje pravo na ustavnu žalbu.

Ovim amandmanom zamenjuje se naziv člana 162. i član 162. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN XXV

Imunitet i nespojivost

Javni tužilac i zamenik javnog tužioca ne mogu biti pozvani na odgovornost za mišljenje dato ili odluku donetu u vršenju funkcije, izuzev ako ne učine krivično delo kršenje zakona od strane sudije, javnog tužilača i njegovog zamenika.

Javni tužilac i zamenik javnog tužioca ne mogu bez odobrenja Visokog saveta tužilača biti lišeni slobode u postupku pokrenutom zbog krivičnog dela učinjenog u vršenju funkcije javnog tužioca i zamenika javnog tužioca.

Zakonom se uređuje koje su funkcije, poslovi ili privatni interesi nespojivi sa funkcijom javnog tužioca i zamenika javnog tužioca.

Ovim amandmanom zamenjuje se naziv člana 163. i član 163. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN XXVI

Visoki savet tužilaca Nadležnost Visokog saveta tužilaca

Visoki savet tužilaca je samostalan državni organ koji jemči samostalnost javnih tužilaštava, javnih tužilača i zamenika javnih tužilača tako što odlučuje o pitanjima položaja javnih tužilača i zamenika javnih tužilača određenim Ustavom i zakonom.

Visoki savet tužilaca predlaže Narodnoj skupštini izbor i prestanak funkcije Vrhovnog javnog tužioca Srbije, bira javne tužioce i zamenike javnih tužilača i odlučuje o prestanku njihove funkcije, vrednuje rad javnih tužilača i zamenika javnih tužilača, imenuje i razrešava članove disciplinskih organa, podnosi Narodnoj skupštini godišnji izveštaj o radu javnih tužilaštava, predlaže budžetska sredstva za rad Visokog saveta tužilača i za rad javnih tužilaštava u pitanjima iz njegove nadležnosti u skladu sa zakonom i samostalno raspolaze tim sredstvima i odlučuje o drugim pitanjima položaja Vrhovnog javnog tužioca Srbije, javnih tužilača i zamenika javnih tužilača određenim zakonom.

Ovim amandmanom zamenjuje se naziv člana 164. i član 164. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN XXVII

Sastav Visokog saveta tužilaca

Visoki savet tužilaca čini deset članova: četiri zamenika javnih tužilača koje biraju javni tužioc i zamenici javnih tužilača, četiri istaknuta pravnika koje bira Narodna skupština, Vrhovni javni tužilac Srbije i ministar nadležan za pravosuđe. Kao istaknuti pravnik smatra se diplomirani pravnik sa položenim pravosudnim ispitom koji ima najmanje deset godina radnog iskustva u poslovima pravne struke koji su od značaja za nadležnost Visokog saveta tužilača, koji se dokazao stručnim radom i uživa lični ugled.

Narodna skupština bira četiri članova Visokog saveta tužilača na predlog nadležnog odbora Narodne skupštine posle javnog konkursa glasovima tri petine svih narodnih poslanika, u roku od 20 dana od prijema predloga.

Nadležni odbor Narodne skupštine dužan je da Narodnoj skupštini predloži dvostruko više kandidata od broja članova koji se biraju.

Ako Narodna skupština ne izabere sva četiri člana u roku, preostale članove, posle isteka deset narednih dana bira, između svih kandidata koji ispunjavaju uslove za izbor, komisija koju čine predsednik Narodne skupštine, predsednik Ustavnog suda, predsednik Vrhovnog suda Srbije, Vrhovni javni tužilac Srbije i Zaštitnik građana, većinom glasova.

Pri izboru zamenika javnih tužilaca u Visoki savet tužilaca vodi se računa o ravnomernoj zastupljenosti javnih tužilaštava.

Javni tužioci ne mogu biti birani u Visoki savet tužilaca.

Ovim amandmanom zamenjuje se naziv člana 165. i član 165. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN XXVIII

Mandat članova koji se biraju u Visoki savet tužilaca i predsednik i potpredsednik Visokog saveta tužilaca

Član koji se bira u Visoki savet tužilaca bira se na pet godina.

Isto lice ne može biti ponovo birano u Visoki savet tužilaca.

Vrhovni javni tužilac Srbije jeste po službenoj dužnosti predsednik Visokog saveta tužilaca. Potpredsednika Visokog saveta tužilaca bira Visoki savet tužilaca među svojim članovima, na pet godina, s tim da za potpredsednika ne može biti izabran zamenik javnog tužioca ili ministar nadležan za pravosuđe.

Pre isteka vremena na koje je izabran, članu Visokog saveta tužilaca prestaje mandat ako sam to zatraži ili ako bude osuđen za krivično delo na kaznu zatvora, članu koji je zamenik javnog tužioca prestaje mandat i s prestankom funkcije zamenika javnog tužioca, a članu koji nije zamenik javnog tužioca i ako trajno izgubi radnu sposobnost za vršenje funkcije člana Visokog saveta tužilaca.

Odluku o prestanku mandata člana Visokog saveta tužilaca donosi Visoki savet tužilaca. Protiv odluke je dozvoljena žalba Ustavnom sudu, koja isključuje pravo na ustavnu žalbu.

Ovim amandmanom u Ustav Republike Srbije dodaje se naziv člana 165a i član 165a.

AMANDMAN XXIX

Rad i odlučivanje Visokog saveta tužilaca

Visoki savet tužilaca donosi odluke glasovima najmanje šest članova Visokog saveta tužilaca, na sednici na kojoj je prisutno najmanje sedam članova Visokog saveta tužilaca.

Članovima koji su izabrani u Visoki savet tužilaca prestaje mandat ako Visoki savet tužilaca ne donese odluku u roku od 60 dana od dana kada je prvi put odlučivao o predlogu budžetskih sredstava, o donošenju propisa, povodom predloga za izbor ili prestanak funkcije Vrhovnog javnog tužioca Srbije, povodom predloga u vezi sa izborom ili prestankom funkcije javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca i u drugim zakonom određenim pitanjima. Prestanak mandata utvrđuje predsednik Narodne skupštine. Protiv odluke predsednika Narodne skupštine dozvoljena je žalba Ustavnom sudu, koja isključuje pravo na ustavnu žalbu.

Visoki savet tužilaca dužan je da svoje odluke obrazloži i javno objavi, a da odluke o predlaganju izbora i prestanka funkcije Vrhovnog javnog tužioca Srbije, odluke o izboru javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca i o prestanku njihovih funkcija i o imenovanju i

razrešenju članova disciplinskih organa donosi na osnovu merila koja su utvrđena u skladu sa zakonom i u zakonom uređenom postupku.

Ovim amandmanom u Ustav Republike Srbije dodaje se naziv člana 165b i član 165b.

AMANDMAN XXX

Imunitet članova Visokog saveta tužilaca

Članovi Visokog saveta tužilaca ne mogu biti pozvani na odgovornost za mišljenje dato u postupku pred Visokim savetom tužilaca i za glasanje pri donošenju odluka Visokog saveta tužilaca, izuzev ako učine krivično delo.

Članovi Visokog saveta tužilaca ne mogu bez odobrenja Visokog saveta tužilaca biti lišeni slobode u postupku pokrenutom zbog krivičnog dela koje su učinili kao članovi Visokog saveta tužilaca.

Ovim amandmanom u Ustav Republike Srbije dodaje se naziv člana 165v i član 165v.

AMANDMAN XXXI

9. Pravosudna akademija

Pravosudna akademija je samostalna institucija koja obučava sudije, javne tužioce i zamenike javnih tužilaca, kao i kandidate za te funkcije i vrši druge poslove određene zakonom.

Sastav organa upravljanja Pravosudne akademije odražava sastav Visokog saveta sudstva i Visokog saveta tužilaca.

Položaj, organizacija i poslovi Pravosudne akademije uređuju se zakonom.

Ovim amandmanom u Ustav Republike Srbije iznad člana 165g dodaje se oznaka za Odeljak 9. i novi naziv Odeljka 9. i dodaje se naziv člana 165g i član 165g.

AMANDMAN XXXII

Pet sudija Ustavnog suda bira Narodna skupština, pet imenuje predsednik Republike, a pet opšta sednica Vrhovnog suda Srbije.

Narodna skupština bira pet sudija Ustavnog suda između deset kandidata koje predloži predsednik Republike, predsednik Republike imenuje pet sudija Ustavnog suda između deset kandidata koje predloži Narodna skupština, a opšta sednica Vrhovnog suda Srbije imenuje pet sudija između deset kandidata koje na zajedničkoj sednici predlože Visoki savet sudstva i Visoki savet tužilaca.

Ovim amandmanom zamenjuje se član 172. st. 2. i 3. Ustava Republike Srbije.

Društvo sudija Srbije
Beograd, 12. septembar.2018.

Povodom treće po redu verzije, ovog puta u formi nazvanoj *Nacrta amandmana na Ustav Republike Srbije (za javnu raspravu)* koju je Ministarstvo pravde objavilo na svom veb-sajtu kasno popodne 11. septembra 2018. godine, bez nacрта Ustavnog zakona za sprovođenje amandmana i bez poziva za javnu raspravu, Društvo sudija Srbije izdaje sledeće

Saopštenje

I ovom verzijom ustavnih amandmana Ministarstvo pravde ne odustaje od namere da pravosuđe potčini izvršnoj i zakonodavnoj vlasti uz proširenje mogućnosti političkog uticaja na rad pravosuđa.

Ni nakon kritike celokupne stručne javnosti, kako domaće: najjemenitnijih profesora ustavnog prava, teorije države i prava i sudsko-organizacionog prava, najviših pravosudnih institucija (Vrhovnog kasacionog suda, Visokog saveta sudstva, Državnog veća tužilaca, apelacionih sudova u Beogradu i Kragujevcu i drugih sudova), znatnog dela advokature i autentičnih strukovnih udruženja sudija i tužilaca i građanskih udruženja koja se godinama zalažu za ljudska prava, tako i međunarodne: Konsultativnog veća evropskih sudija, Konsultativnog veća evropskih tužilaca, Međunarodnog i Evropskog udruženja sudija i brojnih, pa i koncepcijskih, sugestija Venecijanske komisije, Ministarstvo pravde suštinski nije izmenilo dosadašnji koncept ustavnih promena za oblast pravosuđa kojim se ova grana vlasti stavlja u podređen i kontrolisan položaj, zbog toga što je:

- predložilo koncept podele vlasti koji omogućava da izvršna i zakonodavna vlast ograničavaju sudsku, zbog čega stav da je sudska vlast nezavisna ostaje puka proklamacija
- i ovog puta izostavilo da definiše sadržinu sudske vlasti
- izostavilo bitne garancije nezavisnosti: materijalne, i to kako sudova (sudski budžet), tako i sudija (plate koje odgovaraju dostojanstvu i težini funkcije i penzije koje su približne platama), kao i slobodu izražavanja i udruživanja sudija
- uvelo mogućnost preispitivanja svake sudske odluke van suda od strane Ustavnog suda koji nije deo sudskog sistema
- ugrozilo garanciju nepremestivosti proširenjem situacije u kojima sudija, bez svoje saglasnosti, može da bude i trajno premešten u drugi sud (ne samo u slučaju promene ili smanjenja nadležnosti suda već i zbog smanjenja broja sudija), i upućen u drugi sud privremeno (što može trajati godinama), i to sve bez ikakvog ograničenja i bez mogućnosti da sudija protiv takvih odluka izjavi pravni lek sudu
- stavilo sudije u neravnopravan položaj u odnosu na ostale građane uskraćivanjem prava na pravni lek protiv odluka o disciplinskom kažnjavanju, vrednovanju rada, premeštaju, upućivanju i sl. koje je doneo Visoki savet sudstva u kome sudije nemaju većinu (osim u sličaju razrešenja, i to ne sudu, već Ustavnom sudu)
- ograničio slobodno sudijsko uverenje prilikom tumačenja prava u svakom konkretnom činjeničnom kontekstu nametanjem obaveze sudijama da *vode računa o ujednačenoj sudskoj praksi* uprkos tome što predhodno propisuje da sudije sude na osnovu ustava, zakona i potvrđenih međunarodnih ugovora
- podigao na ustavni nivo i predvideo ga kao uslov za izbor za sudiju – jedan od načina obuke sudija – u Pravosudnoj akademiji, kojoj nije obezbedio garancije nezavisnosti,
- lišio državu dragocenog doprinosa sudijskih i tužilačkih pomoćnika, a sudijske i tužilačke pomoćnike mogućnosti da postanu sudije i tužioci

- dopustio ponovni reizbor sudija i tužilaca, kao i masovni „razmeštaj“ sudija, efektima propisanih odredaba kojima:

* samo sudije Vrhovnog kasacionog suda i zamenci Republičkog tužioca (i osoblje u tim institucijama), prema nacrtu Ustavnog zakona, nastavljaju funkcije u Vrhovnom sudu Srbije i Državnom pravobranilaštvu Srbije

* se menjaju, kako to propisuje nacrt Ustavnog zakona, svi pravosudni zakoni koji uređuju mrežu sudova i tužilaštava, položaj sudija i javnih tužilaca i njihovih zamenika, Visoki savet sudstva i Visoki savet tužilaštva, Pravosudnu akademiju

* neće postojati pravni lek (koji inače sadašnji Ustav predviđa) protiv odluka o premeštaju i upućivanju u drugi sud

- pojačao politički uticaj na Visoki savet sudstva načinom na koji je propisan njegov:

* položaj (za razliku od sadašnjeg Ustava, Savet ne obezbeđuje, već samo jemči nezavisnost sudova i sudija),

* nadležnost (Savet neće upravljati sudskim sistemom, već samo statusnim položajem sudija; neće preuzeti sudski budžet, već samo njegov deo)

* sastav (i dalje je omogućeno da polovina Saveta bude *povezana grupa istomišljenika pod uticajem vladajuće većine*), a pojam istaknutog pravnika kao člana Saveta iz nesudijskog korpusa svodi na pravnika sa desetogodišnjim (neodređenim) iskustvom na poslovima pravne struke koji su od značaja za nadležnost Visokog saveta sudstva i diskrecionim kriterijumom da se dokazao stručnim radom i da uživa lični ugled

* postupak izbora njegovih članova (ukoliko ne bude postignuta većina od 3/5, o izboru odlučuje petočlana komisija, čija tri člana bira Skupština) a posebno o razlozima i načinom razrešenja njegovih članova.

Predloženim rešenjima se degradira sudska vlast, kao jedna od tri vlasti u sistemu podele vlasti, a nezavisnost sudstva umanjuje do te mere da se sudije svode na državne službenike koji bi trebalo da sude od slučaja do slučaja, kadkad na osnovu Ustava i zakona a kadkad na osnovu sudskog precedenta, ali uvek u strahu od razrešenja, kao i od premeštaja, upućivanja, disciplinskog kažnjavanja i to bez prava na pravnu zaštitu u redovnom sudskom postupku. Ovakvom degradacijom sudija i sudstva građanima je oslabljeno pravo na pravično suđenje koje podrazumeva da im nepristrasni i nezavisni sud razmotri sve aspekte njihovog slučaja koji su od značaja i da im reši o njihovom pravu. Društvo sudija će u narednim danima pažljivije proučiti novopredložena rešenja i obavestiti javnost.

Društvo sudija poziva:

- celokupnu stručnu javnost da se ujedini oko opšteg interesa očuvanja principa podele vlasti, nezavisnosti sudske vlasti i vladavine prava i jasno izrazi svoj stav protiv ustavnih promena koje, i po načinu donošenja i po sadržini ponuđenih rešenja, snižavaju dostignuti nivo vladavine prava

- Vladu Republike Srbije da organizuje suštinsku i široku javnu raspravu o nacrtu amandmana na Ustav Srbije i Ustavnog zakona za njihovo sprovođenje, da čuje argumentaciju i racionalne i primenjive predloge, saglasne tradiciji i mogućnostima države Srbije i evropskim standardima, prihvati ih i unese u nacrt amandmana na Ustav Republike Srbije koji treba da predstavlja dugoročni društveni dogovor građana Srbije.

- Narodnu skupštinu da, nakon što joj Nacrt bude dostavljen,

* donese odluku o pristupanju promeni Ustava,

* da njen nadležni odbor formira radnu grupu za izradu predloga akta o promeni Ustava i u nju uključi najeminentnije profesore ustavnog prava, predstavnike pravosudnih institucija, autentičnih strukovnih i nevladinih udruženja, i zatim, a pre nego što usvoji predlog akta o promeni Ustava i predlog Ustavnog zakona,

* pokrene široku javnu raspravu u Narodnoj skupštini, ali i u pravosudnim institucijama i širokoj javnosti, pošto javna slušanja, predviđena Poslovníkom o radu NS, ne bi bila dovoljna niti bi predstavljala istinsku debatu, i da tek nakon toga

* dostavi predlog akta o promeni Ustava skupštinskom odboru za ustavna i zakonodavna pitanja, radi rasprave i usvajanja, a zatim da i Narodna skupština o tome odluči.

Beograd, 20. septembar 2018.

Pozdravljajući organizaciju okruglog stola od 18. septembra 2018. godine na kome je Ministarstvo pravde predstavilo Nacrt amandmana na Ustav Republike Srbije, uz učešće predsednika najviših institucija Republike Srbije, među kojima predsednice Vlade, predsednika Vrhovnog kasacionog suda, predsednice Ustavnog suda, ministarke pravde, Republičkog javnog tužioca, predstavnika strukovnih i nevladinih udruženja, kao i ambasadora i predstavnika više stranih država, OEBS i Evropske unije, a naročito pozdravljajući izlaganje Dragomira Milojevića, predsednika Vrhovnog kasacionog suda,

Društvo sudija Srbije izdaje

Saopštenje

Diskusija o novoj, trećoj po redu, verziji ustavnih amandmana pokazala je:

- da rešenja za pravosuđe još uvek ne obezbeđuju smanjenje politizacije pravosuđa i jačanje nezavisnosti sudstva i samostalnosti javnog tužilaštva, bez čega se ne može postići ni odgovornost i efikasnost pravosuđa

- da brojna značajna rešenja još uvek nisu uspostavljena na način da istovremeno odgovaraju pravnoj tradiciji i mogućnostima Srbije, sa jedne strane i evropskim pravnim tekovinama (standardima) na što višem nivou, sa druge strane – reč je, između ostalih, o rešenjima kojima se uređuje odnos zakonodavne, izvršne i sudske vlasti, neophodnim garancijama za nezavisnost sudstva (između ostalih, garancije nepremestivosti i materijalne garancije, kako za sudski sistem u celini u vidu sudskog budžeta, tako i za sudije pojedinačno u vidu plata koje odgovaraju dostojanstvu položaja i težini dužnosti i njima približnih penzija), načinu izbora i razlozima za razrešenje sudija, a naročito rešenjima u pogledu Visokog saveta sudstva (zadatak, sastav, izbor, nadležnost, funkcionisanje, prestanak mandata članova)

- da je neophodno uključiti eminentne profesore ustavnog prava u proces promene Ustava Republike Srbije.

Društvo sudija poziva Vladu, a kada joj tekst ustavnih amandmana bude dostavljen, i Narodnu skupštinu da iskoriste pravne mogućnosti koje postoje i u Ustavu i u Poslovníku Narodne skupštine i da:

- formiraju radne grupe u koje bi bili uključeni i eminentni profesori ustavnog prava, predstavnici najviših pravosudnih institucija i autentičnih udruženja koja se zalažu za vladavinu prava, i da nakon što te radne grupe završe svoj rad,

- organizuju široku i intenzivnu javnu raspravu, a posle nje

- usaglašen radni tekst amandmana pošalju na ekspertizu Venecijanskoj komisiji Saveta Evrope.

