

Dragana Boljević\*

**Zapažanja o Radnom tekstu amandmana na Ustav  
Republike Srbije sa obrazloženjima (referencama  
Venecijanske komisije) u delu koji se odnosi na  
sudstvo**

Sadržaj

**1. Uvod**

**2. Komentari uvodnih napomena Teksta amandmana**

**3. Komentari predloženih rešenja**

*3.1. Rešenja koja nedostaju*

- 3.1.1. Sistemsko uređenje odnosa tri grane vlasti
- 3.1.2. Sadržina sudske vlasti
- 3.1.3. Materijalne garancije nezavisnosti
- 3.1.4. Sloboda izražavanja i udruživanja sudija
- 3.1.5. Ustavni zakon za sprovođenje amandmana

*3.2. Konkretna rešenja*

- 3.2.1. Amandman II - Način odlučivanja u Narodnoj skupštini
- 3.2.2. Amandman III – Načela o sudovima
- 3.2.3. Amandman IV - Nezavisnost, stalnost i nepremestivost sudija
- 3.2.4. Visoki savet sudstva: Amandmani VIII – Nadležnost; IX – Sastav; XI –

Predsednik; XII – Rad i odlučivanje

**4. Zaključak**

**1. Uvod**

Za promenu ustava neophodno je, u suštinskom smislu, da postoji naročito važna društvena potreba da se pojedina ustavna pitanja, među kojima su najvažnija funkcionalno i teritorijalno uređenje državne vlasti, urede na drugačiji način. Promenu Ustava Republike Srbije (Ustav) u delu koji se odnosi na pravosuđe nisu zahtevala strukovna udruženja sudija i tužilaca. Potrebu za promenom Ustava u tom delu država je sama identifikovala još 2013. godine Nacionalnom strategijom reforme pravosuđa i to radi jačanja nezavisnosti pravosuđa otklanjanjem uticaja zakonodavne i izvršne vlasti na proces izbora i razrešenja sudija i predsednika sudova, javnih

---

\* Autorka je sudija Apelacionog suda u Beogradu i predsednica Društva sudija Srbije.

tužilaca odnosno zamenika javnih tužilaca, kao i izbornih članova Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca.

Suprotno Ustavom propisanom načinu promene Ustava, sredinom 2017. godine Ministarstvo pravde (Ministarstvo) započelo je tzv. konsultativni proces sa strukovnim udruženjima sudija i tužilaca i drugim udruženjima civilnog društva koje je pozvalo da dostave svoja viđenja mogućih ustavnih rešenja. Objavljivanjem Radnog teksta amandmana na Ustav Republike Srbije<sup>1</sup> (Tekst amandmana) krajem januara 2018. godine ponovo su aktuelizovane izmene Ustava, u delu koji se odnosi na pravosuđe.

Budući da se menja po zahtevnom postupku, postavlja se razborito pitanje da li je u ovom trenutku neophodno menjati Ustav radi jačanja sudske nezavisnosti ili je to moguće učiniti i donošenjem odgovarajućih zakonskih rešenja. Nesumnjivo, ustavna rešenja mogu dati bolje rezultate unapređivanjem zakonskih rešenja. Naime, nezavisnost se ne stiče samo ustavnim proklamacijom. O tome svedoči i podatak da, iako im je stalnost sudijske funkcije garantovana Ustavom, svega 52% sudija u Srbiji smatra da su nezavisne.<sup>2</sup> Sudije su uverene da bi i u postojećem ustavnom okviru nezavisnost mogla da bude bolje obezbeđena ukoliko bi za tim bilo političke volje. Rešenjima iz zakona kojima se uređuje status sudija i funkcionisanje sudova zadire se u nezavisnost sudova i sudija dublje nego što bi to, s obzirom na ustavna rešenja, trebalo biti. Predsednicima sudova data su značajna ovlašćenja, čak su im i različiti uslovi za penzionisanje (ukoliko navršu uslove za starosnu penziju, ostaju na funkciji do okončanja predsedničkog mandata), ministru pravde povereno je da donosi Sudski poslovnik, kao i da određuje okvirna merila za potreban broj zaposlenih i da odlučuje o postupku prijema sudijskih pripravnika. Posebno je problematično učešće izvršne vlasti u Upravnom odboru Pravosudne akademije i njen uticaj na Akademiju, neposredan i institucionalan, ali i faktički. Da bi se ovakvo stanje popravilo u smislu jačanja nezavisnosti sudstva nije neophodno čekati promenu Ustava. Primera radi, Sudski poslovnik mogao bi da donosi, umesto ministra pravde, Vrhovni kasacioni sud, tj. predsednik tog suda, uz pribavljeno mišljenje svih sudija tog suda, a sadašnje poslove predsednika suda moglo bi da obavlja posebno kolektivno telo, u čijem sastavu bi bio predsednik suda, ali i sudije koje su izabrale sudije tog suda, itd.

## 2. Komentari uvodnih napomena Teksta amandmana

Na ovom mestu biće razjašnjeno nekoliko teza od kojih Ministarstvo polazi u uvodnim napomenama Teksta amandmana: (1) da je Tekst amandmana sačinilo u skladu sa obavezama koje je Republika Srbija preuzela usvajanjem Akcionog plana za Poglavlje 23; (2) da Venecijanska komisija Saveta Evrope definiše evropske standarde; (3) da se Ministarstvo, prilikom izrade Teksta amandmana, rukovodilo pisanim priložima pristiglim u toku konsultativnog procesa koji su Ministarstvo pravde i Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom Republike Srbije sprovedli u periodu jul-novembar 2017. godine; da je (4) Tekst amandmana sačinjen u saradnji sa ekspertom Saveta Evrope, gospodinom Džejsom

<sup>1</sup> Dostupno na: [https://www.mpravde.gov.rs/files/Radni%2020tekst%20amandmana%20na%20-Ustav%20Republike%20Srbije%20sa%20obrazlo%20C5%BEenijima%20\(referencama%20Venecijanske%20komisije\).pdf](https://www.mpravde.gov.rs/files/Radni%2020tekst%20amandmana%20na%20-Ustav%20Republike%20Srbije%20sa%20obrazlo%20C5%BEenijima%20(referencama%20Venecijanske%20komisije).pdf), očitavanje: 04. 02. 2018.

