

**Коментари**  
***Радног текста амандмана на Устав Републике Србије***  
***са образложењима (референцама Венецијанске комисије)***  
**у делу који се односи на судство**

**I Увод**

За промену устава неопходно је, у суштинском смислу, да постоји нарочито важна друштвена потреба да се поједина уставна питања, међу којима су најважнија функционално и територијално уређење државне власти, уреде на другачији начин, другачији од досадашњег. Промене Устава Републике Србије (у даљем тексту: Устав) у делу који се односи на правосуђе нису захтевала струковна удружења судија и тужилаца. Потребу за променом Устава у том делу држава је сама идентификовала још 2013. године Националном стратегијом реформе правосуђа и то ради јачања независности правосуђа отклањањем *утицаја законодавне и извршне власти на процес избора и разрешења судија и председника судова, јавних тужилаца односно заменика јавних тужилаца, као и изборних чланова Високог савета судства и Државног већа тужилаца.*

Супротно Уставом прописаном начину промене Устава, по коме предлог за промену устава подноси неки од овлашћених предлагача (најмање трећина народних посланика, председник Републике, Влада, 150.000 бирача) а Народна скупштина двотрећинском већином усваја предлог за промену Устава, израђује и разматра акт о промени Устава, средином 2017. године Министарство правде (у даљем тексту: Министарство) започело је тзв. консултативни процес са струковним удружењима судија и тужилаца и другим удружењима грађанског друштва које је позвало да доставе своја виђења могућих уставних решења. Објављивањем [Радног текста амандмана на Устав Републике Србије](https://www.mpravde.gov.rs/files/Radni%20tekst%20amandmana%20na%20Ustav%20Republike%20Srbije%20sa%20obrazlo%20C5%BEenijima%20(referencama%20Venecijanske%20komisije).pdf)<sup>1</sup> (у даљем тексту: Текст амандмана) крајем јануара 2018. године поново је актуелизована прича о изменама Устава, у делу који се односи на правосуђе.

Будући да сваки поступак промене Устава дестабилизује дотадашњи правни поредак, и да је за промену Устава неопходан захтеван поступак, а да је за промену уставних одредаба о уређењу власти неопходно и изјашњавање грађана на референдуму, поставља се разборито питање да ли је у овом тренутку неопходно мењати Устав ради јачања судске

---

<sup>1</sup>[https://www.mpravde.gov.rs/files/Radni%20tekst%20amandmana%20na%20Ustav%20Republike%20Srbije%20sa%20obrazlo%20C5%BEenijima%20\(referencama%20Venecijanske%20komisije\).pdf](https://www.mpravde.gov.rs/files/Radni%20tekst%20amandmana%20na%20Ustav%20Republike%20Srbije%20sa%20obrazlo%20C5%BEenijima%20(referencama%20Venecijanske%20komisije).pdf) приступљено 04.02.2018. године.

независности или је то могуће учинити и доношењем одговарајућих законских решења. Друштво судија Србије стално указује да уставна решења могу дати боље резултате већ и доношењем добрих законских решења. Наиме, независност се не стиче само уставном прокламацијом. О томе сведочи и податак да, иако им је сталност судијске функције гарантована Уставом, свега 52% судија у Србији сматра да су независне<sup>2</sup>. Судије су уверене да би и у постојећем уставном оквиру независност могла да буде боље обезбеђена уколико би за тим било политичке воље. Решењима из закона којима се уређује статус судија и функционисање судова задире се у независност судова и судија дубље него што би то, с обзиром на уставна решења, морало бити. Председницима судова дата су превелика овлашћења, чак су им и различити услови за пензионисање (уколико наврше услове за старосну пензију, остају на функцији до окончања председничког мандата), министру правде поверено је да доноси Судски пословник (који је веома значајан документ за функционисање судства), као и да одређује оквирна мерила за потребан број запослених и да одлучује о поступку пријема судијских приправника. Посебно је проблематично учешће извршне власти у Управном одбору Правосудне академије и њен утицај на Академију, непосредан и институционалан, али и фактички. Да би се овакво стање попоравило у смислу јачања независности судства и није неопходно чекати промену Устава. Рецимо, Судски пословник могао би да доноси, уместо министра правде, Врховни касациони суд, тј. председник тог суда, уз прибављено мишљење свих судија тог суда, а садашње послове председника суда могло би да обавља посебно колективно тело, у чијем саставу би био председник суда, али и судије које су изабрале судије тог суда, итд. *Искуство, међутим, показује да у многим државама, најбоља институционална решења не могу функционисати без добре воље оних који су одговорни за њихову примену и испуњење. Испуњење постојећих стандарда је, према томе, бар онолико важно колико и утврђивање нових потребних стандарда.*<sup>3</sup>

Када се већ приступа промени Устава, томе треба приступити испочетка, системски и темељно, на основу јасних и јавно саопштених циљева и у складу са Уставом.

Пошто се Република Србија стратешки определила за приступање Европској унији и, с тим у вези, на себе преузела бројне обавезе и одредила рокове за њихово предузимање, овај текст бавиће се придруживањем Европској унији и Венецијанском комисијом у мери која је неопходна и сразмерна позивању Министарства на то.

---

<sup>2</sup> [Јачање интегритета и независности судија у Србији](#), Друштво судија Србије, Београд 2017, стр. 85.

<sup>3</sup> Извештај ВК о независности судских система, Део I: независност судија, *CDL-AD(2010)004*, Студија број 494/2008 од 16.03.2010. године, параграф 10.

## II Коментари уводних напомена Текста амандмана

У уводним напоменама Текста амандмана које је Министарство објавило 22. јануара 2018. године на својој интернет страници, наведено је да је Министарство сачинило Текст амандмана у складу са обавезама које је Република Србија преузела усвајањем Акционог плана за Поглавље 23, као и да се: *Приликом израде Радног текста, Министарство (се) руководило првенствено стандардима које је у својој богатој пракси дефинисала Венецијанска комисија, као и писаним прилозима пристиглим у току консултативног процеса који су Министарство правде и Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом Републике Србије, спровели у периоду јул-новембар 2017. године. Радни текст израђен је у сарадњи са експертом Савета Европе, господином Џејмсом Хамилтоном.* Министарство наводи и да: *Ради лакшег разумевања предложених решења даје: преглед неких од најзначајнијих ставова Венецијанске комисије у односу на предметно питање, а уз навођење референци, и то не за свако од решења у тексту амандмана, већ само: испод текста амандмана (или тематски повезаних група амандмана) који доносе значајније и суштинске промене у односу на важећи текст Устава.*

На овом месту биће разјашњено неколико ствари од којих Министарство полази: 1) да је Текст амандмана сачинило у складу са обавезама које је Република Србија преузела усвајањем Акционог плана за Поглавље 23, 2) да Венецијанска комисија Савета Европе дефинише европске стандарде, 3) да се Министарство, приликом израде Текста амандмана, руководило писаним прилозима пристиглим у току консултативног процеса који су Министарство правде и Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом Републике Србије спровели у периоду јул-новембар 2017. године, да је 4) Текст амандмана сачињен у сарадњи са експертом Савета Европе, господином Џејмсом Хамилтоном, и да Текст амандмана: 5) представља полазну основу јавне расправе о изменама Устава Републике Србије, планирану за фебруар и март 2018. године, а након које ће текст амандмана бити упућен на мишљење Венецијанској комисији.

1. Констатација да је Текст амандмана сачињен у складу са обавезама које је Република Србија преузела усвајањем Акционог плана за Поглавље 23 тачна је утолико што се држава заиста обавезала да измени Устав. То су учиниле како Народна скупштина, усвајањем Националне стратегије реформе правосуђа<sup>4</sup> (у даљем тексту: Национална стратегија), тако и Влада, усвајањем Акционог плана за спровођење Националне

---

<sup>4</sup> Национална стратегија реформе правосуђа за период 2013-2018, *Службени гласник РС*, бр. 57/13 од 03.07.2013. године. Струковна удружења судија и тужилаца [напустила су учешће у Радој групи](#) за израду Националне стратегије реформе правосуђа, будући да нису били усвојени њихови захтеви да се утврди одговорност за кршење владавине права током реизбора и његове ревизије и да се спроведу избори за чланове ВСС и ДВТ из реда судија и јавних тужилаца.

стратегије реформе правосуђа<sup>5</sup> и [Акционог плана за Поглавље 23](#)<sup>6</sup>. У сваком од наведених докумената држава је процес реформе правосуђа повезала са процесом европских интеграција, због чега *треба водити рачуна о праву Европске уније, правним тековинама Европске уније *acquis communautaire* и о препорукама и стандардима Савета Европе*, о потреби учешћа свих релевантних актера, укључујући и струковних удружења судија и тужилаца, као и грађанског друштва, као и на потребу *искључења Народне скупштине из процеса избора председника судова, судија, јавних тужилаца/заменика јавних тужилаца, као и чланова Високог савета судства и Државног већа тужилаца, као и промене састава Високог савета судства и Државног већа тужилаца у правцу искључења представника законодавне и извршне власти из чланства у овим телима и на предвиђања Правосудне академије као обавезног услова за први избор на судијску и тужилачку функцију*.

Међутим, решењима која су садржана у Тексту амандмана потпуно се преуређује организација правосуђа и знатно превазилазе измене које су биле планиране у наведеним документима, па и у Акционом плану за Поглавље 23. Осим тога, оваквим решењима држава не испуњава преузету обавезу да деполитизује правосуђе и ојача његову независност. О томе ће бити речи даље у делу текста који ће се бавити садржином предложених решења.

2. У погледу навода да су решења из Нацрта амандмана у складу са стандардима које дефинише Венецијанска комисија, ваља имати у виду шта је Венецијанска комисија и како она функционише. Венецијанска комисија је саветодавно тело Савета Европе<sup>7</sup> у којој је представљено свих 47 држава чланица Савета Европе. Свака држава чланица има по једног представника - члана Венецијанске комисије и по једног до два његова заменика. Уобичајено је да су то судије највишег ранга или судије уставног суда државе чланице (садашње или бивше) или професори права, али су поједине државе чланице (тренутно њих шест) представљене члановима који су политичари<sup>8</sup>, у ком случају су то најчешће министри. Србија је једина држава коју у Венецијанској комисији представља помоћник

---

<sup>5</sup> Акциони план за спровођење Националне стратегије реформе правосуђа за период 2013-2018. године, *Службени гласник РС*, бр. 71/13, 55/14, Закључак о прихватању ревидираног Акционог плана за спровођење Националне стратегије реформе правосуђа за период 2013-2018. године, *Службени гласник РС*, бр. 106/16 од 29.12.2016. године.

<sup>6</sup> Европска комисија дала је позитивно мишљење [на последњу верзију Акционог плана за поглавље 23](#) дана 25.09.2015. године. Акциони план за Поглавље 23 усвојила је Влада у техничком мандату после избора, на седници од 27.04.2016. године. План није објављен у Службеном гласнику.

<sup>7</sup> Европску комисију за демократију путем права, познату као Венецијанска комисија, основало је 1990. године осамнаест држава чланица Савета Европе; сада је у њој представљена 61 држава. Пленарним седницама Венецијанске комисије, које се одржавају три до четири пута годишње (у марту, јуну, октобру и децембру) присуствују и представници Европске комисије и ОЕБС.

<sup>8</sup> Тако у Венецијанској комисији своју државу представљају чланови који су: посланик из Киргистана, министри Молдавије, Црне Горе, Румуније, Туниса. Од средине 2017. године члан Венецијанске комисије из Србије је помоћник министра правде, господин Чедомир Бацковић, а његов заменик је проф. др уставног права Владан Петров.

министра. Улога Венецијанске комисије је да обезбеди правну подршку својим државама чланицама у усаглашавању њихове правне и институционалне структуре са европским стандардима и међународним искуствима на пољу демократије, основних права и владавине права и да на тај начин утиче да се прошири и јача заједничко уставно наслеђе демократских држава. Подразумева се да се подршка најпре односи на државе за које се већ уобичајено употребљавају еуфемизми; „државе у транзицији“ или „младе демократије“.

Првенствени задатак Венецијанске комисије није да формулише европске стандарде, супротно тези из уводних напомена Текста амандмана већ да на захтев државе чланице, по правилу, даје мишљење о мери усаглашености њеног устава (или важнијих системских закона) са европским (међународним) правним стандардима, имајући у виду упоредно-правна искуства осталих држава и свеобухватност правних стандарда који су садржани у документима других тела Савета Европе, Европске уније и Уједињених нација. У погледу правосуђа, најважнији европски стандарди садржани су у појединим одлукама Европског суда за људска права, препорукама Комитета министара Савета Европе, посебно [Препоруке ЦМ/РЕЦ\(2010\)12 Комитета министара 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 који се тичу независности судства и несмењивости судија](#). Релевантни европски стандарди<sup>9</sup> 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](#) 2006).

