



*Akadska mreža za  
vladavinu prava*

## **ORGANIZACIJA PRAVOSUĐA U REPUBLICI SRBIJI U KONTEKSTU USTAVNIH PROMENA**

-Komentari na Radni tekst amandmana na Ustav Republike  
Srbije-

Beograd, Mart 2018.

## 1. Uvodne napomene

Ministarstvo pravde Republike Srbije (u daljem tekstu: Ministarstvo) objavilo je 22. januara 2018. godine Radni tekst amandmana na Ustav Republike Srbije (u daljem tekstu: Radni tekst). U uvodnim pojašnjenjima koja prethode predloženim amandmanima navedeno je da je Radni tekst izrađen u skladu sa:

- Obavezama koje je Republika Srbija preuzela usvajanjem Akcionog plana za Poglavlje 23;
- Standardima koje je u svojoj bogatoj praksi definisala Venecijanska komisija;
- 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.

U uvodu je navedeno i da je Radni tekst izrađen u saradnji sa ekspertom Saveta Evrope, gospodinom Džejsom Hamiltonom.

Ekspertski tim Akademske mreže za vladavinu prava (ROLAN) analizirao je Radni tekst po navedenim tačkama i formulisao načelne zaključke u pogledu procesa izrade i principa na kojima se zasniva Radni tekst. Pored toga, predstavnici ROLAN-a su na okruglim stolovima u toku javne rasprave izneli i zapažanja o rešenjima sadržanim u pojedinačnim amandmanima, a ta zapažanja su sadržana i u ovom dokumentu.

## 2. Usklađenost Radnog teksta sa obavezama preuzetim u okviru Poglavlja 23

Izveštaj o skriningu za Poglavlje 23 sadrži preporuku br. 1.1.1. kojom se od Republike Srbije zahteva sledeće:

*Uz podršku spoljnih eksperata, Srbija bi trebalo da izvrši temeljnu analizu postojećih rešenja/mogućih amandmana na Ustav imajući u vidu preporuke Venecijanske komisije i evropske standarde, obezbeđujući nezavisnost i odgovornost pravosuđa. Promene bi, između ostalog, trebalo da obuhvate sledeće:*

- *Sistem odabira, predlaganja, izbora, premeštaja i prestanka funkcije sudija, predsednika sudova i javnih tužilaca, odnosno zamenika javnih tužilaca bi trebalo da bude nezavisan od političkog uticaja. Ulazak u pravosudni sistem treba da bude zasnovan na objektivnim kriterijumima vrednovanja, pravičnim procedurama odabira, otvoren za sve kandidate odgovarajućih kvalifikacija i transparentan iz ugla opšte javnosti. Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca bi trebalo da budu ojačani na*

*način koji bi podrazumevao preuzimanje vodeće uloge u upravljanju pravosuđem, pa i kada je reč o imunitetima. Njihov sastav trebalo bi da bude mešovit, bez učešća Narodne skupštine (izuzev isključivo deklaratorne uloge) sa najmanje 50% članova iz pravosuđa koji predstavljaju različite nivoe jurisdikcije. Izabrani članovi bi trebalo da budu odabrani od strane kolega;*

- *Organi zakonodavne ili izvršne vlasti ne bi trebalo da imaju ovlašćenje da kontrolišu ili nadgledaju rad pravosuđa;*
- *Preispitati probni period u trajanju od tri godine za kandidate za sudije i zamenike tužilaca;*
- *Precizirati razloge za razrešenje sudija;*
- *Precizirati pravila koja se odnose na prekid mandata sudija Ustavnog suda.*

Imajući u vidu sadržinu ove preporuke, može se zaključiti sledeće:

- ✓ Predlaganju Radnog teksta prethodila je analitička faza koja se sastojala od rada radne grupe sačinjene od profesora ustavnog prava i predstavnika pravosuđa, kao i konsultativnog procesa sa organizacijama civilnog društva, a sa ciljem identifikacije potreba za izmenom Ustava i iznalaženjem mogućih rešenja. Pored toga, Ministarstvu je podršku pružio i ekspert Saveta Evrope. Imajući navedeno u vidu, može se zaključiti da je ovaj **proceduralni zahtev** iz preporuke Evropske komisije ispunjen.
- ✓ Kada je reč o **prvom materijalnom zahtevu iz Izveštaja o skriningu** koji zahteva da „sistem odabira, predlaganja, izbora, premeštaja i prestanka funkcije sudija, predsednika sudova i javnih tužilaca, odnosno zamenika javnih tužilaca treba da bude nezavisan od političkog uticaja a ulazak u pravosudni sistem zasnovan na objektivnim kriterijumima vrednovanja, pravičnim procedurama odabira, otvoren za sve kandidate odgovarajućih kvalifikacija i transparentan iz ugla opšte javnosti“ važno je primetiti da se predloženim amandmanima:
  - Puna nadležnost za izbor, premeštaj i prestanak funkcije nosilaca pravosudnih funkcija prenosi na Visoki savet sudstva (u daljem tekstu: VSS) i Visoki savet tužilaca (u daljem tekstu: VST);
  - Predviđanjem obavezne obuke koja prethodi stupanju na pravosudnu funkciju (amandmani IV i XVIII) uvodi se standardizacija neophodnog nivoa stručnosti sudija i javnih tužilaca, kroz uniformnost programa obuke koju moraju proći svi kandidati;
  - Predviđa da saveti odluke o izboru nosilaca pravosudnih funkcija i o prestanku njihovih funkcija, o premeštaju i privremenom upućivanju, kao i o imenovanju i razrešenju članova disciplinskih organa donose na osnovu merila koja su

