

Strazbur, 18. oktobar 2021.

Mišljenje broj 1027/2021

Mišljenje broj 1047/2021

CDL-AD(2021)032

Original engleski

EVROPSKA KOMISIJA ZA DEMOKRATIJU PUTEM PRAVA
(VENECIJANSKA KOMISIJA)

SRBIJA

MIŠLJENJE

**O NACRTU AMANDMANA NA USTAVNE ODREDBE KOJE SE TIČU PRAVOSUĐA
I O NACRTU USTAVNOG ZAKONA ZA SPROVOĐENJE AMANDMANA**

**Doneto od strane Venecijanske komisije
na 128. plenarnom zasedanju
(održanom u Veneciji i *online*, od 15. do 16. oktobra 2021. godine)**

na osnovu komentara sačinjenih od strane

**gospođa Regina KIENER (član, Švajcarska)
gospodin Martin KUIJER (zamenik člana, Holandija)
gospođa Angelika NUSSBERGER (član, Nemačka)
gospodin Jean-Claude SCHOLSEM (zamenik člana, Belgija)
gospodin Kaarlo TUORI (član, Finska)
gospodin Pere VILANOVA TRIAS (član, Andora)**

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

www.venice.coe.int

| | |
|---|--------|
| Sadržaj | |
| I Uvod..... | - 3 - |
| II Raspored događaja u vezi sa nacrtom amandmana | - 4 - |
| III Opseg mišljenja | - 6 - |
| IV Analiza | - 6 - |
| A. Uopšteno..... | - 6 - |
| B. Nezavisnost sudstva i načela njenog funkcionisanja | - 7 - |
| C. Visoki savet sudstva | - 12 - |
| D. Javno tužilaštvo..... | - 15 - |
| E. Visoki savet tužilaca..... | - 16 - |
| F. Ustavni sud | - 18 - |
| G. Pravosudna akademija..... | - 18 - |
| H. Nacrt ustavnog zakona za sprovođenje amandmana I do XXIX na Ustav Republike Srbije..... | - 19 - |
| V. Zaključci..... | - 19 - |

I Uvod

1. U pismu od 5. februara 2021. godine, gospodin Michael Aastrup Jensen, predsedavajući Odbora za praćenje Parlamentarne skupštine Saveta Evrope (PSSE) zatražio je od Venecijanske komisije mišljenje o ustavnom i zakonskom okviru funkcionisanja demokratskih institucija u Srbiji. Za ovim je, u pismu od 9. jula 2021, usledio i zahtev gospodina Ivica Dačića, predsednika Narodne skupštine Republike Srbije, u vezi sa Nacrtom ustavnog zakona za sprovođenje amandmana (oba teksta se mogu pronaći u dokumentu [CDL-REF\(2021\)075](#)).

2. Ovim mišljenjem će oba zahteva biti spojena u okviru ograničenja utvrđenih u daljem tekstu (videti deo „Opseg mišljenja“).

3. Gospođa Regina Kiener, gospodin Martin Kuijer, gospođa Angelika Nussberger, gospodin Jean-Claude Scholsem, gospodin Kaarlo Tuori i gospodin Pere Vilanova Trias su u svojstvu izvestilaca učestvovali u izradi ovog mišljenja.

4. S obzirom na zdravstvenu situaciju izazvanu pandemijom virusa Kovid 19, svi sastanci za pripremu ovog mišljenja održani su *online*. Prvi sastanak sa Radnom grupom koju je osnovao Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo Narodne skupštine Republike Srbije (u daljem tekstu – „radna grupa“) za izradu nacrtu akta o promeni Ustava (u daljem tekstu – „ustavnih amandmana“) i nacrtu ustavnog zakona za sprovođenje amandmana održan je 20. jula 2021. godine, u *online* formatu. Sastanku su prisustvovali: gospođa Jelena Žarić Kovačević, predsednik Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo i predsednik radne grupe; gospodin Vladan Petrov, profesor na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu i sudija Ustavnog suda (i predstavnik Srbije pri Venecijanskoj komisiji); gospodin Bojan Milisavljević, profesor na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu; gospodin Miloš Stanić, profesor na Institutu za uporedno pravo u Beogradu; gospodin Miroslav Đorđević, profesor na Institutu za uporedno pravo u Beogradu; gospodin Branko Marinković, zamenik sekretara Narodne skupštine; gospodin Vladimir Vinš, predstavnik Ministarstva pravde; gospodin Jovan Ćosić, predstavnik Ministarstva pravde; gospodin Darko Radoičić, zamenik direktora Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo; gospođa Dragana Boljević, predsednik sudija Srbije¹ i gospodin Goran Ilić, predstavnik Udruženja tužilaca Srbije.

5. Tekst nacrtu ustavnih amandmana je preko Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo dostavljen Komisiji 23. septembra 2021. Drugi set *online* sastanaka održan je od 28. do 30. septembra 2021. godine, a prisustvovali su sledeći učesnici i predstavnici institucija: gospođa Ana Brnabić, predsednik Vlade; gospođa Maja Popović, ministar pravde; gospodin Ivica Dačić, predsednik Narodne skupštine; članovi Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo Narodne skupštine (članovi parlamentarne većine) i članovi parlamentarne opozicije; Državnog veća tužilaca; javni tužilac i njegovi zamenici, kao i članovi Državnog udruženja tužilaca Srbije²; predsednik i sudije Ustavnog suda i Vrhovnog kasacionog suda; Visokog saveta sudstva i Društva sudija Srbije.

6. Ovo mišljenje je pripremljeno uz oslanjanje na engleski prevod gorenavedenih odredaba. Prevod ne mora nužno oslikavati izvornu verziju u svim detaljima, stoga određena pitanja mogu proizaći iz problema sa prevodom.

7. Nacrt ovog mišljenja je izrađen na osnovu komentara izvestilaca i rezultata *online* sastanaka sa predstavnicima vlasti u Srbiji i drugih relevantnih učesnika. Razmatran je na zajedničkom sastanku potkomisija za vladavinu prava i demokratske institucije održanom 14. oktobra 2021. Nakon razmene mišljenja gospodina Ivica Dačića, predsednika Narodne skupštine, i gospođe Maje Popović, ministra pravde Srbije, usvojen je od strane

¹ Dragana Boljević je počasni predsednik Društva sudija Srbije. (prim. prev.)

² Misli se na Udruženje javnih tužilaca Srbije. (prim. prev.)

Venecijanske komisije na 128. plenarnoj sednici (održanoj u Veneciji i *online* od 15. do 16. oktobra 2021. godine).

II Raspored događaja u vezi sa nacrtom amandmana

8. Dvogodišnja inicijativa za izmenu Ustava Srbije od 2006. godine ponovo je pokrenuta od strane političke većine u Vladi Srbije 3. decembra 2020. godine, dostavljanjem predloga za promenu Ustava Narodnoj skupštini.

9. Predlog za promenu Ustava upućivao je na mišljenje Venecijanske komisije od 2007. godine o Ustavu Srbije od 2006. ([Mišljenje o Ustavu Srbije usvojeno od strane Komisije na 70. plenarnoj sednici održanoj od 16. do 17. marta 2007. godine u Veneciji](#)), kojim je, između ostalog, kritikovano učešće Narodne skupštine u imenovanju sudija i članova Visokog saveta sudstva usled stvarnog rizika od politizacije tih procesa.

10. Radna grupa je svoj rad započela na osnovu amandmana koje je 2018. godine pripremio Ministarstvo pravde, a koji su potom dostavljeni Venecijanskoj komisiji radi izrade mišljenja, koje je usvojeno u junu 2018. godine - Mišljenje o nacrtu amandmana na ustavne odredbe koje se tiču pravosuđa ([CDL-AD\(2018\)011](#)). U tom mišljenju, Venecijanska komisija je pozdravila nameru srpskih vlasti da revidiraju delove Ustava koji se odnose na pravosuđe, koje je Venecijanska komisija u prošlosti kritikovala, ali u vezi sa kojim je takođe dala i veliki broj preporuka za unapređenje. Glavna preporuka se ticala sastava Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca, raspuštanja Visokog saveta sudstva, osnova za razrešenje sudija, načina obezbeđenja jednoobrazne primene zakona i potrebe za uklanjanjem veza između parlamenta i javnih tužilaca i njihovih zamenika.

11. Nakon usvajanja tog mišljenja, Ministarstvo pravde je u septembru 2018. godine pripremio prvu revidiranu verziju amandmana i 12. oktobra 2018. godine dostavilo Venecijanskoj komisiji drugu revidiranu verziju tih amandmana. Sekretarijat Venecijanske komisije je pripremio memorandum u kom je analizirao usklađenost nacrtu amandmana sa preporukama Venecijanske komisije, i zaključio da je nova verzija amandmana u skladu sa glavnim preporukama, kao i drugim preporukama iz mišljenja. Takve vrste memoranduma Sekretarijata služe isključivo da prate mišljenje. Oni, međutim, ni na koji način ne sprečavaju Venecijansku komisiju da odluči da se takvim pitanjima dodatno bavi u budućnosti.

12. Tekst koji je dostavljen Venecijanskoj komisiji kao osnov za izradu ovog mišljenja je zasnovan na amandmanima iz 2018. godine, koje je radna grupa dodatno izmenila i unapredila.

13. Venecijanska komisija je obavestena da je između 29. aprila i 2. juna 2021. godine održano sedam javnih rasprava, na kojima su, između ostalih, učestvovali i sudije Ustavnog suda, sudije, javni tužioci, članovi Visokog saveta sudstva, Državnog veća tužilaca, Pravosudne akademije, i predstavnici strukovnih udruženja sudija i javnih tužilaca, zajedno sa profesorima prava i predstavnicima advokatskih komora, civilnog društva, predstavnicima Delegacije Evropske unije u Srbiji, Saveta Evrope, OEBS i ambasada Ujedinjenog kraljevstva, Sjedinjenih Američkih Država i Kanade.