---

<sup>9</sup> Европска унија, осим на Европску конвенцију о заштити основних слобода и људских права и праксу Европског суда за људска права, обраћа пажњу, између осталог, на препоруку Комитета министара Савета Европе ЦМ/РЕЦ(2010)12 државама чланицама о судијама: независности, ефикасности и одговорности, на [Магна карту судија](#) и низ мишљења ЦЦЈЕ и ЦЦПЕ, на извештаје ВК о именованима судија (2007) и о независности судства (2010) који представљају компилацију европских стандарда, на Европску повељу о закону за судије, на Основна начела независности судства, Бангалорска начела судијског понашања, као и на низ докумената Европске мреже правосудних савета:

- *European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ), Development of minimum judicial standards I – V (appointment, evaluation, independence, disciplinary proceedings etc.)*
- [https://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/encj\\_distillation\\_report\\_2004\\_2017.pdf](https://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/encj_distillation_report_2004_2017.pdf)
- [https://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/encj\\_report\\_project\\_team\\_minimum\\_standards.pdf](https://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/encj_report_project_team_minimum_standards.pdf)
- [https://www.encj.eu/images/stories/pdf/GA/Dublin/final\\_report\\_standards\\_ii.pdf](https://www.encj.eu/images/stories/pdf/GA/Dublin/final_report_standards_ii.pdf)
- [https://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/final\\_report\\_encj\\_project\\_minimum\\_standards\\_iii\\_corrected\\_july\\_2014.pdf](https://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/final_report_encj_project_minimum_standards_iii_corrected_july_2014.pdf)
- [https://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/encj\\_report\\_standards\\_iv\\_allocation\\_of\\_cases\\_2014.pdf](https://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/encj_report_standards_iv_allocation_of_cases_2014.pdf)



И поред тога, у Тексту амандмана Министарство се позива само на документа Венецијанске комисије, првенствено на Извештај који је Венецијанска комисија усвојила у марту 2007. године: [Именовања судија](#)<sup>10</sup> – [Judicial Appointments CDL-AD \(2007\)028](#) стварајући на тај начин нетачан утисак да стандарде за правосуђе ствара искључиво или претежно Венецијанска комисија. Министарство занемарује да се у Извештају од 2007. године Венецијанска комисија првенствено позива на стандарде који су формулисани од стране субјеката и садржани у документима који су претходно наведени у овом тексту. Осим тога, Министарство занемарује чињеницу да је Извештај од 2007. године Венецијанска комисија израдила као допринос раду Консултативног већа европских судија у стварању Мишљења ЦЦЈЕ број 10 о судским саветима, како је и наведено у првој реченици Извештаја. Да би се на правилан начин тумачили европски стандарди, неопходно је имати у виду и њихову генезу и тренд развоја, па стога и да је ЦЦЈЕ током 2007. године припремало и у новембру 2007. године усвојило Мишљење бр. 10/2007 О судским саветима у служби друштва<sup>11</sup>, дакле то је ЦЦЈЕ учинило након што је Венецијанска комисија усвојила Извештај о судијским именованима. У Мишљењу број 10 ЦЦЈЕ објашњава да му је 2007. године „Комитет министара Савета Европе поверио задатак да донесе Мишљење о структури и улози Високог савета судства или слично независног тела као неопходног елемента правне државе ради постизања равнотеже између законодавне, извршне и судске власти“ (параграф 1.). Међутим, упркос томе што је ЦЦЈЕ у изради Мишљења број 10 посебно разматрало и узело у обзир и Извештај о судијским именованима Венецијанске комисије од марта 2007. године<sup>12</sup>, Мишљење број 10 садржи решења (стандарде) који су у појединим важним питањима (нпр. састав судских

<sup>10</sup> Мишљење је доступно на сајту Венецијанске комисије, и то на српском језику: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JD\(2007\)001rev-srb](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JD(2007)001rev-srb) а на енглеском језику: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282007%29028-e>

<sup>11</sup> [Opinion no.10\(2007\) of the Consultative Council of European Judges \(CCJE\) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the Council for the Judiciary at the service of society](#). Превод овог мишљења на српски језик доступан је сајту Друштва судија: <http://www.sudije.rs/index.php/medjunarodni-akti/savet-evrope.html>.

<sup>12</sup> У параграфу 7. Мишљења ЦЦЈЕ број 10 О судским саветима у служби друштва наведено је: „У изради овог Мишљења ЦЦЈЕ је посебно разматрао и узео у обзир:

- *acquis* Савета Европе и посебно Препоруку бр. Р(94)12 Комитета министара државама чланицама о независности, ефикасности и улози судија (посебно начело I, 2. ц. i начело VI. 3.), Европску повељу о Закону за судије од 1998. године, као и Мишљења бр. 1, 2, 3, 4, 6 и 7 ЦЦЈЕ;
- извештај о “Судијским именованима” који је усвојила Венецијанска Комисија у марту 2007. на својој 70. Пленарној седници, као допринос раду ЦЦЈЕ;
- одговоре 36 делегација на упитник који се односи на Савет судства усвојен од стране ЦЦЈЕ на 7. Пленарном састанку (8-10. новембар 2006. године);
- извештаје које су сачинили експерти ЦЦЈЕ, г-ђа VALDES-BOULOUQUE (Француска) о садашњем стању у државама чланицама Савета Европе у којима постоји Савет судства или друго слично тело и Lord Justice THOMAS (Уједињено Краљевство) о садашњем стању у државама у којима такво тело не постоји;
- доприносе учесника на 3. Европској конференцији судија на тему “Који Савет судства?”, коју је организовао Савет Европе у сарадњи са Европском мрежом судских савета, Високим саветом судства и Министарством правде Италије (Рим, 26-27. март 2007. године)“.

савета) различити од Извештаја Венецијанске комисије од 2007. године. Стога су релевантна управо та решења (стандарди), док разлике у мишљењима која о појединим питањима имају ЦЦЈЕ и Венецијанска комисија треба пажљиво разматрати и добро разумети.

Опсежан и значајан [Извештај о независности судских система део I: Независност судија](#)<sup>13</sup> број [CDL-AD\(2010\)004](#) Венецијанска комисија је усвојила на седници од 13. марта 2010. године. И у том извештају Венецијанска комисија наводи документа која садрже стандарде о судству<sup>14</sup> (параграфи 12-19). Наведеним Извештајем Венецијанска комисија указује на Мишљење ЦЦЈЕ број 1 као на најважнији скуп стандарда и констатује да прати структуру управо тог Мишљења. Будући да је у њему констатовано да је текст Препоруке Комитета министара Савета Европе Рец/ЦМ (94)12 о независности, ефикасности и улози судија тренутно у фази ревизије и да се њиме изражава нада да ће Извештај бити од користи у контексту поменутог ревизије (параграф 14.) јасно је да је и Извештај од 2010. године, као и Извештај од 2007. године, Венецијанска комисија израдила за посебну сврху, као допринос доношењу новелиране Препоруке Рец/ЦМ (94)12, односно Препоруке ЦМ/Рец(2010)12 Комитета министара државама чланицама о судијама: независност, делотворност и одговорности. Међутим, у Тексту амандмана Министарство није ниједном поменуло ни Мишљење ЦЦЈЕ број 1, ни Препоруку ЦМ/Рец(2010)12, па ни Извештај Венецијанске комисије од 2010. године.

Осим на поменути тематски Извештај од 2007. године који је сачињен, како је већ речено, за једну посебну прилику и сврху, у образложењу Текста амандмана, Министарство се позвало још само на неколико мишљења Венецијанске комисије о појединим правним актима Грузије [CDL-AD\(2014\)031](#)<sup>15</sup>, Јерменије [CDL-AD\(2017\)019](#)<sup>16</sup>, Албаније (и то тако што је фуснотама 10, 12. и 20. параграфа 25, 29. и 34. Извештаја од 2007 [CDL-JD\(2007\)001](#) упутило на мишљење о Албанији [CDL-INF\(1998\)009](#)<sup>17</sup>) и на три мишљења у вези са Црном Гором: [CDL-AD\(2007\)047](#)<sup>18</sup>, [CDL-AD\(2011\)010](#)<sup>19</sup> и [CDL-AD\(2012\)24](#)<sup>20</sup>. Занимљиво

<sup>13</sup> Друштво судија је превело Извештај ВК о независности судских система део I: Независност судија. Превод се налази на адреси: <http://www.sudije.rs/index.php/medjunarodni-akti/savet-evrope.html>

<sup>14</sup> У првом параграфу Извештаја о независности судских система део I: Независност судија од 2010. године објашњено је како је дошло до његовог сачињавања и шта је био задатак Венецијанске комисије. Наиме, *писмом од 11. јула 2008. године председавајући Комитета за правна питања и људска права Парламентарне скупштине (Савета Европе) затражио је од Венецијанске комисије да пружи мишљење о „европским стандардима који се тичу независности судског система“. Комитет је „заинтересован како за приказ постојећих *acquis-a*, тако и за њихов даљи развој, на основу упоредне анализе која узима у обзир највеће грунације правних система у Европи“.*

<sup>15</sup> Реч је о Заједничком мишљењу ВК и Директората за људска права и владавину права Савета Европе о нацрту Закона о изменама и допунама Закона о судовима опште надлежности Грузије, које је усвојено 11.10.2014. године.

<sup>16</sup> Реч је о Мишљењу које је ВК усвојила 07.10.2017. године у вези са Нацртом закона о судовима Јерменије.

<sup>17</sup> Ово мишљење је дато поводом измена Устава Албаније 1998. године: *Venice Commission, Opinion on Recent Amendments to the Law on Major Constitutional provisions of the Republic of Albania, CDL-INF(1998)009.*

<sup>18</sup> Мишљење о Уставу Црне Горе од 20.12.2007. године.

је да се Министарство уопште не позива на мишљења која је Венецијанска комисија у више наврата давала о правним актима Србије којима се уређује правосуђе, и то не само на Мишљење бр. 405/2006 од 19.03.2007. године о Уставу Србије [CDL-AD\(2007\)004](#), већ ни на мишљења број 464/2007 од 19.03.2007. године о нацрту Закона о Високом савету судства [CDL-AD\(2008\)006](#) и о судијама и уређењу судова [CDL-AD\(2008\)007](#), мишљења бр. 709/2012 од 11.03.2013. године о нацртима закона о судијама и судовима [CDL-AD\(2013\)005](#) и о нацрту закона о јавном тужилаштву [CDL-AD\(2013\)006](#), Мишљење бр. 776/14 од 13.10.2014. године о нацрту Закона о Високом савету судства [CDL-AD\(2014\)028](#), Мишљење бр. 777/14 од 13.10.2014. године о нацрту Закона о Државном већу тужилаца [CDL-AD\(2014\)029](#).

Иако се Министарство позива на европске стандарде, оно занемарује да европски (међународни) правни стандарди нису ништа друго него искристалисана правила логичног и рационалног понашања, настала дуготрајном демократском праксом и да су она заједничка правна тековина демократских држава. Та правила су примењива у свакој од држава која унапређују свој судски систем, под условом да у њој заиста постоји политичка воља да се јача независност судства и владавина права. У сваком случају, стандарди нису чудотворни узорци које је довољно само преписати и одмах остварити све прокламоване циљеве. Свака држава која се труди да примени правне тековине демократских друштава, па тако и Република Србија, треба првенствено да води рачуна о својој традицији и својим могућностима и да, полазећи од тога и 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. Стога, европски (међународни) стандарди нису тотема којима „младе демократије“ треба да се клањају на само њихово помињање, нити да слепо верују ономе ко их, позивајући се на европске стандарде, уверава да су управо решења која он предлаже најбоља. 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 на само одређене, из контекста истргнуте, реченице одређених докумената, и то само докумената Венецијанске комисије. Штавише, оправдано се поставља питање зашто Министарство поступа на наведени начин и каква је намера скривена таквим приступом.

Када у уводним напоменама за Текст амандмана Министарство наводи да се руководило првенствено стандардима које је у својој богатој пракси дефинисала Венецијанска комисија, онда оно намерно сужава, па и злоупотребљава, сврху, садржину и значај међународних и европских стандарда за правосуђе и користи методолошки некоректан

---

<sup>19</sup> Реч је о Мишљењу Венецијанске комисије од 17.06.2011. године о Уставу Црне Горе, законима о судовима, јавном тужилаштву и о правосудном савету.

<sup>20</sup> Мишљење од 17.12.2012. године о два сета измена уставних решења у погледу правосуђа Црне Горе.



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 државе, са својом посебном правном традицијом и различитим нивоима спремности и могућности за промене, намеравају да успоставе у конкретном друштвено-историјском тренутку њиховог постојања.

Осим тога, само позивање на поједине констатације из наведених докумената Венецијанске комисије не значи да је тиме дато било какво образложење предложених измена. Напротив. То само значи да је Венецијанска комисија, у случајевима везаним за одређену државу, у склопу свих осталих услова, односно у контексту правног система у тој држави, 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 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, и на чињеницу да нема извесности да би решење које функционише у једној држави морало бити успешно и у другој. Коначно, Мишљење Венецијанске комисије да је једно решење у једној држави у складу са европским стандардима не значи да је то решење и најбоље нити искључује могућност да постоје друга решења, у истој ситуацији, 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. иницијална обука судија) подједнако добро функционишу различита решења, па при избору решења треба бити веома опрезан.

„Допадљивост“ и добро функционисање одређеног решења у одређеној држави, сами за себе, не смеју бити одлучујући фактор за примену у Србији. У таквим случајевима, посебно, при избору решења треба водити рачуна о правној традицији, финансијским могућностима и капацитетима оних који промене треба да спроведу. Идеја водила за избор одређеног решења треба да буде могућност да оно буде реално примењено, што зависи од обима, броја, коштања и трајања неопходних мера, броја и капацитета носилаца тих активности, постепене и усклађене примене.

Нарочито је неприхватљиво да поједина постојећа решења у Србији, која су сасвим одговарајућа и европским стандардима и правној традицији државе Србије, буду напуштена и да се снижава ниво већ постојећих гаранција независности. Тако су сви уставни савремене Србије почев од XIX века прописивали забрану вршења утицаја на судију. Примера ради, Сретењски устав од 1835. године прописивао је да: *судија не зависи у изрицању своје пресуде ни од кога у Србији, до од законика српског; никаква, ни већа ни мања, власт у Србији не има права, одговарати га од тога или заповедати му, да другачије суди, него што му закони преписују* (члан 80.). Чак је и султанов Хатишериф од 1838. године за још увек вазалну Србију прописивао да се: *никакав чиновник Књажевства, грађдански или војени, виши или нижи не може мјешати (се) у дјела*

*предпоменута три суда, но они могу само бити позвани за извршеније њени пресуда (члан 44.). Када се зна да је и Душанов законик из XIV века (1349. године) прописивао: Све судије да суде по законнику, право, како пише у законнику, а да не суде по страху од царства ми (члан 172.), онда је крајње поражавајућа и забрињавајућа чињеница што Текст амандмана не садржи одредбу садашњег члана 149. став 2. Устава Републике Србије која забрањује сваки утицај на судију у вршењу судијске функције.*

3. Није поткрепљена никаквим аргументима нити одговара правом стању ствари констатација из Текста амандмана *да се приликом израде Текста амандмана руководило писаним прилозима пристиглим у току консултативног процеса који су Министарство правде и Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом Републике Србије спровели у периоду јул-новембар 2017. године* којом Министарство покушава да легитимизује досадашњи ток активности на промени Устава.

Да би се имало у виду како је, у складу са Националном стратегијом, текао процес који се односи на измену Устава, нарочито када се има у виду да Министарство указује да је тај процес имао одређени континуитет, ваља подсетити да је 25.08.2013. године Влада именовала Комисију за реформу правосуђа<sup>21</sup>, која је 29.11.2013. године оформила једанаесточлану Радну групу за израду анализе уставног оквира. Међу члановима те Радне групе, било је и четворо професора уставног права<sup>22</sup>. Задатак Радне групе био је да изради анализу уставног оквира у циљу искључења Народне скупштине из процеса избора председника судова, судија, јавних тужилаца, односно заменика јавних тужилаца, промене састава Високог савета судства и Државног већа тужилаца у циљу искључења законодавне и извршне власти из чланства у овим телима, уз предвиђање Правосудне академије као обавезног услова за први избор носилаца правосудних функција. До септембра 2014.