<sup>2</sup> Društvo sudija Srbije, *Jačanje integriteta i nezavisnosti sudija*, Beograd 2017, s. 85.

Hamiltonom (*James Hamilton*); (5) da Tekst amandmana predstavlja polaznu osnovu javne rasprave o izmenama Ustava Republike Srbije, planiranu za februar i mart 2018. godine, a nakon koje će tekst amandmana biti upućen na mišljenje Venecijanskoj komisiji.

(1) Konstatacija da je Tekst amandmana sačinjen u skladu sa obavezama koje je Republika Srbija preuzela usvajanjem Akcionog plana za Poglavlje 23 tačna je utoliko što se država zaista obavezala da izmeni Ustav. To su učinile kako Narodna skupština, usvajanjem Nacionalne strategije reforme pravosuđa<sup>3</sup> (u daljem tekstu: Nacionalna strategija), tako i Vlada, usvajanjem Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa<sup>4</sup> i Akcionog plana za Poglavlje 23. U svakom od navedenih dokumenata država je proces reforme pravosuđa povezala sa procesom evropskih integracija, zbog čega treba voditi računa o pravu Evropske unije, pravnim tekovinama Evropske unije – *acquis communautaire* – i o preporukama i standardima Saveta Evrope, o potrebi učešća svih relevantnih aktera, uključujući i strukovna udruženja sudija i tužilaca, kao i civilnog društva, kao i o potrebi “isključenja Narodne skupštine iz procesa izbora predsednika sudova, sudija, javnih tužilaca/zamenika javnih tužilaca, kao i članova Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca, kao i promene sastava Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca u pravcu isključenja predstavnika zakonodavne i izvršne vlasti iz članstva u ovim telima i na predviđanja Pravosudne akademije kao obaveznog uslova za prvi izbor na sudijsku i tužilačku funkciju”<sup>5</sup>. Međutim, rešenjima koja su sadržana u Nacrtu amandmana potpuno se preuređuje organizacija pravosuđa i znatno prevazilaze izmene koje su bile planirane u navedenim dokumentima, pa i u Akcionom planu za Poglavlje 23. Osim toga, ovakvim rešenjima država ne ispunjava preuzetu obavezu da depolitizuje pravosuđe i ojača njegovu nezavisnost. O tome će biti reči dalje u delu teksta koji će se baviti sadržinom predloženih rešenja.

(2) U pogledu navoda da su rešenja iz Nacrta amandmana u skladu sa standardima koje definiše Venecijanska komisija, valja imati u vidu šta je ovo telo i kako funkcioniše. Uloga Venecijanske komisije je da obezbedi pravnu podršku svojim državama članicama u usaglašavanju njihove pravne i institucionalne strukture sa evropskim standardima i međunarodnim iskustvima na polju demokratije, osnovnih prava i vladavine prava i da na taj način utiče da se proširi i jača zajedničko ustavno nasleđe demokratskih država. Podrazumeva se da se podrška najpre odnosi na države za koje se već uobičajeno upotrebljavaju eufemizmi; „države u tranziciji“ ili „mlade demokratije“.

Primarni zadatak Venecijanske komisije nije da formuliše evropske standarde, suprotno tezi iz uvodnih napomena Teksta amandmana, već da na zahtev države članice, po pravilu, daje mišljenje o meri usaglašenosti njenog ustava (ili važnijih sistemskih zakona) sa evropskim pravnim standardima, imajući u vidu uporedno-pravna iskustva ostalih država i sveobuhvatnost pravnih standarda koji su sadržani u dokumentima drugih tela

<sup>3</sup> Nacionalna strategija reforme pravosuđa za period 2013-2018, *Sl. gl. RS* 57/13.

<sup>4</sup> Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013-2018. godine, *Sl. gl. RS* 71/13, 55/14; Zaključak o prihvatanju revidiranog Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013-2018. godine, *Sl. gl. RS* 106/16.

<sup>5</sup> Zadatak koji je Komisija za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013-2018. dala Radnoj grupi za izradu analize izmene ustavnog okvira prilikom njenog obrazovanja 29. 11. 2013.

Saveta Evrope, Evropske unije i Ujedinjenih nacija.<sup>6</sup> I pored toga, u Tekstu amandmana, Ministarstvo se poziva samo na dokumenta Venecijanske komisije, prvenstveno na Izveštaj koji je Venecijanska komisija usvojila u martu 2007. godine: “Sudijska imenovanja”<sup>7</sup> - stvarajući na taj način netačan utisak da standarde za pravosuđe stvara isključivo ili pretežno Venecijanska komisija. Osim toga, Ministarstvo zanemaruje činjenicu da je Izveštaj od 2007. godine Venecijanska komisija izradila kao doprinos radu Konsultativnog veća evropskih sudija (Consultative Council of European Judges - CCJE) u stvaranju Mišljenja br. 10 o sudskim savetima. Da bi se pravilno tumačili evropski standardi, neophodno je imati u vidu i njihovu genezu i trend razvoja, pa stoga i da je CCJE tokom 2007. godine pripremalo i u novembru 2007. godine usvojilo Mišljenje broj 10/2007 O sudskim savetima u službi društva<sup>8</sup>, dakle to je CCJE učinilo nakon što je Venecijanska komisija usvojila Izveštaj o sudijskim imenovanjima. U mišljenju broj 10 CCJE objašnjava da mu je 2007. godine „Komitet ministara Saveta Evrope poverio zadatak da donese Mišljenje o strukturi i ulozi Visokog saveta sudstva ili sličnog nezavisnog tela kao neophodnog elementa pravne države radi postizanja ravnoteže između zakonodavne, izvršne i sudske vlasti“ (§ 1). Uprkos tome što je CCJE u izradi Mišljenja broj 10 posebno razmatralo i uzelo u obzir i Izveštaj o sudijskim imenovanjima Venecijanske komisije, Mišljenje br. 10 sadrži standarde koji su u pojedinim važnim pitanjima (npr. sastav sudskih saveta) različiti od pomenutog izveštaja Venecijanske komisije. Stoga su relevantni upravo ti standardi, dok razlike u mišljenjima koja o pojedinim pitanjima imaju CCJE i Venecijanska komisija treba pažljivo razmatrati.

