

Strazbur, 25. jun 2018.

Mišljenje broj 921 / 2018

CDL-AD(2018)011

Original engleski

EVROPSKA KOMISIJA ZA DEMOKRATIJU PUTEM PRAVA
(VENECIJANSKA KOMISIJA)

SRBIJA

MIŠLJENJE
O NACRTU AMANDMANA
NA USTAVNE ODREDBE
KOJE SE TIČU PRAVOSUĐA

na osnovu komentara sačinjenih od strane

Johan Hirschfeldt (zamenik člana, Švedska)
Grainne McMorrow (zamenik člana, Irska)
Jørgen Steen Sørensen (član, Danska)
Hanna Suchocka (počasni predsednik)
András Varga (član, Mađarska)

Ovaj dokument neće biti distribuiran na sastanku. Molimo ponesite ovaj primerak.

www.venice.coe.int

Sadržaj

I Uvod	- 3 -
II Opšte primedbe	- 4 -
III Analiza	- 6 -
A. Opšta zapažanja	- 6 -
B. Sudovi	- 7 -
1. Amandman III (Načela o sudovima)	- 7 -
2. Amandman V (Nezavisnost sudija)	- 7 -
3. Amandman VI (Uslovi za izbor sudija)	- 10 -
4. Amandman VII (Stalnost sudija)	- 11 -
5. Amandman VIII (Nepremestivost sudija)	- 13 -
6. Amandman IX (Imunitet i nespojivost)	- 13 -
7. Amandman X (Vrhovni sud Srbije)	- 13 -
8. Amandman XIII (Sastav Visokog saveta sudstva)	- 14 -
9. Amandman XIV (Mandat članova Visokog saveta sudstva) i amandman XV (Predsednik Visokog saveta sudstva)	- 15 -
10. Amandman XVI (Rad i odlučivanje Visokog saveta sudstva)	- 16 -
C. Javna tužilaštva	- 16 -
1. Amandman XVIII (Položaj)	- 16 -
2. Amandman XIX (Odgovornost)	- 18 -
3. Amandman XX (Javni tužioci i zamenici javnih tužilaca)	- 18 -
4. Amandman XXI (Izbor vrhovnog javnog tužioca Srbije i javnih tužilaca)	- 18 -
5. Amandman XXIII (Stalnost funkcije zamenika javnog tužioca)	- 19 -
6. Amandman XXIV (Imunitet i nespojivost)	- 19 -
7. Amandman XXVI (Sastav visokog saveta tužilaca)	- 19 -
IV Zaključak	- 20 -

I Uvod

1. U pismu datiranom 13. april 2018, gospođa Nela Kuburović, ministar pravde Srbije, podnela je zahtev za mišljenje Venecijanske komisije o nacrtu amandmana na ustavne odredbe koje se tiču pravosuđa (CDL-REF(2018)015, dalje „Nacrt amandmana“).

2. Novembra 2017. godine Ministarstvo pravde Srbije (dalje, „Ministarstvo pravde“) zatražilo je od Venecijanske komisije pomoć u izradi ustavnih amandmana koji se odnose na pravosuđe. Venecijanska komisija je imenovala gospodina Jamesa Hamiltona, ranijeg člana Venecijanske komisije¹, da otputuje u Beograd, Srbiju, i prisustvuje sastancima sa Ministarstvom pravde i drugim zainteresovanim stranama sa ciljem da pruži pomoć Ministarstvu pravde u izradi predloga ustavnih amandmana o pravosuđu, u skladu sa prethodnim mišljenjima Venecijanske komisije, i da o tome izvesti Venecijansku komisiju.

3. Gospodin Hamilton je posetio Beograd dvaput (novembra 2017. i januara 2018) i podneo svoj izveštaj Ministarstvu pravde januara 2018. godine. Ministarstvo pravde je 22. januara 2018. objavilo radni nacrt amandmana na Ustav. Gospodin Hamilton je izvestio Venecijansku komisiju o svom izveštaju i posetama Beogradu tokom 114. Plenarne sednice u Veneciji, Italija 16-17. marta 2018.

4. Uslovi angažovanja gospodina Hamiltona nisu obuhvatali da deluje kao predstavnik Venecijanske komisije, već da pomogne srpskim vlastima informišući ih o ranijim relevantnim mišljenjima Venecijanske komisije. Gospodin Hamilton nije učestvovao u izradi odredaba, već je pružao savete o ranije sačinjenom predlogu dokumenta koji je pripremila Ministarstvo pravde.

5. Za trenutni predlog mišljenja, Venecijanska komisija je pozvala gospodina Johana Hirschfeldta (Švedska), gospođu Grainne McMorro (Irska), gospodina Jørgena Steena Sørensen (Danska), gospođu Hannu Suchocku (Poljska) i gospodina Andrása Vargu (Mađarska) da postupaju kao izvestioci.

6. 10-11. maja 2018, delegacija Venecijanske komisije, sačinjena od Grainne McMorro, Jørgena Steena Sørensen, Hanne Suchocke i Andrása Varge, u pratnji Thomasa Markerta i Tanje Gerwien iz Sekretarijata, posetili su Beograd i sastali se sa (hronološkim redom): gospodinom A. Vučićem, predsednikom Srbije; šefom Delegacije Evropske unije u Srbiji; premijerom; ministrom pravde; ministrom za evropske integracije; odborima Narodne skupštine²; predsednikom Vrhovnog kasacionog suda, predsednikom Visokog saveta sudstva (VSS); predstavnicima međunarodnih organizacija i članovima diplomatske zajednice; predsednikom Ustavnog suda; republičkim javnim tužiocem, predsednikom Državnog veća tužilaca (DVT); Državnim većem tužilaca; Pravosudnom akademijom; udruženjima³ i nevladinim organizacijama⁴.

7. Nacrt amandmana je sačinilo Ministarstvo pravde, nakon usvajanja Nacionalnog akcionog plana za Poglavlje 23 u pregovorima o pristupanju Srbije sa Evropskom komisijom, koji su

¹ Prema Horizontalnom programu olakšica za Zapadni Balkan i Tursku (Horizontal Facility Programme for the Western Balkans and Turkey) koju je finansirala Evropska unija i Savet Evrope i sproveo Savet Evrope.

² Odbor za pravosuđe, javnu upravu i lokalnu samoupravu; Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo i Odbor za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova.

³ Društvo sudija Srbije; Udruženje tužilaca Srbije; Udruženje sudijskih i tužilačkih pomoćnika; Asocijacija pravosudnih savetnika.

⁴ 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.

započeti jula 2016, sa ciljem depolitizacije pravosuđa i jačanja njegove nezavisnosti. Nacrt amandmana je usvojen od strane Vlade Srbije pre njihovog dostavljanja Venecijanskoj komisiji za ovo mišljenje. Venecijanska komisija je obavještena da će formalan proces o amandmanima biti pokrenut od strane Narodne Skupštine Republike Srbije po usvajanju sadašnjeg mišljenja Venecijanske komisije.

8. Venecijanska komisija sa zabrinutošću je primetila – iz brojnih izveštaja i komentara koje je primila i iz posete delegacije Beogradu – da je važan proces promene Ustava Srbije iz 2006. u njegovim delovima koji se odnose na pravosuđe, u cilju usklađivanja sa evropskim standardima, započeo javnim konsultativnim procesom koji je bio narušen atmosferom zajedljivosti i ogorčenosti. Uprkos tome, ove konsultacije su dovele do značajnih – i pozitivnih – izmena nacrta. Venecijanska komisija želi da podvuče da je ovaj uznmemirujuć ambijent kontraproduktivan za proces, čiji je cilj da okupi sve relevantne aktere kako bi se postigao zajednički cilj, a to je dovođenje srpskog pravosuđa u sklad sa evropskim standardima. Komisija, prema tome, podstiče srpske vlasti da ne štete napore u stvaranju konstruktivnog i pozitivnog okruženja za javne konsultacije koje će se održati kada Narodna skupština bude razmatrala Nacrt amandmana, u interesu celokupnog procesa pravosudne reforme u zemlji – procesa koji takođe uključuje važno usklađivanje zakona i podzakonskih akata u oblasti pravosuđa sa amandmanima, koje bi trebalo postići u veoma kratkom vremenskom periodu.

9. Trenutno mišljenje o Nacrtu je sačinjeno na osnovu doprinosa izvestilaca i na osnovu nezvaničnog prevoda Nacrta amandmana. Nepreciznosti se mogu pojaviti u ovom mišljenju kao rezultat netačnih prevoda.

10. Ovo mišljenje je usvojeno od strane Venecijanske komisije na njenoj 115. Plenarnoj sednici (Venecija, 22-23. jun 2018) pošto je razmatrano na Potkomisiji za pravosuđe (21. juna 2018) i po razmeni stavova sa gospođom Nelom Kuburović, ministrom pravde Srbije.

II Opšte primedbe

11. Venecijanska komisija prepoznaje iskrene napore Vlade Srbije u njenim težnjama da se razvije i unapredi kao moderna demokratija za dobrobit svih građana Srbije i u stavljanju prioriteta potrebi da se zadovolje najviši standardi usaglašenosti sa najboljim međunarodnim iskustvima i vladavinom prava. Kako bi demokratska država pravilno funkcionisala, neophodno je da ima nezavisno, pravično i nepristrasno pravosuđe u koje građani imaju poverenja. Da bi se ovaj cilj postigao, ključno je da je pravosuđe posvećeno zaštiti vladavine prava i da je slobodno od političkih pritisaka i pristrasnosti. Građani moraju biti uvereni da je pravosuđe efikasno i odgovorno za efektivno korišćenje sudskog vremena i sredstava, kao i za donošenje pravovremenih i kvalitetnih presuda da bi se izgradio sistem obrazloženih sudskih odluka i primene prava visokog kvaliteta. Prema tome, od presudnog je značaja da pravosuđe pruža pravdu u razumnom roku – jer je zakasnela pravda uskraćena pravda.

