

Strazbur, 24. novembar 2021.

**Mišljenje broj 1027/2021**

**Mišljenje broj 1067/2021**

**CDL-PI(2021)019**

Original engleski

**EVROPSKA KOMISIJA ZA DEMOKRATIJU PUTEM PRAVA**  
**(VENECIJANSKA KOMISIJA)**

**SRBIJA**

**HITNO MIŠLJENJE**

**O REVIDIRANOM NACRTU AMANDMANA NA USTAVNE ODREDBE KOJE SE TIČU  
PRAVOSUĐA**

**Doneto 24. novembra 2021. godine, na osnovu člana 14a.  
Poslovnika o radu Venecijanske komisije**

**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](http://www.venice.coe.int)

Sadržaj	
I Uvod.....	- 3 -
II Analiza.....	- 3 -
A. Opseg hitnog mišljenja .....	- 3 -
B. Prethodne preporuke Komisije.....	- 4 -
C. Sprovođenje ustavnih amandmana.....	- 9 -
D. Propuštena prilika za reformu Ustavnog suda .....	- 9 -
III Zaključak .....	- 9 -

## I Uvod

1. Venecijanska komisija je na svom 128. plenarnom zasedanju, na zahtev gospodina Ivica Dačića, predsednika Narodne skupštine Republike Srbije, i predsednika Odbora za praćenje Parlamentarne skupštine Saveta Evrope, donela mišljenje o Nacrtu amandmana na ustavne odredbe koje se tiču pravosuđa i o Nacrtu ustavnog zakona za sprovođenje ustavnih amandmana (CDL-AD(2021)032, u daljem tekstu „mišljenje iz oktobra“).

2. U pismu od 26. oktobra 2021. godine, predsednik Narodne skupštine Republike Srbije zatražio je da Venecijanska komisija donese hitno mišljenje o revidiranim ustavnim amandmanima o pravosuđu (CDL-REF(2021)085, u daljem tekstu „revidirani nacrt ustavnih amandmana“)

3. Biro Komisije je 1. novembra 2021. godine odobrio pripremu ovog hitnog mišljenja, čiju hitnost nalaže datum za planirano usvajanje amandmana, prema kalendaru parlamenta.

4. 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.

5. Usled zdravstvene situacije i vremenskih ograničenja, izvestioci nisu bili u mogućnosti da putuju u Beograd. Umesto toga, 10. novembra 2021. godine, delegacija Komisije koju su činila gospoda Kuijer, Pere Vilanova i Scholsem, u pratnji gospođe Granata-Menghini, sekretara Komisije, i gospodina Dürr-a, zamenika sekretara, održala je *online* sastanke sa predsednikom Skupštine; predsednikom skupštinskog Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo i predsednikom radne grupe, Narodne skupštine<sup>1</sup> i ministrom pravde. Komisija izražava zahvalnost Ministarstvu pravde na odličnoj organizaciji sastanaka. Izvestioci su 12. novembra 2021. godine primili dopis Narodne stranke, u kojem je sadržan kratak stav te stranke o revidiranim amandmanima na Ustav.

6. Ovo mišljenje je pripremljeno uz oslanjanje na engleski prevod revidiranog Nacrta amandmana na Ustav. Prevod ne mora nužno oslikavati izvornu verziju u svim detaljima.

7. *Nacrt ovog mišljenja je izrađen na osnovu komentara izvestilaca i rezultata online sastanaka*, a objavljen je 24. novembra 2021. godine, na osnovu Protokola Venecijanske komisije za pripremu hitnih mišljenja (CDL-AD(2018)019).

## II Analiza

### A. Opseg hitnog mišljenja

8. Vlasti Srbije su revidirale nacrt amandmana na Ustav u delu koji se odnosi na pravosuđe, u svetlu mišljenja Venecijanske komisije o ranijoj verziji amandmana, donetog 15. i 16. oktobra 2021. godine. Revidirane amandmane su dostavili Komisiji na mišljenje, pre njihovog usvajanja. Venecijanska komisija želi da istakne da ceni ovakav konstruktivan vid saradanje i smatra da je njeno učešće u svim fazama pripreme ustavnih amandmana dovelo do uspešnih i značajnih razmena iskustava.