utvrđena u skladu sa zakonom i u zakonom uređenom postupku, čime se ispunjava zahtev iz Izveštaja o skriningu;

- Predviđa obaveza obrazlaganja i objavljivanja odluka VSS-a i VST-a, čime se garantuje transparentnost rada ovih tela.

U okviru istog segmenta Izveštaja o skriningu, zahtevano je da *Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca budu ojačani na način koji bi podrazumevao preuzimanje vodeće uloge u upravljanju pravosuđem, pa i kada je reč o imunitetima. Njihov sastav trebalo bi da bude mešovit, bez učešća Narodne skupštine (izuzev isključivo deklaratorne uloge) sa najmanje 50% članova iz pravosuđa koji predstavljaju različite nivoe jurisdikcije. Izabrani članovi bi trebalo da budu odabrani od strane kolega.* U pogledu navedenih zahteva, treba primetiti sledeće:

- Predloženim amandmanima pravosudnim savetima je data nesumnjivo dominantna uloga u upravljanju pravosuđem, uključujući odlučivanje o pitanjima imuniteta nosilaca pravosudnih funkcija;
- Predloženim amandmanima predviđen je mešoviti sastav saveta;
- U sastavu saveta nema predstavnika Narodne skupštine;
- U predloženom sastavu VSS-a ispunjen je uslov da najmanje 50% članova čine sudije različitih nivoa sudova, izabrani od strane njihovih kolega, dok je u VST situacija drugačija jer predloženi odnos tužilačkih i netužilačkih članova zbog članstva ministra pravde kao 11-og člana nije u odnosu 50% prema 50%.

- ✓ **Drugi materijalni zahtev** iz Izveštaja o skriningu odnosi se na ovlašćenja *organa zakonodavne ili izvršne vlasti da kontrolišu ili nadgledaju rad pravosuđa.*

Imajući u vidu širinu ovlašćenja koja je predloženim amandmanima (naročito amandmanima br. III, VIII i XVII) data VSS-u i VST-u, može se zaključiti da je pomenuti zahtev ispunjen.

- ✓ **Treći materijalni zahtev** iz Izveštaja o skriningu bio je da se *preispita probni period u trajanju od tri godine za kandidate za sudije i zamenike tužilaca;*

Radni tekst donosi rešenje po kome se probni mandat i za sudije i za zamenike javnih tužilaca ukida, pa je ovaj zahtev u potpunosti ispunjen.

- ✓ **Četvrti materijalni zahtev** iz Izveštaja o skriningu odnosio se na *preciziranje razloga za razrešenje sudija.*

Radni tekst donosi rešenje po kome se *sudija 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.* Kako je važećim Ustavom, u članu 148. propisano je da sudiji prestaje funkcija razrešenjem iz

zakonom predviđenih razloga, može se konstatovati da novo rešenje predstavlja napredak u odnosu na postojeće i značajno smanjuje mogućnost za arbitrarnost koja postoji kada se propisivanje razloga za razrešenje u vrši u zakonu.

- ✓ **Peti materijalni zahtev** iz Izveštaja o skriningu odnosio se na *preciziranje pravila koja se odnose na prekid mandata sudija Ustavnog suda*.

U pogledu ovog zahteva Radni tekst ne nudi nikakve nove predloge niti rešenja.