14. Narodna skupština je 7. juna 2021. godine usvojila predlog Vlade za promenu Ustava i Odboru za ustavna pitanja i zakonodavstvo Narodne skupštine poverila zadatak da izvrši ocenu tog predloga i da pripremi amandmane. Odbor, potom, treba da (većinom glasova) odobri nacrt amandmana, kao i nacrt ustavnog zakona za sprovođenje amandmana.

15. Nakon toga, potrebno je da kvalifikovana većina narodnih poslanika u Narodnoj skupštini glasa za usvajanje predloženog akta o promeni Ustava. Odluka o promeni Ustava mora biti

potvrđena na referendumu (s tim u vezi, pogledati hitno mišljenje Venecijanske komisije o nacrtu Zakona o referendumu i nacrtu Zakona o narodnoj inicijativi ([CDL-AD\(2021\)033](#)). Narodna skupština je 23. juna 2021. godine saopštila da je planirano da se referendum održi na jesen ove godine. To će zavisiti od brzine kojom će nacrt Zakona o referendumu biti usvojen.

16. Izvestioci Venecijanske komisije i radna grupa su 20. jula 2021. održali preliminarni i produktivan sastanak. Venecijanska komisija je, potom, obavještena da je nacrt amandmana javno objavljen 6. septembra 2021. godine, i da su javne rasprave o njemu održane širom Srbije, pre svega u četiri najveća grada: Nišu i Kragujevcu (u centralnoj Srbiji), Novom Sadu (Vojvodini) i Beogradu. Neke od rasprava su čak i otpremljene na *Youtube*. Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo Narodne skupštine je 21. septembra 2021. godine odobrio Nacrt amandmana, kao i Nacrt ustavnog zakona za sprovođenje amandmana.

17. U poređenju sa situacijom iz 2018. godine, izgleda da u Srbiji trenutno postoji politički momentum neophodan za ostvarenje zadovoljavajućeg rezultata. Trenutni proces se može opisati kao dovoljno inkluzivan i transparentan.

18. Međutim, s obzirom na to da je samo jedna izborna lista *Za našu decu (AV-ZND)*, koju predvodi SNS, osvojila 60.7% glasova i 188 od 250 mesta u parlamentu (stekavši više od potrebne dvotrećinske većine), uz činjenicu da parlamentarna opozicija (gotovo da) ne postoji³, nastala je veoma jaka potreba za inkluzivnim pristupom. Takav pristup bi ustavnoj reformi trebalo da podari najširi mogući legitimitet među svim institucionalnim akterima i političkim snagama u Srbiji. Iz tog razloga, Venecijanska komisija apeluje na srpske vlasti da nastave da od opozicije traže aktivno učešće.

19. Sa druge strane, Venecijanska komisija želi da podseti na njen Izveštaj o ulozi opozicije u demokratskom parlamentu iz 2010. godine:⁴

149. U funkcionalnoj parlamentarnoj demokratiji postoji ravnoteža između većine i manjine, što dovodi do neke vrste trampe koja obezbeđuje efektivnu, demokratsku i legitimnu vladavinu. To se ipak ne može uzeti zdravo za gotovo, pošto je u mnogim državama, i to evropskim, stanje drugačije. Postoje najmanje dva glavna vida zloupotrebe ili disfunkcije uloge opozicije. Opozicija ili potpuno blokira efektivan rad vlade i/ili parlamenta, ili ni na koji način ne nudi alternative radu vlade i/ili predlozima parlamentarne većine i usled toga nije vidljiva u političkoj raspravi.

20. S obzirom na potrebu za sveobuhvatnim pristupom i inkluzivnošću u procesu reformi u Srbiji u ovom trenutku, Venecijanska komisija želi da podstakne parlamentarnu i vanparlamentarnu opoziciju da daju svoj doprinos ne samo u trenutnom, već i u bilo kom budućem i obimnijem procesu ustavne reforme. To se odnosi i na referendum (videti hitno mišljenje o nacrtu Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi, o kojem će biti reči u daljem tekstu).

21. Proces ustavne reforme je blisko povezan sa pristupnim pregovorima Srbije sa Evropskom unijom. U tome leži mogući razlog zbog kojeg je odredbama o pravosuđu data prednost, umesto da se pristupi sveobuhvatnijem procesu ustavne reforme.

³ Opozicija je odsutna usled bojkota parlamentarnih izbora održanih u junu 2020. godine, iz razloga njihovog održavanja uprkos zdravstvenim rizicima izazvanih pandemijom virusa Kovid 19 i navodnog nedostatka demokratskih standarda za kampanju i slobodu medija (videti <https://freedomhouse.org/country/serbia/freedom-world/2021>).

⁴ Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2010\)025](#); videti i Odluku 1601(2008) Parlamentarne skupštine Saveta Evrope o proceduralnim smernicama o pravima i odgovornostima opozicije u demokratskom parlamentu.

22. Venecijanska komisija je svesna vremenskih ograničenja, delimično zbog planiranog raspuštanja trenutnog saziva Narodne skupštine usled vanrednih izbora na proleće 2022. godine, i ima ih u vidu. Međutim, Venecijanska komisija nije dužna da rešava probleme u vezi sa takvim ograničenjima.

23. S tim u vezi, Venecijanska komisija podseća na njeno hitno mišljenje o nacrtu Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi ([CDL-AD\(2021\)033](#)), u kojem je iznela niz važnih preporuka za unapređenje tog zakona. Od ključnog je značaja da srpske vlasti kao prioritet izmene Zakon o referendumu u skladu sa preporukama Venecijanske komisije, u onoj meri u kojoj će se taj zakon primeniti i na ustavni referendum koji će biti održan nakon usvajanja nacrta amandmana.

III Opseg mišljenja

24. Predmet ovog mišljenja je Nacrt amandmana (zajedno sa Nacrtom ustavnog zakona za sprovođenje amandmana) i ograničen je na delove Ustava koji se odnose na pravosuđe, te ne predstavljaju sveobuhvatnu reviziju celog Ustava Srbije.

25. Iz tog razloga, ovo mišljenje ne predstavlja potpunu i sveobuhvatnu reviziju celog pravnog i institucionalnog okvira kojim se uređuje funkcionisanje demokratskih institucija u Srbiji. To bi moglo da bude predmet nekog drugog mišljenja, ukoliko PSSE smatra da bi ono bilo neophodno i korisno. Ovo mišljenje se, takođe, ne bavi sudskom reformom kao takvom, već samo nacrtom ovih amandmana.

26. Da bi se srpsko pravosuđe uspešno uskladilo sa evropskim i međunarodnim standardima, biće potrebno izvršiti reformu organskih (sistemskih) zakona⁵ kojima se uređuju detalji od suštinskog značaja, kao što su kriterijumi za izbor na sudijsku funkciju, i investirati u praktičan rad. Ova ustavna reforma je nužan i važan prvi korak u procesu, ali se on njome ne zaključuje.

IV Analiza

A. Uopšteno

27. Venecijanska komisija je dala više mišljenja u vezi sa Srbijom tokom perioda u kom je fokus bio na ustavnim odredbama o sudstvu i javnom tužilaštvu. Prvo takvo mišljenje (CDL-AD(2007)004) je iz 2007. godine i odnosi se na Ustav Srbije, a poslednje, iz 2018. godine, obuhvata mišljenje o nacrtu amandmana ustavnih odredaba koje se tiču pravosuđa (CDL-AD(2018)011), u daljem tekstu „mišljenje Venecijanske komisije iz 2018“) i memorandum Sekretarijata o usklađenosti nacrta amandmana o ustavnim odredbama koje se tiču pravosuđa (CDL-AD(2018)023), koji su 12. oktobra 2018. godine dostavljeni Ministarstvu pravde Srbije (CDL-REF(2018)053).

28. Nacrt amandmana koji je predmet razmatranja sastoji se od 29 amandmana (od I do XXIX) i tiče se ustavnih odredaba o sudstvu i javnom tužilaštvu. Nacrt amandmana I polazi od uvođenja *međusobnog proveravanja i ravnoteže* tri grane vlasti, što je za pohvalu i u skladu sa preporukom iz stava 14. iz mišljenja Venecijanske komisije iz 2018. Međutim, reč

⁵ U pravnom poretku Republike Srbije ne postoje posebni zakoni koji se donose po određenoj posebnoj proceduri ili sa naročitom određenom većinom glasova narodnih poslanika. Ovaj izraz treba tumačiti tako da se radi o “pravosudnim zakonima”, kojima se uređuje položaj pravosuđa (npr. sudija, javnih tužilaca, vrste, nadležnosti, područja, sedišta sudova i javnih tužilaštava u Srbiji, itd), Visokog saveta sudstva i Visokog saveta tužilaca. (prim. prev.)

međusobnog, koja prethodi rečima *proveravanja i ravnoteže*, ne treba razumeti tako da izvršnoj vlasti omogućava nedopuštenu kontrolu nad sudstvom.

29. Potrebno je istaći i pozdraviti to što je, uopšteno, veći deo nacrtu amandmana u skladu sa ranijim preporukama Venecijanske komisije, npr. sa uvođenjem načela nepremestivosti sudija, ili sa funkcionalnim imunitetom sudija i javnih tužilaca i sa ukidanjem probnog mandata za sudije i javne tužioce. I pored toga, određena rešenja iz nacrtu amandmana i dalje predstavljaju mogući izvor problema. Njima će detaljnije biti posvećena pažnja u nastavku.

B. Nezavisnost sudstva i načela njenog funkcionisanja

1. Nacrt amandmana VI (Nezavisnost sudija)

30. Nacrt amandmana VI, kojim se zamenjuje član 144. Ustava i naglašava nezavisnost sudija, ističe da sudija sudi na osnovu, *inter alia*, *drugih opštih akata*.⁶ Ovaj deo treba pojasniti, time što će se istaći da su to, npr. zakoni i podzakonski akti kojima je Ustavom povereno da bliže urede određena pitanja. Treba izbeći opise šireg i opšteg karaktera.

