

Број 24/18

30. април 2018

Београд

## КОМЕНТАРИ ДРУШТВА СУДИЈА СРБИЈЕ НА НАЦРТ АМАНДМАНА НА УСТАВ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

### Увод

Србија је у процесу измене [Устава](#) од 2006. године, како је и планирано Националном стратегијом реформе правосуђа за период 2013-2018. године и Акционим планом за поглавље 23 из 2016. године, који се односи на процес придруживања ЕУ. Разлог за то је – деполитизација правосуђа и јачање његове независности.

Министарство правде је 22. јануара 2018. објавило [Радну верзију амандмана на Устав РС у делу који се односи на правосуђе](#). Текст је разматран током месец дана на четири округла стола. Дана 13. априла 2018. године, Министарство правде објавило је ревидирану верзију овог текста и истог дана послало [Нацрт амандмана на Устав РС Венецијанској комисији на експертизу](#), без икакве расправе. Нацрт амандмана садржи одредбе које нису прихватљиве у модерним уставним демократијама.

Неке одредбе Нацрта амандмана које имају далекосежне последице нису ни поменуте у Радној верзији од 22. јануара 2018, а камоли расправљане. Ове одредбе, на пример, предвиђају избор чланова Високог савета судства из реда "истакнутих правника" од стране петочлане комисије, већином гласова њених чланова тј. са укупно три гласа (Нацрт амандмана XIII 2), као и распуштање Високог савета судства сваки пут када не одлучи о питању у оквиру своје надлежности у року од 30 дана од дана када је о томе први пут одлучивао (Нацрт амандмана XIII 3). Исто важи и за Радну верзију Уставног закона за спровођење амандмана, коју је Министарство правде сачинило 13. априла 2018. године, али није навело да ју је проследило Венецијанској комисији заједно са Нацртом амандмана, иако се стварне последице Нацрта амандмана могу сагледати тек када се оба акта анализирају заједно.

Постоје одређене разлике између српске и енглеске верзије Нацрта амандмана који произлазе из коришћења као синонима речи *elect* и *appoint* за српску реч *бирати*. Уопштено говорећи, превод пати од бројних недоследности (нпр. реч *функција* – преведена је као *function*, *position* и *tenure of office*, на различите начине преведена је синтагма да ће одређено питање бити уређено законом: *in accordance with the law*, *pursuant to the law*, *legally stipulated*, *legally determined*, *provided by law*, *prescribed by law*,

*legally specified*, неусаглашено су коришћена велика слова, текст у курзиву, предлози и одређени и неодређени чланови.

Овај документ односи се само на решења из Нацрта амандмана која се тичу судства. Како би се овај документ лакше могао читати, Друштво судија Србије одлучио се за кориштење хиперлинкова уместо прилога. Постоји само два прилога у овом документу: Кључни ставови професора права, праћени њиховим текстовима који се односе на Радну верзију амандмана на Устав од 22. јануара 2018. године и Анализа горе поменуте Радне верзије коју је сачинио Врховни касациони суд.

### *Листа скраћеница*

ЕУ – Европска унија

СЕ – Савет Европе

ЦЦЈЕ – Консултативно веће европских судија

Устав – Устав Републике Србије

ВСС, Савет – Високи савет судства

Друштво судија – Друштво судија Србије

Министарство – Министарство правде

Скупштина – Народна скупштина

Национална стратегија – Национална стратегија реформе правосуђа за период 2013/2018

ДВТ – Државно веће тужилаца

ВК – Венецијанска комисија

## САДРЖАЈ

КОМЕНТАРИ ДРУШТВА СУДИЈА СРБИЈЕ НА НАЦРТ АМАНДМАНА НА УСТАВ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ .....	1
<b>I ПРОЦЕС</b> .....	5
1. Разлог промене Устава.....	5
2. Шта је од планираног учињено.....	5
3. Неформалне активности Министарства правде у вези са променом Устава .....	6
4. Неслагање струке са предложеним решењима .....	7
<b>II НАЧЕЛНА ЗАПАЖАЊА О НАЦРТУ АМАНДМАНА</b> .....	8
1. Привид напретка.....	8
2. Шта недостаје .....	9
3. Погоршања .....	12
4. Ризик од погрешног тумачења европских стандарда .....	13
<b>III КОМЕНТАРИ АМАНДМАНА</b> .....	15
<b>Амандмани I и II – Надлежност и начин одлучивања Народне скупштине</b> .....	15
Улога Народне скупштине.....	15
<b>Амандман III – Судови</b> .....	16
Поротници/судије поротници/судијски помоћници .....	16
<b>Амандман IV – Уређење судова</b> .....	17
Уређење судова .....	17
<b>Амандман V – Независност судија</b> .....	18
Извори права.....	18
Уједначавање судских одлука .....	18
<b>Амандман VI – Услови за избор судија</b> .....	24
Додатни услов – институција за обуку у правосуђу .....	24
<b>Амандман VII – Сталност судија</b> .....	28
Сталност судијске функције.....	28
Разлози за разрешење (VII 3).....	29
Правни лек против одлуке Високог савета судства (VII 4).....	31

<b>Амандман VIII – Непреместивост судија</b> .....	32
Непреместивост судија и изузеци.....	32
<b>Амандман IX – Имунитет и неспојивост</b> .....	34
Имунитет и неспојивост .....	34
<b>Амандман XII – Високи савет судства</b> .....	34
Начелно о надлежности Високог савета судства .....	34
<b>Амандмани XIII до XVI – Надлежност, састав, мандат чланова, председник, рад и одлучивање Високог савета судства</b> .....	36
Умањење достигнутог нивоа независности.....	36
<b>IV ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ</b> .....	40
1. Процедурални закључци .....	40
2. Садржински закључци .....	40
3. Препоруке.....	42
<b>Анекси:</b> .....	43

## I ПРОЦЕС

### 1. Разлог промене Устава

1. Србија се обавезала на промену Устава у делу који се односи на правосуђе [Националном стратегијом реформе правосуђа](#) (у даљем тексту: Национална стратегија) за период од 2013. године до 2018. године коју је усвојила Народна скупштина (у даљем тексту: Скупштина) 1.07.2013. године, и [Акционим планом за преговарачко Поглавље 23](#) у процесу придруживања Европској унији (у даљем тексту: ЕУ) који је усвојила Влада 27.04.2016. године. Изричити разлог за промену Устава је: деполитизација, односно јачање независности правосуђа.

### 2. Шта је од планираног учињено

2. Једино што је урађено у међувремену, благовремено и у складу са Националном стратегијом, било је формирање Радне групе од стране Комисије за реформу правосуђа (2013. године), која је 2014. године израдила [Правну анализу уставног оквира о правосуђу](#) у Републици Србији (у даљем тексту: Правна анализа). Овај документ су једнодушно подржали сви судови. Остале активности (стручне расправе о потреби и правцу измене уставног оквира; извештаји о потребним изменама уставног оквира; достављање извештаја о потребним изменама уставног оквира надлежним органима) нису спроведене.

3. Није спроведена ниједна од активности из Акционог плана за Поглавље 23 предвиђених за промену Устава, у складу са процедуром прописаном Уставом. У складу са чланом 203. Устава, поступак промене Устава почиње подношењем предлога за промену, који Скупштина усваја двотрећинском већином од укупног броја народних посланика. Тек након те одлуке Скупштине може се приступити, у складу са Уставом, изради нових уставних решења. Скупштина до данас није донела одлуку о приступању промени Устава. Штавише, Скупштина је 5. марта 2018. године одбила предлог посланика за одржавање Јавног слушања у вези са променом Устава. У медијима је објављено 13.04.2018. године да је Влада "усвојила закључак о прихватању текста амандмана". С тим у вези ваља напоменути да, према закључцима из Извештаја [GrecoRC4\(2017\)8](#) објављеног 15.03.2018. године, Србија није уопште или није на задовољавајући начин применила ниједну од тринаест препорука садржаних у Извештају од 19.06.2015. године [Greco Eval IV Rep \(2014\)8E](#) из четвртог круга евалуације.

### 3. Неформалне активности Министарства правде у вези са променом Устава

4. Иако није овлашћени предлагач промене Устава, пошто то може бити само трећина народних посланика, председник Републике, Влада и најмање 150.000 бирача, Министарство правде (у даљем тексту: Министарство) је током 2017. године (од 21.07.2017. године до 15.11.2017. године), а затим и почетком 2018. године (од 22.01.2018. године до 05.03.2018. године) организовало неформалан процес (тзв. „консултативни процес“, односно тзв. „јавну расправу“) о промени Устава објављујући да ће разматрати само писане прилоге. Свесни значаја измена уставних одредаба о уређењу правосуђа, струковна удружења судија и тужилаца и удружења грађана (у даљем тексту: удружења) одазвала су се позиву Министарства и доставила своје писана виђења уставног положаја правосуђа, полазећи од Правне анализе и циља уставних промена – јачања независности и деполитизација правосуђа, како је одређено у Националној стратегији и Акционом плану за Поглавље 23.

5. Током „консултативног процеса“ у 2017. години, Министарство је организовало пет округлих столова, на које је позивало организације које су доставиле писане прилоге. Како је речено, процес није имао карактер јавне расправе нити је омогућавао стварне консултације – није постојао текст о коме би се расправљало, у процес нису били укључени правосудни органи и наука, на округлим столовима занемарено је питање о коме је дебата требало да се води – јачање независности правосуђа, а представници Министарства отворено су **омаловажавали** учеснике, нарочито судије и тужиоце. Суочени са таквим околностима и одбијањем министарке правде да осуди понашање својих сарадника, удружења су 30.11.2017. године **обавестила** јавност да неће учествовати на преостала два округа стола и изразили спремност да се у расправу укључе када Министарство објави своје виђење уставних промена.

6. Потом је Министарство 22. јануара 2018. године објавило Радни текст амандмана на Устав Републике Србије (у даљем тексту: Радни текст амандмана) и организовало четири округа стола, стављајући до знања и овог пута да ће у обзир узимати само писане доприносе. Радни текст амандмана је супротан ставовима из Правне анализе и предлозима удружења, а министарство није пружило објашњење због чега се определило за предложена решења. Представници Министарства више пута су јавно изјављивали да је у изради амандмана учествовао стручњак Савета Европе Џејмс Хамилтон и да је све урађено у договору са Венецијанском комисијом.

7. Удружења су се и овог пута одазвала позиву да учествују у расправи. Међутим, расправа се одвијала на исти начин као и 2017. године, уз учешће увек истих незадовољних грађана (којима је Удружење послодаваца Србије рефундиранло трошкове учешћа), до тада непостојећих, односно неактивних невладиних удружења

и уз увреде и претње судијама и тужиоцима. Помоћник министра правде и члан Венецијанске комисије Чедомир Бацковић, који је био модератор на округлим столовима, непрестано је јавно омаловажавао и вређао судије и тужиоце учеснике дебате (јавно се зачудио што су поједини од њих још увек судије и тужиоци), а председници Друштва судија Србије, али и осталим судијама, отворено је претио у ТВ емисији речима: „[Вама и таквима као Ви са задовољством ћу направити штету](#)<sup>1</sup>“. Штавише, на округлом столу у Новом Саду 19.02.2018. године један од учесника физички је угрозио судију, при чему помоћник министра који је водио расправу није нашао за сходно да реагује, па су струковна и друга удружења била приморана да напусте тај скуп, о чему су [обавестила](#) јавност, а учешће на преостала два округа стола показало се бесмисленим.<sup>2</sup>

8. И поред тога, удружења су Министарству правде и овог пута доставила своја писана мишљења и предлоге о Радном тексту амандмана. Додатно, као свој прилог јавној расправи, Друштво судија и Удружење јавних тужилаца организовали су 20.02.2018. године [Јавно слушање професора](#), у коме је учествовало петнаест најеминентнијих професора уставног права, теорије државе и права и судско-организационог права, који до тада нису били укључени у процес који је водило Министарство правде, па им је Јавно слушање било прва прилика да дају своје мишљење о Радном тексту амандмана.

#### 4. Неслагање струке са предложеним решењима

9. Највише правосудне институције – [Врховни касациони суд](#), [Високи савет судства](#), [Државно веће тужилаца](#), бројни судови и струковна удружења судија и тужилаца, професура и знатан део адвокатуре, као и невадина удружења која се аутентично и годинама баве заштитом људских права и правосуђем, констатовали су да се предложеним решењима политичари боре за очување своје моћи и подређивање правосуђа себи и предложили министарству да повуче Радни текст амандмана и приступи изради сасвим новог текста, уз поштовање уставне процедуре и принципа модерне конституционалне демократске државе. Није било ниједног професора или судије који је та решења оценио повољно. Овај захтев је подржало 45 невадиних удружења окупљених у Радну групу [Националног конвента за Поглавље 23](#), основану да обезбеди посматрачку улогу грађанском друштву у преговорима о придруживању Србије Европској унији.

10. Предложена решења заснована су на ставу да ће извршна и законодавна власт “поправити” правосуђе контролом, која се оправдава легитимитетом добијеним од

<sup>1</sup> Реч је о ТВ емисији *Дан уживо* на ТВ Н1 од 15. фебруара 2018, године.

<sup>2</sup> Видети саопштење за јавност, доступно на српском на: <http://www.uts.org.rs/aktivnosti/vesti/1440-sudije-tuzioci-advokati-napustili-javnu-raspravu-u-novom-sadu-zbog-pomocnika-ministra>

грађана на политичким изборима. У ствари то значи да се принцип поделе власти разуме погрешно, јер се законодавна и извршна власт темеље на политичком легитимитету заснованом на изборној вољи грађана, док судска власт свој легитимитет црпи из струке, професионалне спреме и врсте посла, чија је природа таква да га народ не може обављати, па тиме ни његови представници (скупштина, посланици, председник). Уређење државне власти засновано искључиво на легитимитету који произлази из изборне воље грађана води ка јединству власти, крши принцип поделе власти, онемогућава независност судске власти и установљава политичку одговорност правосуђа пред егзекутивом и законодавцем, чиме се урушава концепт владавине права. Правило о „кочницама и равнотежи“ важи између законодавне и извршне власти; не односи се на судску власт, јер би тиме била потрпата независност судства, чиме би последично људска права грађана била остављена без суштинске заштите. Иза тога се међутим крије намера да извршна и законодавна власт овладају судском.

11. Струка је сагласна у томе да предложена решења занемарују да су све власти формално утемељене на Уставу, дакле на једнак начин и да је судска власт, управо због гаранција независности, највише правно ограничена и нормирана власт, и то и у: садржинском смислу, јер примењује норме које прописују друге две гране власти, и у процедуралном смислу, јер је прецизно нормирано када и како судија има да поступа, и у статусном смислу, како у погледу услова правничке стручности које судија мора да испуњава као минималне услове да би био судија (председник владе или државе може да буде било које пунолетно пословно способно лице), тако и у погледу ограничења врсте послова које може обављати, комуникације с јавношћу, напредовања у струци итд.

12. Струка је указала на занемаривање чињенице да је независност судства темељ владавине права и да питање независности судства није сталешко питање, већ је независност судства предуслов заштите људских права. Сувишна независност судства још није забележена, а кронизам или корпоративизам могу бити само предмет теоријске расправе, будући да је судство у Србији далеко од сваке могућности да се “отме” од утицаја остале две гране власти.