### **3. Usklađenost Radnog teksta sa standardima koje je u svojoj praksi definisala Venecijanska komisija**

Odazivajući se na javni poziv Ministarstva pravde i Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom, Akademska mreža za vladavinu prava je tokom juna 2017. godine, za potrebe konsultativnog procesa o izmenama Ustava Republike Srbije pripremila i na okruglim stolovima predstavila dokument *Organizacija pravosuđa u Republici Srbiji u kontekstu ustavnih promena (Analiza EU standarda i predlog mogućih izmena Ustava)* u kome su detaljno analizirani relevantni evropski standardi u ovoj oblasti, a naročito stavovi Venecijanske komisije. Za ovakav pristup odlučili smo se imajući u vidu svrhu osnivanja, tradiciju sastav, ugled, autoritet i rezultate ovog tela.

Neposredno nakon objavljivanja Radnog teksta, Ministarstvo je objavilo i proširenu verziju dokumenta u kojoj su pojedini amandmani ili njihove grupe praćeni izvodima iz mišljenja Venecijanske komisije na osnovu kojih su amandmani formulisani.

Iako rešenja koja je predložila Akademska mreža za vladavinu prava u određenim, po nama važnim segmentima nisu usvojena (o čemu ćemo se naknadno izjasniti u toku javne rasprave), ovom prilikom konstatujemo da je Radni tekst u potpunosti usklađen sa okvirom koji je u svojoj praksi definisala Venecijanska komisija, čak i u delovima u kojima ne odgovara zahtevima Evropske komisije (o čemu je bilo reči kada smo govorili o sastavu VST).

### **4. Usklađenost Radnog teksta sa pisanim priložima pristiglim u toku konsultativnog procesa u periodu jul-novembar 2017. godine**

Članovi Akademske mreža za vladavinu prava s velikom pažnjom su analizirali sve predloge objavljene na internet strani Ministarstva ali i one koji su se mogli čuti na okruglim stolovima u toku konsultativnog procesa. Na osnovu svih iznetih predloga, ROLAN:

- ✓ Iznosi zabrinutost zbog kvaliteta pristiglih dokumenta i sadržine predloga, uz konstataciju da gotovo nijedan od objavljenih priloga kao okvir predloga ne uzima stavove Venecijanske komisije što je obaveza preuzeta Akcionim planom za Poglavlje 23;
- ✓ Pozdravlja činjenicu da nisu usvojeni, po našoj oceni, neprihvatljivi zahtevi pojedinih učesnika konsultativnog procesa iz reda akademske zajednice i zakonodavne vlasti, da se od izmena Ustava odustane i zadrže postojeća rešenja koja ne odgovaraju evropskim standardima u ovoj oblasti;
- ✓ Pozdravlja činjenicu da su, kao okvir predloženih amandmana, korišćeni stavovi Venecijanske komisije, kao i nastojanje da se uspostavi balansirani pristup na kome ovo telo insistira;
- ✓ Izražava nezadovoljstvo zbog neprihvatanja pojedinih rešenja na kojima je insistirala Akademska mreža za vladavinu prava, a naročito u segmentima koji se tiču podizanja stručnosti nosilaca pravosudnih funkcija na nivo posebnog ustavnog načela u ravni sa nezavisnošću; uvođenja efikasnog sistema pravnih lekova protiv odluka saveta u statusnim pitanjima; (ne)propisivanja specifičnog profesionalnog iskustva za nesudijske članove saveta; i dalje nejasnog stava po pitanju uloge sudija porotnika u pravosudnom sistemu, itd.

## 5. Ekspertska podrška Saveta Evrope u izradi Radnog teksta

Akademska mreža za vladavinu prava pozdravlja činjenicu da je u proces izrade Radnog teksta bio uključen g. Džejmsa Hamilton, imajući u vidu njegov autoritet i respektabilnu karijeru međunarodnog eksperta i dugogodišnjeg člana Venecijanske komisije. ROLAN takođe pozdravlja odluku Saveta Evrope da na konsultacije sa ekspertom pozove predstavnike organizacija civilnog društva, uključujući i predstavnike ROLAN-a, koji su preneli stavove Akademske mreže, iznete u toku konsultativnog procesa.

ROLAN poziva Ministarstvo pravde da ispuni obaveze preuzete Akcionim planom za Poglavlje 23 i Radni tekst nakon javne rasprave u što kraćem roku dostavi na mišljenje Venecijanskoj komisiji, čime bi se omogućilo da proces ustavnih promena ostane u okvirima ekspertize Venecijanske komisije ali i da se smanje trenutno zabrinjavajuća kašnjenja procesa promene Ustava, u odnosu na dinamiku predviđenu pomenutim strateškim dokumentom.

