

AKTUELNI POSTUPAK PROMJENE USTAVA REPUBLIKE SRBIJE U OBLASTI PRAVOSUĐA

Izvorni naučni članak

DOI	COBISS.RS-ID	UDK
10.7251/APDN2201042B	136345345	342.3/4:35.087.3(497.11)

Prof. dr Dragan BATAVELJIĆ *

* Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, e-mail: bataveljic@jura.kg.ac.rs

Rezime: Imajući u vidu da već odavno, takoreći, od samog donošenja Ustava Republike Srbije iz 2006. godine, postoje zahtjevi za njegovom djelimičnom ili potpunom revizijom, autor je u okviru ovog rada obavio jedno veoma značajno istraživanje, koje se odnosi na treću, značajnu, granu načela podjele vlasti – sudsku vlast. Naime, u svom istraživanju, on je ukazao na odnos zakonodavne i izvršne vlasti (kao političkih vlasti) prema sudskoj vlasti (kao stručnoj vlasti). Od ovog odnosa i poštovanja Ustavom i odgovarajućim zakonima predviđenih propisa, zavisi sprovođenje vladavine prava. Republika Srbija se prije više od dvije decenije opredijelila za put evro-integracija, pri čemu je između nje i EU zaključeno više međunarodnih ugovora. To je jedan veoma složen i dug proces, u kome su obje strane potvrdile značaj usklađivanja važećeg srpskog zakonodavstva sa zakonodavstvom EU, pri čemu se Republika Srbija obavezala da će nastojati da obezbijedi postepenu harmonizaciju svojih zakona sa zakonodavstvom i pravnim tekovinama EU. Takođe, članom 72 stavom 3 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, koji je stupio na snagu 1. septembra 2013. godine (potpisan 29. aprila 2008. godine u Luksemburgu), predviđena je važnost usklađivanja osnovnih elemenata pravnih tekovina o pravosuđu.

Ključne riječi: Srbija, Evropska unija, Ustav, harmonizacija, pravosuđe, reforma, revizija, Narodna skupština, referendum...

Uvod

Ako se imaju u vidu pravni aspekti procesa izmjene važećeg Ustava Republike Srbije iz 2006. godine, treba reći da ovaj proces boluje od manjka legitimiteta. Prije svega, moramo reći da je najviši opšti pravni akt naše zemlje donijet, takoreći, bez sprovedene javne rasprave i neophodne debate (izjašnjavanja) najvažnijih činilaca,¹ a o tom istom aktu su se građani izjasnili na Referendumu saglasno Zakonu o referendumu i narodnoj inicijativi. Međutim, ne smije se ispustiti iz vida da je taj isti Zakon („Službeni glasnik RS“, br. 111/2021 i 119/2021) usvojen 25. novembra 2021. godine (donijet u periodu manjem od dva mjeseca prije glasanja), i to u jednoj užurbanoj proceduri da bi, zatim, zahvaljujući blokadama autoputeva, ponovo bio promijenjen. Poslije obrađenih rezultata, utvrđeno je da je na referendumu glasalo manje od trećine upisanih birača, tj. nešto malo preko 30% od čega se oko 62% izjasnilo u korist potvrđivanja Akta o promjeni Ustava, dok je protiv bilo oko 38% izašlih. Ovdje treba naglasiti da je donijet novi Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi, radi njegovog usaglašavanja sa važećim Ustavom, ali je on donijet

¹ Poslanici Narodne skupštine nisu bili detaljno upoznati sa tekstom Ustava za koji su glasali, već je konsenzus bio napravljen među rukovodstvom političkih partija, koje su tada bile parlamentarne stranke.

bez javne rasprave i stupio je na snagu dan nakon izglasavanja u Skupštini.² Jedna od značajnih promjena jeste ukidanje cenzusa za referendum, tako da je sada postalo nevažno da li na glasanje izađe 1% ili 51% birača.

Naime, članom 203 važećeg Ustava, koji govori o njegovoj promjeni, predviđeno je da Narodna skupština Republike Srbije, koja je usvojila Akt o promjeni Ustava (dvotrećinskom većinom od ukupnog broja narodnih poslanika) može odlučiti da ga i građani potvrde na republičkom referendumu (stav 6). Ono što je bitno naglasiti, a zbog čega je i došlo do donošenja novog Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi, jeste činjenica da ustavne odredbe predviđaju da je promjena Ustava usvojena „ako je za promjenu na referendumu glasala većina izašlih birača“³ (stav 8).

Razlozi za izmjenju Ustava u oblasti pravosuđa

Vlada Republike Srbije je početkom decembra 2020. godine, na osnovu člana 203 stava 1 Ustava RS i člana 142 Poslovnika Narodne skupštine, podnijela Narodnoj skupštini prijedlog za promjenu važećeg Ustava RS i to, ustavnih odredbi člana 4 i odredbi koje se odnose na sudove i javna tužilaštva⁴ (članovi 142-165), kao i promjene odredbi članova 99, 105 i 172 Ustava (ova posljednja tri člana se odnose na nadležnost Narodne skupštine i način odlučivanja u njoj, kao i izbor i imenovanje sudija Ustavnog suda). Naime, izvršna vlast (Vlada Republike Srbije) je zakonodavnoj vlasti (Narodnoj skupštini Republike Srbije) predložila naprijed navedene promjene najvišeg opšteg pravnog akta naše zemlje. Iz toga se može zaključiti koliko se značaj daje pravosuđu u procesu evropskih integracija od samog početka, jer je jačanje vladavine prava (i njegovih institucija) postavljeno kao prioritet u cilju jačanja nezavisnosti, nepristrasnosti, stručnosti, odgovornosti i efikasnosti pravosuđa, kao pet osnovnih načela njegove reforme. Kod zakonodavne i izvršne vlasti je, oduvijek, postojala težnja da imaju „izbornu i svaku drugu vlast nad sudskom vlašću“. (Marković, 2018: 231) Iako takva rješenja postoje u svijetu, ona se teško mogu pravdati suštinskim razlozima jer „prve dvije vlasti se ustanovljavaju primjenom načela narodne suverenosti, treća vlast primjenom načela profesionalnosti“. (Marković, 2018: 231) To znači da član prve dvije vlasti (zakonodavne i izvršne) može da bude svaki birač, dok član treće vlasti (sudske) može da bude samo onaj građanin koji posjeduje odgovarajuću stručnu spremu i koji ispunjava potrebne zakonske uslove za obavljanje svoje profesije. Najvažniji cilj Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2020-2025, koju su Vlada i Narodna skupština Re-

² Sam Ustav predviđa da zakoni stupaju na snagu osam dana od objavljivanja u Službenom glasniku, a samo u izuzetnim okolnostima, kada postoje naročito opravdani razlozi za to, može da stupi na snagu i ranije. Postavlja se pitanje da li je postojao „naročito opravdani razlog“?!

³ Prema tome, ako je, na primjer, izašlo da glasa 100 birača od kojih je 51 bio „ZA“, referendum je uspio i prihvaćene su ustavne promjene?!

⁴ Zbog činjenice da javno tužilaštvo osigurava jednakost građana pred zakonom, „ono mora biti u mogućnosti da svoje nadležnosti vrši nezavisno od političke moći“.

publike Srbije usvojile početkom jula 2020. godine, bio je pripremanje i osposobljavanje našeg pravosudnog sistema za nove izazove u skladu sa evropskim standardima i vrijednostima, a uz vođenje računa o pravu i pravnim tekovinama EU (Acquis Communautaire) i o preporukama i standardima Savjeta Evrope.