12. Sudska nezavisnost, da bi pravilno funkcionisala, mora biti praćena sudijskim integritetom. Intergritet sudije može da bude vrednovan samo obazrivim, primenjivim, svrsishodnim i pravičnim sistemom odgovornosti. Ovo neizostavno uključuje poštovanje podele vlasti na tri grane – sudstvo, izvršna vlast i zakonodavna vlast. Svaka grana vlasti mora da obavlja svoj posao, ali i da bude deo „sistema kočnica i zavnoteža (*system of checks and balances*)“ (član 4 stav 3 važećeg Ustava) kako bi se obezbedilo da nijedna od

ovih grana vlasti ne pridobije previše nekontrolisane (*too much unchecked*) vlasti. U ovom kontekstu, važno je, kao što je navedeno u Spisku ispunjenosti uslova vladavine prava Venecijanske komisije, da: „*Sudstvo treba da bude nezavisno. Nezavisnost znači da je sudstvo slobodno od spoljnog pritiska, i da nije podložno političkom uticaju ili manipulaciji, naročito od strane izvršne vlasti. Ovaj zahtev je sastavni deo osnovnog demokratskog principa podele vlasti. Sudije ne treba da budu predmet političkog uticaja ili manipulacije*“⁵ – ali je takođe ključno da se ovo razume na način da ne isključuje bilo koju vrstu interakcije sa ostalim granama vlasti.

13. Ovu važnu interakciju između tri grane vlasti je jasno objasnilo Konsulatativno veće evropskih sudija (CCJE) u svom Mišljenju broj 18 (2015): „*Zakonodavac je odgovoran u demokratskom društvu da uspostavi pravni okvir u kojem i u skladu sa kojim društvo živi. Izvršna vlast je odgovorna za upravljanje društvom (u onoj meri u kojoj to državni organi izvršavaju), u skladu s pravnim okvirom koji je odredila zakonodavna vlast. Funkcija sudske vlasti je da presuđuje u sporovima između članova društva i države i između samih članova društva. Od sudstva se često očekuje da presuđuje o odnosu između dve ili čak sve tri grane državne vlasti. Sve to mora da bude izvedeno u skladu sa načelima vladavine prava.*“⁶ I „*lako sve tri grane vlasti dele odgovornost u pogledu obezbeđivanja odgovarajuće podele između njih, ni to načelo ni načelo nezavisnosti sudstva ne treba da isključi dijalog između državnih vlasti. Naprotiv, postoji suštinska potreba da sve tri grane vlasti međusobno komuniciraju sa uvažavanjem imajući u vidu neophodnost podele među njima, sa jedne strane, kao i potrebnu međuzavisnost, sa druge. Preostaje, međutim, od ključne važnosti da sudstvo ostane slobodno od neprikladnih odnosa i od nedopuštenih uticaja ostalih grana vlasti [naglašavanje dodato].*“⁷ Ovo znači da, u proveru sudijskog integriteta, sistem koji uređuje odgovornost mora biti slobodan od upliva izvršne vlasti ili će oslabiti princip podele vlasti i zauzvrat sprečiti demokratsku državu da pravilno funkcioniše.

14. Iako je ovo izvan opsega Nacrta amandmana koji se razmatraju u ovom mišljenju, Venecijanska komisija smatra da je važno da se skrene pažnja na član 4 trenutnog Ustava Srbije, koji navodi da „*Uređenje vlasti počiva na podeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku.*“ Ovo je opšte pravilo. Zatim nastavlja detaljnije: „*Odnos tri grane vlasti zasniva se na ravnoteži i međusobnoj kontroli.*“ Zaista je važno da je celokupan sistem, uključujući sudstvo, uravnotežen. Međutim, izraz „*međusobna kontrola*“ izaziva zabrinutost. Reč *kontrola* može da izazove sumnje u tumačenje uloge ostalih grana vlasti, naročito izvršne, prema sudovima i dovede do „političke“ kontrole nad sudstvom. Iz ovog razloga, bilo bi bolje izbrisati reči „*međusobna kontrola*“ iz teksta bilo kojeg budućeg ustava i zameniti ih rečima „*biće zasnovano na principu kočnica i ravnoteža (checks and balances)*“.

15. Srpske vlasti su jasno stavile do znanja, tokom sastanaka sa delegacijom Venecijanske komisije u poseti Beogradu, da su u potpunosti predane funkcionalnom pravosuđu unutar funkcionalne demokratske države kao i da su spremne da reše sva nerešena pitanja kako bi postigle ovaj cilj. U analizi ispod, Venecijanska komisija će se baviti ovim Nactrom

⁵ Kontrolna lista vladavine prava (Rule of Law Checklist) (CDL-AD(2016)007), stav 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).

⁶ Mišljenje 18 (2015) CCJE-a o položaju sudske vlasti i njenom odnosu sa drugim državnim vlastima u modernoj demokratiji <https://rm.coe.int/16807481a1>

⁷ *Ibid*

amandmana i pristupiti kako pozitivnim aspektima nacrtu mera tako i onim amandmanima koji mogu stvoriti prepreke u postizanju ovog cilja.

III Analiza

A. Opšta zapažanja

16. Venecijanska komisija je usvojila dvanaest mišljenja o Srbiji koja se tiču pravosuđa⁸ u periodu između 2005. i 2014, analizirajući Ustav države i kasnije zakonodavstvo, kao što su učinila i druga međunarodna tela, uključujući GRECO⁹ i CCJE¹⁰. Od dvanaest usvojenih mišljenja Venecijanske komisije o Srbiji, najrelevantnije mišljenje za ovaj Nacrt amandmana jeste Mišljenje o Ustavu Srbije, koje je Venecijanska komisija usvojila na svojoj 70. Plenarnoj sednici marta 2007.¹¹

17. Nacrt amandmana je nastojao da prevaziđe ono što je Venecijanska komisija identifikovala u svojim ranijim mišljenjima kao jedan od najvećih problema u procesu reforme pravosuđa u Srbiji, naročito istaknutu ulogu Narodne skupštine u odnosu na izbore u pravosuđu, koji su joj povereni Ustavom.

18. Uopšteno, Nacrt amandmana sadrži određeni broj važnih i poželjnih principa koji su ključni u svakoj demokratskoj državi. Određeni amandmani Nacrta zahtevaju zasebne komentare. Međutim, smatramo, uz poštovanje, da postoje određena pitanja koje bi akti niže pravne snage trebalo da regulišu, ali koji su trenutno uključeni u Nacrt amandmana i da takođe postoji određeni broj pitanja, koja bi trebalo da se nađu u Ustavu, ali za koje se upućuje na akte niže pravne snage. O ovome će takođe biti reči ispod.

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

19. Ovi amandmani nabrajaju nadležnosti Narodne skupštine, među kojima je i izbor članova Visokog saveta sudstva (VSS), Visokog saveta tužilaca (VST), vrhovnog javnog tužioca Srbije i javnih tužilaca i određuje potrebne većine. Pitanja koja se javljaju u odnosu na ove izbore će biti dalje razmatrana. Ovi amandmani bi morali da budu izmenjeni u skladu sa daljim preporukama.

⁸ Mišljenje o odredbama koje se tiču pravosuđa 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 (CDL-AD(2008)006); Mišljenje o nacrtima zakona o sudijama i o organizaciji sudova Republike Srbije (CDL-AD(2008)007); Mišljenje o Pravilniku o kriterijumima i standardima za vrednovanje osposobljenosti, stručnosti i dostojnosti kandidata za nosioce javnotužilačke funkcije u Srbiji (CDL-AD(2009)022); Mišljenje o nacrtu kriterijuma i standarda za izbor sudija i predsednika sudova u Srbiji (CDL-AD(2009)023); Interim Mišljenje o nacrtu odluka Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca o primeni zakona o predlozima zakona o sudijama i javnim tužiocima u Srbiji (CDL-AD(2011)015); Mišljenje o nacrtu izmena i dopuna Zakona o Ustavnom sudu Srbije (CDL-AD(2011)050corr); Mišljenje o nacrtu izmena pravosudnih zakona Srbije (CDL-AD(2013)005); Mišljenje o nacrtu izmena Zakona o javnom tužilaštvu Srbije (CDL-AD(2013)006); Mišljenje o nacrtu izmena Zakona o Visokom savetu sudstva Srbije (CDL-AD(2014)028); Mišljenje o nacrtu Zakona o Državnom veću tužilaca Srbije (CDL-AD(2014)029).

⁹ Četvrta evaluaciona runda: Sprečavanje korupcije u odnosu na narodne poslanike, sudije i tužioce

¹⁰ Mišljenje Biroa CCJE od 4. maja 2018. (CCJE-BU(2018)4) po zahtevu Društva sudija Srbije za procenu usklađenosti 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>).

¹¹ [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).

B. Sudovi

1. Amandman III (Načela o sudovima)

20. Važno je da se istakne da sudsku vlast vrše nezavisni sudovi. Ovo je učinjeno. Postoji, međutim, nekoliko odredaba koje su manje jasne, koje nedostaju ili, nasuprot, koje ne bi trebalo da budu uključene u Ustav.