Opsežan i značajan “Izveštaj o nezavisnosti sudskih sistema deo I: Nezavisnost sudija”<sup>9</sup> Venecijanska komisija je usvojila na sednici od 13. marta 2010. godine. I u tom izveštaju Venecijanska komisija navodi dokumenta koja sadrže standarde o sudstvu (§§ 12-19). Navedenim Izveštajem Venecijanska komisija ukazuje na Mišljenje CCJE broj 1 kao na najvažniji skup standarda i konstatuje da prati strukturu upravo tog mišljenja. Budući da je u njemu konstatovano da je tekst Preporuke Komiteta ministara Saveta Evrope Rec/CM (94)12 o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija trenutno u fazi revizije i da se njime izražava nada da će Izveštaj biti od koristi u kontekstu pomenute revizije (§ 14) jasno je da je i Izveštaj od 2010. godine, kao i Izveštaj od 2007. godine, Venecijanska komisija izradila za posebnu svrhu, kao doprinos donošenju novelirane Preporuke Rec/CM (94)12, odnosno Preporuke CM/Rec(2010)12 Komiteta ministara državama

<sup>6</sup> U pogledu pravosuđa, najvažniji evropski standardi sadržani su u pojedinim odlukama Evropskog suda za ljudska prava, preporukama Komiteta ministara Saveta Evrope, posebno Preporuke CM/Rec(2010)12 Komiteta ministara državama članicama o sudijama: nezavisnost, delotvornost i odgovornosti koje u tzv. mekom zakonodavstvu Saveta Evrope imaju najviši „obavezujući“ karakter, u drugim dokumentima Saveta Evrope (Evropska povelja o zakonu za sudije od 1998. godine) i naročito, u mišljenjima za to osnovanih savetodavnih tela Saveta Evrope kao što su Konsultativno veće evropskih sudija – CCJE i Konsultativno veće evropskih tužilaca – CCPE, naročito Mišljenje CCJE broj 1(2001) o standardima koji se tiču nezavisnosti sudstva i nesmenjivosti sudija. Relevantni evropski standardi za pravosuđe sadržani su i u dokumentima pojedinih tela Evropske unije (naročito u dokumentima Evropske mreže pravosudnih saveta), kao i u pojedinim dokumentima Organizacije Ujedinjenih nacija (Osnovna načela nezavisnosti sudstva 1985. godine, Bangalorska načela sudijskog ponašanja 2006).

<sup>7</sup> Venice Commission, Opinion on the Judicial Appointments, CDL-AD (2007)028.

<sup>8</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.

<sup>9</sup> Venice Commission, Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges, CDL-AD(2010)004.

članicama o sudijama: nezavisnost, delotvornost i odgovornosti. Ipak, u Nacrtu amandmana Ministarstvo nije pomenulo ni Mišljenja CCJE broj 1 i 10, ni Preporuku CM/Rec(2010)12, pa ni Izveštaj Venecijanske komisije od 2010. godine.

Osim na pomenuti tematski Izveštaj od 2007. godine koji je sačinjen za jednu posebnu priliku i svrhu, u obrazloženju Teksta amandmana Ministarstvo se pozvalo još samo na nekoliko mišljenja Venecijanske komisije o pojedinim pravnim aktima Gruzije<sup>10</sup>, Jermenije<sup>11</sup>, Albanije<sup>12</sup> i na tri mišljenja u vezi sa Crnom Gorom<sup>13</sup>. Zanimljivo je da se Ministarstvo ne poziva na mišljenja koja je Venecijanska komisija u više navrata davala o pravnim aktima Srbije kojima se uređuje pravosuđe.<sup>14</sup>

Iako se Ministarstvo poziva na evropske standarde, ono zanemaruje da su međunarodni pravni standardi iskristalisana pravila logičnog i racionalnog ponašanja, nastala dugotrajnom demokratskom praksom i da su ona zajednička pravna tekovina demokratskih država. Svaka država koja nastoji da primeni takve pravne tekovine, pa tako i Republika Srbija, treba primarno da vodi računa o svojoj tradiciji i svojim mogućnostima i da imajući u vidu suštinu standarda, kreira svoja pravila „dobrog ponašanja“ i na taj način „stavlja u pogon“ međunarodne standarde i čini ih primenjivim i uspešnim kod sebe. Kada se zna da postoje brojna relevantna dokumenta različitih tela Saveta Evrope i Evropske unije u čijoj sveobuhvatnosti su sadržani i razvijeni pravosudni standardi o različitim pitanjima, nije prihvatljivo pozivanje Ministarstva na samo određene, iz konteksta istrgnute, rečenice određenih dokumenata, i to samo dokumenata

<sup>10</sup> Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate of Human Rights (DHR) of the Directorate of Human Rights and the Rule of Law (DGI) of the Council of Europe, on the draft Law on Amendments to the Organic Law on General Courts of Georgia, adopted by the Venice Commission at its 100th Plenary Session (Rome, 10-11 October 2014), CDL-AD(2014)031.

<sup>11</sup> Venice Commission, Armenia – Opinion on the Draft Judicial Code, adopted by the Venice Commission at its 112th Plenary Session (Venice, 6-7 October 2017), CDL-AD(2017)019-e.

<sup>12</sup> Venice Commission, Opinion on Recent Amendments to the Law on Major Constitutional provisions of the Republic of Albania, CDL-INF(1998)009.

<sup>13</sup> Venice Commission, Opinion on the Constitution of Montenegro adopted by the Venice Commission at its 73rd Plenary Session (Venice, 14-15 December 2007), CDL-AD(2007)047; Opinion on the draft amendments to the Constitution of Montenegro, as well as on the draft amendments to the law on courts, the law on the state prosecutor's office and the law on the judicial council of Montenegro adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session (Venice, 17-18 June 2011), CDL-AD(2011)010; Opinion on two Sets of draft Amendments to the Constitutional Provisions relating to the Judiciary of Montenegro, adopted by the Venice Commission at its 93rd Plenary Session (Venice, 14-15 December 2012), CDL-AD(2012)24.