Nacrt amandmana na Ustav Republike Srbije (11.10.2018)

Amandmani I do XXXII na Ustav Republike Srbije

Amandmani I do XXXII jesu sastavni deo Ustava Republike Srbije i stupaju na snagu na dan kada ih Narodna skupština proglasi.

Za sprovođenje amandmana I do XXXII na Ustav Republike Srbije donosi se ustavni zakon.

AMANDMAN I

Pravni poredak je jedinstven.

Uređenje vlasti počiva na podeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku.

Odnos tri grane vlasti zasniva se na međusobnom proveravanju i ravnoteži.

Sudska vlast je nezavisna.

Ovim amandmanom zamenjuje se član 4. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN II

3. bira pet članova Visokog saveta sudstva, četiri člana Visokog saveta tužilaca i bira Vrhovnog javnog tužioca Srbije i odlučuje o prestanku njegove funkcije,

Ovim amandmanom zamenjuje se član 99. stav 2. tačka 3. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN III

Reči: „12. bira predsednika Vrhovnog kasacionog suda, predsednike sudova, Republičkog javnog tužioca i javne tužioce i odlučuje o prestanku njihove funkcije,

13. bira sudije i zamenike javnih tužilaca, u skladu s Ustavom,” brišu se.

Većinom od dve trećine glasova svih narodnih poslanika Narodna skupština bira pet članova Visokog saveta sudstva i četiri člana Visokog saveta tužilaca, a većinom od tri petine glasova svih narodnih poslanika bira Vrhovnog javnog tužioca Srbije i odlučuje o prestanku njegove funkcije.

Ovim amandmanom briše se član 105. stav 2. tač. 12. i 13. i dodaje stav 4. u članu 105. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN IV

Načela o sudovima

Sudska vlast pripada sudovima, kao samostalnim i nezavisnim državnim organima.

Cudska vlast je jedinstvena na teritoriji Republike Srbije.

Sudske odluke donose se u ime naroda.

Sudsku odluku može preispitivati samo zakonom predviđeni sud u zakonom određenom postupku, kao i Ustavni sud u postupku po ustavnoj žalbi.

Raspravljanje pred sudom je javno, a javnost se može ograničiti samo u skladu sa Ustavom i zakonom.

Sude sudije, a zakonom se može predvideti da u suđenju učestvuju sudije porotnici i sudijski pomoćnici.

Ovim amandmanom zamenjuje se naziv člana 142. i član 142. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN V

Uređenje sudova

Sudovi se osnivaju i ukidaju zakonom.

Zakonom se uređuju i vrste, nadležnost, područja i sedišta sudova i postupak pred sudovima.

Zabranjeno je osnivanje prekih, privremenih ili vanrednih sudova.

Ovim amandmanom zamenjuje se naziv člana 143. i član 143. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN VI

Nezavisnost sudija

Sudija je nezavisan i sudi na osnovu Ustava, potvrđenih međunarodnih ugovora, zakona i drugih opštih akata, vodeći računa o sudskoj praksi.

Svaki uticaj na sudiju u vršenju sudijske funkcije je zabranjen.

Ovim amandmanom zamenjuje se naziv člana 144. i član 144. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN VII

Uslovi za izbor sudija

Za sudiju može biti izabran državljanin Republike Srbije koji ispunjava opšte uslove za rad u državnim organima, koji je završio pravni fakultet, položio pravosudni ispit, ima radno iskustvo potrebno za određeni sud i stručan je, osposobljen i dostojan sudijske funkcije.

Lice koje se prvi put bira za sudiju može biti izabrano samo ako je završilo obuku u Pravosudnoj akademiji.

Uslovi za izbor i mandat sudija porotnika uređuju se zakonom.

Ovim amandmanom zamenjuje se naziv člana 145. i član 145. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN VIII

Stalnost sudijske funkcije

Sudijska funkcija je stalna i traje od izbora za sudiju dok sudija ne navrši radni vek.

Pre navršenja radnog veka sudiji prestaje funkcija ako sam to zatraži, ako trajno izgubi radnu sposobnost za vršenje sudijske funkcije, ako mu prestane državljanstvo Republike Srbije ili ako bude razrešen.

Sudija se razrešava ako bude osuđen za krivično delo na kaznu zatvora od najmanje šest meseci ili ako je u disciplinskom postupku utvrđeno da je učinio težak disciplinski prekršaj koji, prema oceni Visokog saveta sudstva, ozbiljno šteti ugledu sudijske funkcije ili poverenju javnosti u sudove.

Sudija može biti razrešen i zbog nestručnosti, ako u značajnom broju predmeta evidentno ne ispunjava merila uspešnosti propisana zakonom, čije ispunjavanje ocenjuje Visoki savet sudstva.

Protiv odluke Visokog saveta sudstva o prestanku funkcije, sudija i predsednik suda imaju pravo na žalbu Ustavnom sudu, koja isključuje pravo na ustavnu žalbu.

Ovim amandmanom zamenjuje se naziv člana 146. i član 146. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN IX

Nepremestivost sudija

Sudija ima pravo da sudijsku funkciju vrši u sudu u koji je izabran i samo uz svoju saglasnost može biti premešten u drugi sud.

Ipak sudija može, u slučaju ukidanja suda ili pretežnog dela nadležnosti suda, bez svoje saglasnosti biti premešten u drugi sud iste vrste i stepena ili istog stepena, uz zadržavanje plate koju je imao u sudu iz koga je premešten ako je ona povoljnija po njega.

Sudu je ukinut pretežni deo nadležnosti ako je usled promene stvarne nadležnosti, osnivanja novog suda ili drugog zakonom predviđenog slučaja smanjen potreban broj sudija u sudu.

Protiv odluke o premeštaju sudija ima pravo na žalbu Vrhovnom sudu Srbije.

Ovim amandmanom zamenjuje se naziv člana 147. i član 147. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN X

Imunitet i nespojivost

Sudija i sudija porotnik ne mogu biti pozvani na odgovornost za mišljenje dato u sudskom postupku i za glasanje pri donošenju sudske odluke, izuzev ako ne učine krivično delo kršenje zakona od strane sudije, javnog tužilaca i njegovog zamenika.

Sudija ne može bez odobrenja Visokog saveta sudstva biti lišen slobode u postupku pokrenutom zbog krivičnog dela učinjenog u vršenju sudijske funkcije.

Zakonom se uređuje koje su funkcije, poslovi ili privatni interesi nespojivi sa sudijskom funkcijom, funkcijom predsednika suda i sudije porotnika.

Ovim amandmanom zamenjuje se naziv člana 148. i član 148. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN XI

Vrhovni sud Srbije

Najviši sud u Republici Srbiji je Vrhovni sud Srbije.

Vrhovni sud Srbije obezbeđuje jednaku primenu prava od strane sudova putem sudske prakse.

Ovim amandmanom zamenjuje se naziv člana 149. i član 149. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN XII

Predsednik Vrhovnog suda Srbije i predsednici sudova

Predsednika Vrhovnog suda Srbije bira Visoki savet sudstva, po pribavljenom mišljenju opšte sednice Vrhovnog suda Srbije, na pet godina.

Isto lice ne može biti ponovo birano za predsednika Vrhovnog suda Srbije.

Predsednike ostalih sudova bira Visoki savet sudstva, na pet godina.

Ovim amandmanom zamenjuje se naziv člana 150. i član 150. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN XIII

Visoki savet sudstva

Nadležnost Visokog saveta sudstva

Visoki savet sudstva je samostalan i nezavisan državni organ koji jemči samostalnost i nezavisnost sudova i sudija, predsednika sudova i sudija porotnika tako što odlučuje o

pitanjima položaja sudija, predsednika sudova i sudija porotnika određenim Ustavom i zakonom.

Visoki savet sudstva bira predsednika Vrhovnog suda Srbije i predsednike ostalih sudova i odlučuje o prestanku njihove funkcije, bira sudije i sudije porotnike i odlučuje o prestanku njihove funkcije, prikuplja statističke podatke od značaja za rad sudija, vrednuje rad sudija, predsednika sudova i sudijskih pomoćnika, odlučuje o premeštaju i upućivanju sudija, imenuje i razrešava članove disciplinskih organa, određuje potreban broj sudija i sudija porotnika, predlaže budžetska sredstva za rad Visokog saveta sudstva i za rad sudova u pitanjima iz njegove nadležnosti u skladu sa zakonom i samostalno raspolaze tim sredstvima i odlučuje o drugim pitanjima položaja sudija, predsednika sudova i sudija porotnika određenim zakonom.

Ovim amandmanom zamenjuje se naziv člana 151. i član 151. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN XIV

Sastav Visokog saveta sudstva

Visoki savet sudstva čini deset članova: pet sudija koje biraju sudije i pet istaknutih pravnika koje bira Narodna skupština. Kao istaknuti pravnik smatra se diplomirani pravnik koji ima najmanje deset godina odgovarajućeg radnog iskustva određenog zakonom i koji se dokazao stručnim radom i uživa lični ugled.

Narodna skupština bira pet članova Visokog saveta sudstva na predlog nadležnog odbora Narodne skupštine posle javnog konkursa glasovima dve trećine svih narodnih poslanika, u roku od 20 dana od prijema predloga.

Nadležni odbor Narodne skupštine dužan je da Narodnoj skupštini predloži dvostruko više kandidata od broja članova koji se biraju.

Ako Narodna skupština ne izabere svih pet članova u roku, preostale članove, posle isteka narednih deset dana bira, između svih kandidata koji ispunjavaju uslove za izbor, komisija koju čine predsednik Narodne skupštine, predsednik Ustavnog suda, predsednik Vrhovnog suda Srbije, Vrhovni javni tužilac Srbije i Zaštitnik građana, većinom glasova.

Pri izboru sudija u Visoki savet sudstva vodi se računa o ravnomernoj zastupljenosti sudova.

Predsednici sudova ne mogu biti birani u Visoki savet sudstva.

Ovim amandmanom zamenjuje se naziv člana 152. i član 152. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN XV

Mandat članova Visokog saveta sudstva

Član Visokog saveta sudstva bira se na pet godina.

Isto lice ne može biti ponovo birano u Visoki savet sudstva.

Pre isteka vremena na koje je izabran, članu Visokog saveta sudstva prestaje mandat ako sam to zatraži ili ako bude osuđen za krivično delo na kaznu zatvora, članu koji je sudija prestaje mandat i s prestankom sudijske funkcije, a članu koji nije sudija i ako trajno izgubi radnu sposobnost za vršenje funkcije člana Visokog saveta sudstva.

Odluku o prestanku mandata člana Visokog saveta sudstva donosi Visoki savet sudstva. Protiv odluke je dozvoljena žalba Ustavnom sudu, koja isključuje pravo na ustavnu žalbu.

Ovim amandmanom oznaka za Odeljak 8. i naziv Odeljka 8. brišu se i zamenjuje se naziv člana 153. i član 153. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN XVI

Predsednik i potpredsednik Visokog saveta sudstva

Visoki savet sudstva ima predsednika i potpredsednika.

Predsednika Visokog saveta sudstva bira Visoki savet sudstva među članovima koji su sudije, a potpredsednika među članovima koji nisu sudije, na pet godina.

Ovim amandmanom zamenjuje se naziv člana 154. i član 154. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN XVII

Rad i odlučivanje Visokog saveta sudstva

Visoki savet sudstva donosi odluke glasovima najmanje šest članova Visokog saveta sudstva.

Članovima Visokog saveta sudstva prestaje mandat ako Visoki savet sudstva ne donese odluku u roku od 60 dana od dana kada je prvi put odlučivao o predlogu budžetskih sredstava, o donošenju propisa, povodom predloga u vezi sa izborom ili prestankom funkcije sudija i predsednika sudova i u drugim zakonom određenim pitanjima. Prestanak mandata utvrđuje predsednik Narodne skupštine. Protiv odluke predsednika Narodne skupštine je dozvoljena žalba Ustavnom sudu, koja isključuje pravo na ustavnu žalbu.

Visoki savet sudstva dužan je da svoje odluke obrazloži i javno objavi, a da odluke o izboru sudija, predsednika sudova, sudija porotnika i o prestanku njihovih funkcija, o premeštaju i upućivanju sudija i o imenovanju i razrešenju članova disciplinskih organa

donosi na osnovu merila koja su utvrđena u skladu sa zakonom i u zakonom uređenom postupku.

Ovim amandmanom zamenjuje se naziv člana 155. i član 155. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN XVIII

Imunitet članova Visokog saveta sudstva

Članovi Visokog saveta sudstva ne mogu biti pozvani na odgovornost za mišljenje dato u postupku pred Visokim savetom sudstva i za glasanje pri donošenju odluka Visokog saveta sudstva, izuzev ako učine krivično delo.

Članovi Visokog saveta sudstva ne mogu bez odobrenja Visokog saveta sudstva biti lišeni slobode u postupku pokrenutom zbog krivičnog dela koje su učinili kao članovi Visokog saveta sudstva.

Ovim amandmanom oznaka za Odeljak 9. i naziv Odeljka 9. brišu se i zamenjuje se naziv člana 156. i član 156. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN XIX

8. Javna tužilaštva

Položaj

Javno tužilaštvo je samostalan državni organ koji goni učinioce krivičnih i drugih kažnjivih dela i vrši druge nadležnosti kojima se štiti javni interes određen zakonom.

Javno tužilaštvo vrši svoje nadležnosti na osnovu Ustava, potvrđenih međunarodnih ugovora, zakona i drugih opštih akata.

Niko ne može uticati na javno tužilaštvo u postupanju u pojedinom predmetu.

Javna tužilaštva se osnivaju i ukidaju zakonom, a zakonom se uređuju i organizacija i nadležnost javnog tužilaštava.

Najviše javno tužilaštvo u Republici Srbiji je Vrhovno javno tužilaštvo Srbije.

Vrhovni javni tužilac Srbije vrši funkciju javnog tužilaštva u okviru prava i dužnosti Republike Srbije.

Funkciju javnog tužilaštva vrši javni tužilac, a zamenik javnog tužioca zamenjuje javnog tužioca u vršenju funkcije.

Ovim amandmanom iznad člana 157. Ustava Republike Srbije dodaje se oznaka za Odeljak 8. i novi naziv Odeljka 8. i zamenjuje se naziv člana 157. i član 157. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN XX

Odgovornost

Vrhovni javni tužilac Srbije odgovara za rad javnog tužilaštva i svoj rad Narodnoj skupštini. Vrhovni javni tužilac Srbije nije odgovoran Narodnoj skupštini za postupanje u pojedinom predmetu.

Javni tužioci odgovaraju za rad javnog tužilaštva i za svoj rad Vrhovnom javnom tužiocu Srbije, a niži javni tužioci – i neposredno višem javnom tužiocu.

Zamenici javnih tužilaca odgovaraju za svoj rad javnom tužiocu.

Ovim amandmanom zamenjuje se naziv člana 158. i član 158. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN XXI

Obavezna uputstva za postupanje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca

Vrhovni javni tužilac Srbije izdaje opšta obavezna uputstva za postupanje svih javnih tužilaca radi postizanja zakonitosti, delotvornosti i jednoobraznosti u postupanju.

Neposredno viši javni tužilac može izdati nižem javnom tužiocu obavezno uputstvo za postupanje u pojedinom predmetu ako postoji sumnja u efikasnost i zakonitost njegovog postupanja. Vrhovni javni tužilac Srbije može takvo uputstvo izdati svakom javnom tužiocu.

Javni tužilac može svom zameniku izdati obavezno uputstvo za rad i postupanje.

Javni tužilac i zamenik javnog tužioca dužni su da postupaju po obaveznom uputstvu.

Niži javni tužilac koji smatra da je obavezno uputstvo neposredno višeg javnog tužioca nezakonito ili neosnovano ima pravo na prigovor Vrhovnom javnom tužiocu Srbije, a zamenik javnog tužioca koji smatra da je obavezno uputstvo javnog tužioca nezakonito ili neosnovano – neposredno višem javnom tužiocu.

Ovim amandmanom zamenjuje se naziv člana 159. i član 159. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN XXII

Izbor Vrhovnog javnog tužioca Srbije i javnih tužilaca i prestanak funkcije javnih tužilaca

Vrhovnog javnog tužioca Srbije bira Narodna skupština, na šest godina, na predlog Visokog saveta tužilaca posle javnog konkursa glasovima tri petine svih narodnih poslanika, u roku od 20 dana od dana prijema predloga.

Ako Narodna skupština ne izabere Vrhovnog javnog tužioca Srbije u roku, posle isteka narednih deset dana njega bira, između svih kandidata koji ispunjavaju uslove za izbor, komisija koju čine predsednik Narodne skupštine, predsednik Ustavnog suda, predsednik Vrhovnog suda Srbije, Vrhovni javni tužilac Srbije i Zaštitnik građana, većinom glasova.

Isto lice ne može biti ponovo birano za Vrhovnog javnog tužioca Srbije.

Javne tužioce bira Visoki savet tužilaca, na šest godina.

Pre isteka vremena na koje je izabran javnom tužiocu prestaje funkcija ako to sam zatraži, ako bude ukinuto javno tužilaštvo, ako trajno izgubi radnu sposobnost za vršenje funkcije javnog tužioca, ako mu prestane državljanstvo Republike Srbije ili ako bude razrešen.

Javni tužilac se razrešava ako bude osuđen za krivično delo na kaznu zatvora ili ako nastupi neki od zakonom predviđenih razloga zbog kojih se smatra da nesavesno vrši njegovu funkciju.

Protiv odluke Visokog saveta tužilaca o prestanku funkcije, javni tužilac ima pravo na žalbu Ustavnom sudu koja isključuje pravo na ustavnu žalbu.

Vrhovni javni tužilac Srbije i javni tužioc koji prestane ta funkcija ostaju na funkciji zamenika javnog tužioca, u skladu sa zakonom.

Ovim amandmanom zamenjuje se naziv člana 160. i član 160. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN XXIII

Uslovi za izbor javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca

Za javnog tužioca i zamenika javnog tužioca može biti izabran državljanin Republike Srbije koji ispunjava opšte uslove za rad u državnim organima, koji je završio pravni fakultet, položio pravosudni ispit, ima radno iskustvo potrebno za određeno javno tužilaštvo i stručan je, osposobljen i dostojan funkcije javnog tužioca ili zamenika javnog tužioca.

Lice koje se prvi put bira za zamenika javnog tužioca može biti izabrano samo ako je završilo obuku u Pravosudnoj akademiji.

Ovim amandmanom zamenjuje se naziv člana 161. i član 161. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN XXIV

Stalnost funkcije zamenika javnog tužioca

Funkcija zamenika javnog tužioca je stalna i traje od izbora za zamenika javnog tužioca dok zamenik javnog tužioca ne navrši radni vek.

Pre navršenja radnog veka zameniku javnog tužioca prestaje funkcija ako sam to zatraži, ako trajno izgubi radnu sposobnost za vršenje funkcije zamenika javnog tužioca, ako mu prestane državljanstvo Republike Srbije ili ako bude razrešen.