## II НАЧЕЛНА ЗАПАЖАЊА О НАЦРТУ АМАНДМАНА

### 1. Привид напретка

13. На први поглед делује да је решењима из Нацрта амандмана на Устав РС (у даљем тексту: Нацрт амандмана) који је 13. априла 2018. године достављен Венецијанској



комисији на експертизу Министарство одговорило планираним обавезама. Предложена решења садрже одредбе о укидању тзв. пробног избора судија на трогодишњи мандат, подижу на уставни ниво услове за разрешење судија, поверавају Високом савету судства избор и разрешење свих судија и председника судова и формално уклањају министра правде и председника скупштинског одбора за правосуђе из састава Високог савета судства. Израђена је и радна верзија Уставног закона за спровођење амандмана.

14. Иако је овај документ усредсређен на Нацрт амандмана у делу који се односи на судство, поуздан закључак о намери и стварним последицама Нацрта амандмана може се извући само када се решења из Нацрта амандмана анализирају заједно са:

- одредбама важећег Устава од 2006. године,
- разлозима за промену Устава у вези са правосуђем који су исказани у Националној стратегији, Акционом плану за њено спровођење и Акционом плану за Поглавље 23, с обзиром на то да је Србија у преговарачком процесу о приступању у ЕУ, и решењима предвиђеним тим документима
- прелазним одредбама Радне верзије уставног закона за спровођење амандмана
- одредбама које се односе на положај јавног тужилаштва, које у великој мери погоршавају садашњи уставни положај јавног тужилаштва
- извештајима и мишљењима Венецијанске комисије, нарочито о правним актима Србије, које је Венецијанска комисија давала у више наврата
- документима других тела (УН, ЕУ и СЕ) који садрже стандарде за судство.

## 2. Шта недостаје

15. Имајући у виду разлоге за измену Устава – деполитизација, односно јачање независности правосуђа, иако Нацрт амандмана у потпуности мења уставне одредбе о правосуђу, он се и даље не бави системски и јасно односом три гране власти, на начин да буде несумњиво да систем међусобне контроле (кочница) и равнотеже реферише на однос законодавне и извршне власти, а не и на однос те две гране власти према судској, која је независна. Штавише, као ни Устав, Нацрт амандмана:

- не дефинише суштину судске власти<sup>3</sup>. Из перспективе животне реалности ово је питање значајно због тога што је у протекле две деценије судска надлежност, а самим тиме и одлучивање о правима, континуирано и систематски „извлачена“ из

---

<sup>3</sup> “Судство је надлежно да суди о свим судским стварима и има искључиво овлашћење да одлучи да ли предмет који им је поднет спада у судску надлежност како је она одређена законом.” (УН Основна начела независности судства, члан 3) „Саме судије би искључиво требало да одлучују о својој надлежности у појединим предметима као што је дефинисано законом” (Препорука Комитета министара (2010)12 државама чланицама о судијама: независности, ефикасности и одговорности, поглавље 1, члан 10.)

судова, а тиме и од судске власти<sup>4</sup> и поверавана субјектима који немају гаранције независности<sup>5</sup>, што је неопходан услов за остварење права на правично суђење у било ком поступку. Ово питање је од значаја и за разграничење надлежности судова, као носилаца судске власти, и Уставног суда, који по Уставу није носилац судске власти, нарочито зато што се у пракси отворило низ питања која су посебно осетљива за статус судства: то укључује одлучивање о жалбама судија на решења ВСС о разрешењу, потребу да се јасно раздвоје надлежности судова и Уставног суда у случајевима у којима се одлучује о људским правима и о сукобима надлежности.

- не прописује нити на други начин дефинише судску надлежност. Наиме, у Уставу нема дилеме око тога ко су носиоци и шта је садржина законодавне и извршне власти. *Носилац уставотворне и законодавне власти* је Народна скупштина (члан 98), а *носилац извршне власти* Влада (члан 122). Садржину ових власти Устав дефинише тако што прописује надлежности њихових носилаца. Надлежност Владе уређена је чланом 123, а Скупштине чланом 99. који се сада мења Амандманом I тако што Скупштина неће имати надлежност тзв. првог избора судија, као ни председника судова (начин одлучивања у Скупштини, који је уређен садашњом одредбом члана 105. Устава мења се Амандманом II који прописује посебну квалификовану већину гласова свих посланика од три петине, односно пет деветина за избор чланова Високог савета судства). У погледу судске власти, Устав је дефинисао носиоца: *Судска власт у Републици Србији припада судовима опште и посебне надлежности* (члан 143. став 1), што се међутим мења Амандманом III на тај начин што се судови дефинишу као

---

<sup>4</sup> Ово је „извлачење“ надлежности од судова образлагано је потребом за растерећењем судства од послова који нису типично судски, што ће наводно довести до бржег решавања већег броја предмета и смањења заостатака. Никада није, међутим, извршена анализа која би одговорила на питања који су то нетипични судијски послови (односно где је граница између судске и осталих грана власти), колико има судија у систему који обављају те послове и колика би била корист, а колики издаци за државу, са једне стране и за грађане, са друге стране, у случају да ти послови буду задржани у суду, а колики уколико би они били одузети од судова и пренети неком другом.

Поједини од тих субјеката (посебно јавни извршитељи и бележници) под непосредном су статусним и организационим утицајем извршне власти – Министарства правде, које одређује њихов број, њихова места и седишта, донеси тарифу, именује их и разрешава, одлучује о томе какав ће бити њихов испит, ко ће бити у комисији за полагање испита, врши надзор над њима и њиховом комором, и обавља функцију другостепеног органа код дисциплинских преступа. То указује да поступак који спроводе ова лица у оквиру својих надлежности (без обзира што у питању није парнични поступак), нема све елементе правичног поступка који се захтев одредбама чланова 32. Устава и 6. Европске конвенције о људским правима (независност, непристрасност, једнакост оруђа, јавност).

<sup>5</sup> Надлежност вођења евиденције права на непокретностима поверена је катастру, упис и евиденција привредних субјеката Агенцији за привредне регистре, ванпарнична надлежност састављања, оверавања и издавања јавне исправе о правним пословима, изјавама и чињеницама на којима се заснивају права и надлежност оверавања приватне исправе овере правних послова, расправљања заоставштине (под одређеним условима) јавним бележницима, надлежност извршења (осим извршења заједничке продаје непокретности и покретних ствари, чињења, нечињења или трпљења и у вези с породичним односима и враћањем запосленог на рад) јавним извршитељима, надлежност истраге у кривичним поступцима јавном тужилаштву.

самостални и независни државни органи.<sup>6</sup> Међутим, Устав не прописује надлежност судова, као носилаца судске власти, нити судску власт дефинише на било који други начин.

- не прописује материјалне гаранције независности, и то како судског система као целине (судски буџет)<sup>7</sup>, тако и судија (плата, пензија)<sup>8</sup>, тиме што би прописао да судија има право на плату и пензију у складу са достојанством и одговорношћу судијске функције, да се плата и пензија судија не могу смањивати, а да пензија буде у прихватљивој сразмери у односу на последњу судијску плату.
- не гарантује слободу изражавања и удруживања судија<sup>9</sup>, иако оне произлазе из Универзалне декларације о људским правима и Европске конвенције о људским правима (члан 1. и 14), с тим што се специфичне дужности и одговорности које су судијама поверене и потреба да се обезбеди непристрасност и независност судства сматрају легитимним циљевима који омогућавају да се судијама наметну одређена ограничења слободе изражавања, удруживања и окупљања, укључујући и њиховог политичког деловања.<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> Амандман III *Судови* ставом 1. прописује да судска власт припада судовима, као самосталним и независним државним органима.

<sup>7</sup> Основна начела независности судства (став 7.), Европска повеља о закону за судије (ст. 1.6. и 1.8.), [Мишљење ЦЦЈЕ број 2\(2001\) о финансирању и управљању судовима са освртом на ефикасност правосуђа и члан 6 Европске конвенције о људским правима](#) (ст. 5, 10. и 14.), Извештај Венецијанске комисије О независности судија од 2010 (ст. 52, 53), Препорука Комитета министара (2010)12 државама чланицама о судијама (став 33), Магна карта судија (став 7).

<sup>8</sup> И друга међународни документа осим Основних начела УН о независности судства такође препознају и прокламују ове слободе. Европска повеља о закону за судије (ст. 1.6., 1.8. , 4.2., 4.3., 6.1.-6.4.), Мишљење број 1(2001) ЦЦЈЕ о стандардима који се тичу независности судства и несмењивости судија (став 62.), Извештај Венецијанске комисије независности судија од 2010 (ст. 46, 51), Препорука Комитета министара (2010)12 државама чланицама о судијама (став 54), Магна карта судија (став 7).

<sup>9</sup> Осим Основних начела независности судства, и други релевантни документи признају судијама ове слободе, па тако и Европска повеља о закону за судије (ст. 1.7, 1.8. и 4.2.), [Мишљење број 3. ЦЦЈЕ \(2002\) О принципима и правилима професионалног понашања судија, а посебно етике, неспојивог понашања и непристрасности](#) (ст. 27, 28, 29, 39, 40, 47-50), Препорука Комитета министара (2010)12 државама чланицама (члан 60), Мишљење број 7 (2005) [о правосуђу и друштву](#) (ст. 34, 52, 55), Магна карта судија (став 12), Извештај од 19.06.2015. године О слободи изражавања судија ([Мишљење број 806/2015 – Извештај о слободи изражавања судија CDL-AD\(2015\)18](#)) у коме је, Венецијанска комисија, одговарајући на питања Хондураса, анализирао правни оквир слободе изражавања судија у државама чланицама Савета Европе, посебно у Шведској, Немачкој и Аустрији, више пресуда Европског суда за људска права, нарочито Бака против Мађарске (*Baka v. Hungary [GC] - 20261/12 Judgment 23.6.2016*).

<sup>10</sup> Међутим, и судије су грађани, па стога и они уживају, како је наведено у Основним начелима независности судства, *слободу изражавања, уверења, удруживања и окупљања; под условом да се у остваривању тих права увек понашају тако да чувају достојанство свог позива и непристрасност и независност судства* (став 8) и могу да оснивају удружења судија или друге организације и да ступају у њих да би бранили своје интересе, *унапређивали професионално образовање и штитили независност судства* (став 9). У пресуди Бака против Мађарске Европски суд за људска права закључио је да није било само право подносиоца представке (иначе ранијег председника Врховног суда Мађарске) да изрази свој став о правосудним мерама, што је питање од јавног интереса, и то са искључиво стручног аспекта, већ је то била и његова дужност и да је

### 3. Погоршања

16. Досадашње уставне гаранције независности судија биће умањене уколико буду заиста усвојена решења из Нацрта амандмана која:

- омогућавају уставни положај институцији за обуку судија без икаквих гаранција независности и прописују окончање једног од видова законом предвиђене обуке у институцији за обуку у правосуђу као услов за први избор у законом одређеним судовима који имају искључиво првостепену надлежност (амандман VI 2);
- слабе ВСС у сваком аспекту (амандмани XII-XVII) и умањују достигнути ниво независности (амандман XII), тако што не обезбеђују независност тог тела, па стога онемогућавају његову улогу гаранта независности судова и судија, што значи и права на правично суђење, имајући у виду одредбе о:
  - надлежности ВСС (амандман XII 1)
  - саставу ВСС (амандман XIII 1)
  - начину избора чланова ВСС (амандмани II и XIII 2) и разрешења чланова ВСС из реда “утледних правника” (амандмани II и XIV 3)
  - председнику ВСС (амандман XV 2)
  - начину рада и одлучивања ВСС (амандмани XVI 3 и 4)
  - престанку мандата чланова ВСС у случају недоношења одлуке (амандман XVI 3);
- сужавају гаранције непреместивости судија (амандман VIII);
- омогућавају укидање слободног судијског уверења комбинацијом решења из амандмана V 3 и X 2, Националне стратегије, Акционог плана за њено спровођење и Акционог плана за поглавље 23;
- не обезбеђује судијама правна средства против одлука ВСС, осим у случају разрешења (амандман XIV);
- успостављају неодређене и широке разлоге за разрешење (амандман VII 3).

---

превременим престанком председничког мандата подносиоца представке био постигнут обесхрабрујући ефекат не остале судије и председнике судова у вези са учешћем у јавним дебатама.

Осим тога, проблеми струковног удруживања судија у реалном животу Србије, постојање Друштва судија Србије у протеклих двадесет година, као и његова достигнућа (укључујући и достигнућа Удружења тужилаца Србије) која су показала да су струковна удружења судија и тужилаца контролори и коректори недемократских и противправних активности државних институција и да су својим залагањима за очување и јачање правне државе очувала уставни поредак у процесу (делимичног) отклањања погубних последица тзв. реформе правосуђа од 2009. године, осветлила су потребу да слобода изражавања и удруживања судија и јавних тужилаца буду снажно гарантоване тако што би биле подигнуте на ранг уставних принципа.

#### 4. Ризик од погрешног тумачења европских стандарда

17. Европски правни стандарди (*acquis communautaire, acquis*) нису ништа друго до искристалисана правила логичног и рационалног понашања, настала дуготрајном демократском праксом, која су заједничка правна тековина демократских држава. Ова правила примењива су у свакој држави која жели да унапреди своје правосуђе и владавину права код себе, под условом да та држава заиста има политичку вољу да то учини. Свака држава која настоји да примени такве правне тековине, па тако и Република Србија, треба примарно да води рачуна о својој традицији и својим могућностима и да имајући у виду суштину стандарда, креира своја правила „доброг понашања“ и на тај начин „ставља у погон“ међународне стандарде и чини их примењивим и успешним код себе. Дакле, приликом примене, *acquis* се мора сагледати у склопу правног поретка у ком треба да се примени, имајући у виду сврху и циљ европског стандарда, као и реалност одређене државе.

18. Одредбе у Нацрту амандмана засноване су на појединим и из контекста истргнутим реченицама из Извештаја ВК од 2007. О именованима судија<sup>11</sup> и мишљењима ВК о правним актима Грузије<sup>12</sup>, Јерменије<sup>13</sup>, Албаније<sup>14</sup> и Црне Горе, у којима ВК није изнела своје опште ставове, већ запажања у односу на конкретне нацрте одредаба у специфичним друштвено-историјским околностима одређених земаља са различитим правним традицијама и различитим нивоима спремности и могућности за промене. Када се зна да постоје бројна релевантна документа различитих тела Савета Европе и Европске уније у чијој свеобухватности су садржани и развијени правосудни стандарди о различитим питањима, није прихватљиво позивање Министарства само на поједина докумената ВК. Штавише, оправдано се поставља питање зашто Министарство поступа на наведени начин и каква је намера скривена таквим приступом. Указивањем да се руководило првенствено стандардима које је у својој пракси дефинисала ВК, Министарство намерно сужава, па и злоупотребљава, сврху, садржину и значај међународних и европских стандарда за правосуђе и користи методолошки некоректан приступ у образлагању појединих предложених решења. На овакав начин покушава се произвести утисак да су управо (и само) таква решења у складу са стандардима, иако је реч о решењима која поједине

<sup>11</sup> CDL-AD(2007)028 – 22/06/2007 – Избор судија

<sup>12</sup> Заједничко Мишљење Венецијанске комисије и Директората за људска права (DHR) у оквиру Директората за људска права и владавину права (DGI) Савета Европе, о нацрту Закона о изменама и допунама системског закона о судовима опште надлежности у Грузији, усвојено од стране Венецијанске комисије на 100. Пленарној седници (у Риму, 10-11. октобра 2014), CDL-AD(2014)031.

<sup>13</sup> Венецијанска комисија о Јерменији – Мишљење о Нацрту Правосудног закона, усвојено од стране Венецијанске комисије на 112. Пленарној седници (у Венецији, 6-7. октобра 2017), CDL-AD(2017)019-е.

<sup>14</sup> Венецијанска комисија, Мишљење о недавним изменама закона о главним уставним одредбама Републике Албаније, CDL-INF(1998)009.