9. Vlasti Srbije su izrazile nameru za dodatnim uključivanjem Venecijanske komisije u pripremu propisa za sprovođenje ustavnih amandmana. Komisija ističe da je spremna da pomogne, i izražava zadovoljstvo zbog ukazanog poverenja.

---

<sup>1</sup> Verovatno je u izvornom tekstu došlo do greške usled terminoloških detalja, pošto se engleski izraz *Speaker (of the National Assembly)* koristi da označi predsednika Narodne skupštine, tako da je pominjanje predsednika Narodne skupštine u prevodu na srpski jezik suvišno. (prim. prev)

10. S obzirom na to da se ovo hitno mišljenje nadovezuje na prethodno, fokusiraće se na preporuke istaknute u njemu i istražiti do koje mere je po njima postupljeno.

## **B. Prethodne preporuke Komisije**

### 1. Proces pripreme ustavnih amandmana

11. U svom prethodnom mišljenju, Venecijanska komisija je pozdravila inicijativu vlasti u Srbiji za izmenu Ustava iz 2006. godine, radi njegovog usklađivanja sa evropskim i međunarodnim standardima, iako se ona odnosi samo na odredbe u vezi sa pravosuđem. Proces javnih konsultacija o Nacrtu amandmana se, od strane Komisije, može okarakterisati kao dovoljno inkluzivan i transparentan; ipak, podvučeno je da je, u kontekstu trenutnih političkih prilika u Srbiji, važno da vlast u Srbiji od opozicije aktivno traži da se uključi i učestvuje u tom procesu. S tim u vezi, treba primiti k znanju da je Venecijanska komisija zadovoljna što ju je gospodin Dačić, predsednik Narodne skupštine, obavestio da je 22. oktobra 2021. godine održan sastanak sa velikim brojem predstavnika vanparlamentarne opozicije.

12. Komisija ponovo ističe važnost inkluzivnog konsultovanja sa opozicijom, zainteresovanim stranama i civilnim društvom, kao i važnost transparentnosti tog procesa, naročito u vezi sa ustavnim referendumom koji će morati da bude održan i kojem bi trebalo da prethodi objektivna kampanja informisanja javnosti i odgovarajuće praćenosti od strane javnih i privatnih medija: komisija se u tom kontekstu osvrće na nedavno hitno mišljenje o revidiranom Nacrtu zakona o referendumu i narodnoj inicijativi (CDL-PI(2021)018).

### 2. Prethodne preporuke Komisije

13. Venecijanska komisija je u prethodnom mišljenju, *inter alia*, pozdravila 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 javnih tužilaca, kao i da odlučuje o prestanku njihovih funkcija, kao i ovlašćenje za izbor sudija i zamenika javnih tužilaca. Komisija je smatrala da su relevantni amandmani u skladu sa evropskim standardima i da se tiču ranijih preporuka, uključujući i preporuke Venecijanske komisije. Komisija ponovo želi da istakne pozitivan stav o ovim promenama i da ohrabri parlament Srbije da ih usvoji.

#### a. Ključne preporuke

- *moгуće su blokade u 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.*

14. Ova ključna preporuka je utemeljena na trenutnoj političkoj situaciji, u kojoj trenutnim sazivom Narodne skupštine dominira jedna politička stranka. Predsednik Narodne skupštine je obavestio Komisiju da je vlast u Srbiji ponovo razmatrala sastav VSS, ali da je odlučila da ga ne menja.