Zamenik javnog tužioca razrešava se ako bude osuđen za krivično delo na kaznu zatvora od najmanje šest meseci ili ako je u disciplinskom postupku utvrđeno da je učinio težak disciplinski prekršaj koji, prema oceni Visokog saveta tužilaca, ozbiljno šteti ugledu javnog tužilaštva ili poverenju javnosti u javno tužilaštvo.

Zamenik javnog tužioca može biti razrešen i zbog nestručnosti, ako u značajnom broju predmeta evidentno ne ispunjava merila uspešnosti propisana zakonom, čije ispunjavanje ocenjuje Visoki savet tužilaca.

Protiv odluke Visokog saveta tužilaca o prestanku funkcije, zamenik javnog tužioca ima pravo na žalbu Ustavnom sudu, koja isključuje pravo na ustavnu žalbu.

Ovim amandmanom zamenjuje se naziv člana 162. i član 162. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN XXV

Imunitet i nespojivost

Javni tužilac i zamenik javnog tužioca ne mogu biti pozvani na odgovornost za mišljenje dato ili odluku donetu u vršenju funkcije, izuzev ako ne učine krivično delo kršenje zakona od strane sudije, javnog tužioca i njegovog zamenika.

Javni tužilac i zamenik javnog tužioca ne mogu bez odobrenja Visokog saveta tužilaca biti lišeni slobode u postupku pokrenutom zbog krivičnog dela učinjenog u vršenju funkcije javnog tužioca i zamenika javnog tužioca.

Zakonom se uređuje koje su funkcije, poslovi ili privatni interesi nespojivi sa funkcijom javnog tužioca i zamenika javnog tužioca.

Ovim amandmanom zamenjuje se naziv člana 163. i član 163. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN XXVI

Visoki savet tužilaca

Nadležnost Visokog saveta tužilaca

Visoki savet tužilaca je samostalan državni organ koji jemči samostalnost javnih tužilaštava, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca tako što odlučuje o pitanjima položaja javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca određenim Ustavom i zakonom.

Visoki savet tužilaca predlaže Narodnoj skupštini izbor i prestanak funkcije Vrhovnog javnog tužioca Srbije, bira javne tužioce i zamenike javnih tužilaca i odlučuje o prestanku njihove funkcije, vrednuje rad javnih tužilaca, zamenika javnih tužilaca i tužilačkih

pomoćnika, imenuje i razrešava članove disciplinskih organa, podnosi Narodnoj skupštini godišnji izveštaj o radu javnih tužilaštava, predlaže budžetska sredstva za rad Visokog saveta tužilaca i za rad javnih tužilaštava u pitanjima iz njegove nadležnosti u skladu sa zakonom i samostalno raspolaže tim sredstvima i odlučuje o drugim pitanjima položaja Vrhovnog javnog tužioca Srbije, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca određenim zakonom.

Ovim amandmanom zamenjuje se naziv člana 164. i član 164. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN XXVII

Sastav Visokog saveta tužilaca

Visoki savet tužilaca čini deset članova: četiri zamenika javnih tužilaca koje biraju javni tužioci i zamenici javnih tužilaca, četiri istaknuta pravnika koje bira Narodna skupština, Vrhovni javni tužilac Srbije i ministar nadležan za pravosuđe. Kao istaknuti pravnik smatra se diplomirani pravnik koji ima najmanje deset godina odgovarajućeg radnog iskustva u poslovima pravne struke određenog zakonom i koji se dokazao stručnim radom i uživa lični ugled.

Narodna skupština bira četiri članova Visokog saveta tužilaca na predlog nadležnog odbora Narodne skupštine posle javnog konkursa glasovima dve trećine svih narodnih poslanika, u roku od 20 dana od prijema predloga.

Nadležni odbor Narodne skupštine dužan je da Narodnoj skupštini predloži dvostruko više kandidata od broja članova koji se biraju.

Ako Narodna skupština ne izabere sva četiri člana u roku, preostale članove, posle isteka deset narednih dana bira, između svih kandidata koji ispunjavaju uslove za izbor, komisija koju čine predsednik Narodne skupštine, predsednik Ustavnog suda, predsednik Vrhovnog suda Srbije, Vrhovni javni tužilac Srbije i Zaštitnik građana, većinom glasova.

Pri izboru zamenika javnih tužilaca u Visoki savet tužilaca vodi se računa o ravnomernoj zastupljenosti javnih tužilaštava.

Javni tužioci ne mogu biti birani u Visoki savet tužilaca.

Ovim amandmanom zamenjuje se naziv člana 165. i član 165. Ustava Republike Srbije.

AMANDMAN XXVIII

Mandat članova koji se biraju u Visoki savet tužilaca i predsednik i potpredsednik Visokog saveta tužilaca

Član koji se bira u Visoki savet tužilaca bira se na pet godina.
Isto lice ne može biti ponovo birano u Visoki savet tužilaca.

Vrhovni javni tužilac Srbije jeste po službenoj dužnosti predsednik Visokog saveta tužilaca. Potpredsednika Visokog saveta tužilaca bira Visoki savet tužilaca među svojim članovima, na pet godina, s tim da za potpredsednika ne može biti izabran zamenik javnog tužioca ili ministar nadležan za pravosuđe.

Pre isteka vremena na koje je izabran, članu Visokog saveta tužilaca prestaje mandat ako sam to zatraži ili ako bude osuđen za krivično delo na kaznu zatvora, članu koji je zamenik javnog tužioca prestaje mandat i s prestankom funkcije zamenika javnog tužioca, a članu koji nije zamenik javnog tužioca i ako trajno izgubi radnu sposobnost za vršenje funkcije člana Visokog saveta tužilaca.

Odluku o prestanku mandata člana Visokog saveta tužilaca donosi Visoki savet tužilaca. Protiv odluke je dozvoljena žalba Ustavnom sudu, koja isključuje pravo na ustavnu žalbu.

Ovim amandmanom u Ustav Republike Srbije dodaje se naziv člana 165a i član 165a.

AMANDMAN XXIX

Rad i odlučivanje Visokog saveta tužilaca

Visoki savet tužilaca donosi odluke glasovima najmanje šest članova Visokog saveta tužilaca, na sednici na kojoj je prisutno najmanje sedam članova Visokog saveta tužilaca.

Članovima koji su izabrani u Visoki savet tužilaca prestaje mandat ako Visoki savet tužilaca ne donese odluku u roku od 60 dana od dana kada je prvi put odlučivao o predlogu budžetskih sredstava, o donošenju propisa, povodom predloga za izbor ili prestanak funkcije Vrhovnog javnog tužioca Srbije, povodom predloga u vezi sa izborom ili prestankom funkcije javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca i u drugim zakonom određenim pitanjima. Prestanak mandata utvrđuje predsednik Narodne skupštine. Protiv odluke predsednika Narodne skupštine dozvoljena je žalba Ustavnom sudu, koja isključuje pravo na ustavnu žalbu.

Visoki savet tužilaca dužan je da svoje odluke obrazloži i javno objavi, a da odluke o predlaganju izbora i prestanka funkcije Vrhovnog javnog tužioca Srbije, odluke o izboru javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca i o prestanku njihovih funkcija i o imenovanju i razrešenju članova disciplinskih organa donosi na osnovu merila koja su utvrđena u skladu sa zakonom i u zakonom uređenom postupku.

Ovim amandmanom u Ustav Republike Srbije dodaje se naziv člana 165b i član 165b.

AMANDMAN XXX

Imunitet članova Visokog saveta tužilaca

Članovi Visokog saveta tužilaca ne mogu biti pozvani na odgovornost za mišljenje dato u postupku pred Visokim savetom tužilaca i za glasanje pri donošenju odluka Visokog saveta tužilaca, izuzev ako učine krivično delo.

Članovi Visokog saveta tužilaca ne mogu bez odobrenja Visokog saveta tužilaca biti lišeni slobode u postupku pokrenutom zbog krivičnog dela koje su učinili kao članovi Visokog saveta tužilaca.

Ovim amandmanom u Ustav Republike Srbije dodaje se naziv člana 165v i član 165v.

AMANDMAN XXXI

9. Pravosudna akademija

Pravosudna akademija je samostalna institucija koja obučava sudije, javne tužioce i zamenike javnih tužilaca, kao i kandidate za te funkcije i vrši druge poslove određene zakonom.

Sastav organa upravljanja Pravosudne akademije odražava sastav Visokog saveta sudstva i Visokog saveta tužilaca.

Položaj, organizacija i poslovi Pravosudne akademije uređuju se zakonom.

Ovim amandmanom u Ustav Republike Srbije iznad člana 165g dodaje se oznaka za Odeljak 9. i novi naziv Odeljka 9. i dodaje se naziv člana 165g i član 165g.

AMANDMAN XXXII

Pet sudija Ustavnog suda bira Narodna skupština, pet imenuje predsednik Republike, a pet opšta sednica Vrhovnog suda Srbije.

Narodna skupština bira pet sudija Ustavnog suda između deset kandidata koje predloži predsednik Republike, predsednik Republike imenuje pet sudija Ustavnog suda između deset kandidata koje predloži Narodna skupština, a opšta sednica Vrhovnog suda Srbije imenuje pet sudija između deset kandidata koje na zajedničkoj sednici predlože Visoki savet sudstva i Visoki savet tužilaca.

Ovim amandmanom zamenjuje se član 172. st. 2. i 3. Ustava Republike Srbije.

Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije
Društvo sudija Srbije
Komitet pravnika za ljudska prava (JUKOM)
Centar za pravosudna istraživanja
Beogradski centar za ljudska prava
Beograd, 17. oktobar 2018.

Saopštenje povodom četvrtog nacrtu amandmana na Ustav Republike Srbije

Ministarstvo pravde je 15. oktobra objavilo četvrtu verziju Nacrta amandmana na Ustav Republike Srbije. Iako Ministarstvo tvrdi da su amandmani unapređeni komentarima stručne javnosti, smatramo da nije došlo do suštinskih poboljšanja prethodnog teksta i da se predloženim amandmanima politički uticaj na pravosuđe ojačava. Podsećamo da je depolitizacija pravosuđa bila glavni motiv za pristupanje izmenama Ustava. Nacrt amandmana dovodi u pitanje i izvršenje obaveza Republike Srbije preuzetih u sklopu evropskih integracija, odnosno Akcionim planom za Poglavlje 23, koji insistira na otklanjanju političkog uticaja na pravosudne organe.

Pomaci u odnosu na prethodnu verziju ustavnih amandmana su skromni. Donekle su ispravljene logičke i tehničke greške, ali je zadržan pristup premeštanja političkog uticaja na izbor sudija i tužilaca sa Narodne skupštine na pravosudne savete. Umesto da Visoki savet sudstva i Visoki savet tužilaca samostalno odlučuju o izboru sudija i tužilaca, sastavom ovih tela se održava uticaj zakonodavne i izvršne vlasti na postupak izbora. Predloženom verzijom amandmana se, kao i prethodnom, smanjuje broj sudija i tužilaca u pravosudnim savetima u odnosu na postojeće ustavno rešenje, a povećava broj članova ovih saveta izabranih od političke većine.

Razlog za zabrinutost izazivaju i odredbe o prestanku mandata članova saveta, koje su bile izričito kritikovane od strane Venecijanske komisije. Ponovo je izražena nespremnost da se tužilaštvo definiše kao nezavisan organ, što je preporučila Venecijanska komisija i Konsultativno veća evropskih tužilaca. Insistira se na sudskoj praksi kao izvoru prava, suprotno sugestiji Venecijanske komisije i Konsultativnog veća evropskih sudija.

Novim nacrtom amandmana sudijama je omogućeno da se žale na odluku Visokog saveta sudstva o premeštaju, što predstavlja poboljšanje, ali sudije i dalje nemaju pravo žalbe na druge odluke Visokog saveta kojima se odlučuje o sudijskom statusu, naročito o odlukama o upućivanju u drugi sud, na šta je u komentarima stručne i međunarodne javnosti već više puta ukazivano.

Nacrtom amandmana su sudijski i tužilački pomoćnici ponovo stavljeni u neravnopravan položaj prilikom izbora. Zabrinjava i činjenica da Nacrt amandmana tužilačke pomoćnike stavlja u dodatno nepovoljan položaj, pa ostaje nejasno kakav će biti njihov statusni i materijalni položaj u pravosuđu.

Podrška nacrtu amandmana od strane strukovnih i profesionalnih organizacija nastalih u toku ustavnih promena ne može da promeni činjenicu da nacrt nije usklađen sa mišljenjem Venecijanske komisije i ostalih relevantnih tela Saveta Evrope i da predstavlja korak nazad u odnosu na dostignuti nivo depolitizacije pravosuđa.

Smatramo da četvrta verzija Nacrta ustavnih amandmana predstavlja još jedan korak u postupku iscrpljivanja domaće javnosti ustavnim promenama. Ponovo podsećamo da u formalnom smislu postupak izmene najvišeg pravnog akta nije ni počeo, odnosno da o njemu i dalje nije odlučivala Narodna skupština.

Imajući u vidu navedeno, poslednja verzija ustavnih amandmana bi trebalo da bude predmet ponovne ocene međunarodnih tela, pre svega Venecijanske komisije. Organizacije potpisnice ovog saopštenja će obrazloženo mišljenje o svakom od amandmana dostaviti Ministarstvu pravde.

Vlada Republike Srbije
Ministarstvo pravde
24. oktobar 2018.

Saopštenje

Ministarstvo pravde objavilo je danas, 24. oktobra 2018. godine na svojoj internet prezentacijini izveštaj Venecijanske komisijeo poslednjem Nacrtu ustavnih amandmana Republike Srbije u oblasti pravosuđa.

Na 116. redovnom zasedanju, članovi Venecijanske komisije razmatrali su Nacrt ustavnih amandmana koje je Ministarstvo pravde nakon usaglašavanja sa komentarima koje je stručna javnost iznela na poslednjem okruglom stolu održanom u Beogradu i septembru 2018. godine prosledilo ovoj instituciji.

Venecijanska komisija je razmatrala usklađenost amandmana sa njihovim glavnim preporukama i to o: sastavu Visokog saveta sudstva (VSS), Visokog saveta tužilaštva (VST) i uloge Narodne skupštine, raspuštanju VSS, razrešenju zbog nestručnosti, načinu obezbeđivanja ujednačene primene prava, kao i o položaju javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. Takođe, izneti su i ostale preporuke Komisije u vezi sa međusobnim ograničavanjem i ravnotežom sve tri grane vlasti, sastavom VSS, VST, Pravosudnom akademijom, premeštajem sudija, političkim delovanjem sudija, kao i preporukama koja se odnosi na kontinuitet/rotaciju u mandatu predsednika i članova VSS. Na kraju izveštaja, Venecijanska komisija je iznela zaključak kojim se potvrđuje da su sve preporuke koje je ova komisija iznela na Nacrt ustavnih amandmana Republike Srbije u oblasti pravosuđa usklađene.

Novi Nacrt ustavnih amandmana u oblasti pravosuđa koji je unapređen sa komentarima stručne javnosti koji su bili izneti na okruglom stolu Ministarstva pravde održanom 18. oktobra 2018. godine u hotelu Metropol. Ministarstvo pravde podseća da je od maja 2017. godine do danas organizovalo dve faze javnih rasprava u okviru kojih je održano više od 10 okruglih stolova širom Srbije. Prva verzija radnog teksta amandmana Ministarstva pravde na Ustav Republike Srbije u delu koji se odnosi na pravosuđe je objavljen 22. januara 2018, nakon čega je sproveden drugi krug javne rasprave.

Na osnovu zaključaka javne rasprave radni tekst amandmana je revidiran, a veliki deo iznetih sugestija stručne javnosti je prihvaćen. Revidirani radni tekst amandmana na Ustav Republike Srbije, Ministarstvo pravde je objavilo 13. aprila 2018. godine i isti je prosleđen Venecijanskoj komisiji na mišljenje. Komisija je detaljno razmotrila tekst Nacrta ustavnih amandmana i na određene odredbe dala komentare i preporuke. Ministarstvo pravde je 11. septembra 2018. godine objavilo novi Radni tekst predloga ustavnih amandmana koji je u potpunosti usaglašen sa preporukama Venecijanske komisije.

Povodom novog Nacrta, Ministarstvo pravde je organizovalo okrugli sto na kojem su prisustvovali predstavnici svih relevantnih pravosudnih institucija i organizacija civilnog društva, kao i međunarodnih institucija kojima su predstavljeni amandmani. Nakon detaljnih razmatranja komentara koji su se mogli čuti na okruglom stolu, Ministarstvo pravde objavilo je četvrtu revidiranu verziju Nacrta ustavnih amandmana.

Venecijanska komisija
Strazbur, 22. oktobar 2018.
Mišljenje br. 921/2018.

**EVROPSKA KOMISIJA ZA DEMOKRATIJU PUTEM PRAVA
(VENECIJANSKA KOMISIJA)**

Srbija

Memorandum Sekretarijata

**o kompatibilnosti
nacrtu amandmana na
ustavne odredbe o pravosuđu**

**u tekstu u kome ih je dostavilo Ministarstvo pravde Republike Srbije
12. oktobra 2018.
(CDL-REF(2018)053)**

**sa Mišljenjem Venecijanske komisije
o nacrtu Amandmana na ustavne odredbe
o pravosuđu
(CDL-AD(2018)011)**

**Notiran na 116. plenarnoj sednici
Venecijanske komisije
(Venecija, 19-20 oktobar, 2018)**

Ovaj dokument neće biti distribuiran na sastanku. Molimo vas da ponesete ovaj primerak.
www.venice.coe.int

I. Uvod

1. Nakon prijema zahteva koji je gđa Nela Kuburović, ministar pravde Republike Srbije uputila 13. aprila 2018, Venecijanska komisija je na svom 115. plenarnom zasedanju (Venecija, 22-23. jun 2018.) usvojila mišljenje (CDL-AD(2018)011) o nacrtu amandmana na ustavne odredbe o pravosuđu (CDL-REF(2018)015).
2. Postoje dva seta nacrtu Amandmana koje je pripremlilo Ministarstvo pravde Republike Srbije.
3. Prvi set nacrtu Amandmana usvojila je Vlada Republike Srbije i potom ih je dostavila Venecijanskoj komisiji na mišljenje (CDL-AD(2018)011).
4. U to vreme Venecijanska komisija je sa zabrinutošću saznala da je važan proces izmena i dopuna Ustava Srbije iz 2006. godine u delovima tog Ustava koji se odnose na pravosuđe, radi usklađivanja sa evropskim standardima, za procesom javnih konsultacija koji je bio narušen ogorčenom atmosferom. Venecijanska komisija je u svom mišljenju (CDL-AD(2018)011) izrazila ohrabrenje vlastima Republike Srbije i podstakla ih da ne žale truda

kako bi stvorile konstruktivno i pozitivno okruženje za javne konsultacije u vezi s tim važnim procesom unošenja izmena i dopuna u tekst Ustava.

5. Drugi set nacrtu amandmana pripremila je Ministarstvo pravde Republike Srbije nakon usvajanja mišljenja Venecijanske komisije i taj set nacrtu amandmana iznet je na javnu raspravu 18. septembra 2018. Taj nacrt Amandmana takođe je dostavljen Venecijanskoj komisiji na razmatranje.
6. Nakon javnih rasprava i konsultacija između Venecijanske komisije i Ministarstva pravde Republike Srbije drugi set nacrtu Amandmana je modifikovan i upućen Sekretarijatu Venecijanske komisije 12. oktobra 2018. (CDL-REF(2018)053).
7. Ovaj memorandum ispituje da li, i u kojoj meri, tekst koji je dostavljen Venecijanskoj komisiji 12. oktobra 2018. sledi preporuke sadržane u mišljenju Venecijanske komisije od 22-23. juna 2018. (CDL-AD(2018)011). Venecijanska komisija je notirala ovaj Memorandum na 116. plenarnoj sednici (Venecija, 19-20 oktobar 2018).