државе намеравају да успоставе у конкретном друштвено-историјском тренутку њиховог постојања.

19. Осим тога, само позивање на поједине констатације из наведених докумената ВК не значи да је тиме дато било какво образложење предложених измена. Напротив. То само значи да је ВК, у случајевима везаним за одређену државу, у склопу свих осталих услова, закључила да једно конкретно предложено решење може да буде у складу са европским стандардима. Подразумева се да то не значи да је такво решење и најбоље, или да је и једино које је у складу са стандардима, нити је то гаранција да би у другом правном систему такво решење било прихватљиво и примењиво, с обзиром на свеукупност и специфичности тог правног система. То дакле, не искључује могућност да постоје друга решења за исту ситуацију, која су такође у складу са стандардима, и то чак и у већој мери. У различитим европским државама, за одређена питања (као што је нпр. почетна обука судија) подједнако добро функционишу различита решења и зато је неопходно пажљиво размотрити свако од њих, као и правни систем у коме оно постоји, пре него што се држава одлучи за неко од њих.

20. Остало је нејасно зашто је предложено било које конкретно решење, од више могућих, и да ли је оно најоптималније за уређење правосуђа у Републици Србији. Аутори Нацрта амандмана, осим у погледу препорука ВК из Мишљења од 2007<sup>15</sup> о Уставу Србије, нису узели у обзир препоруке које је ВК давала у више прилика о правним актима Србије 2006<sup>16</sup>, 2008<sup>17</sup>, 2013<sup>18</sup> и 2014<sup>19</sup>, нити извештаје ВК о одређеним питањима<sup>20</sup>, нити свеобухватне правне стандарде садржане у документима осталих тела Савета Европе, ЕУ и Уједињених нација.<sup>21</sup>

<sup>15</sup>CDL-AD(2007)004 - 19/03/2007 – Мишљење о Уставу Србије, усвојено од стране Комисије на 70. Пленарној седници (у Венецији, 17-18. марта 2007)

<sup>16</sup> CDL-AD(2007)004 о Уставу Србије 2006. године

<sup>17</sup>CDL-AD(2008)006 - 19/03/2008 – Мишљење о Нацрту Закона о Високом савету судства Републике Србије, усвојено од стране Венецијанске комисије на 74. Пленарној седници (у Венецији, 14-15. марта 2008) и CDL-AD(2008)007 - 19/03/2008 – Мишљење о нацртима Закона о судијама и о уређењу судова Републике Србије, усвојен од стране Венецијанске комисије на 74. Пленарној седници (у Венецији, 14-15. марта 2008)

<sup>18</sup>CDL-AD(2013)005 - 11/03/2013 – Мишљење о нацртима измена правосудних закона Србије, усвојено од стране Венецијанске комисије на 94. пленарној седници (у Венецији, 8-9. марта 2013)

<sup>19</sup>CDL-AD(2014)028 - 13/10/2014 -Opinion on the Draft Amendments to the Law on the High Judicial Council of Serbia, adopted by the Venice Commission at its 100th Plenary Session (Rome, 10-11 October 2014)

<sup>20</sup>CDL-AD(2010)004 - 16/3/2010 – Извештај о стању независности правосуђа I део: Независност судија, CDL-AD(2015)018 – 23/06/2015 – Извештај о слободи изражавања судија, Report on the Freedom of Expression of Judges, CDL-AD(2016)007 – 18/03/2016 – Контролна листа за владавину права

<sup>21</sup> У погледу правосуђа, најважнији европски стандарди садржани су у појединим одлукама Европског суда за људска права, препорукама Комитета министара Савета Европе, посебно Препорука Комитета министара (2010)12 државама чланицама о судијама: независност, делотворност и одговорности које у тзв. меком законодавству Савета Европе имају највиши „обавезујући“ карактер, у другим документима Савета Европе (Европска повеља о закону за судије од 1998. године) и нарочито, у мишљењима за то основаних саветодавних тела Савета Европе као што су Консултативно веће европских судија – ЦЦЈЕ и Консултативно веће европских тужилаца – ЦЦПЕ, нарочито Мишљење ЦЦЈЕ број 1(2001) о стандардима

### III КОМЕНТАРИ АМАНДМАНА

#### Амандмани I и II – Надлежност и начин одлучивања Народне скупштине

##### Улога Народне скупштине

21. Први, други и дванаести амандман баве се основним примедбама међународних организација (као што су ЕУ, СЕ итд) да избор судија и председника судова од стране Скупштине отвара врата политичком утицају на судство, чиме се нарушава начело поделе власти и угрожава независност судија. Амандмани овлашћују ВСС да именује и разрешава судије, судије поротнике и председнике судова. Без сумње, амандмани елиминишу наведени проблем. Међутим, како би се заиста закључило да ли се коначни циљ (јачање независности судства) може постићи начином именовања предвиђеним у Нацрту амандмана, потребно је извршити дубљу анализу.

22. Пре свега, треба имати на уму већину којом ће Скупштина (која има 250 посланика) изабрати половину чланова ВСС у складу са Нацртом амандмана – предвиђа се да се избор изврши већином од три петине (150 посланика). У случају да чланови (поједини или свих пет) нису изабрани на овај начин, преостали чланови бирају се у наредних десет дана већином од пет деветина (138,9, тј. 139 посланика), која је потребна и за њихово разрешење. Нема сумње да је квалификована већина пожељна за конституисање овог важног тела, односно за избор јавних функционера од тако велике важности. Таква квалификована већина подразумевала би укључивање опозиције у циљу постизања друштвеног консензуса и стабилности. Међутим, за случај да тропетинска већина не буде обезбеђена, Нацрт амандмана прописује решење којим омогућава тренутној владајућој већини да изабере половину чланова ВСС, пошто предвиђа неуобичајену већину од пет деветина, што се скоро поклапа са бројем посланика који владајућа већина има у Скупштини (104 посланика владајуће странке и 42 посланика из странака владајуће коалиције). Одредбу о квалификованој већини која је потребна за избор (половине) чланова ВСС треба тумачити заједно са одредбом амандмана XIII 2 која, у случају да се не постигне ниједна од наведених већина, прописује да ће чланове ВСС изабрати, практично, само три особе, односно да ће у том случају избор извршити петочлана комисија, већином гласова својих чланова. Ова решења не спречавају могућност озбиљне злоупотребе избора чланова

---

који се тичу независности судства и несмењивости судија. Релевантни европски стандарди за правосуђе садржани су и у документима појединих тела Европске уније (нарочито у документима [Европске мреже правосудних савета](#)), као и у појединим документима Организације Уједињених нација ([Основна начела независности судства](#) 1985. године, [Бангалорска начела судијског понашања](#) 2002).

ВСС мањом већином (5/9) или чак са само три гласа, уколико чланови владајуће већине у Скупштини не обезбеде потребну квалификовану већину.

**23.** Амандман II 4 уводи могућност разрешења чланова ВСС (квалификованом већином). Ипак, Нацрт амандмана не даје разлоге за разрешење чланова ВСС. Штавише, амандман XIV 3 прописује да: *Мандат члана Високог савета судства престаје из разлога прописаних Уставом и законом и у поступку прописаном законом, иако Нацрт амандмана не садржи никаква даља решења.*

**24.** Не само Друштво судија, већ и стручна јавност у Србији, сматра да се решењима из Нацрта амандмана просто премешта политички утицај, који је на избор судија до сада имала Скупштина, на институцију за обуку и на владајућу већину у Скупштини. С тим у вези, овде треба обратити посебну пажњу на члан 5(4) важећег Устава који остаје исти, а којим је прописано да *политичке странке не могу непосредно вршити власт, нити је потчинити себи.* Ова решења не обезбеђују одговарајуће и довољне уставне гаранције независног статуса чланова ВСС.

### Амандман III – Судови

#### Поротници/судије поротници/судијски помоћници

**25.** Најважније решење у овом амандману односи се на положај судија поротника и судијских помоћника. Садашњи Устав садржи правило о зборности, прописујући да и судије поротници учествују у суђењу под условима прописаним законом (члан 142. став 4.). Амандман III делегира законодавцу одлуку о учешћу судија поротника у суђењу, чиме чини могућим да судије поротници ни не учествују у суђењу. Ово је чисто политички избор, који неће бити од великог утицаја на ефикасност судства<sup>22</sup>. Што се тиче судијских помоћника, Нацрт амандмана нејасно одређује њихову улогу у суђењу. Пре свега он ни не дефинише ко су у ствари судијски помоћници. Тренутно су то правници са положеним правосудним испитом који раде у судовима. Међутим, све се више размишља о увођењу посебне судске професије (*“Rechtspfleger”*) за коју се користи исти назив. Околност да се судијски помоћници помињу заједно са судијама поротницима очигледно сугерише да ће они такође бити укључени у суђење, за шта су неопходне гаранције независности. Због тога је неопходно законом уредити ову област како би се ова новина учинила спроводљивом. Учешће у суђењу судијских

<sup>22</sup> Међутим, Друштво судија сматра пожељним учешће судија поротника у суђењу, јер се њиме омогућава грађанима Србије да учествују у доношењу судске одлуке, која се и доноси у њихово име. Учешће судија поротника помаже у томе да одлука буде заснована на вредностима друштвене заједнице у којој се доноси, на здраворазумској и свима разумљивој логици и доприноси разумевању грађана у то како функционишу судије и судови, што доприноси јачању поверења у судство.



помоћника, који су државни службеници и немају гаранције независности, тешко је оправдати са аспекта права на правично суђење. Овим чланом није гарантована независност онога, ако то није судија, ко учествује у доношењу судских одлука, нити је прописана забрана утицаја на њега. Дакле, ова одредба оставља могућност за широк спектар тумачења (на пример, судијски помоћници могли би представљати већину у судском већу) и ствара забринутост до те мере да би најбоље било брисати је. У случају да ова одредба остане, требало би је ускладити са амандманом XII и Високом савету судства поверити сва питања у вези са судијским помоћницима. На тај начин амандман XII (надлежност ВСС) и амандман III 7 под називом "7. Судови – Начела о судовима" који гласи: *Судска власт припада судовима, као самосталним и независним државним органима* (став 1); *Судска власт је јединствена на територији Републике Србије* (став 2); *и судије поротници и судијски помоћници могу такође учествовати у суђењу, у складу са законом били би усаглашени.*

## Амандман IV – Уређење судова

### Уређење судова

**26.** Члан 143. "Врсте судова" важећег Устава прописују следеће: *Судска власт у Републици Србији припада судовима опште и посебне надлежности* (став 1); *Врховни касациони суд је највиши суд у Републици Србији* (став 3). Осим Врховног суда Србије (амандман X), Нацрт амандмана не помиње ниједан други суд или врсту суда, супротно препоруци ВК у Мишљењу од 2006. године CDL-AD(2007)004 о Уставу Србије да је део о организацији судског система могао бити детаљније уређен Уставом<sup>23</sup>. Имајући у виду погубно искуство реизбора судија и тужилаца од 2009. године, супротно свим принципима правне цивилизације, непрописивање макар врсте судова у Уставу може представљати значајан недостатак. Наиме, то може довести до ризика од масовног премештаја или упућивања судија, како је наведено у коментару амандмана VIII "Непреместивост судија". Као последица тога, могло би доћи до даљег подривања независности судства, а тиме и права грађана на правично суђење.

---

<sup>23</sup> Видети члан 62, CDL-AD(2007)004 од 19. марта 2007, доступно на: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)004-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)004-e).

## Амандман V – Независност судија

### Извори права

27. Извори права су неадекватно прописани изостављањем општеприхваћених правила међународног права и омогућавањем да општи акти извршне власти буду непосредни извор права (без прописивања да они морају бити донети у складу са законом). Извори права који се наводе у овом амандману не укључују општеприхваћена правила међународног права, иако су она саставни део правног поретка Србије, у складу са члановима 16 (2) и 194 (4) Устава који се не мењају Нацртом амандмана. Ово ће довести у питање међусобну усаглашеност уставних одредаба које се односе на изворе права и јединственост правног поретка Србије. За разлику од важећег члана 142 (2) Устава којим се прописује да судови суде на основу Устава, закона и других општих аката *када је то предвиђено законом*, амандман V 1 омогућава да општи акти извршне власти постану непосредни извор права.

### Уједначавање судских одлука

28. Требало би имати на уму да независност судија може бити угрожена различитим решењима у одређеној земљи, у зависности од друштвеног и правног контекста, као што је наведено у Мишљењу број 17 (2014) Консултативног већа европских судија: *независност судија може бити угрожена разним питањима која могу имати негативан утицај на управљање правосудним системом<sup>24</sup>, као што је недостатак финансијских средстава<sup>25</sup>, проблема који се тичу почетне и континуиране обуке судија<sup>26</sup>, незадовољавајући елементи које се тичу организације правосуђа и такође, грађанска и кривичноправна одговорности судија<sup>27</sup>* (став 5). Амандманом V 3 прописано је: *Законом се уређује начин на који се обезбеђује јединствена примена закона од стране судова*. С обзиром да се овај став налази у амандману V који носи наслов *Независност судија*, логично се може претпоставити да је став 3. прописан као ограничење функционалне независности судија у тумачењу права, односно слободног судијског уверења, супротно [Мишљењу ЦЦЈЕ број 20\(2017\) О улози судова у уједначеној примени права](#).<sup>28</sup>

29. Неуједначена примена права од стране судова несумњиво је присутна последњих петнаестак година. У том контексту, амандман V 3, на први поглед, може да изгледа банално и без практичне сврхе. Стога се логично намеће питање: зашто би таква одредба постојала у Уставу? Намећу се два могућа објашњења: а) намера да се

<sup>24</sup> Погледати ЦЦЈЕ Магна карта судија (2010), параграфи 3 и 4.

<sup>25</sup> Погледати ЦЦЈЕ Мишљење број 2(2001), параграф 2.

<sup>26</sup> Погледати ЦЦЈЕ Мишљење број 4(2003), параграфи 4, 8, 14 и 23-37.

<sup>27</sup> Погледати ЦЦЈЕ Мишљење број 3(2002), параграф 51.

<sup>28</sup> Погледати ЦЦЈЕ Мишљење број 20(2017), параграфи 37. и 38..

вредности уједначене примене права да тако висок значај да ју је потребно подићи на уставни ниво, б) намера да се законодавац обавезе да уреди ово питање и, стога, да се искључе друге могућности за решење овог питања. Очигледно је да ће се тек видети како ће законодавац приступити решавању овог проблема.<sup>29</sup>

30. Иако нема сумње да судови (ова појава постоји у судовима свих земаља) доносе различите одлуке у наизглед идентичним чињеничним и правним ситуацијама, то не мора увек значити да је прекршен закон. ЕСЉП је такође изразио своје мишљење о овој теми, укључујући и одлуку против Србије, када је речено да:

54. (ii) *Постојање супротних судских одлука је стална карактеристика правних система*<sup>30</sup> који се заснивају на мрежи судећих и жалбених судова, са надлежношћу на одређеној територији. Такве разлике могу се јавити у оквиру истог суда. *Ово се само по себи не може сматрати супротно Конвенцији* (видети *Santos Pinto protiv Portugala*, број 39005/04, став 41, 20. мај 2008. године, и *Tudor Tudor*, број 21911/03, став 29, 24. мај 2009. године, цитиран у горњем тексту);

---

<sup>29</sup> Почев од 2000 године српско правосуђе налази се у стању „реформе“, а закони се мењају често, непрестано и неусклађено. Посебно неповољан утицај на правну предвидивост и сигурност имају драстичне измене процесних закона. Драстичне промене процедуралних закона посебно штетно утичу на правну сигурност и извесност. Начело материјалне истине, како у кривичном тако и у парничном поступку, потиснуто је и поступак је "предат" странкама, одједном и супротно досадашњем систему. То доводи до ситуације да у сличним или истоветним случајевима исход није исти - странка која је умешнија, а то значи у прилици да плати адвокате, вештаке, детективе, независно од тога да ли је суштински у праву, у бољој је позицији да успе у поступку. Исто тако, зависно од жалбених навода пуномоћника странака у погледу повреда поступка о којима суд више не води рачуна по службеној дужности, суд који одлучује о правном леку у истоврсним ситуацијама доноси различите одлуке (потврђујуће или укидајуће).