---

<sup>21</sup> Комисија за спровођење Националне стратегије је повремено радно тело Владе за праћење напретка и усмеравање и планирање будућих активности. Националном стратегијом је одговорност за реализацију циљева и активности предвиђених Стратегијом реформе правосуђа и Акционим планом поверена Комисији за спровођење стратегије, састављеној од петнаест чланова (и петнаест заменика) - представника свих институција релевантних за спровођење реформе правосуђа: Министарства, Републичког јавног тужилаштва, Врховног касационог суда, Високог савета судства, Државног већа тужилаца, Одбора за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу Скупштине Србије, струковног удружења судија, струковног удружења јавних тужилаца, Адвокатске коморе Србије, Правосудне академије, заједничког представника правних факултета, министарства надлежног за финансије, заједничког представника комора извршитеља, јавних бележника и медијатора, Канцеларије за европске интеграције и Канцеларије Владе за сарадњу са цивилним друштвом.

<sup>22</sup> Чланови радне групе су били: Драгомир Милојевић, председник Врховног касационог суда и Високог савета судства, Данило Николић, тадашњи државни секретар у Министарству правде, Снежана Андрејевић, тадашња судија Врховног касационог суда, Ђорђе Остојић, заменик Републичког јавног тужиоца, Бранко Стаменковић, тадашњи члан Државног већа тужилаца, Радован Лазић, председник Управног одбора Удружења јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Драгана Бољевић, судија Апелационог суда у Београду и председница Друштва судија Србије, Зоран Јеврић, адвокат, тадашњи потпредседник Адвокатске коморе Србије; као и професори уставног права др Владан Петров, ванредни професор и продекан Правног факултета у Београду, др Дарко Симовић, професор Криминалистичко-полицијске академије у Београду, др Ирена Пејић, редовни професор Правног факултета у Нишу, др Слободан Орловић, ванредни професор Правног факултета у Новом Саду.

године Радна група је израдила [Правну анализу уставног оквира о правосуђу у Републици Србији](#) (у даљем тексту: Правна анализа), којом је одговорила на наведене задатке. Једино је у погледу уређења Правосудне академије Радна група подржала став који је 02.04.2014. године заузела Радна група за реформисање и развој Правосудне академије да Правосудна академија као обавезан услов за први избор судија и јавних тужилаца може бити стратешки циљ остварив тек после темељне реформе концепције Правосудне академије која до тада ни не треба да постане уставна категорија. Правну анализу представио је 29.11.2016. године председник Врховног касационог суда, који је био и председник Радне групе, на састанку са свим председницима судова у Србији, претходно затраживши од сва четири апелациона суда и од свих судова републичког ранга да се о њој изјасне. На састанку се искристалисало да закључке Правне анализе, осим уз пар изузетака (између осталог и у вези чланством министра у правосудним саветима) прихвата цело правосуђе. Стога је било логично да ова Правна анализа, уз одређене допуне и разраду, као што је то Националном стратегијом и било планирано, постане званична платформа са које би могла да отпочне јавна расправа о изменама Устава. Међутим, Министарство је у потпуности занемарило наведену Правну анализу и склонило је од очију јавности.

Уместо тога, у мају 2017. године Министарство је позвало струковна удружења и организације грађанског друштва да доставе своје коментаре и предлоге за измену Устава у делу који се односи на правосуђе<sup>23</sup>. Оно само међутим није формулисало ни изнело своје

---

<sup>23</sup> На „консултативни“ састанак одржан 21. јула 2017. године позвана су само удружења која су доставила своје писане предлоге и обавештена да за своја излагања имају по пет минута, да размена аргумената међу учесницима није предвиђена и да је то уједно и последњи састанак такве врсте. Суочено са реакцијама на овакав неприхватљив приступ расправи о изменама Устава, Министарство је ипак одржало још пет округлих столова од септембра до средине новембра 2017. године. Међутим овај процес ни у наставку, иако га је Министарство тако означило, није имао карактер јавне дебате. Супротно разлозима због којих се приступа изменама Устава, за сваки од ових догађаја Министарство је одредило теме које нису представљале уставну материју нити су биле у вези са јачањем независности правосуђа. Учесницима до краја није пружена прилика да размене идеје и мишљења. Ток ових „округлих столова“ често је био отворено омаловажавајући и увредљив не само према учесницима, већ и према судијама и тужиоцима уопште. Због изјава представника Министарства правде да је укидање слободног судијског уверења прво што ће бити урађено приликом измене Устава, да се судије и тужиоци залажу да правосуђе буде „друштво са ограниченом одговорношћу“, „занатска радња“ која ће да одлучује о људским судбинама како се њима „ћеифне“, да је независност судства фетишизирана и идеолошки мит, да независност какву судије имају у Србији, а посебно какву траже, не постоји нигде на свету, да су предлози судија и тужилаца смешни, Друштво судија се 17.10.2017. године обратило министру правде. Уместо министра, нажалост, одговорио је њен помоћник, један од „аутора“ таквих изјава, указујући да је Друштво судија против транспарентне размене аргумената.

Суочени са очигледном намером да се легитимизује релоцирање политичког утицаја са једних на друга уставна решења и са избегавањем дебате, а пре свега са скретањем пажње јавности и занемаривањем примарне теме о којој би дебата требало да се води, а то је независност правосуђа, Друштво судија Србије, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Центар за правосудна истраживања, Удружење судијских и тужилачких помоћника Србије, Асоцијација правосудних саветника Србије, Комитет правника за људска права – YUCOM, Београдски центар за људска права и Адвокатска комора Београда, обавестили су министра правде 30.11.2017. године о својој одлуци да прекину даље учешће у оваквом процесу. Уједно, удружења су позивала Министарство правде да благовремено, пре него што нацрт уставних решења упути Венецијанској комисији, учини оно што су остали учесници у консултацијама већ урадили – да представи јавности свој предлог измене Устава Републике Србије и омогући свеобухватну и

полазне основе за измену Устава. Позиву се, до 30. јуна 2017. године, одазвало и своје писане доприносе доставило, шеснаест удружења, укључујући и [Друштво судија](#). Писани доприноси ових удружења показали су да сви деле суштински сличне ставове о уставном положају судства као и Радна група Комисије за реформу правосуђа.

Ставовe који драстично одступају од осталих и угрожавају независност правосуђа, који су се пре тога чули и у појединим иступањима представника Министарства правде, изложила је новоформирана мрежа тзв. [Ролан](#)<sup>24</sup>. Та „мрежа“ заложила се, између осталог, за слабење принципа непреместивости судије, увођење судске праксе као извора права у складу са законом, за подизање Правосудне академије на уставни ранг и за прописивање у њој завршене обуке као услова за избор на правосудну функцију, као и за потпуну измену концепта судског и тужилачког савета, у смислу измене њиховог састава, искључења председника највишег суда из чланства, забране да председник савета буде судија тј. тужилац, смањења броја чланова са 11 на 10, а броја чланова из реда судија, тј. тужилаца са 7 на 5, давања „златног гласа“ председнику савета (тј. два гласа), сужавање надлежности савета.

Радни текст амандмана које је Министарство понудило јавности 22.01.2018. године садржи, очигледно је, решења која је предложила поменута „мрежа“, која су дијаметрално супротна од решења свих осталих релевантних субјеката, како Радне групе Комисије за реформу правосуђа, са којима се сагласило цело судство, тако и струковних удружења судија и тужилаца и истинских невладиних удружења која се баве заштитом људских права и правосуђем. О Радном тексту амандмана на исти начин као и струковна удружења судија и тужилаца изјасниле су се и најважније правосудне институције: Врховни касациони суд [Анализом Врховног касационог суда](#) од 12.02.2018. године, Високи савет судства [Мишљењем и сугестијама Високог савета судства](#) од 14.02.2018. године, Државно веће тужилаца [Мишљењем Државног већа тужилаца о Радном тексту амандмана](#) од 19.02.2018. године, бројни судови који су такође захтевали повлачење Радног текста амандмана, као и петнаест еминентних професора уставног права, теорије државе и права

---

суштинску дебату државних органа и друштва, прибављајући на тај начин неопходан легитимитет уставотворном процесу, у ком случају удружења остају спремна да узму учешће у дебати.

<sup>24</sup> Према подацима тада доступним на интернет страници Министарства правде, чланови Академске мреже за владавину права Ролан били су Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Алумни клуб Правосудне академије и Удружење грађана Еуропиус, регистровано 29.03.2017. године (према подацима из регистра удружења који се води у Агенцији за привредне регистре). Законска заступница тог удружења [Милица Колаковић-Бојовић](#) члан је Српског удружења за кривичноправну теорију и праксу; запослена је у Институту за криминолошка и социолошка истраживања; а била је члан радне групе за израду Националне стратегије реформе правосуђа за период од 2013-2018. године, координатор израде пратећег Акционог плана у сегменту ефикасности правосуђа, као и члан и технички координатор радних група за израду нацрта измена и допуна Закона о Високом савету судства и Закона о Државном већу тужилаца (2013-2014), а од 2013. године ангажована је у Преговарачкој структури са ЕУ, где је од 2014. до 2016. године имала функцију координатора израде Акционог плана за преговоре за Поглавље 23 а потом од 2015. године до 2017. године председнице Савета за спровођење Акционог плана за Поглавље 23.

и судско-организационог права на скупу [Јавно слушање професора](#) одржаном 20.02.2018. године<sup>25</sup>. Дакле, сви релевантни фактори у судству и у науци изложили су сагласне предлоге уставних решења, којима би се отклонили политички утицаји на правосуђе и јачала независност судства и самосталност јавног тужилаштва, и то сагласно правној традицији, потребама и могућностима Србије, са једне стране, као и међународним правним стандардима, са друге стране. Међутим, Министарство не само да није дало разлоге због којих је сматрало неприхватљивим решења практично целе стручне јавности, већ их није ни поменуло. Штавише, из изјава министра правде да до сада није прочитала ниједан предлог који би довео у питање предложена решења, као и да Радни текст амандмана неће бити повучен очигледно је да она није прочитала материјале достављене током 2017. године, посебно не онај који је доставило Друштво судија у коме су коментарисана управо решења која су сада наша места у Тексту амандмана, нити реакције на Радни текст амандмана. Због тога ни не одговара истини констатација Министарства да се руководило писаним прилозима пристиглим у току консултативног процеса.

4. Констатација Министарства да је радни текст амандмана сачињен у сарадњи са експертом Савета Европе, господином Џејмсом Хамилтоном и изјаве које представници Министарства дају у јавности да предложена решења имају сагласност Венецијанске комисије, праве забуну о улози именованог експерта али и Венецијанске комисије у овом процесу. У сваком случају, овакве изјаве представљају покушај да се предложеним решењима да „аргумент снаге“, када им већ недостаје „снага аргумената“.

5. Код до сада изложених околности, а када се има у виду да је за тзв. јавну расправу остављено само месец дана, није уверљива теза да ће Текст амандмана *представљати полазну основу јавне расправе о изменама Устава Републике Србије, планирану за фебруар и март 2018. године, а након које ће текст амандмана бити упућен на мишљење Венецијанској комисији*. С обзиром на изјаве представника Министарства правде да ће се у

---

<sup>25</sup> Као прилог расправи о Радном тексту амандмана на Устав Републике Србије, Друштво судија Србије и Удружење тужилаца Србије организовали су 20. фебруара 2018. године [Јавно слушање професора](#), у коме је узело учешће петнаест еминентних стручњака из области уставног права, теорије државе и права и судско-организационог права. Реч је о проф. др Ратку Марковићу, проф. др Ирени Пејић, проф. др Дарку Симићу, проф. др Оливери Вучић, проф. др Драгану Стојановићу, проф. др Маријани Пајванчић, проф. др Јасминки Хасанбеговић, др Боси Ненадић, проф. др Танасију Маринковићу, проф. др Весни Ракић-Водинелић, проф. др Радмили Васић, проф. др Зорану Ивошевићу, проф. др Марку Станковићу, проф. др Виолети Беширевић, академику проф. др Кости Чавошком. То су особе различитих животних доби, врста школовања и политичке оријентације, којима је свима заједнички именуатељ – правна струка. У погледу стручних закључака сви они су сагласни да због бројних мањкавости треба повући предложени Радни текст и приступити изради сасвим новог текста, уз поштовање уставне процедуре. Интегрални снимак Јавног слушања професора може се гледати на сајту Друштва судија Србије. Писани реферати свих петнаест професора биће штампани као посебан зборник.



обзир узети само писани коментари са конкретним предлозима за измену Текста амандмана и да рок за достављање писаних коментара истиче 08.03.2018. године, након што већ буде окончана јавна расправа, која се завршава 05.03.2018. године, намеће се закључак да се овако организована расправа спроводи само као „формални доказ“ легитимности процеса.

Иако је представљено да фаза започета округлим столовима почев од 05. фебруара 2018. године представља наставак тзв. консултативног процеса из 2017. године, нацрт амандмана не садржи аргументе због којих се Министарство определило да предложи решења садржана у Тексту амандмана и да не размотри аргументацију струковних удружења и организација које се баве правосуђем и људским правима изнету и усмено и писмено током “консултација” 2017. године, којом је било указано да ће се управо таквим решењима каква су садржана у Тексту амандмана правосуђе даље политизовати и чинити зависним од политике. Коначно, Министарство није ни поменуло Правну анализу од 2014. године са чијим закључцима и предлозима су сагласни раније изнети предлози који су у свему у складу и са правним поретком, традицијом и могућностима Републике Србије, и са европским стандардима.

Министарство је одлучило да се јавна расправа о Тексту амандмана води на четири округла стола у четири града у Србији<sup>26</sup> у периоду од месец дана (од 5. фебруара до 5. марта 2018. године). Већ прва два округла стола организована у Крагујевцу и Новом Саду вођена су на потпуно исти начин као и претходне консултације. Не зна се ко је заиста позван на те догађаје, реч добијају особе које је несрећни стицај околности довео пред правосуђе и које увек изнова понављају своја лоша искуства у тим случајевима, расправе међу учесницима нема, а присутни представници Министарства не сматрају да је потребно да објасне ко је и зашто предложио решења садржана у Тексту амандмана, иако их представници судова, јавних тужилаштава, Врховног касационог суда, Високог савета судства, Државног већа тужилаца и удружења судија и тужилаца махом критикују. Штавише, помоћних министра правде и члан Венецијанске комисије Чедомир Бацковић својим досадашњим иступима на јавним скуповима и у медијима, осим непрестаних и бројних јавно изречених омаловажавања и увреда учесницима дебате, јавно се зачудио што су поједини од њих још увек судије и тужиоци. Он је упутио и отворене претње председници Друштва судија Србије, али и осталим судијама, у ТВ емисији [Дан уживо на ТВ Н1 15.02.2018.](#) године када је изјавио: „Вама и таквима као Ви са задовољством ћу направити штету“. Због тога су струковна и друга удружења била приморана да поново донесу одлуку о прекиду учешћа, о чему су [обавестила](#) јавност.