II. Analiza preporuka koje je Venecijanska komisija iznela u svom mišljenju CDL-AD(2018)011

A. Glavne preporuke Venecijanske komisije

1. Sastav Visokog saveta sudstva (VSS) i uloga Narodne skupštine

8. U prvom setu nacrtu Amandmana, amandman koji se odnosio na izbor nesudijskih članova VSS koje bira Narodna skupština predviđao je dva kruga izbora: prvi krug izbora (u kome kandidati mogu biti izabrani većinom od tri petine glasova) i drugi krug (u kome kandidati mogu biti izabrani većinom od pet devetina glasova). U slučaju da ne budu izabrani svi članovi, preostale članove bira komisija koju čine predsednik Narodne skupštine, predsednik Ustavnog suda, predsednik Ustavnog suda Srbije, Vrhovni javni tužilac Srbije i zaštitnik građana, većinskim glasanjem.
9. Venecijanska komisija je u svom mišljenju ukazala na to da takva struktura pruža slab podsticaj većini u Narodnoj skupštini da izbegne drugi krug glasanja i stvori situaciju u kojoj bi polovina članova VSS pripadala koherentnoj grupi istomišljenika čiji su stavovi u skladu sa željama trenutne vlasti.
10. Venecijanska komisija je stoga predložila da se to promeni i navela je četiri mogućnosti za takvu promenu:
 - (1) Jedna mogućnost bila bi da se obezbedi proporcionalni izborni sistem koji jemči da i manjina u Skupštini bude u mogućnosti da bira članove.
 - (2) Druga mogućnost bila bi da se spoljnim telima, koja nisu pod kontrolom vlasti, poput advokatske komore ili pravnih fakulteta, pruži mogućnost da imenuju članove.
 - (3) Treća mogućnost bila bi da se poveća broj članova sudija koje biraju njihove kolege.
 - (4) Četvrta mogućnost bila bi da se poveća zahtev u pogledu većine glasova i da se omogući petočlanoj komisiji da bira između kandidata koji su isprva konkurisali kod Narodne skupštine za članstvo u VSS.

Ostavljeno je vlastima Republike Srbije da na temelju uslova u zemlji i svojih ranijih iskustava odaberu najprimereniju opciju.

11. U tekstu koji je dostavljen Venecijanskoj komisiji odabrana je četvrta mogućnost tako što je u prvom krugu potrebna većina glasova povećana sa tri petine na dve trećine. Drugi krug glasanja je ukinut, ali je u tekstu sačuvan mehanizam protiv blokade odlučivanja (*anti-deadlock mechanism*) koji je Komisija predložila i ponuđeni tekst je u skladu sa preporukama Venecijanske komisije.

2. Sastav Visokog saveta tužilaca (VST) i uloga Narodne skupštine

12. Kao što je predložila Venecijanska komisija kada je reč o sastavu Visokog saveta tužilaca, važno je da u VST ne dominira trenutna većina u Narodnoj skupštini kako bi sam VST uživao kredibilitet i stekao poverenje javnosti u sistem. Mogućnost da čak pet od 11 članova koje bira Narodna skupština, pored ministra pravde i vrhovnog javnog tužioca - a vrhovnog javnog tužioca takođe bira Narodna skupština - davala je povod za zabrinutost. Kao i u slučaju VSS, i ovde je trebalo pronaći bolje rešenje koje bi obezbedilo pluralizam u VST, a pitanja koja su postavljena za sudije u VSS primenjuju se i na tužioce u VST, u primenjivoj meri.
13. Tekst koji je dostavljen Venecijanskoj komisiji u skladu je sa njenom preporukom i pritom je primenjeno isto rešenje koje je primenjeno za VSS, to jest, u prvom krugu izbora članova u Narodnoj skupštini potrebna većina glasova je povećana sa tri petine na dve trećine. Drugi krug izbora je ukinut, ali je u tekstu sačuvana Komisija kao mehanizam za sprečavanje blokade odlučivanja. To je u skladu sa preporukama Venecijanske komisije.

3. Raspuštanje VSS

14. Kada je reč o raspuštanju VSS ukoliko ne odluči u roku od 30 dana, Venecijanska komisija je predložila da se taj stav ili izbriše, ili da se barem pooštre uslovi za raspuštanje. Pretnja raspuštanjem mogla bi dovesti do toga da se odluke donose u žurbi ili da se često raspušta VSS. Ako se uzme u obzir sastav VSS od 5:5, moglo bi se dogoditi da blokadu u postupku odlučivanja izazovu članovi VSS koje je izabrala Narodna skupština naspram sudija ili *vice versa*. Time bi se stvorila mogućnost da VSS postane neoperativan.
15. Iako to nije bilo preferirano rešenje, tekst koji je dostavljen Venecijanskoj komisiji u skladu je sa ovom preporukom, jer su u njemu pobrojana pitanja o kojima moraju biti donete odluke i produžava se rok za raspuštanje VSS sa 30 na 60 dana ako u tom roku ne bude doneta odluka o pitanju koje je uvršteno u taj spisak, čime se pooštravaju uslovi, kako je bilo preporučeno.

4. Razrešenje zbog nestručnosti

16. Iako disciplinska odgovornost za sudije i tužioce nije obuhvaćena nacrtom Amandmana, u njima su ipak navedeni veoma neodređeni razlozi za razrešenje sudija i zamenika javnih tužilaca. Venecijanska komisija je preporučila da se u nacrtu Amandmana pruži više detalja koji se odnose na disciplinsku odgovornost i razrešenje, kao i da se izbegne upotreba neodređene terminologije kao što je „nestručnost“ bez bližeg objašnjenja, pa bi stoga takve izraze valjalo izostaviti.
17. Tekst koji je dostavljen Venecijanskoj komisiji u skladu je sa navedenom preporukom, jer sadrži više detaljnosti i preciznije formulacije u pogledu disciplinske odgovornosti i razrešenja kako sudija, tako i tužilaca. Konkretno, formulacija sada glasi, „*Sudija može biti razrešen i zbog nestručnosti, ako u značajnom broju predmeta evidentno ne ispunjava merila uspešnosti propisana zakonom, čije ispunjavanje ocenjuje Visoki savet sudstva*“.

5. Način obezbeđivanja ujednačene primene prava

18. Venecijanska komisija je predložila da se izbriše treći stav Amandmana V, u kome je utvrđeno da se „zakonom uređuje način na koji se obezbeđuje ujednačena primena prava od strane sudova“. Ako se, međutim, smatralo da je pozivanje na potrebu za obezbeđivanjem odgovarajućeg usaglašavanja sudske prakse neophodno uključiti u Ustav i da u tom pogledu nije dovoljno pozivanje na ulogu Vrhovnog suda u Amandmanu X, onda je u prvom stavu ovog amandmana moguće pomenuti posvećivanje dužne pažnje sudskej praksi.
19. Tekst koji je dostavljen Venecijanskoj komisiji u skladu je sa ovom preporukom jer amandman o nezavisnosti sudija sada glasi: „*Sudija je nezavisan i sudi na osnovu Ustava, potvrđenih međunarodnih ugovora, zakona i drugih opštih akata, vodeći računa o sudskej praksi*“; osim toga, u nacrtu Amandmana o Vrhovnom sudu Srbije sada se kaže: „*Vrhovni sud Srbije obezbeđuje jednaku primenu prava od strane sudova putem sudske prakse*“.

6. Javni tužioci i zamjenici javnih tužilaca

20. Venecijanska komisija je predložila da javni tužioci nemaju nikakvu direktnu vezu sa Narodnom skupštinom i da samim tim ne budu birani od strane Narodne skupštine niti da budu odgovorni Narodnoj skupštini, te da stoga amandmane XIX i XXI treba na odgovarajući način izmeniti.
21. Tekst koji je dostavljen Venecijanskoj komisiji u skladu je s tom preporukom, budući da javni tužioci više ne odgovaraju Narodnoj skupštini a bira ih Visoki savet tužilaca.

B. Ostale preporuke Venecijanske komisije

1. Preporuka u vezi sa međusobnim ograničavanjem i ravnotežom sve tri grane vlasti (checks and balances)

22. U svom mišljenju Venecijanska komisija je istakla da član 4. sadašnjeg Ustava Republike Srbije utvrđuje da „Uređenje vlasti počiva na podeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku“ što je opšte pravilo, koje se zatim bliže određuje: „Odnos tri grane vlasti zasniva se na ravnoteži i međusobnoj kontroli“. Preporuka u tom smislu glasila je da se izraz „ravnoteža i međusobna kontrola“ zameni izrazom „međusobna provera i ravnoteža (checks and balances)“.
23. Ta preporuka je u potpunosti prihvaćena u tekstu koji je dostavljen Venecijanskoj komisiji.

2. Preporuka u vezi sa sastavom Visokog saveta sudstva (VSS)

24. U svom mišljenju, Venecijanska komisija je istakla da kriteriju za izbor članova VSS koje bira Narodna skupština nameću pitanje zašto u kategoriju „istaknutih pravnika“ spadaju samo oni koji su položili pravosudni ispit. To bi isključilo profesore prava, na primer, a postoji i dodatni zahtev da imaju „...najmanje 10 godina radnog iskustva u poslovima pravne struke koji su od značaja za nadležnost Visokog saveta sudstva“ veoma je nejasan u pogledu svoje svrhe.
25. U tekstu koji je dostavljen Venecijanskoj komisiji pozabavili su se ovim pitanjem tako da se više ne pominje pravosudni ispit i izbrisana je neodređena formulacija o „radnom iskustvu u poslovima pravne struke koji su od značaja za nadležnost Visokog saveta sudstva“ već se sada govori o „...radnom iskustvu u poslovima pravne struke kako je utvrđeno zakonom,...“.

3. Preporuke u vezi sa sastavom Visokog saveta tužilaca (VST)

26. Venecijanska komisija je istu preporuku koju je iznela za sastav Visokog saveta sudstva iznela i u odnosu na članove Visokog saveta tužilaca koje bira Narodna skupština.
27. Tekst koji je dostavljen Venecijanskoj komisiji takođe se pozabavio ovim pitanjem, to jest izbrisano je pominjanje istaknutih pravnika sa položenim pravosudnim ispitom, a ostatak teksta usklađen je sa Preporukom Venecijanske komisije.

4. Preporuka u vezi s Pravosudnom akademijom

28. U svom mišljenju, Venecijanska komisija je objasnila da se uloga Pravosudne akademije kao jedinog čuvara ulaska u pravosuđe čini osnovanom, zajedno sa težnjama i posvećenošću da se ojača kvalitet i stručnost sudijske i tužilačke obuke. Međutim, Venecijanska komisija je preporučila da Pravosudna akademija bude zaštićena od mogućih neprimerenih uticaja tako što bi joj se unutar Ustava obezbedio čvrst položaj.
29. Ta preporuka je prihvaćena budući da je u nacrt Amandmana unet poseban član koji se odnosi na Pravosudnu akademiju i njen status autonomne institucije.

5. Preporuka koja se odnosi na premeštaj sudija

30. Venecijanska komisija dosledno podržava načelo po kome premeštaji protiv volje sudija mogu biti dozvoljeni samo u izuzetnim slučajevima. U svom mišljenju, ona je preporučila da formulacija koja je upotrebljena u amandmanu VIII „u slučaju ukidanja suda ili pretežnog dela nadležnosti suda“ treba da bude jasno bliže određena kako bi se suzile moguće

situacije, to jest da treba navesti kako ukidanje suda znači zatvaranje celog suda, i njegov premeštaj na drugu lokaciju ili prenos nadležnosti sa jednog suda na drugi i slično. Takođe je rečeno da je važno obezbediti da isti nivo primanja kao i odgovarajuća ili slična pozicija budu zajemčeni sudiji koji se premešta i da je to potrebno utvrditi ovom odredbom.

31. Ta preporuka je uzeta u obzir, uključujući i održavanje istog nivoa primanja i uvođenje prava na žalbu Vrhovnom sudu protiv odluke o premeštaju.

6. Preporuke u vezi s političkim delovanjem sudija

32. Amandman IX u svom trećem stavu zabranjivao je sudijama i predsednicima sudova da se bave političkim delovanjem. Iako zabrana članstva u političkim strankama ni u kom slučaju nije neuobičajena, Venecijanska komisija je ipak preporučila da se izraz „političko delovanje“ (*political action*) jasnije definiše ili da se predvidi zabrana članstva u političkoj stranci.

33. U tekstu koji je dostavljen Venecijanskoj komisiji više se ne pominje „političko delovanje“, već se umesto toga navodi da se „zakonom utvrđuje koje su funkcije, poslovi ili privatni interesi nespojivi sa funkcijom javnog tužioca ili zamenika javnog tužioca“.

7. Preporuka koja se odnosi na kontinuitet/rotaciju u mandatu predsednika i članova VSS

34. Amandman XIV i XV odnosili su se na mandat članova VSS odnosno mandat predsednika VSS. Venecijanska komisija je preporučila da se - kako bi se izbeglo da se svi članovi VSS menjaju istovremeno svakih pet godina, uključujući i predsednika - uvede sistem rotacije u izmeni članstva VSS.

35. Srpske vlasti su ukazale na to da će to biti uvršteno u tekst ustavnog zakona koji će biti usvojen zajedno sa nacrtom Amandmana, što bi bilo dobrodošlo.

III. Zaključci

36. Postupljeno je prema preporukama koje je Venecijanska komisija formulisala u svom mišljenju CDL-AD(2018)011.

Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije
Društvo sudija Srbije
Komitet pravnika za ljudska prava (YUCOM)
Centar za pravosudna istraživanja
Beogradski centar za ljudska prava
Evropski pokret u Srbiji
Transparentnost Srbija
Beograd, 25. oktobar 2018.

Zajedničko saopštenje

reakcija na tvrdnju

Ministarstva pravde o pozitivnoj oceni Venecijanske komisije

Ministarstvo pravde je 24. oktobra 2018. na svojoj internet prezentaciji objavilo da su na 116. Redovnom zasedanju članovi Venecijanske komisije razmatrali četvrti po redu Nacrt ustavnih amandmana koje je izradilo Ministarstvo pravde. U saopštenju Ministarstva se navodi da je Venecijanska komisija zaključila da je poslednja verzija amandmana, koja je nastala nakon usaglašavanja sa komentarima stručne javnosti, usklađena sa preporukama Venecijanske komisije.

Obaveštavamo javnost da su podaci koje je Ministarstvo pravde iznelo netačni. *Venecijanska komisija uopšte nije odlučivala o usklađenosti najnovije verzije ustavnih amandmana sa njenim preporukama.* Netačnost navoda iznetih u saopštenju Ministarstva pravde, može se proveriti uvidom u originalni dokument na koji se Ministarstvo pravde poziva i koji se nalazi na internet stranici ove institucije. U dokumentu nazvanom “Memorandum Sekretarijata“ se navodi da je Sekretarijat Venecijanske komisije, odnosno njeno administrativno telo, sumarno izneo zaključak o usaglašenosti najnovije verzije sa ranije datim preporukama. O ovom zaključku Sekretarijata, na 116. Redovnom zasedanju članovi Venecijanske komisije nisu glasali, niti su donosili bilo kakvu odluku, kako se to netačno prestavlja javnosti, već su ga samo “notirali”, kao što se u prevodu zvaničnog dokumenta i navodi.

Takođe obaveštavamo javnost da je upravo Ministarstvo pravde bilo to koje je izbeglo da se obrati za mišljenje Venecijanskoj komisiji o usklađenosti poslednje verzije ustavnih amandmana. Ministarstvo se svesno obratilo administrativnom telu Komisije, dok u domaćoj javnosti tvrdi nešto sasvim drugo.

Konstatujemo da ovo nije prvi put da Ministarstvo pravde javnostidostavlja netačne ili nepotpune informacije o ovako značajnim pitanjima. Organizacije potpisnice ovog saopštenja pozivaju Minstarstvo pravde da tačno i blagovremeno izveštava javnost, kako bi građani imali prilike da se blagovremeno i potpuno upoznaju sa informacijama značajnim za buduću promenu Ustava u oblasti pravosuđa.

Pozivamo Ministarstvo pravde da četvrtu verziju ustavnih amandmana zaista uputi organu Saveta Evrope – Venecijanskoj komisiji, a samu Komisiju da se oglasi povodom netačnih informacija iznetih u domaćoj javnosti.

Konsultativno veće evropskih sudija (CCJE)
Strazbur, 21. decembra 2018.
CCJE-BU(2018)9

Mišljenje Biroa CCJE na zahtev Društva sudija Srbije za procenu usklađenosti sa evropskim standardima novih predloženih amandmana na Ustav Republike Srbije koji će uticati na organizaciju sudske vlasti

UVOD

Društvo sudija Srbije (u daljem tekstu: Društvo sudija), obratilo se dopisom od 16. aprila 2018. godine, predsedniku Konsultativnog veća evropskih sudija Saveta Evrope (u daljem tekstu: CCJE) zahtevom da CCJE proceni usklađenost sa evropskim standardima predloženih amandmana na Ustav Republike Srbije koji bi mogli uticati na organizaciju sudske vlasti (u daljem tekstu: Amandmani od aprila 2018).

Po razmatranju gorenavedenih amandmana u svetlu standarda Saveta Evrope i, naročito, usvojenih Mišljenja CCJE o temama koje se odnose na pitanja koje je Društvo sudija pokrenulo, Biro SSJE je doneo Mišljenje¹⁷⁶ o zahtevu Društva sudija. U međuvremenu, nakon analize Mišljenja Venecijanske komisije o nacrtu amandmana na ustavne odredbe koje se tiču pravosuđa u Srbiji¹⁷⁷, Ministarstvo pravde Republike Srbije je 15. oktobra 2018. godine objavilo novu verziju amandmana na Ustav Republike Srbije (u daljem tekstu: Amandmani od oktobra 2018).

U svom dopisu od 29. oktobra 2018. godine, Društvo sudija je zahtevalo da CCJE ponovo proceni usklađenost sa evropskim standardima novopredloženih amandmana i da donese mišljenje o njima.

Po razmatranju nacrtu novopredloženih amandmana, usredredivši se naročito na amandmane dalje prikazane u svakom odeljku teksta u kurzivu, nakon kojih sledi analiza, Biro CCJE doneo je sledeće Mišljenje.

Kratak pregled i preporuke

I. Amandmani od oktobra 2018 nisu otklonili nedostatke istaknute u Mišljenju Biroa CCJE-BU(2018)4, kako je navedeno, ili ih nisu suštinski otklonili, iz sledećih razloga:

1. Odredba o izboru nesudijskih članova VSS od strane Narodne skupštine (Amandman XIV stav 4), odn. od strane petočlane komisije, ne obezbeđuje nezavisnost tih članova VSS. Umesto toga, ona omogućava da oni budu izabrani u skladu sa željom bilo koje vladajuće političke stranke ili stranaka.