31. U drugom stavu nacrtu Amandmana VI stoji: *Zabranjen je svaki uticaj na sudiju u vršenju sudijske funkcije* (naknadno naglašeno). Treba razmotriti da li da se pre reči *uticaj* doda reč *neprimeren* ili *nedozvoljen*, jer bi se u suprotnom moglo zaključiti da, na primer, novinarski prilog o suđenju ili ročištu može izvršiti uticaj na sudiju. Dodavanje reči *neprimeren* ili *nedozvoljen* pre reči *uticaj* bi jasno ukazalo na to da materijalni opseg odredaba ne prelazi na takve situacije.⁷

2. Nacrt amandmana III (Izbor sudija) i amandmana VII (Uslovi za izbor sudija)

32. Postoji veliki broj različitih metoda za imenovanje sudija u domaćim pravnim porecima, što dovodi do toga da ne postoji ni jedan „model“ koji bi idealno mogao da se uskladi sa načelom podele vlasti i obezbedi punu nezavisnost sudstva.⁸ Mnogo zavisi i od pravne kulture i običaja nastalih u određenoj državi tokom određenog vremena. Bez obzira na sve, evropski i međunarodni standardi podstiču depolitizaciju tog procesa.⁹ Razlozi političke prirode ne treba da imaju prednost u odnosu na objektivne zasluge kandidata.

33. Nacrt Amandmana III predstavlja značajno unapređenje, s obzirom da se njime brišu tačke 12. i 13. stava 2. člana 105. Ustava, kojima je, *inter alia*, propisano na Narodna skupština bira sudije (uključujući i predsednike sudova i predsednika Vrhovnog kasacionog suda). Nacrt amandmana XII (kojim se zamenjuje član 150. Ustava) propisuje da će sudije ubuduće birati Visoki savet sudstva. Oduzimanje ovlašćenja Skupštini da bira predsednike sudova, Republičkog javnog tužioca i javne tužioce, i da odlučuje o njihovom razrešenju, kao i ovlašćenja da bira sudije i zamenike javnih tužilaca, usklađeno je sa najozbiljnijim zamerama Venecijanske komisije, proizašlim iz zabrinutosti za nezavisnost sudstva i organizaciju srpskih sudova i javnih tužilaštava. Stoga, treba ga pozdraviti. Jedini pravosudni zvaničnik kojeg će i dalje birati Narodna skupština je Vrhovni javni tužilac, uz postojanje nekoliko garancija njegove nezavisnosti, kao što su stalni mandat i tačno određeni razlozi za razrešenje.

34. Nacrt amandmana VII (kojim se zamenjuje član 145. Ustava) odnosi se na uslove za izbor sudija. Evropski i međunarodni standardi nalažu da sudije budu imenovane na osnovu objektivnih, transparentnih i nediskriminatornih kriterijuma za izbor, koji mogu biti formalne

⁶ CF Amandman XVII radi poređenja.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2007\)028](#), Izveštaj Venecijanske komisije o imenovanju sudija, stav 3.

⁹ *Ibidem*.

prirode (nacionalnost, minimalan broj godina, kvalifikacije, radno iskustvo, i sl.), ili se odnositi na sudijske ili ljudske kvalitete.¹⁰ U nekim pravnim sistemima, ovi kriterijumi su uzdignuti na ustavni nivo.

35. Srpski ustavotvorac se, ipak, opredelio za sistem u kojem su uslovi za izbor propisani zakonom (a ne Ustavom), što samo po sebi ne deluje problematično. Na primer, u mišljenju o Malti iz juna 2020. godine, Venecijanska komisija je istakla da osnovni kriterijum za izbor sudija treba na zakonskom nivou da bude formulisan tako da *potvrda takvih kriterijuma i njihovo donošenje u formi zakona pruži dovoljan legitimitet tako važnom pitanju jedne državne institucije od vitalnog značaja za državu kao što je sudstvo*.¹¹ Međutim, model po kojem se ovi kriterijumi podižu na ustavni nivo (što su malteške vlasti na kraju i uradile) bi trebalo ozbiljno razmotriti.

3. Nacrt amandmana VIII (Stalnost sudijske funkcije)

36. Nacrt amandmana VIII (kojim se zamenjuje član 146. Ustava) uređuje sudijsku funkciju. Sudija funkcija prestaje samo ako (a) navrší radni vek, (b) sam to zatraži, (c) trajno izgubi radnu sposobnost za vršenje sudijske funkcije, (d) mu prestane državljanstvo Republike Srbije ili (e) ako bude razrešen zbog osude za krivično delo na kaznu zatvora od najmanje šest meseci ili disciplinske sankcije, ako Visoki savet sudstva smatra da disciplinski prekršaj za koji je osuđen *ozbiljno šteti ugledu sudijske funkcije ili poverenju javnosti u sudove*.

37. U dva poslednja stava nacrta amandmana VIII navedeno je sledeće: *Protiv odluke Visokog saveta sudstva o prestanku funkcije, sudija ima pravo na žalbu Ustavnom sudu, koja isključuje pravo na ustavnu žalbu*. Potrebno je razjasniti u čemu je razlika između žalbe Ustavnom sudu i ustavne žalbe, osim ako je u pitanju greška nastala prilikom prevoda. Delegacija Venecijanske komisije je tokom *online* sastanaka obavestena da je, prema srpskom pravu, razlika između tih pojmova jasna.

38. Venecijanska komisija podseća da je, na polju sudijske discipline, potrebno dostići ravnotežu između nezavisnosti sudstva, s jedne, i neophodne odgovornosti sudstva, sa druge strane, kako bi se izbegli negativni efekti korporativizacije u sudstvu.

39. Stav Konsultativnog veća evropskih sudija (CCJE) je da ne veruje da je moguće precizno ili detaljno odrediti prirodu svakog ponašanja koje može biti razlog za pokretanje disciplinskog postupka na evropskom nivou.¹² Kodifikaciju takvih ponašanja treba obaviti na nacionalnom nivou. U Izveštaju o uporednopravnom istraživanju pod nazivom *Nezavisnost pravosuđa u tranziciji*¹³ primećuje se da su u mnogim evropskim državama osnovi za disciplinsku odgovornost sudija propisani opštim odredbama. Kao izuzetak od toga,

¹⁰ M. Kuijer, *The Blindfold of Lady Justice*, Wolf Legal Publishers 2004, str. 222. Videti, *inter alia*:

- [CM/Rec\(2010\)12](#), stav 44: imenovanja treba da budu zasnovana na objektivnim kriterijumima propisanim zakonom ili od strane nadležnih organa. Takve odluke treba da budu zasnovane na zaslugama, uzevši u obzir kvalifikacije, veštine i kapacitete potrebne za presuđivanje primenom zakona i istovremenim poštovanjem ljudskog dostojanstva.”
- Slična odredba se nalazi u [Evropskoj povelji o zakonu za sudije](#), u odeljcima 2.1 i 2.2. Spominju se kriterijumi u vezi sa poznavanjem prava (tj. kvalifikacije i profesionalno iskustvo), sudijske veštine (tj. samostalno razmišljanje i sposobnost nepristrasnog delovanja) i ljudskih kvaliteta (tj. sposobnost kandidata da poštuje ljudsko dostojanstvo i primeni zakon).

¹¹ Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2020\)006](#), Malta – Mišljenje o predloženim zakonodavnim izmenama, stav 38.

¹² [Mišljenje CCJE br. 3 \(2020\)](#) o principima i pravilima profesionalnog ponašanja sudija, a posebno etike, nespojivog ponašanja i nepristrasnosti, stav 63.

¹³ *Seibert-Fohr, Anja (ed.); [Max Planck Institut für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht], Beiträge zum Ausländischen Öffentliches Recht und Völkerrecht; vol. 233, Berlin, 2012.*

zakonom u Italiji predviđen je sveobuhvatan spisak od 37 različitih disciplinskih prekršaja koji se tiču ponašanja sudija i u sudu i van njega.

40. Načelo 5.1 Evropske povelje o zakonu za sudije propisuje da je potrebno *izričito definisati* osnove za izricanje disciplinskih sankcija. Slična poruka se može izvući iz presude *Volkov* Evropskog suda za ljudska prava iz 2013. U odsustvu prakse, potrebno je domaćim zakonom odrediti smernice u vezi sa opštim napomenama za sprečavanje arbitrerne primene relevantnih odredaba: *odsustvo bilo kakvih smernica i prakse koja uspostavlja dosledno i restriktivno tumačenje prekršaja poznatog kao „kršenje zakletve“ i odsustvo odgovarajućih pravnih garancija rezultiralo je time da relevantne odredbe domaćeg zakona budu nepredvidive u pogledu efekata.*¹⁴

41. Odredbe nacrta amandmana VIII su krajnje neodređene. Međutim, upotreba nedovršenih formulacija od strane zakonodavca je u određenoj meri neizbežna, kako bi se obezbedila neophodna fleksibilnost. Venecijanska komisija je to već prepoznala.¹⁵ U vezi sa ovim pitanjem relevantna je i činjenica da će zadatak da tumači i primenjuje ove odredbe biti poveren Visokom savetu sudstva, koji uživa dovoljnu institucionalnu nezavisnost, ali će morati da pokaže da poznaje zakone i da razume pitanja o ponašanju sudija i njihovoj nezavisnosti.¹⁶ Stoga je moguće VSS prepustiti dalji razvoj i konkretizaciju takvih otvorenih standarda.