Građani su se na referendumu, održanom 16. januara 2022. godine, izjasnili o promjeni Ustava Republike Srbije, pri čemu je od aktuelne vlasti i određenih nevladinih organizacija tokom prethodnih mjeseci, putem sredstava javnog informisanja, ukazivano na potrebu da se izađe na glasanje i da se podrže predložene ustavne promjene. To se pravdalo time da se ove izmjene u oblasti pravosuđa vrše na preporuku Evropske unije i da su sastavni dio evropskih integracija Srbije. Međutim, ima primjera da su pojedini članovi vladajuće koalicije, koji zauzimaju visoke funkcije i predstavljaju istaknute pravnike (advokati, sudije, profesori univerziteta i drugi), tokom rasprave o ustavnim amandmanima izjavljivali da predložene promjene Ustava predstavljaju napredak, ali nedovoljan, pa otuda na zakazanom Referendumu neće glasati za njih.

Naime, iako se u teoriji navode argumenti za referendum i protiv njega, prije svega, zbog činjenice da građani nisu dovoljno stručni, a ni dovoljno obaviješteni da odlučuju o tako delikatnim pitanjima, preovladalo je mišljenje da prednosti koje novi mehanizam kontrole vlasti ima treba uvažiti i prihvatiti ustavne promjene. Bilo je primjedbi da referendum može da bude sredstvo manipulacije vladajuće strukture i „prebacivanja” odgovornosti za donošenje odluka o nekim važnim pitanjima na građane. Poznato je da referendum predstavlja ustanovu neposrednog vršenja vlasti građana, tj. oblik direktne demokratije (kako se to u teoriji ustavnog prava navodi), jer je on ustanova pomoću koje biračko tijelo izražava neposrednim glasanjem svoje mišljenje (gledište, stav) o određenim mjerama koje je vlast preduzela ili namjerava da preduzme. Zbog toga se postojanje referenduma objašnjava teorijom narodne suverenosti, pa ukoliko je on propisan ustavom (a to, u ovom slučaju, jeste), to znači da vlast ima obavezu da ga raspiše uvijek kada to ustavne odredbe predviđaju, a u skladu sa načinom na koji je to dalje razrađeno odgovarajućim zakonima. Zato referendum, kao ustavna institucija, ima veliki značaj jer građani svojim izjašnjavanjem daju podršku prijedlogu (aktu) vlasti ili tu podršku uskraćuju. Upravo, zbog toga, eventualni neuspjeh prijedloga vlasti na referendumu ukazuje na gubitak njenog legitimiteta, tj. na gubitak podrške među biračima.

Ono što je posebno značajno za uspjeh referenduma i njegovo korektno sprovođenje jeste činjenica da prije izjašnjavanja mora da bude sprovedena široka javna rasprava na svim nivoima, da građani budu detaljno upoznati sa onim o čemu treba da se glasa, da pitanje o kojem bi oni trebalo da se izjasne mora da bude postavljeno jasno i nedvosmisleno.⁵ Ni u kom slučaju pitanje ne smije da bude sugestivno, dvosmisleno i da daje prednost nekom od mogućih odgovora, a birači moraju da budu potpuno slobodni da izraze svoju volju, da budu dovoljno kvalifikovani i potpuno obaviješteni. Naravno, u svemu tome, izuzetno važnu ulogu

⁵ Na referendumsko pitanje treba odgovoriti sa „ZA” ili „PROTIV”, tj. „DA” ili „NE”.

imaju sredstva javnog informisanja (mediji) koja moraju da budu potpuno nezavisna, nepristrasna i slobodna od bilo kakvih uticaja sa strane.

Ustavne promjene, kao put usklađivanja sa EU

Činjenica je da ne postoji idealan mehanizam kontrole vlasti, kao što ne postoji ni idealan sistem organizacije političkog života. Međutim, tokom proteklih 15 godina primjene važećeg Ustava, domaća ustavno-pravna nauka je uočila niz njegovih slabosti u odnosu na pravosuđe, koje su dovele u pitanje mogućnost ostvarivanja nezavisnosti sudstva, kao jednog od osnovnih načela vladavine prava. „Trebalo bi razlikovati *de iure* i *de facto* nezavisnost sudstva. Većina država na svijetu proklamuje nezavisnost sudstva *de iure*, koja je garantovana pravnim aktima, prije svega ustavom. Kad je riječ o *de facto* nezavisnosti, ta stvarna nezavisnost sudstva je obilježje relativno malog broja razvijenih ustavnih demokratija. Naravno, *de iure* nezavisnost jeste pretpostavka *de facto* nezavisnosti sudstva, tako da značaj uspostavljenih ustavnih i drugih institucionalnih garancija ne treba ni u kom slučaju zanemarivati.” (Đorđević, 2020: 363-364) Pozivanje na mišljenje Venecijanske komisije u Akcionom planu za Poglavlje 23,⁶ prouzrokovano je i stavom Evropske komisije da je, upravo, Venecijanska komisija najrelevantniji autoritet kada je u pitanju proglašenje i promovisanje standarda u oblasti vladavine prava. Otuda će se napredak Republike Srbije u pogledu reforme svog pravosuđa vrednovati prema odnosu i stavu Venecijanske komisije u ovoj oblasti. Kada je riječ o naprijed navedenom Akcionom planu, treba reći da je, prema njemu, „osnovni smisao izmjena odredbi Ustava o pravosuđu da se osigura depolitizacija pravosuđa” (Ilić, 2018: 1). Međutim, reforma pravosuđa izvršena 2009. godine je podrazumijevala reizbor svih nosilaca pravosudnih funkcija, od kojih je 837 ostalo u jednom danu bez posla,⁷ čime je unijeta pravna nesigurnost (neizvjesnost), a načelo stalnosti sudijske funkcije je obesmišljeno, tako da je pravosudni sistem postao podložan političkim uticajima. (Rakić Vodinić, 2012)

Analiza aktuelnih evropskih standarda u oblasti pravosuđa Republike Srbije proglašanih kroz mišljenja Venecijanske komisije, upućuje na zaključak da postoji nesklad između našeg ustavnog okvira i željenih standarda koje težimo da dostignemo na polju vladavine prava. Ustavne promjene, u dijelu Ustava koji se tiče sudova i javnih tužilaštava, treba da budu sveobuhvatne. S obzirom na značaj sudske vlasti (kao stručne) i njen odnos prema zakonodavnoj i izvršnoj (kao političkim), plan je ukazati na brojne nedostatke u ovom odnosu i predložiti izmjene (djelimičnu reviziju) važećeg Ustava, koje bi bile u skladu sa standardima EU i stavovima Venecijanske komisije,⁸ a sve u cilju većeg poštovanja načela vladavine

6 Poglavlje 23 „Pravosuđe i osnovna prava” čine četiri tematske cjeline: reforma pravosuđa, antikorupcijska politika, osnovna prava i prava državljana EU.

7 Ovo je Republiku Srbiju kasnije koštalo skoro 40 miliona evra.

8 Evropska komisija za demokratiju putem prava čiji je nezvaničan naziv „Venecijanska komisija”, predstavlja savjetodavno tijelo Savjeta Evrope čiji je zadatak da pruži pravne savjete

prava bez kojeg ne može biti riječi o nastavku puta evropskih integracija.

Na osnovu naprijed navedenih dokumenata, možemo zaključiti da je promjena važećeg Ustava Republike Srbije iz 2006. godine, u dijelu koji se odnosi na pravosuđe, neophodna i da, otuda, predstavlja nužan korak u daljem jačanju vladavine prava, kao i usklađivanju sa evropskim pravnim tekovinama i evropskim pravnim standardima. „Pitanje ustavne reforme u Republici Srbiji moralo bi biti dovedeno u vezu sa činjenicom da savremeni ustavi imaju značajnu tendenciju proširivanja ustavne materije, što stvara potrebu čestih ustavnih promjena.” (Pejić, 2018: 78)

Međutim, ono što treba posebno naglasiti jeste činjenica da je, prije konačnog usvajanja teksta sada važećeg Ustava, bilo nekoliko nacрта koji su bili predmet javne rasprave. To je bio slučaj i sa zatraženim mišljenjem Venecijanske komisije u vezi poglavlja u pravosuđu iz juna 2005. godine. Vlada Republike Srbije je na ovaj nacrt tada dala saglasnost, ali je bitno reći da su samo neke preporuke iz dostavljenog mišljenja Venecijanske komisije ugrađene u krajnji tekst Ustava, dok mnogo veći broj preporuka (bolje reći kritika), uopšte, nije uzet u obzir.