---

<sup>26</sup> Према распореду рада, предвиђено је да округли столови буду одржани 05.02.2018. године у Крагујевцу, 19.02.2018. године у Новом Саду, 26.02.2018. године у Нишу и 05.03.2018. године у Београду, док детаљна агенда организације планираних округлих столова није била објављена ни 04.02.2018. године.

Струковна удружења судија и тужилаца свесна су тога да организацију власти уређује уставотворац, на основу поверења које добије од грађана на референдуму. Међутим, истински легитимитет, посебно када држава већ позива струковна удружења, као и судове, тужилаштва и правосудна тела на учешће у том процесу, стиче се отвореном разменом стручних аргумената. Није спорно овлашћење власти да мења Устав. Спорно је стварање утиска да се измени Устава приступа након што је власт “чула народ” током “јавне расправе” у муњевито кратком року од месец дана. Пошто је претходно вођен тзв. консултативни процес, као и садашњи округли столови у оквиру тзв. јавне расправе, само пука симулација која нема никакве везе ни са демократијом, ни са разменом стручних аргумената, јасно је да никакве јавне расправе није било нити је сада има. Ако власт већ јавно исказује да води јавну расправу, неопходно је да то заиста и учини.

### III Коментари предложених решења

Венецијанска комисија, на коју се Министарство искључиво позива, у Извештају о независности судства *CDL-AD (2010)004* од 16.03.2010. године наводи *стандарде које би требало државе да поштују како би осигурале унутрашњу и спољашњу судску независност* од којих је на првом месту следећи стандард: *Основни принципи који се односе на независност судства требало би да буду предвиђени Уставом или одговарајућим прописима. Ови принципи укључују независност судства од других грана власти, да судије буду подређене само Закону, да су међусобно раздвојене само њиховим различитим функцијама, као и принципима природног или законитог судије унапред предвиђеним законом и својом непреместивошћу* (параграф 82.).

#### 1. Решења која недостају

##### 1.1. Системска уређења односа три гране власти

Последњих година представници извршне власти и остали политичари, и поједина, власти блиска удружења, изјављују да у Србији не постоји контрола и равнотежа три гране власти и да принципи поделе власти и независности судске власти, који су садржани у члану 4. Устава, представљају *највећи изазов у успостављању узајамног баланса* између три гране власти, те да је неопходно да се, ради успостављања система контроле и равнотеже, ограничи судска власт која нема никакав демократски легитимитет. Друга теза која се могла чути јесте да је држава - кандидат за придруживање Европској унији власна да сама изабере, у одсуству европских тековина

за правосуђе, неко од више могућих решења која постоје у европским државама<sup>27</sup>. Из овог произлази да владајући политичари сматрају да се придаје превелика пажња независности судске власти, која је пак недовољно одговорна и ефикасна, непредвидива (због неуједначених судских одлука) и без легитимитета (јер не зависи од избора грађана и „болује“ од цеховске затворености).

Проблем легитимитета државне власти који се добија на изборима, са једне стране и поделе власти и независности судске власти, која мора бити стручна, са друге стране, ипак је само теоријски. У државама обичајног права тај је проблем можда изражен у нешто већој мери будући да тамо судије, доносећи одлуке, делимично захватају и део законодавне власти. У државама континенталног права, каква је и Србија, још није забележено да су оваквим уставним одредбама законодавна или извршна власт биле онемогућене да донесу закон или други позаконски акт или да предузму друге радње из своје надлежности које би се односиле на судство (дозвољени утицај), односно да су биле спутане наведеним уставним одредбама. Чак напротив, Уставни суд је у више случајева утврдио неуставност закона и других правних аката који се односе на судство у чијем су доношењу учествовале законодавна и извршна, а не судска, власт. Са друге стране, уколико су пак, законодавна и извршна власт биле спутане да предузму неки недозвољени утицај на судство, онда је циљ одредбе члана 149. став 2. Устава остварен, те је она показала сврсисходност свог постојања.

Истина, одредба члана 4. Устава по којој се судска власт заснива на равнотежи и међусобној контроли (став 3.) заиста противречи начелима поделе власти (став 2.) и независности судске власти (став 4.), као и одредбама члана 145. Устава према којима су судске одлуке обавезне за све и не могу бити предмет вансудске контроле (став 3.) и може их преипитати само надлежни суд, у законом прописаном поступку (став 4). Међутим, однос државних власти, како је формулисан цитираном одредбом става 3. члана 4. Устава, примењив је у председничким, а не у парламентарним системима какав постоји у Србији. Ако га уопште треба формулисати Уставом, онда би он требало да гласи: „Однос законодавне и извршне власти заснива се на равнотежи и међусобној контроли“<sup>28</sup>. Уосталом, чак и Извештај Венецијанске комисије од 2007. године о именованима судија, на који се Министарство тако често позива, констатује да је, *све док је обезбеђена независност или самосталност судског савета, потпуно ваљан модел именовање судија од стране судског савета* (став 17.).

---

<sup>27</sup> О неприхватљивости оваквог приступа је већ било речи у делу у коме је било говора о европским стандардима на стр. 5. до 9.

<sup>28</sup> Ратко Марковић, *Устав Републике Србије – критички преглед*, ИПД Јустинијан д.о.о, 2006, стр. 15. и 16, *Правна анализа уставног оквира о правосуђу у Републици Србији*, Радна група за израду анализе уставног оквира Комисије за реформу правосуђа, стр. 5, 6. и 33. <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/5847/radna-grupa-za-izradu-analize-izmene-ustavnog-okvira.php> приступљено 18.02.2018.

Решења у Тексту амандмана, чини се међутим, осмишљена су тако да се „претерано“ независна, неконтролабилна и „отуђена“ судска власт, врати под „леgitимну демократску“ контролу политике. Једино се тиме може објаснити чињеница да Текст амандмана не садржи садашње уставне одредбе по којима су судске одлуке обавезне за све и не могу бити предмет вансудске контроле (члан 145. став 3.), а сваки утицај на судију у вршењу судијске функције забрањен (члан 149. став 2.).

## 1.2. Садржина судске власти

Ни Текст амандмана не дефинише, као ни Устав, садржину судске власти. Из перспективе животне реалности ово је питање значајно због тога што је у протекле две деценије судска надлежност, а тиме и одлучивање о правима, континуирано и систематски „извлачена“ из судова, а тиме и од судске власти<sup>29</sup> и поверавана субјектима који немају гаранције независности<sup>30</sup> (Агенцији за привредне регистре, Републичком геодетском заводу, јавним бележницима, јавним извршитељима, јавном тужилаштву) а то су неопходни услови за остварење права на правично суђење у било ком поступку. Поједини од тих субјеката (извршитељи и јавни бележници) су под непосредним статусним и организационим утицајем извршне власти – Министарства правде, које одређује њихов број, њихова места и седишта, доноси 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 престапа. То указује да поступак који спроводе ова лица у оквиру својих надлежности (без обзира што у питању није

---

<sup>29</sup> Ово је образлагано потребом за растерећењем судства 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. Тако статистички подаци за 2014. годину показују да је 197 извршитеља окончало 167.000 извршних предмета (радило се о наплати новчаних потраживања, што се иначе спроводи најлакше и најбрже), при чему извршитељи, за разлику од судова, имају приступ подацима Републичког фонда пензијског и инвалидског осигурања, пре свега јединственом матичном броју грађана, што знатно убрзава проналажење извршног дужника и спровођење извршења. У истом периоду нешто мањи број извршних судија – њих 195, окончало је 326.000 извршних предмета, дакле скоро duplo више од извршитеља. Судије су притом спроводиле све врсте извршења, која су сложена (предаја детета у извршењима из породичних спорова, продаја непокретности итд) и захтевају време због предузимање низа радњи у више фаза.

<sup>30</sup> Надлежност вођења евиденције права на непокретностима, над привредним субјектима, 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 (истина, поверавање јавном бележнику да расправи конкретну заоставштину чини се по одлуци суда, с тим што се од судија очекује да то учине), 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).

парнични поступак), нема све елементе правичног поступка који се захтева одредбама чланова 32. Устава и 6. Европске конвенције о људским правима (независност, непристрасност, јавност). Ово питање је од значаја и за разграничење надлежности судова, као носилаца судске власти, и Уставног суда, који по Уставу није носилац судске власти.

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 Народне скупштине (у даљем тексту: Скупштина) чланом 99, који се сада мења Амандманом I тако што Скупштина неће имати надлежност тзв. првог избора судија, као ни избора чланова Високог савета судства и 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 – о томе у наставку).

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 државни органи<sup>31</sup>. Међутим, Устав не дефинише, нити то чине амандмани, садржину судске власти, јер не прописује надлежност судова, као носилаца ове власти, нити је дефинише на било који други начин. Осим тога, Устав не дефинише однос судова и Уставног суда иако је пракса показала да су, за статус судске власти, посебно осетљива нека питања, као што су: одлучивање о жалбама судија на одлуке Високог савета судства код разрешења судија, нужност јасног разграничења надлежности судова и Уставног суда везаних за заштиту људских права у поступку по уставној жалби<sup>32</sup>, решавање сукоба надлежности<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Амандман III *Судови* ставом 1. прописује да судска власт припада судовима, као самосталним и независним државним органима.

<sup>32</sup> Шире код Стојановић Д., *Уставно-судско испитивање судских одлука*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, др. 74/2016, стр. 35-53.

<sup>33</sup> *Судство је надлежно за сва питања судске природе и има искључиву надлежност да одлучује да ли неко питање које се поднесе суду на одлучивање спада у судску надлежност, како је законом дефинисано.* (Основна начела независности судства, Генерална скупштина ОУН – тачка 3); *Саме судије би искључиво требало да одлучују о својој надлежности у појединим предметима као што је дефинисано законом.* (Препорука ЦМ/Рец(2010)12 Комитета министара Савета Европе државама чланицама о судијама: независност делотворност и одговорности Поглавље I, тачка 10)



### 1.3. Материјалне гаранције независности

У државама у којима је и даље неопходно јачање принципа поделе власти и независности судске власти неопходно је и целисходно подићи на уставни ниво гаранције независности судија и судова и прописати их што свеобухватније, на шта упућују и међународни стандарди<sup>34</sup>. У том смислу, неопходно је да Устав садржи и материјалне гаранције независности, и то како судског система као целине (судски буџет)<sup>35</sup>, тако и судија<sup>36</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.

### 1.4. Слобода изражавања и удруживања судија

Устави у Србији до сада нису јемчили слободу изражавања и удруживања судија<sup>37</sup>, иако оне произлазе из Универзалне декларације о људским правима и Европске конвенције о људским правима (чланова 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>34</sup> Основна начела независности судства (став 1.), Европска повеља о закону за судије (став 1.2.), Мишљење број 1(2001) ЦЦЈЕ о стандардима који се тичу независности судства и несмењивости судија (став 14.), извештаји Венецијанске комисије О именовању судија од 2007 (став 5.) и О независности судија од 2010 (став 22.), Препорука ЦМ/Рец(2010)12 Комитета министара Савета Европе државама чланицама о судијама: независност делотворност и одговорности (I-7).

<sup>35</sup> Основна начела независности судства (став 7.), Европска повеља о закону за судије (став 1.6.), [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 ЦМ/Рец(2010)12 државама чланицама о судијама (ст.33.), Магна карта судија (став 7.).

<sup>36</sup> Европска повеља о закону за судије (ст. 6.1-6.4.), Мишљење број 1(2001) ЦЦЈЕ о стандардима који се тичу независности судства и несмењивости судија (став 62.), Извештај Венецијанске комисије о независности судија од 2010 (ст. 46, 51), Препорука ЦМ/Рец(2010)12 државама чланицама о судијама (став 54.), Магна карта судија (став 7.).

<sup>37</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 Рец/ЦМ. (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 ([Opinion No 806/2015 Report on the Freedom of Expression of Judges, CDL-AD\(2015\)018](#)) 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.

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 превременим престанком председничког мандата подносиоца представке био постигнут обесхрабрујући ефекат на 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.

#### 1.5. Уставни закон за спровођење амандмана

Номотехичка логика, као и недавно искуство са реизбором судија од 2009. године, који је проистекао из решења прописаних Уставним законом за спровођење Устава од 2006. године, захтевају да се истовремено са Текстом амандмана, расправља и о уставном закону за спровођење амандмана. Уосталом, у Тексту амандмана, пре Амандмана I и наведено је да су *Амандмани I до XXIV саставни део Устава Републике Србије и ступају на снагу на дан када их Народна скупштина прогласи* (став 1.), као и да се *за спровођење амандмана I до XXIV на Устав Републике Србије доноси уставни закон* (став 2.). Несумњиво је да се прави домашај свих последица уставних амандмана може оценити тек уколико се зна садржина уставног закона за њихово спровођење, кога Министарство није понудило јавности на расправу.

## 2. Конкретна решења

Текст амандмана има 24 амандмана, онолико колико је у Уставу посвећено чланова који се односе на судове (глава 7. Судови има 14 чланова – од 142. до 155.) и јавно тужилаштво (глава 8. Јавно тужилаштво има 10 чланова – од 156. до 165.). Амандманима се замењују одредбе чланова 99. (Амандманом I), 105. (Амандманом II) и сви чланови из глава 7. и 8. Устава почев од 142. (који се замењује Амандманом III), закључно са чланом 165. (Амандман XXIV замењује члан 163. и њиме се бришу чл. 164. и 65. Устава). Технички разлози дозвољавају да у овом тексту буду коментарисани само поједини амандмани.

### Амандман II<sup>38</sup> - *Начин одлучивања у Народној скупштини:*

За амандман којим се уређује посебна квалификована (тропетинска, односно неубичајена већина од пет деветина) већина гласова свих народних посланика којом се бира по пет чланова Високог савета судства, Високог савета тужилаца и Врховног јавног тужиоца Србије, Министарство даје следеће: *Образложење измењене надлежности Народне скупштине: Венецијанска комисија сматра да судски савет треба да има одлучујући утицај на именовање и унапређење судија као и (на пример, преко дисциплинског одбора формираног у оквиру савета) на изрицање дисциплинских мера против њих. Избор судија<sup>39</sup> – Judicial Appointments CDL-AD (2007)028 пар. 25“.*

Очигледно је да се образложење садржински уопште не односи на овај амандман. Оно би евентуално могло да се односи на Амандман I којим се мења члан 99. Устава и из надлежности Скупштине одузима избор судија на први трогодишњи мандат, председника судова и чланова Високог савета судства (што се односи и на заменике јавног тужиоца, јавне тужиоце и чланове Државног већа тужилаца).