15. Predstavnici vlasti smatraju da bi komisiju za sprečavanje blokada u odlučivanju trebalo da čine javni funkcioneri najvišeg ranga sa ustavnim legitimitetom, s obzirom na to da ona treba da deluje kao zamena za nadležnost Narodne skupštine. Komisija je sastavljena od

istaknutih pravnik, zajedno sa predsednikom Narodne skupštine, kao institucionalnom figurom koja predstavlja parlament.

16. Venecijanska komisija priznaje opravdanost eksplicitnih zahteva za visokom kompetentnošću članova na polju prava i smatra da je pozitivno da *istaknute pravnike* u sastav VSS treba da imenuju ključne ličnosti sudstva Srbije, kao što su predsednik Ustavnog suda, predsednik Vrhovnog suda i Vrhovni javni tužilac. Ne protivi se ni učešću Zaštitnika građana; učešće predsednika Narodne skupštine deluje podjednako razumno, s obzirom na to da mehanizam protiv blokade u odlučivanju stupa na mesto ovlašćenja Narodne skupštine.

17. Međutim, s obzirom na to da prema važećem rešenju četiri od pet članova ove komisije bira Narodna skupština (i to ne kvalifikovanom većinom), Komisija smatra da nije nemoguće da predloženi mehanizam protiv blokade u odlučivanju „dovede do politizacije izbora“, bar dok ove odredbe ne stupe na snagu i počnu da deluju (na primer, predsednika Vrhovnog suda više neće birati parlament, dok će Vrhovnog javnog tužioca birati kvalifikovanom većinom, a on će uživati i druge garancije nezavisnosti – videti stav 33. mišljenja iz oktobra) i dok sastav parlamenta ne postane u većoj meri pluralističan.

18. Komisija prihvata nepostojanje obavezujućeg ili detaljnog standarda o sastavu takvog mehanizma protiv blokade u odlučivanju, i prema tome ne može izvesti zaključak o tome da predloženi mehanizam nije u skladu sa međunarodnim standardima i da se mora menjati.

19. Bez obzira na to, Komisija podstiče vlasti u Srbiji da nastave sa istraživanjem mogućnosti postojanja alternativnog mehanizma protiv blokade u odlučivanju, koji bi mogao ublažiti razlog za zabrinutost da on nije politički neutralan, ili da ostavlja takav utisak.

- *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;*

20. Prvobitnim predlogom bilo je predviđeno da VSS ima 11 članova: šest sudija izabranih od strane sudija i pet *istaknutih pravnik* koje bira Narodna skupština. Komisija je pozdravila ovaj predlog, s obzirom na to da zadovoljava međunarodne parametre i da je poželjniji od alternativnog predloga iz nacrtu (po kojem bi ga činilo samo pet, umesto šest sudija, koje bi birale sudije, uz predsednika Vrhovnog suda i pet istaknutih pravnik koje bira Narodna skupština).

21. Revidiranim ustavnim amandmanima (amandman XIII, član 151. Ustava) uspostavlja se i treći modalitet: šest sudija koje biraju sudije, predsednik Vrhovnog suda i četiri istaknuta pravnik koje bira Narodna skupština.

22. Taj novi predlog takođe zadovoljava parametre utvrđene Preporukom CM/Rec(2010)12, u kojoj se ističe 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.*

23. Iz navedenog proizilazi da je po prvoj preporuci Venecijanske komisije iz prethodnog mišljenja postupljeno na odgovarajući način.

- *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;*

24. Predloženim ustavnim amandmanima (amandman XIII, član 151. stavovi 4. i 8; amandman XXV, član 163. stavovi 5. i 9) propisano je da kandidat mora biti istaknuti pravnik sa najmanje *deset* godina iskustva u pravnoj struci. Pored toga, odredbom je propisano da ne može biti član političke stranke. Dodatni kriterijumi u vezi sa uslovima za izbor mogu biti *definisani zakonom* (član 151. stav 9. i član 163. stav 10).

