

Поводом окончања процеса који Министарство правде води у вези са променама Устава Републике Србије, Друштво судија Србије¹ Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије², Центар за правосудна истраживања – ЦЕПРИС³, Удружење судијских и тужилачких помоћника Србије⁴, Асоцијација правосудних саветника Србије⁵, Комитет правника за људска права – YUCOM⁶ и Београдски центар за људска права⁷, упућују

ОТВОРЕНО ПИСМО

Народној скупштини Републике Србије

Влади Републике Србије

Министарству правде Републике Србије

Свесни значаја измена уставних одредаба о уређењу правосуђа, одазвали смо се позиву Министарства правде и узели учешће у тзв. консултативном процесу о промени Устава Србије започетом средином 2017. године. У овом процесу је од самог почетка занемарена тема о којој је дебата требало да се води, а то је успостављање независности правосуђа. Процес није имао карактер јавне расправе и није омогућавао стварне консултације - није постојао текст о ком би се расправљало, у њега нису били укључени правосудни органи и професура, а разговор се одвијао тако што су представници Министарства правде отворено омаловажавали поједине учеснике, а посебно судије и тужиоце. Суочени са таквим околностима, 30.11.2017. прекинули смо даље учешће у консултативном процесу и о разлозима детаљно [обавестили](#) Министарство правде, домаћу и међународну јавност.

Министарство правде је 22.01.2018. године објавило [Радни текст амандмана на Устав Републике Србије](#) и поново нас позвало да учествујемо у четири округла стола на којима ће се о њима расправљати. Округли столови организовани у Крагујевцу и Новом Саду вођени су на потпуно исти начин као и претходне консултације, због чега смо били приморани да поново донесемо одлуку о прекиду учешћа, о чему смо такође [обавестили](#) јавност.

Пре него што Радни текст уставних амандмана буде упућен Венецијанској комисији, непоходно је указати на формалне недостатке досадашњег процеса: не само што стварна дебата није омогућена и што писани предлози нису размотрени, већ је Министарство правде предузимало активности иако за то није било овлашћено Уставом. Ово би, пре свега, требало да имају на уму Влада, која је овлашћени предлагач промене Устава, и Народна Скупштина, која има најважнију улогу у поступку промене Устава, а која је 5. марта 2018. године одлукама два скупштинска одбора⁸ одбила предлог посланика за одржавање Јавног слушања у вези са променом Устава.

Непоштовање уставног поступка за ревизију и Акционог плана за Поглавље 23

Члан 203. Устава предвиђа да поступак промене Устава почиње подошењем предлога за промену, који Скупштина усваја двотрећинском већином од укупног броја народних посланика. Тек након те одлуке Скупштине може се приступити изради нових уставних решења. Указујемо да Скупштина до данас није донела одлуку о приступању промени Устава. Досадашњи поступак промене Устава је неформалан и води га Министарство правде које не може бити предлагач измена Устава – то могу

¹ Основано 1997. године, 1.080 чланова – судија, члан Међународног и Европског удружења судија и Европског удружења судија и тужилаца за демократију и слободе - МЕДЕЛ

² Основано 2001. године, 577 чланова – тужилаца и заменика јавних тужилаца, члан Међународног и Европског удружења судија и Европског удружења судија и тужилаца за демократију и слободе - МЕДЕЛ

³ Основан 2016. године

⁴ Основано 2012. године, 440 чланова

⁵ Основана 2014. године, 200 чланова

⁶ Основан 1997. године

⁷ Основан 1995. године

⁸ Одбор за уставна питања и законодавство и Одбор за европске интеграције

бити само трећина народних посланика, председник Републике, Влада и најмање 150.000 бирача. Влада се, као овлашћени предлагач, није до сада изашњавала о уставним променама.

[Акциони план за Поглавље 23](#) који је Влада усвојила 27.04.2016. године прекршен је више пута, не рачунајући пробијање свих временски рокова: занемарена је [Правна анализа уставног оквира о правосуђу](#) у Републици Србији од 2014. године, није иницирана измена Устава у Скупштини, није формирана радна група за израду текста амандмана. До данас се не зна ко су аутори радног текста из јануара 2018. године. Будући да не испуњава претходна два формална захтева предвиђена Акционим планом за Поглавље 23, достављање овог текста Венецијанској комисији представљало би само даље кршење Устава и Акционог плана, чак и у случају да се Венецијанска комисија сагласи да расправља о овако мањкавом предлогу.

Садржински, амандмани не испуњавају ниједну од три преузете обавезе из тачке 1.1 Акционог плана. Судије би предложеним решењима у функционалном смислу биле мањина у Високом савету судства јер имају пет од 11 гласова; тужиоци би бројчано постали мањина у Државном већу тужилаца будући да би бирали четири од 11 чланова Већа. Улога Скупштине Србије у избору чланова правосудних савета не би била само декларативна, како је захтевано Акционим планом, већ суштинска – због скупштинског избора чланова који ће преимућством одлучујућег гласа председника или већином гласова контролисати правосудне савете.