21. U svom četvrtom stavu, ovaj nacrt amandmana se odnosi na preispitivanje sudskih odluka, koje može vršiti samo „*zakonom predviđeni sud u zakonom određenom postupku.*“ Ova odredba ima za cilj da garantuje nezavisnost sudova u odnosu na spoljne uticaje na rad sudova. Za Venecijansku komisiju, očigledno je da je Ustavni sud jedan od zakonom ovlašćenih sudova u smislu ovog stava. U tu svrhu, postoji predlog da se tekst izmeni na sledeći način: „*zakonom predviđeni sud, uključujući Ustavni sud, u zakonom određenom postupku.*“

22. U šestom stavu, nacrt amandmana se odnosi na sastav suda, što je tehničko pitanje kojim bi trebalo da se bavi zakon, a ne Ustav.

23. Sedmi stav se odnosi, između ostalog, na sudijske pomoćnike. Oni nisu sudije porotnici i njihov položaj, uloga i nadležnost ostaju nejasni. Okolnosti i obim njihovog učešća, ukoliko takvo postoji, u sudskim postupcima zahteva preciznu definiciju. Bilo bi adekvatnije da se ovim bavi zakon.

24. Oblast koja je u potpunosti izostavljena u Nacrtu amandmana, a koja je važna za nezavisnost sudstva, jeste njegov budžet. Iako međunarodni dokumenti ne predviđaju budžetsku autonomiju sudstva, postoji veoma snažan razlog da se uzme u obzir mišljenje sudstva kada se priprema budžet.¹² To bi moglo da se doda u okviru ovog amandmana. Bilo bi korisno da se razmotri ideja da sudska vlast kontroliše i odgovara za sopstveni budžet, što bi moglo da utiče na upotrebu sudskog vremena i sredstava, i na taj način na obezbeđivanje boljeg funkcionisanja pravosuđa za građane Srbije.

2. Amandman V (Nezavisnost sudija)

25. Ovaj amandman je važna odredba. Tiče se načela nezavisnosti sudstva, koje je osnovno načelo i bilo bi bolje da je ono, kao i načelo pravne sigurnosti, sadržano u amandmanu III. Oba načela su važna za funkcionisanje sudstva u državi zasnovanoj na vladavini prava.

26. Prvi stav predviđa da „*Sudija je nezavisan i sudi na osnovu Ustava, potvrđenih međunarodnih ugovora, zakona i drugih opštih akata.*“ Podređenost sudija redovnih sudova Ustavu (a ne samo zakonu) je bila nova pojava u mnogim Evropskim državama i široko je raspravljana među ustavnim pravnicima i sudijama ustavnih sudova. Uprkos svim polemikama u vezi sa ovim rešenjem, njegov glavni pozitivan cilj je zahtev da bi čak i sudija redovnog suda, ne samo sudija ustavnog suda, trebalo da sagleda stvar o kojoj presuđuje u kontekstu ustava, kao strukturalnog i aksiološkog temelja pravnog sistema.

27. Kraj prvog stava se odnosi na „*ostale opšte akte*“. Opšti akti izvršne vlasti su, u svetlu ove formulacije, direktan izvor prava, i sudije bi trebalo da su podređene ne samo Ustavu, potvrđenim međunarodnim ugovorima i zakonima, već i opštim aktima izvršne vlasti. Ovo,

¹² Videti Izveštaj o nezavisnosti pravosudnog sistema deo I: nezavisnost sudija (CDL-AD(2010)004), stav 54.

samo po sebi, ne bi predstavljalo problem ukoliko bi se formulacija „ostali opšti akti“ odnosila isključivo na pravne akte niže pravne snage, poput opštih akata izvršne vlasti u skladu sa zakonom.

28. Treći stav ovog amandmana predviđa da „Zakonom se uređuje način na koji se obezbeđuje jedinstvena primena zakona od strane sudova.“ Komisija je svesna da u Srbiji postoji zabrinutost u vezi sa nedostatkom pravne sigurnosti usled neusaglašenih sudskih odluka. Ovo se može objasniti sa više razloga, a ne samo manjkom napora sudija da u svojim odlukama uzmu u obzir ostale sudske odluke. Čini se da je legitimno, zbog ovih okolnosti, da se Ustavom obezbedi jasna poruka o važnosti ujednačavanja sudskih odluka. Iako smatra dobrodošlom nameru iz ovog stava, Komisija je zabrinuta njenom formulacijom i namerama koja se krije iza izraza „način na koji se obezbeđuje...“. Da li se to odnosi na poseban postupak ili na poseban organ? Trebalo bi istražiti korisne mehanizme i načine da bi se obezbedile ujednačene sudske odluke i podstakla primena ranije izraženih pravnih stavova i sudskih odluka, *pri čemu je sve to zadatak samog sudstva*. Ovo će doprineti većoj usaglašenosti u predmetima, obezbediće veće poverenje javnosti u sudski sistem i uverenost da će strankama u postupku biti dostupna istinska pravna sredstva pred srpskim sudovima.

29. Garancije ujednačene primene prava moraju biti pažljivo razmotrene. Ovo je teško pitanje, pošto se tiče *unutrašnje* nezavisnost sudija. Venecijanska komisija, u svom Izveštaju o nezavisnosti sudstva (stavovi 71-72) ističe sledeće: „Sudska nezavisnost nije samo nezavisnost sudstva u odnosu na ostale grane vlasti, već ima i svoj ‘unutrašnji’ aspekt. Svaki sudija, bez obzira na njegovo mesto u sudskom sistemu, vrši isto ovlašćenje da sudi. Pri presuđivanju, sudija bi, prema tome, trebalo da bude nezavisan i u odnosu prema drugim sudijama i, takođe, u odnosu na predsednika svog suda ili druge (na primer, apelacione ili više) sudove.“ Štaviše, budući razvoj prava sadržan u sudskim odlukama ne bi trebalo da bude ugrožen nepravedno krutim pravilima.

30. Mnoge države se bore sa ovom poteškoćom. Ujednačena primena prava i usaglašene sudske odluke se garantuju na različite načine, u zavisnosti od vrste pravnog sistema odnosno zemlje. U zemljama anglosaksonskog pravnog sistema ovo se, u velikoj meri, čini pravilom precedenata. To znači, na primer, da u Ujedinjenom Kraljevstvu odluke koje donesu Vrhovni sud i Apelacioni sud postaju precedenti koje svi sudovi moraju da poštuju u budućim slučajevima. U zemljama kontinentalnog ili civilnih pravnih sistema, zakoni su osnovni izvor prava i ovlašćenje sudije da ih tumači je više ograničeno. U oba sistema, međutim, ukoliko zakonodavac nije zadovoljan tumačenjem zakona od strane sudova, može u tom smislu promeniti zakon.

31. Takođe, trebalo bi primetiti da je Evropski sud za ljudska prava (ESLjP) zauzeo stav da su međusobno neusaglašene sudske odluke ili presude osobina svojstvena sudskim sistemima „koji su zasnovani na mreži sudećih i žalbenih sudova sa nadležnošću na njihovim područjima“¹³ Neusaglašene odluke donete u poslednjoj instanci povređuju zahteve pravičnog suđenja, po ESLjP, kada je kumulativno ispunjeno nekoliko uslova, a to su: duboke i dugotrajne razlike u primeni prava od strane domaćih sudova; kada domaće pravo

¹³ Videti presudu Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Cupara protiv Srbije <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-164672>.

ne obezbeđuje mehanizme i pravne lekove poput žalbe ili revizije kojima se prevazilazi ova neusaglašenost ili, ukoliko takvi mehanizmi postoje, a nisu dostupni ili nisu delotvorni.¹⁴

32. U pogledu principa pravne sigurnosti i usaglašenosti sudskih odluka, ESLJP je utvrdio da gore navedeni principi kojima se otklanja neusaglašenost „*obezbeđuje, između ostalog, određenu stabilnost pravnih situacija i doprinosi poverenju javnosti u sudove.*“¹⁵ Međutim, nastavlja i navodi da ukoliko uporno postoje neusaglašene odluke, to može da stvori „*stanje pravne nesigurnosti koje bi verovatno smanjilo poverenje javnosti u sudski sistem, pri čemu je jasno da je to poverenje jedna od osnovnih komponenti države zasnovane na vladavini prava*“¹⁶

33. CCJE, u svom Mišljenju broj 10 ističe da „*Bez obzira da li se precedenti smatraju izvorom prava ili ne, da li su obavezujući ili ne, pozivanje na prethodne odluke je snažan instrument za sudije kako u državama anglosaksonskog, tako i kontinentalnog prava.*“ Stoga, uzimanje sudskih odluka u razmatranje pri donošenju odluka jeste korisno i važno. Osim toga, CCJE je jasno naglasilo u svom Mišljenju broj 20(2017) da „*iako bi sudije u principu trebalo da primenjuju pravo dosledno i usaglašeno, od ključnog je značaja da kada sud odluči da odstupi od dotadašnjih sudskih odluka, da to izričito da napomene u svojoj odluci. U obrazloženju odluke bi trebalo da, sa jedne strane, bude izričito naznačeno da je sudija znao za ranije donete drugačije sudske odluke koje se tiču konkretnog slučaja, a sa druge strane, da detaljno objasni iz kog razloga raniji stav sada nije primenjiv. Tek tada je moguće da se utvrdi da li je odstupanje svesno (da li je sudija svesno odstupio od pravnog stava iz ranijih sudskih odluka u pokušaju da ga promeni) ili je sud zanemario ili jednostavno nije bio svestan stava iz ranijih sudskih odluka. Samo na ovakav način se može dostići istinski razvoj prava. Nepoštovanje ovakvih zahteva se može smatrati proizvoljnim i povređuje pravo pojedinca na pravično suđenje.*“¹⁷

34. U skladu sa evropskim standardima, važno je da se usaglašenost sudskih odluka postigne putem odluka sudova više instance koji uspostavljaju usklađenu i doslednu primenu prava, a ne kroz načelne pravne stavove ili zaključke (*general directive or instructions*) koje viši sudovi izdaju nižim.¹⁸ Kao što je Venecijanska komisija istakla u svom prethodnom mišljenju, „*Potrebu za usaglašavanjem sudskih odluka bi u principu trebalo rešiti žalbenom procedurom koja bi mogla bude organizovana i tako da rešava probleme koji se uobičajeno, jedino ili najčešće dešavaju u različitim slučajevima sporova male vrednosti.*“¹⁹

35. U svakom slučaju, važna je dostupnost sudskih odluka domaćih sudova a načini na koji se to radi mogu se razlikovati, ali je saradnja između sudova u ovom procesu ključna i veoma delotvorna ukoliko postoji odgovarajući način 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 ispitivala ujednačavanje sudskih odluka, u sastavu koji nije jasan. Venecijanska komisija ima snažne rezerve u pogledu bilo kakvog tela izvan sudstva koje bi imalo ovakve zadatke. Međutim, Venecijanska komisija je mišljenja da bi bolji izbor bio dostupnost i razmena sudskih odluka između, na primer,

¹⁴ *Ibid*

¹⁵ *Ibid*

¹⁶ *Ibid*

¹⁷ Mišljenje broj 20(2017) o ulozi sudova u ujednačenoj primeni prava, stav 32.