Međutim, od Venecijanske komisije je od strane Monitoringa komiteta Parlamentarne skupštine Savjeta Evrope zatraženo mišljenje o novom Ustavu Republike Srbije, 16. oktobra 2016. godine. Ono što je, za potrebe ovog rada, posebno bitno jeste činjenica da je navedena Komisija u zaključku svog Mišljenja iz marta 2007. godine, ocjenjujući odredbe o pravosuđu, posebno iskazala svoju zabrinutost zbog „pretjerane uloge Parlamenta prilikom imenovanja u pravosuđu”, što predstavlja „udar” na sudsku nezavisnost. Otuda je Venecijanska komisija, analizirajući odredbe o imenovanju sudija i izboru članova Visokog savjeta sudstva, zaključila da je njihovim usvajanjem stvorena „ozbiljna opasnost da će političke stranke kontrolisati sudstvo”. Upravo je, zbog toga, nepunih godinu dana po usvajanju ovog Ustava, predloženo mijenjanje odgovarajućih odredaba koje uređuju oblast pravosuđa.

Slabosti položaja sudske vlasti u ustavu RS od 2006. godine

Navedeni Ustav se primjenjuje već punih 15 godina i tokom njegovog važenja su uočene brojne slabosti u dijelu koji se odnosi na pravosuđe. Tu mislimo, prije svega, na mogućnost ostvarivanja nezavisnosti sudstva, s obzirom da je to jedan od osnovnih principa vladavine prava. Naravno, kada je riječ o ustavnim promjenama koje se odnose na pravosuđe (tiču se sudova i javnih tužilaštava), treba reći da one moraju da budu sveobuhvatne jer su odredbe koje regulišu ove značajne pravosudne institucije na nekim mjestima djelimično prenormirane, a na drugim djelimično podnormirane.⁹ Takođe, neke odredbe su nejasno redigovane (uređene), pa se kao ozbiljan prigovor stavlja usvojenom nazivu najvišeg suda u

državama koje žele da usklade svoje pravne i institucionalne strukture sa evropskim standardima i međunarodnim iskustvom u oblasti demokratije, ljudskih prava i vladavine prava.

⁹ Kao primjer za prvi slučaj, može se navesti član 144 Ustava, koji govori o predsjedniku Vrhovnog kasacionog suda, a primjer za drugi slučaj su članovi 148 i 161 Ustava, koji ne sadrže razloge za prestanak funkcija i razrješenja sudija, javnog tužioca i njegovog zamjenika.

državi – Vrhovni kasacioni sud (član 143 stav 4) koji je kontradiktoran. Naime, kada je riječ o nadležnosti najvišeg suda u jednoj državi, u uporednom pravu je zauzet stav da postoje dva osnovna modela nadležnosti, i to: 1) model vrhovnog suda i 2) model kasacionog suda.¹⁰ Ova dva modela „idu” odvojeno što znači da je ustavotvorac, dajući ime najvišem sudu Republike Srbije – Vrhovni kasacioni sud, na neki način „pomiješao” ova dva modela. To su, naizgled, nespojivi modeli, tako da je njihovim spajanjem zakonodavac doveden u neprijatnu situaciju: 1) da svojim odredbama predvidi sud koji ima pravo da odlučuje o suštini, tj. da sudi u meritumu i da vraća predmete na ponovno suđenje ili 2) da on sam odluči koji će od ova dva modela biti primijenjen. Upravo, zbog toga, naziv ovog najvišeg suda u državi treba da bude promijenjen, što je odgovarajućim Amandmanom i predviđeno, tako da će se najvišim sudom u Republici Srbiji smatrati Vrhovni sud (a ne, Vrhovni kasacioni sud), a odluku o prestanku sudijske funkcije će donositi organ koji i bira sudije – Vrhovni savjet sudstva.

Ono što je posebno izazvalo negodovanje domaće stručne javnosti i akademske zajednice jeste činjenica da se važećim Ustavom Republike Srbije iz 2006. godine, povređuju dva osnovna načela sudstva: 1) stalnost sudijske funkcije i 2) sudijska nezavisnost. Naime, odredbom člana 146 stav 1 zajemčuje se ova stalnost, dok se već, u narednom (drugom) stavu istog člana proklamuje izuzetak od ovog principa, jer se kaže da „izuzetno, lice koje se prvi put bira za sudiju bira na tri godine”. Navedeno određivanje trogodišnjeg „probnog” mandata za sudije koje se prvi put biraju na ovu funkciju naišlo je na brojne kritike, kako u našoj zemlji, tako i od strane Venecijanske komisije u Mišljenju datom 2007. godine. Ovo negodovanje je posljedica činjenice da načelo stalnosti sudijske funkcije proklamuje većina savremenih ustava i međunarodnih dokumenata, koji govore o položaju današnjih sudija.¹¹ Upravo zbog toga se Venecijanska komisija dosta detaljno bavila ovim pitanjem, tako da je u naprijed navedenom Mišljenju (tačka 40) navela da ona smatra ustanovljavanje probnog rada „urušavanjem nezavisnosti sudija”, iz razloga što nosioci ove izuzetno značajne (sudijske) funkcije u pojedinim slučajevima mogu smatrati da su „pod pritiskom da odlučuju na određeni način u predmetima”. Zato je ova Komisija preporučila da se redovne sudije imenuju „trajno do penzionisanja”, jer je probni rad problematičan sa stanovišta nezavisnosti (tačka 38 Mišljenja).

¹⁰ U vezi prvog modela, treba reći da on podrazumijeva da ovaj sud, kada je izjavljen pravni lijek, može da odlučuje o suštini, tj. samom meritumu spora, dok drugi model (po pravilu) ne podrazumijeva odlučivanje o tome, nego samo o zakonitosti presude nižeg suda (kasacioni sud ima pravo da se nezakonita presuda poništi i da se predmet, tj. sporno pitanje vrati na ponovno suđenje).

¹¹ Primjera za to ima mnogo, ali ćemo za potrebe ovog rada navesti član 12 Osnovnih načela nezavisnosti sudstva iz 1985. godine (ova načela je donijela OUN), koji u svojim odredbama „sudijama, imenovanim ili izabranim, garantuje stalnost funkcije do sticanja uslova za penziju ili do isteka mandata, tamo gdje takav mandat postoji”. Takođe, i Univerzalna deklaracija o nezavisnosti sudstva iz 1983. godine (ova Deklaracija je, upravo, i donijeta na Svjetskoj konferenciji o nezavisnosti pravosuđa, održanoj u Montrealu), proklamuje pravilo da je „postavljanje privremenih sudija i imenovanje sudija na probni period u nesaglasnosti sa sudskom nezavisnošću”. Otuda, navedena Deklaracija utvrđuje da tamo gdje takva imenovanja postoje „trebalo bi ih, postepeno, uklanjati”.