<sup>14</sup> Opinion on the Constitution of Serbia adopted by the Commission at its 70th plenary session (Venice, 17-18 March 2007), CDL-AD(2007)004; Opinion on the Draft Law on the High Judicial Council of the Republic of Serbia adopted by the Venice Commission at its 74th Plenary Session (Venice, 14-15 March 2008), CDL-AD(2008)006; Opinion on the Draft Laws on Judges and the Organisation of Courts of the Republic of Serbia adopted by the Venice Commission at its 74th Plenary Session (Venice, 14-15 March 2008), CDL-AD(2008)007; Opinion on Draft amendments to Laws on the Judiciary of Serbia Adopted by the Venice Commission at its 94th Plenary Session (Venice, 8-9 March 2013), CDL-AD(2013)005; Opinion on the Draft amendments to the Law on the Public Prosecution of Serbia Adopted by the Venice Commission at its 94th Plenary Session (Venice, 8-9 March 2013), CDL-AD(2013)006; Opinion on the Draft Amendments to the Law on the High Judicial Council of Serbia, adopted by the Venice Commission at its 100th Plenary Session (Rome, 10-11 October 2014), CDL-AD(2014)028; Opinion on the Draft amendments to the Law on the State Prosecutorial Council of Serbia, adopted by the Venice Commission at its 100th Plenary Session (Rome, 10-11 October 2014), CDL-AD(2014)029.



Venecijanske komisije. Štaviše, opravdano se postavlja pitanje zašto Ministarstvo postupa na navedeni način i kakva je namera skrivena takvim pristupom.

Kada u uvodnim napomenama za Tekst amandmana Ministarstvo navodi da se rukovodilo prvenstveno standardima koje je u svojoj praksi definisala Venecijanska komisija, onda ono namerno sužava, pa i zloupotrebljava, svrhu, sadržinu i značaj međunarodnih i evropskih standarda za pravosuđe i koristi metodološki nekorektan pristup u obrazlaganju pojedinih predloženih rešenja. Na ovakav način pokušava se proizvesti utisak da su upravo (i samo) takva rešenja u skladu sa standardima, iako je reč o rešenjima koja pojedine države, sa svojom posebnom pravnom tradicijom i različitim nivoima spremnosti i mogućnosti za promene, nameravaju da uspostave u konkretnom društveno-istorijskom trenutku njihovog postojanja. Osim toga, samo pozivanje na pojedine konstatacije iz navedenih dokumenata Venecijanske komisije ne znači da je time dato bilo kakvo obrazloženje predloženih izmena. Naprotiv, to samo znači da je Venecijanska komisija, u slučajevima vezanim za određenu državu, u sklopu svih ostalih uslova, zaključila da jedno konkretno predloženo rešenje može da bude u skladu sa evropskim standardima. Podrazumeva se da to ne znači da je takvo rešenje i jedino koje je u skladu sa standardima, niti je to garancija da bi u drugom pravnom sistemu takvo rešenje bilo prihvatljivo i primenjivo, s obzirom na sveukupnost i specifičnosti tog pravnog sistema. Konačno, mišljenje Venecijanske komisije da je jedno rešenje u jednoj državi u skladu sa evropskim standardima ne znači da je to rešenje i najbolje, niti isključuje mogućnost da postoje druga rešenja, u istoj situaciji, koja su takođe u skladu sa standardima, i to čak i u većoj meri. U različitim evropskim državama, za određena pitanja (kao što je npr. inicijalna obuka sudija) podjednako dobro funkcionišu različita rešenja.

(3) Nije potkrepljena argumentima niti odgovara pravom stanju stvari konstatacija iz Teksta amandmana „da se prilikom izrade Teksta amandmana rukovodilo pisanim priložima pristiglim u toku konsultativnog procesa koji su Ministarstvo pravde i Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom Republike Srbije sprovedi u periodu jul-novembar 2017. godine” kojom Ministarstvo pokušava da legitimizuje dosadašnji tok aktivnosti na promeni Ustava.

Da bi se imalo u vidu kako je, u skladu sa Nacionalnom strategijom, tekao proces koji se odnosi na izmenu Ustava, naročito kada se ima u vidu da Ministarstvo ukazuje da je taj proces imao određeni kontinuitet, valja podsetiti da je 25. 08. 2013. godine Vlada imenovala Komisiju za reformu pravosuđa, koja je 29. 11. 2013. godine oformila jedanaestočlanu Radnu grupu za izradu analize ustavnog okvira. Među članovima te Radne grupe, bilo je i četvoro profesora ustavnog prava. Zadatak Radne grupe bio je da izradi analizu ustavnog okvira u cilju isključenja Narodne skupštine iz procesa izbora predsednika sudova, sudija, javnih tužilaca, odnosno zamenika javnih tužilaca, promene sastava Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca u cilju isključenja zakonodavne i izvršne vlasti iz članstva u ovim telima, uz predviđanje Pravosudne akademije kao obaveznog uslova za prvi izbor nosilaca pravosudnih funkcija. Do septembra 2014. godine radna grupa je izradila Pravnu analizu ustavnog okvira o pravosuđu u Republici Srbiji (Pravna analiza), kojom je odgovorila na navedene zadatke. Jedino je u pogledu uređenja Pravosudne akademije radna grupa podržala stav koji je 02. aprila 2014. godine

zauzela Radna grupa za reformisanje i razvoj Pravosudne akademije da Pravosudna akademija kao obavezan uslov za prvi izbor sudija i javnih tužilaca može biti strateški cilj ostvariv tek posle temeljne reforme koncepcije Pravosudne akademije koja do tada ne treba da postane ustavna kategorija. Pravnu analizu predstavio je 29. novembra 2016. godine predsednik Vrhovnog kasacionog suda, koji je bio i predsednik Radne grupe, na sastanku sa svim predsednicima sudova u Srbiji, prethodno zatraživši od sva četiri apelaciona suda i od svih sudova republičkog ranga da se o njoj izjasne. Na sastanku se iskristalisalo da zaključke Pravne analize, osim uz par izuzetaka (između ostalog i u vezi sa članstvom ministra u pravosudnim savetima) prihvata celo pravosuđe. Stoga je bilo logično da ova Pravna analiza, uz određene dopune i razradu, kao što je to Nacionalnom strategijom i bilo planirano, postane zvanična platforma sa koje bi mogla da otpočne javna rasprava o izmenama Ustava. Međutim, Ministarstvo je u potpunosti zanemarilo navedenu Pravnu analizu i sklonilo je od očiju javnosti.