Утицај и поседице честих и неконзистентних судског система држава Европски суд за људска права је коментарисао неколико пута – *Ramadi et. al. v. Albania* (13/11/2007), *Manuhsaqe Puto and others v. Albania* (31/07/2012), *Vjasy v. Romania* (09/12/2009), када:

- констатује да, иако измене и допуне закона могу бити одраз развоја правног окружења, тако честе промене имају за последицу недоследну правосудну праксу и доприносе општем помањању правне сигурности (што је само по себи повреда Конвенције)

- позива релевантне државе да избегну тако честе промене и да пажљиво размотре све правне и финансијске последице промена пре него што их уведу и

- упозорава да прекомерни број нових закона и смерница неће пружити стварну и делотворну заштиту јер такву заштиту може да обезбеди само делотворно спровођење закона.“

Из тог разлога су се постојећи правни лекови (састанци међу судијама, документација, захтеви да Врховни касациони суд објави начелни правни став итд) већ показали као неефикасни те мере предвиђене Акционим планом (оснивање „Сертификационе комисије“ у оквиру ВКС која би требало да буде "задужена за сертификацију пресуда, чиме би се успоставила једнака примена права" -2.7.1.3-) не могу бити од помоћи.

У том смислу, не сме бити занемарено да:

- a) виши судови имају мешовиту надлежности (првостепену и другостепену) у свим стварима;
- b) против одлука основних судова жалба се може изјавити, зависно од вредности и предмета спора, вишем или апелационом суду; и нарочито:
- c) постоји 30 судова опште надлежности у правном систему Србије чије одлуке могу бити правноснажне (26 виших судова и 4 апелациона).

<sup>30</sup> Наглашавања у цитираним деловима одлуке ЕСЉП су оригинална.

(iii) Критеријуми којима се Суд руководи приликом оцене да ли су супротне одлуке различитих домаћих судова, који су одлучивали у последњој инстанци, у сагласности са правом на правично суђење према члану 6. став 1. Конвенције, састоји се у

- 1) **установљавању да ли постоје "дубоке и дуготрајне разлике"** у судској пракси домаћих судова,
- 2) **да ли домаће право предвиђа механизам за превазилажење ових разлика,**
- 3) **да ли се тај механизам примењује и**
- 4) **какав је ефекат те примене (видети Иордан Иорданов и други, број 23530/02, цитиран у горњем тексту, ст. 49-50; видети такође Вејан (број 1), број 30658/05, цитиран у горњем тексту, ст. 34- 40; Ștefan i Ștef protiv Rumuniје, бр. 24428/03 и 26977/03, ст. 33-36, 27. јануар 2009. године; Schwarzkopf i Taussik, број 42162/02, цитиран у горњем тексту, 2. децембар 2008. године; Tudor Tudor, цитиран у горњем тексту, став 31.; и Ștefăniță i други, број 38155/02, цитиран у горњем тексту, став 36.);**

Оцена Суда заснива се такође и на принципу правне сигурности. Принцип правне сигурности гарантује, између осталог, извесну стабилност и доприноси поверењу јавности у судове.

Међутим, захтеви за правном сигурношћу и заштитом легитимног поверења јавности, не дају стечено право на доследност судске праксе, јер развој судске праксе није сам по себи противречан исправној примени правде јер пропуст да се одржи динамичан и развојни приступ могао би довести до ризика ометања реформе или напретка.

Због тога судске одлуке и судска пракса не би требало да буду заувек урезане у камену. Закон, у мери у којој је то могуће, води и обликује друштвене односе и, где је то могуће, доприноси њиховом развоју. Судије, које примењују закон, имају обавезу да то ураде на прави начин и, у том процесу, зумаче га на динамичан начин.

**31.** Оно што даје посебан разлог за забринутост јесте планирано успостављање несудског сертификационог тела: "сертификационе комисије", предвиђеног **Националном стратегијом и Акционим планом за њено спровођење** (Стратешке смернице 2.7.1 2.7.4)<sup>31</sup> или сличног тела (Акциони план за поглавље 23<sup>32</sup> не помиње сертификациону комисију, али његова Препорука 1.3.9 односи се на потребу побољшања усклађености судских одлука различитим средствима)<sup>33</sup>. Ово тело би имало задатак да одлучује које су судске одлуке "одговарајуће" за конкретне

<sup>31</sup> Објављено у Службеном гласнику Републике Србије 71/13, 55/14 и 106/16.

<sup>32</sup> Европска унија је 25. септембра позитивно оценила **Коначни нацрт Акционог плана за Поглавље 23** Акциони план је усвојен од стране техничке Владе након избора, 27. априла 2016. године. Акциони план није објављен у Службеном гласнику Републике Србије.

<sup>33</sup> Сертификациона комисија би требало да се састоји од председника одељења судске праксе Врховног касационог суда, четири апелациона суда, Привредног апелационог и Управног суда. Њеном раду би помагали, за сада у недефинисаној форми, и професори права и адвокати. Задатак ове комисије био би да идентификује судске одлуке које представљају „најбољу праксу“ у одређеним врстама спорова, и да воде рачуна о томе да се остале одлуке у таквим случајевима доносе у складу са „установљеном судском праксом“, односно да не допусти да из суда буде отпремљена одлука која, по ставу Сертификационе комисије, одступа од судске праксе, те да се на тај начин обезбеди једнако поступање.

чињеничне и правне ситуације. Успостављање сертификационе комисије или било ког сличног тела представљало би успостављање квази суда, суда изнад судова, на који би извршна власт имала пресудан утицај избором придружених чланова (адвоката и професора права) или утицањем на то ко ће постати њихов члан, и прописивањем обавезе судија да доносе одлуке на начин и у поступку којим се уређује функционисање сертификационе комисије. "Судије" овог "суда над судовима" не би имале одговорност за судску одлуку, већ судија који ју је донео и чији је потпис испод одлуке, али би имале огромну и неприхватљиву власт над судијама – били би им налогодавци, усмеравали би их како да пресуђују, а то би угушило свако слободно судијско уверење. Осим тога, наметање обавезујућег карактера судским одлукама угрозило би унутрашњу независност судија и повећало њихову инерцију (особина која није својствена само судијама у Србији), свело би суђења на шаблонизована поступања, обесхрабрило би судије у доношењу одлука на основу свог слободног судијског уверења, и последично, погубно би утицало на правичност суђења и даље угрозило поверење јавности у правосуђе, без којег не може бити владавине права.

**32.** Венецијанска комисија у свом Извештају о независности судских система део I: Независност судија<sup>34</sup> детаљно објашњава ефекте који подривају унутрашњу независност судства увођењем судске праксе као извора права у устав: 68. *Питање унутрашње независности унутар судства привукло је мање пажње у међународним документима од питања спољашње независности. Не делује, међутим, мање важно.* 73. *Питање унутрашње независности јавља се не само између судија ниже и више инстанце судова већ и између председника или президијума суда и осталих судија истог суда, као и између судија тог суда.* У ставовима 71. и 72. Извештаја ВК наводи следеће: 71. *Судска независност није само независност судства у односу са осталим гранама власти, већ има и свој 'интерни' аспект. Сваки судија, где год да му је место у судском систему, врши исто овлашћење да суди. При пресуђивању, судија би, према томе, требало да буде независан и у односу са другим судијама и, такође, у односу на председника суда или друге (на пример, апелационе или више) судове. У ствари, све је више и више дискусија о 'унутрашњој' независности судства. Најбољу заштиту судске независности, и 'унутрашње' и 'спољашње' може осигурати Судски савет, који је и препознат у главним међународним документима о појму судске независности.* (CDL(2007)003 под 61). 72. *Да сумирано, Венецијанска комисија подвлачи да принцип унутрашње судијске независности значи да је независност сваког појединачног судије у несагласности са односом потчињености судија у својој активности доношења судских одлука.*<sup>35</sup> Што се тиче Србије, ВК је у протеклих 15 година дала три мишљења о доследној примени права.<sup>36</sup>

<sup>34</sup> CDL-AD(2010)004 од 16. марта 2010, доступно на: <https://rm.coe.int/1680700a63>.

<sup>35</sup> И у [Мишљењу ВК о нацрту закона о судовима Јерменије](#) CDL-AD(2017)019, од 7. октобра 2017. године ВК указује на значајну улогу врховног суда у уједначавању права и то приликом одлучивања у

33. У Препоруци Комитета министара Савета Европе *CM/Rec(2010)12* о судијама: независност, ефикасност и одговорности<sup>37</sup> наведено је: 5. Судије би требало да имају потпуну слободу да непристрасно, у складу са законом и својим тумачењем чињеница, доносе одлуке у предметима. 22. Начело судске независности значи независност сваког појединог судије у вршењу функција вођења судског поступка. При доношењу одлука судије треба да буду независне и непристрасне и способне да делују без икаквих ограничења, непримереног утицаја, притисака, претњи или мешања, непосредног или посредног, од стране било ког органа, укључујући и органе унутар правосуђа. Хијерархијска организација правосуђа не би требало да подрива индивидуалну независност. 23. Виши судови не би требало судијама да дају упутства о томе какву пресуду треба да изрекну у појединим случајевима, осим код прелиминарних одлука или приликом одлучивања о правним лековима у складу са законом.

34. Сходно ставу 10. Магна карте судија<sup>38</sup> У вршењу својих функција примене правде, судије нису дужне да се повинују било каквом налогу или упутству нити било каквом хијерархијском притиску, и искључиво их обавезује закон. Поред тога, ЦЦЈЕ је изнео у суштини идентичан, иако свеобухватнији став о овом питању у свом Мишљењу број 20 (2017) о улози судова у уједначеној примени права<sup>39</sup>, у коме, *inter alia*, истиче: важност аргументације изложене у судским одлукама; примарна улога врховног суда и значајна улога апелационих судова у решавању проблема постојања неуједначених одлука, обезбеђењу доследних и уједначених судских одлука и развоју права, све

---

конкретним предметима, уз наглашавање права судије суда нижег степена да одступи од става врховног суда у одређеним случајевима, и наглашава да врховни суд не сме деловати као "законодавац".

<sup>36</sup> У свом Мишљењу од 24.06.2002 експерти *Natalie Fricero*, професор Правног факултета у Ници и *Giacoletto Oberto*, судија у Торину, навели су да се снажно противе систему наметнутог тумачења права. У Мишљењу ВК број 467/2007 О нацртима закона о судијама и о уређењу судова Републике Србије CDL-AD(2008)007 од 19.03.2008. године наведено је: „Требало би прецизирати да Врховни касациони суд утврђује правне ставове само у оквиру конкретног случаја; иначе би ово представљало кршење начела поделе власти, будући да суд не може донети ниједну одлуку ван своје надлежности.“ (параграф 109.).

У Мишљењу број 202/2012 О нацрту амандмана на законе о судству Републике Србије CDL-AD(2013)005, од 11.03.2013. године, у параграфима 103. до 108. ВК кометарише измену члана 31. Закона о уређењу судова која прописује да Врховни касациони суд даје мишљење о нацртима закона и других прописа којима се уређују питања од значаја за правосудну грану власти, наводећи да јој је објашњено да је ово задужење уведено ради уједначавања судске праксе, обзиром на велики број предмета који се пред Европским судом за људска права налазе по основу начела о једнакој доступности правди. Речено је да су ова законска решења обавезна само за судије Врховног касационог суда (а не и за судове нижег ранга). Додатно, на ово треба гледати као на тумачење закона, а не као на инструкцију. 105. У сваком случају, ВК се негативно изразила о овој методи, зато што она овлашћује Врховни касациони суд да "доноси" начелне одлуке, што може да доведе до сукоба код поделе власти. 106. Није јасно да ли Врховни касациони суд утврђује начелне правне ставове изван одређених предмета или док спроводи своје надлежности у својству касационог суда. У првом случају, овај приступ ће се сукобити са начелом о независности судства. Аргумент да се "начелни правни ставови" доносе ради исправљања најчешћих грешака до којих долази у оквиру правног система, а које из неког разлога не доспевају до највишег суда, не делује исправно. Он такође не успева да објасни зашто је те грешке немогуће исправити у жалбеном или касационом поступку.

<sup>37</sup> Доступно на: <https://rm.coe.int/16807096c1>

<sup>38</sup> Доступно на: <https://rm.coe.int/16807482c6>

<sup>39</sup> Доступно на: <https://rm.coe.int/opinion-no-20-2017-on-the-role-of-courts-with-respect-to-the-uniform-a/16807661e3>

путем одлучивања у судским предметима који су пред њима; да правна схватања, ставови, мишљења, обавезна упутства и слично, иако могу имати позитиван утицај на уједначавање судских одлука, доводе у питање одговарајућу улогу судова у систему поделе власти; да се у систему континенталног права може прихватити одступање нижестепених судова од вишестепених одлука, под условом да се у пресуди изнесу аргументи с тим у вези; да судија који поступа у складу са својим слободним судијским уверењем и у доброј вери свесно одступи од судске праксе излажући разлоге за то не сме бити у томе обесхрабрен нити изложен дисциплинској санкцији, нити се то сме одразити на вредновање његовог рада, већ то треба да буде прихваћено као саставни део судијске независности; као и да све три гране власти, у оквиру своје надлежности, имају одговорност за уједначену примену права.

35. Треба бити опрезан у олаком закључивању да уочена, неспорно постојећа неуједначеност судских одлука, може бити решена наизглед једноставним заокретом ка потпуно другачијем правном систему (обичајном) који је супротан историјској, образовној и правној традицији од оне коју је Србија одувек имала – и током своје средњевековне и током своје савремене двовековне државности. Погрешна и брзоплета решења лако и брзо праве штету коју не може да отклони и најбоље судско поступање и која се касније деценијама исправља. Током уставне расправе представници Министарства износили су став да би уставним аманданима судијама требало ускратити право (и дужност) на самостално тумачење и примењивање закона (право на слободно судијско уверење). Осим тога, већ су се дешавале ситуације да се покрећу дисциплински поступци против судија који нису желели да мењају своје одлуке, јер се нису сложили са ставовима других судија. Ово је довело до расправе у судовима у Србији, а феномен је цитиран у званичним документима, као претња по независности судства.<sup>40</sup>

36. Имајући у виду планиране мере у горе наведеним стратешким правним документима, као и отворено најављене намере представника Министарства, очигледно је да се одредбом амандмана V З: *законом се уређује начин на који се обезбеђује јединствена примена закона од стране судова*, у комбинацији са одредбом амандмана X 2, који као једину уставну улогу Врховног суда прописује обезбеђивање јединствене примене закона од стране судова, не ограничавајући да то буде у оквиру суђења у конкретним случајевима,<sup>41</sup> могу у суштини омогућити укидање слободног судијског

<sup>40</sup> 2013 Годишњи извештај Заштитника грађана, страна 3. и ЕК Извештај о напретку Србије за 2014. годину, страна 70.