За овај амандман битно је имати у виду квалификовану већину којом Скупштина бира чланове Високог савета судства од три петине (150 посланика), с тим што се они, *ако не буду изабрани, у наредних десет дана бирају са већином од пет деветина гласова* (139 посланика), *са којом се и разрешавају*. Упадљива је неубичајена већина од пет деветина која скоро да одговара владајућој већини у Скупштини. За случај да се не обезбеди тропетинска већина, која би била пожељна и која би укључивала и гласове опозиције и тиме уносила елеменат друштвеног консензуса и стабилности приликом формирања тако важних институција, односно избора тако важних државних функционера, предвиђена је

<sup>38</sup> Министарство није дало образложење за сваки од амандмана.

<sup>39</sup> Мишљење је доступно на сајту Венецијанске комисије, и то на српском језику: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JD\(2007\)001rev-srb](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JD(2007)001rev-srb) а на енглеском језику: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282007%29028-e>

већина која практично представља владајућу већину. На овом месту требало би имати у виду одредбу члана 5. став 4. Устава којом је прописано да политичке странке не могу непосредно вршити власт, нити је потчинити себи. Осим тога, статус наведених правосудних функционера ослабљен је мањом већином која је потребна за њихово разрешење (пет деветина) од оне која је потребна за њихов избор (три петине).

### **Амандман III 7. Судови – Начела о судовима**

У Тексту амандмана за овај Амандман III – Начела о судовима, којим се замењује члан 142. Устава (Начела судства), није дато никакво образложење. Оно што упада у очи је да став први овог амандмана: *Судска власт припада судовима, као самосталним и независним државним органима* представља измењену одредбу члана 143. став 1. Устава: *Судска власт у Републици Србији припада судовима опште и посебне надлежности*, односно да се судска власт „губи“ нормирањем судова као државних органа и да се више не помињу врсте судова (опште и посебне надлежности).

Ако се има у виду да Устав у овом делу поставља смернице за уређење правосуђа, показује се занимљивим и изостављање садашњег става 5. члана 142. да се *Законом (се) може прописати да у одређеним судовима и у одређеним стварима суде само судије*. Наведена одредба темељила се на захтеву специјализације која би судски поступак чинила квалитетнијим и ефикаснијим, а њено изостављање, иако не представља забрану да у одређеним стварима суде само судије, говори о могућности успостављања једног другог тренда – „понародњавања“ судова успостављањем могућности да судије поротници учествују у раду жалбених већа у вишим, апелационим и судовима посебне надлежности (привредни, управни), па и у раду највишег суда. Учешће угледних лаика – судија поротника у појединим стварима пред првостепеним судовима је позитивно, јер су они део народа у чије се име пресуде доносе, односно део друштвене заједнице са одређеним вредностима о којима и суд води рачуна приликом доношења одлуке, што доприноси разумевању функционисања судског система и поверењу у њега. Међутим, учешће судија поротника у доношењу одлука које захтевају посебно правно знање, може представљати и непотребно оптерећење за ток судског поступка, па и ризик од утицаја на судију у доношењу судске одлуке (сетимо се да Радни текст амандмана не садржи више забрану утицаја на судију у доношењу судске одлуке из садашњег члана 149. став 2. Устава). Судијама поротницима није забрањено да се баве политичком делатношћу ни да буду чланови политичких странака. Уколико би се десило да се на поротничка места гледа као на начин „упошљавања“ политичких симпатизера, што не би било први пут, за шта би они обављали и посебну улогу „контролора“ судија, њихово учешће у суђењима, нарочито када су у већини у судском већу, може се преобразити у недозвољени утицај на рад судије, па чак и резултирати „споља договореним“ судским одлукама.

#### **Амандман IV - Независност, сталност и непреместивост судија**

Наслов Амандмана IV је Независност, сталност и непреместивост судија. Нејасно је због чега, од свих бројних измена које садржи овај амандман, Министарство образлаже само укидање пробног мандата и то непотребно детаљно, таман као да је то најспорнија одредба амандмана. Напротив, та је промена најнеспорнија, па је сасвим непотребно цитирање већ наведеног Извештаја о судским именованима Венецијанске комисије од 2007. године, посебно стога што се о том питању Венецијанска комисија прецизно изјаснила у [Мишљењу број CDL-AD\(2007\)004](#) од 18.03.2007. године о Уставу Србије.

Амандман IV има седам ставова од којих би већину било могуће засебно коментарисати. Овај текст бавиће се, међутим, само појединим решењима. Ипак, и пре свега, на овом месту најважније је да Министарство објасни, а образложења нема, зашто је изоставило одредбу садашњег члана 149. став 2. Устава о забрани сваког утицаја на судију у вршењу судијске функције.

- 1. Судија је независан и суди на основу Устава, потврђених међународних уговора, закона и других општих аката. Законом се уређује уједначавање судске праксе.*

За разлику од досадашњих чланова Устава, и то члана 142. став 2, према коме су *Судови (су) самостални и независни у свом раду и суде на основу Устава, закона и других општих аката, када је то предвиђено законом, општеприхваћених правила међународног права и потврђених међународних уговора* и нешто другачије (уже) наведених извора права из члана 145. став 2, према којој се *Судске одлуке (се) заснивају на Уставу, закону, потврђеном међународном уговору и пропису донетом на основу закона*, одредбом става 1. Амандмана IV прописани су извори права које примењују судије.

Међу наведеним изворима права у ставу првом Амандмана IV нема општеприхваћених правила међународног права и потврђених међународних уговора, иако су они саставни део правног поретка Србије, како је прописано одредбом члана 16. став 2. и 194. став 4. Устава, које се Текстом амандмана не мењају, па се поставља питање неусклађености уставних одредаба у погледу извора права који су саставни део јединственог правног поретка Србије.

Изостављањем одредбе садашњег члана 145. став 3. по коме су *Судске одлуке (су) обавезне за све и не могу бити предмет вансудске контроле*, уз део одредбе става 1. Амандмана IV да се *Законом (се) уређује уједначавање судске праксе* омогућиће увођење „Сертификационе комисије“, иначе предвиђене Акционим планом за спровођење Националне стратегије реформе правосуђа за период 2013-2018<sup>40</sup> (Стратешке смернице 2.7.1. – 2.7.4.) или њој сличног тела (у Акционом плану за поглавље 23 Сертификациона

---

<sup>40</sup> Акционим планом за спровођење Националне стратегије реформе правосуђа за период 2013-2018. објављен је у Службеном гласнику број 71/13, 55/14, 106/16.



комисија се не помиње, али се препорука 1.3.9. односи на потребу да се различитим средствима унапреди уједначеност судске праксе.)<sup>41</sup>. Наиме, у ставу првом овог амандмана, у наставку одредбе да је судија независан и да суди на основу Устава, потврђених међународних уговора, закона и других општих аката, наведено је и да се *Законом (се) уређује уједначавање судске праксе*. Није јасно овакво нормирање амандмана који носи наслов *Независност, сталност и непреместивост судија*, осим ако се судска пракса не поставља као ограничење независности судије.

У погледу решења које се односи на Сертификациону комисију, ваља додати да би такво тело представљало квази суд, на који би извршна власт имала недозвољени утицај избором придружених чланова (професора, адвоката), док „судије“ овог „суда над судовима“, за разлику од судије који је донео и потписао одлуку, не би имале одговорност за судску одлуку, а имале би огромну и неприхватљиву власт над судијама – били би налогодавци судијама, усмеравали би их како да суде, а то би угушило свако слободно судијско мишљење и уверење. Осим тога, наметање обавезности судске праксе на неки други начин, па и уставним прописивањем судске праксе као извора права, подрило би унутрашњу независност судија и повећало би инертност судија (та особина иначе, није својствена само судијама у Србији), шаблонизирало би суђење, демотивисало би судије да одлуке доносе на основу свог слободног уверења, погубно утицало на правичност суђења и даље подрило поверење грађана у судство, без чега нема владавине права. О оваквом подривајућем ефекту по унутрашњу независност судства, који би био изазван уколико у Уставу буде унето да је судска пракса извор права, детаљно говори и Извештај Венецијанске комисије о независности судства *CDL-AD(2010)004* од 16.03.2010. године: *68. Питање унутрашње независности унутар судства привукло је мање пажње у међународним документима од питања спољашње независности. Не делује, међутим, мање важно. 73. Судска независност није само независност судства у односу са осталим*

---

<sup>41</sup> Сертификациону комисију чинили би представници одељења судске праксе апелационих судова и Врховног касационог суда, који би се „сертификацијом пресуда“ бавили професионално у пуном радном времену и којима би подршку пружали „стручњаци различитих релевантних профила или сарадници као пријатељи суда – стручњаци из различитих области, представници адвокатуре и професуре“. 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. Постоје, штавише, и предлози да буду дисциплинске кажњене судије чије одлуке, према ставу Сертификационе комисије, одступају од судске праксе а не буду желеле да измене став у својим одлукама. Установљењем Сертификационе комисије створио би се квази суд, суд над судовима, на који би извршна власт имала пресудан утицај избором придружених чланова (професора, адвоката). „Судије“ овог „суда над судовима“ не би имале одговорност за судску одлуку, већ судија који ју је донео и чији је потпис на одлуци, али би ипак имали огромну и неприхватљиву власт над судијама – били би налогодавци судијама, усмеравали би их како да суде, а то би угушило свако слободно судијско мишљење, а представници Министарства већ месецима најављују да ће укинути слободно судијско уверење.

гранана 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 заштита судске независности, и 'унутрашње' и 'спољашње' може осигурати Високи савет судства, као што је и препознат у главним међународним документима о појму судске независности. “[\(CDL\(2007\)003](#)<sup>42</sup> под 61). 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.“

Позивање у образложењу на Мишљење Венецијанске комисије о нацрту закона о судовима Јерменије<sup>43</sup> које указује на значајну улогу врховног суда у уједначавању права и то приликом одлучивања у конкретним предметима, уз наглашавање права судије суда нижег степена да одступи од става врховног суда у одређеним случајевима, као и да врховни суд не сме деловати као “законодавац” сасвим је непотребно. Ово стога што се о уједначеној примени права у Србији Венецијанска комисија доследно изјашњавала три пута у последњих 15 година<sup>44</sup>. Осим тога, на много свеобухватнији, а суштински исти,

<sup>42</sup> Мишљење бр. 401/2006 од 20.03.2007. године о нацрту закона о правосудју и статусу судија у Украјини.

<sup>43</sup> Реч је о Мишљењу [CDL-AD\(2017\)019](#) које је ВК усвојила 07.10.2017. године у вези са Нацртом закона о судовима Јерменије које се налази на адреси: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)019-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)019-e) приступљено 18.02.2018. године.

<sup>44</sup> У Мишљењу од 24.06.2002 експерти *Natalie Fricero*, професор Правног факултета у Ници и *Giacomo Oberto*, судија у Торину, навели су да се снажно противе систему наметнутог тумачења права. У [Мишљењу 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](#) од 11.03.2013. године О нацрту амандмана на законе о судству Републике Србије [CDL-AD\(2013\)005](#), у параграфима 103. до 108, Венецијанска комисија 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 власт, 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, Венецијанска комисија 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

начин о овом питању се изјаснило Консултативно веће европских судија Савета Европе у Мишљењу број 20(2017) [О улози судова у вези са уједначеном применом права](#) којим се наглашава, између осталог: 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 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<sup>45</sup>. И други европски стандарди, укључујући и Препоруку ЦМ/Рец (2010)12 (ст. 5, 22. и 23.), баве се овим питањем, истина на сасвим супротан начин од оног који планира Министарство, указујући да не треба ограничавати слободно судијско уверење.

Неопходан је опрез у олаком закључивању да уочена, неспорно постојећа неуједначеност судских одлука, може бити решена наизглед једноставним заокретом ка потпуно другачијем правном систему (обичајном) или ка неком другом наизглед лако решењу. Погрешна и брзоплета решења праве штету коју не може да отклони ни најбоље судско поступање и која се касније деценијама исправља. Наведена решења не само да су супротна правном систему и правној традицији Србије<sup>46</sup>, већ би угрожавала унутрашњу независност судија. У пракси су се већ дешавале ситуације да се покрену дисциплински поступци против судија које нису желеле да измене своју одлуку, пошто се нису слагале са ставом осталих судија да то треба да учине. С тим у вези била је развијена унутарсудска дебата, а на ту

---

*делује исправно. Он такође не успева да објасни зашто је те грешке немогуће исправити у жалбеном или касационом поступку.*

<sup>45</sup> О проблемима са (не)уједначеном применом права у судским одлукама, разликама између англосаксонског и европскоконтиненталног система коме Србија припада, с тим у вези, о разноврсним узроцима неуједначене примене права, од којих су многи ван судске власти, о томе какав је став о овом питању Европског суда за људска права (и у одлукама донетим против Србије, нпр. [Вучковић и други против Србије \(представка 17153/11 од 28.08.2012. године\)](#)) видети у тексту Друштва судија [Запажања о предложеним решењима и предлози решења за измену Устава Републике Србије](#) од 25.08.2017. године, стр. 20-30.

<sup>46</sup> Модерна државност Србије успостављена је у XIX веку. Да се подсетимо: Србија је донела Устав још 1835. године (када је само девет држава у Европи уопште имало писани устав), а њен Грађански законик од 1844. године био је трећи грађански законик у Европи, после француског и аустријског.

појаву, као угрожавајућу по судијску независност, указано је и у званичним документима<sup>47</sup>.

2. *За судију у законом одређеним судовима који имају искључиво првостепену надлежност може бити изабрано само лице које је окончало посебну обуку у институцији за обуку у правосуђу основаној законом.*

Једна од неколико обавеза у погледу промене уставних одредаба о правосуђу, у циљу обезбеђења (јачања) његове независности, које је Србија преузела на себе Акционим планом за поглавље 23, с обзиром на препоруке Венецијанске комисије<sup>48</sup>, односила се на то да *систем одабира, предлагања, избора правосудних функционера 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).*

Стручност је неопходни услов за обављање судијске функције и, поред интегритета судија, она је један од основних критеријума да би неко постао судија. *Владавина права у демократији захтева не само судијску независност, већ и оснивање судова способних за доношење судијских одлука највећег могућег квалитета.*<sup>49</sup> Јасно је да је и Србији неопходно да у правосуђе “улазе” судије за које ће бити сигурно да су стручни и од интегритета. Ово је питање непосредно везано са почетном обуком правника, која је начин, средство, да се помогне формирање судија који су *„способни да правилно примењују закон, имајући способност критичког и независног мишљења, осетљивост за друштвена питања и отвореност духа”*<sup>50</sup>.

