

## ПОЛАЗНЕ ОСНОВЕ ЗА РАСПРАВУ О ИЗМЕНАМА УСТАВА У ДЕЛУ КОЈИ СЕ ОДНОСИ НА СУДСТВО

Управни одбор Друштва судија Србије је одлучио да организује расправу у вези са изменама Устава Републике Србије, планираним Националном стратегијом за реформу правосуђа 2013-2018. и Акционим планом за Поглавље 23 у приступним преговорима са ЕУ.

Припремајући полазне основе за ову расправу, Управни одбор је размотрио документ „Правна анализа уставног оквира о правосуђу у Републици Србији“, који су сачинили чланови радне групе Комисије за реформу правосуђа, професори др Ирена Пејић, др Владан Петров, др Дарко Симовић и др Слободан Орловић.

У овом документу је анализиран постојећи уставни оквир о правосуђу и изнети следећи начелни закључци о правцу будућих измена Устава Републике Србије (у даљем тексту: Устав).

Управни одбор сматра да наведени документ представља добру полазну основу за расправу о уставним променама, а у погледу заључака из тог документа је заузео следеће ставове:

- 1) Формулација члана 4. става 3. Устава („Однос три гране власти заснива се на равнотежи и међусобној контроли“) даје основ за решење да се одлучивање о избору судија дели између Народне скупштине и Високог савета судства, чиме се ова важна гаранција независног положаја суда изузима из пуне надлежности судске власти. Да би се ово исправило, потребно је урадити једно од двога: избрисати члан 4. став 3. Устава или га преформулисати тако да гласи „однос законодавне и извршне власти заснива се на равнотежи и међусобној контроли“;

**Управни одбор подржава овај закључак.**

- 2) Начела судства треба прецизније и систематичније дефинисати. Треба их дефинисати и тако да се на почетку одељка (у неколико чланова) наведу

темељне уставне гаранције (институционалне и персоналне), којима се уређује положај суда и судија, а не да оне буду разуђене по целом одељку;

**Управни одбор подржава овај закључак.**

- 3) Назив „Врховни касациони суд“ је контрадикторан. Треба вратити ранији назив највишег суда – Врховни суд;

**Управни одбор подржава овај закључак.**

- 4) Председнике судова, као и председника највишег суда, треба да бира ВСС. Можда не би било сувишно, кад је реч о избору председника највишег суда, да ВСС одлуку доноси квалификованом већином гласова (нпр. 2/3 већином). Ова организациона питања не би морала да буду уређена Уставом. То је материја организационог правосудног закона. У том смислу, сасвим би било исправно брисати и цео члан о председнику Врховног касационог суда, а предложена решења унети у одговарајуће законодавство;

**Управни одбор подржава овај закључак.**

- 5) Кад је о првом избору судија на мандат од три године реч, у будућој ревизији Устава, могуће су две опције: институционализовање првог избора на начин да се делотворније штити независност судијске функције и онемогући политизација њеног вршења или његово укидање. У случају прихватања прве алтернативе, снажније јемство независности судијске функције би подразумевало продужавање првог мандата избора судија са три на пет или шест година. Такође, судије би након истека тог првобитног изборног периода могле аутоматски да стичу сталност судијске функције, при чему би се независном органу, Високом савету судства, препустила могућност да у релативно кратком временском интервалу укаже на постојање унапред предвиђених разлога који указују да једно лице није достојно обављања судијске функције и да га разреши дужности. Требало би ограничити овлашћења „привремених“ судија тако да оне не могу самостално доносити коначне одлуке. „Привремене“ судије бирао би, и о другим статусним питањима одлучивао, ВСС, против чијих одлука би се могла изјавити жалба Уставном суду. Другу алтернативу, тј. укидање првог

избора судија, премда она није предвиђена у Националној стратегији за реформу правосуђа (2013-2018), требало би озбиљније узети у разматрање, поготово имајући у виду ставове Венецијанске комисије о том питању;

**Управни одбор сматра да би требало укинути „први избор на судијску функцију“, тако да и судије које се први пут бирају имају трајни мандат.**

- 6) Све судије, без обзира на то да ли се бирају први пут, на ограничени мандат, или се бирају на сталну функцију, треба да бира ВСС;

**Управни одбор подржава став да судије бира Високи савет судства (и код првог избора и код напредовања).**

- 7) Треба основе за престанак судијске функције и разлоге за разрешење поново конституционализовати. Посебно треба рестриктивније поставити разлоге за разрешење, како судије не би константно биле изложене “ветрометини”. Коришћење правних стандарда, попут “несавесног” поступања, у овако деликатним питањима сигурно не може бити гаранција независности судства;