25. Venecijanska komisija smatra da će gorenavedena preporuka moći da se smatra ispunjenom, pod uslovom da odgovarajući kriterijumi za izbor, usmereni ka depolitizaciji kandidata, hitno budu propisani organskim (sistemskim) zakonima<sup>2</sup> nakon usvajanja ustavnih amandmana, a pre izbora novih članova Visokog saveta sudstva i Visokog saveta tužilaca.<sup>3</sup>

- *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;*

26. Revidirani član 158. stav 2. sada glasi: *Visoki savet tužilaca predlaže Narodnoj skupštini jednog kandidata za Vrhovnog javnog tužioca*. Po ključnoj preporuci Komisije u vezi sa ovim pitanjem je, prema tome, postupljeno.

- *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.*

27. Prema nacrtu amandmana XXV (kojim se zamenjuje član 163. Ustava) o sastavu VST, njega će činiti 11 članova: pet članova koje biraju javni tužioci, četiri *istaknuta pravnika* koje bira Narodna skupština, i dva člana *ex officio* (Vrhovni javni tužilac i ministar nadležan za pravosuđe). Broj javnih tužilaca koje biraju javni tužioci će, prema tome, biti manji od trenutnog.

28. U mišljenju iz oktobra, Komisija je primetila da predloženi sastav zadovoljava relevantne standarde. Međutim, pojasnila je da kompletan sastav VST predstavlja razlog za zabrinutost: većina članova tog saveta će postupati pod hijerarhijskom kontrolom Vrhovnog javnog tužioca, koji će takođe biti član VST. 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. Uklanjanje dva člana *ex officio* bi rešilo ovu problematiku.

29. Međutim, sastav VST nije revidiran u konačnoj verziji nacrta ustavnih amandmana; članovi *ex officio* su zadržani, i usled toga će, od 11 članova, javnih tužilaca koje biraju javni tužioci biti samo 5.

---

<sup>2</sup> 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.)

<sup>3</sup> Venecijanska komisija je prihvatila uspostavljanje ovih kriterijuma na zakonodavnom nivou u Crnoj Gori (CDL-AD(2021)030, stavovi 29-31)

30. Vlasti smatraju spornim da nova odredba po kojoj ministar pravde neće moći da učestvuje u disciplinskim postupcima (novi stav u članu 163) zadovoljava preporuku Komisije.

31. Venecijanska komisija je do sada bila oprezna po pitanju zahteva za uklanjanje ministra pravde iz članstva u državnim savetima tužilaca (kao što je objašnjeno u stavu 87. mišljenja iz oktobra), dok je Grupa država za borbu protiv korupcije (GRECO) zauzela odlučniji stav po ovom pitanju (stav 89. mišljenja iz oktobra). Bez obzira na stav o tome da li učešće ministra pravde treba smatrati spornim, pre svega kada je u pitanju Visoki savet tužilaca Srbije, Komisija je primetila da prisustvo ministra pravde i Vrhovnog javnog tužioca u VST menja ravnotežu među javnim tužiocima koje su izabrali javni tužioci i političkih članova. Iz tog razloga, Komisija je zaključila da bi bilo „idealno“ kada bi članstvo ministra pravde i Vrhovnog javnog tužioca *ex officio* bilo ukinuto i zamenjeno članstvom dva dodatna javna tužioca koje biraju javni tužioci.

32. Venecijanska komisija, ipak, priznaje da bi, ako bi se članstvo ministra pravde *ex officio* zadržalo, zaista trebalo propisati da ministar ne može glasati u postupku za utvrđivanje disciplinske odgovornosti javnog tužioca. Komisija pozdravlja najnoviji stav dodat članu 163. Ustava. Ona, takođe, podseća da takvo rešenje nije najbolje moguće, i da bi bilo poželjnije iz VST ukloniti članstvo *ex officio* ministra pravde, kao i Vrhovnog javnog tužioca. Po ovoj ključnoj preporuci je, prema tome, samo delimično postupljeno. Komisija ponovo preporučuje da se dva člana VST *ex officio* zamene članstvom dva dodatna javna tužioca koje biraju javni tužioci.