Ustavom Republike Srbije iz 2006. godine se ne kaže zbog čega se ovaj probni period za sudije koji se biraju prvi put na ovu funkciju utvrđuje, nego se u objašnjenjima pojedinih ustavopisaca moglo čuti da je to urađeno kako bi ova lica pokazala svoju „sposobnost” i „stručnost”. Međutim, mnogo su češća razmišljanja (opravdana) da ova „proba” može da dosta ugrozi sudijsku nezavisnost, jer se od sudija može tražiti pokazivanje određenog stepena „saradnje” i „kooperativnosti”, što bi u prevodu moglo da znači određeni stepen lojalnosti i poslušnosti. Naime, nesporno je da sudija, koji se prvi put bira na ovu odgovornu i značajnu funkciju, na period od tri godine mora da brine o svom reizboru, što svakako ugrožava njegovu sigurnost i nezavisnost u obavljanju posla. To isto važi i za probni mandat zamjenika javnih tužilaca, koji se prvi put biraju na ovu funkciju. Zbog svega naprijed navedenog, Amandmanom VIII (Stalnost sudijske funkcije) predloženo je ukidanje ovog trogodišnjeg mandata za lica koja se prvi put biraju za nosioce pravosudnih funkcija, odredbom da je „sudijska funkcija stalna i traje od izbora za sudiju, dok sudija ne navrši radni vijek”.¹² Naime, u sistemu u kojem postoji mogućnost reizbora, tj. u kojem se sudije biraju na određeni period, može da se postavi pitanje nezavisnosti sudija, pa je, predviđeno ukidanje prvog izbora sudija na tri godine. Time se garantuje **stalnost sudijske funkcije**.

Međutim, kako je za svakog nosioca pravosudne funkcije (sudiju, tj. zamjenika javnog tužioca) za izbor i uspješno obavljanje svog posla od prvorazrednog značaja odgovarajući nivo stručnosti, Amandmanom VII (Uslovi za izbor sudija) je predviđeno da „lice koje se prvi put bira za sudiju može biti izabrano samo ako je završilo obuku u Pravosudnoj akademiji”.

Pritom je posebno važno naglasiti da ne smije biti narušen princip jednakog pristupa pravosuđu ovoj obuci, na čiju neophodnost ukazuju i evropski standardi, koji su sadržani u brojnim međunarodnim dokumentima. Konačno, Konsultativno vijeće evropskih sudija (eng. Consultative Council of European Judges - CCJE) u svom Mišljenju navodi da je neophodno da ova obuka bude povjerena specijalnoj autonomnoj i nezavisnoj instituciji, koja ima svoj sopstveni budžet, osposobljena je za izradu programa obučavanja i može da obezbijedi njihovo sprovođenje i primjenu u praksi.

Glavni argument za djelimičnu ustavnu reviziju

Sve su ovo izuzetno značajni argumenti za promjenu važećeg Ustava u oblasti pravosuđa, ali je nesporno da je osnovni (najznačajniji) argument, mogućnost velikog uticaja zakonodavne i izvršne vlasti na izbor nosilaca pravosudnih funkcija.

¹² Naravno, ovdje postoje određena ograničenja, tj. izuzeci, koji ukazuju da sudiji može da prestane funkcija i ranije (prije navršjenja radnog vijeka) ukoliko on to sam zatraži, ako trajno izgubi radnu sposobnost, ako mu prestane državljanstvo Republike Srbije ili ako bude razriješen zbog pravosudne osude za krivično djelo na kaznu zatvora od najmanje šest mjeseci zbog teškog disciplinskog prekršaja, koji ozbiljno šteti ugledu njegove funkcije, kao i zbog nestručnosti, ako u značajnom broju predmeta evidentno ne ispunjava mjerila uspješnosti propisana zakonom.

Kada to kažemo, onda treba reći da su ranije ustavne odredbe o izboru sudija i zamjenika javnih tužilaca, kao i članova Visokog savjeta sudstva, tj. Državnog vijeća tužilaca, mogle dovesti do tzv. politizacije pravosuđa. Naime, Visoki savjet sudstva je činilo 11 članova, u čiji sastav su ulazili predsjednik Vrhovnog kasacionog suda, ministar nadležan za pravosuđe i predsjednik nadležnog odbora Narodne skupštine (članovi po položaju) i 8 izbornih članova koje bira Narodna skupština. Izborne članove činilo je 6 sudija koji su imali stalnu sudijsku funkciju i dva ugledna i istaknuta pravnika, od kojih je jedan advokat, a drugi profesor Pravnog fakulteta (član 153 Ustava). Državno vijeće tužilaca je, takođe, imalo 11 članova, od kojih su Republički javni tužilac, ministar nadležan za pravosuđe i predsjednik nadležnog odbora Narodne skupštine bila tri člana po položaju, dok su preostalih 8 članova bili izborni - 6 javnih tužilaca ili zamjenika i dva ugledna ili istaknuta pravnika, od kojih je jedan advokat, a drugi profesor pravnog fakulteta (član 164 Ustava).

Upravo, zbog takvog (neposrednog ili posrednog) izbora svih članova Visokog savjeta sudstva, tj. ključne uloge republičkog Parlamenta (Narodne skupštine) u njihovom izboru, Venecijanska komisija je, još 2006. godine, ukazala na tu osnovnu manjkavost, jer Visoki savjet sudstva predlaže imenovanje sudija i, pored toga, bira sudije. Zato je, u svom Mišljenju, ova Komisija predložila da Savjet (kao stručni organ) ima odlučujući uticaj na imenovanje i unapređenje sudija a ne Skupština (kao politički organ). Naime, usvojeno rješenje (član 153 Ustava) pruža mogućnost da odluka o izboru bude „diskrecioni akt parlamenta u čijem donošenju pretežnu ulogu imaju politički razlozi, umjesto onih objektivnih”. Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23 i Strategija razvoja pravosuđa za period 2020-2025 („Službeni glasnik RS”, broj 101/2020), usvojeni su na sjednici Vlade RS 10. jula 2020. godine. U njima je, suprotno aktuelnim, važećim ustavnim rješenjima, navedeno da bi „sistem odabira, predlaganja, izbora, premještaja i prestanka funkcije sudija, predsjednika sudova i javnih tužilaca, odnosno zamjenika javnih tužilaca, trebalo da bude nezavisan od političkog uticaja”. To Ustav Republike Srbije iz 2006. godine („Službeni glasnik RS”, br. 98/2006) ne omogućuje, jer izbor za nosioce pravosudnih funkcija treba da bude zasnovan na objektivnim, a ne subjektivnim (političkim) kriterijumima vrednovanja. Taj izbor mora da bude pravičan, potpuno javan i otvoren za sve kandidate podjednako. Visoki savjet sudstva i Državno vijeće tužilaca bi, otuda, prema ovim dokumentima, trebalo da preuzmu ključnu ulogu u srpskom pravosuđu i omoguće njegovu nezavisnost. Zato se, umjesto važećeg ustavnog rješenja, po kome prvi izbor vrši Narodna skupština na prijedlog Visokog savjeta sudstva, predloženim rješenjem u Aktu o promjeni Ustava RS, ukida izbor sudija u republičkom parlamentu (političkom organu) i predviđa se izbor sudija, isključivo od strane Visokog savjeta sudstva (stručnog organa).

Međutim, ono što treba ovdje posebno naglasiti, a o čemu je bilo dosta riječi na brojnim skupovima posvećenim javnoj raspravi o promjeni Ustava u oblasti pravosuđa jeste, upravo, radni tekst Amandmana XIV, koji nosi naziv „Sastav Visokog savjeta sudstva”. Naime, ovim Amandmanom je bilo predloženo da navedeni Savjet ima 10 članova i to: „pet sudija koje biraju sudije i pet istaknutih pravnika

koje bira Narodna skupština”.¹³ Međutim, najvećem broju predstavnika struke i nauke je odmah postalo nelogično predloženo rješenje da ovaj, tako važan, organ pravosuđa ima paran broj članova, jer može doći u situaciju da glasanje bude izjednačeno i u tom slučaju ne može da se donese odluka. Od strane „stručnjaka”, predstavnika politike, dobili smo odgovor da postoji tzv. „zlatni glas”, tj. da glas predsjednika Savjeta vrijedi dvostruko, a taj predsjednik se bira iz redova „istaknutih pravnika koje bira Narodna skupština”, tj. politički organ. To je direktna povreda osnovnog načela demokratije – jedan čovjek, jedan glas (glas predsjednika države važi isto kao i glas običnog prosjaka). Pored toga, ovim Amandmanom uopšte nije predviđena takva situacija (a, vrlo je moguća), niti je predviđen mehanizam izlaska iz takve „krize glasanja”. Izgleda da je to namjerno prećutano?! Zbog toga je, kao konačan tekst ovog Amandmana, prihvaćena alternativa¹⁴ za koju se založila i Venecijanska komisija, a to je da ovaj organ, ubuduće, ima 11 članova od kojih su 6 sudije koje bira sudska vlast (biraju ih njihove kolege sudije), 4 istaknuta pravnika¹⁵ koje bira Narodna skupština poslije sprovedenog javnog konkursa i predsjednik Vrhovnog suda,¹⁶ koji predstavlja sudska vlast u cjelini. Znači, predstavnici izvršne i zakonodavne, ubuduće, ne bi trebalo da učestvuju u izboru sudija, što se odnosi i na predsjednika Vrhovnog suda i predsjednike sudova koje će birati Visoki savjet sudstva.¹⁷