У европским државама нема јединственог начина обуке судија и тужилаца<sup>51</sup>. Различити путеви обуке подједнако су функционални и примењиви, зависно од традиције и економских могућности сваке државе понаособ. У сваком случају, обуку би требало да обезбеди *„независан орган, у потпуности у складу са образовном аутономијом, да програми почетне и допунске обуке задовољавају критеријуме отворености, стручности и непристрасности својствене судској функцији”*<sup>52</sup>, при чему обука мора бити спровођена

<sup>47</sup> Извештај Заштитника грађана Републике Србије за 2013. годину, страна 3 и Извештај Европске комисије о напретку Србије у 2014. години, страна 70.

<sup>48</sup> Мисли се на препоруке Венецијанске комисије из Мишљења број 405/2006 од 19.03.2007. године о Уставу Републике Србије CDL-AD(2007)004.

<sup>49</sup> [Мишљење ЦЦЈЕ број 17\(2014\) о Вредновању рада судија, квалитету правде и поштовању независности правосуђа](#), параграф 1.

<sup>50</sup> Мишљење број 10(2007) ЦЦЈЕ о Судским саветима у служби друштва, параграф 68.

<sup>51</sup> О стручности и обуци судија и тужилаца, њиховој сврси, праксама у различитим европским државама, о искуствима Србије с тим у вези, недостацима, последицама и предлозима решења видети у документу Друштва судија [Запажања о предложеним решењима и предлози решења за измену Устава Републике Србије](#) од 25.08.2017. године, стр. 30-37.

<sup>52</sup> Препорука Комитета Министара Савета Европе Рец.(2010)12 државама чланицама о судијама: независност, делотворност и одговорности, параграф 57.

од стране угледних и проверено добрих предавача, на одговарајући интерактивни начин. Још 2001. године Друштво судија је, заједно са Владом Републике Србије, основало Правосудни центар. Ни тадашњи, а ни садашњи, устав нису представљали апсолутно никакву препреку за постојање и функционисање ни Правосудног центра ни Правосудне академије, па се стога основано поставља питање зашто је Министарству толико стало да институција за обуку судија буде наведена у Уставу, посебно када таква институција у Србији није независна од извршне и законодавне власти<sup>53</sup>. Изгледа као да Министарство правде овим предупредује могућност да Уставни суд, као што је то учинио одлуком од 06.02.2014. године<sup>54</sup>, огласи неуставним законске одредбе које ограничавају Уставом утврђену надлежност правосудних савета да врше избор судија и заменика јавних тужилаца (само из реда од другог субјекта селектираних кандидата) и крше начело једнакости тиме што 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>55</sup> На ово упућује и Врховни касациони суд у Анализи од 12.02.2018. године, као и Радна група за израду анализе измене уставног оквира која у тачки 6. Правне анализе наводи: *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 према којем Правосудна академија 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.*

Међутим, политичари у Србији, потпомогнути шаблонским поступањем администрације у Бриселу и њиховим недовољним разумевањем домаћих околности, са посебним жаром истрајавају у намери да још увек нејака Академија постане једини или барем доминантан начин избора младих правника на правосудне функције. Овакво велико интересовање политичара оправдава уверење да Академија може бити скривени, а ефикасни канал политичког утицаја на судство, који власт успоставља зато што се амандманима одриче првог избора судија и заменика јавних тужилаца, те да селекцијом полазника Академије у недовољно контролисаном и транспарентном поступку, власт унапред утиче на то ко ће бити судија.

---

<sup>53</sup> [Мишљење број 4 \(2003\) о одговарајућој иницијалној и континуираној обуци за судије на националном и европском нивоу](#), параграф 13.

<sup>54</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 РС, број 32/2014 од 20.03.2014. године.

<sup>55</sup> Исто.



*7. Судија не може бити против своје воље премештен у други суд, изузев код преуређења судског система, одлуком Високог савета судства.*

У оквиру обавеза које је, у погледу промене уставних одредаба о правосуђу, Србија преузела на себе Акционим планом за Поглавље 23, а у циљу да обезбеди независност правосуђа, јесте и обавеза да систем премештаја правосудних функционера буде независан од политичког утицаја. Ово и није до сада био посебан проблем у реалности. Наиме, садашњи Устав у посебном члану (150.) гарантује непреместивост судије прописујући 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.), с тим што *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.).

Међутим, ставом 7. Амандмана IV непреместивост, која је једна од гаранција независности<sup>56</sup>, поништава се. Гаранција непреместивости је изостављена, а изузетак (премештај мимо воље судије) претворен у правило. Ово је посебно забрињавајуће у ситуацији када радни текст амандмана „води“ неодређен и до сада правно непознат термин „преуређење судског система“. Супротно обавези да обезбеди систем премештаја правосудних функционера лишен политичког утицаја, владајућој партијској већини (на основу гласова пет чланова Високог савета судства које она бира и одлучујућег гласа председника) омогућено је да, у случају „преуређења“ судског система, премести судију против његове воље у други суд, било које врсте, степена и подручја. Тиме је, осим претходно наведених негативних ефеката, отворен пут за кажњавање политички „непослушних“ судија и тужилаца.

У већ наведеном Мишљењу ЦЦЈЕ број 17(2014) указује се да: *независност судија може бити угрожена различитим питањима која могу имати супротан утицај на спровођење правде*<sup>57</sup> (параграф 5.), *попут недостатака извора финансирања*<sup>58</sup>, *проблеми који се тичу почетне и континуиране обуке судија*<sup>59</sup>, *незадовољавајуће компоненте које се тичу организације правосуђа и такође, могућа грађанска и кривична одговорност судија*<sup>60</sup>.

Неспорно је да се проблем неравномерне оптерећености судова и судија одражава на неједнак временски приступ грађана правди; ово стога што ће, зависно од оптерећености суда и судије, грађанима спор бити окончан у различитом временском периоду.

---

<sup>56</sup> О неравномерном оптерећењу судија и судова, као једном од три основна проблема у правосуђу Србије, поред недовољне независности и обучености, видети више у документу Друштва судија [Запажања о предложеним решењима и предлози решења за измену Устава Републике Србије](#) од 25.08.2017. године, стр. 4, 8, 9, 13. до 20.

<sup>57</sup> Погледати ЦЦЈЕ Магна карта судија (2010), параграфи 3 и 4.

<sup>58</sup> Погледати ЦЦЈЕ Мишљење број 2(2001), параграф 2.

<sup>59</sup> Погледати ЦЦЈЕ Мишљење број 4(2003), параграфи 4, 8, 14 и 23-37.

<sup>60</sup> Погледати ЦЦЈЕ Мишљење број 3(2002), параграф 51.

Временска доступност правде захтева да суђење, закључно са извршењем судске одлуке, буде обављено у разумном, па и у оптималном и предвидивом року. Неравномерна оптерећеност судија и судова последица је неодговарајуће судске мреже, неодговарајуће надлежности судова и недовољног броја судија у појединим градовима.

Ваља имати у виду да размештај судија зависи од судско-управне власти – Високог савета судства, а да судска мрежа (подручја судова) и надлежност судова зависе од законских решења, за шта су одговорне законодавна и извршна власт. Стога европски стандарди подразумевају одређене обавезе државе у том смислу. Сагласно Препоруци Комитета министара Савета Европе Рец.2010(12) државама чланицама о судијама: независност, делотворност и одговорности органи 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 (параграф 32.); Свака држава би требало да издвоји адекватна 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 (параграф 33.); Судовима би требало да буде додељен довољан број судија и адекватно квалификованог особља за подршку (параграф 35.).

Захтев за ефикасношћу по сваку цену, па и уз цену слабљења принципа непреместивости, као једног од елемената судске независности, није заснован на стварном сагледавању разлога судских заостатака и неравномерне оптерећености судија. Због тога он и може да заврши у неприхватљивом закључку да због одредаба члана 150. *наш Устав садржи значајно ригиднији приступ када је реч о могућности за премештај судија, него што је то предвиђено ЕУ стандардима* и да то има последице на неколико нивоа, а најзначајнија је немогућност да се путем мобилности судија у значајној мери утиче на унапређење правосудне мреже и тиме унапреди приступ грађана правди, иако управо то мора бити приоритет<sup>61</sup>. У ситуацији када Радном тексту амандмана недостаје ваљано образложење, а када смо се осведочили да је о решењима која су садржана у Радном тексту амандмана писала наведена Академска мрежа, наведени цитат користи се због поушаја да се разуме разлог за овако предвиђено решење. Олакшан и чешће коришћен премештај судија смањило би ефикасност система и узроковао би ефекте супротне онима који су се помињали као оправдање за слабљење гаранција независности – суђења би трајала дуже јер би премештеним судијама било неопходно време за упознавање са предметима, кривични поступци би застаревали а судски систем постајао скупљи (јер би било неопходно подмиривати стамбене и путне трошкове премештених судија). Стога је јасно да се олакшавањем премештаја судија мимо њихове воље не може надомешћивати лош

---

<sup>61</sup> Наведени текст Академска мрежа за владавину права Ролан, страна 27.

рад законодавне и извршне власти на основу кога се дефинише судска мрежа и надлежност судова.

Никако не занемарујући улогу и одговорност судија, ипак се мора указати да реформски процес првенствено зависи од уставног усмерења и на основу њега донетих одговарајућих и примењивих закона (које не доноси судска, већ законодавна власт, на предлог извршне) којима се уређују судска мрежа, надлежност судова и процесна правила. *Ad hoc* мера премештаја судија, која се оваквим решењем претвара у правило за (зло)управљање судским системом, не може дугорочно побољшати правосуђе у погледу ефикасности система и приступа грађана правди. Тако постављена међутим, та мера би извесно значила смањење нивоа гаранција судијске независности, отворила би простор за даље угрожавање судијске независности, а тиме и права грађана на правично суђење.

**Високи савет судства: Амандмани VIII – Надлежност; IX – Састав; XI – Председник; XII – Рад и одлучивање**

Од 24 амандмана једанаест се непосредно односи на судство, а од њих чак шест на Високи савет судства. Целисходно је стога амандмане који се односе на Високи савет судства разматрати заједно, будући да се тек тако посматрано може стећи закључак о томе који ће бити ефекат предложених решења. Иначе, Акциони план за поглавље 23, у делу који се односи на 1.1. Независност правосуђа (страна 29.), јасно наводи да ће као одговор на препоруке Европске уније из Извештаја о скринингу Република Србија обезбедити следеће: *Улоге Високог савета судства и Државног већа тужилаца у руковођењу правосуђем, као и у погледу надзора и контроле рада правосуђа су ојачане; у њиховом саставу има најмање 50% чланова из реда судија, односно јавних тужилаца, изабраних од стране њихових колега а који представљају различите нивое надлежности (док је улога Народне скупштине не више него деклараторна).* Друштво судија Србије није се сагласило са оваквим решењем сматрајући да се њиме умањује достигнути инво независности и права грађана на правично суђење (о томе у наставку).

У погледу Амандмана VIII, из чијег наслова се да закључити да се односи на надлежност Савета, није јасно зашто је Министарство образложење за овај амандман насловило као: *Образложење измењене надлежности за избор судија и председника судова, нити зашто у самом образложењу помиње именоване, унапређење и дисциплинске мере против судија.* Као и на свим другим местима, Министарство се позвало само на Венецијанску комисију, односно на њен Извештај о именованима од 2007. године<sup>62</sup>, као на једини извор стандарда који уређује ово питање.

Амандманом VIII битно је ограничена надлежност Савета, што се „скрива“ навођењем појединих надлежности које никако не треба да буду помињане у Уставу (прикупљање

---

<sup>62</sup> Избор судија (*Judicial Appointments CDL-AD (2007)028*, пар. 25.)

статистичких података). Посебно је важно, и забрињавајуће, то што задатак Савета више неће бити да гарантује независност судија, већ само судова. У Мишљењу Консултативног већа европских судија број 10(2007) указује се на повезаност надлежности савета и његовог састава<sup>63</sup> (параграфи 44-47). Наиме, уколико је надлежност савета широка, посебно уколико он управља судским буџетом, ради обезбеђења легитимности његовог рада, потребно је да савет има мешовит састав. Међутим, ако је надлежност Савета сужена, практично на статусна питања судија, нема никаквог оправдања да се његов састав мења на штету броја чланова из реда судија (смањењем чланова из реда судија са садашњих седам на пет, како је предложено Амандманом IX): *У случају мешовитог чланства савета судства Консултативно веће је мишљења да одређена питања треба оставити за разматрање од стране савета судства који заседа у саставу који чине само судије.* (параграф 20.).

Предложеним амандманима мења се број чланова, састав и начин избора чланова (Амандман IX) и председника (Амандман XI) Савета, као и начин рада и одлучивања Савета (Амандман XII). Део активности из Акционог плана за поглавље 23 тиме је формално испоштован, јер судије имају 50% места у Савету, што је минимум од оног што је обећано, а знатно ниже од досадашњег нивоа. Уместо досадашњих 11, Савет ће имати 10 чланова, а јасно је да паран број није одговарајући за колективно тело у коме ће се неминовно јавити проблем доношења одлука када постоје подељена мишљења. Уместо досадашња три *ex officio* члана (председника највишег суда, министра правде и председника скупштинског одбора за правосуђе) и осам изборних (по једног професора и адвоката и шест судија), Савет ће бити састављен од два наоко подједнака корпуса чланова - пет судија, које ће бирати судије и пет „истакнутих правника“ које бира Скупштина. Владајућа политичка већина овлашћена је да изабере пет чланова Савета, који имају већину гласова, а тиме и одлучујућу улогу. Њихови гласови довољни су и за одлуку о томе ко ће бити председник Савета. Ово стога што ако Скупштина не изабере чланове Савета тропетинском већином, онда ће то учинити у даљем року од 15 дана већином од 5/9 гласова свих народних посланика (139 посланика, управо оном коју има садашња владајућа већина). Лексичка конструкција Амандман IX довољна је за закључак да се у темељ правног поретка Србије уграђује омаловажавање и неповерење према судијама, јер „истакнути правници“ нису судије, већ само они које бира Скупштина. Поступак избора „истакнутих правника“ је такав да се они сами кандидују за ту позицију пријављујући се

---

<sup>63</sup> Такође, треба да постоји блиска веза између састава и надлежности Савета судства. Наиме, састав треба да проистиче из задатака поверених Савету судства. Одређене функције Савета судства могу на пример захтевати да чланови буду из правне струке, професори права или чак представници цивилног друштва. (параграф 45.).