¹⁸ Preporuka CM/Rec(2010)12 o sudijama: nezavisnost, delotvornost i odgovornosti, stav 23: „*Viši sudovi ne bi trebalo sudijama da daju uputstva o tome kakvu presudu treba da izreknu u pojedinim slučajevima, osim kod preliminarinih odluka ili prilikom odlučivanja o pravnim lekovima u skladu sa zakonom.*“

¹⁹ Mišljenje o Nacrtu amandmana na zakone o sudstvu Republike Srbije (CDL-AD(2013)005), stav105.

odeljenja sudske prakse u sudovima poslednje instance (koja se može uspostaviti i u nižim sudovima).

36. Venecijanska komisija, prema tome, preporučuje brisanje trećeg stava. Ukoliko se, međutim, čini da bi pozivanje na potrebu obezbeđivanja odgovarajućeg usaglašavanja sudskih odluka trebalo da bude uključeno u Ustav, i ukoliko se pozivanje na ulogu Vrhovnog suda u amandmanu X ne smatra dovoljnim, onda bi prvi stav ovog amandmana mogao da pomene posvećivanje dužne pažnje sudskim odlukama.

3. Amandman VI (Uslovi za izbor sudija)

37. Od kvaliteta sudija, tužilaca i pravosudnog osoblja mnogo zavisi da li će se sprovođenje pravde odvijati na odgovarajući način i efektivno. Međutim, najviše će zavisiti od kvaliteta sudija, te postoji snažna povezanost između obuke sudija/kontinuirane obuke i efikasnosti sudstva.

38. Ovaj amandman je veoma uopšten i jedini poseban aspekt predstavlja uslov postavljen u drugom stavu, da sudija može jedino biti prvi put izabran ukoliko je završio "*zakonom predviđenu obuku u instituciji za obuku u pravosuđu*". Svi drugi uslovi su prepušteni zakonu. U principu, opšti uslovi za izbor sudija bi trebalo da budu ili uređeni na ustavnom nivou, i u tom slučaju bi uključivali obavezu sudske obuke, ili bi trebalo da budu ostavljeni zakonskom regulisanju u potpunosti.

39. Delegacija Venecijanske komisije, koja je posetila Beograd, obaveštena je da se institucija koja se pominje u drugom stavu odnosi na Pravosudnu akademiju Srbije, pošto ne postoji nijedna druga institucija za obuku sudija u Srbiji. Takođe je obaveštena da je ova odredba namenjena da pomiri ustavni problem stvoren odlukom koju je doneo Ustavni sud Srbije februara 2014. godine, ocenivši takvo uređenje neustavnim pod važećim Ustavom.

40. U odnosu na posredno pominjanje Pravosudne akademije u Ustavu, javljaju se dve osnovne zamerke: Ustavnom nije garantovana nezavisnost ove institucije i nije uzeto u obzir praktično iskustvo sudijskih pomoćnika, koji, tradicionalno radeći u ovom sistemu, imaju očekivanje da će, bar neki od njih, postati sudije. Delegacija Venecijanske komisije koja je posetila Beograd dobila je nezvanični prevod na engleski Zakona o Pravosudnoj akademiji (Službeni glasnik RS, broj 104/2009) i Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Pravosudnoj akademiji. Obim prvog Zakona je, u skladu sa njegovim članom 1. da „...se osniva Pravosudna akademija (u daljem tekstu: Akademija) i uređuju se njen status, delatnost, organi upravljanja i finansiranje, kao i početna i stalna obuka sudija, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca (u daljem tekstu: tužioci), obuka sudijskih i tužilačkih pomoćnika i pripravnika i obuka sudskog i tužilačkog osoblja.“ Član 3. o položaju ove Akademiji navodi: „Osnivač Akademije je Republika Srbija. [...]Na unutrašnje uređenje i poslove koje obavlja Akademija, shodno se primenjuju odredbe zakona koji uređuje javne službe, ako ovim zakonom nije drukčije određeno. Nadzor nad zakonitošću rada Akademije vrši ministarstvo nadležno za pravosuđe.“ Pored toga, pod članom 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.“

41. U pogledu sudijskih pomoćnika i saradnika, Ustavni zakon predviđa 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 da se uzme u obzir praktično iskustvo sudijskih pomoćnika i saradnika, ali imajući u vidu njihov veliki broj – oko 2000 za sistem od oko 2700 aktivnih sudija u Srbiji – neće omogućiti mnogima od njih da postanu sudije.

42. Postojanje nacionalne pravosudne akademije je dobrodošlo i ni u kom slučaju nije neuobičajeno, na primer, Francuska ima *École Nationale de la Magistrature*, i ovo bi trebalo podržati. Otuda, uloga Akademije kao jedinog ulaska u pravosuđe deluje osnovanom, zajedno sa težnjama i posvećenošću da se ojača kvalitet i stručnost sudijske i tužilačke obuke, ali bilo bi preporučljivo zaštititi Akademiju od mogućih neprimerenih uticaja tako što bi joj se unutar Ustava pružio čvrst položaj.

43. Venecijanska komisija nalazi, uopšteno, da bi amandman VI trebalo da ponovo bude napisan kako bi jasnije uređivao uslove potrebne da se postane sudija. Kako trenutno glasi, njegov sadržaj ne odgovara naslovu.

4. Amandman VII (Stalnost sudija)

44. Ovaj amandman se tiče stabilnosti sudstva. Probni mandat više ne postoji, što je za pohvalu. Venecijanska komisija oduvek je podržavala napuštanje ovakve prakse “*Probni mandati po definiciji stvaraju poteškoće po sudijsku nezavisnost, ali ukoliko oni postoje ne bi trebalo da je to duže nego što je potrebno da se procene odgovarajući kvaliteti sudije. (...) Venecijanska komisija smatra da ustanovljavanje probnog mandata može da ugrozi nezavisnost sudija, pošto oni mogu da osećaju pritisak da na određeni način donose odluke.*”²⁰

45. Ovaj amandman se takođe bavi razrešenjem sudija, što je važan deo sudijske nezavisnosti jer ima neposredan uticaj na njihovu funkciju. U ovom smislu, Preporuka CM/Rec(2010)12 Komiteta ministara “*o sudijama: nezavisnost, delotvornost i odgovornosti*” navodi: “*50. Uslovi mandata sudija trebalo bi da budu utvrđeni zakonom. Stalni mandat trebalo bi da bude prekinut isključivo u slučajevima teškog kršenja disciplinskih ili krivičnih odredaba utvrđenih zakonom ili kada sudija više ne može da obavlja sudijsku funkciju. Prevremeni odlazak u penziju trebalo bi da bude moguć samo na zahtev dotičnog sudije ili iz zdravstvenih razloga.*”

²⁰ Mišljenje o Nacrtu amandmana na Ustav koji se tiču reforme pravosudnog sistema u Bivšoj jugoslovenskoj Republici Makedoniji (CDL-AD(2005)038), stav 30.

46. Izbor i razrešenje sudija bi trebalo da bude uređeno Ustavom²¹ – što, u određenoj meri, jeste slučaj sa ovim amandmanom. Prvi stav se odnosi na izbor sudija i na stalnost njihove funkcije, što je jasno navedeno i za pohvalu. Drugi stav uopšteno predstavlja situacije u kojima funkcija može prestati pre navršenja radnog veka sudije. Po pitanju razrešenja, trebalo bi da Ustavom budu predviđeni osnovi i utvrđen nadležni sud, kao i pravo na žalbu odnosnog sudije.²² Pravo žalbe i nadležni sud predviđeni su ovim amandmanom. Treći stav ovog amandmana predviđa četiri razloga za razrešenje sudije: 1) osuda za krivično delo na kaznu zatvora od najmanje šest meseci; 2) izvršenje kažnjivog dela koje ga čini nedostojnim sudijske funkcije; 3) nestručno vršenje sudijske funkcije; i 4) izvršenje teškog disciplinskog prekršaja.

47. Prvi razlog ne ukazuje ni na jedan očigledan problem. U drugom, izraz “*kažnjivo delo koje ga čini nedostojnim sudijske funkcije*” je neodređen i bilo bi korisno da bude preciznije formulisan, jasnim navođenjem vrste kažnjivog dela na koje se razlog odnosi.