Amandmanima je bilo neophodno ukloniti jednu anomaliju u važećem Ustavu, koja se ticala odnosa između zakonodavne, izvršne i sudske vlasti, a koji je proklamovan u članu 4 stav 2 ovog našeg najvišeg opšteg pravnog akta odredbom da „uređenje vlasti počiva na podjeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudska”, što uopšte nije sporno i tu nema šta da se prigovori. Međutim, isti član u stavu 3 kaže da se „odnos tri grane vlasti zasniva na ravnoteži i međusobnoj kontroli”, iz čega bi se moglo zaključiti da zakonodavna i izvršna vlast kontrolišu sudska vlast, tj. odluke koje donose sudovi, a to narušava osnovne principe rada i funkcionisanja nosilaca pravosudnih funkcija – NEZAVISNOST i SAMOSTALNOST?! Time bi se urušilo i načelo podjele vlasti, tj. cio sistem organizacije vlasti u Republici Srbiji, pa je zato neophodno predstojećom revizijom Ustava izmijeniti ovu odredbu novim rješenjem: „Odnos između zakonodavne, izvršne i sudske vlasti zasniva se na uzajamnom ograničavanju (proveravanju)”, a ne na kontroli. Ni u najrigidnijoj (najčvršćoj) podjeli vlasti, jedna vlast ne može u potpunosti da se odvoji od drugih grana vlasti, jer je potrebno da se one međusobno prožimaju i uspostave uzajam-

13 Kao istaknuti pravnik smatra se diplomirani pravnik koji ima najmanje deset godina odgovarajućeg radnog iskustva određenog zakonom i koji se dokazao stručnim radom i uživa lični ugled.

14 Smatramo da je ovo rješenje daleko bolje, nego što je bilo predloženo radnim tekstom Amandmana, a bolje je i u odnosu na aktuelni sastav Visokog savjeta sudstva, koji je predviđen važećim Ustavom Republike Srbije (član 153).

15 Za članove Visokog savjeta sudstva iz reda istaknutih pravnika, mogu biti izabrana lica sa najmanje 10 godina iskustva u pravnoj struci, koji ne mogu biti članovi političke stranke i moraju biti dostupni ove funkcije.

16 Znači, predloženo je da se iz naziva ovog suda izbriše riječ „kasacioni”.

17 Prema ranije važećim ustavnim odredbama, njih je birala Narodna skupština.

nu ravnotežu. Naime, u sistemu podjele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, sudska vlast je nezavisna (pripada sudovima koji su nezavisni),¹⁸ što znači da je sudija, kao nosilac pravosudne funkcije nezavisan i da je zabranjen svaki neprimjeren uticaj na njega u vršenju navedene funkcije.

Odredbe koje se odnose na pravosuđe, nalaze se u petom dijelu Ustava, pod nazivom „Uređenje vlasti”, grupisane su u poglavlja 7, 8 i 9 i to, u članovima 142-165. Nesporno je da su sve ove odredbe u uzajamnom odnosu, pa je potrebno očuvati njihovu povezanost i nije moguće izmijeniti samo pojedine odredbe, nego izmijeniti sva tri poglavlja kao cjelinu. Tu mislimo i na organizacione promjene koje obezbjeđuju samostalnost i odgovornost javnog tužilaštva, čiju će funkciju vršiti Vrhovni javni tužilac (umjesto sadašnjeg Republičkog javnog tužioca – član 158 Ustava),¹⁹ glavni javni tužioci i javni tužioci. Glavni javni tužioci vršiće funkciju sadašnjih javnih tužilaca, a zamjenici javnih tužilaca postaće javni tužioci. Glavne javne tužioce i javne tužioce će, ubuduće, birati Visoki savjet tužilaštva (umjesto Narodne skupštine, kako je to predviđeno važećim Ustavom), a za razliku od aktuelnih rješenja, glavne javne tužioce više neće predlagati Vlada. Što se tiče Vrhovnog javnog tužioca, njega će i dalje birati Narodna skupština Republike Srbije, ali sada na prijedlog Visokog savjeta tužilaštva, poslije sprovedenog javnog konkursa. Kada je riječ o Visokom savjetu tužilaštva, treba reći da je on predviđen kao samostalan državni organ, koji obezbjeđuje i jemči samostalnost ovog Tužilaštva, Vrhovnog javnog tužioca, glavnih javnih tužilaca i javnih tužilaca. Ovaj organ će imati 11 članova, od kojih su 5 javni tužioci, koje biraju glavni javni tužioci i javni tužioci, 4 člana su istaknuti pravnici koje bira Narodna skupština, dok su preostala 2 člana Vrhovni javni tužilac i ministar nadležan za pravosuđe.

Naravno, treba imati u vidu da je uloga najvišeg zakonodavnog organa u Republici Srbiji – Narodne skupštine, izuzetno značajna, pa je potrebno promijeniti i odredbe koje regulišu nadležnosti republičkog parlamenta i način odlučivanja u njoj (članovi 99 i 105). Narodna skupština Republike Srbije je 30. novembra 2021. godine raspisala Republički referendum na kome su se građani i građanke izjasnili o tome da su za potvrđivanje promjena Ustava Republike Srbije iz 2006. godine. Akt o promjeni Ustava (<https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/161221/161221-vest11.html>) predviđa sedam promjena i to sa ciljem da se obezbijedi veća nezavisnost, efikasnost i odgovornost sudstva, veća samostalnost i odgovornost javnog tužilaštva, bolja zaštita prava građana i jačanje vladavine prava. Građani su se na Referendumu izjasnili u skladu sa propisanim postupkom za reviziju Ustava, isključivo u vezi odredaba koje su sadržane u Aktu o promjeni Ustava, dok druge odredbe Ustava nisu bile predmet njihovog izjašnjanja.

¹⁸ Odluku sudova može preispitivati samo nadležni sud u zakonom propisanom postupku, kao i Ustavni sud u postupku po ustavnoj žalbi.

¹⁹ Vrhovni javni tužilac će rukovoditi Vrhovnim javnim tužilaštvom, koje će predstavljati najviše javno tužilaštvo u Republici Srbiji, a u skladu sa nazivom najvišeg suda u našoj zemlji.

Akt o promjeni Ustava RS i njegovo usvajanje na referendumu

Na osnovu naprijed navedenog, treba reći da je na nedavno održanom Referendumu usvojen Akt o promjeni Ustava Republike Srbije, tako da je **Amandmanom I** zamijenjen član 4 Ustava (Jerinić i Kljajević, 2016: 17), tj. zamijenjen je stav 3 kojim se uređuje odnos tri glavne vlasti (zakonodavne, izvršne i sudske), tako da se sada taj odnos zasniva na „međusobnom provjeravanju i ravnoteži“, a ne kao ranije na „međusobnoj kontroli“. (Rakić Vodinelić, Knežević Bojović i Reljanović, 2012: 42). **Amandmanom II** je izvršena izmjena u domenu izbornih nadležnosti Narodne skupštine koje se odnose na pravosuđe, tako da se mijenja član 99 stav 2 tačka 3 Ustava, po kome je republički parlament bio neposredno uključen u izbor predsjednika najvišeg suda, predsjednika sudova, javnih tužilaca, sudija i zamjenika javnih tužilaca. Sada, Narodna skupština „bira četiri člana Visokog savjeta sudstva, četiri člana Visokog savjeta tužilaštva i Vrhovnog javnog tužioca i odlučuje o prestanku njegove funkcije“. **Amandmanom III** mijenja se način odlučivanja u Narodnoj skupštini, tako da „većinom od dvije trećine glasova svih narodnih poslanika, Narodna skupština bira četiri člana VSS i četiri člana VST, a većinom od tri petine glasova svih narodnih poslanika, bira Vrhovnog javnog tužioca i odlučuje o prestanku njegove funkcije“.