Umesto toga, u maju 2017. godine, Ministarstvo je pozvalo strukovna udruženja i organizacije civilnog društva da dostave svoje komentare i predloge za izmenu Ustava u delu koji se odnosi na pravosuđe. Ono samo nije formulisalo niti iznelo svoje polazne osnove za izmenu Ustava. Pozivu se, do 30. juna 2017. godine, odazvalo i svoje pisane doprinose dostavilo, šesnaest udruženja, uključujući i Društvo sudija. Pisani doprinosi ovih udruženja pokazali su da svi dele suštinski slične stavove o ustavnom položaju sudstva kao i Radna grupa Komisije za reformu pravosuđa.

Stavove koji drastično odstupaju od ostalih i ugrožavaju nezavisnost pravosuđa, koji su se pre toga čuli i u pojedinim istupanjima predstavnika Ministarstva, izložila je novoformirana mreža tzv. Rolan.<sup>15</sup> Ta „mreža“ založila se, između ostalog, za slabljenje principa nepremestivosti sudije, uvođenje sudske prakse kao izvora prava u skladu sa zakonom, za podizanje Pravosudne akademije na ustavni rang i za propisivanje u njoj završene obuke kao uslova za izbor na pravosudnu funkciju, kao i za potpunu izmenu koncepta sudskog i tužilačkog saveta, u smislu izmene njihovog sastava, isključenja predsednika najvišeg suda iz članstva, zabrane da predsednik saveta bude sudija tj. tužilac, smanjenja broja članova sa jedanaest na deset, a broja članova iz reda sudija, tj. tužilaca sa sedam na pet, davanja „zlatnog glasa“ predsedniku saveta (tj. dva glasa), sužavanje nadležnosti saveta.

Nacrt amandmana koje je Ministarstvo ponudilo javnosti 22. januara 2018. godine sadrži, očigledno je, rešenja koja je predložila pomenuta „mreža“. Ona su suprotna od rešenja svih ostalih relevantnih subjekata, kako Radne grupe Komisije za reformu pravosuđa, sa kojima se saglasilo celo sudstvo, tako i strukovnih udruženja sudija i tužilaca i istinskih nevladinih udruženja koja se bave zaštitom ljudskih prava i pravosuđem.<sup>16</sup> Svi relevantni

<sup>15</sup> Prema podacima tada dostupnim na internet stranici Ministarstva pravde, članovi Akademske mreže za vladavinu prava Rolan bili su Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, Alumni klub Pravosudne akademije i Udruženje građana Europius, registrovano 29. 03. 2017. (prema podacima iz registra udruženja koji se vodi u Agenciji za privredne registre).

<sup>16</sup> O Radnom tekstu amandmana na isti način kao i strukovna udruženja sudija i tužilaca izjasnile su se i najvažnije pravosudne institucije: Vrhovni kasacioni sud Analizom Vrhovnog kasacionog suda od 12. 02. 2018, Visoki savet sudstva Mišljenjem i sugestijama Visokog saveta sudstva od 14. 02. 2018, Državno veće tužilaca Mišljenjem Državnog veća tužilaca o Radnom tekstu amandmana od 19. 02. 2018, brojni sudovi koji su takođe zahtevali

faktori u sudstvu i u nauci izložili su saglasne predloge ustavnih rešenja, kojima bi se otklonili politički uticaji na pravosuđe i jačala nezavisnost sudstva i samostalnost javnog tužilaštva, i to saglasno pravnoj tradiciji, potrebama i mogućnostima Srbije, s jedne strane, kao i međunarodnim pravnim standardima, s druge strane. Međutim, Ministarstvo ne samo da nije dalo razloge zbog kojih je smatralo neprihvatljivim rešenja praktično cele stručne javnosti, već ih nije ni pomenulo.

(4) Konstatacija Ministarstva da je radni tekst amandmana sačinjen u saradnji sa ekspertom Saveta Evrope, gospodinom Džejsom Hamiltonom i izjave koje predstavnici Ministarstva daju u javnosti da predložena rešenja imaju saglasnost Venecijanske komisije, prave zabunu o ulozi imenovanog eksperta, ali i Venecijanske komisije u ovom procesu. U svakom slučaju, ovakve izjave predstavljaju pokušaj da se predloženim rešenjima da „argument snage“, kada im već nedostaje „snaga argumenata“.

(5) Kod do sada izloženih okolnosti, a kada se ima u vidu da je za tzv. javnu raspravu ostavljeno samo mesec dana, nije uverljiva teza da će Tekst amandmana „predstavljati polaznu osnovu javne rasprave o izmenama Ustava Republike Srbije, planiranu za februar i mart 2018. godine, a nakon koje će tekst amandmana biti upućen na mišljenje Venecijanskoj komisiji“. S obzirom na izjave predstavnika Ministarstva da će se u obzir uzeti samo pisani komentari sa konkretnim predlozima za izmenu Nacrta amandmana i da rok za dostavljanje pisanih komentara ističe 08. marta 2018, nakon što već bude okončana javna rasprava, koja se završava 05. marta, nameće se zaključak da se ovako organizovana rasprava sprovodi samo kao „formalni dokaz“ legitimnosti procesa. Iako je predstavljeno da faza započeta okruglim stolovima počev od 05. februara 2018. predstavlja nastavak tzv. konsultativnog procesa iz 2017. godine, Nacrt amandmana ne sadrži argumente zbog kojih se Ministarstvo opredelilo upravo za takva rešenja i zašto nije razmotrilo argumentaciju strukovnih udruženja kojom je bilo ukazano da će se rešenjima kakva su sadržana u Nacrtu amandmana pravosuđe dalje politizovati i činiti zavisnim od politike.

Ministarstvo je odlučilo da se javna rasprava o Nacrtu amandmana vodi na četiri okrugla stola u četiri grada u Srbiji u periodu od mesec dana (od 5. februara do 5. marta 2018. godine). Već prvi od tih okruglih stolova pokazao je iste nedostatke koje je imao i tzv. konsultativni proces tokom 2017. godine. Ne zna se ko je zaista pozvan na te događaje, reč dobijaju osobe koje je nesrećni sticaj okolnosti doveo pred pravosuđe i koje uvek iznova ponavljaju svoja loša iskustva u tim slučajevima, pa i prete sudijama učesnicima, rasprave među učesnicima nema, a prisutni predstavnici Ministarstva ne smatraju da je potrebno da objasne ko je i zašto predložio rešenja sadržana u Nacrtu amandmana.

---

povlačenje Radnog teksta amandmana, kao i petnaest eminentnih profesora ustavnog prava, teorije države i prava i sudsko-organizacionog prava na skupu Javno slušanje profesora održanom 20. 02. 2018.