48. Treći razlog predstavlja pravi problem jer “*nestručno vršenje sudijske funkcije*” nije precizno i može da obuhvati raznovrsne situacije, naročito se može primeniti na sudiju koji je načinio grešku. Kao što je Venecijanska Komisija navodila ranije: “[...] *[P]eriodične povrede discipline, profesionalna nestručnost i nemoralne radnje su kategorije ponašanja koje su neprecizne kao pravni pojmovi i mogu dati prostora zloupotrebi.*”²³ Nestručnost je teško proceniti i bilo koji sudija može da bude optužen da je postupao nestručno u određenom slučaju. Prema tome, treći razlog bi trebalo da bude preciznije formulisan, kako bi se isključila moguća odgovornost za greške, odluke u posebnim slučajevima i slične primeri koji dovode do mogućih zloupotreba.

49. Četvrti razlog je potrebno da pruža detalje o tome koji su to teški disciplinski prekršaji. Važno je da postoji odgovarajuća lestvica sankcija za disciplinske prekršaje i da se primenjuju u skladu sa načelom srazmernosti.²⁴ Trebalo bi voditi računa da samo propusti izvršeni namerno ili teškom nepažnjom mogu prouzrokovati najtežu sankciju.²⁵ Kao što je Venecijanska komisija navela „*Disciplinski postupci bi u načelu trebalo da budu započeti u slučaju neprihvatljivog i neopravdanog ponašanja sudije, kojim se narušava ugled sudstva.*”²⁶

50. U ovom smislu, Venecijanska komisija je istakla u ranijim mišljenjima da „*Iz [...] razloga nezavisnosti i nepristrasnosti, osnovi za suspenziju, razrešenje ili ostavku, kao i nadležan sud i pravo na žalbu odnosnog sudije morali bi da budu propisani ustavom.*”²⁷ Ovo poslednje je predviđeno u četvrtom stavu, što daje sudiji (i predsedniku suda) pravo žalbe Ustavnom sudu protiv odluke Visokog saveta sudstva (VSS) o prestanku sudijske funkcije. Ovo je važna garancija nezavisnosti sudstva, i trebalo bi je pozdraviti.

²¹ Mišljenje o Ustavu Finske (CDL-AD(2008)010), stavovi 112-113; Zajedničko mišljenje o predlogu ustavnog zakona o izmenama i amandmanima na Ustav Gruzije (CDL-AD(2005)003), stav 105.

²² *Ibid.* Videti i Evropsku povelju o zakonu za sudije (1998), stav 5.1

²³ Mišljenje o albanskom zakonu o organizaciji pravosuđa (glava VI Tranzicionog Ustava Albanije) (CDL(1995)074rev), stav 4

²⁴ Videti slučaj Oleksandr Volkov protiv Ukrajine, predstavka broj 21772/11, 27. maj 2013 (konačna presuda), stavovi 182-185; videti takođe Evropsku povelju o zakonu za sudije (1988), stav 5.1; Zajedničko mišljenje o predlogu ustavnog zakona o izmenama i dopunama Ustava Gruzije (CDL-AD(2005)003), stav 105; Mišljenje o nacrtu amandmana na Ustav Kirgistan (CDL-AD(2002)033), stav 11.

²⁵ Zajedničko mišljenje Venecijanske komisije i Direktorata za ljudska prava (DHR) Generalnog direktorata za ljudska prava i vladavinu prava Saveta Evrope i OEBS Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava (OSCE/ODIHR) o nacrtu zakona o disciplinskoj odgovornosti sudija u Republici Moldaviji (CDL-AD(2014)006), stavovi 19 i 35.

²⁶ *Ibid.*, stav 35

²⁷ Mišljenje o Ustavu Finske (CDL-AD(2008)010), stav 113; Zajedničko mišljenje o predlogu ustavnog zakona o izmenama i dopunama Ustava Gruzije Venecijanske komisije i OSCE/ODIHR (CDL-AD(2005)003), stav 105.

5. Amandman VIII (Nepremestivost sudija)

51. Venecijanska komisija je dosledno podržavala načelo da premeštaji protiv volje sudije mogu biti dozvoljeni samo u izuzetnim slučajevima.²⁸ Prema tome, premeštaj u slučaju organizacione reforme (ili zakonite izmene sudskog sistema) ili na drugi način ograničen preciznim razlozima, protiv volje sudije može da budu prihvatljiv. U ovom amandmanu, izrazu „u slučaju ukidanja suda ili pretežnog dela nadležnosti suda“ je potrebno detaljnije formulisati kako bi se na precizan način suzile situacije, to jest, ukidanje suda znači zatvaranje celog suda i njegov premeštaj na drugu lokaciju ili prenos nadležnosti sa jednog suda na drugi i slično.

52. Takođe je u ovoj odredbi važno obezbediti da isti nivo primanja kao i odgovarajuća ili slična pozicija budu garantovani sudiji koji se premešta i potrebno je to propisati ovom odredbom.²⁹ Zbog toga se preporučuje da se formulacije u ovom amandmanu uopšte pojačaju.

6. Amandman IX (Imunitet i nespojivost)

53. Ovaj amandman uspostavlja funkcionalni imunitet sudija i sudija porotnika, što je za pohvalu.

54. Treći stav ovog amandmana zabranjuje sudijama i predsednicima sudova da se upuštaju u političko delovanje. Ovo ni u kom slučaju nije neuobičajena odredba i mnoge države predviđaju neku vrstu ograničenja političkog delovanja sudija u svojim ustavima (ili u zakonima ili kodeksima ponašanja). Od države do države se razlikuje vrsta zabranjenog delovanja – neke države imaju pravila koja zabranjuju obavljanje više funkcija istovremeno (na primer, sudije kao i člana parlamenta ili vlade),³⁰ neke zabranjuju svaku političku aktivnost³¹ ili članstvo u političkoj partiji³² i tako dalje. Venecijanska komisija je rekla da „...sudije ne bi trebalo da sebe stavljaju u poziciju u kojoj njihova nezavisnost ili nepristrasnost može biti dovedena u pitanje. Ovo opravdava nacionalna pravila o nespojivosti sudijske funkcije sa drugim funkcijama i takođe je razlog zašto mnoge države ograničavaju političke aktivnosti sudija.“³³ Međutim, Venecijanska komisija bi želela da predloži da „političko delovanje“ bude jasnije definisano ili zamenjeno zabranom članstva u političkoj stranci.

7. Amandman X (Vrhovni sud Srbije)

55. Amandman opisuje Vrhovni sud Srbije kao najviši sud u Srbiji. Jedina uloga ovog suda koja je predviđena na ustavnom nivou jeste da obezbedi jedinstvenu primenu zakona od strane sudova. Ona, međutim, ne ukazuje na koji način će se ovo činiti.

56. U svetlu rečenog iznad u vezi sa amandmanom V, Venecijanska komisija bi želela da predloži da se sledeća (kurzivom i naglašena) formulacija doda u drugom stavu ovog amandmana: „Vrhovni sud Srbije obezbeđuje jedinstvenu primenu prava od strane sudova **kroz svoje sudske odluke.**“

²⁸ Izveštaj o nezavisnosti pravosudnog sistema deo I: nezavisnost sudija (CDL-AD(2010)004), stav 43.

²⁹ Videti, na primer, Mišljenje o nacrtu zakona o sudovima i pravima i obavezama sudija i o sudijskom savetu Crne Gore (CDL-AD(2014)038), stav 58.

³⁰ Na primer u Andori, Danskoj, Hrvatskoj, Češkoj, Estoniji, Francuskoj.

³¹ Na primer u Albaniji, Jermeniji, Azerbejdžan, Belorusija

³² Austrijski Kodeks ponašanja sačinjen od strane sudija za sudije takođe savetuje protiv partijskog članstva.

³³ Izveštaj o nezavisnosti pravosudnog sistema deo I: nezavisnost sudija (CDL-AD(2010)004), stav 62.

8. Amandman XIII (Sastav Visokog saveta sudstva)

57. U državama koje ovo telo imaju, struktura pravosudnih saveta ima varira od jedne do druge države. Srbija je izabrala model sa dva u potpunosti odvojena tela: jedno za sudije i jedno za tužioce (videti amandman XXV ispod). Ovo je jedna od mogućnosti koje postoje u vezi sa pravosudnim savetima u Evropi.

58. Što se tiče osnivanja i sastava pravosudnog saveta, stav Venecijanske komisije je sledeći: „Uvažavajući raznolikost pravnih sistema, Venecijanska komisija predlaže da države koje to još uvek nisu učinile, razmotre uspostavljanje nezavisnog sudskog saveta ili sličnog tela. U svim slučajevima, savet bi trebalo da ima pluralistički sastav, sa značajnim delom, ako ne većinom, članova koji su sudije. Sa izuzetkom *ex-officio* članova, ove sudije bi trebalo da su izabrane ili imenovane od strane svojih kolega.“³⁴ Takođe je navela da, u sastavu ovog tela „Trebalo bi postići ravnotežu između sudijske nezavisnosti i samouprave sa jedne strane i neophodne odgovornosti sudstva sa druge, kako bi se izbegle negativne posledice korporativizma unutar sudstva. U ovom kontekstu, neophodno je obezbediti da se disciplinski postupci protiv sudija delotvorno vode i da nisu opterećeni neprimerenom uzdržanošću kolega. Jedan način da se postigne ovaj cilj jeste uspostavljanje sudskog saveta sa uravnoteženim sastavom njegovih članova.“³⁵

59. Amandman XIII predlaže da VSS bude sačinjen od deset članova: pet sudija izabranih od strane svojih kolega i pet istaknutih pravnika koje bira Narodna skupština. Razlog koji je dat za ovakvo rešenje jeste da se obezbedi da ne dođe do sudijskog koroprativizma. Parni broj članova VSS je manje uobičajen nego neparan broj, koji je trenutna tendencija u evropskim državama – postoji samo nekoliko onih koje imaju paran broj članova u svojim sudskim savetima.³⁶ Postoje evropski standardi o pitanju sastava sudskog saveta, naročito Preporuka CM/Rec(2010)12 ističe u svom stavu 27 da: „Ne manje od polovine članova takvih saveta trebalo bi da budu sudije koje su izabrale njihove kolege sa svih nivoa sudstva i uz poštovanje pluralizma unutar sudstva.“ Nije se mogla naći napomena da li broj članova treba da bude paran ili neparan broj članova takvog saveta. U svakom slučaju, kada se odluke donose od strane bar šest članova (videti amandman XVI), neće biti razlike da li je u pitanju paran ili neparan broj članova.