Amandman IV precizira da „sudsku odluku može preispitati samo nadležni sud u zakonom propisanom postupku, kao i Ustavni sud u postupku po ustavnoj žalbi“, a ovo ograničenje preispitivanja sudskih odluka ima za cilj da garantuje nezavisnost sudova od spoljnog uticaja u radu sudova, a prije svega od uticaja izvršne vlasti. **Amandmanom V** je propisano uređenje sudova, tako da je u ovim odredbama promijenjen naziv najvišeg suda u Vrhovni sud, umjesto ranijeg naziva Vrhovni kasacioni sud.²⁰ **Amandman VI** proklamuje nezavisnost sudija (njime se zamjenjuju naziv člana 144 i član 144 Ustava), tako da se ova nezavisnost garantuje odredbom da „sudija sudi na osnovu Ustava, potvrđenih međunarodnih ugovora, zakona, opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava ...“, kao i da je zabranjen „svaki neprimjeren uticaj na sudiju u vršenju sudijske funkcije“. **Amandmanom VII** zamijenjeni su naziv člana 145 i član 145 Ustava i predviđeno je da se uslovi za izbor sudija i uslovi za izbor i mandat sudija porotnika uređuju zakonom, a ne Ustavom, jer to nije ustavna materija (materia constitutionis).

U **Amandmanu VIII** (zamjenjuje član 146 Ustava) koji nosi naziv „Stalnost sudijske funkcije“,²¹ kao najveća novina se izdvaja ukidanje trogodišnjeg mandata za sudije koji se biraju po prvi put na sudijsku funkciju. To znači da je sudijska funkcija stalna i traje od izbora za sudiju, pa sve dok sudija ne navrši radni vijek. Naravno, postoje i osnovi za prestanak sudijske funkcije i razlozi za razrješenje, predviđeni

20 Ovaj naziv nije odgovarao nadležnostima najvišeg suda, kao ni dobroj ustavnoj tradiciji u Srbiji.

21 Time se Ustav Srbije vraća opšteusvojenoj (civilizacijskoj) pravnoj tekovini da sudiji može prestatu funkcija samo na osnovu i iz razloga predviđenih Ustavom, a ne zakonom (kakvo je bilo ranije rješenje).

istim Amandmanom, za razliku od ranijeg rješenja, što je bilo predviđeno običnim zakonom. (Marinković, 2009: 283–291) U tom smislu, veoma je značajan **Amandman IX** (njime se zamjenjuju naziv člana 147 i član 147 Ustava), koji proklamuje princip nepremjestivosti sudija i zaokružuje ustavne garantije stalnosti sudijske funkcije. Naime, nepremjestivost sudija je pravilo, a izuzetak postoji samo u slučaju ukidanja suda ili pretežnog dijela nadležnosti suda.²²

Amandman X reguliše imunitet i nespojivost sudijske funkcije odredbom da je zabranjeno političko djelovanje sudija i da zakon uređuje koje su funkcije i poslovi nespojivi sa sudijskom funkcijom. Pitanje imuniteta (funkcionalnog) je regulisano kao i u važećem Ustavu, odredbom da sudija ne može biti pozvan na odgovornost za mišljenje dato u vezi sa vršenjem sudijske funkcije, izuzev ako učini krivično djelo kršenja zakona.

U skladu sa opštim konceptom Akta o promjeni Ustava Republike Srbije, **Amandman XI** uređuje izbor predsjednika Vrhovnog suda i predsjednika sudova, koji prelazi u nadležnost Visokog savjeta sudstva po pribavljenom mišljenju opšte sjednice Vrhovnog suda i to na mandatni period od pet godina. U **Amandmanu XII** Visoki savjet sudstva je definisan kao nezavisni državni organ, čije su nadležnosti proširene, pri čemu su isključene zakonodavna i izvršna vlast iz postupka izbora predsjednika sudova i sudija, koji se prvi put biraju na sudijsku funkciju (ova nadležnost se, sada, povjerava Visokom savjetu sudstva).²³ Jedan od najvažnijih, jeste **Amandman XIII**, o kome je bilo najviše riječi u javnoj raspravi, a koji reguliše sastav Visokog savjeta sudstva, tako da sada ovaj organ čini 11 članova: šest sudija koje biraju sudije, četiri istaknuta pravnik koji bira Narodna skupština i predsjednik Vrhovnog suda (iz članstva u VSS isključeni su ministar nadležan za pravosuđe i predsjednik nadležnog odbora Narodne skupštine, što je u skladu sa preporukama međunarodne zajednice i domaće stručne javnosti, kao i standardom Venecijanske komisije).²⁴

Mandat članova Visokog savjeta sudstva regulisan je **Amandmanom XIV**, koji utvrđuje da taj mandat traje pet godina, s tim što isto lice ne može da bude ponovo birano u ovaj organ, a ono što je značajno jeste da predsjednika Visokog savjeta sudstva bira sam Savjet među članovima koji su sudije, dok potpredsjednika ovaj organ bira među članovima koji su izabrani od strane Narodne skupštine. Takođe, ovaj Amandman definiše i razloge za prestanak mandata člana Visokog savjeta sudstva (ako sam to zatraži ili ako bude osuđen za krivično djelo na kaznu zatvora od najmanje šest mjeseci), a protiv odluke o prestanku ovog mandata dozvolje-

²² U tom slučaju, sudija može biti, bez svoje saglasnosti, premješten ili privremeno upućen u drugi sud istog stepena uz zadržavanje plate koju je imao u sudu iz koga je premješten, ako je ona povoljnija za njega.

²³ Visoki savjet sudstva može da ima i druge nadležnosti, što znači da njegove nadležnosti nisu numerus clausus (brojno ograničene).

²⁴ Ovakvim rješenjem je postignuto da sedam članova VSS-a budu sudije, a samo četiri istaknuti pravnici, čime je zadovoljen evropski standard o preovlađujućem broju sudija u odnosu na članove koji nisu sudije.

na je žalba Ustavnom sudu, koja isključuje pravo na ustavnu žalbu. **Amandman XV** predviđa da je protiv odluke Visokog savjeta sudstva dozvoljena žalba Ustavnom sudu (u slučajevima propisanim Ustavom i zakonom) koja isključuje pravo na podnošenje ustavne žalbe, dok **Amandman XVI** reguliše imunitet članova Visokog savjeta sudstva (funkcionalni imunitet) odredbom da oni ne mogu biti pozvani na odgovornost za mišljenje dato u vezi sa vršenjem svoje funkcije i za glasanje prilikom donošenja odluka, kao i da ne mogu, bez odobrenja Savjeta, biti lišeni slobode u postupku pokrenutom zbog krivičnog djela koje su učinili kao njegovi članovi.²⁵

Preostala grupa amandmana posvećena je javnom tužilaštvu i ona je izazvala dosta polemike prilikom javne rasprave (koja je, nesporno, trebalo da bude mnogo obimnija i transparentnija). Naime, **Amandman XVII** uređuje položaj tužilaštva, dajući njegovu precizniju definiciju, usklađeniju sa njegovim nadležnostima u odnosu na važeći Ustav, a ono što je dodato, jeste da niko izvan javnog tužilaštva ne može da utiče na nosioce javnotužilačke funkcije u postupanju i odlučivanju u pojedinom predmetu. Takođe, promijenjen je i naziv najvišeg javnog tužilaštva u Vrhovno javno tužilaštvo (po ugledu na naziv najvišeg suda), a njegovu funkciju vrše Vrhovni javni tužilac, glavni javni tužioci i javni tužioci. Sistem odgovornosti javnog tužilaštva uređen je **Amandmanom XVIII** i to odredbom da Vrhovni javni tužilac za rad javnog tužilaštva i svoj rad odgovara Narodnoj skupštini (ali ne i za postupanje u pojedinom predmetu); glavni javni tužioci odgovaraju Vrhovnom javnom tužiocu i neposredno višem glavnom javnom tužiocu, a javni tužioci odgovaraju glavnom javnom tužiocu.