### 3. Komentari predloženih rešenja

#### 3.1. Rešenja koja nedostaju

##### 3.1.1. Sistemsko uređenje odnosa tri grane vlasti

Postojeći tekst amandmana zasnovan je na tezi neophodnosti da se, radi uspostavljanja sistema kontrole i ravnoteže, ograniči sudska vlast koja je nedovoljno odgovorna i efikasna, nepredvidiva (zbog neujednačenih sudskih odluka) i bez legitimiteta (jer ne zavisi od izbora građana i „boluje“ od cehovske zatvorenosti). Problem legitimiteta državne vlasti koji se dobija na izborima, s jedne strane, i podele vlasti i nezavisnosti sudske vlasti, koja mora biti stručna, s druge, ipak je samo teorijski. U državama precedentnog prava taj problem je izražen u većoj meri budući da tamo sudije, donoseći odluke, delimično zahvataju i deo zakonodavne vlasti. U državama kontinentalnog prava kakva je i Srbija, još nije zabeleženo da su usled načela podele vlasti zakonodavna ili izvršna vlast bile onemogućene da donesu zakon ili drugi pozakonski akt ili da preduzmu druge radnje iz svoje nadležnosti koje bi se odnosile na sudstvo (dozvoljeni uticaj), odnosno da su bile sputane ustavnim načelom o podeli vlasti.

Odredba člana 4 Ustava po kojoj se sudska vlast zasniva na ravnoteži i međusobnoj kontroli (stav 3) protivreči načelima podele vlasti (stav 2) i nezavisnosti sudske vlasti (stav 4), kao i odredbama člana 145 Ustava prema kojima su sudske odluke obavezne za sve i ne mogu biti predmet vansudske kontrole (stav 3) i može ih preispitati samo nadležni sud, u zakonom propisanom postupku (stav 4). Međutim, odnos državnih vlasti kako je formulisan citiranom odredbom stava 3 člana 4 Ustava primenjiv je u predsedničkim, a ne u parlamentarnim sistemima kakav postoji u Srbiji. Ako ga uopšte treba formulirati Ustavom, onda bi on trebalo da glasi: „Odnos zakonodavne i izvršne vlasti zasniva se na ravnoteži i međusobnoj kontroli“<sup>17</sup>.

Rešenja u Tekstu amandmana, čini se, osmišljena su tako da se „preterano“ nezavisna, nekontrolabilna i „otuđena“ sudska vlast, vrati pod „legitimnu demokratsku“ kontrolu politike. Jedino se time može objasniti činjenica da Tekst amandmana ne sadrži sadašnje ustavne odredbe po kojima je su sudske odluke obavezne za sve i ne mogu biti predmet vansudske kontrole (član 145 stav 3), a svaki uticaj na sudiju u vršenju sudijske funkcije zabranjen (član 149 stav 2).

##### 3.1.2. Sadržina sudske vlasti

Ni nacrt amandmana ne definiše, kao ni Ustav, sadržinu sudske vlasti. Iz perspektive životne realnosti ovo pitanje je značajno zbog toga što je u protekle dve decenije sudska nadležnost, a time i odlučivanje o pravima, kontinuirano i sistematski „izvlačena“ iz sudova, a time i od

<sup>17</sup> R. Marković, *Ustav Republike Srbije – kritički pregled*, Beograd 2006, ss. 15-16; *Pravna analiza ustavnog okvira o pravosuđu u Republici Srbiji*, Radna grupa za izradu analize ustavnog okvira Komisije za reformu pravosuđa, ss. 5, 6 i 33. Dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/5847/radna-grupa-za-izradu-analize-izmene-ustavnog-okvira.php>, očitavanje: 18. 02. 2018.

sudske vlasti<sup>18</sup> i poveravana subjektima koji nemaju garancije nezavisnosti<sup>19</sup> (Agenciji za privredne registre, Republičkom geodetskom zavodu, javnim beležnicima, javnim izvršiteljima, javnom tužilaštvu), što je neophodan uslov za ostvarenje prava na pravično suđenje. Pojedini od tih subjekata (izvršitelji i javni beležnici) su pod neposrednim statusnim i organizacionim uticajem izvršne vlasti – Ministarstva pravde – koje određuje njihov broj, njihova mesta i sedišta, donosi tarifu, imenuje ih i razrešava, odlučuje o tome kakav će biti njihov ispit, ko će biti u komisiji za polaganje ispita, vrši nadzor nad njima i njihovom komorom, i obavlja funkciju drugostepenog organa kod disciplinskih prestupa. To ukazuje da postupak koji sprovode ova lica u okviru svojih nadležnosti (bez obzira na to što u pitanju nije parnični postupak), nema sve elemente pravičnog postupka koji se zahtev odredbama članova 32 Ustava i člana 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima (nezavisnost, nepristrasnost, javnost). Ovo pitanje je od značaja i za razgraničenje nadležnosti sudova, kao nosilaca sudske vlasti, i Ustavnog suda, koji po Ustavu nije nosilac sudske vlasti.

U Ustavu nema dileme oko toga ko su nosioci i šta je sadržina zakonodavne i izvršne vlasti. Nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti je Narodna skupština (član 98), a nosilac izvršne vlasti Vlada (član 122). Sadržinu ovih vlasti Ustav definiše tako što propisuje nadležnosti njihovih nosilaca. U pogledu sudske vlasti, Ustav je definisao nosioca: „Sudska vlast u Republici Srbiji pripada sudovima opšte i posebne nadležnosti“ (član 143 stav 1), što se menja Amandmanom III na taj način što se sudovi definišu kao državni organi. Međutim, Ustav ne definiše, niti to čine amandmani, sadržinu sudske vlasti, pa čak više ni osnovne vrste sudova.