<sup>41</sup> Врховни касациони суд, упркос члану 31. Закона о уређењу судова (*Врховни касациони суд обезбеђује јединствену судску примену права и једнакост странака у судским поступцима...*) тешко да може уједначавати примену права због своје надлежности прописане законом (која ограничава ситуације у којима предмет може бити разматран пред њим), што произлази из статистичких података: у 2016, донето је више од 2.000.000 одлука (2.304.231, према годишњем извештају Врховног касационог суда), а Врховни касациони суд је решио 12.457 предмета од којих 6.812 мериторним одлукама. Осим тога, у Врховном касационом суду свега је 39 судија.

уверења. Предложене одредбе нису само у супротности са правним системом и традицијом Србије,<sup>42</sup> већ би такође угрозиле и унутрашњу независност судија.

## Амандман VI – Услови за избор судија

### Додатни услов – институција за обуку у правосуђу

37. Једна од обавеза Србије преузета у склопу Акционог плана за Поглавље 23 који се тиче измене уставних одредаба о правосуђу, са циљем да се ојача његова независност јесте да се обезбеди да систем одабира, предлагања, избора, премештаја и престанка функције судија, председника судова и јавних тужилаца, односно заменика јавних тужилаца буде независан од политичког утицаја и да улазак у правосудни систем буде заснован на објективним критеријумима вредновања, правичним процедурама одабира, отворен за све кандидате одговарајућих квалификација и транспарентан из угла опште јавности (1.1.1.1.). Услови за избор судија су тренутно предвиђени Законом о судијама (чланови 43-45). Нацрт амандмана поставља ограничења за законодавца у погледу општих и посебних услова за избор судија, председника судова и судија поротника. Овај амандман не подиже на уставни ниво услове за избор судија, већ то и даље оставља законодавцу, али прописује посебан, додатни услов за избор. Тај додатни захтев односи се на кандидате који се први пут бирају на судијску функцију за судове који имају искључиво првостепену надлежност, под условом да су окончали један од видова законом предвиђене обуке у институцији за обуку у правосуђу. Тренутно, једина институција те врсте у Србији је Правосудна академија (у даљем тексту: Академија).

38. Стручност је предуслов за вршење судијске функције и, поред интегритета судије, један од основних услова које би требало поставити за избор судија. *Владавина права у демократији захтева не само судијску независност, већ и успостављање судова оспособљених за доношење судијских одлука навећег могућег квалитета*<sup>43</sup> и образовање судија тако да они буду способни да исправно примене право и да су критичког и независног размишљања,

---

Уколико би тај суд требало да се заиста стара о уједначеној примени права кроз своје одлуке, јасно је да је неопходно да решава више случајева који долазе до њега из свих врста судова (вредност предмета спора при томе не мора да буде од значаја, јер и у случајевима у којима је вредност предмета спора мање вредности могу да се јаве кључни правни проблеми, нпр. процедуралне природе). То такође значи да би тај суд морао да има знатно више судија. Дакле, само начелни правни ставови, мишљења, закључци, као наравно ни „сертификација“ било какве врсте не треба да буду примењени, већ је потребно да најауторитативнији суд решава проблеме својим одлукама.

<sup>42</sup> Модерна државност Србије успостављена је у XIX веку. Србија је донела свој први устав 1835, када је само девет држава у Европи имало писани устав, а њен Грађански законик од 1844 био је трећи грађански законик у Европи, после франуског и аустријског. Србије је држава која припада континенталном систему права.

<sup>43</sup> Мишљење ЦЦЈЕ број 17(2014) о вредновању рада судија, квалитета правде и поштовању судијске независности, став 1, доступно на <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2256555&Site=COE&direct=true>.



осећаја за друштво и отвореног ума<sup>44</sup>. Јасно је да је и Србији неопходно да у правосуђе “улазе” судије за које ће бити сигурно да су стручни и од интегритета. Међутим, док су стручност и интегритет оних који треба да постану судије од кључног значаја, начин њихове обуке није, јер се исти ефекат (стручност судије) може постићи на различите начине<sup>45</sup>. Сви ови начини и системи обуке су једнако функционални и примењиви, у зависности од традиције и економске снаге сваке државе. У сваком случају, *независан орган би требало да обезбеди, у потпуности у складу са образовном аутономијом, да програми почетне и допунске обуке задовољавају критеријуме отворености, стручности и непристрасности својствене судској функцији*<sup>46</sup>, и да таква обука буде пружена од стране угледних и поштованих судија и осталих наставника, да има садржајне и интерактивне програме који би били увек доступни и предвидиви, тако да судије могу барем за годину дана унапред да планирају обуку за коју ће се одредити и време у којем ће бити на обуци. За то је потребно да онај који спроводи обуку буде независан од извршне и законодавне власти<sup>47</sup>, да одговорност за организовање и надзор над обуком буде на судству, при чему и судијска удружења у томе могу одиграти значајну улогу<sup>48</sup>. У сваком случају, институција за обуку судија, као ни било која установа образовања и професионалног развоја у било којој области, не представља уставну материју.

**39.** Како би се разумео утицај ове нове одредбе на постојећи систем, неопходно је неколико речи о друштвено-историјском контексту. Друштво судија је увек веровало да је стручност судије полазишна основа за реформу правосуђа. Из тог разлога је Друштво судија, заједно са Владом Србије, основало Правосудни центар 2001. године. Ни тадашњи Устав, ни тренутно важећи, није био препрека постојању Правосудног центра или Правосудне академије, односно институције за почетну и сталну обуку. Важно је имати у виду да је обука у Правосудном центру или Академији само један од могућих путева и средстава за достизање главног циља – стручности судије. Академија је започела са својим активностима 01. јануара 2010. године, иако је за свој програм почетне обуке први пут добила одобрење ВСС и ДВТ тек 2015. године. Академија је основана са циљем да допринесе професионалном, независном, непристрасном и ефикасном обављању судијске и тужилачке функције<sup>49</sup>, али је њен циљ само делимично испуњен, у погледу почетне обуке и то не без примедба, које је изнела и

<sup>44</sup> Мишљење ЦЦЈЕ број 10(2007) О судским саветима у служби друштва, став 68, доступно на <http://www.legal-tools.org/doc/d1754d/pdf/>.

<sup>45</sup> У погледу разноврсности система обуке судија у Европи, као и почетне обуке, видети Мишљење број 4(2003) О одговарајућој почетној и сталној обуци судија на националним и европском нивоу, ст. 6, 13.

<sup>46</sup> Препорука ЦМ/Рец(2010)12 Комитета министара државама чланицама о судијама: независност, ефикасност и одговорности, став 57.

<sup>47</sup> Мишљење ЦЦЈЕ број 4(2003), параграф 13.

<sup>48</sup> Исто, параграф 16.

<sup>49</sup> Закон о Правосудној академији, *Службени гласник РС*, број 104/2009, 32/2014 – Одлука Уставног суда, 106/2015, члан 2.

ЕУ у свом Извештају о напретку Србије<sup>50</sup>. Једноставно, Академија још увек није успела да испуни ова очекивања. Капацитети Академије су недовољни а критеријуми за одабир комисија, ментора и предавача нису довољно изграђени нити поуздани како би институција могла да постане једини „улаз“ у правосуђе. Од самог почетка активности Академије, српско правосуђе се суочило са проблемом који је произашао од недовољно добро осмишљеног положаја почетне обуке. Према Закону о судијама и Закону о јавном тужилаштву, као и Закону о Правосудној академији, ВСС и ДВТ је требало да дају приоритет, у поступку предлагања кандидата за судије и јавне тужиоце, кандидатима који су завршили Академију. Ови закони су „заборавили“ на скоро 2000 судијских и тужилачких помоћника у том тренутку, који су укључени у правосудни систем пре 2010. године и који су имали легитимна очекивања, пошто су положили правосудни испит и радили у правосуђу годинама, да ће моћи да конкуришу за функцију судије или заменика јавног тужиоца. Уставни суд је прогласио одредбе поменутих закона неуставним 06. фебруара 2014. године<sup>51</sup>, нашавши да се њима крши начело једнакости грађана који се налазе у истој правној ситуацији, да се ограничава Уставом утврђена надлежност ВСС и ДВТ, као и да су *уставноправно неприхватљива законска решења према којима су сва лица која нису завршила почетну обуку на Правосудној академији, самим тим, суштински елиминисана из круга кандидата за први избор за судију одређене врсте судова и заменике јавних тужилаца одређене врсте јавних тужилаштава. Ово посебно када се има у виду да полазници Академије током почетне обуке првенствено обављају послове судијских и јавнотужилачких помоћника, једнако као и судијски и јавнотужилачки помоћници који нису "корисници" те обуке.*<sup>52</sup>

**40.** Политичари у Србији злоупотребљавају неодговарајуће разумевање домаћих околности од стране Брисела, са посебним жаром истрајавају у намери да још увек нејака Академија постане једини начин избора младих правника за судије. Овакво велико интересовање политичара оправдава страховање судија да Академија може бити скривени проводник политичког утицаја на судство. Власт „инсталира“ тај проводник зато што је приморана, уставним изменама, да се одрекне првог избора

<sup>50</sup> Стална обука судија је углавном сведена на упознавање са новоусвојеним законима и на одређене аспекте европског права. Међутим, постојала је обавеза Академије да обезбеди обуку у сваком случају када се код судије, вредновањем рада, уочи потреба за усавршавањем у одређеној области или активности, када судија промени материју у којој поступа, како то и Закон о судијама прописује, али и у другим случајевима за које постоји потреба или интересовање, што Академија, за све време свог постојања није учинила. Истовремено, обука судског особља била је сасвим недовољна, а обуке судијских и јавнотужилачких помоћника није ни било.

<sup>51</sup> Одлука Уставног суда о неуставности одредаба члана 40. ст. 8, 9. и 11. Закона о Правосудној академији (Службени гласник РС, број 104/2009) објављена је у Службеном гласнику Републике Србије, број 32/2014 од 20/03/2014.

<sup>52</sup> Исто.

судија у Скупштини<sup>53</sup>. Стога, препуштајући Академији селекцију полазника, власт унапред утиче на то ко ће бити судија. Друштво судија је, као и стручна јавност, уверено да, давањем уставног ранга институцији за обуку, Министарство у ствари искључује сваку могућност оцене уставности одредаба које ограничавају уставом прописану надлежност правосудних савета прописивањем њихове дужности да судије и заменике јавних тужилаца изаберу међу кандидатима које је претходно селектирала и „формирала“ Правосудна академија. Истог је става и Врховни касациони суд у својој Анализи Радног текста амандмана од 12. фебруара 2018. године, као и Радна група која је израдила Правну анализу уставног оквира о правосуђу 2014<sup>54</sup>. У ставу шестом Увода у Правну анализу, Радна група је прецизирала: *У вези са предвиђањем Правосудне академије као обавезног услова за први избор судија и јавних тужилаца, ова радна група, подржава став који је заузела Радна група за реформисање и развој Правосудне академије<sup>55</sup> према којем Правосудна академије не треба да постане уставна категорија. Предвиђање Правосудне академије као обавезног услова за први избор судија и јавних тужилаца може бити стратешки циљ остварив после темељне реформе концепције Правосудне академије.*

41. Коначно, да би се разумео утицај ове нове одредбе на постојећи систем, неопходно је још неколико речи о свеукупном правном контексту. Законима (пре свега Законом о судијама и Законом о Високом савету судства) није успостављен прави каријерни систем у судству. Заправо, свако упражњено место у судском систему, без обзира на ниво (први степен, други или највиши) оглашава ВСС и свако ко испуњава критеријуме квалификује се као могући кандидат. Последица овог отвореног система јесте да се бира, не судија, него судија одређеног суда. Другим речима, кандидати не улазе у судски систем и не постају његов део за цео живот, без обзира у којем тачно суду раде. У овом контексту, амандман ће створити врсту „списка“ могућих кандидата за први избор на судијску функцију, на коју би се могло „ући“ само кроз институцију за обуку у правосуђу. Наиме, судови искључиво првостепенне надлежности су прекршајни (660 судија), основни (1.464 судије), привредни (178 судија) судови и Управни суд (40 судија), укупно 2.342 од 2.586 судија који су радили у систему на крају 2017. године. Другим речима, избор судија који се први пут бирају за одређене

<sup>53</sup> Према томе, не изненађује чињеница да 65% судија верује да Академија не би требало да буде главни улаз за правосудне функције и да је погрешно давати полазницима Академије такву привилегију. Штавише, још већи број судија, њих чак 83%, подржава слободан и једнак приступ правосудним функцијама за све. Истраживање о ставовима судија о ситуацији о судовима и правосуђу Србије објавили су Друштво судија Србије и Центар за слободне изборе и демократију у публикацији *Јачање независности и интегритета судија у Србији*, Друштво судија Србије, Београд 2017, страна 9.

<sup>54</sup> Радну групу за израду анализе измене уставног оквира основала је Комисија за спровођење НСРП 29/11/2013. Чланови Радне групе били су, између осталих, четири професора уставног права. Правна анализа је доступна на: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/5847/radna-grupa-za-izradu-analize-izmene-ustavnog-okvira.php>

<sup>55</sup> Смернице Радне групе за реформисање и развој Правосудне академије су доступне на: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/5891/smernice-za-reformisanje-i-razvoj-pravosudne-akademije.php>

судијске функције (и то на више од 90% судијских места) биће претходно извршен у Академији, међу кандидатима које је она „предодабрала“ као своје полазнике.

**42.** На исти начин као и код уједначене примене права, тако су и код ове одредбе (амандман VI 2) неопходни закони који би морали да уреде многе аспекте које Устав не може да предвиди у детаље. Треба имати у виду да овај амандман, који носи назив: *услови за избор за судију* у ствари не прописује опште и посебне услове за избор судије, и тиме не поставља ограничење законодавцу. Њиме је само прописан додатни услов (завршена обука у институцији за обуку у правосуђу). То има за последицу да ће закони уредити услове за избор, од којих су неки од кључног значаја, попут: акредитације институције за обуку у правосуђу; начина и поступка у коме се то чини; одређивања јавног карактера институције или евентуалног допуштања да она има и приватни карактер; могућности постојања разумних ограничења трошкова које би полазници сносили, како би се избегло да се судије бирају на посредан начин (или „предодабирају“) на основу њихових примања. Другим речима, то значи да не би био противустанован подзаконски акт Владе (на пример, правилник) који предвиђа да је „акредитована приватна институција за обуку у правосуђу“ овлашћена да организује и пружи „видове обуке предвиђене законом“. Тренутно, чини се да је Правосудна академија једина институција за обуку која може да „предодабира“ кандидате, али не би била неуставна ни могућа брза промена у наведеном смислу. Поред тога, постојање *институције за предизбор* (или више њих), би суштински обесмислило улогу ВСС, чија је обавеза/овлашћење да изабере и именује судије ограничена, бар што се тиче „првог избора кандидата на одређене функције“, на оне који испуњавају додатни предуслов. Ова ситуација ће за неколико година практично утицати на све кандидате на поменути функцијама, и поново ће покренути проблем статуса „овлашћених институција за обуку у правосуђу“ и могућег политичког утицаја на њих.