Nesudijske članove VSS bi trebalo da biraju advokatske komore, pravni fakulteti, **ravnopravno iz redova vladajuće većine i opozicije u Narodnoj skupštini**. Aktivni političari bi trebalo da budu isključeni iz mogućnosti da postanu članovi VSS. Odredbe o petočlanjoj komisiji bi trebalo brisati.

2. Odredba kojom je predviđeno da sudija sudi... vodeći računa o sudskoj praksi je problematična i ne bi je trebalo uključiti u Ustav u odsustvu provedure na osnovu koje bi se vršilo ujednačavanje sudskih odluka. Metod za obezbeđivanje ujednačene primene prava bi

¹⁷⁶ Dokument CCJE-BU(2018)4 od 4. maja 2018. godine.

¹⁷⁷ CDL-AD(2018)011 usvojeno od strane Venecijanske komisije na njenom 115. plenarnom zasjedanju (Venecija, 22.-23. jun 2018. godine).

trebalo pojednostaviti izmenom Amandmana XI stav 2, tako da glasi: Vrhovni sud Srbije obezbeđuje ujednačenu primenu prava od strane sudova putem svojih odluka.

3. Način na koji su formulisani osnovi za razrešenje sudija u suprotnosti je sa načelom stalnosti sudijske funkcije i potencijalno je veoma opasan po nezavisnost sudstva. Osnove za razrešenje, uključujući i nestručnost, trebalo bi dodatno urediti jasno razrađenim zakonima koji propisuju i konkretne prekršaje koji mogu dovesti do razrešenja, kao i postupak koji bi mogao voditi razrešenju. Bitne elemente ovog postupka trebalo bi uključiti u Ustav (Amandman VIII, stav 3).

4. Svrha VSS ne bi trebalo da se sastoji samo od toga da jemči, već i od toga da obezbeđuje nezavisnost sudova i sudija. VSS bi trebalo da ima i budžetsku nadležnost za funkcionisanje sudskog sistema, kao i nadležnost izbora i zapošljavanja sudijskih pomoćnika, s tim što njegovu nadležnost ne bi trebalo definisati kao *numerus clausus*, tj. ne bi je trebalo ograničiti Ustavom (Amandman XIII).

5. VSS bi trebalo da ima neparan broj članova – jedanaest članova – od kojih bi većina – šest članova – trebalo da budu sudije. Trebalo bi predvideti i mogućnost da sudije, ukoliko one tako odaberu, predstavlja predsednik suda (Amandman XIV).

6. Predsednik VSS bi trebalo da bude sudija (Amandman XVI).

7. Odredbu o raspuštanju VSS u slučaju da ne donese odluku trebalo bi brisati (Amandman XVII).

II. Postoje rešenja predviđena Amandmanima od oktobra 2018 koja nisu postojala u prethodno predloženim Amandmanima, o kojima je Biro CCJE dao Mišljenje. Ova rešenja, zauzvrat, u značajnoj meri menjaju ranije odredbe.

Te nove odredbe su sledeće:

1. Rešenja sadržana u Amandmanu IV koja omogućavaju vansudsku kontrolu sudskih odluka;
2. Amandman VII od oktobra 2018. – Uslovi za izbor sudija – omogućava politički uticaj na prvi izbor sudija propisujući uslove za prvi izbor na sudijsku funkciju;
3. Odredbe o nepremestivosti sudija, kao jedna od garancija njihove nezavisnosti, nedovoljno su definisane.

Objašnjenje

1. U pogledu izbora i prestanka mandata članova Visokog saveta sudstva (VSS)

1. A

Amandman II stav. 1. i 3. od oktobra 2018: Narodna skupština bira pet članova Visokog saveta sudstva, četiri člana Visokog saveta tužilaca i bira Vrhovnog javnog tužioca Srbije i odlučuje o prestanku njegove funkcije.

Amandman III stav 3. od oktobra 2018: Većinom od dve trećine glasova svih narodnih poslanika Narodna skupština bira pet članova Visokog saveta sudstva i četiri člana Visokog saveta tužilaca, a većinom od tri petine glasova svih narodnih poslanika bira Vrhovnog javnog tužioca Srbije i odlučuje o prestanku njegove funkcije.

Amandman XIV stav 4. od oktobra 2018: Ako Narodna skupština ne izabere svih pet članova u roku, preostale članove, posle isteka narednih deset dana bira, između svih kandidata koji ispunjavaju uslove za izbor, komisija koju čine predsednik Narodne skupštine, predsednik Ustavnog suda, predsednik Vrhovnog suda Srbije, Vrhovni javni tužilac Srbije i Zaštitnik građana, većinom glasova.

Važeći Ustav propisuje da VSS ima jedanaest članova, od kojih su šest sudije koje biraju sudije (sedmi sudija – član VSS – je predsednik Vrhovnog kasacionog suda i član *ex officio* – po dužnosti).

Amandmani od aprila 2018. godine propisivali su smanjenje broja članova na deset: pet članova - sudija koje biraju sudije i pet članova koji su „istaknuti pravnici“ koje bira Narodna skupština većinom od tri petine u prvom krugu i većinom od pet devetina u drugom krugu glasanja. Ako ni tada ne budu izabrani, bira ih komisija koju čine predsednik Narodne skupštine, predsednik Ustavnog suda, predsednik Vrhovnog suda Srbije, Vrhovni javni tužilac Srbije i Zaštitnik građana, većinom glasova (tri glasa).

Amandmani od oktobra 2018. propisivali su većinu od dve trećine za prvi krug i uklonili drugi krug u kom se zahtevala većina od pet devetina. Ako Narodna skupština ne izabere svih pet članova u prvom krugu, preostale članove bira gorepomenuta petočlana komisija, između svih kandidata koji ispunjavaju uslove za izbor.

Pristup kojim se povećava potrebna većina u glasanju u Narodnoj skupštini je dobrodošao samo ako umanjuje mogućnost da kandidate izabere jedna politička grupacija u Narodnoj skupštini. Kao što je već navedeno u ranijem Mišljenju SSJE, važno je da se članovi VSS ne biraju u skladu sa željom bilo koje vladajuće političke stranke ili stranaka.¹⁷⁸

Ipak, koncept komisije je, nažalost, zadržan i u poslednjim amandmanima.

Time se povećavaju izgledi da postupak imenovanja postane povlastica pet članova komisije u slučajevima kada se ne postigne potrebna većina u Narodnoj skupštini. Poteškoća sa ovim se sastoji u tome što se četiri od pet trenutnih članova komisije (sa izuzetkom predsednika Ustavnog suda) bira prostom većinom glasova u Narodnoj skupštini (126). Čak i nakon izmena Ustava, tri (predsednik Narodne skupštine, Vrhovni javni tužilac Srbije i Zaštitnik građana) od pet članova bi se takođe birali takvom većinom. Štaviše, ista komisija bi birala Vrhovnog javnog tužioca Srbije, a predsednika Vrhovnog suda Srbije bi birao VSS. Ovo znači da bi vladajuća većina mogla da nastavi da obavlja indirektnu kontrolu nad postupkom imenovanja.

1. B

Amandman XV stav 3. od oktobra 2018: Pre isteka vremena na koje je izabran, članu Visokog saveta sudstva prestaje mandat ako sam to zatraži ili ako bude osuđen za krivično delo na kaznu zatvora, članu koji je sudija prestaje mandat i s prestankom sudijske funkcije, a članu koji nije sudija i ako trajno izgubi radnu sposobnost za vršenje funkcije člana Visokog saveta sudstva.

Amandman XV stav 4. od oktobra 2018: Odluku o prestanku mandata člana Visokog saveta sudstva donosi Visoki savet sudstva. Protiv odluke je dozvoljena žalba Ustavnom sudu, koja isključuje pravo na ustavnu žalbu.¹⁷⁹

Amandman XVII stav 2. od oktobra 2018: Članovima Visokog saveta sudstva prestaje mandat ako Visoki savet sudstva ne donese odluku u roku od 60 dana od dana kada je prvi put odlučivao o predlogu budžetskih sredstava, o donošenju propisa, povodom predloga u vezi sa izborom ili prestankom funkcije sudija i predsednika sudova i u drugim zakonom određenim pitanjima.

Prestanak mandata utvrđuje predsednik Narodne skupštine. Protiv odluke predsednika Narodne skupštine je dozvoljena žalba Ustavnom sudu, koja isključuje pravo na ustavnu žalbu.

Pored osnova za razrešenje, Amandman XVII stav 2. propisuje da mandat članova VSS prestaje ako VSS ne donese odluku u roku od 60 dana. Primedba navedena u trećem stavu Mišljenja Biroa CCJE-BU(2018)4, tačka 5, o tome da je „paran broj članova očigledno neprimeren telu koje će neizbežno imati poteškoća u donošenju odluka u slučaju razlika u mišljenju“, i dalje važi.

¹⁷⁸ Dokument CCJE-BU(2018)4 od 4. maja 2018, odeljak 1.

¹⁷⁹ U vezi sa ovim amandmanom postojala je napomena, kako je navedeno u mišljenju Biroa CCJE CCJE-BU(2018)4, u pogledu navođenja osnova za razrešenje članova VSS. Pored toga, VSS je taj koji odlučuje o razrešenju, a protiv takve odluke se može podneti žalba Ustavnom sudu.

Ovo utoliko pre što Savet može biti pod pritiskom da donese odluku po svaku cenu kako bi izbegao prestanak mandata njegovih članova u skladu sa Ustavom. Postupanje pet članova VSS takođe može dovesti do prestanka mandata, usled njihovog namernog prouzrokovanja uslova za raspuštanje Saveta.

Mišljenje je Biroa SSJE da takav predlog, sadržan u Ustavu, nije prikladan, i da unosi sistematsku nesigurnost u pravosuđe. Takve situacije bi trebalo izbegavati zbog toga što je uloga Ustava da unese pravnu sigurnost u politički sistem i naročito u pravosuđe.¹⁸⁰

2. U pogledu nezavisnosti sudstva

2. A

Amandman VI od oktobra 2018: Nezavisnost sudija: Sudija je nezavisan i sudi na osnovu Ustava, potvrđenih međunarodnih ugovora, zakona i drugih opštih akata, vodeći računa o sudskoj praksi.

Svaki uticaj na sudiju u vršenju sudijske funkcije je zabranjen.

Amandman XI od oktobra 2018: Vrhovni sud Srbije: Najviši sud u Republici Srbiji je Vrhovni sud Srbije. Vrhovni sud Srbije obezbeđuje jednaku primenu prava od strane sudova putem sudske prakse.

Amandman IV/4 od oktobra 2018: Sudsku odluku može preispitivati samo zakonom predviđeni sud u zakonom određenom postupku, kao i Ustavni sud u postupku po ustavnoj žalbi.

Amandman VII od oktobra 2018: Uslovi za izbor sudija: Za sudiju može biti izabran državljanin Republike Srbije koji ispunjava opšte uslove za rad u državnim organima, koji je završio pravni fakultet, položio pravosudni ispit, ima radno iskustvo potrebno za određeni sud i stručan je, osposobljen i dostojan sudijske funkcije.

Lice koje se prvi put bira za sudiju može biti izabrano samo ako je završilo obuku u Pravosudnoj akademiji.

Uslovi za izbor i mandat sudija porotnika uređuju se zakonom.

2. B.

Predložena izmenjena rešenja ne otklanjaju rizike po nezavisnost sudija, kao što je istaknuto u Mišljenju Biroa CCJE-BU(2018)4.

Formulacija „Način na koji se obezbeđuje jedinstvena primena zakona od strane sudova uređuje se zakonom“ zamenjena je manje jasnom formulacijom, kao delom prve rečenice Amandmana VI „... vodeći računa o sudskoj praksi“.

Takvom odredbom omogućeno je da to pitanje bude uređeno zakonom. „Sudska praksa“ je još uvek nejasan pojam, pošto i dalje postoji problem koji se tiče mehanizma kojim bi se postigla ujednačena primena prava. Prema evropskim standardima, ujednačenost treba postići na osnovu odluka sudova više instance. Te odluke, međutim, ne usklađuju sudske odluke same po sebi (s obzirom na to da će neusklađene odluke i dalje postojati i važiti), već bi trebalo da usmere sudske odluke koje će biti ubuduće donošene. Biro SSJE ostaje pri mišljenju da bi najbolje bilo u celosti izbrisati deo navedene rečenice, kao što je ukazao u Mišljenju Biroa CCJE-BU(2018)4.

Sličan problem postoji i u pogledu Amandmana XI stav 2. (Vrhovni sud Srbije): Vrhovni sud Srbije obezbeđuje jednaku primenu prava od strane sudova. Ovaj predlog dozvoljava mogućnost za uvođenje „mehanizma“ za ujednačavanje sudskih odluka u kasnijoj fazi. Iz tog razloga je od najveće važnosti da preporuka Biroa CCJE bude poštovana ili tako što će biti brisan stav 2. Amandmana XI ili tako što će on biti formulisan tako da glasi: Vrhovni sud Srbije obezbeđuje jednaku primenu prava od strane sudova putem svojih presuda.¹⁸¹

¹⁸⁰ Videti više u tački 5.

¹⁸¹ U Izveštaju o skriningu EU za Srbiju navedeno je da ujednačenost sudske prakse treba da se

Rešenje propisano u Amandmanu IV stav 4. omogućava vansudsku kontrolu sudskih odluka, imajući u vidu da Ustavni sud Srbije nije sudski organ. Ova odredba stvara mogućnost da Ustavni sud Srbije postupi kao sudski organ bez pravljenja razlike između preispitivanja sudskih odluka od strane nadležnog suda (kao sudskog organa) i od strane Ustavnog suda Srbije.

Amandman VII – Uslovi za izbor sudija – omogućava politički uticaj na prvi izbor za sudiju propisujući uslove koje mora ispuniti lice koje se prvi put bira za sudiju. Jedan od tih uslova je da lice koje se prvi put bira za sudiju može biti izabrano samo ako je završilo obuku u Pravosudnoj akademiji. To omogućava Akademiji da u praksi vrši prethodni odabir budućih sudija, koje će potom VSS samo formalno imenovati. Ovakvo rešenje je zabrinjavajuće s obzirom na to da se čini da je status Pravosudne akademije takav da ne jemči njenu nezavisnost (većina članova njenih organa nisu sudije; 9 sudija i tužilaca i 11 članova koji ne dolaze iz pravosuđa). Amandmanom XIII od oktobra 2018 (nije postojao u ranijim verzijama) propisano je da je Pravosudna akademija samostalna institucija koja obučava sudije, javne tužioce i zamenike javnih tužilaca, kao i kandidate za te funkcije, i da vrši druge poslove određene zakonom, kao i da sastav organa upravljanja Pravosudne akademije odražava sastav Visokog saveta sudstva i Visokog saveta tužilaca.

Imajući u vidu gorenavedeno, Biro CCJE je mišljenja da bi upravljanje postupkom izbora kandidata za pravosudne funkcije koji bi trebalo da prođu kroz obuku u Pravosudnoj akademiji, kao i kontrola nad tim postupkom, trebalo da bude u nadležnosti VSS. Na taj način bi se u dovoljnoj meri očuvalo načelo po kojem sudije treba da budu imenovane nakon postupka nadmetanja na osnovu zasluga i od strane tela koje ispunjava uslove iz standarda Saveta Evrope.¹⁸²

3. Razrešenje

3. A.

Amandman VIII od oktobra 2018 Stalnost sudijske funkcije: Sudijska funkcija je stalna i traje od izbora za sudiju dok sudija ne navrší radni vek.

Pre navršenja radnog veka sudiji prestaje funkcija ako sam to zatraži, ako trajno izgubi radnu sposobnost za vršenje sudijske funkcije, ako mu prestane državljanstvo Republike Srbije ili ako bude razrešen.

Sudija se razrešava ako bude osuđen za krivično delo na kaznu zatvora od najmanje šest meseci ili ako je u disciplinskom postupku utvrđeno da je učinio težak disciplinski prekršaj koji, prema oceni Visokog saveta sudstva, ozbiljno šteti ugledu sudijske funkcije ili poverenju javnosti u sudove.

Sudija može biti razrešen i zbog nestručnosti, ako u značajnom broju predmeta evidentno ne ispunjava merila uspešnosti propisana zakonom, čije ispunjavanje ocenjuje Visoki savet sudstva.

Protiv odluke Visokog saveta sudstva o prestanku funkcije, sudija i predsednik suda imaju pravo na žalbu Ustavnom sudu, koja isključuje pravo na ustavnu žalbu.

3. B

U pogledu „krivičnog dela“, teško je razumeti i opravdati da razrešenje automatski proizlazi iz osude. Dovoljno je reći da bi čak i uslovna osuda za saobraćajnu nezgodu (što se može dogoditi bilo kome) neizbežno vodila razrešenju sudije. Bilo bi bolje dodati formulaciju po

poboljša sudskim sredstvima (pojednostavljenjem pravosuđa, osnovima za izjavljivanje pravnih lekova i elektronskim pristupom bazama podataka), str. 27.

¹⁸² Videti Preporuku CM/Rec(2010)12 Komiteta ministara državama članicama o sudijama: nezavisnost, delotvornosti i odgovornosti, st. 46.: „Organ koji donosi odluke o izboru i karijeri sudija trebalo bi da bude nezavisan od izvršne i zakonodavne vlasti. U cilju garantovanja nezavisnosti tog organa, najmanje polovinu njegovih članova trebalo bi da čine sudije koje su izabrale njihove kolege“.

kojoj se sudija razrešava ako bude osuđen za krivično delo učinjeno sa umišljajem ili za krivično delo koje ga čini nedostojnim za obavljanje funkcije. Naravno, sve pod uslovom da svaka od navedenih stvari bude utvrđena u odgovarajućem postupku. Minimalni zahtevi se odnose na to da bi osnovi za razrešenje trebalo da se navedu u Ustavu. U Ustavu bi trebalo navesti i da će postupak za utvrđivanje ispunjenosti tih uslova biti uređen zakonom.¹⁸³

4. U pogledu Visokog saveta sudstva

4. A

Amandman XIII od oktobra 2018 Visoki savet sudstva i Nadležnost Visokog saveta sudstva: Visoki savet sudstva je samostalan i nezavisan državni organ koji jemči samostalnost i nezavisnost sudova i sudija, predsednika sudova i sudija porotnika tako što odlučuje o pitanjima položaja sudija, predsednika sudova i sudija porotnika određenim Ustavom i zakonom.

Visoki savet sudstva bira predsednika Vrhovnog suda Srbije i predsednike ostalih sudova i odlučuje o prestanku njihove funkcije, bira sudije i sudije porotnike i odlučuje o prestanku njihove funkcije, prikuplja statističke podatke od značaja za rad sudija, vrednuje rad sudija, predsednika sudova i sudijskih pomoćnika, odlučuje o premeštaju i upućivanju sudija, imenuje i razrešava članove disciplinskih organa, određuje potreban broj sudija i sudija porotnika, predlaže budžetska sredstva za rad Visokog saveta sudstva i za rad sudova u pitanjima iz njegove nadležnosti u skladu sa zakonom i samostalno raspolaže tim sredstvima i odlučuje o drugim pitanjima položaja sudija, predsednika sudova i sudija porotnika određenim zakonom.

Ovim amandmanom zamenjuje se naziv člana 151. i član 151. Ustava Republike Srbije.