Непостојање образложења Радног текста амандмана

Радни текст 24 уставна амандмана или не садржи уопште, или не садржи адекватно образложење. Понуђена образложења нису у складу са Јединственим методолошким правилима за израду прописа који захтева да сваки предложени пропис садржи разлоге за његово доношење – анализу садашњег стања, проблеме које пропис треба да реши, циљеве који се прописом постижу и одговор зашто је доношење прописа најбољи начин за решавање проблема. Образложење не садржи ни анализу ефеката прописа – на кога ће и како ће највероватније утицати понуђена решења. Ова мањкавост није само формалне природе, већ онемогућава стварну расправу о адекватности понуђених уставних решења.

Образложења појединих амандмана не позивају се ни на једно од више мишљења које је Венецијанска комисија дала о правним актима Србије, већ само на један од извештаја Венецијанске комисије - Избор судија - Judicial Appointments CDL-AD (2007)028, као и на поједине, истргнуте из контекста, делове мишљења Венецијанске комисије о правним актима Јерменије, Грузије, Албаније, Црне Горе, која не садрже начелне ставове већ су дата поводом конкретних предлога решења у посебним друштвено-историјским ситуацијама конкретних држава са различитим правним традицијама. Из оних образложења која су дата не види се зашто је предложено конкретно решење, од више могућих, и да ли је оно најоптималније за уређење правосуђа у Републици Србији.

Док један део амандмана садржи неадекватна и непотпуна образложења, никакво образложење није понуђено за чак десет уставних амандмана. Ово је посебно важно нагласити ако знамо да поједини од ових амандамана нису ни у каквој вези са захтевима упућеним Србији од стране Венецијанске комисије и Акционим планом за Поглавље 23 – попут измене решења о непреместивости судија и неспојивости судијске функције или брисање забране утицаја на судију у вршењу судијске функције.

Искључивање стручне и професионалне јавности

Струковна удружења судија, тужилаца и помоћника, као и удружења грађана која су узела учешће у тзв. консултативном процесу доставиле су образложене предлоге појединих уставних решења. Ова решења су знатно другачија од оних које је Министарство понудило јавности. Међутим, и поред позива да то учини, предлагач Радног текста амандмана до сада није упознао учеснике расправе из ког разлога није уважио ове предлоге. И поред тога, Министарство правде у Радном тексту амандмана наводи да је текст амандмана резултат јавних консултација са цивилним друштвом, што је у потпуности нетачно и представља још једну формалну препреку наставку расправе о Радном тексту.

Досадашња расправа показала је да повлачење овог документа предлажу не само грађанска и струковна удружења која су учествовала у јавним скуповима у Уставу, већ и највише правосудне институције и стручњаци који на скупове о промени Устава нису ни позвани. Упркос томе што су озбиљне критике и предлог за повлачење текста изразили [Високи савет судства](#), [Државно веће тужилаца](#), [Врховни касациони суд](#), сви судови који су до сада одржали седнице судија тим поводом,

али и најеминентнији стручњаци уставног права, теорије државе и права и судско-организационог права у Србији који су своје мишљење изнели 20.02.2018. године на [Јавном слушању професора](#) које су организовали Друштво судија Србије и Удружење тужилаца Србије, Министарство правде ово минимизира, скривајући да повлачење траже не само струковна и грађанска удружења, већ и највише правосудне институције и еминентни професори права.

Сумње у исход поступка пред Венецијанском комисијом

Представници Министарства правде су у више наврата говорили о томе да ће о тексту, који није формални предлог за промену Устава Србије [одлучити](#) Венецијанска комисија.

Указујемо и на то да је члан Венецијанске комисије и помоћних министарке правде Чедомир Бацковић својим досадашњим иступима на јавним скуповима и у медијима дао повода за сумњу да ће професионално и добронамерно наступати у раду Венецијанске комисије и њених органа када буде доносила мишљење о променама Устава Србије. Бацковић се, осим непрестаних и бројних јавно изречених омаловажавања и увреда учесницима дебате, јавно зачудио што су поједини од њих још увек судије и тужиоци. Он је упутио и отворене претње председници Друштва судија Србије у ТВ емисији [Дан уживо на ТВ Н1 15.02.2018.](#) године када је изјавио: „Вама и таквима као Ви са задовољством ћу направити штету“.

Ствара недоумице и улога правног стручњака Џејмса Хамилтона, за кога Министарство правде тврди у Радном тексту амандмана да је као стручњак Савета Европе учествовао у њиховој изрази. С обзиром на то да је господин Хамилтон експерт Савета Европе и некадашњи члан Венецијанске комисије, указујемо на његову неразјашњену улогу у случају да Венецијанска комисија, као орган Савета Европе, одлучује о тексту уставних амандмана коју је сачинио њен стручњак. Господин Хамилтон никада није демантовао своје учешће у изрази Радног текста амандмана, упркос молби да се о овом питању изјасни. Његова улога је нејасна тим пре што је у агенди 114. Пленарне седнице Венецијанске комисије која ће се одржати 16. и 17. марта 2018. године предвиђено његово учешће у делу који се односи на извештавање о напретку уставних реформи у Србији.