b. Ostale preporuke

- *uslove za izbor na funkciju u pravosuđu bi trebalo propisati Ustavom*

33. Po ovoj preporuci u vezi sa odgovarajućim uslovima za izbor na funkciju u pravosuđu Srbija nije postupila. Srpski ustavotvorac nastavlja da prednost pri uređivanju pitanja kriterijuma za izbor na funkciju u pravosuđu daje zakonu, a ne Ustavu. Taj izbor sam po sebi nije problematičan, čak ni usled toga što bi uređivanje Ustavom moglo biti odgovarajuće, s obzirom na to da su uslovi za izbor od ključnog značaja za sastav pravosuđa, a prema tome i za utisak o njegovoj nezavisnosti; relevantne zakone treba shodno formulisati, u vidu prioriteta.

- *treba razmotriti izradu teksta zakona u kojem bi detaljno bili navedeni pozivi koji nisu spojivi sa funkcijom u pravosuđu;*

34. Ova preporuka je u vezi sa predloženim uklanjanjem (u prethodnoj verziji nacrtu člana 148) zabrane političkog delovanja sudija, koja se zamenjuje formulacijom *Zakonom se uređuje koje su funkcije, poslovi ili privatni interesi nespojivi sa funkcijom sudije i sudije porotnika*. Komisija je u svom mišljenju iz oktobra primetila da bi brisanje te odredbe društvu poslalo nepovoljne signale, kao i da je upotrebljena formulacija preopširna (mišljenje iz oktobra, stav 57).

35. Zabrana političkog delovanja sudija je vraćena u revidirane ustavne amandmane. Komisija razume da se „političko delovanje“ ima tumačiti kao učešće u stranačkoj politici, a ne zauzimanje (ličnog) stava o pitanjima o opšteg interesa (kao što je nezavisnost pravosuđa). Preporuka Komisije je na taj način zamenjena.

- *treba razmotriti mogućnost da se budžetska autonomija Ustavom poveri VSS i VST;*

36. Po preporuci o budžetskoj autonomiji nije postupljeno. Čak i kada bi uređivanje na ustavnom nivou delovalo kao privlačnija mogućnost sa ciljem jačanja utiska nezavisnosti, i uređenje na nivou zakona bi bilo prihvatljivo.

- *način i metode rada VSS i VST bi trebalo propisati običnim zakonima, a ne Ustavom.*

37. Po preporuci koja se odnosi na metode rada VSS i VST postupljeno je izmenom naslova i sadržaja nacrta amandmana XV i XXVII. Kao što je pojasnio predsednik Skupštine, svi aspekti radnih metoda biće uređeni običnim zakonom. Komisija smatra da je u pitanju važno pitanje koje zavređuje odgovarajuću pažnju.

c. Tehničke preporuke

- *Dodavanje reči neprimeren ili nedozvoljen pre reči uticaj bi jasno ukazalo na to da materijalni opseg odredaba ne prelazi na takve situacije (stav 20. mišljenja iz oktobra).<sup>4</sup>*

38. Po ovoj preporuci je postupljeno.

- *Potrebno je razjasniti u čemu je razlika između žalbe Ustavnom sudu i ustavne žalbe, osim ako je u pitanju greška nastala prilikom prevoda (stav 37. mišljenja iz oktobra).*

39. Delegacija Venecijanske komisije je tokom *online* sastanaka obavestena da je, prema srpskom pravu, razlika između tih pojmova jasna. Po ovoj preporuci je delimično postupljeno, s obzirom na to da je, u engleskoj verziji amandmana, termin *appeal* zamenjen terminom *complaint*<sup>5</sup>. Ukoliko je razlika između dva pravna sredstva prema srpskom pravu jasna i ako svi na koje se odredba odnosi razumeju razliku između dejstava tih pojmova, smatra se da je po preporuci postupljeno.