60. Kriterijumi za članove VSS su uključeni u ovaj amandman. Što se tiče članova koje bira Narodna skupština, kriterijumi nameću pitanje zašto samo oni koji su položili pravosudni ispit spadaju u kategoriju „istaknutih pravnika“. Ovo isključuje profesore prava, na primer, a dodatni zahtev da imaju „...najmanje deset godina radnog iskustva u pravnoj oblasti iz nadležnosti Visokog saveta sudstva“ je veoma neodređen i nejasan u pogledu njegove svrhe.

61. Osnovni problem u odnosu na ovaj amandman je, međutim, to što se nesudijski članovi VSS biraju na isti način od strane Narodne skupštine: u prvom krugu, mogu biti izabrani većinom od 3/5. Ova većina, koja je manja od većine 2/3 predviđene u prvobitnom nacrtu, već predstavlja – u zavisnosti od izbornog sistema za Narodnu skupštinu i izbornih rezultata – samo slabu zaštitu od izbora nesudijskih članova vladajućom većinom trenutnog saziva. Ova odredba, u svakom slučaju, ima malo značaja u praksi pošto drugi krug predviđa da

³⁴ Izveštaj o nezavisnosti pravosudnog sistema deo I: nezavisnost sudija (CDL-AD(2010)004), stav 32; Kontrolna lista za vladavinu prava (CDL-AD(2016)007), E 1 a) viii, stav 81.

³⁵ Izveštaj o sudijskim imenovanjima (CDL-AD(2007)008), stav 27.

³⁶ Države sa parnim brojem članova uključuju Jermeniju, Belgiju, Dansku, Italiju, Holandiju (Škotsku), Slovačku, Španiju.

većina od 5/9 može da izabere sve ove članove i ne postoji podsticaj za većinu u Narodnoj skupštini da izbegne drugi krug glasanja. 5/9 je nizak prag i deluje verovatnim da će vlast često raspolagati takvom većinom. Dok Venecijanska komisija nema nijedan značajan prigovor mehanizmu protiv blokade (*anti-deadlock*) predviđenim ovim amandmanom ukoliko se većina od 5/9 ne obezbedi – to jest „*preostale članove bira... komisija koju čine predsednik Narodne skupštine, predsednik Ustavnog suda, predsednik Vrhovnog suda Srbije, Vrhovni javni tužilac Srbije i Zaštitnik građana*“ – Venecijanska komisija smatra da je, u stvarnosti, malo verovatno da će do njega ikada doći. Prema tome, predlog za većinu od 5/9 bi trebalo ukloniti. Kako bi mehanizam bio odgovarajući da se obezbedi pluralizam unutar VSS, izbor petočlane komisije ne bi trebalo da bude ograničen na kandidate koje predloži parlamentarni odbor.

62. Ukratko, odredba stvara mogućnost da polovina članova VSS – uključujući, u skladu sa amandmanom XV, predsednika – bude koherentna grupa istomišljenika u skladu sa željama trenutne vlasti. Ovo je veoma problematično i trebalo bi istražiti drugačija rešenja. U ovom smislu postoje različite mogućnosti. Jedna od njih bi bila da se obezbedi proporcionalni izborni sistem koji obezbeđuje da i manjina u Skupštini bude u mogućnosti da bira članove. Druga mogućnost bi bila da se spoljnim telima, koji nisu pod kontrolom vlasti, poput Advokatske komore ili pravnih fakulteta, dâ mogućnost da imenuju članove. Treća mogućnost bi bila da se poveća broj članova sudija koje biraju njihove kolege. Četvrta mogućnost bi bila da se poveća zahtev za većinom i da se dozvoli petočlanjoj komisiji da bira između kandidata koji su isprva konkurisali Narodnoj skupštini za članstvo u VSS. Na srpskim je vlastima da, u zavisnosti od uslova u zemlji i ranijih iskustava, izaberu mogućnost koja najviše odgovara.

63. Takođe bi bilo moguće uključiti *ex-officio* članove VSS, poput ministra pravde ili predsednika Vrhovnog suda. Ovo može da bude korisno za olakšavanje dijaloga između različitih aktera unutar sistema. Međutim, mora se voditi računa da uključivanje *ex-officio* članova ne poveća rizik dominacije političke većine u VSS. Ukoliko bi ministar pravde bio uključen kao *ex-officio* član, ne bi trebalo da ima pravo glasa ili učešća u donošenju odluka ukoliko se one tiču premeštaja sudija ili disciplinskih mera protiv sudija.³⁷

64. Da sumiramo, u svojem trenutnom obliku, ovaj amandman nije odgovarajući da obezbedi pluralizam unutar VSS i moraju se pronaći druga rešenja.

9. Amandman XIV (Mandat članova Visokog saveta sudstva) i amandman XV (Predsednik Visokog saveta sudstva)

65. Prema ovim amandmanima, mandat članova i predsednika VSS je pet godina bez mogućnosti ponovnog izbora. Ovo je relativno kratak mandat, mada je promena u funkciji predsednika svakih pet godina pohvalna. Međutim, bilo bi nepovoljno ukoliko bi se svi članovi menjali istovremeno svakih pet godina, uključujući i predsednika. Zbog toga, Venecijanska komisija predlaže da se uvede sistem rotacije u izmeni članstva VSS.

66. Prema drugom stavu amandmana XV, predsednik VSS se bira među članovima VSS koji nisu sudije. Tačno je da je Venecijanska komisija istakla da „*predsednik saveta može biti*

³⁷ Videti, na primer, Zajedničko mišljenje o nacrtu zakona o sudskom sistemu i statusu sudija Ukrajine (CDL-AD(2010)003); Mišljenje o skorašnjim amandmanima na zakon o glavnim ustavnim odredbama Republike Albanije (CDL-INF(1998)009); Izveštaj o sudijskim imenovanjima Venecijanske komisije (CDL-AD(2007)028); Interim mišljenje o ustavnim reformama Republike Jermenije (CDL-AD(2004)044); Mišljenje o reformi pravosuđa u Bugarskoj (CDL-INF(1999)005).

*izabran od strane samog saveta među nesudijskim članovima saveta.*³⁸ Međutim, ova preporuka Komisije se primarno odnosi na situacije u kojima sudije izabrane od strane svojih kolega imaju većinu u savetu i nije primenjivo ukoliko povećava rizik dominacije trenutne većine u parlamentu nad VSS.

67. Po trećem stavu amandmana XIV, mandat člana VSS prestaje „*iz razloga koji se određuju Ustavom i zakonom i u zakonom predviđenom postupku*“. Čini se da se ova odredba primenjuje na sve članove VSS. Nacrt amandmana, međutim, ne sadrži kriterijume za razrešenje i čini se da ovo u potpunosti ostavlja zakonskom regulisanju, što je problem.

68. Pored toga, prema amandmanu I, u trećem stavu (izborna prava Narodne skupštine) i u pretposlednjem stavu amandmana II, članovi VSS koje bira Narodna skupština mogu biti razrešeni od strane Skupštine većinom 5/9 bez obzira na većinu kojom su izabrani. Ovo bi trebalo preispitati, većina potrebna za razrešenje bi trebalo da je veća, ili bar jednaka većini potrebnoj za izbor. Važno je da su kriterijumi za razrešenje (i postupci) navedeni u Ustavu a ne samo prepušteni zakonu.

10. Amandman XVI (Rad i odlučivanje Visokog saveta sudstva)

69. Ovaj amandman se bavi postupkom donošenja odluka u VSS. Pokreće nekoliko pitanja, od kojih su sva sadržana u trećem stavu koji vodi raspuštanju VSS.

70. U skladu sa trećim stavom, ukoliko VSS ne odluči u roku od 30 dana, mandat svih članova VSS prestaje. Ovo posebno pokreće pitanje šta se ima smatrati odlukom. Može delovati očigledno, ali šta se dešava u situaciji u kojoj se utvrdi da niko od kandidata za sudiju ne ispunjava uslove za izbor – da li se ovo smatra odlukom da se odbiju svi kandidati ili je u pitanju nedonošenje odluke? Postoji mogućnost da je ovo problem prevoda, ali je neophodno da se pojasni.

71. Kako stoji, treći stav zapravo znači da, u slučaju podeljenog broja glasova, nema odluke i postoji konkretna opasnost da svim članovima prestane mandat. To može dovesti do ubrzanog donošenja odluka ili čestih raspuštanja VSS. VSS je nezavisno telo, što takođe znači da se njegovi članovi imaju smatrati nezavisnim i ne bi ih trebalo raspuštati „*kolektivno*“ na osnovu toga što se jedan član nije ponašao odgovorno u postupku donošenja odluke. Takođe, imajući u vidu sastav VSS od pet-pet, blokada u postupku donošenja odluka bi potencijalno mogla da bude izazvana od strane politički izabranog dela VSS protiv sudija. Drugim rečima, ova odredba bi mogla da pruži mogućnost da se VSS učini neoperativnim. Ovo kategoričko pravilo bi prema tome trebalo ponovo razmotriti i treći stav brisati ili bar pooštriti uslove za raspuštanje.