Amandman XIV od oktobra 2018 Sastav Visokog saveta sudstva: Visoki savet sudstva čini deset članova: pet sudija koje biraju sudije i pet istaknutih pravnika koje bira Narodna skupština. Kao istaknuti pravnik smatra se diplomirani pravnik koji ima najmanje deset godina odgovarajućeg radnog iskustva određenog zakonom i koji se dokazao stručnim radom i uživa lični ugled.

Narodna skupština bira pet članova Visokog saveta sudstva na predlog nadležnog odbora Narodne skupštine posle javnog konkursa glasovima dve trećine svih narodnih poslanika, u roku od 20 dana od prijema predloga.

Nadležni odbor Narodne skupštine dužan je da Narodnoj skupštini predloži dvostruko više kandidata od broja članova koji se biraju.

Ako Narodna skupštine ne izabere svih pet članova u roku, preostale članove, posle isteka narednih deset dana bira, između svih kandidata koji ispunjavaju uslove za izbor, komisija koju čine predsednik Narodne skupštine, predsednik Ustavnog suda, predsednik Vrhovnog suda Srbije, Vrhovni javni tužilac Srbije i Zaštitnik građana, većinom glasova.

Pri izboru sudija u Visoki savet sudstva vodi se računa o ravnomernoj zastupljenosti sudova.

Predsednici sudova ne mogu biti birani u Visoki savet sudstva.

Amandman XVI od oktobra 2018 Predsednik i potpredsednik Visokog saveta sudstva: Visoki savet sudstva ima predsednika i potpredsednika.

Predsednika Visokog saveta sudstva bira Visoki savet sudstva među članovima koji su sudije, a potpredsednika među članovima koji nisu sudije, na pet godina.

Ovim amandmanom zamenjuje se naziv člana 154. i član 154. Ustava Republike Srbije.

Amandman XVII od oktobra 2018. Rad i odlučivanje Visokog saveta sudstva:

Visoki savet sudstva donosi odluke glasovima najmanje šest članova Visokog saveta sudstva. Članovima Visokog saveta sudstva prestaje mandat ako Visoki savet sudstva ne donese

¹⁸³ Videti Evropski sud za ljudska prava (ESLjP) Oleksandr Volkov v. Ukraine, Application no. 21722/11, FINAL 27/05/2013, para 185.

odluku u roku od 60 dana od dana kada je prvi put odlučivao o predlogu budžetskih sredstava, o donošenju propisa, povodom predloga u vezi sa izborom ili prestankom funkcije sudija i predsednika sudova i u drugim zakonom određenim pitanjima. Prestanak mandata utvrđuje predsednik Narodne skupštine. Protiv odluke predsednika Narodne skupštine je dozvoljena žalba Ustavnom sudu, koja isključuje pravo na ustavnu žalbu.

Visoki savet sudstva dužan je da svoje odluke obrazloži i javno objavi, a da odluke o izboru sudija, predsednika sudova, sudija porotnika i o prestanku njihovih funkcija, o premeštaju i upućivanju sudija i o imenovanju i razrešenju članova disciplinskih organa donosi na osnovu merila koja su utvrđena u skladu sa zakonom i u zakonom uređenom postupku.

Ovim amandmanom zamenjuje se naziv člana 155. i član 155¹⁸⁴. Ustava Republike Srbije: “... može biti izabran iz redova ostalih istaknutih pravnika, profesora univerziteta sa određenim iskustvom u struci, ili uglednih građana”.

4. B

U pogledu nadležnosti i sastava VSS¹⁸⁵

Budući članovi sudskog saveta, bilo sudije ili nesudije, ne bi trebalo da budu aktivni političari, članovi parlamenta, izvršne vlasti ili uprave. Ovo znači da ni šef države, ako je predsednik vlade, niti jedan ministar, ne mogu biti članovi sudskog saveta. Amandman XVI ne sadrži odredbu koja bi to zabranila.

Iako Amandman XIII – Nadležnost Visokog Saveta sudstva – u nadležnost VSS stavlja i odlučivanje o upućivanju sudija, on ne određuje uslove za takvo upućivanje, niti određuje koliko će ono trajati, kao ni pravne lekove koji se mogu izjaviti protiv takve odluke (za razliku od važećeg Ustava – član 150. stav 1, koji ne dozvoljava takvu mogućnost bez saglasnosti sudije).

Pomenuti amandman u značajnoj meri **ograničava obim nadležnosti VSS**, što je „prikriveno“ time što se na ustavni nivo podižu određene nadležnosti koje svakako ne bi trebalo pominjati u Ustavu (npr. prikupljanje statističkih podataka). Za razliku od važećeg Ustava, VSS ne obezbeđuje samostalnost i nezavisnost sudstva i sudija, već je samo jemči. Važeći Ustav (član 154) sadrži spisak nadležnosti VSS; međutim, jasno je da takav spisak nije numerus clausus, s obzirom na to da završna formulacija „vrši i druge poslove određene zakonom“ ostavlja mogućnost da se broj i vrste nadležnosti VSS prošire zakonima.

Očigledan primer za ovakvu situaciju je propisan članom 70. Zakona o uređenju sudova, kojim se Savetu izričito poverava obaveza/pravo da utvrđuje opšte smernice za unutrašnje uređenje sudova ili član 13. Zakona o Visokom savetu sudstva koji VSS poverava brojne nadležnosti.

Nasuprot tome, završna odredba Amandmana XIII ograničava se na druga pitanja položaja sudija, predsednika sudova i sudija porotnika određenim zakonom. Neizbežna posledica toga jeste da bi se svaka zakonska odredba kojom bi se Savetu poverila nadležnost koja nije navedena u amandmanu i koja se ne odnosi na položaj sudija, predsednika sudova i sudija porotnika trebalo smatrati neustavnom.

¹⁸⁴ U originalnom tekstu Mišljenja na engleskom jeziku je, usled propusta CCJE, u tekstu ovog amandmana stajalo da se zamenjuje naziv člana 151. i član 151, što nije u saglasnosti sa Amandmanom XVII od oktobra 2018, u kom stoji isto kao što je navedeno u tekstu.

¹⁸⁵ U dvadeset i dve zemlje postoje saveti sudstva koji su članovi Evropske mreže sudskih saveta (ENCJ). Predstavnicima izvršne i/ili zakonodavne vlasti su članovi saveta samo u Hrvatskoj (2 od 11), Francuskoj (2 od 22), Italiji (1 od 15), Letoniji (2 od 15), na Malti (1 od 10) i u Rumuniji (1 od 19). Sudije su u manjini samo u savetima u Danskoj, Francuskoj i Portugalu. Sudije čine polovinu članova saveta u Belgiji (22 od 44) i Slovačkoj (9 od 18). U polovini zemalja (11), sudije su u većini, bilo na osnovu toga što imaju većinu glasova u savetima sa parnim brojem članova (Malta, Holandija) ili na osnovu toga što su stvarno u većini (Bugarska, Hrvatska, Irska, Italija, Letonija, Rumunija, Slovenija, Španija). Savet Engleske i Velsa čini 29 članova od kojih su 28 sudije. U šest zemalja i teritorija, savete čine samo sudije – u Grčkoj, na Kipru, u Litvaniji, Mađarskoj, Severnoj Irskoj i Škotskoj.

U pogledu sastava VSS, polazna osnova bi bila da se obezbedi njegova nezavisnost. Zabrinjavajuće je da bi polovina članova VSS vrlo verovatno bila grupa povezanih istomišljenika čije je mišljenje u skladu sa željama trenutne vlade. To otvara brojna prethodno navedena pitanja u vezi sa izborom nesudijskih članova i razrešenjem svih članova VSS.

Uzimajući u obzir trenutni sastav VSS (pet članova sudija i pet članova nesudija), jedna strana bi lako mogla dovesti do „pat-pozicije“, naročito zbog toga što je za donošenje bilo koje odluke potrebno šest glasova. Nasuprot riziku da se nešto tako dogodi, prestanak mandata članovima VSS ako VSS ne donese odluku u roku od 60 dana ne bi trebalo da postoji kao mogućnost, jer bi se VSS u tom slučaju teško mogao smatrati zaštitnikom nezavisnosti sudstva. Prema tome, produžetak roka se ne može posmatrati kao dovoljno sredstvo. Povećanje broja članova-sudija koje biraju sudije i propisivanje neparnog broja članova bi bilo najpovoljnije rešenje, pošto bi u najvećoj meri uticalo na nezavisnost sudstva. Vredno je pomena da je „obezbeđivanje nezavisnosti“ bio opšti cilj analize / reforme Ustava kao i da Narodna skupština nema nikakvu ulogu u procesu izbora, ili da je njena uloga samo deklaratorne prirode. Štaviše, trebalo bi da postoji i rešenje da jednog od članova nesudija bira advokatska komora ili jedan od pravnih fakulteta, što bi uticaj „parlamentarne većine“ na sastav VSS takođe svelo na minimum.

Amandmanom XVI uklonjena je odredba koja je propisivala da se predsednik VSS bira iz redova članova nesudija, u skladu sa predlogom iz Mišljenja Biroa CCJE-BU(2018)4. Izbor predsednika iz reda sudija je dobro rešenje.

Ostavljena je odredba amandmana po kojoj predsednici sudova ne mogu biti članovi VSS.

Zapažanje Biroa CCJE u pogledu broja članova VSS i dalje važi, pošto je u Amandmanima od oktobra 2018. zadržano rešenje o deset članova.

Sva zapažanja u vezi sa prestankom mandata svim članovima VSS i dalje važe.

Zapažanja Biroa CCJE u vezi sa garancijama nezavisnosti članova VSS i dalje važe iz sledećih posebnih razloga:

1. Izbor pet članova iz reda istaknutih pravnika je potpuno u nadležnosti Narodne skupštine, preciznije, u nadležnosti petočlane komisije. Odnos članova i vlade ne jemči njihovu nezavisnost (kako je iznad objašnjeno u tački 1).

2. Ovo rešenje ne garantuje da će zapažanje iz Mišljenja Biroa CCJE CCJEBU(2018)4 biti poštovano u pogledu imenovanja „aktivnih političara, članova parlamenta, izvršne vlasti ili uprave. Ovo znači da ni šef države, ako je predsednik vlade, niti jedan ministar, ne mogu biti članovi sudskog saveta“.

Odredbe o nepremestivosti sudija, kao jednoj od garancija njihove nezavisnosti, nisu dovoljno definisane. Amandmanom XIII – Nadležnost Visokog saveta sudstva – kao jedna od nadležnosti VSS propisano je i odlučivanje o upućivanju sudija, ali, za razliku od odredaba koje uređuju premeštaj (Amandman IX, st. 2., 3. i 4.), ne definiše uslove za takvo upućivanje, koliko će ono trajati, kao ni pravne lekove koji se mogu izjaviti protiv takve odluke (za razliku od važećeg Ustava – član 150. st. 1, koji ne dozvoljava takvu mogućnost bez saglasnosti sudije).

Prof. dr Marijana Pajvančić,
Pravni fakultet, Novi Sad

Postupak odlučivanja o promenama Ustava Republike Srbije*

Procedura je uvek važno prethodno pitanje. Stoga je posebno važno brižljivo analizirati postupak po kome se odlučuje o promenama ustava kao osnovnog i najvišeg pravnog akta. U kontekstu načela vladavine prava pravila procedure veoma su važna i imaju važnu legitimacijsku funkciju.¹⁸⁶ Pravila procedure moraju biti unapred propisana, moraju biti jasna i precizna kako bi se izbegla ili na najmanju moguću meru svela potreba za njihovom interpretacijom, naročito naknadnom interpretacijom u toku odvijanja postupka.

U kontekstu priprema za promene Ustava Republike Srbije¹⁸⁷ koje se odnose na pravosuđe i koje predstoje, razmotrićemo u ovom prilogu procesna pravila po kojima će se odvijati odlučivanje o najavljenim promenama Ustava. U središtu pažnje biće normativna rešenja relevantna za postupak odlučivanja o promenama Ustava, posebno deo postupka koji se osvija u Narodnoj skupštini i pitanja koja se u praksi mogu pojaviti kao sporna.

Pored odredbi Ustava¹⁸⁸ koje regulišu postupak odlučivanja o njegovim promenama deo postupka koji se odvija u Narodnoj Skupštini regulišu i odredbe Poslovnika Narodne skupštine.¹⁸⁹ Odredbe Poslovnika relevantne za postupak promene Ustava uključuju: odredbe o posebnoj sednici Narodne Skupštine,¹⁹⁰ odredbe o zakonodavnom postupku, na čiju shodnu primenu se eksplicitno upućuje u odredbama koje regulišu postupak usvajanja Ustava¹⁹¹ ali i druge odredbe Poslovnika kao na primer odredbe o radnim telima,¹⁹² odlučivanju¹⁹³ i sednici Narodne skupštine.¹⁹⁴

1. Posebna sednica Narodne skupštine

*Posebna sednica saziva se radi usvajanja predloga ustava; proglašenja ustava i ustavnog zakona za sprovođenje ustava.*¹⁹⁵

* Članak je preuzet iz *Glasnika advokatske komore Vojvodine*, br. 1-2/2018, 54-69.

¹⁸⁶ Više o tome: Pajvančić M.: Postupak usvajanja Ustava RS – odsustvo demokratske legitimacije, *Srpska pravna revija – vanredno izdanje* 2, 2006, No 5, pp. 16-24 i Pajvančić M.: Constitutional Process in Serbia – One View to the Constitutional Moment and the Way to the New Constitution of Serbia, U: Istvan Illussy, (Ed.): Constitutional Consequences of the EU Membership, Pecs, Faculty of Law, University, 2005, str. 253-267; Pajvančić M.: Procedura kao instrument ustavne države, Zbornik „Fondacija Miodrag Jovičić“, Beograd 2013, str. 128 – 139.

¹⁸⁷ U daljem tekstu za Ustav Republike Srbije koristiće se reč Ustav.

¹⁸⁸ Članovi 203, 204 i 205 Ustava Republike Srbije.

¹⁸⁹ U daljem tekstu za Poslovnik Narodne skupštine koristiće se reč Poslovnik.

¹⁹⁰ Članovi 142 do 150 Poslovnika o radu Narodne skupštine *Službeni glasnik br. 13/2009* [http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/vazna-dokumenta/poslovnik-precisceni-tekst/ceo-poslovnik-\(precisceni-tekst\).1423.html](http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/vazna-dokumenta/poslovnik-precisceni-tekst/ceo-poslovnik-(precisceni-tekst).1423.html) pristupljeno 1. II 2018.

¹⁹¹ Član 149 Poslovnika Narodne skupštine.

¹⁹² Članovi 41 do 83 Poslovnika Narodne skupštine.

¹⁹³ Članovi 122 do 141 Poslovnika Narodne skupštine.

¹⁹⁴ Članovi 85 do 119 Poslovnika Narodne skupštine.

¹⁹⁵ Član 119 st. 3 Poslovnika Narodne skupštine. Podsećamo kako se ova odredba našla u Poslovniku. Noć pred usvajanje Ustava (29. IX 2006.) na osmoj vanrednoj sednici Narodne skupštine, po hitnom postupku izmenjen je Poslovnik Narodne skupštine. Službeni glasnik u kome su publikovane izmene Poslovnika objavljen je istog dana (29. IX 2006.). Akt o izmenama Poslovnika stupio je na snagu po objavljivanju bez proteka roka od osam dana. Obrazloženje da postoje „naročito opravdani razlozi“ za ranije stupanje na snagu nije delovalo uverljivo, a stvarni razlozi (najava istupanja jednog broja ministara iz vlade za 1. X 2006. koja bi dovela do pada vlade) izrazite žurbe u donošenju Ustava samo su loše maskirani. Promenom Poslovnika ustanovljen je, suprotno ustavnim odredbama, jedan naročit oblik rada Narodne skupštine - posebna sednica. Ustav (član 79) poznaje samo redovno i vanredno zasedanje. Drugo redovno godišnje zasedanje Narodne skupštine započinje prvog radnog dana u oktobru. Te 2006. godine prvi

Kao poseban oblik rada Narodne skupštine Poslovnik Narodne skupštine u posebnom poglavlju¹⁹⁶ reguliše posebnu sednicu¹⁹⁷ i svečanu sednicu.¹⁹⁸ Odredbe Poslovnika su oskudne. Samo jedan član reguliše posebnu sednicu. Izuzev odredbe koja ustanovljava pravo predsednika Narodne skupštine da sazove posebnu sednicu¹⁹⁹ i utvrdi njen dnevni red²⁰⁰ postoji još samo opšta odredba o shodnoj primeni odredaba Poslovnika o sazivanju sednica Narodne skupštine i dostavljanju obaveštenja o vremenu i mestu održavanja sednice.²⁰¹ Sva druga pitanja relevantna tok sednice, rad i odlučivanje nisu posebno regulisana.

U delu Poslovnika koji reguliše posebnu sednicu Narodne skupštine ne pravi se razlika između dva akta: predloga za promenu Ustava²⁰² i akta o promeni Ustava.²⁰³ Ova odredba ostavlja otvoreno nekoliko pitanja, jer se postupak odlučivanja o promeni Ustava odvija u tri faze u kojima se odlučuje u različitim aktima, a navedena odredba razlikuje samo dva: predlog Ustava i proglašenje Ustava.

U prvoj fazi Narodna skupština razmatra²⁰⁴ i usvaja predlog za promenu Ustava glasovima 2/3 ukupnog broja narodnih poslanika.²⁰⁵ U drugoj fazi Narodna skupština razmatra²⁰⁶ i odlučuje o aktu o promeni Ustava i Ustavnom zakonu za sprovođenje Ustava, glasovima 2/3 ukupnog broja narodnih poslanika.²⁰⁷ U trećoj fazi, nakon održanog referenduma na kome se građani izjašnjavaju o aktu o promeni Ustava,²⁰⁸ pod uslovom da je dobio podršku većine birača koji su izašli na referendum (prosta većina), Narodna skupština proglašava akt o promeni Ustava²⁰⁹ odnosno „donosi odluku o proglašenju Ustava i odluku o proglašenju Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava“.²¹⁰

Iz analizirane odredbe Poslovnika sledi da se na posebnoj sednici proglašava promena Ustava (donosi odluku o proglašenju promene Ustava).

Sporna pitanja u ovoj odredbi su:

- Po kojim pravilima se odvija rad posebne sednice?
- Da li se predlog za promenu Ustava i akt o promeni Ustava razmatraju i o njima odlučuje na jednoj ili dve odvojene posebne sednice?
- Da li Narodna skupština odlučuje o promeni Ustava čemu bi u prilog govorila odredba Poslovnika ili samo proglašava promenu Ustava nakon čega Ustav stupa na snagu, čemu u prilog govori eksplicitna odredba Ustava? Sporno je, dakle, da li poslanici glasaju o promeni Ustava ili samo konstatuju da je akt o promeni Ustava dobio podršku većine birača koji su izašli na referendum i na osnovu toga proglašavaju promenu Ustava?

radni dan oktobra bio je ponedeljak 2. oktobar. Ustav RS usvojen je na vanrednom zasedanju Narodne skupštine. Nije uobičajeno da se najviši zakon jedne zemlje usvaja na vanrednoj sednici parlamenta. Promena Poslovnika ne menja prirodu skupštinskog zasedanja na kome je usvojen Ustav. To je vanredno zasedanje bez obzira na pokušaj da se nazivom „posebna sednica“ to prikrije.

¹⁹⁶ Poglavlje VII Poslovnika Narodne skupštine.

¹⁹⁷ Član 119 Poslovnika Narodne skupštine.