**Управни одбор сматра да у Уставу треба прописати основе за престанак судијске функције и функције председника суда, као и разлоге за њихово разрешење (као што је то било прописано у Уставу из 1990. године).**

- 8) У складу са циљевима имунитетске заштите судија, одредбу о материјалном имунитету би требало појаснити уношењем синтагме „за изражено мишљење у судском поступку и за гласање приликом доношења судске одлуке“;

**Управни одбор сматра да би одредбе о материјалном имунитету судије (члана 151. став 1. Устава) требало изменити, односно прецизирати и проширити тако да:**

**Судија не може бити позван на одговорност за изражено мишљење у судском поступку и приликом гласања код доношења судске одлуке, а ван судског поступка и за мишљење дато у заштити судске независности.**

**Алтернатива:**

**Судија не може бити позван на одговорност за изражено мишљење у судском поступку и приликом гласања код доношења судске одлуке, нити за мишљење дато у вези са вршењем судијске функције.**

- 9) Ако се постојање сукоба интереса у сфери „приватног интереса“ може уредити одговарајућим законом који се односи на све државне функционере, јер захтева прецизно и детаљно навођење основа за постојање таквог интереса, дотле је очекивано да се Уставом уреди област тзв. политичке неспојивости прецизним набрајањем јавних функција које су неспојиве са обављањем судске функције;

**Управни одбор подржава овај закључак.**

- 10) Премда, упоредно посматрано, има правосудних савета у чији састав не улазе министри правде, решење с министром правде у саставу ВСС-а може да остане. *Његово учешће у раду ВСС-а би требало модификовати тако да он буде члан „ограниченог капацитета“.* Он не би имао овлашћења да одлучује у стварима које се односе на премештај судија и изрицање дисциплинских мера. Могао би да буде укључен када се расправља о буџетским питањима, тј. приходима и расходима судства.

**Став Управног одбора је да министар правде не треба да буде члан Високог савета судства.**

- 11) Кад је реч о председнику надлежног скупштинског одбора, његово чланство у ВСС-у је сувишно. При уставном редефинисању састава ВСС-а, треба уклонити из чланства председника надлежног скупштинског одбора;

**Управни одбор подржава овај закључак.**

- 12) Председник Врховног касационог суда треба да буде у саставу ВСС-а, али не и да по аутоматизму буде председник овог органа. Председника ВСС-а треба да бирају чланови ВСС-а;

**Управни одбор подржава овај закључак с тим да се председник Високог савета судства бира из реда судија чланова Високог савета судства, двотрећинском већином гласова.**

13) Структура судија - чланова Савета треба да буде заснована на функционалном критеријуму, који у потпуности одражава постојећу организацију судова у Републици. Корекција овог принципа допустива је у мери у којој би био афирмисан легитимни циљ равномерне заступљености свих судова. Тако, територијалну заступљеност, која се у позитивном праву појављује као политички коректив заснован на уважавању децентрализације и постојања аутономних покрајина, треба заменити и обезбедити, на пример, заступљеност представника све четири републичке апелације у саставу Савета.

**Управни одбор подржава овај закључак.**

14) Уравнотежен састав ВСС-а подразумева и уравнотежен начин избора његових чланова, тако што би судије - чланове бирале судије, а чланове који нису судије бирала би Скупштина из редова истакнутих правника на предлог професионалних и струковних организација. Скупштина чланове ВСС-а не би требало да бира обичном, кворумском, већ квалификованом већином, која би подразумевала компромисно изналагање кандидата између већине и опозиције.

**Управни одбор подржава овај закључак, с тим да треба прописати да све чланове Високог савета судства из реда судија бирају све судије.**

**Високи савет судства има 11 чланова.**

**У састав Високог савета судства улазе председник Врховног касационог суда, као члан по положају, и десет изборних чланова.**

**Изборне чланове чине седам судија са сталном судијском функцијом, које непосредно бирају све судије, и три угледна и истакнута правника, које бира Народна скупштина (квалификованом већином) из реда истакнутих правника на предлог професионалних и струковних организација, у складу са законом.**

15) Имајући у виду дефиницију ВСС-а из члана 153. става 1. Устава, може се констатовати да надлежност овог органа није адекватно одређена. Њу би требало редефинисати тако да ВСС бира и разрешава судије увек (на сталну функцију и при првом избору, ако први избор остане као решење),

бира председнике судова и председника највишег суда и доноси одлуку о престанку њихове функције.