42. Ipak, Venecijanska komisija je ranije primetila da su koncepti poput *sudijskog dostojanstva* previše subjektivni da bi mogli predstavljati osnov disciplinske odgovornosti.¹⁷ Slično tome, Venecijanska komisija je prethodno komentarisala da je formulacija *podrivanje ugleda sudija i sudijske funkcije* suviše neodređena.¹⁸ Stoga, trebalo bi razmotriti:

(a) upotrebu *mešovite zakonodavne tehnike*, odn. zadržati sveobuhvatne formulacije i pridodati im najčešće primere disciplinskih prekršaja koji bi se mogli okarakterisati kao oni koji *ozbiljno štete ugledu sudijske funkcije ili poverenju javnosti u sud*. Takvi specifični primeri bi pokrili većinu situacija i u isto vreme poslužili kao smernice VSS u situacijama u kojima bi bila potrebna sveobuhvatna formulacija.¹⁹

i/ili

(b) dodavanje ustavnoj odredbi neku vrstu memoranduma kojim bi se relevantni kriterijum konkretnije objasnio i na taj način VSS pružile dodatne smernice,²⁰

i/ili

(c) aktiviranje disciplinske odgovornosti samo u slučajevima praćenim namerom, ciljanom zloupotrebom ili, što je diskutabilno, ponovljenom, ozbiljnom ili grubom nepažnjom.²¹

¹⁴ ESLJP, *Oleksandr Volkov v. Ukraine*, od 9. januara 2013, zahtev br. 21722/11, stav 185.

¹⁵ Videti npr. Mišljenje [CDL-AD\(2017\)018](#) Venecijanske komisije, Bugarska - o zakonu o sudskom sistemu, st. 108. i Zajedničko mišljenje Venecijanske komisije i Direktorata za ljudska prava Generalnog direktorata za ljudska prava i vladavinu prava [CDL-AD\(2019\)024](#), Jermenija - o izmeni zakona o pravosuđu i drugih zakona, st. 40.

¹⁶ Nacrt amandmana je potrebno čitati zajedno sa nacrtom amandmana XV o kvalifikovanoj većini potrebnj za donošenje odluke.

¹⁷ Venecijaska komisija, [CDL-AD\(2014\)018](#), Zajedničko mišljenje Venecijanske komisije i OEBS/KDILJP o nacrtu izmena pravnog okvira disciplinske odgovornosti sudija u Kirgiskoj Republici, stav 22.

¹⁸ Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2015\)042](#) Mišljenje o nacrtu zakona o disciplinskoj odgovornosti i vrednovanju rada sudija Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije, st. 36.

¹⁹ Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2017\)018](#), Bugarska - Mišljenje o zakonu o sudskom sistemu, stav 108.

²⁰ CF Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2018\)028](#), Malta – Mišljenje o ustavnim aranžmanima i podeli vlasti i nezavisnosti sudstva i policije, stav 49.

43. Slična razmatranja shodno važe i za javne tužioce (videti npr. član 159. stav 6. Ustava, izmenjen nacrtom amandmana XXI, i član 161. Ustava izmenjen nacrtom amandmana XXIII).

4. Nacrt amandmana IX (Nepremestivost sudija)

44. Nacrt amandmana IX (kojim se zamenjuje član 147. Ustava) tiče se načela nepremestivosti sudija. [Preporuka CM/Rec\(2010\)12](#) o sudijama: nezavisnost, delotvornost i odgovornosti propisuje da *sudija ne bi trebalo da prihvati novi položaj ili da bude premešten na drugu sudijsku funkciju bez svog pristanka, osim u slučajevima disciplinskih sankcija ili reforme organizacije pravosudnog sistema.*

45. U odnosu na rečeno, nacrt Amandmana ne deluje problematično: sudija ne može biti premešten ili upućen u drugi sud bez svoje saglasnosti, osim ako je sud u koji je sudija upućen ukinut ili je ukinut pretežni deo nadležnosti tog suda. Takvi izuzeci deluju razumno, naročito pošto su propraćeni (a) garancijom da plata sudije neće biti promenjena, i (b) činjenicom da sudija ima pravo na žalbu Ustavnom sudu. Takve stvari treba pozdraviti. Venecijanska komisija je pribeležila, kao pravilo, da sudski sistem treba da bude stabilan i da neophodan premeštaj ili upućivanje sudija usled ukidanja suda predstavlja redak izuzetak.

5. Nacrt amandmana X (Imunitet i nespojivost)

46. Nacrt amandmana X (kojim se zamenjuje član 148. Ustava) tiče se *inter alia* imuniteta sudija: *sudija ne može biti pozvan na odgovornost za mišljenje dato u vezi sa vršenjem sudijske funkcije i za glasanje pri donošenju sudske odluke, izuzev ako učini krivično delo kršenje zakona od strane sudije ili javnog tužioca.*

47. Komisija smatra da bi značenje izraza *krivično delo kršenje zakona od strane sudije* trebalo pojasniti²², osim ako je u pitanju prevodni problem.

48. Nacrt ovog amandmana treba da se odnosi i na imunitet od građanskopravne i krivične odgovornosti, i to na sledeći način.

a) Imunitet

49. Prema međunarodnim i evropskim standardima, sudije bi trebalo da uživaju funkcionalni, ali ne i opšti imunitet. To znači da se mora postići ravnoteža među imunitetima sudija, kako bi se one zaštitile od nedopuštenih pritisaka i zloupotreba drugih grana vlasti ili pojedinaca (funkcionalni imunitet) i činjenice da sudija nije iznad zakona (odgovornost).²³

- **Funkcionalni imunitet od krivičnog gonjenja**

50. Funkcionalni imunitet od krivičnog gonjenja znači da sudija ne treba da ima *opšti* imunitet, koji bi ga štitio od optužbi za počinjena krivična dela zbog kojih bi trebalo da odgovara pred sudom. Sa druge strane, sudije bi trebalo da uživaju *funkcionalni* imunitet, odn. imunitet od gonjenja za radnje preduzete u vršenju svoje funkcije, sa izuzetkom namerno izvršenih krivičnih dela, kao što je primanje mita.²⁴

²¹ CF Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2017\)018](#), Bugarska – Mišljenje o zakonu o sudskom sistemu, stav 106.

²² Isto važi i za nacrt amandmana XXIV za javno tužilaštvo.

²³ Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2017\)002](#), Republika Moldavija – *Amicus Curiae Brief* za ustavni sud, o krivičnopravnoj odgovornosti sudija, stav 53.

²⁴ Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2010\)004](#), Izveštaj o nezavisnosti sudskog sistema, Deo I: nezavisnost sudija, stav 61.

- **Funkcionalni imunitet od građanskopravne odgovornosti**

Funkcionalni imunitet od građanskopravne odgovornosti znači da sudije ne treba da uživaju slobodu od odgovornosti u pogledu zahteva usmerenih protiv njih u vezi sa vršenju funkcije u dobroj veri. U suprotnom, nezavisnost sudija bi mogla biti ozbiljno ugrožena.²⁵

52. Na ovo se, *inter alia*, pravi osvrt i u Načelu 16 Osnovnih načela Ujedinjenih nacija o nezavisnosti sudstva:... *Sudije treba da uživaju lični imunitet od građanskih tužbi za naknadu štete za nepropisne radnje ili propuste u vršenju sudijske dužnosti*. Slična polazna tačka se može pronaći u Načelu 5.2 Evropske povelje o zakonu za sudije, iako taj dokument dozvoljava mogućnost da država pokrene postupak za regres od sudije, pod određenim strogim uslovima: (a) država može tražiti regres samo u slučaju *teškog i neoprostivog* prekršaja; (b) samo *u određenom roku*, i (c) regres se može tražiti samo nakon *sudskih postupaka*.²⁶

- **Za imunitet od krivičnog gonjenja i od građanskopravne odgovornosti**

53. Venecijanska komisija je ranije sumirala svoje stavove na sledeći način:

„... *Obično tumačenje zakona, ocena činjenica ili dokaza koje vrše sudije radi odlučivanja u predmetima ne bi trebalo da predstavlja osnov za građanskopravnu, krivičnopravnu ili disciplinsku odgovornost, čak i u slučaju obične nepažnje. Sudije treba da imaju neometanu slobodu da nepristrasno presuđuju, prema svojoj savesti i u skladu sa tumačenjem činjenica, u potrazi za odlučujućim pravilima. Građanskopravna (ili krivična) odgovornost može ograničiti diskreciju pojedinog sudije da tumači i primenjuje zakon. Prema tome, odgovornost sudija ne treba proširiti na njihovo tumačenje zakona u procesu presuđivanja. Samo namerni prekršaji, namernom zloupotrebom, ili, što je diskutabilno, ponovljenom, ozbiljnom ili grubom nepažnjom, mogu predstavljati osnov za disciplinske postupke i sankcije, krivičnu ili građanskopravnu odgovornost.*²⁷

54. Preporuka Venecijanske komisije je da se podvučeni deo teksta razmotri za nacrt amandmana X.

(b) Nespojivost

55. Nacrt amandmana X propisuje da se *zakonom* (a ne Ustavom) *uređuje koje su funkcije, poslovi ili privatni interesi nespojivi sa funkcijom sudije i sudije porotnika*.²⁸

56. Sudije ne treba da budu u situacijama u kojima bi njihova nezavisnost ili nepristrasnost mogle biti dovedene u pitanje. Iz tog razloga postoje nacionalna pravila o nespojivosti

²⁵ Ovo se ogleda i u praksi ESLJP. Videti npr. *ECTHR* 15. jul 2003. *Ernst – Belgium, appl. no. 33400/96* u kojoj se belgijski novinar žalio da nema mogućnost da pristupi sudu, zbog činjenice da je žalba bila uperena protiv sudije koji je bio imun na gonjenje. Sud je presudio da je imunitet od gonjenja dugotrajna praksa koja se može zateći u raznim domaćim i međunarodnim pravnim sistemima i da on obezbeđuje pravilnu nezavisnu primenu pravde.

²⁶ I ostali neobavezujući dokumenti su priklonjeni takvom stavu. Evropska povelja o zakonu za sudije propisuje da država može tražiti regres samo nakon “prethodnog pristanka” visokog pravosudnog saveta. Konsultativno veće evropskih sudija prepoznaje sve navedeno, ali dodaje da bi uopšteno trebalo smatrati neprimerenim nametanje bilo kakve lične građanske odgovornosti sudijama, čak i putem regresa države, osim u slučajevima namernog kršenja.

²⁷ Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2017\)002](#), Republika Moldavija – *Amicus Curiae Brief* za ustavni sud, o krivičnopravnoj odgovornosti sudija, stav 27.