## 6. Komentari pojedinačnih amandmana

Pored novina na koje smo se osvrnuli u načelnim komentarima, i načelne saglasnosti sa predloženim rešenjima na konceptijskom nivou, sadržina pojedinih amandmana zahteva dodatne primedbe i predloge adekvatnijih i/ili alternativnih rešenja:

### Amandman III- Načela o sudovima

Amandman III st. 5. otvara pitanje odnosa sa određenjem nosioca suverenosti, ali i sa ideološkim opredeljenjem ustavopisaca. Radni tekst amandmana preuzima formulu iz čl. 145. st. 1. URS da se sudske odluke donose „u ime naroda“. Čl. 2. URS polazi od suverenosti građana, a ne naroda ili nacije. Zato se čini da bi sudske odluke trebalo donositi u ime građana. Iako bi se mogao braniti stav da je moguće izricati pravdu u ime onog ko nije nosilac suverenosti (upor. npr. čl. 1. st. 2. i čl. 120. st. 1. Ustava Hrvatske, iz kojih sledi da vlast pripada narodu kao zajednici državljana, a da se presude izriču u ime Republike Hrvatske), te uvažiti to što su naši građani vremenom navikli da ovakvom svečanom formulom budu označeni kao „narod“, treba znati da dva ustava Prve Jugoslavije nisu imala ovakvu formulu, a da se ona pojavila tek u Drugoj Jugoslaviji i održala u ustavnim tekstovima do danas, kao – verovatno neplanirana - reminiscencija na socijalističku ustavnost. Upor. čl. 6. st. 1. (sva vlast pripada narodu) i čl. 117. Ustava FNRJ iz 1946. i čl. 253. st. 1. tač. 1. Zakona o krivičnom postupku iz 1948. Osim toga, formula je preširoka, jer umesto presude govori o (svim) sudskim odlukama. Uostalom, ovakva odredba verovatno ne treba da bude ustavna materija.

Amandman III st. 7, slično odredbi čl. 142. st. 3. URS, određuje da je raspravljanje pred sudom javno, a da se javnost može ograničiti. Prikladnije je reći da se javnost može isključiti, odakle bi *a fortiori* sledilo da se može i ograničiti, što je manji zahvat u javnost postupka. S druge strane, amandmanska odredba ima u vidu ograničenje javnosti u sudskom raspravljanju, što je preusko, budući da nekad ima potrebe ograničiti javnost i nakon raspravljanja (rasprave, pretresa): npr. čl. 425. st. 5. važećeg Zakonika o krivičnom postupku ima u vidu mogućnost isključenja javnosti prilikom objavljivanja razloga presude. Otuda bi amandman mogao da postavi kao pravilo da je postupak pred sudom (sudski postupak) javan, a ne raspravljanje pred sudom.

Amandman III st. 9. trebalo bi da predvidi da u suđenju mogu učestvovati i korisnici početne obuke Pravosudne akademije. To bi, uz buduće izmene Zakona o PA, omogućilo neposredniju uključenost u sudski postupak i time kvalitetniju obuku lica koja treba da budu jedini kandidati za sudije izvesnih prvostepениh sudova.

### Amandman IV- Nezavisnost, stalnost i nepremestivost sudija

Amandman IV st. 2. treba donekle preformulisati. Prema sadašnjem uređenju sudova, a i bilo kakvom pretpostavljenom u budućnosti, teško je moguće zamisliti da bilo koji sud u Republici Srbiji ima isključivo prvostepenu nadležnost. Okolnost da čak i sudovi najnižeg stepena postupaju kao drugostepeni u pojedinim materijama (npr. "IPV") učiniće ovu odredbu u najmanju ruku ograničavajućim faktorom u predstojećoj organizaciji sudskog sistema, ako ne i neprimenjivom. Ovi razlozi važe i u odnosu na Amandman XVIII st. 3, s tim što je od konstrukcije: „u najnižim javnim tužilaštvima“ verovatno uspelija: „u javna tužilaštva najnižeg stepena“.

Potom, termin „posebna obuka“ neadekvatan je i nepoznat institut u domaćem i uporednom pravu. Opšteprihvaćeni nazivi za obuku kadrova u pravosuđu na prostoru EU jesu početna i stalna obuka (*initial and continuous training*). Kandidat za prvi izbor na pravosudnu funkciju može imati radnog iskustva u pravosuđu i van njega, što načelno može značiti različitu dužinu obuke za različite kandidate (uz najvažniji uslov da prijemni ispit na PA bude jedinstven), ali potrebno je da završi obuku koja je neophodna za uspešno vršenje funkcije. Ta obuka je po svojoj prirodi početna obuka i ona se može urediti izmenom Zakona o PA, pa nema potrebe za unošenjem u ustavni tekst nepostojećeg izraza "posebna obuka". Stalna obuka je rezervisana za nosioce pravosudnih funkcija, dok početna obuka predstavlja teorijsko-praktični modul na kome znanja i veštine stiču lica koja još uvek nisu sudije i tužioci.