## Амандман VII – Сталност судија

### Сталност судијске функције

**43.** Овим амандманом је суштински искључен тзв. пробни трогодишњи мандат судије јер амандман прописује (VII 1) да се судије бирају на сталну функцију која траје до навршења радног века, што је за похвалу. Очигледно ће и закони (што, наравно, подразумева Закон о судијама) морати да буду усаглашени са овим амандманом, јер ће свако позивање на пробни мандат бити беспредметно. Оно што изазива забринутост јесте неодређеност Радног текста уставног закона за спровођење уставних

амандмана, који прописује да ће сви правосудни закони<sup>56</sup> бити усклађени са уставним амандманима (члан 1). Радни текст уставног закона штити само функције судија тренутног Врховног касационог суда прописујући да они *настављају своје функције* (члан 6, став 1) у *Врховном суду Србије*. Таква формулација Радног текста уставног закона је нејасна и ствара сумње у вези са сталношћу функције свих осталих судија у судовима чији називи, седишта и надлежности могу бити промењени правосудним законима<sup>57</sup>, посебно судија у првостепеним судовима (скоро 91% њих) који нису *окончали један од видова законом предвиђене обуке у институцији за обуку у правосудју* (амандман VI). Узимајући у обзир погубно искуство реизбора свих судија од 2009. године који је оставио катастрофалне и дуготрајне последице по српско правосудје, било би много боље да се избегне ова неодређеност и пропише да све судије настављају да врше своје функције.

### Разлози за разрешење (VII 3)

44. Тренутни Устав поверава законодавцу утврђивање разлога за разрешење судија, што њихов положај не чини довољно сигурним, па је подизање разлога за разрешење на уставни ниво за похвалу. Међутим, основи за разрешење су неодређени, широко постављени и не пружају одговарајућу правну заштиту. Амандман VII 3 прописује разлоге за разрешење судије и то:

- 1) осуда на казну затвора од најмање шест месеци;
- 2) извршење кажњивог дела које судију чини недостојним судијске функције;
- 3) нестручно вршење судијске функције;
- 4) извршење тешког дисциплинског прекршаја.

Што се тиче последња два разлога за разрешење, делује да они служе само да би се на уставни ниво „подигли“ системи вредновања рада и дисциплинске одговорности судија. Као и са питањем да ли ставити знак једнакости између стручности судија и обуке у институцији за обуку, исто важи и за вредновање. Циљ којем друштво тежи јесте да има стручне и способне судије од интегритета, док је вредновање рада судија је само средство којим се процењује стручност. Пошто је Устав највиши правни акт који

<sup>56</sup> Закон о судијама ("Службени гласник РС", бр. 116/2008, 58/2009 - одлука УС, 104/2009, 101/2010, 8/2012 - одлука УС, 121/2012, 124/2012 - одлука УС, 101/2013, 111/2014 - одлука УС, 117/2014, 40/2015, 63/2015 - одлука УС, 106/2015, 63/2016 - одлука УС и 47/2017), Закон о уређењу судова ("Службени гласник РС", бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 - др. закон, 78/2011 - др. закон, 101/2011, 101/2013, 106/2015, 40/2015 - др. закон, 13/2016, 108/2016 и 113/2017), Закон о јавном тужилаштву ("Службени гласник РС", бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 78/2011 - др. закон, 101/2011, 38/2012 - одлука УС, 121/2012, 101/2013, 111/2014 - одлука УС, 117/2014, 106/2015 и 63/2016 - одлука УС), Закон о Високом савету судства ("Службени гласник РС", бр. 116/2008, 101/2010, 88/2011 и 106/2015), Закон о Државном већу тужилаца ("Службени гласник РС", бр. 116/2008, 101/2010, 88/2011 и 106/2015), Закон о Правосудној академији ("Службени гласник РС", бр. 104/2009, 32/2014 - одлука УС и 106/2015).

<sup>57</sup> Видети коментаре амандмана VIII.

садржи најопштија начела, у њему не би требало да буду садржане норме спроведбеног карактера.

45. Први разлог за разрешење ствара аутоматизам који је тешко разумети и оправдати. Довољно је рећи да би чак и условна осуда на казну затвора због саобраћајне незгоде (нешто што се може догодити било коме) извесно водила до разрешења судије. Други разлог се односи на потпуно неодређен концепт који се тиче „недостојности за обављање судијске функције“ као последице извршења кривичног дела. Ова одредба несумњиво захтева доношење закона за њено спровођење. Међутим, избор да се остави неодређеним питање „ко“ би требало да процењује „недостојност“ оставља простора за озбиљну забринутост. У ствари, законодавац би или уопштено могао да дефинише која кривична дела воде до судијске неподобности или да ту процену у сваком конкретном случају препусти суду (било кривичном или дисциплинском). Код овако деликатних питања требало би избегавати сваку врсту неодређености. Вероватно би требало поново размотрити ова два разлога у потпуности. У суштини, тачно је, са једне стране, да неко ко је одслужио казну затвора, без обзира на конкретно дело у питању, не може да настави да ради као судија, али је такође и разумно, са друге стране, да извршење мање тешких кривичних дела, без обзира на запрећену казну, која може бити и само новчана, резултира „недостојношћу за обављање судијске функције“. И у овом случају би требало поново проценити шта би требало уредити уставом а шта законом.

46. Разлог који се односи на нестручност је неодређен и превише широко постављен, тако да се лако може злоупотребити. Услед дуготрајних повреда гаранција судијске независности и пада поверења грађана у судство, Друштво судија је упорно заговарало вредновање рада судија<sup>58</sup>, верујући да је сврха вредновања стварање правне сигурности засноване на квалитетним законима, кроз успостављање услова за ефикасан рада судија – што значи за доношење квалитетних одлука у разумном времену, након правичног разматрања свих околности случаја<sup>59</sup>, које би повратило и ојачало поверење грађана у рад судија и судова. Међутим, када се разматра вредновање, требало би имати у виду да се појединачно вредновање не сматра незамењивим у европским правним системима. У Мишљењу 17(2014) о вредновању рада судија, квалитету правде и поштовању судијске независности, ЦЦЈЕ даје предност независности судија над вредновањем.<sup>60</sup> У ствари, пошто нико није 100%

<sup>58</sup> Друштво судија Србије је још 2007. године, после двогодишњег истраживања, објавило прву и још увек једину књигу у Србији о Вредновању рада судија, која се бави квантитативним аспектима рада судија и даје предлоге за разматрање даљих мера у проучавању ове области.

<sup>59</sup> Ефикасност је дефинисана на наведени начин Препоруком ЦМ/Рец (2010)10 од 17.11.2010, став 31.

<sup>60</sup> „У складу с тим, основно правило за сваки облик вредновања судија јесте да се у потпуности одржава и укупно поштује независност судија. Кад појединачна процена има последице по судију у погледу његовог или њеног напредовања, плате и пензије, или када може чак довести и до његовог или њеног разрешења, постоји опасност да вредновани судија неће одлучивати у споровима према свом објективном тумачењу чињеница и прописа, већ на

стручан, недостатак чак и најгрубље дефиниције и градације (нпр, „тешке нестручности“) је веома забрињавајуће. У погледу ове забринутости, Греко евалуациони извештај IV(2014) 8Е наводи (став 118): ГЕТ је забринут што вредновање служи као разлог за разрешење уколико је оцена „незадовољавајућа“ и што ВСС може да иницира вредновање изван уобичајеног трогодишњег циклуса, што би могло да носи ризик од могућег узнемиравања или притиска, нарочито у посебном контексту Србије који се описује овим Извештајем. Према мишљењу ГЕТ, систем вредновања треба да буде усредсређен на унапређивање правосуђа као целине, а не кажњавање појединачних судија. Он у вези са овим упућује на Препоруку Rec(2010)12 Комитета министара Савета Европе према којој би, „стални мандат требало да буде прекинут искључиво у случајевима тешког кршења дисциплинских или кривичних одредаба утврђених законом или када судија више не може да обавља судијске функције“<sup>61</sup>. У погледу наведеног, ГРЕКО препоручује да систем оцењивања рада судија буде преиспитан (i) увођењем квалитативнијих критеријума и (ii) укидањем правила да незадовољавајући резултати вредновања систематски воде ка разрешењу односних судија. Што се тиче дисциплинске одговорности, као што је изнад наведено, било је ситуација злоупотребе дисциплинских поступака против судија у пракси и та појава је често помињана у званичним документима, као претња судијској независности<sup>62</sup>. Закључак је да, имајући у виду све примедбе, тренутно решење ипак делује прихватљивије, јер би законске измене у случају очигледних пропуста биле једноставније.

#### Правни лек против одлуке Високог савета судства (VII 4)

47. У погледу правног лека, амандман VII 4 предвиђа право судије на правно средство, конкретно право на жалбу Уставном суду само у случају разрешења. Вреди напоменути да је одредба члана 155. важећег Устава под насловом: „Правни лек“ која гласи: *Против одлуке Високог савета судства може се уложити жалба Уставном суду, у случајевима прописаним законом изостављена из Нацрта амандмана. Ово отвара два питања. Прво, Препорука CM/Rec(2010)12 је става да би требало да постоји правни лек против одлука судског савета: Неуспешни кандидати требало би да имају право да оспоре одлуку или барем поступак по коме је одлука донета (став 48). Друго, статус судија би био боље заштићен уколико би о њиховим жалбама на одлуке о разрешењу одлучивао независан суд. Наведена Препорука наводи: *Када судије сматрају да им је независност**

---

начин да угоди онима који вреднују њихов рад. Стог је вредновање судија од стране представника законодавне или извршне власти посебно проблематично. Међутим, ризик угрожавања судске независности није у потпуности могуће избећи, чак и ако се вредновање врши од стране других судија. Независност судија не зависи само од слободе од недопуштеног спољњег утицаја, већ захтева слободу од недопуштеног унутрашњег утицаја, што у неким ситуацијама долази од става осталих судија, укључујући и председнике судова.“ (став 6).

<sup>61</sup> Видети Rec2010(12), став 50

<sup>62</sup> Годишњи извештај Заштитника грађана Републике Србије 2013, стр 3, и Извештај о напретку Србије Европске комисије 2014, стр 70, видети такође коментаре уз амандман XII.

угрожена, потребно је да могу да се обрате савету за правосуђе или неком другом независном органу, или би требало да имају делотворна средства правне заштите (став 8). Уставни суд није део судског система, судије овог суда се именују на основу неодређених критеријума и у нетранспарентном поступку и за њих не постоје гаранције независности.<sup>63</sup> И Венецијанска комисија је била таквог става у вези са предлогом Устава од 2005<sup>64</sup> када је изразила забринутост због изостављања правних средстава против осталих одлука ВСС.

## Амандман VIII – Непреместивост судија

### Непреместивост судија и изузеци<sup>1</sup>

48. У погледу премештаја судија, што је трајна мера, решење из амандмана VIII остало је исто као и у важећем Уставу (члан 150): *у случају укидања суда или претежног дела надлежности суда за који је изабран, судија изузетно може без своје сагласности бити трајно премештен или упућен у други суд, у складу са законом.* Такво решење иначе није одговарајућа гаранција непреместивости јер отвара могућност да законом буде прописано да судија може бити премештен у било који суд, без обзира на његову врсту, инстанцу или место. Према томе, такво решење не обезбеђује да ће неки нови закон задржати одредбу члана 19. тренутног Закона о судијама, по којој судија може бити премештен само у суд исте инстанце који је преузео надлежност суда који је укинут или суда чија је претежна надлежност укинута. Према томе, одредба која је тренутно садржана у закону (члан 19. важећег Закона о судијама) требало би да је прописана Уставом.

49. Непреместивост судије је сужена чињеницом да амандман VIII не помиње забрану упућивања судије у други суд без његове сагласности, што је привремена мера, за разлику од премештаја. Насупрот томе, важећи Устав (члан 150.) прописује да: *Судија има право да врши судијску функцију у суду за који је изабран и само уз своју сагласност може бити премештен или упућен у други суд* (став 1.) и да: *У случају укидања суда или претежног дела надлежности суда за који је изабран, судија изузетно може без своје сагласности бити трајно премештен или упућен у други суд, у складу са законом* (став 2.). Према томе, нема гаранције да ће неки нови закон задржати одредбу члана 20. важећег Закона о судијама, у складу са којом судија може бити упућен на рад у други суд исте врсте и истог или нижег степена за период не дужи од једне године (члан 1.).

<sup>63</sup> Магна карта судија, став 6. Дисциплински поступак се води пред независним телом уз могућност обраћања суду.

<sup>64</sup> Мишљење о одредбама које се тичу правосуђа у нацрту Устава Републике Србије, CDL-AD(2005)023, од 24. октобра 2005, члан 22, доступно на:

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2005\)023-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)023-e).



ЕУ је већ скренула пажњу на злоупотребу ове мере.<sup>65</sup> Стога, таква одреба, тренутно садржана у закону (члан 20. важећег Закона о судијама) требало би да је предвиђена Уставом.

50. С обзиром да члан 2. Радног текста уставног закона за спровођење уставних амандмана прописује да ће Закон о судијама и други правосудни закони бити усаглашени са уставним амандманима у року од 90 дана од дана када амандмани ступе на снагу, не постоје гаранције да ће одредбе о премештају из члана 19. Закона о судијама остати нетакнуте или да трајање упућивања, из члана 20. Закона о судијама, неће бити продужено. Подразумева се да је судијама (а то ће претежно бити судије које нису „миљеници политичара“) једногодишње упућивање у нижи или било који други суд без њихове сагласности казна. Када се нацрт одредаба о премештају и упућивању судија у друге судове посматра у вези са „изостављеном“ дефиницијом врста судова<sup>66</sup> (из члана 143 Устава), постоји реални ризик да ће правосудни закони, којима се мења врста, називи, надлежности и подручја судова, омогућити масовни премештај или упућивање судија у било који суд у значајном временском трајању, у зависности од конкретних законских одредаба закона, што би било у супротности са међународним стандардима<sup>67</sup>. Без намере да се занемари улога и одговорност судија, ипак се мора указати да реформски процес првенствено зависи од одговарајућих и примењивих закона (које законодавац доноси на предлог извршне власти) којима се уређују судска мрежа, надлежност судова и процесна правила. Зато *ad hoc* мера премештаја, па ни упућивања, судија, с тим у вези, не може донети дугорочне резултате у погледу ефикасности система и приступа грађана правди. Напротив, масовни премештај или упућивање судија би извесно снизио достигнути нивоа гаранција судијске независности и отворио простор за даље угрожавање судијске независности, а тиме и права грађана на правично суђење. На основу напред наведених запажања, закључак је да амандман VIII о непреместивости пропушта могућност да ојача независност судија, што је циљ промене Устава. Супротно томе, он сужава, и тиме слаби, гаранцију непреместивости<sup>68</sup>.

<sup>65</sup> Видети ЕУ Извештај о напретку Србије 2016 (страница 15).

<sup>66</sup> Венецијанска комисија је навела у свом Мишљењу да је требало прецизније уредити организацију судског система у Уставу, видети став 62 Мишљење број 405/2006, CDL-AD(2007)004 од 19. марта 2007, доступно на [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)004-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)004-e).

<sup>67</sup> У складу са овим стандардима, упућивање судија без њихове сагласности (укључујући и промене њихових дужности) или премештаји су дозвољени само у изузетним случајевима: 1) дисциплинске санкције; 2) законска промена судског система; 3) привремено упућивање како би се ојачао оближњи суд (Европска повеља о закону за судије).

<sup>68</sup> Потребно је имати у виду да премештај или упућивање судија зависи од ВСС, док је мрежа судова, њихова подручја, као и њихова надлежност уређена законом, и тиме представља одговорност законодавне и извршне власти. Ово је разлог због кога европски стандарди у том смислу подразумевају посебне обавезе државе. У складу са Препоруком Комитета министара Рец 2010(12) о судијама:

## Амандман IX – Имунитет и неспојивост

### Имунитет и неспојивост

51. Имајући у виду да је Нацрт амандмана изоставио гаранције слободе изражавања судија, ово би могло бити право место да се додатно пропише да судија не може бити одговоран за мишљење изражено у заштити судијске независности.