²⁸ Videti i nacrt amandmana XXIV za javne tužioce.

sudijske funkcije sa drugim funkcijama, a to je ujedno i razlog zbog kojeg mnoge države ograničavaju političke aktivnosti sudija.²⁹

57. Važeće ustavne odredbe (član 152.) propisuju da je *zabranjeno političko delovanje sudija*. Formulacija iz člana 152. je možda preopširna i bilo bi bolje sve vidove nespojivosti navesti u jednom zakonodavnom tekstu, iako brisanje ovog dela Ustava društvu šalje nepovoljne signale (videti Mišljenje Venecijanske komisije iz 2018. godine, stav 54.).

58. U tu svrhu, treba razmotriti detaljno propisivanje svih vidova nespojivosti u jednom zakonodavnom tekstu.

6. Nacrt amandmana IV (Načela sudstva)

59. Nacrt amandmana IV (kojim se zamenjuje član 142. Ustava) bavi se *načelima sudstva*.

60. Iako ova odredba nije u suprotnosti sa međunarodnim i evropskim standardima, može joj se zameriti da ne sadrži iscrpan spisak *svih* načela koje bi se mogle naći u takvoj odredbi. Dalje, reči *nezavisni* treba dati prednost u odnosu na reč *samostalni* kada je reč o sudstvu. Reč *samostalni* je prikladnija u pogledu javnog tužilaštva. Iz tog razloga, preporučuje se da se reč *samostalni* izostavi: *Sudska vlast pripada (ili: je poverena) sudijama koje su nezavisne*. Ovo bi bilo u skladu i sa predloženom formulacijom člana 144. Ustava (videti nacrt amandmana VI).

61. Prema poslednjem stavu, *pomilovanjem ili amnestijom izrečena kazna može se, bez sudske odluke, oprostiti u celini ili delimično*. Ovom odredbom se, ipak, ne propisuje opšte načelo konačnosti sudskih odluka. U slučaju *Hornsby*, ESLJP je istakao da se *izvršenje presude od strane bilo kog suda mora posmatrati kao sastavni deo „postupka“ na osnovu člana 6*.³⁰ U Kontrolnoj listi vladavine prava Venecijanske komisije (stav 63), istaknuto je da se *konačne odluke moraju poštovati, osim u slučaju ubedljivih razloga za njihovo preispitivanje*.

62. Srpskom ustavotvorcu se preporučuje da pomenuta pitanja uzme u obzir pre usvajanja ovih odredaba.

C. Visoki savet sudstva

1. Nacrt amandmana XIII (Sastav VSS)

63. Nacrt amandmana XIII (kojim se zamenjuje član 151. Ustava) tiče se sastava VSS. Nacrt amandmana II i III uvodi i znatne promene u članove 99. i 105. Ustava.

64. Predlogom je predviđeno da VSS ima 11 članova: šest sudija koje biraju sudije i pet *istaknutih pravnika koje bira Narodna skupština*. Taj predlog treba pozdraviti, s obzirom na to da je u skladu sa preporukom [CM/Rec\(2010\)12](#), kojom je propisano da bi *ne manje od polovine članova takvih saveta trebalo da budu sudije koje su izabrale njihove kolege sa svih nivoa pravosuđa i uz poštovanje pluralizma unutar pravosuđa*.³¹ Pored toga, u skladu je i sa

²⁹ Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2010\)04](#), Izveštaj o nezavisnosti sudskog sistema, deo I: Nezavisnost sudija, stav 62.

³⁰ ESLJP, 13. mart 1997, *Hornsby – Greece* (Izveštaj 1997, 495), stav 40.

³¹ Stav 28. Videti i Mišljenje Venecijanske komisije [CDL-AD\(2015\)022](#) o nacrtu akta o izmenama i dopunama ustava u delu koji se odnosi na pravosuđe Republike Bugarske, stav 39; [CDL-AD\(2017\)018](#), Bugarska – Mišljenje o zakonu o sudskom sistemu, član 14; [CDL-AD\(2019\)031](#), Bugarska – Mišljenje o nacrtu amandmana zakona o krivičnom postupku i zakona o sudskom sistemu, u vezi sa krivičnim istragama protiv sudija i javnih tužilaca najvišeg ranga, stav 69; [CDL-AD\(2020\)035](#), Bugarska – Hitno privremeno mišljenje o nacrtu novog ustava, stav 44.

ranijom preporukom Venecijanske komisije o neparnom broju članova.³² Tokom *online* sastanaka delegacije Venecijanske komisije, nekoliko puta je postavljeno pitanje šta čini *istaknutog pravnika*. Nije, naime, bilo jasno ko bi potpao pod ovu kategoriju.

65. Alternativni predlog je predviđao da VSS takođe ima 11 članova, s tim što bi se u njemu nalazilo pet umesto šest sudija koje biraju sudije, kao i predsednik Vrhovnog suda i pet istaknutih pravnika koje bira Narodna skupština. To bi značilo da bi sudije činile manje od polovine članova, što se ne preporučuje.

66. Pored toga, iako nacrt Amandmana ukida nadležnost Narodne skupštine da bira predsednike sudova, trenutni predsednik Vrhovnog kasacionog suda je izabran od strane Narodne skupštine i ostaće na funkciji, prema odredbama člana 7. Nacrta ustavnog zakona za sprovođenje amandmana. To u praksi znači da je Narodna skupština imenovala 6 od 11 članova VSS, odn. da bi većinu članova VSS imenovala Narodna skupština. To se ne preporučuje, iako Venecijanska komisija smatra da Narodnu skupštinu ne treba isključiti iz postupka za imenovanje VSS, niti da predsednik Vrhovnog suda treba da bude član. GRECO ide i dalje po tom pitanju; u svom četvrtom krugu evaluacije (sprečavanje korupcije među članovima parlamenta, sudijama i tužiocima), usvojenom 29. oktobra 2020, u preporuci IV, predviđa da *promena sastava Visokog saveta sudstva, naročito isključivanjem Narodne skupštine iz izbora njegovih članova, pod uslovom da su sudije izabrane od strane sudija najmanje polovina njegovih članova, i ukidanjem članstva predstavnika izvršne i zakonodavne vlasti ex officio;...*³³

67. Postupak u vezi sa kandidatima koje bira Narodna skupština uređen je ovom odredbom. Nakon sprovedenog javnog konkursa, obrazovaće se spisak od deset kandidata od strane nadležnog skupštinskog odbora, vodeći računa o načelu „najšire predstavljenosti“. Narodna skupština (u plenumu) će potom izabrati pet lica sa spiska koji joj je predao skupštinski odbor. Kandidat je izabran ako za njegov izbor glasa dve trećine *svih* narodnih poslanika. Ako Narodna skupština (pravovremeno) ne izabere svih pet članova, *preostale* članove će izabrati posebna komisija, koju čine predsednik Narodne skupštine, predsednik Ustavnog suda, predsednik Vrhovnog suda, Vrhovni javni tužilac i Zaštitnik građana, prostom većinom glasova.

68. Predlog kvalifikovane većine je generalno potreban u glasanju u parlamentu i odredba predviđa odgovarajući mehanizam protiv blokade u odlučivanju. Venecijanska komisija se ne protivi kvalifikovanoj dvotrećinskoj većini, čak naprotiv, s obzirom na to da se protivila većini od tri petine u Mišljenju Venecijanske komisije iz 2018. godine (stav 61). Međutim, Venecijanska komisija je svesna faktičkih nedostataka koji utiču na praktično funkcionisanje ovih teoretskih predloga. S obzirom na to da trenutnim sazivom Narodne skupštine dominira jedna politička partija, obezbeđivanje kvalifikovane većine neće predstavljati problem. Kako bi se ojačala depolitizacija, uz očuvanje zahteva za dvotrećinskom većinom, Venecijanska komisija preporučuje dodavanje zahteva u pogledu (ne)podobnosti. Na taj način bi se stvorila određena distanca između članova koje bira Narodna skupština (*istaknutih pravnika*) i političara u političkim strankama, što bi VSS (i VST) učinilo politički neutralnijim i dovelo do izbegavanja sukoba interesa, iako bi bilo teško potpuno izolovati te članove od političkih uticaja. Venecijanska komisija je iskazala podršku takvim kriterijumima u Hitnom mišljenju o revidiranom nacrtu amandmana na zakon o državnom tužilaštvu Crne Gore.³⁴

³² *Paran broj članova u VSS je manje uobičajen od neparnog, što je trend u mnogim evropskim državama – samo nekoliko ima paran broj članova sudskih saveta.* (Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2018\)011](#), Mišljenje o nacrtu amandmana na Ustav Srbije u delu koji se odnosi na pravosuđe, stav 59.)

³³ GrecoRC4(2020)12, <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680a07e4d>

³⁴ Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2021\)030](#), Crna Gora – Hitno mišljenje o revidiranom nacrtu amandmana na zakon o državnom tužilaštvu.

69. U vezi sa poslednjim pitanjem, odredbom je propisano samo da kandidat mora biti istaknuti *pravnik* sa najmanje *deset* godina iskustva u pravnoj struci. Venecijanska komisija se ne protivi takvim kriterijumima, ali oni ipak nisu dovoljni da ublaže problem na koji je ukazano iznad. Venecijanska komisija preporučuje da se nacrtu amandmana doda da će *ostali detalji biti uređeni zakonom*, ili da se u nacrtu amandmana razradi određeni broj osnovnih kriterijuma.

70. Komisija, ipak, primećuje da bi, tamo gde se ne može postići visok kvorum (tj. kada se situacija u Srbiji bude promenila i opozicija vratila u Narodnu skupštinu), mehanizam protiv blokade u odlučivanju (petočlana komisija koju čine predsednik Narodne skupštine, predsednik Ustavnog suda, predsednik Vrhovnog suda, Vrhovni javni tužilac i Zaštitnik građana, koja odlučuje prostom većinom glasova) mogao postati pravilo, a ne izuzetak. Iako je predviđanje takvog mehanizma pozitivan korak, koji je Komisija pozdravila u svom Mišljenju iz 2018. godine, postoji opasnost da će, konačno, od male petočlane komisije zavisiti sastav VSS i VST, a kao posledica toga, i sastav pravosuđa. S tim u vezi, u razgovorima sa zainteresovanim stranama tokom *online* sastanaka sa delegacijom Venecijanske komisije, ukazano je na to da ovo pitanje može biti delimično rešeno izmenom sastava komisije, i na taj način put do konsenzusa učiniti privlačnijim.