- *Koncepti poput sudijskog dostojanstva i podrivanja ugleda sudija i sudijske funkcije su suviše neodređeni (stav 42. mišljenja iz oktobra).*

40. Po ovoj preporuci nije postupljeno. Ovi koncepti bi mogli biti pojašnjeni barem putem organskih (sistemskih) zakona, ili upućivanjem na etički kodeks sa normativnom snagom.

- *značenje izraza krivično delo kršenje zakona od strane sudije bi trebalo pojasniti, osim ako je u pitanju prevodni problem (stav 47. mišljenja iz oktobra).*

41. Srpske vlasti su pojasnile da se misli na član 360. Krivičnog zakonika kojim je propisano krivično delo pod nazivom *Kršenje zakona od strane sudije, javnog tužioca i njegovog zamenika*. Prema tome, po srpskom pravu, nema nejasnoća.

- *funkcionalni imunitet bi trebalo da obuhvati i imunitet od građanskopravne i krivične odgovornosti (stavovi 48-54. mišljenja iz oktobra).*

42. Po ovoj preporuci nije postupljeno.

- *reči nezavisni treba dati prednost u odnosu na reč samostalni kada je reč o sudstvu (stav 60. mišljenja iz oktobra)*

43. Po ovoj preporuci je postupljeno.

- *poslednjim stavom člana 142. Ustava bi trebalo propisati i opšte načelo konačnosti sudskih odluka (stav 61. mišljenja iz oktobra).*

44. Ova preporuka nije sprovedena, ali se to može učiniti na zakonodavnom nivou.

---

<sup>4</sup> U mišljenju iz oktobra, ova preporuka je sadržana u stavu 31. (prim. prev.)

<sup>5</sup> Oba termina na engleskom jeziku (*appeal* i *complaint*) na srpskom označavaju žalbu. S obzirom na to da je prema našem pravnom poretku razlika između žalbe Ustavnom sudu i ustavne žalbe jasna, verovatno je da je u engleskoj redakciji teksta jedan sinonim zamenjen drugim, kako bi se na tom jeziku lakše pravila razlika između ovih pojmova. (prim. prev.)



- *nedopustivost davanja uputstava bilo kom javnom tužiocu u pogledu postupanja u predmetu od strane izvršne vlasti ili Narodne skupštine treba pojasniti (stav 79. mišljenja iz oktobra).*

45. Po mišljenju Komisije, ovom preporukom se u dovoljnoj meri bavi predloženi član 155. stav 3. Ustava, kojim je predviđeno da *niko izvan javnog tužilaštva ne može uticati na javno tužilaštvo i nosioce javnotužilačke funkcije u postupanju i odlučivanju u pojedinom predmetu.*

### **C. Sprovođenje ustavnih amandmana**

46. Venecijanska komisija želi da naglasi da će, iako revidirani ustavni amandmani, pod uslovom da budu usvojeni, imati potencijal da dovedu do značajnih pozitivnih promena u srpskom pravosuđu, mnogo zavisiti od njihovog sprovođenja. Trenutna ustavna reforma je nužan i važan prvi korak u procesu, ali se on njome ne zaključuje.

47. Izmene zakona neophodne za potpuno sprovođenje ustavnih amandmana treba hitno pripremiti, putem sveobuhvatne reforme relevantnih organskih (sistemskih) zakona. Vlasti u Srbiji su izrazile nameru da se sa Venecijanskom komisijom konsultuju u vezi sa pripremama odgovarajućih zakona. Komisija izražava spremnost da se stavi na raspolaganje za pomoć u tom procesu.

48. Narodna stranka je istakla da je potrebna politička volja da se pravosuđe zaštiti od političkog pritiska, kao i da takva politička volja trenutno ne postoji. Komisija podvlači da će, pored zakonskih, Srbiji biti potrebne i duboke promene u političkoj i pravnoj kulturi koja u njoj vlada, kako bi dejstvo ustavnih promena moglo da se oseti.