### 3.1.3. Materijalne garancije nezavisnosti

U državama u kojima je i dalje neophodno jačanje principa podele vlasti i nezavisnosti sudske vlasti potrebno je što sveobuhvatnije konstitucionalizovati garancije nezavisnosti sudija i

<sup>18</sup> Ovo je obrazloženo potrebom za rasterećenjem sudstva poslova koji nisu tipično sudski što će navodno dovesti do bržeg rešavanja većeg broja predmeta i smanjenja zaostataka. Nikada nije, međutim, izvršena analiza koja bi odgovorila na pitanja koji su to netipični sudijski poslovi (odnosno gde je granica između sudske i ostalih grana vlasti), koliko ima sudija u sistemu koji obavljaju te poslove i kolika bi bila korist, a koliki izdaci za državu, sa jedne strane i za građane, sa druge strane, u slučaju da ti poslovi budu zadržani u sudu, a koliki ukoliko bi oni bili oduzeti od sudova i preneti nekom drugom. Tako statistički podaci za 2014. pokazuju da je 197 izvršitelja okončalo 167.000 izvršnih predmeta (radilo se o naplati novčanih potraživanja, što se inače sprovodi najlakše i najbrže), pri čemu izvršitelji, za razliku od sudova, imaju pristup podacima Republičkog fonda penzijskog i invalidskog osiguranja, pre svega jedinstvenom matičnom broju građana, što znatno ubrzava pronalazjenje izvršnog dužnika i sprovođenje izvršenja. U istom periodu nešto manji broj izvršnih sudija – njih 195, okončalo je 326.000 izvršnih predmeta, dakle skoro duplo više od izvršitelja. Sudije su pritom sprovodile sve vrste izvršenja, koja su složena (predaja deteta u izvršenjima iz porodičnih sporova, prodaja nepokretnosti itd) i zahtevaju vreme zbog preduzimanje niza radnji u više faza.

<sup>19</sup> Nadležnost vođenja evidencije prava na nepokretnostima, nad privrednim subjektima, vanparnična nadležnost sastavljanja, overavanja i izdavanja javne isprave o pravnim poslovima, izjavama i činjenicama na kojima se zasnivaju prava i nadležnost overavanja privatne isprave overe pravnih poslova, raspravljanja zaostavštine (istina poveravanje javnom beležniku da raspravi konkretnu zaostavštinu čini se po odluci suda, s tim što se od sudija očekuje da se to učine), nadležnost izvršenja (osim izvršenja zajedničke prodaje nepokretnosti i pokretnih stvari, činjenja, nečinjenja ili trpljenja i u vezi s porodičnim odnosima i vraćanjem zaposlenog na rad), istraga u krivičnim postupcima.

sudova, na šta upućuju i međunarodni standardi<sup>20</sup>. U tom smislu, neophodno je da Ustav sadrži i materijalne garancije nezavisnosti, i to kako sudskog sistema kao celine (sudski budžet)<sup>21</sup>, tako i sudija<sup>22</sup>, time što bi propisao da sudija ima pravo na platu i penziju u skladu sa dostojanstvom i odgovornošću sudijske funkcije, da se plata i penzija sudija ne mogu smanjivati, a da penzija bude u prihvatljivoj srazmeri u odnosu na poslednju sudijsku platu.

### 3.1.4. Sloboda izražavanja i udruživanja sudija

Ustavi u Srbiji nisu jemčili slobodu izražavanja i udruživanja sudija<sup>23</sup>, iako one proizlaze iz Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima i Evropske konvencije o ljudskim pravima (član 1 i 14), s tim što se specifične dužnosti i odgovornosti koje su sudijama poverene i potreba da se obezbedi nepristrasnost i nezavisnost sudstva smatraju legitimnim ciljevima koji omogućavaju da se sudijama nametnu određena ograničenja slobode izražavanja, udruživanja i okupljanja, uključujući i njihovo političko delovanje. Međutim, i sudije su građani, pa stoga i oni uživaju, kako je navedeno u Osnovnim načelima nezavisnosti sudstva, „slobodu izražavanja, uverenja, udruživanja i okupljanja; pod uslovom da se u ostvarivanju tih prava uvek ponašaju tako da čuvaju dostojanstvo svog poziva i nepristrasnost i nezavisnost sudstva“ (stav 8) i mogu da “osnivaju udruženja sudija ili druge organizacije i da stupaju u njih da bi branili svoje interese, unapređivali profesionalno obrazovanje i štitili nezavisnost sudstva” (stav 9). Praksa Evropskog suda za ljudska prava sledi tu logiku, o čemu svedoči odluka u predmetu Baka protiv Mađarske (2016) u kome je zaključeno da nije bilo samo pravo podnosioca predstavke (inače ranijeg predsednika Vrhovnog suda Mađarske) da izrazi svoj stručni stav o pravosudnim merama, što je pitanje od javnog interesa, već je to bila i njegova dužnost i da je prevremenim prestankom predsedničkog mandata podnosioca predstavke bio postignut obeshrabrujući efekat ne ostale sudije i predsednike sudova u vezi sa učešćem u javnim debatama.

<sup>20</sup> Osnovna načela nezavisnosti sudstva (st. 1), Evropska povelja o zakonu za sudije (st. 1.2), Mišljenje broj 1(2001) CCJE o standardima koji se tiču nezavisnosti sudstva i nesmenjivosti sudija (st. 14), isveštaji Venecijanske komisije O sudijskim imenovanjima od 2007 (st. 5) i O nezavisnosti sudija od 2010 (st. 22), Preporuka CM/Rec(2010)12 Komiteta ministara Saveta Evrope državama članicama o sudijama: nezavisnost delotvornost i odgovornosti (I-7).

<sup>21</sup> Osnovna načela nezavisnosti sudstva (st. 7), Evropska povelja o zakonu za sudije (st. 1.6), Mišljenje CCJE broj 2(2001) o finansiranju i upravljanju sudovima sa osvrtom na efikasnost pravosuđa i čl. 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima (st. 5, 10 i 14), Izveštaj Venecijanske komisije O nezavisnosti sudija od 2010 (st. 52, 53), Preporuka CM/Rec(2010)12 državama članicama o sudijama (st. 33), Magna karta sudija (st. 7).

<sup>22</sup> Evropska povelja o zakonu za sudije (st. 6.1-6.4), Mišljenje broj 1(2001) CCJE o standardima koji se tiču nezavisnosti sudstva i nesmenjivosti sudija (st. 62), Izveštaj Venecijanske komisije nezavisnosti sudija od 2010 (st. 46, 51), Preporuka CM/Rec(2010)12 državama članicama o sudijama (st. 54), Magna karta sudija (st. 7).