## Амандман XII – Високи савет судства

### Начелно о надлежности Високог савета судства

52. Осим што је прокламован као институција, ВСС суштински више неће бити „тело којем је поверена заштита независности судија, у контексту поштовања принципа поделе власти“<sup>69</sup> нити тело „дужно да штити од сваке врсте спољних притисака или предрасуда политичке, идеолошке или културолошке природе, неограничену слободу судија да непристрасно одлучују у предметима, у складу са својом савешћу и својим

---

независност, ефикасност и одговорности, [О]ргани надлежни за организацију и функционисање правосудног система дужни су да судијама обезбеде услове који им омогућавају да испуне свој задатак, а ефикасност би требало да постигну истовремено штитећи и поштујући независност и непристрасност судија (став 32); Свака држава би требало да издвоји одговарајућа средства, објекте и опрему за судове како би им омогућила да функционишу у складу са стандардима утврђеним у члану 6. Конвенције и како би судијама омогућила да ефикасно раде (став 33); Судовима би требало да буде додељен довољан број судија и адекватно квалификованог особља за подршку (став 35).

Током консултативног процеса 2017. године изнети су аргументи да, због одредбе члана 150. српски Устав прописује много строжији систем премештаја судија у поређењу са ЕУ стандардима, што је произвело последице на више нивоа, од којих је најважнији немогућност значајног унапређења судске мреже судијском покретљивошћу и тиме приступа правди, иако ово потоње мора бити приоритет. Инсистирање на испуњености захтева за ефикасношћу по сваку цену, укључујући и слабљењем начела непреместивости, које је елемент судијске независности, није засновано на свеобухватној анализи разлога који стоје иза старих предмета, неједнаке и превелике оптерећености судија. Једноставнији и чешћи премештаји судија би умањили ефикасност судског система и проузроковали последице супротне од наведених као оправдање за слабљење гаранција независности – суђења би дуже трајала јер би премештеном судији трабало времена да се упозна са предметом, кривични предмети би застаревали у много већем броју и судски систем би постао скупљи (јер би сви трошкови смештаја и путовања премештеног судије морали да буду покривени). Према томе, јасно је да лакши премештаји судија против њихове воље не могу да надоместе недостатке у раду законодавне и извршне власти, које су надлежне за успостављање судске мреже и надлежности судова.

Проблем неједнаке оптерећености судова и судија предметима се неспорно одразио на смањен приступ правди у разумном року, јер је судовима и судијама потребно мање или више времена да одлуче о предметима у зависности од броја предмета које имају у раду. Приступ правди у разумном року захтева да се суђења, укључујући и извршења судских одлука, окончају у разумном, па и оптималном и предвидивом року. Проблем неједнаке оптерећености предметима судова и судија су последица неодговарајуће судске мреже, неодговарајуће надлежности судова и недостатка броја судија у појединим градовима.

<sup>69</sup> ЦЦЈЕ Мишљење број 10/2007 о правосудним саветима у служби друштва, члан 5.

тумачењем чињеница, и у складу са владавином права<sup>70</sup> или тело које је дефинисано на следећи начин: *основни циљ самог постојања судског савета јесте заштита независности судија њиховим изоловањем од неприкладних притисака других грана власти*<sup>71</sup>. ЦЦЈЕ је разматрао везу између састава судског савета и надлежности у свом Мишљењу број 10(2007) (ставови 44-47)<sup>72</sup>. Наиме, ако савет има широка овлашћења, нарочито уколико управља судским буџетом, потребно је да има комбиновани састав, како би обезбедио легитимитет свог рада. При томе, у случајевима комбинованог састава судског савета, ЦЦЈЕ је мишљења да неке од његових задужења могу да буду резервисане само за судски савет на седници на којој присуствују само судије (став 20). Међутим, уколико му је надлежност ужа, тако да се практично своди на питања која се тичу положаја судија, не постоји оправдање за промену састава Савета и за смањење броја његових чланова из реда судија (што је оно што нацрт амандмана XIII предвиђа: смањење броја чланова из реда судија са седам на пет).

53. Нацрт амандмана XII значајно ограничава надлежност ВСС, што међутим „прикрива“ додавањем појединих нових надлежности и њиховим подизањем на уставни ниво, иако је њихов значај такав да им није место у Уставу (нпр. прикупљање статистичких података). Ово је такође случај са вредновањем рада судија и избором и разрешењем дисциплинских тела, с обзиром да је реч о још увек новим и недовољно развијеним системима<sup>73</sup> са значајним недостацима, због чега је још увек пренагљено и непотребно подићи их на уставни ниво. Нацрт амандмана подиже на уставни ниво и надлежност ВСС да *самостално располаже* средствима предвиђеним у буџету за његов рад. Међутим, ваља запазити да важећи члан 154. Устава набраја низ надлежности ВСС, примера ради, остављајући законодавцу могућност и да их прошири. Јасно је да садашњи Устав не наводи надлежности Савета као затворене (нису наведене као *numerus clausus*) што би искључивало могућност да законодавац повери Савету било коју другу надлежност. Ово стога што синтагма на крају члана 145. која гласи: *и одлучује о другим питањима одређеним законом* пружа могућност да се законом

<sup>70</sup> Видети Препоруку Р(94)12.

<sup>71</sup> Извештај Венецијанске комисије CDL-AD(2007)001 (став 27).

<sup>72</sup> Такође, требало би да постоји блиска веза између састава и надлежности судског савета. Наиме, састав би требало да произлази из задужења судског савета. Одређене функције судског савета могу на пример да изискују чланове правних професија, професора права или чак представника цивилног друштва. (став 45)

Међу судским саветима, може се направити разлика између оних који врше традиционалне функције (на пример, у такозваном „јужноевропском моделу“ са надлежношћу за именовање судија и вредновање судства) и савета који врше нове функције (на пример, такозвани „северноевропски модел“ са надлежностима управљања буџетским питањима). ЦЦЈЕ подржава приписивање и традиционалних и нових функција савету (став 46).

<sup>73</sup> Дисциплински систем функционише тек последњих шест година, а систем вредновања од 1. јула 2015. године, тако да би рад свих судија требало редовно да буде оцењен по први пут 2018. године. Проблем у примени дисциплинске одговорности запажен је у: Годишњем извештају Заштитника грађана из 2013. године, страна 3, Извештајима Европске уније о напретку Србије 2014 (страна 70), 2015 (страна 12) и 2016 (страна 15), а у вредновању рада судија – у Извештаја о напретку Србије ЕУ у 2015 (страна 13) и 2016 (страна 15).

прошири врста и број надлежности које се поверавају Савету. Очигледни примери тога тренутно су садржани у члану 70, Закона о уређењу судова, који Савету поверава дужност/овлашћење да утврди *опште смернице за унутрашње уређење судова* или у члану 13. Закона о ВСС којим су Савету поверене и бројне друге надлежности. Међутим, последња одредба овог амандмана (XII 2) ограничава надлежност Савета на *друга питања положаја судија, председника судова и судија поротника одређеним законом*. Неизбежна последица овог јесте да ће законодавац бити овлашћен да прошири надлежности Савета једино у оквиру те врсте надлежности, тако уско ограничене, а не и у погледу других надлежности, стога не и у погледу надлежности управљања судским буџетом. С обзиром на овако прописивање надлежности Савета треба имати у виду да би била неуставна свака законска одредба којом би Савету била поверена нека од надлежности које нису прописане уставом и које се не односе на положај судија, председника судова и судија поротника, па и она која се односи на издавање општих смерница за унутрашње уређење судова. Стога би, уколико овакво решење из амандмана не би било измењено, пренос буџетских овлашћења са Министарства на ВСС (укључујући и селекцију и запошљавање судијских приправника и помоћника), што је обавеза коју је држава сама преузела на себе Националном стратегијом и Акционим планом за Поглавље 23, био немогућ.

### **Амандмани XIII до XVI – Надлежност, састав, мандат чланова, председник, рад и одлучивање Високог савета судства**

#### **Умањење достигнутог нивоа независности**

54. Амандмани XIII – XVI односе се на састав, начин избора и разрешења чланова ВСС, председника, правила о функционисању ВСС као и на мандат његових чланова. Ови аспекти се очигледно преплићу па је за њихову анализу одговарајуће и сврсисходно да се сва решења сагледају заједно, у њиховој међусобној вези. У погледу ВСС, амандмани умањују достигнути ниво независности, не омогућавају да он буде независан и стога га онемогућавају да обавља своју уставну улогу и штити судску независност, па тиме и право на правично суђење, све то када се имају у виду одредбе које се тичу:

- надлежности Савета (амандман XII 1)
- његовог састава (амандман XIII 1)
- начина избора (амандмани II и XIII 2) и разрешења чланова Савета из реда „истакнутих правника“ (амандмани II и XIV 3)
- председника Савета (амандман XV 2)
- рада и доношења одлука (амандмани XVI 3 и 4)
- престанка мандата чланова у случају да ВСС не донесе одлуку (амандман XVI 3)

55. У складу са важећим Уставом, ВСС се састоји од једанаест чланова: три су чланови по положају (председник ВКС, министар правде и председник надлежног скупштинског одбора) а осам бира Народна скупштина у складу са законом; међу потоњима, шест су судије са сталним мандатом и два истакнута и угледна правника са најмање 15 година искуства (један је адвокат а други професор). У складу са Законом о Високом савету судства (чл. 6, 7. и 17.): председник Врховног касационог суда је председник ВСС по положају; заменик председника се бира међу судијским члановима Савета; Савет доноси одлуке већином гласова. Акциони план за Поглавље 23 о судијској независности<sup>74</sup> (страна 29) јасно предвиђа да ће Република Србија обезбедити, као одговор на препоруке ЕУ из Скрининг извештаја (одељак 1.1), следеће: *Високи савет судства и Државно веће тужилаца би требало да буду ојачани на начин који би подразумевао преузимање водеће улоге у управљању правосуђем, укључујући и надзор и контролу; њихов састав требало би да буде мешовит, без учешћа Народне скупштине (изузев искључиво деклараторне улоге) са најмање 50% чланова из правосуђа који представљају различите нивое судова. Очигледно је да Министарство посвећеност овим циљевима разуме као своје право да умањи број судија на минимум (половина чланова ВСС) иако тренутни ВСС има 11 чланова од којих су 7 судије (председник ВСС и 6 изборних чланова).*

56. Амандман XIII садржи решења која су сасвим другачија у погледу састава, избора и функционисања ВСС. Савет ће бити, према решењу из овог амандмана, састављен од десет чланова: пет судија, које бирају њихове колеге и пет истакнутих правника, које бира Народна скупштина. Већ помињано Мишљење ЦЦЈЕ број 10(2007) о судским саветима у служби друштва наводи критеријуме које особа треба да испуни да би могла да буде члан Савета (ст. 21<sup>75</sup>, 22<sup>76</sup> и 23<sup>77</sup>). Амандман XIII прописује услове на основу којих се процењује да ли је неко „истакнути правник“: завршен правни факултет, положен правосудни испит, десет година радног искуства у *правној области из надлежности Високог савета судства, стручни рад, лични углед* (XIII 1). Народна скупштина бира ове чланове савета на *предлог надлежног одбора Народне скупштине после окончаног јавног конкурса, квалификованом већином. Скупштински одбор*

<sup>74</sup> Доступно на: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/9849/finalna-verzija-akcionog-plana-za-pregovaranje-poglavlja-23-koja-je-usaglasena-sa-poslednjim-preporukama-i-potvrdjena-od-strane-evropske-komisije-u-briselu-.php>.

<sup>75</sup> Чланови, без обзира да ли су судије, морају да буду изабрани на основу своје стручности, искуства, разумевања судијског живота, способности за размену аргумената и културе независности.

<sup>76</sup> Несудијски чланови могу се бирати из редова других истакнутих правних стручњака, универзитетских професора с одређеним стажем у струци или грађана признатог статуса. Савремено управљање правосуђем може захтевати и узимање већег броја чланова који имају искуства у областима изван правних (нпр. у менаџменту, финансијама, ИТ, друштвеним наукама).

<sup>77</sup> Могући чланови судског савета, судије или други чланови који нису судије, не смеју бити активни политичари, чланови парламента, чланови извршне или управне власти. То другим речима значи да ни председник (шеф) државе, ако је председник владе, као ни ниједан министар, не могу бити чланови судског савета. Свака држава мора донети посебна законска правила у тој области.

предлаже десет кандидата. У случају да се тражена већина не може достићи у наредних петнаест дана, успостављен је механизам којим се избегава застој. У таквој ситуацији, комисија, коју чине председник Скупштине, председник Уставног суда, председник Врховног суда, врховни јавни тужилаца Србије и заштитник грађана, већином гласова изабраће пет несудијских чланова Савета (XIII 2). Председника Савет бира међу несудијским члановима (XV 2). Радни кворум је седам присутних чланова (XVI 1), а кворум за одлучивање шест (XVI 2). У случају да Савет не одлучи у законом одређеним питањима из своје надлежности у року од 30 дана од дана када је о томе први пут одлучивао, свим члановима Високог савета судства престаје мандат (XVI 3). Наведена правила о саставу и функционисању Савета подешена су неповољно по независност судства.

57. Иако у складу са Акционим планом за Поглавље 23, саставом Савета у коме је половина судија, наспрам 7 судија од 11 чланова тренутног ВСС, смањује се достигнути степен његове независности, и стога он није у складу са *acquis*. Дефиниција „истакнутог правника“ је нејасна, поготово што захтев за радним искуством у *правној области из надлежности ВСС* дозвољава широко тумачење и произвољност. Дефиниција је такође и дискриминишућа јер онемогућава чланство у ВСС многим професорима (који нису положили правосудни испит) као и бројним стручњацима који немају радно искуство у пословима *из надлежности Високог савета судства* иако располажу стручношћу, искуством, интегритетом, угледом, разумевањем правосуђа, способношћу доношења одлука и разумевања значаја судијске независности. Истовремено, амандман није поставио захтев који је предуслов за независно функционисање ВСС, захтев који је неопходан како би ово тело испунило сврху свог постојања – да чланови ВСС не буду активни политичари. Ово значи да сваки политичар са дипломом правног факултета, положеним правосудним испитом и 10 година радног искуства, укључујући министра правде или било ког другог политичара, може бити проглашен истакнутим правником и изабран у ВСС. „Истакнути правници“ ће се сами пријављивати на „јавни конкурс“ који ће објављивати надлежни скупштински одбор, који ће потом проверавати пријаве и препоручити Скупштини кандидата за избор у Савет. Сувишно је напоменути да се може догодити да ниједан од чланова скупштинског одбора нема диплому правног факултета нити способност да суштински оцени који су кандидати „истакнути правници“; као што је сувишно напоменути и да ће одбор свакако бити способан да „прими политичке сигнале“ о томе који кандидати се сматрају подобним од стране владајуће политичке већине сходно чему ће и подржати њихове кандидатуре.