Ako je zamisao da "posebna obuka" bude nešto drugačije od dvogodišnje početne obuke iz važećeg Zakona o Pravosudnoj akademiji, kako bi se omogućila neka drugačija, kraća početna obuka za određene kategorije kandidata, treba znati da se time izvrđava smisao Amandmana IV st. 2 i Amandmana XVIII st. 3, a to je da osigura stručnost budućih sudija i tužilaca u situaciji kada je ukinut probni mandat sudija i tužilaca. Kako je ovaj probni mandat trogodišnji, nije prihvatljivo preko "posebne obuke" uvoditi nekakve kratke šestomesečne ili jednogodišnje obuke umesto dvogodišnje početne obuke po važećem Zakonu o PA. Načelno, ustavopisac bi imao legitiman razlog da odustane od trenutnog koncepta "početne obuke" jedino ako se on empirijski pokazao kao nekvalitetan, a upravo su članovi prve generacije korisnika početne obuke PA (jedina generacija koja je u celosti izabrana) pokazali rezultate iznad proseka srpskog pravosuđa. Na kraju, formulacija "posebna obuka" mogla bi dovesti do tumačenja da korisnici sadašnje početne obuke neće moći biti izabrani, jer oni nisu okončali amandmansku "posebnu obuku", čak i ako jedna od posebnih obuka bude u budućem zakonu "posebna obuka".

Uvođenje novog uslova za izbor na pravosudnu funkciju u vidu početne obuke uticaće na jednu kategoriju dosadašnjih učesnika konkursa – sudijske i tužilačke pomoćnike. Njima



pristup pravosudnim funkcijama ne treba da bude onemogućen, već u kratkotrajnoj prelaznoj fazi omogućiti im da budu zastupljeni u izborima na funkcije kroz tzv. model "kvota", gde bi se pored svršenih polaznika Pravosudne akademije birali i ostali kandidati u zakonom određenom procentu do potpunog uvođenja završene početne obuke kao neophodnog uslova za izbor. Nakon tog trenutka, ova kategorija bi bila zastupljena u vidu polaznika Pravosudne akademije, koji i inače u najvećem delu na početnu obuku dolaze sa radnih mesta sudijskih i tužilačkih pomoćnika. Ne postoji razlog ni da se sa primenom principa "kvota" ne otpočne još pre zvanične promene Ustava, što bi jednostavno rešilo postojeće probleme u izbornoj praksi i služilo kao "meka prethodnica" ustavnim izmenama.

U radnom tekstu ne treba da stoji „institucija za obuku u pravosuđu osnovana zakonom“. U Republici Srbiji već 8 godina postoji Pravosudna akademija i čini se da nema potrebe za upućujućim izrazima, iako se predložena formulacija može shvatiti kao prihvatljiva ustavna tehnika. Kako će izbor pravosudnih funkcionera biti uslovljen pohađanjem obuke za sudije i tužioce, potrebno je da se Ustavom fiksira Pravosudna akademija kao institucija za obuku. Na taj način izbegla bi se eventualna opasnost budućeg multiplikovanja ustanova za obrazovanje u pravosuđu.

Zbog značaja "institucije za obuku u pravosuđu" (po našem predlogu – Pravosudne akademije) bilo bi korisno u Amandman IV st. 2. dodati rečenicu koja bi osigurala nezavisnost PA i izrazile to da je PA pod 'ingerencijom' dva pravosudna saveta, koji bi vršili upravu nad PA, s tim što treba pronaći odgovarajuću formulaciju koja bi omogućila da pravosudni saveti "upravljaju" Pravosudnom akademijom, a da PA ostane zasebno pravno lice sa, posledično, sopstvenim organima, pa i svojim upravnim odborom. Jedno od rešenja moglo bi biti da članove UO PA bira Visoki savet sudstva (5 članova) i Visoki savet tužilaca (4 člana) i ova odredba mogla bi se naći u ustavnom tekstu.