71. Najzad, na *online* sastancima delegacije Venecijanske komisije postavljeno je i pitanje budžetske autonomije VSS (koje se shodno primenjuje i na VST) i uključivanja tog načela u Ustav, što je podržano od strane GRECO³⁵ i što treba uzeti u obzir.

2. Nacrt amandmana XV (Rad i odlučivanje Visokog saveta sudstva)

72. Nacrt amandmana XV sažeto opisuje metode rada i proces odlučivanja VSS.

73. Stavom 1. propisano je da Visoki savet sudstva donosi odluke ako najmanje osam članova (od 11) glasa za donošenje odluke. To je, po mišljenju Venecijanske komisije, izuzetno visok prag koji lako može dovesti do situacije u kojoj odluka *neće biti* doneta. To bi se moglo pozdraviti u pogledu odluka o razrešenju sudija, ali ne toliko u vezi sa drugim odlukama, kao što su one o imenovanju novih sudija.

74. Dodatni problem je taj što nacrt amandmana gotovo da uopšte ne uređuje pitanja u vezi sa posmatranjem tih procesnih zahteva od strane VSS u postupku donošenja odluka (osim toga što stav 2. propisuje da je VSS dužan da svoje odluke obrazloži i javno objavi, a stav 3. propisuje mogućnost sudskog preispitivanja). S obzirom na to da odluke VSS utiču na karijere sudija, evropski standardni nalažu postojanje odgovarajućih procesnih garancija. Ovo, ipak, treba regulisati Zakonom o VSS. To se snažno preporučuje, s obzirom na to da bi većina od osam glasova mogla blokirati rad VSS i da bi se lakše mogla urediti zakonom, ukoliko bi se za donošenje različitih vrsta odluka tog tela zahtevale različite većine glasova.

75. Evropska povelja o zakonu za sudije zahteva, *inter alia*, da postupci budu raspravnog karaktera, uz puno učešće sudije čiji je položaj predmet postupka.³⁶ U Kontrolnoj listi

³⁵ GrecoRC4(2020)12, <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680a07e4d>, stav 30.

³⁶ Videti i Načelo 3 Zaključaka o sastanku „Garancije nezavisnosti sudija – ocena sudske reforme“, održanog u Budimpešti od 13. do 15. maja 1998, koji su organizovala različita udruženja sudija (može se naći u: Savet Evrope, Nezavisnost, nepristrasnost i stručnost sudija – dostignuća Saveta Evrope (br. MJU-22 (99) 5), str. 49) gde se spominju „postupci kojima se obezbeđuju garancije dovoljne za zaštitu prava i sloboda sudija, na osnovu pravila utvrđenih u članu 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima“.

Načelo 17 Osnovnih načela Ujedinjenih nacija o nezavisnosti sudstva dodaje još jedan element: „Razmatranje pitanja u početnoj fazi treba da bude poverljivo, osim ako sudija ne zatraži drugačije“. Ovaj element se može pronaći i u Načelu 28 Međunarodnog zakona o advokatskim komorama o minimalnim standardima sudske

vladavine prava iz 2016. godine, Venecijanska komisija podvlači da *sistem disciplinske odgovornosti treba da ispuni uslove proceduralne ravnopravnosti putem fer saslušanja i mogućnosti žalbe*.³⁷ Nasuprot tome, najosnovnije karakteristike, kao što su raspravna priroda postupka, mogućnosti za odgovarajuću pripremu sudije (npr. blagovremeno obaveštavanje, pravo na ispitivanje svih relevantnih dokumenata, itd.) i vremenski okvir u kom VSS mora da donese odluku, nisu uređeni nacrtom Amandmana.

76. Iako nacionalni zakonodavni organi ne moraju da ova pitanja urede na ustavnom nivou, ako ustavotvorac odluči da uredi određeno pitanje, onda sve suštinske karakteristike moraju biti uređena odredbom Ustava, što se ne preporučuje. U tom smislu, trebalo bi razmotriti uređivanje tih pitanja zakonom, umesto nacrtom amandmana.

3. Ostalo

77. Na osnovu ovog nacrta amandmana, deluje da VSS ubuduće ne bi bio raspušten ukoliko u roku od 30 dana ne bi doneo odluku. To treba pozdraviti, s obzirom na to da je Venecijanska komisija prethodno istakla da bi tu odredbu trebalo brisati.³⁸

D. Javno tužilaštvo

1. Nacrt Amandmana XVII (Položaj) – Spoljna samostalnost javnog tužilaštva

78. Potrebno je obezbediti odgovarajuću samostalnost javnog tužilaštva kako bi se ono zaštitilo od nedpouštenih političkih uticaja.³⁹ Venecijanska komisija je ranije konstatovala da bi bilo „poželjnije“ da takve garancije budu na ustavnom nivou.⁴⁰ Stoga treba pozdraviti to što nacrt amandmana XVII propisuje da je javno tužilaštvo *samostalan državni organ*.

79. Običnim zakonom treba propisati kao nedopustivo davanje uputstava bilo kom javnom tužiocu u pogledu postupanja u predmetu od strane izvršne vlasti ili Narodne skupštine. Ovo pitanje je u izvesnoj meri pokriveno članom 156. stav 1. Ustava (videti nacrt amandmana XVIII kojim je propisano da Vrhovni javni tužilac (koji je po rangu najviši u hijerarhiji javnog tužilaštva) *nije odgovoran Narodnoj skupštini za postupanje u pojedinom predmetu*. Preporuka je da se ovo pitanje dodatno razjasni u amandmanima na Ustav.

2. Nacrt Amandmana XVII (Položaj) – Unutrašnja nezavisnost: hijerarhijska ovlašćenja

80. Nacrt Amandmana XVII tiče se javnog tužilaštva. Član 156. (iako u tekstu stoji 155) Ustava se zamenjuje i njegovim poslednjim stavom propisuje da *Vrhovni javni tužilac i glavni javni tužilac u rukovođenju javnim tužilaštvima imaju hijerarhijska ovlašćenja u odnosu na postupanje nižih glavnih javnih tužilaca i javnih tužilaca u konkretnom predmetu*. Na isti način, član 157. Ustava (videti nacrt amandmana XIX) će glasiti: *Neposredno viši glavni javni tužilac može izdati nižem glavnom javnom tužiocu obavezno uputstvo za postupanje u pojedinom predmetu, ako postoji sumnja u efikasnost ili zakonitost njegovog postupanja. Vrhovni javni tužilac može takvo uputstvo izdati svakom glavnom javnom tužiocu. Obavezno uputstvo je obavezujuće za niže javne tužioce*. Član 157. Ustava propisuje da su *javni tužiocu dužni da postupaju po obaveznom uputstvu*.⁴¹

nezavisnosti (Nju Delhi, 1982) i Načelu 2.32 Univerzalne deklaracije o nezavisnosti pravde (Montreal, 1983), ali ne i u odgovarajućim evropskim dokumentima.

³⁷ Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2016\)007](#), Kontrolna lista vladavine prava, stav 78.

³⁸ Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2018\)011](#), stav 70.

³⁹ Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2016\)007](#), Kontrolna lista vladavine prava, stav 91.

⁴⁰ Venecijanska komisija, [CDL\(1995\)073rev](#), Mišljenje o regulatornom konceptu ustava Republike Mađarske, poglavlje 11, str. 6.

⁴¹ Misli se na član 157. Ustava prema nacrtu amandmana XIX, a ne prema važećem Ustavu. (prim. prev.)

81. Ne postoji opšti evropski standard o organizaciji javnog tužilaštva. U državama u kojima se javno tužilaštvo smatra delom izvršne vlasti, postojanje hijerarhijskog modela nije neuobičajeno. U takvom sistemu hijerarhijske potčinjenosti, javni tužioci su obavezani direktivama, smernicama i uputstvima koje izdaju nadređeni. Važno je povući razliku između opštih uputstava i uputstava koja se odnose na konkretne predmete: u hijerarhijskom sistemu, i jedna i druga uputstva su dopuštena, ali samo ukoliko su ispunjene određene garancije. Na primer, ako su bilo kom tužiocu koji nije Vrhovni javni tužilac data određena uputstva, taj tužilac ima pravo da uputstva dobije i napismeno; takođe, svako uputstvo koje treba da preokrene rad nižeg javnog tužioca treba razmotriti i, u slučaju optužbi da je ono nezakonito, sud ili nezavisan organ kao što je savet tužilaca treba da odluči o zakonitosti tog uputstva.⁴²

82. Hijerarhijski sistem vodi ujednačenosti postupanja na nacionalnom i regionalnom nivou i na taj način jača pravnu sigurnost.⁴³ Stoga je, prema standardima Venecijanske komisije⁴⁴, hijerarhijski model prihvatljiv, a određeni vid hijerarhijske kontrole nad odlukama i aktivnostima javnih tužilaca je dopušten.⁴⁵ Međutim, prema Kontrolnoj listi vladavine prava, javni tužioci *ne smeju biti podvrgnuti strogim hijerarhijskim uputstvima bez ikakve diskrecije i treba da imaju mogućnost da ne postupe po uputstvima koja su protivna zakonu* (stav 92). Drugim pitanjem se na odgovarajući način bavi član 156. stavovi 2. i 3. Ustava (nacrt amandmana XVIII) koji upućuje na formulaciju *uređuje se zakonom*. Pored toga, članom 157. Ustava (prema nacrtu amandmana XIX) propisano je da javni tužilac *koji smatra da je obavezno uputstvo nezakonito ili neosnovano ima pravo na prigovor, u skladu sa zakonom*.