C. Javna tužilaštva

1. Amandman XVIII (Položaj)

72. Regulatorna koja se tiče tužilaštva je sklona da mnogo više odstupa između različitih država, u poređenju sa regulatornom koja se tiče sudova. Evropski standardi o sudovima su stroži, međutim, evropski standardi koji se tiču tužilaštva ih sustižu. Na primer, jedan opšti standard je da bi tužilaštvo trebalo da bude lišeno širokih ovlašćenja u oblasti opšteg

³⁸ Izveštaj o sudijskim imenovanjima (CDL-AD(2007)008), stav 35.

nadzora, koje bi trebalo da preuzmu sudovi (sudovi opšte nadležnosti, upravni sudovi i ustavni sudovi) kao i institucija ombudsmana.

73. Široka ovlašćenja tužioca u zaštiti ljudskih i građanskih prava i sloboda, državnog i javnog interesa rađaju sumnje. Ovo je često predstavljalo zabrinutost na koju je ukazivala Venecijanska komisija.³⁹ Slična zabrinutost je pokrenuta i u Preporuci Parlamentarne skupštine 1604(2003) o ulozi javnog tužilaštva u demokratskom društvu: „*što se tiče odgovornosti koje nisu povezane sa krivičnim pravom, ključno je da svaka uloga tužioca u opštoj zaštiti ljudskih prava ne dovede do bilo kakve vrste sukoba interesa ili da ne deluje kao odvracanje pojedincima koji traže zaštitu države za svoja prava.*“

74. U ovom kontekstu, Venecijanskoj komisiji deluje da je uloga javnog tužilaštva, kako je predviđena amandmanom XVIII, previše široka. Prvi stav ovog amandmana predviđa da je javno tužilaštvo samostalan državni organ koji „*goni učinioce krivičnih dela [...] i štiti ustavnost i zakonitost, ljudska prava i građanske slobode.*“ Iako javna tužilaštva očitno uvek moraju da postupaju u skladu sa Ustavom i zakonom, osnovna zaštita ljudskih prava nije odgovarajuća oblast delovanja tužilaštava. To bi trebalo da bude zadatak ombudsmana i(li) posebnog tela za ljudska prava.⁴⁰ Zatim, zaštita ustavnosti u državi koja ima ustavni sud, poput Srbije, potpada pod nadležnost tog suda. Venecijanska komisija prema tome predlaže da se prvi stav preformuliše. Druga mogućnost bila bi da se zameni sledećim rečima: „*Zakon može predvideti druge vanredne poslove zaštite javnog interesa javnim tužilaštvima.*“

75. Treći stav amandmana, koji navodi da je svaki uticaj na tužilaštvo u pojedinačnom predmetu krivičnog gonjenja zabranjeno – trebalo bi pohvaliti. Ovo nas navodi na razliku koju bi trebalo napraviti između nezavisnosti sudija i tužilaca:

„*30. Svaka 'nezavisnost' tužilaštva razlikuje se po samom svom obimu od sudijske. Osnovni element takve "spoljne" nezavisnosti tužilaštva, ili vrhovnog tužioca, ogleda se u nedopuštenosti izvršne vlasti da daje uputstva u pojedinačnim slučajevima vrhovnom tužiocu (i naravno direktno bilo kojem drugom tužiocu). Opšta uputstva, na primer, da se gonjenje određene vrste krivičnih dela vrši ozbiljnije ili brže, deluje manje problematično. Takva uputstva se mogu posmatrati kao aspekt politike o kojoj se na odgovarajući način odlučuje u parlamentu ili vladi.*“⁴¹

76. Delegacija Venecijanske komisije koja je posetila Beograd obaveštena je da ne postoji unutrašnja nezavisnost koja je garantovana tužiocima pojedincima u Srbiji. Iako, samo po sebi, u vezi sa ovim ne postoji problem u pogledu evropskih standarda, pošto se „nezavisnost“ tužilaca po svojoj suštini razlikuje od sudijske – postoje, međutim, brojne garancije koje se primenjuju na pojedinačne tužioce na koje je potrebno osvrnuti se. U ovom kontekstu, trebalo bi napomenuti sledeće:

„*31. Nezavisnost tužilaštva kao takvu bi trebalo razdvojiti od bilo kakve „unutrašnje“ nezavisnosti tužilaca, osim vrhovnog tužioca. U sistemu hijerarhijske podređenosti, tužioци su vezani direktivama, smernicama i uputstvima koje izdaju njihovi nadređeni. Nezavisnost, u ovom uskom smislu, može se posmatrati kao sistem u kojem za*

³⁹ Videti Izveštaj o evropskim standardima koji se tiču nezavisnosti pravosudnog sistema: deo II – javna tužilaštva (CDL-AD(2010)040), stavovi 73, 77-83.

⁴⁰ Videti Principe koji se tiču položaja nacionalnih institucija (Pariski principi), Rezolucija opšte skupštine 48/134 od 20. decembra 1993.

⁴¹ Izveštaj o o evropskim standardima koji se tiču nezavisnosti pravosudnog sistema: deo II – javna tužilaštva (CDL-AD(2010)040), stav 30.

vršenje njihovih zakonom propisanih radnji javni tužioci, osim vrhovnog tužioca, ne moraju da dobiju prethodno odobrenje svojih nadređenih niti moraju da dobiju potvrdu za preduzete radnje. Tužioci, osim vrhovnog tužioca, često uživaju garancije nemešanja u rad od strane njihovih nadređenih.

32. Kako bi se izbegla neprimerena uputstva, ključno je razviti katalog takvih garancija nemešanja u rad tužioca. Nemešanje podrazumeva obezbeđivanje da su radnje tužioca u sudskim postupcima slobodne od spoljnih pritisaka kao i od neprimerenog ili protivzakonitog unutrašnjeg pritiska unutar tužilačkog sistema. Takve garancije bi trebalo da obuhvate izbor, disciplinu / razrešenje ali takođe i specifična pravila za upravljanje predmetima i postupak donošenja odluka.⁴²

2. Amandman XIX (Odgovornost)

*77. Venecijanska komisija je istakla ranije da "u zemljama u kojima vrhovnog tužioca bira parlament, on često ima i mogućnost da ga/je razreši. U takvom slučaju, neophodno je da postoji fer saslušanje. Čak i sa takvim obezbeđenjem, postoji rizik politizacije: „Ne samo da postoji rizik populističkog pritiska koji se uzima u obzir u odnosu na posebne slučajeve koji se pokrenu u parlamentu, već odgovornost pred parlamentom može da predstavlja posredan pritisak na tužioca da izbegne donošenje nepopularnih odluka i da donosi odluke koje će biti prihvaćene unutar zakonodavca.“ Kao poledica, **odgovornost parlamentu u pojedinačnom slučaju gonjenja ili negonjenja bi trebalo isključiti.**"*

78. Ovaj amandman postavlja odgovornosti tužilaca unutar hijerarhijskog tužilačkog sistema i u odnosu na Narodnu skupštinu. I vrhovni javni tužilac i javni tužioci, to jest, šefovi javnih tužilaštava, odgovorni su parlamentu (javni tužioci pored svoje odgovornosti vrhovnom javnom tužiocu). U ovome se ogleda činjenica da, u skladu sa amandmanom XXV, njih bira i razrešava Narodna skupština. Ovakvo uređenje je, međutim, prihvatljivo samo za vrhovnog javnog tužioca, koji je odgovoran za sveukupnu politiku sprovođenja zakona. Drugi tužioci ne mogu odgovarati Narodnoj skupštini. Ovo bi protivrećilo trećem stavu amandmana XVIII, u skladu sa kojim je zabranjen bilo kakav uticaj na javno tužilaštvo u pojedinačnom predmetu krivičnog gonjenja (videti iznad). Štaviše, dvostruka odgovornost može voditi odsustvu svake odgovornosti.

3. Amandman XX (Javni tužioci i zamenici javnih tužilaca)

79. Ovaj amandman se odnosi na pravno sredstvo protiv uputstava javnog tužioca koje je dostupno zamenicima javnih tužilaca, što je pohvalno. Međutim, da li postoji pravno sredstvo za javnog tužioca protiv uputstava vrhovnog javnog tužioca? Malo preciznija formulacija, koja takođe uključuje javne tužioce, bila bi pohvalna.⁴³

4. Amandman XXI (Izbor vrhovnog javnog tužioca Srbije i javnih tužilaca)

80. Prvi stav ovog amandmana predviđa da Narodna skupština bira vrhovnog javnog tužioca na petogodišnji mandat koji se ne može obnoviti. Može se dati predlog da se, pošto mandat ne može biti obnovljen, produži mandat sa pet na, na primer, osam godina. Venecijanska komisija je više puta predlagala da vrhovnog tužioca bira kvalifikovana većina. U ovom slučaju, mehanizam protiv blokade bi trebalo da predvidi izbor vrhovnog tužioca.

⁴² *Ibid*, stavovi 31-32.

⁴³ Videti Mišljenje o aktu o javnom tužilaštvu sa izmenama (CDL-AD(2017)028), stav 45 nadalje.

81. Treći stav ističe da Narodna skupština bira javne tužioce na predlog VST. Ovo sledi iz amandmana XXV ispod, da Narodna skupština takođe razrešava tužioce na predlog VST. Tužiocima, osim vrhovnog javnog tužioca, ne bi trebalo da imaju vezu sa Narodnom skupštinom (videti iznad). Treći stav bi trebalo brisati, kao i pozivanje na javne tužioce u stavu 12 amandmana II.