**Amandman IV st. 6. govori samo o žalbi Ustavnom sudu protiv odluke o prestanku funkcije sudije i predsednika suda.** Neophodno je potrebno predvideti delotvorno pravno sredstvo protiv statusnih odluka VSS, naročito onih o izboru sudije. Shodno važi za Visoki savet tužilaca. Pravno sredstvo imale bi i (postojeće) sudije i ostali kandidati koji nisu izabrani. Delotvornost ovakve žalbe Ustavnom sudu ogledala bi se pre svega u Ustavom određenom roku u kojem Ustavni sud mora da odluči. To bi npr. bilo 45 dana, budući da rok ne treba da bude dug kako bi se unela izvesnost u pravosudni sistem, kako se ne bi desilo da po sadašnjim opštim pravilima Ustavni sud uvaži ustavnu žalbu neizabranog kandidata i poništi odluku o izboru sudija npr. dve godine nakon odluke VSS o izboru. S druge strane, zbog ovog relativno kratkog roka u kojem bi Ustavni sud odlučio i sprečio svaku neizvesnost oko toga ko će biti sudija, treba razmisliti o tome da se kao ustavna kategorija predvidi stupanje sudije na funkciju, kako bi se razlikovao momenat donošenja odluke VSS o izboru sudije i momenat protoka roka za izjavljivanje žalbe Ustavnom sudu odnosno momenat donošenja odluke Ustavnog suda nakon koje bi, ako je odbijajuća, sudija mogao stupiti na

funkciju. U svakom slučaju, potrebno je da Ustavni sud ima samo kasatorno ovlašćenje po ovakvom delotvornom pravnom sredstvu, a ne i ovlašćenje da preinači odluku VSS i izabere drugog kandidata, budući da bi tako Ustavni sud prisvojio ovlašćenje pravosudnog saveta. Trenutni Zakon o Ustavnom sudu polazi od takve prirode odluke Ustavnog suda po (ustavnoj) žalbi (čl. 102a u vezi sa čl. 89. st. 2).

Amandman IV st. 7. dozvoljava premeštaj sudije u drugi sud protivno njegovoj volji u slučaju "preuređenja sudskog sistema". Iako jedna preporuka Komiteta ministara Saveta Evrope predviđa ovakvu mogućnost premeštaja sudije u slučaju organizacione reforme pravosuđa, ipak je preporučljivo ostati pri postojećem standardu "ukidanja suda" ili "pretežnog dela nadležnosti suda" (čl. 150. st. 2. URS), kako bi se otklonile dileme oko obima preuređenja sudskog sistema, koji, ako je neznatan, može voditi zloupotrebi premeštanja sudije po predloženom amandmanskome tekstu. Istovetno pravilo treba predvideti i za premeštaj zamenika javnog tužioca. Naime, odredbe članova 57. i 62. Zakona o javnom tužilaštvu treba implementirati u Ustav. Na taj način očuvao bi se dostignuti nivo garancija nepremestivosti tužilaca što je od važnosti za pravilno funkcionisanje javnotužilačke organizacije.

Radni tekst amandmana nije preuzeo odredbu čl. 149. st. 2. URS po kojoj je svaki uticaj na sudiju u vršenju sudijske funkcije zabranjen. Zabrana uticaja na sudiju nesumnjivo proizlazi iz načela podele vlasti, koje bi ovde značilo i zabranu uticaja legislative i egzekutive na sudiju, ali i predloženog amandmanskog pravila da je sudija nezavisan, što bi značilo da je nezavisan i od sudske uprave, odnosno da je i predsedniku suda zabranjen neprimeren uticaj na sudiju. Ipak bi zbog razloga tradicije u radni tekst trebalo preuzeti čl. 149. st. 2. URS.

### **Amandman V- Imunitet i nespojivost**

Amandman V st. 3 predviđa nespojivost sudijske funkcije. Oni su strogi, ali opravdani, pa sudiji treba, zbog suženog izbora delatnosti koje može obavljati, bar deklarativno dati "pravo na platu u skladu sa dostojanstvom sudijske funkcije i njegovom odgovornošću", kao umetnuti 4. stav ovog amandmana. Zato rubrum amandmana treba proširiti rečima "i plata". Shodno važi za javne tužioce i zamenike javnog tužioca u Amandmanu XIX.

### **Amandman VI- Vrhovni sud Srbije**

Amandman VI st. 1. najviši sud naziva Vrhovni sud Srbije, što je nekadašnji naziv. Ovaj sud bi trebalo nazvati samo Vrhovni sud, analogno tome što se Ustavni sud zove tako, a ne Ustavni sud Srbije. Sasvim podredni argument jeste olakšavanje pravosudne neformalne komunikacije, budući da bi se rašireno akronimno označavanje sudskog saveta kao "VSS" sada odnosilo i na Visoki savet sudstva i na Vrhovni sud Srbije.

### **Amandman VIII- Nadležnost Visokog saveta sudstva**

Stavom 2, ovog amandmana, predviđena je nadležnost VSS-a za izbor na sudijsku funkciju. Dodatno, trebalo bi Ustavom predvideti da sudija koji se prvi put bira polaže zakletvu. To je svečani i javni čin koji bi doprineo dostojanstvu sudijske funkcije. Iako predsednik Republike izražava državno jedinstvo (čl. 111. URS), pa načelno dolazi u obzir kao adresat zakletve, zakletvu bi trebalo polagati pred predsednikom Narodne skupštine, uzevši u obzir to da je Narodna skupština predstavlja građane kao nosioce suverenosti i da Narodna skupština bira polovinu članova Visokog saveta sudstva, a da predsednik VSS dolazi iz reda tih članova.