Obavezna uputstva za postupanje glavnog javnog tužioca i javnih tužilaca predstavljaju novinu u odnosu na važeći Ustav i predviđena su **Amandmanom XIX**, odredbom da Vrhovni javni tužilac izdaje opšta obavezna uputstva za postupanje svih glavnih javnih tužilaca,²⁶ dok neposredno viši glavni javni tužilac može izdati nižem glavnom javnom tužiocu ovakvo uputstvo u pojedinom predmetu, ukoliko posumnja u efikasnost ili zakonitost njegovog postupanja. Glavni javni tužilac i javni tužilac su dužni da postupaju po obaveznom uputstvu, s tim što niži glavni tužilac ili javni tužilac mogu da podnesu prigovor, ukoliko smatraju da je to uputstvo nezakonito ili neosnovano. **Amandman XX** uređuje izbor i prestanak funkcije Vrhovnog javnog tužioca, koga bira Narodna skupština na šest godina, na prijedlog Visokog savjeta tužilaštva,²⁷ kao i izbor glavnog javnog tužioca, koga bira Visoki savjet tužilaštva na šest godina. Način izbora ovih nosilaca javnotužilačke funkcije je izmijenjen u odnosu na važeći Ustav, a konstitucionalizovani su i razlozi za njihovo razrješenje i to, ako budu osuđeni za krivično djelo na kaznu zatvora od najmanje 6 mjeseci ili ako nastupi neki od zakonom predviđenih razloga za razrješenje. Mandat Vrhovnog javnog tužioca nije obnovljiv. **Amandmanom XXI** pred-

²⁵ Članovi Visokog savjeta sudstva.

²⁶ Ova uputstva se izdaju „radi postizanja zakonitosti, djelotvornosti i jednoobraznosti u postupanju”.

²⁷ Isto lice ne može biti ponovo birano za Vrhovnog javnog tužioca.

viđeni su uslovi za izbor glavnog javnog tužioca i javnog tužioca i to odredbom da se ovi uslovi uređuju zakonom, dok je **Amandmanom XXII** predviđena stalnost funkcije javnog tužioca, s tim što javni tužilac može biti razriješen ako bude osuđen za krivično djelo na kaznu zatvora od najmanje 6 mjeseci ili ako je u disciplinskom postupku utvrđeno da je učinio težak disciplinski prekršaj. Imunitet (funkcionalni) i nespojivost svih nosilaca javnotužilačke funkcije uređeni su **Amandmanom XXIII**, dok je Visoki savjet tužilaštva u **Amandmanu XXIV** definisan kao samostalni državni organ, koji obezbjeđuje i jemči samostalnost javnog tužilaštva i svih nosilaca javnotužilačke funkcije. Nadležnosti ovog Organa su proširene u odnosu na važeći Ustav, a jedan od osnovnih razloga za ustavnu promjenu je potreba da se zakonodavna i izvršna vlast isključe iz postupka izbora predsjednika sudova, sudija, javnih tužilaca i njihovih zamjenika.²⁸

Ono što je posebno bilo predmet brojnih rasprava, dokumenata i strategija o razvoju pravosuđa i potrebe njegove reforme jeste (pored sastava Visokog savjeta sudstva) i sastav Visokog savjeta tužilaštva. Naime, **Amandmanom XXV** je predviđeno da ovaj Organ čine 11 članova i to: 5 javnih tužilaca koje biraju glavni javni tužioci i javni tužioci, 4 istaknuta pravnika koje bira Narodna skupština, Vrhovni javni tužilac i ministar nadležan za pravosuđe. Ovdje je novina da će članovi Visokog savjeta tužilaštva iz reda javnih tužilaca biti birani od strane glavnih javnih tužilaca i javnih tužilaca, a ne više od strane Narodne skupštine, kako je to utvrđeno važećim Ustavom. Cilj je bio da se maksimalno izbjegne politizacija prilikom izbora članova Visokog savjeta tužilaštva i da se, kao i u slučaju Visokog savjeta sudstva, ostvari ravnoteža unutar ovog Organa. Otuda su 5 članova nosioci javnotužilačke funkcije, dok su 4 istaknuta pravnika, kao i Vrhovni javni tužilac i ministar nadležan za pravosuđe članovi koje bira Narodna skupština. To znači da, ipak, imamo odnos 6:5, tj. 6 članova bira zakonodavni organ. Međutim, i Venecijanska komisija (eng. Venice Commission, 2018) je zauzela stav da Visoki savjet tužilaštva ne može da bude poput Visokog savjeta sudstva, pa u njegovom sastavu ostaju Vrhovni javni tužilac i ministar nadležan za pravosuđe, kao članovi po položaju (*ex officio*). Ta razlika, po ovom Mišljenju, proističe iz različite prirode, uloge i strukture suda i tužilaštva, pa otuda „nezavisnost javnih tužilaca nije iste prirode kao nezavisnost sudija”.

Amandmanom XXVI se zamjenjuju naziv člana 164 i član 164 Ustava Republike Srbije i utvrđuje se da je mandat članova koji se biraju u Visoki savjet tužilaštva pet godina i da je neobnovljiv, tj. da isto lice ne može biti ponovo birano u ovaj organ. Takođe je utvrđeno da on ima predsjednika i potpredsjednika, a uređeno je i pitanje njihovog izbora. Naime, predsjednika Visokog savjeta tužilaštva bira ovaj Savjet među članovima koji su javni tužioci (Salustro, 2007: 20), a potpredsjednika među članovima koje bira Narodna skupština, takođe na pet godina. Pored toga, ovaj Amandman predviđa i razloge za prestanak mandata člana Visokog savjeta

²⁸ Na ovu potrebu je ukazano u Nacionalnoj strategiji reforme pravosuđa za period 2013-2018. godine, kao i u novoj Strategiji razvoja pravosuđa za period 2020-2025. godine.

tužilaštva (ako on to sam zatraži ili ako bude osuđen za krivično djelo na kaznu zatvora od najmanje šest mjeseci), kao i pravno sredstvo protiv odluke ovog Savjeta o prestanku mandata njegovog člana – dozvoljena je žalba Ustavnom sudu, koja isključuje pravo na ustavnu žalbu.

Amandmanom XXVII je utvrđeno, upravo, prethodno navedeno pravno sredstvo (žalba Ustavnom sudu) protiv odluke Visokog savjeta tužilaštva, u slučajevima propisanim Ustavom i zakonom, dok je **Amandmanom XXVIII** uređen (funkcionalni) imunitet ovog Savjeta, i to na isti način kao što je to učinjeno u slučaju nosilaca javnotužilačke funkcije u Amandmanu XXIII, što znači da ne mogu biti pozvani na odgovornost za mišljenje dato u vezi sa vršenjem svoje funkcije i za glasanje prilikom donošenja odluka. Konačno, **Amandmanom XXIX** se usklađuju postojeći nazivi organa za predlaganje kandidata za sudije Ustavnog suda i imenovanje sudija ovog Suda (Jerosimić, 2008: 105.) sa rešenjima iz Akta o promjeni Ustava Republike Srbije. Naime, ranije su to bili Državno vijeće tužilaca i Vrhovni kasacioni sud, a sada Visoki savjet tužilaštva i Vrhovni sud.