### **D. Propuštena prilika za reformu Ustavnog suda**

49. Revidirani tekst nije uzeo u obzir „žaljenje“ što je propuštena prilika da se ustavnom reformom uvedu: a) potreba za kvalifikovanom većinom glasova u Narodnoj skupštini za izbor sudija Ustavnog suda, i (b) odgovarajući mehanizam protiv blokade u odlučivanju (videti stav 96). Venecijanska komisija želi da ponovi značaj takvih izmena.

## **III Zaključak**

50. Amandmani na Ustav Srbije u delu koji se odnosi na pravosuđe su pripremljeni 2018. godine, uz pomoć Venecijanske komisije, ali nikada nisu usvojeni. Proces ustavne reforme je nastavljen 2020. godine, kada je predsednik Narodne skupštine ponovo zatražio pomoć Venecijanske komisije. Komisija je u oktobru 2021. godine donela mišljenje o prvoj verziji nacrtu amandmana. Pozdravila je, *inter alia*, 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 javnih tužilaca, kao i da odlučuje o prestanku njihovih funkcija, kao i ovlašćenje za izbor sudija i zamenika javnih tužilaca. Komisija je smatrala da su relevantni amandmani u skladu sa evropskim standardima i da se tiču ranijih preporuka, uključujući i preporuke Venecijanske komisije.

51. Komisija je istakla i nekoliko preporuka za unapređenje. Od nje je ovom prilikom zatraženo da pripremi hitno mišljenje o revidiranom nacrtu ustavnih amandmana, te je ona analizirala u kojoj je meri nacrt u skladu sa prethodnim preporukama.

52. Komisija je utvrdila da je postupljeno po većini ključnih preporuka iz mišljenja iz oktobra, pre svega, po onoj o sastavu VSS, što treba pozdraviti. Po preporukama u vezi sa mehanizmom protiv blokade u odlučivanju za izbor nesudijskih članova VSS nije postupljeno, dok je po preporuci o sastavu VST postupljeno samo delimično. Iako rešenja

predložena revidiranim nacrtom amandmana u pogledu ove dve preporuke nisu u suprotnosti sa bilo kojim međunarodnim standardima, Komisija ponovo insistira na tome da je potrebno smanjiti rizike politizacije rada tih Saveta.

53. Po većini ostalih preporuka je postupljeno. Neke od tih preporuka je moguće sprovesti putem izmena zakona. Iako revidirani ustavni amandmani, pod uslovom da budu usvojeni, imaju potencijal da dovedu do značajnih pozitivnih promena u srpskom pravosuđu, mnogo će zavisiti od njihovog sprovođenja. Trenutna ustavna reforma je nužan i važan prvi korak u procesu, ali se on njome ne zaključuje. Izmene zakona neophodne za potpuno sprovođenje ustavnih amandmana treba hitno pripremiti, putem sveobuhvatne reforme relevantnih organskih (sistemskih) zakona. Venecijanska komisija je spremna da pomogne po tom pitanju. Komisija naročito podvlači da novi VSS i VST ne treba formirati do donošenja relevantnih organskih (sistemskih) zakona, kojima će biti utvrđeni neophodni zahtevi u pogledu (ne)spojivosti za kandidate za nesudijske članove.

54. U vezi sa tim procesom, Komisija ponovo ističe važnost inkluzivnog konsultovanja sa opozicijom, zainteresovanim stranama i civilnim društvom, kao i važnost transparentnosti tog procesa, naročito u vezi sa ustavnim referendumom koji će morati da bude održan i kojem bi trebalo da prethodi objektivna kampanja informisanja javnosti i odgovarajuće praćenosti od strane javnih i privatnih medija.

55. Venecijanska komisija ostaje na raspolaganju Vladi Srbije za dalju pomoć po ovom pitanju.