**Amandman VIII st. 3. predviđa da ministar pravde može pokrenuti disciplinski postupak i postupak razrešenja sudija.** Ministrovo ovlašćenje da pokrene disciplinski postupak (što svakako nije i okončanje tog postupka) imalo bi se shvatiti kao inicijalni mehanizam odgovornosti sudija u situaciji kada ministar više nije član VSS. No, čini se da je amandman VIII st. 3. izgubio svrhu s obzirom na to da brana sudijskoj neodgovornosti i korporatizaciji, saglasno radnom tekstu amandmana, jesu pet istaknutih pravnika iz čijih redova se bira predsednik VSS. Kako pet istaknutih pravnika mogu znatno uticati na sastav disciplinskih organa VSS i na odluku o disciplinskoj odgovornosti sudije, nije potrebno i pomenuto ministrovo ovlašćenje. Tim pre što ministar nema veći legitimitet od istaknutih pravnika kao predstavnika građana, jer i jedne i druge bira parlament, a istaknute pravnike još posebnom kvalifikovanom većinom, za razliku od ministra koji se bira apsolutnom većinom glasova narodnih poslanika.

### **Amandmani II i IX- sastav i izbor članova Visokog saveta sudstva (analogna primena na amandman XXI- Sastav Visokog saveta tužilaca)**

Amandmanom IX predviđeno je da *Visoki savet sudstva čini deset članova: pet sudija koje biraju sudije i pet istaknutih pravnika koje bira Narodna skupština.*

Pitanje sastava pravosudnih saveta jedno je od najosetljivijih pitanja ustavnih amandmana. Postoji više mogućih modela koja bi bila primerena našem pravnom sistemu, ali polazeći od sadašnjeg trenutka u kome ne postoje izgrađeni pravni mehanizmi garancija za pravilan rad ovih tela, trebalo bi prihvatiti predlog iz Radnog teksta o izbalansiranom sastavu VSS – pet sudija i pet istaknutih pravnika.

Što se tiče sastava Visokog saveta tužilaca, takođe bi se mogla primeniti shodna rešenja po ugledu na VSS.

*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.*

*Istovremeno, Amandman II predviđa da „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.“*

Već i na prvo čitanje uočava se disbalans u pogledu nivoa opštosti u regulisanju postupka izbora članova VSS iz reda sudija i istaknutih pravnika. U tom smislu, smatramo potrebnim da se i u pogledu izbora članova VSS iz redova sudija, ili u Ustavu uputi da će se izbor sprovesti u skladu sa zakonom ili da se u same ustavne odredbe ugrade nešto detaljnija rešenja. Propisivanje detaljnijih uslova za izbor sudijskih članova, doprinelo bi kvalitetu teksta ali i osiguralo neke od demokratskih principa procesa, poput javnosti konkursa ili razumnog trajanja procedure.

Kada je reč o izboru nesudijskih članova VSS, zahtevana, tropetinska većina čini da je za njihov izbor izuzetno teško obezbediti neophodnu većinu u parlamentu, i da će, oslanjajući se na iskustva u nizu prethodnih saziva Narodne skupštine, ovaj proces zahtevati konsenzus vladajuće i opozicionih stranaka, te predlaganje kandidata čije su profesionalne kvalifikacije nesporne za obe strane.

Pored navedenog, mišljenja smo da bi određena preciziranja u pogledu pojma istaknutog pravnika mogla otkloniti nedoumice koje postoje u stručnoj javnosti. U tom smislu, jedno od mogućih rešenja bilo bi da se Ustavom isključi mogućnost da se, u svojstvu istaknutog pravnika, u članstvu VSS-a nađu predstavnici zakonodavne i izvršne vlasti ali i sudije ili tužioci, tako što bi se odredbe o nespojivosti sa drugom privatnom ili javnom funkcijom proširile i na članove VSS-a. Drugo moguće rešenje je da se, uz rizik od prenormiranosti Ustava, propišu detaljniji uslovi koje treba da ispuni „istaknuti pravnik“. Imajući u vidu funkciju nesudijskih članova VSS-a, po analogiji bi mogli primenjeni uslovi koji se (istina zakonom) zahtevaju za funkciju Zaštitnika građana.

Sva predložena rešenja, po analogiji važe za izbor članova Visokog saveta tužilaca.