¹⁹⁸ Članovi 120 i 121 Poslovnika Narodne skupštine.

¹⁹⁹ Član 119 st. 2 Poslovnika Narodne skupštine.

²⁰⁰ Član 121 st. 1 Poslovnika Narodne skupštine.

²⁰¹ Član 121 st. 1 Poslovnika Narodne skupštine.

²⁰² Član 48 st. 1, alineja 1, čl. 142 st. 1, čl. 143 st. 1 Poslovnika Narodne skupštine.

²⁰³ Član 48 st. 1 alineja 2 i čl. 144 st. 1, čl. 145 st. 1 i čl. 146 st. 1 Poslovnika Narodne skupštine.

²⁰⁴ Član 143 st. 1 Poslovnika Narodne skupštine.

²⁰⁵ Član 203 st. 2 Ustava RS i čl. 143 st. 3 Poslovnika Narodne skupštine.

²⁰⁶ Član 203 st. 6 Ustava RS i čl. 146 st. 1 Poslovnika Narodne skupštine.

²⁰⁷ Član 203 st. 6 Ustava RS i čl. 146 st. 2 Poslovnika Narodne skupštine.

²⁰⁸ Predmet razmatranja u ovom prilogu je samo postupak za promenu Ustava za koji se Ustavom (član 203 st. 7) eksplicitno predviđa obavezno raspisivanje referenduma.

²⁰⁹ Član 203 st. 9 Ustava RS.

²¹⁰ Član 148 Poslovnika Narodne skupštine.

- Da li Narodna skupština, pored promene Ustava proglašava i Zakon za sprovođenje Ustava, čemu bi u prilog govorila odredba Poslovnika²¹¹ ili to ne mora biti slučaj čemu bi u prilog govorila odredba Ustava,²¹² budući da se akt o promeni Ustava usvaja istovremeno kada i Zakon o sprovođenju Ustava i da je za usvajanje oba ova akta neophodna 2/3 većina glasova ukupnog broja narodnih poslanika?²¹³

Ovakva regulativa u praksi može biti povod za tumačenja, koja uključuju i mogućnost različitih interpretacija vezanih za postupak odlučivanja o promeni Ustava RS. Eventualna sporna pitanja od kojih su neka gore otvorena, mogu biti razmatrana na Odboru za ustavna pitanja i zakonodavstvo koji je nadležan da, ukoliko to zatraži Narodna skupština, daje mišljenje o „primeni pojedinih odredaba poslovnika“.²¹⁴

2. Posebne odredbe o postupku promene Ustava

Postupak odlučivanja o promeni Ustava regulišu posebne odredbe Poslovnika²¹⁵ uz shodnu primenu odredbi Poslovnika o postupku za donošenje zakona.²¹⁶

2.1 Predlog za promenu Ustava – podnošenje predloga

Predlog za promenu Ustava podnosi se u pisanom obliku, s obrazloženjem.²¹⁷ Nadležni odbor utvrđuje da je predlog iz stava 1. ovog člana podnet od strane Ustavom ovlašćenog predlagača i u propisanom obliku.

U navedenim odredbama Poslovnika dva pitanja zaslužuju komentar.

Prvo se odnosi na sadržaj i formu predloga za promenu Ustava. Izvesno je da se predlog za promenu Ustava mora dostaviti u pisanom obliku i da se uz predlog mora dostaviti i obrazloženje, jer to Poslovnik izričito propisuje.²¹⁸ Nije regulisano da li se uz predlog za promenu Ustava istovremeno dostavlja i predlog amandmana kojima se Ustav menja ili dopunjuje. To pitanje ostaje otvoreno.

Poslovnik upućuje na shodnu primenu odredaba o postupku za donošenje zakona²¹⁹ koje propisuju da se „predlog zakona podnosi u obliku u kome se zakon donosi uz obrazloženje“ i detaljno reguliše šta obrazloženje zakona mora sadržati.²²⁰

²¹¹ Član 142 Poslovnika Narodne skupštine.

²¹² Član 205 Ustava RS.

²¹³ Član 205 st. 2 Ustava RS i član 145 st. 1 i član 146 Poslovnika Narodne skupštine.

²¹⁴ Član 48 st. 7 Poslovnika Narodne skupštine.

²¹⁵ Članovi 142 do 150 Poslovnika Narodne skupštine.

²¹⁶ Član 149 Poslovnika Narodne skupštine.

²¹⁷ Član 142 st. 1 Poslovnika Narodne skupštine.

²¹⁸ Član 142 st. 1 Poslovnika Narodne skupštine.

²¹⁹ Član 151 do 169 Poslovnika Narodne skupštine.

²²⁰ Obrazloženje sadrži: 1) ustavni, odnosno pravni osnov za donošenje propisa; 2) razloge za donošenje propisa, a u okviru njih posebno: analizu sadašnjeg stanja, probleme koje propis treba da reši, ciljeve koji se propisom postižu, razmatrane mogućnosti da se problem reši i bez donošenja propisa i odgovor na pitanje zašto je donošenje propisa najbolji način za rešavanje problema; 3) objašnjenje osnovnih pravnih instituta i pojedinačnih rešenja; 4) procenu finansijskih sredstava potrebnih za sprovođenje propisa, koja obuhvata i izvore obezbeđenja tih sredstava; 8) pregled odredaba važećeg propisa koje se menjaju, odnosno dopunjuju (priprema se tako što se precrtava deo teksta koji se menja, a novi tekst upisuje velikim slovima).

Obrazloženje može da sadrži i analizu efekata propisa, koja sadrži sledeća objašnjenja: na koga će i kako će najverovatnije uticati rešenja u propisu, kakve troškove će primena propisa stvoriti građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima), da li su pozitivne posledice donošenja propisa takve da opravdavaju troškove koje će on stvoriti, da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija, da li su sve zainteresovane strane imale priliku da se izjasne o propisu i koje će se mere tokom primene propisa preduzeti da bi se ostvarilo ono što se donošenjem propisa namerava.

Ovakvo normativno rešenje takođe može biti povod za različite interpretacije najmanje iz dva razloga.

Prvo, stoga što se postupak odlučivanja o promenama Ustava odvija u više faza (predlog za promenu Ustava, akt o promeni Ustava, referendum i proglašenje promene Ustava), dok je zakonodavni postupak jednofazan pa se predlog zakona odmah dostavlja u obliku u kome se zakon donosi.

Drugo, stoga što shodna primena pravila pretpostavlja njihovu interpretaciju, a interpretacije mogu biti različite. I u ovom slučaju pitanja na koja je ukazano u vezi sa shodnom primenom pravila o zakonodavnom postupku i na postupak odlučivanja o

promenama Ustava, razmatra Odboru za ustavna pitanja i zakonodavstvo koji, na zahtev Narodne skupštine, daje mišljenje o „primeni pojedinih odredaba poslovnika“.²²¹

Poslovnik izričito propisuje da nadležni odbor utvrđuje: da li je predlog Ustava potekao od ovlašćenog predlagača i da li je sastavljen u propisanom obliku? Oba pitanja koja se razmatraju odnose se na ispunjavanje formalnih pretpostavki za validnost predloga o kome se odlučuje, razmatra Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo čiju matičnost za ova pitanja eksplicitno utvrđuje Poslovnik.²²²

2.2. Predlog za promenu Ustava – razmatranje u radnim telima

*Narodna skupština razmatra predlog za promenu Ustava na prvoj narednoj sednici, a najranije 30 dana od dana podnošenja predloga, kojoj prisustvuje i podnosilac predloga.*²²³

*Nakon okončanja rasprave, Narodna skupština odlučuje o predlogu za promenu Ustava.*²²⁴

Iz Poslovnika sledi da se predlog za promenu Ustava razmatra na prvoj narednoj sednici Narodne skupštine²²⁵ i da se o njemu vodi rasprava u Narodnoj skupštini. Odredba nije eksplicitna, ali se to pouzdano može zaključiti iz odredbe koja propisuje da Narodna skupština odlučuje o predlogu za promenu Ustava „nakon okončanja rasprave“.²²⁶

Poslovnik ne reguliše da li se raspravi o predlogu za promenu Ustava koja se odvija u Narodnoj skupštini prethodi rasprava u radnim telima Narodne skupštine. To pitanje ostaje otvoreno. Ova pravna praznina može biti povod za tumačenje Poslovnika. Prilikom tumačenja moguća su dva pristupa i dva različita odgovora na ovo pitanje.

Jedan pristup uključuje mogućnost shodne primene odredbi zakonodavnom postupku na koje Poslovnik upućuje u posebnom odeljku koji reguliše postupak za promenu Ustava.²²⁷

Drugi pristup može potražiti izlaz osloncem na drugu odredbu Poslovnika sistematizovanu u odeljku o radnim telima Narodne skupštine, koja propisuje nadležnost Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo kao matičnog odbora za ustavna pitanja koji razmatra predlog akta o promeni Ustava,²²⁸ priprema predlog akta o promeni Ustava i predlog Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava.²²⁹

Uz predlog zakona, predlagač dostavlja izjavu da je predlog zakona usklađen s propisima Evropske unije, ili da ne postoji obaveza usklađivanja, ili da zakon nije moguće uskladiti s propisima Evropske unije, i tabelu o usklađenosti predloga zakona s propisima Evropske unije.

²²¹ Član 48 st. 7 Poslovnika Narodne skupštine.

²²² Član 48 stav 1 alineja 1 Poslovnika Narodne skupštine.

²²³ Član 143 st. 1 i 2 Poslovnika Narodne skupštine.

²²⁴ Član 143 st. 3 Poslovnika Narodne skupštine.

²²⁵ Član 143 st. 1 i 2 Poslovnika Narodne skupštine.

²²⁶ Član 143 st. 3 Poslovnika Narodne skupštine.

²²⁷ Član 149 Poslovnika Narodne skupštine.

²²⁸ Član 48 st. 1 alineje 1 i 2 Poslovnika Narodne skupštine.

²²⁹ Član 48 st. 1 st. 2 Poslovnika Narodne skupštine.

Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo je nadležan da, na zahtev Narodne skupštine, daje mišljenje o „primeni pojedinih odredaba poslovnika“²³⁰ pa će njegova uloga biti presudna za popunjavanje ove pravne praznine.

Pod pretpostavkom da se na postupak odlučivanja o predlogu za promenu Ustava shodno primene pravila zakonodavnog postupka, neophodno je odgovoriti na još nekoliko pitanja.

Jedno pitanje odnosi se na to koji odbori mogu razmatrati predlog za promenu Ustava.

Matični odbor za razmatranje predloga za donošenje Ustava je Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo.²³¹ Pitanje je da li se predlog za donošenje Ustava može biti razmatran i na sednicama drugih odbora? U konkretnom slučaju u vezi sa amandmanima na Ustav koji se odnose na pravosuđe, to se posebno odnosi na Odbor za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu i Odbor za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova. Matičnost ovih odbora u vezi sa promenama Ustava nije eksplicitno regulisana kao što je to slučaj sa Odborom za ustavna pitanja i zakonodavstvo, ali je njihova matičnost utvrđena u vezi sa pitanjima na koja se odnosi sadržaj predloga amandmana na Ustav. Predlog za promenu Ustava u konkretnom slučaju²³² odnosi se na pravosuđe, pripreman je u Ministarstvu pravde, a Odbor za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu je matični odbor koji razmatra pitanja vezana za organizaciju i rad pravosudnih organa²³³ i to bi mogao biti osnov da se predlog razmatra i na sednici ovog odbora. Predlog za promenu Ustava mogao bi razmatrati i Odbor za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova čija matičnost za razmatranje ustavnih pitanja nije izričito utvrđena, ali je materija na koju se odnosi predlog za promenu Ustava RS najdirektnije povezana sa ostvarivanjem i zaštitom ljudskih i manjinskih prava i prava deteta kao i sprovođenjem međunarodnih ugovora koji uređuju zaštitu ljudskih i manjinskih prava jer je sudska zaštita prava primarni i najvažniji vid njihove zaštite, a matičnost ovog odbora u vezi sa tim pitanjima utvrđuje Poslovnik.²³⁴

Odgovor na ovo pitanje biće u rukama predsednika Narodne skupštine koji, kako Poslovnik eksplicitno reguliše donosi „odluku o spornim pitanjima u vezi sa delokrugom odbora“.²³⁵

Ukoliko bi se predlog za promenu Ustava razmatrao i u Odboru za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu i Odboru za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova postojala bi mogućnost da se održi zajednička sednica ovih odbora pozivom na opšte pravilo Poslovnika da o pitanjima od zajedničkog interesa odbori mogu održati zajedničku sednicu.²³⁶

Drugo pitanje je da li se na predlog za promenu Ustava mogu podnositi amandmani na sednicama odbora, posebno Odbora za Ustavna pitanja kao matičnog odbora²³⁷ i drugih odbora koji su matični za pitanja na koja se predlog za promenu Ustava odnosi, kao i od strane narodnih poslanika.

Ovo pitanje Poslovnik nije regulisao izričito, a njegove odredbe su kontradiktorne i nepotpune. Odgovor će zavisi od odgovora na nekoliko prethodno postavljenih pitanja, a naročito da li se uz predlog za promenu Ustava dostavlja i tekst amandmana kojima se Ustav menja ili dopunjava, da li se u tom slučaju shodno primenjuju odredbe Poslovnika o zakonodavnom postupku kao i da li predlog za promenu Ustava razmatra samo Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo ili se on razmatra i u odborima čija matičnost je vezana za

²³⁰ Član 48 st. 7 Poslovnika Narodne skupštine.

²³¹ Član 48 st. 1 alineje 1 i 2 Poslovnika Narodne skupštine. 47 Amandmani na Ustav RS koji se odnose na pravosuđe.

48 Član 51 Poslovnika Narodne skupštine.

²³² Amandmani na Ustav RS koji se odnose na pravosuđe.

²³³ Član 51 Poslovnika Narodne skupštine.

²³⁴ Član 52 Poslovnika Narodne skupštine.

²³⁵ Član 44 st. 2 Poslovnika Narodne skupštine.

²³⁶ Član 44 st. 4 Poslovnika Narodne skupštine.

²³⁷ Član 48 st. 1 alineja 1 Poslovnika Narodne skupštine.

sadržinu pitanja koja su predmet predloženih promena Ustava. Od odgovora na ova prethodna pitanja zavise i ishodi koji mogu biti različiti.

Ukoliko bi predlog akta za promenu Ustava uključio i amandmane kojima se Ustav menja ili dopunjava i pod pretpostavkom da se na tok postupka shodno primenjuju odredbe Poslovnika o zakonodavnom postupku, odgovor na pitanje da li postoji mogućnost da se podnose amandmani bio bi pozitivan.

I pozitivan odgovor ostavlja otvorenim dva pitanja.

Jedno od njih se odnosi na pravo poslanika da podnose amandmane i uslove pod kojima bi to pravo mogli koristiti i u vezi sa predlogom za promene Ustava. U opštim odredbama o zakonodavnom postupku koje se shodno primenjuju i na postupak odlučivanja o promenama Ustava propisano je se da „amandman može da podnese Ustavom ovlašćeni predlagač zakona, kao i nadležni odbor Narodne skupštine“.²³⁸ Status poslanika kao ovlašćenog predlagača zakona i poslanika kao ovlašćenog predlagača promene Ustava je različit. Pravo predlaganja zakona je individualno pravo poslanika koje može koristiti kao pojedinac ili zajedno sa drugim poslanicima. Pravo podnošenja predloga za promenu Ustava je kolektivno pravo poslanika. Uslov da poslanici koriste ovo pravo propisuje Ustav.²³⁹ Ovo pravo poslanici mogu koristiti pod uslovom da predlog za promenu Ustava podrži najmanje 1/3 ukupnog broja narodnih poslanika. Normativni okvir za odgovor na postavljeno pitanje upućuje na zaključak da bi poslanici imali pravo da podnesu amandmane na predlog za promenu Ustava. Oni to pravo mogu koristiti pod istim uslovima kao i svoje pravo da predlažu promenu Ustava, dakle kao kolektivno pravo uz uslov da amandman dobije podršku najmanje 1/3 ukupnog broja poslanika.

Drugo pitanje odnosi se na pravo radnih tela Narodne skupštine da podnose amandmane na predlog za promenu Ustava. Prema odredbama Ustava, odbori Narodne skupštine nemaju status ovlašćenih predlagača ni kada su u pitanju predlozi zakona²⁴⁰ ni kada se radi o predlogu za promenu Ustava.²⁴¹ Odredbe Poslovnika koje propisuju da odbori „razmatraju predloge zakona i drugih akata, pokreću inicijative i podnose predloge Narodnoj skupštini“²⁴² da se „u pogledu postupka za promenu Ustava, shodno se primenjuju odredbe ovog Poslovnika o postupku za donošenje zakona“²⁴³ pa čak i eksplicitne odredbe prema kojoj pravo podnošenja amandmana na zakon ima i „nadležni odbor Narodne skupštine“²⁴⁴ ne bi se mogle smatrati validnim pravnim osnovom da se uspostavi pravo odbora da podnose amandmane na predlog za donošenje Ustava, jer su ustavne odredbe o subjektima koji imaju status ovlašćenih predlagača u postupku promene Ustava jasne i eksplicitne. Odbori, dakle, ne bi mogli imati pravo da podnose amandmane na predlog za donošenje Ustava.

2.3. Razmatranje predloga za promenu Ustava na sednici Narodne skupštine

Nakon okončanja rasprave, Narodna skupština odlučuje o predlogu za promenu Ustava.

Predlog za promenu Ustava ne može se menjati.

Poslovnik propisuje da se na sednici Narodne skupštine na kojoj se razmatra predlog za promenu Ustava vodi rasprava, kao i da se po okončanju rasprave pristupa glasanju

²³⁸ Član 161 st. 1 Poslovnika Narodne skupštine.

²³⁹ Član 203 st. 1 Ustava RS.

²⁴⁰ Član 107 st. 1 Ustava RS.

²⁴¹ Član 203 st. 1 Ustava RS.

²⁴² Član 44 st. 1 i 2 Poslovnika Narodne skupštine.

²⁴³ Član 149 Poslovnika Narodne skupštine.

²⁴⁴ Član 161 st. 1 Poslovnika Narodne skupštine.

(odlučivanju) o predlogu za promenu Ustava.²⁴⁵ Ustav propisuje da je za usvajanje predloga za promenu Ustava potrebna 2/3 većina od ukupnog broja narodnih poslanika.²⁴⁶ Ukoliko ova većina ne bude postignuta Ustav propisuje zabranu da se u roku od godine dana pristupi reviziji Ustava o pitanjima sadržanim u predlogu za promenu Ustava koji nije dobio potrebnu većinu glasova poslanika.