3. Nacrt amandmana XX (Položaj) – Izbor i prestanak funkcije Vrhovnog javnog tužioca i glavnog javnog tužioca

83. Vrhovnog javnog tužioca bira Narodna skupština (videti nacrt amandmana II u vezi sa članom 99. i nacrt amandmana XX u vezi sa članom 158. Ustava) na predlog Visokog saveta tužilaca, posle javnog konkursa glasovima tri petine svih narodnih poslanika. Nacrtom Amandmana bi trebalo predvideti mogućnost da VST Narodnoj skupštini, na potvrdu, predloži samo jednog kandidata za mesto Vrhovnog javnog tužioca, kako bi se taj proces u što većoj meri depolitizovao.

E. Visoki savet tužilaca

1. Nacrt Amandmana XXV (Sastav VST)

84. Prema nacrtu Amandmana XXV (kojim se zamenjuje član 163. Ustava), Visoki savet tužilaca čini 11 članova: pet članova koje biraju sami javni tužioci, četiri *istaknuta pravnika* koje bira Narodna skupština, i dva člana *ex officio* (Vrhovni javni tužilac i ministar nadležan za pravosuđe). Postavlja se pitanje zbog čega će u sastavu VST biti manje tužilaca nego ranije.

a) članovi koje biraju javni tužioci

85. U toku je rasprava o tome da li tužilački saveti treba da sadrže većinu javnih tužilaca koje biraju sami javni tužioci. Iako Konsultativno veće evropskih tužilaca (CCPE) u svojim

⁴² Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2010\)040](#), Izveštaj o evropskim standardima u pogledu nezavisnosti sudskog sistema: Deo II – Javno tužilaštvo, naročito stavovi 57-60. Videti i Preporuku Rec(2000)19 Komiteta ministara Saveta Evrope o ulozi javnog tužilaštva u sistemu krivične pravde.

⁴³ Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2008\)019](#), Mišljenje o nacrtu zakona o javnom tužilaštvu Moldavije, stav 15.

⁴⁴ Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2010\)040](#), Izveštaj o evropskim standardima u pogledu nezavisnosti sudskog sistema; Deo II – Javno tužilaštvo, stavovi 28, 30 i 31.

⁴⁵ To je jedan od razloga zbog kojih Venecijanska komisija radije koristi reč "samostalni" umesto "nezavisni", kada se radi o javnim tužiocima.

mišljenjima zagovara takav pristup, o njemu ne postoji opšta saglasnost.⁴⁶ Venecijanska komisija je prethodno istakla da se *preporučuje da suštinski element većine članova tužilačkog saveta treba da budu članovi koje biraju javni tužioci.*⁴⁷ Iako nije u pitanju većina (5 od 11), predlozi Srbije ispunjavaju standard „suštinskog elementa“.

b) članovi koje bira Narodna skupština

86. Venecijanska komisija je ranije istakla da *ne postoji evropski standard o tome da članove tužilačkih saveta ne sme da bira parlament.*⁴⁸ Ako članove takvog saveta bira parlament, preporuka je da se to vrši kvalifikovanom većinom.⁴⁹ Predlozi Srbije zadovoljavaju takve parametre. Međutim, komentari o VSS se *mutatis mutandis* primenjuju i na ovo pitanje i neće biti ponovljeni ovde.

c) članovi ex officio

87. Pitanju članstva ministra nadležnog za pravosuđe *ex officio*, Venecijanska komisija je pristupala oprezno. U mišljenju o Crnoj Gori, istaknuto je da je *preporuka da ministar nadležan za pravosuđe ne bude član.*⁵⁰ Slično tome, u mišljenju o Moldaviji: *Samoupravljujuća priroda državnog saveta tužilaca bi mogla biti dovedena u pitanje, s obzirom na članstvo ministra nadležnog za pravosuđe ex officio.*⁵¹

88. Pored toga, nejasno je zbog čega između VSS i VST postoji razlika u pogledu učešća člana *ex officio*.

89. S tim u vezi, GRECO u Preporuci VIII preporučuje i: *(i) izmenu sastava Državnog veća tužilaca (DVT), naročito isključivanjem Narodne skupštine iz izbora članova veća, predviđajući suštinsku srazmeru tih članova i javnih tužilaca koje biraju javni tužioci i ukidanje članstva predstavnika izvršne i zakonodavne vlasti ex officio;....*⁵²

2. Opšta ocena

90. Za razliku od sudija, javni tužioci su često organizovani po hijerarhijskom sistemu (kao što je slučaj i sa Srbijom). Postoji rizik da će, kao članovi tužilačkih saveta, javni tužioci glasati kao jedan blok, na osnovu (formalnih ili neformalnih) uputstava njihovih nadređenih. Tužilački savet u kom nema jake i istinski nezavisne komponente neće biti delotvoran

⁴⁶ Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2020\)035](#), Bugarska, Hitno privremeno mišljenje o nacrtu novog ustava, stav 47.

⁴⁷ Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2014\)008](#), Mišljenje o nacrtu zakona o visokom savetu sudstva i tužilaštva Bosne i Hercegovine, stav 45.

⁴⁸ Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2014\)029](#), Mišljenje o nacrtu izmena zakona o Državnom veću tužilaca Srbije, stav 43.

⁴⁹ Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2010\)040](#), Izveštaj o evropskim standardima o nezavisnosti sudskog sistema; Deo II – Javno tužilaštvo, stav 66.

⁵⁰ Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2014\)042](#), Privremeno mišljenje o nacrtu zakona o državnom veću tužilaca Crne Gore, stav 38.

⁵¹ Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2015\)005](#), Zajedničko mišljenje o nacrtu zakona o javnom tužilaštvu Republike Moldavije, stav 131. Videti i: Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2019\)034](#), *Amicus Curiae brief* za ustavni sud Republike Moldavije o amandmanima na zakon o javnom tužilaštvu, stav 36.

⁵² GRECO Eval IV Rep (2014) 8E, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca35d>, stav 164. Slično u GRECO Izveštaju o usklađenosti od 29. oktobra 2020, GrecoRC4(2020)12, <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680a07e4d>, stav 47-53.

korektiv ovlašćenja javnih tužilaca višeg ranga.⁵³ Isto tako, Venecijanska komisija je uvek naglašavala da u tužilačkom savetu politički članovi ne treba da imaju nadmoć.⁵⁴

91. Prema predlozima Srbije, većinu u članstvu VST će ili predstavljati Vrhovni javni tužilac ili će ona postupati pod hijerarhijskom kontrolom Vrhovnog javnog tužioca. Na taj način, 6 od 11 članova VST će biti politički članovi: četiri će birati Narodna skupština, Vrhovnog javnog tužioca će birati Narodna skupština, dok je ministar nadležan za pravosuđe svakako političar.

92. Prema tome, iako različite komponente VST ne deluju problematično u kontekstu evropskih standarda, kompletan sastav VST ipak predstavlja razlog za zabrinutost. Idealno rešenje bi bilo ukidanje dva člana VST *ex officio* i propisivanje da javni tužioci biraju šest članova Saveta, a da Narodna skupština bira pet istaknutih pravnik. Dodatno se preporučuje da članovi koje bira Narodna skupština ne budu trenutno ni ubuduće hijerarhijski povezani sa Vrhovnim javnim tužiocem i da budu predstavnici drugih pravničkih profesija.

93. Komentari o VSS *mutatis mutandis* primenjuju se i u pogledu VST.

F. Ustavni sud

94. Deluje da ne postoje znatne promene u pogledu Ustavnog suda (nacrt Amandmana XXIX) u poređenju sa prethodnim ustavom.

95. Srbija se opredelila za model koji postoji u velikom broju evropskih država, naročito u mladim demokratijama, u kojima predsednik, zakonodavac i sudstvo učestvuju u sastavu Ustavnog suda.⁵⁵

96. U pogledu članova Ustavnog suda koje imenuje Narodna skupština, ne raduje to što ova ustavna reforma predstavlja propuštenu priliku da se uvede: (a) potreba za kvalifikovanom većinom glasova u Narodnoj skupštini, i (b) odgovarajući mehanizam protiv blokade u odlučivanju. Venecijanska komisija je prethodno napomenula da bi kvalifikovanu većinu trebalo zahtevati u svim rundama glasanja.⁵⁶ Slično tome, Venecijanska komisija je u više navrata isticala važnost obezbeđivanja mehanizma protiv blokade u odlučivanju, kako bi se obezbedilo funkcionisanje državnih institucija.⁵⁷ Iz uporedne perspektive, Venecijanska komisija preporučuje uvođenje kvalifikovane većine za izbor kandidata za mesto sudija ustavnog suda, uz odgovarajuće mehanizme protiv blokade u odlučivanju.⁵⁸

G. Pravosudna akademija

97. Pravosudna akademija je prvobitno bila predviđena kao institucija koja će predstavljati „ulaz“ u srpsko pravosuđe. Njoj je trebalo da bude dodeljena glavna uloga u zaštiti postupka imenovanja od nedopuštenih uticaja (videti četvrtu evaluacionu rundu GRECO⁵⁹), ali je ona

⁵³ Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2020\)035](#), Bugarska – Hitno privremeno mišljenje o nacrtu novog ustava, stav 47.

⁵⁴ Videti, npr. Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2015\)039](#), Zajedničko mišljenje Venecijanske komisije, Konsultativnog veća evropskih tužilaca (CCPE) i Kancelarije OEBS za demokratske institucije i ljudska prava (OEBS/ODIHR) o nacrtu izmena zakona o javnom tužilaštvu Gruzije, stav 33, 35 i 36.

⁵⁵ Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2020\)010](#), Albanija – Mišljenje o imenovanju sudija u ustavni sud, stav 70.

⁵⁶ Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2011\)040](#), Mišljenje o zakonu o osnivanju i poslovniku o radu ustavnog suda Turske, stav 24.

⁵⁷ Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2013\)028](#), Mišljenje o nacrtu amandmana tri ustavne odredbe o ustavnom sudu, vrhovnom državnom tužiocu i pravosudnom savetu Crne Gore, stav 6.

⁵⁸ Cf. Venecijanska komisija, [CDL-AD\(2017\)001](#), Slovačka Republika – Mišljenje o pitanjima o imenovanju sudija ustavnog suda, stavovi 58. i 59.