### **Amandman XI- predsednik Visokog saveta sudstva**

Amandmanom XI predviđeno je da se predsednik VSS-a bira na pet godina. Mišljenja smo da bi ovom stavu trebalo dodati „a najduže do isteka mandata člana VSS-a koji se bira za

predsednika“. Ovo je od značaja u situacijama kada je mandat prethodnog predsednika VSS-a prestao pre vremena.

### **Amandmanu XII- Rad i odlučivanje Visokog saveta sudstva**

Način odlučivanja VSS-a jedno je od pitanja koja izazivaju najveću pažnju stručne javnosti. Amandmanom XII je predviđeno da *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.*

Alternativa predloženom, moglo bi biti rešenje po kome bi u Amandmanu XII trebalo dodatno predvideti da se odluke VSS, naročito odluke o razrešenju i disciplinskoj odgovornosti sudija, donose glasovima najmanje troje sudija i tri istaknuta pravnik.

Time što Narodna skupština, saglasno radnom tekstu amandmana, gubi ovlašćenje biranja pravosudnih funkcionera, nestaje jedna od prednosti ovakvog izbora – javnost rada karakteristična za parlament koja podrazumeva da građani gledaju TV prenos sednica parlamenta, što utiče na savesnije ponašanje poslanika i temeljitiju raspravu o kandidatima, a što sve nije osobeno za odlučivanje pravosudnih saveta u malog krugu ljudi. Zato bi postojeći korektni tekst Amandmana XII st. 2 (*VSS je dužan da svoje odluke obrazloži i javno objavi*) trebalo dopuniti pravilom da se javnost rada VSS obezbeđuje i "na druge zakonom propisane načine", kako bi se onda zakonom predvidelo da se sednice VSS prenose na sajtu VSS ili postavljaju na sajt VSS, kako bi se uklonio zvuk u 'odloženom' video-snimku sa delova sednice VSS koji nisu javni. Time bi se, između ostalog, izgradilo poverenje u VSS koji će imati bitno drugačiji sastav nego po URS.

### **Amandmani XIII i XXIV- Imunitet članova Visokog saveta sudstva i Visokog saveta tužilaca**

Funkcija člana VSS predstavlja jednu od najznačajnijih u pravosudnom sistemu Republike Srbije. Članovima VSS se, kao i sudiji, garantuje imunitet (Amandman XIII). Istovremeno, za razliku od članova VSS, u odnosu na sudije propisuje se nespojivost sudijske funkcije. Odredbe o nespojivosti neophodno je propisati i za članove VSS i to u obliku u kojem su propisane Amandmanom V stav 3. Dakle, potrebno je Amandman XIII dopuniti na taj način što bi iza stava 2. sledio stav 3. u obliku propisanom kao u Amandmanu V stav 3. Radnim tekstom Amandmana Visokom savetu sudstva u nadležnost se stavljaju značajna ovlašćenja. Upravo iz tih razloga, funkcija člana Saveta mora biti nespojiva sa drugom javnom ili privatnom funkcijom, zakonom određenom delatnošću ili poslom i političkim delovanjem. Na taj način obezbedila bi se nepristrasnost članova Saveta, kako iz reda sudija, tako i iz reda

istaknutih pravnika. S tim u vezi, Amandman XIII treba nositi naziv „Imunitet članova Visokog saveta sudstva i nespojivost funkcije“. Sve ovo shodno važi za Amandman XXIV, koji, iz navedenih razloga, treba nositi naziv „Imunitet članova Visokog saveta tužilaca i nespojivost funkcije“.

#### **Amandman XIV- javna tužilaštva**

Amandmanom XIV predviđeno je da se *osnivanje, organizacija i nadležnost javnog tužilaštva uređuju zakonom*. Ipak, imajući u vidu da je već sledećim stavom, istog amandmana predviđeno da je *najviše javno tužilaštvo u Republici Srbiji je Vrhovno javno tužilaštvo*. Iz toga proističe da bi, nakon predviđanja da se *osnivanje, organizacija i nadležnost javnog tužilaštva uređuju zakonom*, trebalo dodati „u skladu sa Ustavom“.

#### **Amandman XVII- Izbor Vrhovnog javnog tužioca Srbije i javnih tužilaca**

Predloženi naziv najvišeg tužioca Vrhovni javni tužilac Srbije trebalo bi skratiti u Vrhovni javni tužilac.

#### **Amandman XXII- Mandat članova Visokog saveta tužilaca i predsednik Visokog saveta tužilaca**

Treba otkloniti očiglednu omašku u Amandmanu XXII st. 4. da je Vrhovni javni tužilac Srbije "po službenoj dužnosti" predsednik Visokog saveta tužilaca, i umesto toga uneti „po položaju“.