58. У поређењу са међународним стандардима, предложени нови састав ВСС је у складу са ставом 1.3. Европске повеље о закону за судије, који гласи: „У вези са сваком одлуком која утиче на избор, запошљавање, именовање, напредовање у каријери или

престанак функције судије, законом се предвиђа интервенција органа независног од извршне власти, од чијег чланства барем половину чине судије, које су изабрале њихове колеге судије, на начин који гарантује најширу представљеност судства.“ Међутим, међународни стандарди, укључујући и оне који се тичу судских савета, развијају се. Мишљење ЦЦЈЕ број 10/2007 о судским саветима у служби друштва наводи: *Кад савет има комбиновани састав (судије и други чланови који нису судије), ЦЦЈЕ сматра да ради избегавања сваке манипулације или недозвољеног притиска, значајну већину чланова морају да чине судије које бирају њихове колеге (став 18.). Препорука CM/Rec(2010)12 предлаже: Не мање од половине чланова таквих савета требало би да буду судије које су изабрале њихове колеге са свих нивоа правосуђа и уз поштовање плурализма унутар правосуђа. Коначно, Магна карта судија истиче следеће: [С]авет је састављен или искључиво од судија или од значајне већине судија које су изабрале њихове колеге (став 13). Смисао принципа је јасан: системи у којима макар половина плус један члан судског савета нису судије изабране од стане њихових колега или, другим речима, у којима су судије које су изабрале њихове колеге у мањини, нису у складу са стандардима. Насупрот томе и сасвим извесно, системи у којима су судије у већини заиста јесу у складу са стандардима. Извештај Венецијанске комисије из 2010. године о независности судских система<sup>78</sup> изражава став да би судски савет требало да има плуралистички састав (судије и несудије) са значајним делом, ако не и већином, чланова који су судије (став 32).*

**59.** Као што је већ речено, пет несудијских чланова су значајан фактор за равнотежу али њихов избор од стране Народне скупштине указује на политички утицај над њима, који није уклоњен квалификованим већинама потребним за њихов избор. Ова решења не спречавају могућност прекомерне злоупотребе у процесу избора чланова ВСС од стране мање већине или чак штавише од стране три особе у држави (уколико посланици владајуће већине не омогуће потребне квалификоване већине у Скупштини, као што је објашњено у коментарима амандмана I и II). Нацрт амандмана гарантује „равнотежу“ унутар ВСС, али не решава проблем политизације и (не)ефикасности Савета. „Правило о распуштању“ може да створи велике препреке функционисању ВСС и лако може да буде злоупотребљено (нпр. чланови ВСС, знајући да их гласање о одређеном питању може довести до подељених гласова, могу да одлуче да питање оставе по страни или да прилагоде своју одлуку „политичком“ делу ВСС како би избегли распуштање). Да сумирамо, једнак број чланова ВСС је очигледно неодговарајући и чини ВСС нефункционалним и подобним политичкој контроли. Иако је присуство судија у ВСС кључно за независност судства, уравнотежено решење, које би судијама у Савету дало благу предност и истовремено отворило Савет значајном броју несудијских чланова, чиме би било избегнуто

<sup>78</sup> Студија број 494/2008 од 16. марта 2010 (CDL-AD(2010)004) Извештај о независности судских система део I: Независност судија, доступна је на [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)004-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)004-e)

претварање Савета у искључиво судско тело, очигледно је од стране Владе оцењено као неприхватљиво до те мере да је Влада била спремна да жртвује ефикасност институције само да не би дозволила да у њој судије буду, макар у занемарљивој, већини. Када се зна да надлежности додељене Савету захтевају интервенцију *власти независне од извршне и законодавне* и када присуство несудијских чланова и постојање кворума несумњиво гарантује искључење „уског круга судија“ и(ли) кронизам, неизбежно се поставља кључно питање: зашто би (већ постојеће) решење по ком би судијски чланови били у минималној бројчаној предности (то јест, шест од једанаест чланова) било неприхватљиво? При чему је сасвим сигурно да је решење по ком би Савет имао шест од 11 чланова Савета које бирају судије било у складу са *acquis*.

#### IV ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ

##### 1. Процедурални закључци

1.1. Поступак промене Устава до сада није обављен у складу са поступком који је предвиђен Уставом, нити је спроведен у складу са Правном анализом уставног оквира о правосуђу и Акционим планом за Поглавље 23.

1.2. Правна струка није подржала решења из Нацрта амандмана - ни професори права, ни правосудне институције, ни судије и тужиоци ни релевантна удружења.

1.3. Начин на који је Министарство правде организовало и спровело дебату о уставним амандманима, „бранило“ одредбе Радног текста од 22.01.2018. године и одговарало на критике показује намеру да се уставни амандмани искористе за умањење достигнутог ниво гаранција судске независности и јачање политичког утицаја на правосуђе, супротно прокламованом циљу (јачање независности правосуђа) из Националне стратегије и Акционог плана за Поглавље 23.

1.4. С обзиром на то да се не сачињава потпуно нови устав и да уставни амандмани немају карактер дисконтинуитета, нема оправдања за превремени прекид мандата председника Врховног касационог суда и чланова тренутног састава Високог савета судства, који је предвиђен Радним текстом уставног закона за спровођење уставних амандмана.

##### 2. Садржински закључци

2.1. Уколико остане непромењен, Нацрт амандмана ће повећати политички утицај на правосуђе и умањити постојеће уставне гаранције судске независности.

2.2. Нацрт амандмана не регулише на систематски и јасан начин однос између три



гране државне власти.

2.3. Нацрт амандмана не дефинише:

- суштину судске гране власти
- финансијске гаранције независности
- слободу изражавања и удруживања судија

2.4. Постоји ризик превелике политичке злоупотребе током избора чланова Високог савета судства из реда „истакнутих правника“ и зависности ових чланова Савета од владајуће већине (амандмани II и XIII 2).

2.5. Извори права су прописани на неодговарајући начин, изостављањем општеприхваћених правила међународног права и омогућавањем да општи акти извршне власти буду непосредан извор права, изостављањем правног основа за то (амандман V 1).

2.6. Амандман V 3 који предвиђа да ће начин на који се обезбеђује уједначена примена права бити уређен законом омогућава наметање одлука судијама и ствара ризик укидања слободног судијског уверења.

2.7. Први избор судија ће бити предусловљен избором кандидата у институцији за обуку у правосуђу која нема гаранције независности (амандман VI 2).

2.8. Гаранције непреместивости су непотпуне (амандман VIII) и дозвољавају могућност масовног премештаја и упућивања судија након промене Устава и правосудних закона.

2.9. Постојеће уставне гаранције независности судија биће умањене следећим решењима Нацрта амандмана:

- омогућавањем укидања слободног судијског уверења (комбинованим решењима амандмана V 3 и X 2, Националне стратегије, Акционог плана за њено спровођење и Акционог плана за Поглавље 23)
- давањем уставног нивоа институцији за обуку у правосуђу која ће вршити предабир више од 90% судија (амандман VI 2)
- неодређеним и широко постављеним основима за разрешење (амандман VII 3)
- изостављањем правног лека против одлука ВСС (амандман XIV) осим у случају разрешења (амандман VII 4)
- сужавањем опсега непреместивости судија (амандман VIII)
- формалним слабљењем ВСС у свим аспектима (амандмани XII-XVII).

2.10. Достигнути степен независности ВСС смањује се (амандман XII), што умањује његову улогу у заштити судијске независности, тиме и право грађана на правично суђење, с обзиром на одредбе о:

- надлежности ВСС (амандман XII 1)
- саставу ВСС (амандман XIII 1)
- начину избора (амандмани II и XIII 2) и распуштању чланова ВСС из реда „истакнутих правника“ (амандмани II и XIV 3)
- председнику ВСС (амандман XV 2)
- раду и одлучивању ВСС (амандмани XVI 3 и 4)
- престанку мандата чланова уколико ВСС не донесе одлуку (амандман XVI 3)

### 3. Препоруке

Са намером да допринесе унапређењу Нацрта амандмана, Друштво судија предлаже следеће:

1. Однос између три гране власти и суштина судске власти треба да буду дефинисани (*изменити Нацрт амандмана → Устав*<sup>79</sup>);
2. Финансијске гаранције, слободу изражавања и удруживања судија треба подићи на уставни ниво (*изменити Нацрт амандмана → Устав*);
3. Требало би спровести подробну студију која би утврдила разлоге неуједначене примене права, и идентификовати одговарајућа решења (*изменити нацрт амандмана V 3 и X 2 → закон*);
4. Правичан, транспарентан и јединствен начин одабира и избора судија (на основу стручности и интегритета) треба да буде утврђен (*→ Устав*) и уређен (*→ закон*);
5. Независна институција за обуку треба да буде уређена заједно са транзиционим одредбама које се тичу садашњих судијских помоћника (*изменити Нацрт амандмана → закон*); и стављена под управљање ВСС (*→ закон*);
6. Разлоге разрешења судија треба поново размотрити (*изменити Нацрт амандмана → Устав*) и уклонити сваки неодговарајући аутоматизам и(ли) неодређени појам;
7. Осим у случају разрешења, треба омогућити право судије на правни лек пред судом и против осталих одлука ВСС, у случајевима предвиђеним законом (*→ Устав*);
8. Непреместивост судија би требало да се односи, као што је случај у важећем Уставу, и на упућивање у други суд (*изменити Нацрт амандмана → Устав*);
9. Изузетак од гаранције непреместивости треба да буде јасније дефинисан, на пример: „У случају укидања суда или претежног дела надлежности суда за који је изабран судија изузетно може, без своје сагласности, бити трајно премештен или упућен у суд исте врсте и степена који је преузео надлежност суда који је престао

<sup>79</sup> За сваки предлог, назначен је одговарајући правни ниво на којем би требало да буде уређен.

да постоји или чија је надлежност значајно измењена.“ (изменити Нацрт амандмана → Устав);

10. Надлежност ВСС треба да буде прописана на начин да омогућава законодавцу да је прошири и по врсти и по броју задужења/овлашћења (изменити Нацрт амандмана → Устав);
11. Ефикасан и независан ВСС треба да буде гарантован комбинованим саставом судијских и несудијских чланова, при чему судије треба да буду у већини (изменити Нацрт амандмана → Устав).

### Анекси:

#### **I Анекс:**

1. Кључни ставови професора
2. Професор Ратко Марковић, бивши судија Уставног суда
3. Професор Оливера Вучић, бивши судија Уставног суда
4. Професор Маријана Пајванчић
5. Професор Јасминка Хасанбеговић
6. Професор Ирена Пејић
7. Професор Дарко Симовић
8. Др Боса Ненадић, бивши судија Уставног суда
9. Професор Танасије Маринковић
10. Професор Весна Ракић Водинелић
11. Професор Радмила Васић
12. Професор Зоран Ивошевић
13. Професор Марко Станковић
14. Професор Виолета Беширевић
15. Професор Коста Чавошки, члан Српске академије наука и уметности
16. Професор Драган Стојановић, бивши судија Уставног суда

II Анекс – Врховни касациони суд о Радном тексту амандмана на Устав Републике Србије

### <sup>i</sup> О непреместивости судија – амандман VIII

Због чињенице да је Нацрт амандмана објављен тек по његовом достављању Венецијанској комисији и да о њему није било дебате, Друштво судија је било у ситуацији која је захтевала неодложно реаговање и што пре достављање Венецијанској комисији Коментара на Нацрт амандмана. Тек потом су уочене недоследности у појединим речима преведеним на енглески (нарочито речи које су кључне за разумевање гаранције непреместивости: премештај и упућивање) у преводима Устава, Закона о судијама, Нацрта амандмана, па и својих писаних прилога.

Наиме, амандман VIII – Непреместивост судија изоставио је забрану непреместивости у случају упућивања судије у други суд (што је привремена мера) навођењем: *Ипак, у случају укидања суда или претежног дела надлежности суда у који је изабран, судија може без своје сагласности бити премештен у други суд, у складу са законом.* Ово ствара ризик од упућивања судија широких размера у било који други суд било којег степена.

У погледу овога, важећи Устав Србије успоставља две мере. Једна је трајна - *премештај* (за премештај се у преводу Устава користи реч: *relocation*, а Закона о судијама реч: *transfer*), док је друга мера привремена – упућивање (за упућивање се у преводу Устава користи реч: *transfer*, а Закона о судијама реч: *assignment to another court*). Важећи Устав гарантује судији (члан 150) *право да врши судијску функцију у суду за који је изабран и да само уз своју сагласност може бити премештен или упућен у други суд* (став 1) и прописује да: *У случају укидања суда или претежног дела надлежности суда за који је изабран, судија изузетно може без своје сагласности бити трајно премештен или упућен у други суд, у складу са законом* (став 2).

Закон о судијама, у погледу премештаја (члан 19) прописује:

- (1) Судија може, уз своју писмену сагласност, бити премештен у други суд исте врсте и истог или нижег степена, уколико постоји потреба за хитном попуном упражњеног судијског места, која се не може решити избором или упућивањем судије, уз прибављену сагласност председника оба суда.
- (2) Изузетно од става 1. овог члана, судија може без своје писмене сагласности бити премештен у други суд у случају укидања суда или укидања претежног дела надлежности суда за који је изабран.
- (3) Суду је укинута претежни део надлежности када је због промене стварне надлежности, због оснивања новог суда или због промене подручја на којем суд врши надлежност измењен потребан број судија у суду.
- (4) У случају из става 2. овог члана судија може бити премештен само у суд истог степена који преузима надлежност суда који је укинута или којем је укинута претежни део надлежности, на основу критеријума које прописује Високи савет судства.
- (5) Судија трајно наставља функцију у суду у који је премештен.
- (6) Решење о премештају доноси Високи савет судства.

Такође Закона о судијама, у погледу упућивања (члан 20) прописује:

- (1) Судија може бити упућен на рад само у други суд исте врсте и истог или непосредно нижег степена, најдуже годину дана.
- (2) Изузетно, судија може бити упућен у суд непосредно вишег степена, ако испуњава законом прописане услове за избор за судију суда у који се упућује.
- (3) Судија се упућује у суд у коме недостатак, спреченост, изузеће судија или други разлози отежавају или успоравају рад суда.
- (4) Решење о упућивању судије из ст. 1. до 3. овог члана, уз сагласност судије, доноси Високи савет судства.
- (5) Пре доношења решења о упућивању судије из ст. 1. до 3. овог члана, Високи савет судства ће прибавити мишљење седнице свих судија суда у који је судија изабран и суда у који се упућује.

Нацрт Уставног закона за спровођење уставних амандмана (члан 2) прописује да ће Закон о судијама и остали правосудни закони бити усклађени са уставним аманданима у року од 90 дана од њиховог ступања на снагу. Међутим, не постоје гаранције да ће одредбе Закона о судијама које се односе на премештај (члан 19) и упућивање у други суд (члан 20) остати какве јесу и да садашњи (једногодишњи) период у коме је могуће да судија буде упућен у други суд неће бити продужен. Подразумева се да је једногодишње упућивање у суд нижег степена или у суд у неком другом месту практично казна за судије (којој ће се бити подвргнути они које нису „миљеници“ политичара), јер остају раздвојени од породице и са веома редукованим правима на путне и остале трошкове.

Када се уз то има у виду и да Нацрт амандмана не садржи досадашњу забрану да судија буде упућен у други суд без своје сагласности (супротно важећој одредби члана 150. став 2. Устава), нити право на правни лек против одлука ВСС (осим о разрешењу), па тако не садржи ни право на правни лек против одлуке о упућивању (које је тренутно гарантовано одредбом члана 155. важећег Устава), постоји стваран ризик да будући закони о правосуђу измене врсте, називе, надлежности и подручја судова и да тако „олакшају“ масован размештај (премештај и упућивање) судија у судове било које врсте, надлежности, степена, и то у ма ком месту се они налазили.

Без правног лека против таквих одлука ВСС, судијама не преостаје ништа друго до уставна жалба пред Уставним судом. Међути, Уставни суд и иначе има превелики број нерешених предмета и одлуке о уставним жалбама доноси после три до пет година. На тај начин једна привремена мера (упућивање) практично ће постати трајна. Такво би решење умањило судијску независност, а тиме и право грађана на правично суђење. Због тога би било корисно да се у амандман VIII 2 дода, осим забране премештаја, дода и забрана упућивања у други суд.