Управни одбор подржава овај закључак, с тим што би надлежност Високог савета судства требало проширити и на право предлагања закона из његове надлежности (као што је то право дато и Заштитнику грађана и Народној банци Србије у члану 107. став 2. Устава).

Поред тога, потребно је прописати и обавезу предлагача закона да прибави мишљење Високог савета судства о законима које се тичу његове надлежности.

Такође би требало прописати и обавезу да предлагач закона прибави мишљење Врховног суда о нацртима закона и других приписа којима се уређују питања важна за судску власт.

16) Спорно је да ли треба да остане решење према којем јавне тужиоце, као и републичког јавног тужиоца, бира Народна скупштина. Треба размислити о томе да то, аналогно са ВСС-ом, буде надлежност Државног већа тужилаца (ДВТ-а). Нарочито је проблематично да се избор врши на предлог Владе, тј. носиоца извршне власти. То решење би, без сумње, требало уклонити.

Управни одбор није заузимао ставове у погледу уставног положаја јавних тужилаца.

17) Треба размислити о враћању сталности јавнотужилачке функције;

Управни одбор није заузимао ставове у погледу уставног положаја јавних тужилаца.

18) Основе за престанак јавнотужилачке функције и за разрешење јавних тужилаца треба одредити Уставом;

Управни одбор није заузимао ставове у погледу уставног положаја јавних тужилаца.

19) Заменике јавних тужилаца треба да бира ДВТ, без обзира на то да ли се бирају први пут, на ограничени мандат, или за стално;

**Управни одбор није заузимао ставове у погледу уставног положаја јавних тужилаца.**

20) ДВТ је државни орган чије уставне надлежности, највећим делом, нису у складу са његовом уставном дефиницијом. Стога их треба редефинисати у складу са коментарима датим за поједине чланове горе.

**Управни одбор није заузимао ставове у погледу уставног положаја јавних тужилаца.**

21) Треба извршити рекомпозицију ДВТ-а, имајући у виду сугестије дате у овој анализи за ВСС;

**Управни одбор није заузимао ставове у погледу уставног положаја јавних тужилаца.**

22) Нема места дилеми у погледу уставне формулације да се уставна жалба може изјавити „против појединачних аката или радњи државних органа“ и да она обухвата све оне који учествују у примени и извршавању општих правних аката, а то су органи управе и судства. То не искључује могућност да се, приликом будуће ревизије Устава, нађе формулација која би још прецизније одредила предмет уставне жалбе.

**Управни одбор је става да Уставом треба прописати да Уставни суд не може да поништава судске одлуке.**

**Поред напред наведеног, Управни одбор сматра да је потребно:**

**1.**

**Уставом дефинисати садржину судске власти.**

Ово је питање значајно због тога што постоји тренд “извлачења” из надлежности судова, па тиме и судске власти, одлучивања о значајним људским

правима и поверавање тих послова другим државним органима који немају гаранције независности и непристрасности. Ово питање је и од значаја за разграничење надлежности судова, као јединих носилаца судске власти, и Уставног суда, који по Уставу није носилац судске власти.

У члану 143. став 1. Устава је прописано: „Судска власт у Републици Србији припада судовима опште и посебне надлежности», у члану 98. да је носилац законодавне и уставне власти Народна скупштина, а у члану 122. да је носилац извршне власти Влада.

Садржину законодавне и извршне Устав дефинише прописујући надлежност њених носилаца, Народне скупштине - чланом 99. а Владе - чланом 123.

За разлику од тога, Устав не дефинише садржину судске власти, јер не прописује надлежност судова, као носилаца ове власти, нити је дефинише на било који други начин.

**Судска власт би се могла дефинисати као решавање спора о праву којим се обезбеђује владавина права** (као једна од вредности на којима је заснована држава Република Србија - члан 1. Устава).

## 2.

**У Устав треба унети одредбе о материјалној независности судова и судија, као гаранцију њихове независности, тако што би се прописало:**

Судија има право на плату и пензију у складу са достојанством и одговорношћу судијске функције.

Плата и пензија судија се не може смањивати, а пензија не може бити мања од висине последње судијске плате.

## 3.

У погледу непреместивости судије (члан 150. Устава) неопходно је прописати да судија, у случају укидања суда или претежног дела надлежности суда у који је изабран, може изузетно бити без своје сагласности трајно премештен само у суд исте врсте и степена.