Odredba Poslovnika koja izričito zabranjuje da se predlog za promenu Ustava menja („predlog za promenu Ustava ne može menjati.“)²⁴⁷ otvara više pitanja. Centralna pitanja su vezana za:

- Raspravu o predlogu za donošenje Ustava koja se odvija u Narodnoj skupštini, posebno šta je predmet rasprave i u čemu je smisao i svrha rasprave u Narodnoj skupštini? Odgovor na ovo pitanje zavisi od toga da li se uz predlog za promenu Ustava i njegovo obrazloženje dostavlja i tekst odredbi koje menjaju ili dopunjuju Ustav (amandmani) o čemu je detaljno bilo reči u prethodnom razmatranju,²⁴⁸ odnosno da li se rasprava vodi samo o predlogu za promenu Ustava i obrazloženju tog predloga ili se ona vodi i u vezi sa sadržajem promene Ustava koja se predlaže. Ukoliko se rasprava u Narodnoj skupštini vodi samo o predlogu za promenu Ustava i obrazloženju tog predloga, odredba Poslovnika koja zabranjuje promenu predloga za promenu Ustava odnosila bi se samo na ovaj akt i isključila bi mogućnost da se predlog za promenu Ustava proširuje ili sužava izvan okvira koje je predlagač promene Ustava postavio. Ukoliko bi se rasprava vodila ne samo o predlogu za promenu Ustava i obrazloženju, već i o tekstu odredbi koje menjaju ili dopunjuju Ustav (amandmani) odredba Poslovnika koja zabranjuje promenu predloga za promenu Ustava u potpunosti bi obesmisllila raspravu u Narodnoj skupštini.

Odlučivanje o predlogu za donošenje Ustava tesno je povezano sa prethodnim i ranije razmatranim pitanjima.²⁴⁹ Prema izričitoj ustavnoj odredbi o predlogu za promenu Ustava Narodna skupština odlučuje većinom od 2/3 ukupnog broja narodnih poslanika, ali pitanje da li ona odlučuje samo predlogu za promenu Ustava i obrazloženju predloga, ili i o tekstu odredbi koje menjaju ili dopunjuju Ustav (amandmani)?

I u jednom i u drugom slučaju, ukoliko ova pitanja budu zahtevala interpretaciju, za to će biti nadležan Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo koji, na zahtev Narodne skupštine, daje mišljenje o „primeni pojedinih odredaba Poslovnika“.²⁵⁰

3. Predlog akta o promeni Ustava – podnošenje predloga i ovlašćeni predlagač

Nadležni odbor podnosi predlog akta o promeni Ustava i predlog ustavnog zakona za sprovođenje promene Ustava predsedniku Narodne skupštine, koji predloge odmah dostavlja narodnim poslanicima.

Uz predloge akata iz stava 1. ovog člana, nadležni odbor podnosi predlog odluke o raspisivanju referenduma, u slučaju kada je Narodna skupština prema Ustavu dužna da akt o promeni Ustava stavi na republički referendum radi potvrđivanja, odnosno ako nadležni odbor oceni da je potrebno da građani potvrde akt o promeni Ustava na referendumu.

Druga faza ustavotvornog postupka koja se odvija u Narodnoj skupštini uključuje pripremu, razmatranje i usvajanje predloga akta o promeni Ustava.²⁵¹ Ustav propisuje da se nakon usvajanja predloga za promenu Ustava, pristupa izradi, odnosno razmatranju akta o

²⁴⁵ Član 143 st. 3 Poslovnika Narodne skupštine.

²⁴⁶ Član 203 st. 3 Ustava RS.

²⁴⁷ Član 143 st. 4 Poslovnika Narodne skupštine.

²⁴⁸ Videti deo analize pod tačkom 2.3.

²⁴⁹ Videti deo analize pod tačkom 2.3.

²⁵⁰ Član 48 st. 7 Poslovnika Narodne skupštine.

²⁵¹ Član 203 stavovi 5 i 6 Ustava RS i članovi 145 i 146 Poslovnika Narodne skupštine.

promeni Ustava,²⁵² a Poslovnik precizira ko je nadležan da pripremi akt o promeni Ustava,²⁵³ i kojom većinom Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo odlučuje o usvajanju predloga za promenu Ustava.²⁵⁴

Dva pitanja mogu biti sporna u ovoj fazi ustavotvornog postupka odlučivanja. Jedno se odnosi na to u čijoj je nadležnosti pripremanje i predlaganje akta o promeni Ustava. Drugo je tesno povezano sa prethodnom fazom postupka²⁵⁵ i odnosi se samo na pripremu akta o promeni Ustava.

Nesporno je samo to da Narodna skupština razmatra akt o promeni Ustava²⁵⁶ i odlučuje o njegovom usvajanju glasovima 2/3 ukupnog broja narodnih poslanika.²⁵⁷

Odredbe Poslovnika o pripremi, predlaganju i razmatranju akta o promeni Ustava su kontradiktorne. Jedna propisuje da Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo razmatra akt o promeni Ustava²⁵⁸ što govori da postoji mogućnost da neko drugi pripremi taj akt koji se potom razmatra u ovom odboru. Druga odredba izričito propisuje da akt o promeni Ustava priprema Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo²⁵⁹ što bi isključilo mogućnost da neko drugi pripremi taj akt. Akt o promeni Ustava razmatra se na sednici Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo koji utvrđuje i predlog akta o promeni Ustava, ali može biti sporno da li ovaj odbor i priprema akt o promeni Ustava?

Ukoliko bi nadležnost odbora u vezi sa pripremom akta o promeni Ustava pojavila kao sporno pitanje koje zahteva tumačenje Poslovnika, za to bi bio nadležan predsednik Narodne skupštine koji, donosi „odluku o spornim pitanjima u vezi sa delokrugom odbora“.²⁶⁰

Pored toga, u ovoj fazi postupka odlučivanja o promeni Ustava, još jedno pitanje, tesno povezano sa prethodnim razmatranjima²⁶¹ može biti sporno. Odgovor zavisi od toga u kom se obliku Narodnoj skupštini dostavlja predlog za promenu Ustava, da li se uz njega dostavlja i tekst odredbi koje menjaju ili dopunjuju Ustav (amandmani), da li se rasprava u Narodnoj skupštini vodi samo o predlogu za promenu Ustava i obrazloženju tog predloga ili i o tekstu odredbi koje menjaju ili dopunjuju Ustav ili to nije moguće, da li i ko može podnositi amandmane i dr.²⁶² Drugim rečima pitanje je da li će se primeniti odredba Poslovnika prema kojoj se „u pogledu postupka za promenu Ustava, shodno se primenjuju odredbe Poslovnika o postupku za donošenje zakona“, ako to Poslovnikom nije drugačije određeno.²⁶³

Za interpretaciju ovih pravila biće nadležan Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo, pod uslovom da to od njega zatraži Narodna skupština, koji daje mišljenje o „primeni pojedinih odredaba Poslovnika“.²⁶⁴

Pomenimo na kraju i odredbu Poslovnika koja propisuje da Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo predlog akta o promeni Ustava usvaja većinom glasova od ukupnog broja

članova odbora (apsolutna većina), a ne dvotrećinskom većinom ukupnog broja članova. O svim aktima koji se usvajaju u Narodnoj skupštini u postupku revizije Ustava

²⁵² Član 203 stav 5 Ustava RS.

²⁵³ Članovi 145 i 146 Poslovnika Narodne skupštine.

²⁵⁴ Član 144 st. 1 Poslovnika Narodne skupštine.

²⁵⁵ Videti delove analize pod tačkama 2.2 i 2.3.

²⁵⁶ Član 146 st. 1 Poslovnika Narodne skupštine.

²⁵⁷ Član 203 stav 6 Ustava RS.

²⁵⁸ Član 48, st. 1 alineja 2 Poslovnika Narodne skupštine.

²⁵⁹ Član 48 st. 2 Poslovnika Narodne skupštine.

²⁶⁰ Član 44 st. 2 Poslovnika Narodne skupštine.

²⁶¹ Videti delove analize pod tačkama 2.2 i 2.3.

²⁶² Videti delove analize pod tačkama 2.2 i 2.3.

²⁶³ Član 149 Poslovnika Narodne skupštine.

²⁶⁴ Član 48 st. 7 Poslovnika Narodne skupštine.

odlučuje se 2/3 većinom ukupnog broja narodnih poslanika koju propisuje Ustav.²⁶⁵ Većina kojom Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo odlučuje o usvajanju predloga nesumnjivo najvažnijih akata u postupku revizije Ustava je odstupanje za koje ne postoji opravdanje.

3.1 Ustavni zakon za sprovođenje Ustava - podnošenje predloga, ovlašćeni predlagač, rasprava u Narodnoj skupštini i odlučivanje

U debati o promenama Ustava ne bi se smeo izgubiti iz vida i Ustavni zakon za sprovođenje Ustava. Njegove odredbe su važne, jer regulišu način sprovođenja ustavnih promena, zakone koje treba uskladiti sa promenama Ustava, rokove u kojima to treba učiniti i druga pitanja značajna za sprovođenje novih ustavnih rešenja. U raspravama o amandmanima kojima predlažu promene Ustava vezane za pravosuđe ukazuje se na potrebu istovremenog razmatranja predloga za promenu Ustava i Ustavnog zakona za sprovođenje ustava. Kada je reč o pravosuđu upravo je Ustavni zakon za sprovođenje Ustava iz 2006. godine izazvao u praksi velike probleme, posebno u vezi sa prestankom mandata sudija i postupkom njihovog izbora. To iskustvo povod je da se razmotre i pravila koja regulišu pripremu i usvajanje Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava.

Ustav propisuje da se „za sprovođenje Ustava donosi Ustavni zakon“²⁶⁶ kao i da se ovaj zakon usvaja u Narodnoj skupštini 2/3 većinom ukupnog broja narodnih poslanika, ali ne propisuje izričito da li se on usvaja na istoj sednici na kojoj se usvaja i akt o promeni Ustava.²⁶⁷ Bliže odredbe propisuje Poslovnik koji izričito propisuje da se na sednici Narodne skupštine razmatraju i akt o promenama Ustava i Ustavni zakon za sprovođenje Ustava kao i d nakon okončanja rasprave, Narodna skupština posebno odlučuje o predlogu akta o promeni Ustava i o predlogu ustavnog zakona za sprovođenje promene Ustava.²⁶⁸ Pored toga Poslovnik utvrđuje da Odbor za Ustavna pitanja i zakonodavstvo predlog Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava usvaja većinom glasova od ukupnog broja članova odbora (apsolutna većina), a ne dvotrećinskom većinom ukupnog broja članova. Za takvo odstupanje ne postoji opravdanje.²⁶⁹

Posebne odredbe Poslovnika o postupku promene Ustava utvrđuju da Ustavni zakon za sprovođenje Ustava priprema „nadležni odbor“,²⁷⁰ odnosno Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo.²⁷¹ Ustavni zakon za sprovođenje Ustava zajedno sa obrazloženjem priprema se istovremeno kada i akt o promeni Ustava.²⁷²

Naposletku ostaje i pitanje da li se, pozivom na shodnu primenu odredbi Poslovnika koje regulišu zakonodavni postupak, može voditi objedinjena rasprava o svim aktima vezanim za promene Ustava (akt o promeni Ustava, Ustavni zakon za sprovođenje Ustava, pa čak i Odluka o raspisivanju ustavnog referenduma)?

3.2 Priprema i usvajanje Odluke o raspisivanju referenduma

U ovom prilogu razmatra se samo deo postupka za promenu Ustava koji se odvija u Narodnoj skupštini. Zato komentarišemo samo odredbe koje se odnose na ustavni referendum a

²⁶⁵ Dvotrećinskom većinom ukupnog broja Narodnih poslanika usvajaju se: redlog za promenu Ustava (čl. 203 st. 3 Ustava Republike Srbije), akt o promeni Ustava (član 203 st. 3 Ustava Republike Srbije), ustavni zakon za sprovođenje Ustava (član 205 st. 2 Ustava Republike Srbije).

²⁶⁶ Član 205 st. 1 Ustava Republike Srbije.

²⁶⁷ Član 205 st. 2 Ustava Republike Srbije.

²⁶⁸ Član 146 st. 1 Poslovnika Narodne skupštine.

²⁶⁹ Članovi 145 i 146 Poslovnika Narodne skupštine.

²⁷⁰ Član 145 st. 1 Poslovnika Narodne skupštine.

²⁷¹ Član 49 st. 2 Poslovnika Narodne skupštine.

²⁷² Član 144 st. 1 Poslovnika Narodne skupštine.

vezuju se za postupak pred Narodnom skupštinom.²⁷³ Kada se menjaju ustavne odredbe o uređenju vlasti među kojima su i odredbe o pravosuđu čija se izmena planira, obavezno se raspisuje ustavni referendum.²⁷⁴

Poslovnik utvrđuje da „nadležni odbor“ uz akt o promeni Ustava i Ustavni zakon za sprovođenje Ustava, „podnosi predlog odluke o raspisivanju referenduma“.²⁷⁵ U posebnom delu Poslovnika koji reguliše postupak promene Ustava nije izričito propisano koji odbor je naležan da pripremi i podnese predlog Odluke o raspisivanju ustavnog referenduma. Kako se predlog odluke o raspisivanju referenduma odnosi na ustavni referendum to bi bio može Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo, kao matični odbor za ustavna pitanja.²⁷⁶

Ustav propisuje da Narodna skupština raspisuje republički referendum,²⁷⁷ ali ne propisuje većinu potrebnu za usvajanje odluke o raspisivanju referenduma.²⁷⁸ U tom slučaju odluka bi se usvajala prostom većinom (većina glasova narodnih poslanika na sednici na kojoj je prisutna većina narodnih poslanika).²⁷⁹

4. Javno slušanje

Poslovnik propisuje mogućnost organizovanja javnog slušanja u Narodnoj skupštini.²⁸⁰ Odluku o organizovanju javnog slušanja donosi odbor Narodne skupštine²⁸¹ na predlog člana odbora.²⁸² Javno slušanje može se organizovati u vezi sa normativnom funkcijom kao i u vezi sa kontrolnom funkcijom Narodne skupštine. Na javno slušanje pozivaju se članovi odbora, narodni poslanici i druga lica čije je prisustvo od značaja za temu javnog slušanja.²⁸³ O javnom slušanju se sastavlja informacija koja, između ostalog sadrži „kratak pregled izlaganja, stavova i predloga iznetih na javnom slušanju“, koja se dostavlja „predsedniku Narodne skupštine, članovima odbora i učesnicima javnog slušanja.“²⁸⁴

U Poslovniku nema prepreke da se javno slušanje organizuje i u toku ustavotvornog postupka koji se odvija u Narodnoj skupštini „radi pribavljanja stručnih mišljenja o predlogu akta koji je u skupštinskoj proceduri, razjašnjenja pojedinih rešenja iz predloženog ili važećeg akta kao i razjašnjenja pitanja značajnih za pripremu predloga akta“.²⁸⁵ Organizovanje javnog slušanja bilo bi korisno jer bi pružilo mogućnost da kroz dijalog i argumentovanu raspravu stručne javnosti i parlamentaraca razmotre najvažnija pitanja vezana za promene Ustava u oblasti pravosuđa, posebno ona pitanja o kojima postoje različita mišljenja.

²⁷³ U vezi sa referendumom samo kratka napomena, Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi usvojen je 1994 godine i neznatno menjan 1998. godine (Sl. glasnik RS", br. 48/94 i 11/98). Nikada ozbiljnije nisu razmatrana rešenja u ovom Zakonu, a Akcionim planom za poglavlje 23 i nije predviđeno da se ovaj Zakon uskladi sa pravnim tekovinama EU. Više o tome: Pajvančić M.: Postupak usvajanja Ustava – odsustvo demokratske legitimacije, Srpska pravna revija – vanredno izdanje 2, 2006, No 5, pp. 16-24.

²⁷⁴ Član 203 st. 7 Ustava RS.

²⁷⁵ Član 145 st. 2 Poslovnika Narodne skupštine.

²⁷⁶ Član 48 st. 8 Poslovnika Narodne skupštine.

²⁷⁷ Član 99 st. 1 tačka 3 Ustava RS.

²⁷⁸ Član 105 Ustava RS. Nadpolovična većina ukupnog broja narodnih poslanika propisana je samo za usvajanje zakona o referendumu i narodnoj inicijativi (čl. 105 st. 3 Ustava RS).

²⁷⁹ Član 105 st. 1 Ustava RS i član 94 st. 2 Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi Sl. glasnik RS, br. 48/94 i 11/98.

²⁸⁰ Članovi 83 i 84 Poslovnika Narodne skupštine. Više o javnom slušanju: Pajvančić M.: Javno slušanje - oblik rada Narodne skupštine, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, 2012, Vol. 46, No 3, pp. 7-18.

²⁸¹ Član 83 i član 84 st. 3 Poslovnika Narodne skupštine.

²⁸² Član 84 st. 1 Poslovnika Narodne skupštine.

²⁸³ Član 84 st. 5 Poslovnika Narodne skupštine.

²⁸⁴ Član 84 st. 8 Poslovnika Narodne skupštine.

²⁸⁵ Član 83 Poslovnika Narodne skupštine.

5. Proglašenje akta o promeni Ustava u Narodnoj skupštini

Kada akt o promeni Ustava bude potvrđen na referendumu, za stupanje na snagu ovog akta neophodno je da ga proglasi Narodna skupština.²⁸⁶ Ustav ne reguliše u kojoj formi se donosi akt o proglašenju Ustava, da li se glasa o proglašenju akta i ukoliko je to slučaj, kojom većinom glasova se odlučuje o proglašenju.

Poslovnik precizira da se akt o proglašenju promene Ustava donosi u formi odluke, da se uz to donosi i odluka o proglašenju ustavnog zakona za sprovođenje Ustava,²⁸⁷ kao i da se ove odluke donose „narednog dana od dana podnošenja konačnog izveštaja nadležnog organa o sprovedenom referendumu“.²⁸⁸

Proglašenje promene Ustava je uslov za stupanje na snagu akta o promeni Ustava. U vezi sa tim značajno je nekoliko pitanja: da li je predmet glasanja sam akt o promeni Ustava ili Narodna skupština samo prihvata izveštaj o sprovedenom referendumu i njegovim rezultatima; način usvajanja odluke o proglašenju Ustava (javno ili tajno glasanje, glasanje prozivkom, aklamacija ili dr.), pravna priroda Odluke o proglašenju promene Ustava (deklaratorna ili konstitutivna) i većina kojom se ona usvaja. Ova pitanja nisu regulisana ni u Ustavu ni u Poslovniku.

Iz analize normativnog okvira koji se odnosi na postupak odlučivanja o promenama Ustava Republike Srbije sledi samo jedan zaključak: kada su norme koje regulišu proceduru usvajanja osnovnog i najvišeg pravnog akta u pravnom sistemu nepotpune ili nedostaju (pravne praznine), kontradiktorne (različito regulišu istovetno pitanje), kada se pravilo shodne primene uvede u procesna pravila, proceduru će oblikovati tumači, a interpretativne odredbe koje naknadno, ne retko i u toku odvijanja postupka, ugroziće važne standarde vladavine prava prema kojima su pravila procedure kogentna, formalizovana, unapred propisana, jasna i precizna, formulisana tako upravo da bi se izbegla ili na najmanju moguću meru svela potreba za njihovom interpretacijom.

²⁸⁶ Član 203 st. 9 Ustava RS.

²⁸⁷ Član 148 Poslovnika Narodne skupštine.

²⁸⁸ Član 148 Poslovnika Narodne skupštine.

Srpsko pravosuđe na ustavnoj stranputici – svedočanstvo o “debatu” povodom inicijative za promenu Ustava Republike Srbije u oblasti pravosuđa (urednik Goran Dajović)

Korektura
Goran Dajović

Dizajn korica
Petar Pavlović

Za izdavača
Slobodan Beljanski

Izdavač
Centar za pravosudna istraživanja (CEPRIS)
Koste Abraševića 22/1, Beograd
<http://www.cepris.org>
e-mail: info@cepris.org

ISBN 978-86-901122

Beograd, 2019