⁵⁹ GRECO Eval IV Rep (2014) 8E,

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca3>

isključena iz ustavnih amandmana. Njima više nije propisano da je ulazak u pravosuđe uslovljen završetkom odgovarajuće obuke na Pravosudnoj akademiji, niti predviđaju ustavnu osnovu Pravosudne akademije.

98. Ako to ipak ne bude slučaj, treba razmotriti uređivanje funkcionisanja Pravosudne akademije običnim zakonom.

H. Nacrt ustavnog zakona za sprovođenje amandmana I do XXIX na Ustav Republike Srbije

99. Nacrt ustavnog zakona za sprovođenje amandmana sastoji se od 11 članova.

100. Njime je predviđeno usklađivanje relevantnih zakona i institucija sa Nacrtom amandmana, po njihovom stupanju na snagu, i to tako da će se relevantni zakoni (Zakon o sudijama, Zakon o uređenju sudova, Zakon o javnom tužilaštvu, Zakon o Visokom savetu sudstva i Zakon o Državnom veću tužilaca) uskladiti sa Amandmanima u roku od godinu dana od dana stupanja na snagu Amandmana. Njima je propisano i da će sastavi Visokog savet sudstva i Visokog savet tužilaca biti usklađeni sa nacrtom Amandmana u roku od 60 dana od stupanja na snagu nacrta Amandmana. Predsednici tih tela biraće se u roku od 15 dana od dana izbora svih članova saveta. To treba pozdraviti.

101. Nacrtom je predviđeno i da će članovi postojećeg saziva Visokog saveta sudstva iz reda sudija i Državnog veća tužilaca iz reda zamenika javnih tužilaca nastaviti da obavljaju funkciju do isteka mandata na koji su izabrani. To je u skladu sa preporukom Venecijanske komisije o uvođenju razuđenog izbornog procesa u ove institucije, kako bi se izbeglo da po završetku petogodišnjeg mandata svih članova odjednom nestane sve što je urađeno.

102. Nacrtom je utvrđeno da sudije Vrhovnog kasacionog suda i sudsko osoblje u Vrhovnom kasacionom sudu nastavljaju svoje funkcije i radni odnos u Vrhovnom sudu, isto kao i zamenici javnih tužilaca i osoblje u javnim tužilaštvima. Treba pozdraviti uvođenje određene doze stabilnosti.

103. Za pohvalu je i to što će sudije i zamenici javnih tužilaca nastaviti da trajno vrše svoju funkciju i da će sudije i zamenici javnih tužilaca koji su izabrani na trogodišnji mandat dobiti stalnu funkciju. Stabilnost je za pohvalu.

104. Jedino sporno je to što je članom 10. predviđeno da predsednik Vrhovnog kasacionog suda nastavlja da vrši tu funkciju do isteka mandata. Iako se ovoj odredbi ne može prigovoriti kao takvoj, Komisija primećuje da bi predsednik mogao ponovo biti izabran na tu funkciju, što nije u skladu sa nacrtom Amandmana XI, kojim je propisano da *isto lice ne može biti ponovo birano za predsednika Vrhovnog suda*. S obzirom na to da Vrhovni sud predstavlja sukcesora Vrhovnog kasacionog suda, Venecijanska komisija preporučuje da se ovaj član ponovo razmotri u svetlu nacrta Amandmana XI.

V. Zaključci

105. Venecijanska komisija pozdravlja inicijativu Srbije za izmenu Ustava iz 2006, radi njegovog usklađivanja sa evropskim i međunarodnim standardima, iako se ona odnosi samo na odredbe u vezi sa pravosuđem.

106. S obzirom na to da je Nacrt amandmana sam po sebi ograničenog obima, ovo mišljenje ne predstavlja potpun i sveobuhvatan pregled celog pravnog i institucionalnog okvira kojim se uređuje funkcionisanje demokratskih institucija u Srbiji. Ono se, takođe, ne bavi ni reformom pravosuđa kao takvom, već samo Nacrtom amandmana.

107. Proces javnih konsultacija o Nacrtu amandmana se može okarakterisati kao dovoljno inkluzivan i transparentan.

108. U kontekstu trenutnih političkih prilika u Srbiji, gde u Narodnoj skupštini većinu drži jedna stranka, dok u njoj ne postoji politička opozicija, postoji izražena potreba za usvajanjem inkluzivnog pristupa koji bi trebalo da za cilj ima postizanje što šireg legitimiteta potrebnog za sprovođenje ustavnih reformi, i to između svih institucionalnih činilaca i političkih snaga. Zbog toga je važno da vlast u Srbiji od opozicije aktivno traži da se uključi i učestvuje u tom procesu. To takođe znači i da opozicija mora da preuzme odgovornost i da doprinese procesu.

109. U vezi sa Ustavnim amandmanima, Venecijanska komisija, između ostalog, pozdravlja uspostavljanje načela nepremestivosti sudija, funkcionalni imunitet sudija i javnih tužilaca, ukidanje „probnog“ mandata sudija i javnih tužilaca, činjenicu da Visoki savet sudstva neće biti raspušten ukoliko ne bude doneo odluku u roku od 30 dana i, što je najvažnije, izuzimanje iz nadležnosti Narodne skupštine ovlašćenja da vrši izbor predsednika sudova, Vrhovnog javnog tužioca i javne tužioce, kao i da odlučuje o prestanku njihovih funkcija, kao i ovlašćenje za izbor sudija i zamenika javnih tužilaca. Relevantni amandmani su u skladu sa evropskim standardima i tiču se ranijih preporuka, uključujući i preporuke Venecijanske komisije.

110. Mesta za napredak i dalje ima. S tim u vezi, Venecijanska komisija daje sledeće ključne preporuke:

- moguće su blokade o odlučivanju prilikom izbora istaknutih pravnika za članstvo u Visokom savetu sudstva (5 članova) i Visokom savetu tužilaca (4 člana) u Narodnoj skupštini, usled visokog kvoruma potrebnog za donošenje odluka. Postoji opasnost da mehanizmi za sprečavanje takvih zastoja prilikom glasanja, umesto izuzetka, postanu pravilo, što bi dovelo do politizacije takvih izbora. Kako bi se podstakao konsenzus i odstupilo od mehanizama protiv blokada u odlučivanju u vidu petočlane komisije, trebalo bi dodatno razmotriti njen sastav;
- kada su u pitanju druga dva alternativno postavljena predloga za sastav Visokog saveta sudstva (u okviru oba se govori o 11 članova, što treba pozdraviti), prva alternativa, po kojoj većinu članova čine sudije koje su izabrale druge sudije, je očigledno poželjnija; druga alternativa bi smanjila broj članova-sudija i uključila predsednika Vrhovnog suda. To bi značilo da bi sudije izabrane od strane drugih sudija činile manje od polovine broja članova, što se ne preporučuje;
- iako bi dvotrećinska većina potrebna za glasanje u Skupštini, kao dobro rešenje, trebalo da ostane, trebalo bi propisati dodatne kriterijume u pogledu kvalifikovanosti, sa ciljem smanjenja rizika politizacije, naročito s obzirom na trenutnu političku situaciju;
- trebalo bi propisati mogućnost da Visoki savet sudstva Narodnoj skupštini nominuje samo jednog kandidata za mesto Vrhovnog javnog tužioca, radi depolitizacije procesa u meri u kojoj je to moguće;
- u sastavu Visokog saveta tužilaca će biti manje javnih tužilaca nego ranije, što se ne preporučuje;
- između Visokog saveta sudstva i Visokog saveta tužilaca postoji razlika u pogledu učešća članova *ex officio* – u idealnom slučaju, dva mesta za članove po položaju u Visokom savetu tužilaca bi trebalo ukinuti, i trebalo bi da 6 javnih tužilaca bude izabrano od strane drugih javnih tužilaca; članovi koje bira Narodna skupština ne bi trebalo da imaju bilo kakve trenutne ili buduće hijerarhijske (ili *de facto*) veze podređenosti sa Vrhovnim javnim tužiocem, već bi trebalo da predstavljaju neke druge pravničke profesije.

111. Ostale preporuke:

- uslove za izbor na funkciju u pravosuđu bi trebalo propisati Ustavom;
- treba razmotriti izradu teksta zakona u kojem bi detaljno bili navedeni pozivi koji nisu spojivi sa funkcijom u pravosuđu;
- treba razmotriti mogućnost da se budžetska autonomija Ustavom poveri VSS i VST;
- način i metode rada VSS i VST bi trebalo propisati običnim zakonima, a ne Ustavom.

112. U vezi sa vremenskim ograničenjima delimično povezanim sa planiranim raspuštanjem trenutnog saziva Narodne skupštine u pogledu vanrednih izbora na proleće 2022. godine (kao i narednog kruga pristupnih pregovora sa EU), Venecijanska komisija ponovo ističe da njena uloga nije da otkloni pomenuta ograničenja. Međutim, Venecijanska komisija upućuje na Hitno mišljenje o nacrtu Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi ([CDL-AD\(2021\)033](#)), u kojem je istakla veći broj važnih preporuka radi unapređenja tog zakona. Od ključnog je značaja, u meri u kojoj će taj zakon biti moguće primeniti na ustavni referendum koji će biti organizovan nakon usvajanja Nacrta amandmana, da vlasti u Srbiji kao prioritet izmene Zakon o referendumu tako da bude usklađen sa preporukama Venecijanske komisije.

113. Da bi pravosudne reforme uspešno uskladile srpsko pravosuđe sa evropskim i međunarodnim standardima, potrebno je sprovesti i reformu organskih (sistemskih) zakona koji uređuju detalje od suštinskog značaja, kao što su kvalifikacije za pravosudne funkcije, i uložiti u praktičan rad. Trenutna reforma Ustava je neophodan i važan početni korak u procesu, ali ga ona ne zaokružuje.

114. Venecijanska komisija ostaje na raspolaganju Vladi Srbije za bilo kakav vid pomoći u okviru procesa Ustavnih reformi.