5. Amandman XXIII (Stalnost funkcije zamenika javnog tužioca)

82. Stalnost funkcije zamenika javnog tužioca je za pohvalu.

83. Ovaj amandman, međutim, ima iste nedostatke kao i amandman VII iznad u vezi sa sudijama, osnovi za razrešenje moraju jasno da budu postavljeni i osnovi poput „*nestručno vrši funkciju*“ je previše neodređen. Pored toga, pravila koja se tiču prestanka funkcije javnog tužioca moraju biti uključena, zamenjujući pozivanje na stav 12 amandmana II.

6. Amandman XXIV (Imunitet i nespojivost)

84. Preporuke koje su sačinjene za sudije u okviru amandmana IX, primenjuju se, *mutatis mutandis*, na tužioce.

7. Amandman XXVI (Sastav visokog saveta tužilaca)

85. Visoki tužilački saveti postaju uobičajena odlika u pojedinačnim državama i iako nema evropskih standarda za njihovo uvođenje,⁴⁴ Venecijanska komisija je uvek podržavala njihovo uvođenje.

86. Po pitanju njihovog sastava, Venecijanska komisija se bavila teškoćama sa kojima se u prošlosti susrela u ovom pogledu: sa jedne strane, obezbeđivanje da je takav savet sastavljen od značajnog broja tužilaca i, sa druge, obezbeđujući da on nije instrument potpune samouprave. U mišljenju o Gruziji, Venecijanska komisija je istakla da:

„Pohvalno je što značajan broj članova saveta čine tužiocima izabrani od strane svojih kolega (četiri od devet), i primećeno je da u određenim sistemima, tužiocima mogu čak biti i u većini u takvim telima. Naročito, u jednom od svojih ranijih mišljenja Venecijanska komisija je primetila da „ravnoteža predviđena za savet, u kojem tužiocima imaju nezatnu većinu ali u kojem se nalazi značajna manjina eminentnih pravnika [...] deluje odgovarajuće“. Istovremeno, Venecijanska komisija je istakla da tužilački savet „ne može da bude instrument potpune samouprave već izvlači svoj demokratski legitimitet iz izbora barem dela svojih članova od strane parlamenta“. Ukoliko je obezbeđen predviđeni odnos tužilaca prema netužiocima unutar saveta, više garancija je potrebno da se obezbedi da tužilački savet bude politički neutralan. [...]“

87. Prema ovom amandmanu, VST čini jedanaest članova: od kojih su četiri zamenici javnih tužilaca koje biraju javni tužiocima i zamenici javnih tužilaca i pet istaknutih pravnika koje je bira Narodna skupština plus vrhovni javni tužilac Srbije i ministar pravde. Venecijanska komisija je istakla da: „*Gde postoji, sastav tužilačkog saveta bi trebalo da uključi tužioce svih nivoa ali takođe i druge učesnike poput advokata ili profesora prava. Ukoliko članove takvog saveta bira parlament, poželjno je da se to učini kvalifikovanom većinom.*“⁴⁵ Deluje da je ovo slučaj

⁴⁴ Videti Izveštaj o evropskim standardima koji se tiču nezavisnosti pravosudnog sistema: deo II – javna tužilaštva (CDL-AD(2010)040), stav 64.

⁴⁵ *Ibid*, stav 66.

sa amandmanima II i XXVI. Međutim, problem se javlja sa mehanizmom protiv blokade koji se ovde uvodi, što stvara iste probleme kao one u vezi sa predlogom za VSS kod amandmana XIII, iznad, i prema tome bi ga trebalo revidirati.

88. Važno je da u VST ne dominira trenutna većina u Narodnoj skupštini kako bi dobio kredibilitet i stekao poverenje javnosti u sistem. Pet članova od 11 izabranih od strane Narodne skupštine uz ministra pravde i vrhovnog javnog tužioca Srbije – koji se takođe bira u Narodnoj skupštini – daje povoda za zabrinutost. Kao i u slučaju VSS, mora se pronaći rešenje koje obezbeđuje pluralizam u savetu, i pitanja koja su pokrenuta za sudije u VSS primenjuju se i na tužioce u VST, u odgovarajućoj meri.

89. U zaključku, Venecijanska komisija bi želela da ponovi da odredbe koje se tiču pravosuđa i upravljanja pravdom moraju da budu vođene jasnim pravilima. Iskustvo pokazuje, međutim, da u mnogim državama najbolja institucionalna pravila neće funkcionisati bez dobre volje onih koji su odgovorni za njihovo sprovođenje. Nejasna i neprecizna pravila u sistemu u kojem takva volja nedostaje ili je previše slaba može voditi umanjivanju uloge pravosuđa kroz političku manipulaciju.

IV Zaključak

90. Venecijanska komisija pozdravlja Nacrt amandmana i prepoznaje napore srpske Vlade u stremljenju za ostvarenjem svojih težnji da se razvije i unapredi kao moderna demokratija u korist svih građana Srbije i u stavljanju prioriteta na potrebu da ispuni najveću usaglašenost sa međunarodnim pravnim tekovinama i vladavinom prava.

91. Ipak, postoje brojna važna otvorena pitanja kojima bi se trebalo pozabaviti u ovom važnom procesu promene Ustava Srbije.

92. Venecijanska komisija bi, prema tome, želela da stavi sledeće glavne preporuke:

1) *Sastav VSS i uloga Narodne skupštine:*

Izbor nesudijskih članova VSS od strane Skupštine, uključujući prvi krug (većina 3/5) i drugi krug, u slučaju da svi kandidati ne budu izabrani (ovoga puta većinom 5/9) pruža slab podsticaj većini u Narodnoj skupštini da izbegne drugi krug glasanja. Ovo stvara mogućnost da polovina članova VSS bude koherentna grupa istomišljenika po želji aktuelne vlasti. Malo je verovatno, prema tome, da ja ovaj amandman odgovarajući za obezbeđenje pluralizama unutar VSS i Venecijanska komisija poziva srpske vlasti da pronađu drugo rešenje.

2) *Sastav VST i uloga Narodne skupštine:*

Kao i sa VSS, važno je da u VST ne dominira trenutna većina u Narodnoj skupštini kako bi se obezbedio kredibilitet i pridobilo poverenje javnosti u sistem. Prema tome, pet od 11 članova koje bira Narodna skupština uz ministra pravde i vrhovnog javnog tužioca Srbije – kojeg takođe bira Narodna skupština – daje razloga za zabrinutost. Kao i u slučaju VSS, trebalo bi pronaći bolje rešenje koje obezbeđuje pluralizam u savetu, a pitanja koja su pokrenuta za sudije u VSS primenjiva su i za tužioce u VST, u odgovarajućoj meri.

3) *Raspuštanje VSS:*

Ukoliko VSS ne odluči u roku od 30 dana, mandat svih njegovih članova prestaje. Ovo može dovesti do donošenja odluka u žurbi ili čestih raspuštanja VSS. Uzimajući u obzir sastav VSS od pet-pet, blokadu u postupku odlučivanja mogu eventualno izazvati članovi VSS koje je izabrala Narodna skupština protiv sudija ili *vice versa*. Ovim se stvara mogućnost da se VSS učini neoperativnim. Ovaj stav bi trebalo izbrisati ili bi barem trebalo pooštriti uslove za raspuštanje.

4) *Razrešenje zbog nestručnosti:*

Disciplinska odgovornost za sudije i tužioce nije obuhvaćena Nacrtom amandmana, koji pak uspostavljaju veoma neodređene razloge za razrešenje sudija i zamenika javnih tužilaca. Važno je da se pruži više detalja koji se tiču disciplinske odgovornosti i razrešenja u Nacrtu amandmana. Upotreba neodređene terminologije kao što je „nestručnosti“ bez daljeg pojašnjenja treba da bude izbegnuta i, zbog toga, izostavljena.

5) *Način obezbeđivanja ujednačene primene prava:*

Venecijanska komisija predlaže brisanje trećeg stava amandmana V, koji navodi da „*Zakonom se uređuje način na koji se obezbeđuje jedinstvena primena zakona od strane sudova*“. Ukoliko se, međutim, smatra da je pozivanje na potrebu obezbeđivanja odgovarajućeg usaglašavanja sudskih odluka potrebno uključiti u Ustav i da se pozivanje na ulogu Vrhovnog suda u amandmanu X ne smatra dovoljnim, onda bi se prvim stavom ovog amandmana moglo razmotriti posvećivanje dužne pažnje sudskim odlukama.

6) *Javni tužioci i zamenici javnih tužilaca:*

Vrhovni javni tužilac i javni tužioci su izabrani od strane i odgovaraju Narodnoj skupštini. Dok je prihvatljivo za vrhovnog javnog tužioca da bude izabran od strane Narodne skupštine i da joj bude odgovoran za celokupnu politiku primene zakona, ostali javni tužioci ne treba da imaju direktnu vezu sa Narodnom skupštinom. Amandmane XIX i XXI bi trebalo shodno izmeniti.

93. Pored toga, i ostala rešenja iz Nacrta moraju biti preispitana i izmenjena na način kako je preporučeno u ovom Mišljenju.

94. Ovaj Nacrt amandmana pruža širok okvir u vezi sa pravosuđem Srbije. Po samoj njihovoj prirodi, ustavno uređenje ne bi trebalo da bude previše detaljno. Praktični uticaj Nacrta amandmana zavisice, u velikoj meri, od kvaliteta zakona. Venecijanska komisija je spremna, ukoliko se to od nje zatraži da obezbedi svoju ekspertizu u donošenju odgovarajućih pravosudnih zakona.