Zaključak

Poslije održanog Referenduma o promjeni Ustava u oblasti pravosuđa, postupiće se po predviđenoj proceduri, prema kojoj slijedi potvrđivanje rezultata Referenduma u Narodnoj skupštini Republike Srbije. To će se učiniti na posebnoj sjednici u republičkom parlamentu i to u kratkom roku poslije proglašavanja konačnih rezultata Referenduma od strane Republičke izborne komisije. Nakon toga će Skupština raditi na zakonima koje treba uskladiti sa ustavnim promjenama koje su građani prihvatili, a kada dođe do proglašenja Ustava i Ustavnog zakona, slijedi raspuštanje Skupštine radi raspisivanja opštih izbora za predsjednika Republike Srbije i poslanike Narodne skupštine, kao i izbora za Gradsku skupštinu Beograda. Ono što treba naglasiti, jeste da i pored osnovne težnje ove ustavne revizije za smanjivanjem političkog uticaja na pravosuđe, to nije učinjeno. Naime, zakonodavna vlast u licu Narodne skupštine će birati po 5 članova Visokog savjeta sudstva i Visokog savjeta tužilaštva iz redova istaknutih pravnika i to na prijedlog nadležnog odbora ove Skupštine. Po tome ispada da je ovaj odbor izuzetno sposoban da procjenjuje stručnost i zasluge pravnika da postanu članovi ovih Savjeta, što znači sposobniji od Srpske akademije nauka i umjetnosti, redovnih profesora pravnih fakulteta i slično.

Literatura:

Akt o promjeni Ustava Republike Srbije, dostupan na: <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/161221/161221-vest11.html>.

Đorđević, A. (2020). U iščekivanju ustavnih promjena – između de iure i de facto nezavisnosti sudstva. Srpska politička misao, broj 2, god. 27. vol. 68.

Ilić, G. (2018). Kritičko razmatranje Radnog teksta amandmana Ministarstva

pravde na Ustav Republike Srbije (stranputice u tumačenju međunarodnih dokumenata). Beograd: Fondacija Centar za javno pravo.

Jerinić, J., Kljajević, T. (2016). Analiza stručnih i političkih prijedloga za ustavnu reformu, U javnosti predstavljeni prijedlozi u periodu 2006-2016. Beograd: Fondacija Fridrih Ebert.

Jerosimić, A. (2008). Ljudska prava u Srbiji 2007. Beograd: Beogradski centar za ljudska prava.

Marinković, V. (2009). O ustavnosti opšteg reizbora sudija. Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, br. 1.

Marković, R. (2018). Neka sudije i tužioci misle svojom rođenom glavom. Zbornik radova „Svjedočanstvo pripreme za promjenu Ustava od 2006. godine i struka“. Beograd: Društvo sudija Srbije.

Pejić, I. (2018). Ustavna revizija: procedura u kontekstu ustavotvorne vlasti, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, Broj 80, Godina LVII.

Rakić Vodinelić, V., Knežević Bojović A., Reljanović M. (2012). Reforma pravosuđa u Srbiji 2008–2012, Beograd: JP Službeni glasnik i Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union.

Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23, dostupan na: <https://www.mpravde.gov.rs/files/Revidirani%20AP23%202207.pdf>.

Salustro, M. (2007). Ekspertsko mišljenje o novim Nacrtima zakona o javnom tužilaštvu i Državnom veću tužilaca u vezi sa zajedničkim programom EAR/SE o oceni implementacije nacionalne strategije za reformu pravosuđa u Republici Srbiji, Priština.

Strategija razvoja pravosuđa za period 2020-2025. godine, „Službeni glasnik RS“, br. 101/2020.

Ustav Republike Srbije. „Službeni glasnik RS“, br. 98/2006.

Ustavni zakon za sprovođenje Akta o promjeni Ustava Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, br. 115/2021.

Venice Commission, CDL-AD(2018)011, Opinion on the Draft Amendments to the Constitutional Provisions on the Judiciary, [https://www.venice.coe.int/web-forms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)011-e](https://www.venice.coe.int/web-forms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)011-e).

Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi, „Službeni glasnik RS“, br. 111/2021 i 119/2021.

CURRENT PROCEDURE OF CHANGING THE CONSITUTION OF THE REPUBLIC OF SERBIA IN THE FIELD OF JUDICIARY

PhD Dragan BATAVELJIĆ*

Abstract: Taking into consideration that, for a very long time, almost since the adoption of the Republic of Serbia Constitution in 2006, there have been constant requests for its partial or complete revision, the author of this paper launched a comprehensive research related to the third, very important branch of power - judiciary. Namely, in his research, he pointed to the relationship which the legislative and executive branches of power (as political branches of power) have towards the judicial branch (as the professional branch of power). The implementation of the rule of law in Serbia depends on the nature of this relationship, as well as on complying with the rules governed by the Constitution and relevant laws. The Republic of Serbia chose to pursue the path of European integration two decades ago by signing a number of international agreements with the European Union. It is a long and arduous process where both parties agreed on the importance of harmonizing Serbian legislation to EU laws, and whereas the Republic of Serbia committed itself to securing gradual harmonization of all its laws to EU law and EU legal system. In addition, the Article 72, paragraph 3 of the Stabilization and Association Agreement, which came into effect on September 1st, 2013 (signed on April 29th, 2008 in Luxembourg), states that the parties recognize the importance of the harmonization of the principal elements of Serbian judiciary to the one in the Community.

The goal of this paper's research is to point to the fact that the current Constitution of the Republic of Serbia, so called "Mitrovdan" Constitution, adopted on 8 November 2006, has been the topic of various discussions, considerations and criticism of both domestic and international viewers. It has been criticized for many things, before all, because its adoption was not preceded by necessary public and wider social debate and because its draft had not been submitted to Venice Commission of the European Council for expertise. Yet, in spring of 2007 Venice Commission presented its view *ex officio* and *a posteriori* stating a number of objections related to the provisions governing judiciary. In this paper, the author has reached some conclusions that the main reasons for undertaking the Constitutional revision is its depoliticization, that is strengthening of judicial independence through a clear and systematic structuring of three branches of power. In addition, the author analyzed the intentions and possible consequences of constitutional amendments, since their authors had not taken into account the suggestions of Venice Commission given on various occasions related to Serbian legal acts. In this paper the author also analyzed the important and unanimous

* Faculty of Law, University of Kragujevac, e-mail: bataveljic@jura.kg.ac.rs

opinions of domestic viewers and the reactions of international experts from the European Association of Judges, European Magistrates for Democracy and Freedom and Consultative Council of European Judges. As a result, the proposed constitutional amendments reflected the fact that the independent judiciary is the foundation of the rule of law and that independent judiciary is not the issue of its status, but rather the precondition for the protection of human rights. Finally, the author points to the fact that we should not neglect the provisions that regulate the work of public prosecutors which to a certain extent undermine their position. This has provoked the dissatisfaction among some lawyers and other legal and judicial professionals (some of them even being the members of the ruling party) resulting in inviting the citizens not to show up at the Referendum and vote for the changes of the Constitution, or even inviting them to vote against.

Finally, it can be concluded that judges and prosecutors should be allowed to defend themselves from all external influences by their exceptional expertise, unwavering firmness, and extraordinary character. They can be independent only if they have reached their positions on merit basis, earning it with their knowledge, unbiased and industrious work and experience that nobody can challenge and deny. Of course, it is important that the Constitution and relevant laws secure the utmost independence of judges and prosecutors. This is vital for their selection and nomination procedure, but they need to support this process with their brave and firm stand as well.

Key words: Serbia, European Union, Constitution, harmonization, judiciary, reform, revision, National Assembly, referendum...