Код Савета судства могу се разликовати они који врше традиционалну функцију (нпр. према тзв. „моделу јужне Европе“, са надлежношћу за именовање судија и оцену рада судства) и Савети који врше нове функције (нпр. према тзв. „моделу северне Европе“, са надлежношћу за управљање судским системом и буџетским питањима). ЦЦЈЕ охрабрује давање и традиционалних и нових овлашћења Савету. (параграф 46.).

на „јавни конкурс“ који расписује надлежни скупштински одбор који врши селекцију кандидата и поједине од њих предлаже Скупштини за избор. Разуме се да је сасвим могућа ситуација да скупштински одбор нема ниједног члана који је правник, нити који би био у стању да вреднује „правничку истакнутост“ самопријављених кандидата, и да такво лаичко тело неће бити способно да заиста процени ко је „истакнути правник“, али ће итекако бити способно да „прими политичке сигнале“ о владајућој политици подобном кандидату и да таквог и предложи. Ова одредба чак ни не искључује могућност да министар, под условом да је завршио правни факултет, или било који правник запослен у министарству, или актуелни политичар који је правник, буде предложен и, избором у Скупштини, и постане „истакнути правник“ и као такав члан Високог савета судства.

Није убедљиво позивање у образложењу ових измена на више пута помињани Извештај Венецијанске комисије о именованима од 2007. године и на њена мишљења од 2011. године о нацрту измена Устава Црне Горе или од 1998. године о нацрту измена Устава Албаније. Мишљења о Црној гори, на које се Министарство правде позива у више наврата, чији је супотписник господин Хамилтон који је помагао Министарству у изради Радног текста амандмана као експерт Савета Европе, оставља могућност да министар правде буде члан Савета, али експлицитно истиче да министар као члан Савета не сме да има право гласа у дисциплинском поступку или у поступку разрешења судије. Због тога је остављање могућности да министар правде учествује у дисциплинском поступку против судије или у поступку разрешења судије, које је он овлашћен и да покрене (став 3. Амандмана VIII) у директној супротности чак и са мишљењем Венецијанске комисије о Уставу Црне Горе на које се позива Министарство, као и са више одлука Европског суда за људска права.

Параграф 13. Мишљења Венецијанске комисије о Уставу Црне Горе не које се позива Министарство констатује: *задржавање улоге парламента при избору судског савета даје утисак политичке контроле правосуђа и поткопава поверење јавности у независност правосуђа.*“ Дакле, по том мишљењу Венецијанске комисије, као и по Мишљењу CDL-AD(2007)004 од 2007. године које се односи на Устав Србије (параграф 70. и 106.) избор чланова ВСС у парламенту отвара ризик од политизације судства и неповерења у независност правосуђа. У случају Црне Горе Венецијанска комисија предвиђа да се за избор чланова савета, уколико се он ипак задржи у парламенту, захтева двотрећинска већина у парламенту. У случају Републике Србије, предлагач није прихватио сугестију Венецијанске комисије да се за избор чланова ВСС у парламенту захтева двотрећинска већина (167 посланика) и тако добије већи демократски легитимитет већ уводи до сада непознату већину од пет деветина (139 посланика). Тиме се снижава праг потребан за избор чланова ВСС и самим тим смањује њихов легитимитет.

Као на образложење решења из Амандмана XI да председник Савета не буде из реда судија, ради избегавања корпоративизација судства, на чему Министарство изузетно



инсистира, Министарство се позива на параграф 14 Мишљења<sup>64</sup> Венецијанске комисије од 2007. године о Уставу Црне Горе, који заиста предлаже да у саставу савета постоји паритет између судијских и несудијских чланова. Овај плурализам у саставу се помиње у свим мишљењима Венецијанске комисије. Ипак потребно је сагледати остале делове тог мишљења, као и друга мишљења Венецијанске комисије, како би се видео контекст у ком се износи тај став. На пример, Министарство пренебрегава параграф 19. истог Мишљења које јасно сугерише да и поред тога што саставу савета треба да буде паритетан (по пет чланова из реда судија и несудија), парламент никако не треба да бира свих пет чланова из реда несудија, јер у том случају долази до политичке контроле судства, а чије избегавање је циљ целе активности Венецијанске комисије. У том параграфу дат је и предлог да се пет несудијских чланова бира тако што би: два бирао парламент двотрећинском већином (при чему би једног предлагала владајућа већина, а другог опозиција), а по једног би предложио председник Републике, и цивилно друштво (академија, адвокатска комора и организације цивилног друштва), за шта би требало успоставити посебан механизам, при чему министар правде не треба да има право гласа у дисциплинским поступцима и поступку за разрешење судија. Тек имајући у виду све ове предуслове, Венецијанска комисија је била мишљења да би председник могао да не буде судија. Све ово није нашло места у нашим предлозима амандмана. Једини предлог Венецијанске комисије који јесте нашао место у предлогу амандмана јесте тај да председник Савета не сме бити судија. Насупрот томе, у Мишљењу ЦЦЈЕ број 10 О судским саветима у служби друштва, у погледу председника савета наводи се следеће: *Неопходно је обезбедити да председник Савета судства буде лице које је непристрасно и које није блиско политичким странкама. Стога, у парламентарним системима где председник/шеф државе има само формална овлашћења, нема примедби на именовање шефа државе за председавајућег Савета судства, док у другим системима председника треба да бира сам Савет, и то лице треба да је судија.* (параграф 32.)

У свим наведеним извештајима и мишљењима, па и у Извештају о независности судија од 2010. године<sup>65</sup> Венецијанске комисије има став да судски савет треба да има плуралистички састав (судија и несудија) али да *значајни део ако не и већину треба да имају судије*“ (параграф 32.). Из овога се никако не може закључити да судије могу бити мањински део савета, тј да могу да буду прегласане, као што је предвиђено предложеним амандманима.

У погледу придавања посебног значаја Извештају о именовањима судија од 2007. године, важно је да се има у виду да Венецијанска комисија констатује у првој реченици тог извештаја да га је урадила као допринос раду Консултативног већа европских судија које

<sup>64</sup> Реч је о Мишљењу [CDL-AD \(2007\)047](#) од 15.12.2007. године о Уставу Црне Горе.

<sup>65</sup> *Study No. 494/2008* од 16. марта 2010. године, [CDL-AD\(2010\)004 Report on the Independence of the Judicial System part I: the Independence of Judges.](#)

је током 2007. године припремало и у новембру 2007. године усвојило Мишљење бр. 10 о судским саветима. Венецијанска комисија даље констатује у том мишљењу да постоји пракса да чланови судских савета буду из извршне гране власти, али и да њихово присуство може да изазове забринутост и неповерење (параграф 33.), позивајући се притом на искуства Француске, Бугарске, Румуније и Турске. Не сме се губити из вида да је случај Француске потпуно другачији од осталих, јер је у француском Савету присуство Председника Републике, па и министра правде, било неспорно док је Председник Републике био много више представник нације него политичка личност (Шарл де Гол). Сада, када то више није случај, и у Француској се ради на другачијем саставу Савета у коме неће бити министра правде. Остале наведене државе увеле су Савете недавно и у њима постоје стална трвења и негативна искуства због учешћа министра правде у раду савета. У сваком случају у овом извештају се изричито наводи да чланови парламента неће бити чланови у Судским саветима (параграф 32.).

Опсежан, новији и значајнији извештај број [CDL-AD\(2010\)004](#) под насловом: [Извештај о независности судских система део I: Независност судија](#) од марта 2010. године. Између осталог, у параграфу 32 наведено је: *Да закључимо, став Венецијанске комисије да је одговарајући начин обезбеђивања независности судства тај да независни судски савет има одлучујући утицај на одлуке о именовану и каријери судија. Захваљујући богатству правне културе у Европи, која је драгоцену и требало би је сачувати, не постоји јединствен модел који је примењив на све државе. Поштујући разноликост правних система, Венецијанска комисија препоручује да државе, које још увек то нису учиниле, размотре оснивање независних судских савета или сличних тела. У свим случајевима, савет би требало да има плуралистички састав са значајним делом, ако не и већином, чланова који су судије. Са изузетком *ex officio* чланова, ове судије би требало да бирају или именују њихове колеге. Пошто и европски стандарди еволуирају, па тако у погледу састава савета, Магна Карта судија од 2010. године наводи: *Савет је састављен или искључиво од судија или од значајне већине судија које су изабрале њихове колеге.* (параграф 13.)*

Међутим, у вези са судским саветима, ниједан извештај нити мишљење Венецијанске комисије не пледира да су више релевантни од већ поменуте Препоруке ЦМ/Рец(2010)12 Комитета министара државама чланицама о судијама: независност, делотворност и одговорности, [Магна карте судија](#) од 2010. године и више мишљења Консултативног већа европских судија, између осталих и [Мишљења број 10 \(2007\) о савету судства у служби друштва](#). Наведено Мишљење број 10 о Судским саветима у служби друштва<sup>66</sup> усвојено у новембру 2007. године, имало је у виду<sup>67</sup> и Извештај Венецијанске комисије од 2007.

<sup>66</sup> Друштво судија је урадило превод Мишљења ЦЦЈЕ број 10 О судским саветима у служби Друштва.

<sup>67</sup> Параграф 7: “У изради овог Мишљења ЦЦЈЕ је посебно разматрао и узео у обзир:

- *acquis* Савета Европе и посебно Препоруку бр. Р(94)12 Комитета министара државама чланицама о независности, ефикасности и улози судија, Европску повељу о Закону за судије из 1998. као и

године, али ипак садржи нешто другачија решења. Оно представља најпотпунији и најрелевантнији скуп европских стандарда о судским саветима, садржи и низ смерница које упућују на друге тематске документе са скуповима тематских стандарда (о именовању, одговорности и сл.)<sup>68</sup> и дефинише општи задатак савета (заштита независности судства и владавина права), његов састав (већину чине судије), ресурсе за његово функционисање (да би било обезбеђено финансирање, службеници, експертска подршка и легитимне одлуке савета), широка овлашћења у циљу гарантовања независности и ефикасности правосуђа (у погледу избора, именовања и напредовања судија, вредновања њиховог рада, у погледу указивања на смернице у вези са етичком и дисциплинском одговорношћу судија, у погледу обука, управљања судским буџетом, управљања и руковођења судом, заштите угледа правосуђа, могућности давања мишљења другим гранама власти, сарадње са другим органима на националном, европском и међународном нивоу), а све то у служби одговорног и транспарентног правосуђа.

У погледу састава Савета, наведено Мишљење прописује да он треба да буде *такав да се њиме гарантује његова независност и омогућава ефективно вршење његових овлашћења* (параграф 15.). Уосталом, тако се изјашњава и Венецијанска комисија: *главна сврха постојања савета судства да заштити независност правосуђа и одвоји га од притиска других власти у држави* (пара 27 CDL-JD(2007)001). Чак и кад судски савет има мешовити састав, *функционисање Судског савета не сме ни у којем случају допуштати било какве уступке утицају парламентарне већине и притисцима извршне власти, и неће бити у било ком облику потчињен утицају политичких странака, како би могао штитити вредности и основна начела владавине права.* (Мишљење ЦЦЈЕ број 10(12) параграф 19.)

За разлику од предложених решења који не захтевају ниједан услов за избор члана Високог савета судства, чак и Мишљење Венецијанске комисије од 2007. године на Устав Црне Горе препоручује да несудијски чланови судског савета буду изабрани из редова професора и правника (параграф 18.). И остали европски стандарди захтевају одређене квалитете које би требало да имају особе које се бирају за чланове судског савета.

---

Мишљења бр. 1, 2, 3, 4, 6 и 7 ЦЦЈЕ;

- извештај о “Судијским именовањима” који је усвојила Венецијанска Комисија у марту 2007. на својој 70. Пленарној седници, као допринос раду ЦЦЈЕ;
- одговоре 36 делегација на упитник који се односи на савет судства усвојен од стране ЦЦЈЕ на 7. Пленарном састанку (8-10. новембар 2006);
- извештаје које су сачинили експерти ЦЦЈЕ, г-ђа VALDES-BOULOUQUE (Француска) о садашњем стању у државама чланицама Савета Европе где постоји Савет судства или друго еквивалентно тело и Lord Justice THOMAS (Уједињено Краљевство) о садашњем стању у државама где такво тело не постоји;
- доприносе учесника на 3. Европској конференцији судија на тему "Који Савет судства?", коју је организовао Савет Европе у сарадњи са Европском мрежом правосудних савета, Високим саветом судства и Министарством правде Италије (Рим, 26-27. март 2007).“

<sup>68</sup> Ово мишљење, као релевантан докуменат за судске савете, цитирала је и Радна група Комисије за реформу правосуђа која је 2014. израдила [Правну анализу уставног оквира о правосуђу у Републици Србији](#)

*Чланови, било да су судије или не, морају бити именовани на основу своје стручности, искуства, разумевања правосуђа, способности да доносе одлуке и схватања независности. (параграф 21. Мишљења број 10(2007), а да они чланови који нису из реда судија могу бити изабрани из реда истакнутих правника, професора универзитета, са одређеном дужином радног стажа, или грађана са признатим друштвеним статусом. (параграф 22). При томе, у сваком случају, чланови Савета судства не треба активно да се баве политиком, да су чланови парламента, извршне власти или државне управе. То значи да ни шеф државе, уколико је председник владе, нити било који министар, не може бити члан Савета судства (параграф 23.). Председник савета треба да буде судија (параграф 33.). У погледу начина избора чланова судских савета, у истом Мишљењу ЦЦЈЕ сматра да у циљу гарантовања независности органа задуженог за избор и каријеру судија, треба да постоје правила којима се обезбеђује да његове чланове бирају судије (параграф 25) и не подржава изборне системе који укључују политичке органе као што је парламент или извршина власт у било којој фази поступка избора (параграф 31.).*

Предвиђена решења омогућавају Народној скупштини да за члана Савета изабере било ког правника, који самим чином избора постаје „истакнути правник“. Додатно, давањем председнику Савета који неће бити из реда судија права да има одлучујући глас (тзв. златни глас, односно два гласа), судије постају мањина у Савету. То се види из одредбе става 1. Амандмана XII која уређује начин одлучивања у Савету – Савет доноси одлуке гласовима најмање шест чланова или гласовима пет чланова међу којима је и глас председника, на седници на којој је присутно најмање седам чланова. То значи да Савет може да одлучује само гласовима пет „политичких“ чланова, под условом да седници присуствује још двоје судија (макар они гласали и против те одлуке), док насупротив томе, чланови из реда судија не могу да донесу ниједну одлуку без сагласности барем једног „политичког“ члана Савета.