Предложена решења повећавају политички утицај на правосуђе

Очигледно је да се Радним текстом амандмана извршна власт бори за очување своје моћи и подређивање правосуђа себи, што је неприхватљиво у модерној конституционалној демократији, снижавајући ниво већ достигнутих права. На први поглед, предложена решења одговарају сугестијама из Мишљења број 405/2006 од 19.03.2007. године о Уставу Републике Србије [CDL-AD\(2007\)004](#) – нема више „пробног“ трогодишњег мандата, судије, председнике судова, јавне тужиоце и њихове заменике бирају правосудни савети, а у саставу Високог савета судства нема представника извршне и законодавне власти. Међутим, предложена решења успостављају нове канале политичког утицаја на правосуђе.

1. Избор судија и заменика јавних тужилаца измешта се из досадашње скупштинске надлежности у институцију за обуку у правосуђу, тј. у Правосудну академију, која *de facto* селекцијом својих полазника прелиминарно одлучује ко ће бити судија или заменик јавног тужиоца (јер се за носиоца правосудне функције у одређеним судовима и тужилаштвима бира само свршени полазник такве институције); сама Академија или било која институција која би имала та овлашћења, без гаранција независности, постаће врло брзо, ако већ није, плен политичких партија.
2. Избор судија и заменика јавних тужилаца (за судове и јавна тужилаштва с искључивом првостепеном надлежношћу) суштински се измешта и из Високог савета судства и Високог савета тужилаца, чије улоге у избору судија постају само протоколарне (пошто се избор врши из реда кандидата које је селектирала Академија).
3. Владајућој партијској већини (на основу гласова пет чланова Високог савета судства које она бира и одлучујућег гласа председника) омогућава се да, у случају „преуређења“ судског система, премести судију против његове воље у други суд, било које врсте, степена и подручја, чиме се

поништава непреместивост, као једна од гаранција судске независности. Непреместивост тужилаца, као достигнути стандард самосталности тужилаца, такође се укида.

4. Прописивањем забране да судија или тужилац обавља „приватну функцију“ угрожено је право на струковно удруживање и омогућен прогон политички „непослушних“.
5. Правосуђе се “дисциплинује” овлашћењем министра правде да покреће дисциплински поступак против судија и поступак разрешења судија и јавних тужилаца, чиме се омогућава да управни функционер одлучује о престанку правосудне професије.
6. Изигран је циљ постојања судског и тужилачког савета и његова улога јер је владајућа политичка већина овлашћена да изабере *било ког правника* за члана Савета, зато што је скупштински Одбор, у коме не мора да буде ниједан правник, овлашћен да – између кандидата који су му се сами пријавили – предложи Скупштини кандидате за чланове Савета, који пак постају „истакнути правници“ самим чином избора.
7. Уграђен је нови начин партијског утицаја на правосуђе, а институционални утицај законодавне власти измештен је из Скупштине на владајућу већину на тај начин што је:
 - прописано да пет чланова Високог савета судства бира Скупштина двотрећинском, а ако ње нема, већином од 5/9 гласова свих народних посланика (139 посланика, колико има садашња владајућа већина),
 - забрањено да председник Савета буде судија,
 - прописано да председник Савета има одлучујући (“златни”) глас у случају једнаког броја гласова,
 - смањен број чланова Високог савета судства са 11 на 10,
 - смањен број судија чланова Високог савета судства са 7 на 5, као и број тужилаца чланова Високог савета тужилаца са 7 на 5,
 - уређено да су судије мањина у Високом савету судства јер имају пет од 11 гласова, а да су тужиоци мањина у Високом савету тужилаца јер бирају четири од 11 чланова Савета,
 - омогућено Високом савету судства да доноси одлуке без иједног “судијског гласа”, зато што је за кворум довољно да само један судија присуствује седници, а за доношење одлуке у тој ситуацији није неопходан његов глас – и тај једини присутни судија може бити против, а одлука може бити пуноважно донета, док је Високом савету тужилаца омогућено да доноси одлуке без иједног изабраног тужиоца.

Због бројних и битних недостатака који се не могу отклонити „поправкама“ понуђеног текста струковна удружења судија, тужилаца и помоћника, као и удружења која се баве људским правима сагласна су са ставом правосудних институција – Врховног касационог суда, Високог савета судства, Државног већа тужилаца и бројних судова, као и најеминентнијих професора права:

Предложени Радни текст амандмана треба повући и приступити изради сасвим новог текста, уз поштовање уставне процедуре и принципа модерне конституционалне демократске државе.

Народна Скупштина и Влада Србије располажу институционалним механизмима за приступање поступку повлачења текста. Сматрамо да је ове механизме потребно искористити не само због садржинских мањкавости Радног текста уставних амандмана, већ и формалних недостатака чије би занемаривање могло утицати на тешку повреду угледа Србије на међународном плану. Ово се посебно односи на поступак пред Венецијанском комисијом која се помиње као прва следећа инстанца којој ће Министарство правде упутити Радни текст уставних амандмана.

Прилог:

1. Јавно слушање професора – кључни ставови о радном тексту амандмана на Устав Републике Србије
2. Писмо Џејмсу Хамилтону од 7. фебруара 2018. године