Уставним амандманима изиграна је сврха постојања судског савета који треба да је гарант независности судија и судова<sup>69</sup>. Њима је уграђен и нови начин партијског утицаја на правосуђе, супротно члану 5. став 4. Устава којим је прописано да политичке странке не могу непосредно вршити власт, нити је потчинити себи. Супротно преузетим обавезама из Акционог плана за Поглавље 23, оваквим решењима улога Народне скупштине није постала само деклараторна, напротив. Улога скупштине, или боље рећи владајуће већине, остаје суштинска, будући да она бира половину састава Савета, управо ону која ће имати имати већину гласова, а тиме и одлучујућу улогу у раду Савета.

---

<sup>69</sup> Мишљење број 10(2007) ЦЦЈЕ, параграфи 8. до 14.

## IV Закључак

### Разлози за измену Устава

Србија се на промену Устава обавезала Националном стратегијом реформе правосуђа ради јачања независности правосуђа отклањањем *утицаја законодавне и извршне власти на процес избора и разрешења судија и председника судова, јавних тужилаца односно заменика јавних тужилаца, као и изборних чланова Високог савета судства и Државног већа тужилаца*. Исту обавезу да измени Устав тако да обезбеди независност и одговорност правосуђа, имајући у виду препоруке Венецијанске комисије<sup>70</sup> Србија је преузела на себе и Акционим планом за Поглавље 23. Србија се није обавезала да повећа утицај политике нити да смањи достигнути ниво људских права (што је иначе забрањено чланом 20. став 2. Устава), при чему право на правично суђење који Устав гарантује сваком грађанину Србије (члан 32.) подразумева да се не смањују гаранције независности судија.

### О поступку пре и после објављивања Радног текста амандмана

Свесно значаја измена уставних одредаба о уређењу правосуђа, Друштво судија се одазвало позиву Министарства правде и узело учешће у тзв. консултативном процесу о промени Устава Србије започетом средином 2017. године. У овом процесу је од самог почетка занемарена тема о којој је дебата требало да се води, а то је успостављање независности правосуђа. Процес није имао карактер јавне расправе и није омогућавао стварне консултације – није постојао текст о ком би се расправљало, у њега нису били укључени правосудни органи и професура, а разговор се одвијао тако што су представници Министарства правде отворено омаловажавали поједине учеснике, струковна удружења судија и тужилаца и судије и тужиоце у целини. Суочено са таквим околностима, Друштво судија Србије прекинуло је 30.11.2017. године даље учешће у консултативном процесу и о разлозима [обавестило](#) Министарство правде, домаћу и међународну јавност.

Друштво судија се одазвало позиву да учествује у расправи о Радном тексту амандмана у фебруару 2018. године, али су округли столови организовани у Крагујевцу и Новом Саду вођени на потпуно исти начин као и претходне консултације. Штавише, помоћник министра правде и члан Венецијанске комисије Чедомир Бацковић својим досадашњим иступима на јавним скуповима и у медијима, осим непрестаних и бројних јавно изречених

---

<sup>70</sup> Мисли се на препоруке Венецијанске комисије из Мишљења број 405/2006 од 19.03.2007. године о Уставу Републике Србије *CDL-AD(2007)004*.



омаловажавања и увреда учесницима дебате, јавно се зачудио што су поједини од њих још увек судије и тужиоци и упутио отворене претње председници Друштва судија Србије, али и осталим судијама, у ТВ емисији [Дан уживо на ТВ Н1 15.02.2018.](#) године када је изјавио: „Вама и таквима као Ви са задовољством ћу направити штету“. Због тога су струковна и друга удружења била приморана да поново донесу одлуку о прекиду учешћа, о чему су [обавестила](#) јавност.

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

### **О номотехници**

У номотехничком смислу Радни текст амандмана је на изузетно ниском нивоу. Радни текст 24 уставна амандмана или не садржи уопште, или не садржи адекватно образложење. Док један део амандмана садржи неадекватна и непотпуна образложења, никакво образложење није понуђено за чак десет уставних амандмана. Ово је посебно важно нагласити ако се зна да поједини од ових амандамана нису ни у каквој вези са захтевима упућеним Србији од стране Венецијанске комисије и Акционим планом за Поглавље 23 – попут измене решења о непреместивости судија и непојивости судијске функције или брисање забране утицаја на судију у вршењу судијске функције. Понуђена образложења нису у складу са Јединственим методолошким правилима за израду прописа који захтева да сваки предложени пропис садржи разлоге за његово доношење – анализу садашњег стања, проблеме које пропис треба да реши, циљеве који се прописом постижу и одговор зашто је доношење прописа најбољи начин за решавање проблема. Образложење не садржи ни анализу ефеката прописа – на кога ће и како ће највероватније утицати понуђена решења. Ова мањкавост није само формалне природе, већ онемогућава стварну расправу о адекватности понуђених уставних решења.

И даље није системски уређен однос три гране власти (члан 4. Устава), није дефинисана садржина судске власти, однос судова и Уставног суда, нити су прописане материјалне гаранције независности како судског система као целине, тако и судија, нити гарантоване слобода изражавања и удруживања судија.

Лоше су формулисани битни принципи судства: сталност, непреместивост, неспојивост, имунитет. Одступљено је од основног правила номотехнике да термини који се користе морају бити јасни, прецизни и одредиви (потпуно непотребно и неуко користе се нејасни изрази „истакнути правник“, „преуређење“ судског система, „приватна функција“, „првостепени суд“). Имајући у виду страшно искуство реизбора свих судија и тужилаца из 2009. године противно свим принципима правне цивилизованости, велики је недостатак Радног текста и то што не садржи предлог одговарајућег пратећег Уставног закона за спровођење Устава, јер се тек у склопу целине тих норми могу сагледати стварни домаћаји предложених решења. Ово тим пре што се, формалноправно, уставни закон може предложити тек у завршној фази измена и допуна, односно доношења новог устава, чиме би се потпуно онемогућило транспарентно сагледавање намераваних уставних решења, тако што се до тада ни општа ни стручна јавност не би могла упознати с целином тих решења.

Образложења појединих амандмана не позивају се ни на једно од више мишљења које је Венецијанска комисија дала о правним актима Србије, већ само на један од извештаја Венецијанске комисије – Избор судија – *Judicial Appointments CDL-AD (2007)028*, као и на поједине, истргнуте из контекста, делове мишљења Венецијанске комисије о правним актима Јерменије, Грузије, Албаније, Црне Горе, која не садрже начелне ставове већ су дата поводом конкретних предлога решења у посебним друштвено-историјским ситуацијама конкретних држава са различитим правним традицијама. Из оних образложења која су дата не види се зашто је предложено конкретно решење, од више могућих, и да ли је оно најоптималније за уређење правосуђа у Републици Србији. Погрешно се представља да је Венецијанска комисија извор, и то чак једини, стандарда у области правосуђа и независности судства, иако је она саветодавно тело које првенствено даје мишљења о усаглашености конкретних правних акта појединачних држава са стандардима, док многа друга тела креирају те стандарде, укључујући и Суд за људска права у Стразбуру, Консултативно веће европских судија, тужилаца, Европска мрежа правосудних савета и др.

### **О садржини амандмана из Радног текста амандмана**

Садржински, амандмани не испуњавају ниједну од три преузете обавезе из тачке 1.1 Акционог плана. На први поглед делује да је решењима из Радног текста амандмана 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. Међутим, судије би предложеним решењима у функционалном смислу биле мањина у Високом савету судства јер имају пет од 11 гласова. Улога Скупштине Србије у избору чланова правосудних савета не би била само декларативна, како је захтевано Акционим планом, већ суштинска – због скупштинског избора чланова који ће преимућством одлучујућег гласа председника или већином гласова контролисати правосудне савете.

Имајући у виду друга предложена решења, јасно је да је утицај законодавне и извршне власти измештен у владајућу политичку већину и у Правосудну академију, као и да је Високи савет судства формално ослабљен и претворен у инструмент владајуће парламентарне већине. Високи савет судства, по предложеном моделу, више није надлежан да јемчи независност судија и представља продужену руку политичке власти у погледу састава (по коме су судије суштински у мањини), знатно сужене надлежности и одлучивања (по коме се све одлуке могу донети без судија-чланова). Правосудна академија, без гаранција независности, у којој министарство има и формалан, а још више неформалан утицај<sup>71</sup>, коју уставни осталих европских држава не предвиђају, фактички ће унапред бирати судије за судове са искључивом првостепеном надлежношћу, тако што ће вршити селекцију својих полазника, који ће, по истеку обуке, постајати судије тако што ће их Високи савет судства формално именовати. Осим тога, на тај начин се судство “затвара” за све остале осим за полазнике академије, онемогућавањем да судије постану већ обучени судијски и тужилачки помоћници, као и професори и адвокати, између осталих.

Предложеним решењима умањују се досадашње уставне гаранције независности судија (изостављањем досадашње забране сваког политичког утицаја на судију у вршењу судијске функције и овлашћивањем министра да покрене дисциплински и поступак разрешења судије и увођењем судске праксе као извора права), непреместивости судија (омогућавањем премештаја судије мимо његове воље у сваком случају „преуређења судског система“), а неспојивост судијске функције са осталим функцијама или пословима дефинише се широко и нејасно (неспојивошћу са „приватном“ функцијом, што отвара могућност забране струковног удруживања судија) и неограничено се „препушта“ лако измењивом законском регулисању, при чему се отвара могућност да судија буде разрешен и због лаког дисциплинског прекршаја.

Предлози којима се уводи „судска пракса“ као извор права и прописује њено уједначавање у складу са законом, омогућавају наметање судијама, мимо њиховог слободног судијског уверења, судских одлука од стране и по процени несудских органа угрожавају

---

<sup>71</sup> О јаким неформалним утицајима извршне власти на Правосудну академију сведочи изјава директора Правосудне академије од 27.01.2018. године дата пред судијама и адвокатима – учесницима обуке у организацији Правосудне академије да је директор Владине институције и да има да ради оно што му Влада каже, на коју је судија – учесник обуке указао Високом савету судства у свом писменом обраћању након семинара.

независност судства и представљају ретроградна решења непримерена правном поретку Републике Србије и демократских држава владавине права.

Радни текст амандмана, иако у целости мења уставне одредбе о правосуђу, још увек није јасно уредио однос три гране власти, тако да буде несумњиво да се систем равнотеже и међусобне контроле односе на законодавну и извршну власт, а да је судска власт независна, није дефинисао садржину судске власти, нити прописао материјалне гаранције независности судија и судства ни гарантовао слободу говора и удруживања судија.

Када се све то има у виду, као и приступ по коме је Министарство из мишљења Венецијанске комисије на које се позивало „узимало“ само ставове који могу оправдати решења која воде ка контроли судства од стране законодавне и извршне власти и потпуно занемарило све ставове који такву контролу онемогућују, онда се сам по себи намеће закључак да је Радни текст амандмана непотребно „заменио“ целокупну организацију правосуђа, и то на начин да је снизио до тада достигнути ниво независности и појачао утицај политичке власти на правосуђе.

### Предлог Друштва судија Србије

У прилогу овог документа Друштва судија Србије, и као његов саставни део, налази се документ: Кључни ставови професора. Ови ставови изложени су 20.02.2018. године током Јавног слушања професора од стране: проф. др Ратко Марковић, проф. др Ирена Пејић, проф. др Дарко Симовић, проф. др Оливера Вучић, проф. др Драган Стојановић, проф. др Маријана Пајванчић, проф. др Јасминка Хасанбеговић, др Боса Ненадић, проф. др Танасије Маринковић, проф. др Весна Ракић-Водинелић, проф. др Радмила Васић, проф. др Зоран Ивошевић, проф. др Марко Станковић, проф. др Виолета Беширевић, академик проф. др Коста Чавошки. Друштво судија Србије истиче да дели све кључне ставове садржане у документу Кључни ставови професора.

Досадашња расправа показала је да повлачење овог документа предлажу не само грађанска и струковна удружења која су учествовала у јавним скуповима у Уставу, већ и највише правосудне институције и стручњаци који на скупове о промени Устава нису ни позвани. Упркос томе што су озбиљне критике и предлог за повлачење текста изразили [Високи савет судства](#), [Државно веће тужилаца](#), [Врховни касациони суд](#), сви судови који су до сада одржали седнице судија тим поводом, али и најеминентнији стручњаци уставног права, теорије државе и права и судско-организационог права у Србији који су своје мишљење изнели 20.02.2018. године на [Јавном слушању професора](#) које су организовали Друштво судија Србије и Удружење тужилаца Србије, Министарство правде ово

минимизира, скривајући да повлачење траже не само струковна и грађанска удружења, већ и највише правосудне институције и еминентни професори права.

Остајући у свему при предлозима које је изнело у својим документима од 30.06.2017. године: [Полазне основе за расправу о изменама Устава у делу који се односи на судство](#) и од 21.08.2017. године: [Запажања о предложеним решењима и предлози решења за измену Устава Републике Србије](#), у циљу смислене и суштинске расправе о изменама Устава Републике Србије, која је од изузетног значаја за све грађане, Друштво судија Србије предлаже да Влада Републике Србије повуче Радни текст амандмана, одреди дужи примерени рок за јавну расправу, врати се 2014. године сачињеној [Правној анализи уставног оквира о правосуђу у Републици Србији](#) и пође од ставова у њој изражених као од полазне основе за измену Устава, размотри приспеле коментаре свих релевантних субјеката, између осталих Врховног касационог суда и свих осталих судова, Високог савета судства, Државног већа тужилаца, професуре и адвокатуре, струковних удружења судија и тужилаца и удружења која се баве заштитом људских права и правосуђем, имајући у виду да мањим изменама није могуће избећи урушавање достигнутог нивоа независности судства; као и да потом изради нов радни текст амандмана и стави га у расправу истовремено са радним текстом Уставног закона, без кога је немогуће сагледати прави домашај предложених измена.

Снежана Бјелогрић,  
председник Управног одбора  
Друштва судија Србије

Прилог:

1. Кључни ставови професора о Радном тексту амандмана на Устав Републике Србије од 20. фебруара 2018. године
2. Запажања о предложеним решењима и предлози решења за измену Устава Републике Србије од 25. августа 2017. године
3. Полазне основе за расправу о изменама Устава у делу који се односи на судство од 30. јуна 2017. године