<sup>23</sup> Osim Osnovnih načela nezavisnosti sudstva, i drugi relevantni dokumenti priznaju sudijama ove slobode, pa tako i Evropska povelja o zakonu za sudije (st. 1.7, 1.8. i 4.2), Mišljenje broj 3. CCJE (2002) O principima i pravilima profesionalnog ponašanja sudija, a posebno etike, nespojivog ponašanja i nepristrasnosti (st. 27, 28, 29, 39, 40, 47-50), Preporuka Rec/C.M. (2010)12 državama članicama (čl. 60), Mišljenje broj 7(2005) o pravosuđu i društvu (st. 34, 52, 55), Magna karta sudija (st. 12), Izveštaj od 19. 06. 2015. godine O slobodi izražavanja sudija (Opinion No 806/2015 Report on the Freedom of Expression of Judges, CDL-AD(2015)018) u kome je, Venecijanska komisija, odgovarajući na pitanja Hondurasa, analizirala pravni okvir slobode izražavanja sudija u državama članicama Saveta Evrope, posebno u Švedskoj, Nemačkoj i Austriji, više odluka Evropskog suda za ljudska prava, naročito Baka v. Hungary (application no. 20261/12).

### 3.1.5. Ustavni zakon za sprovođenje amandmana

Nomotehička logika, kao i nedavno iskustvo sa reizborom sudija iz 2009. godine, koji je proistekao iz rešenja propisanih Ustavnim zakonom za sprovođenje Ustava od 2006. godine, zahtevaju da se istovremeno sa Nacrtom amandmana, raspravlja i o ustavnom zakonu za sprovođenje amandmana. Uostalom, u Tekstu amandmana, pre Amandmana I i navedeno je da su “Amandmani I do XXIV sastavni deo Ustava Republike Srbije i stupaju na snagu na dan kada ih Narodna skupština proglasi” (stav 1), kao i da se “za sprovođenje amandmana I do XXIV na Ustav Republike Srbije donosi ustavni zakon” (stav 2). Nesumnjivo je da se pravi domašaj svih posledica ustavnih amandmana može oceniti tek ukoliko se zna sadržina ustavnog zakona za njihovo sprovođenje, koga Ministarstvo nije ponudilo javnosti na raspravu.

### 3.2. Konkretna rešenja

Radni tekst Ministarstva ima 24 amandmana, onoliko koliko u Ustavu ima članova koji se odnose na sudove (glava 7. Sudovi ima 14 članova - od 142 do 155) i javno tužilaštvo (glava 8. Javno tužilaštvo ima 10 članova – od 156 do 165). Amandmanima se zamenjuju odredbe članova 99 (Amandmanom I), 105 (Amandmanom II) i svi članovi iz glava 7 i 8 Ustava počev od 142 (koji se zamenjuje Amandmanom III), zaključno sa članom 165 (Amandman XXIV zamenjuje član 163 i njime se brišu čl. 164 i 165 Ustava). Tehnički razlozi dozvoljavaju da u ovom tekstu budu komentarisani samo pojedini amandmani.

#### 3.2.1. Amandman II - Način odlučivanja u Narodnoj skupštini

Za amandman kojim se uređuje posebna kvalifikovana (tropetinska, odnosno neuobičajena većina od pet devetina) većina glasova svih narodnih poslanika kojom se bira po pet članova Visokog saveta sudstva, Visokog saveta tužilaca i Vrhovnog javnog tužioca Srbije, Ministarstvo daje sledeće obrazloženje izmenjene nadležnosti Narodne skupštine: “Venecijanska komisija smatra da sudski savet treba da ima odlučujući uticaj na imenovanje i unapređenje sudija kao i (na primer, preko disciplinskog odbora formiranog u okviru saveta) na izricanje disciplinskih mera protiv njih.”<sup>24</sup> Očigledno je da se obrazloženje sadržinski uopšte ne odnosi na ovaj amandman. Ono bi eventualno moglo da se odnosi na Amandman I kojim se menja član 99 Ustava i iz nadležnosti Skupštine oduzima izbor sudija na prvi trogodišnji mandat, predsednika sudova i članova Visokog saveta sudstva (što se odnosi i na zamenike javnog tužioca, javne tužioce i članove Državnog veća tužilaca).

Za ovaj amandman bitno je imati u vidu kvalifikovanu većinu kojom Skupština bira članove Visokog saveta sudstva od tri petine (150 poslanika), s tim što se oni, ako ne budu izabrani, u narednih deset dana biraju većinom od pet devetina (138,8 poslanika), sa kojom se i razrešavaju. Upadljiva je neuobičajena većina od pet devetina koja skoro da odgovara vladajućoj većini u Skupštini. Za slučaj da se ne obezbedi tropetinska većina, koja bi bila poželjna i koja bi uključivala i glasove opozicije i time unosila elemenat društvenog konsenzusa i stabilnosti

<sup>24</sup> Venice Commission (bel. 7), § 25.

prilikom formiranja tako važnih institucija, predviđena je većina koja praktično predstavlja vladajuću većinu. Osim toga, status navedenih pravosudnih funkcionera oslabljen je manjom većinom koja je potrebna za njihovo razrešenje (pet devetina) od one koja je potrebna za njihov izbor (tri petine).

### 3.2.2. Amandman III – Načela o sudovima

U Tekstu amandmana za Amandman III – “Načela o sudovima”, kojim se zamenjuje član 142 Ustava (Načela sudstva), nije dato obrazloženje. Upada u oči da je stav prvi ovog amandmana: „Sudska vlast pripada sudovima, kao samostalnim i nezavisnim državnim organima” predstavlja izmenjenu odredbu člana 143 stav 1 Ustava: “Sudska vlast u Republici Srbiji pripada sudovima opšte i posebne nadležnosti”, odnosno da se sudska vlast „gubi“ normiranjem sudova kao državnih organa i da se više ne pominju vrste sudova (opšte i posebne nadležnosti). Ako se ima u vidu da Ustav u ovom delu postavlja smernice za uređenje pravosuđa, pokazuje se zanimljivim i izostavljanje sadašnjeg stava 5 člana 142 da se “Zakonom (se) može propisati da u određenim sudovima i u određenim stvarima sude samo sudije”. Navedena odredba temeljila se na zahtevu specijalizacije koja bi sudski postupak činila kvalitetnijim i efikasnijim, a njeno izostavljanje, iako ne predstavlja zabranu da u određenim stvarima sude samo sudije, govori o mogućnosti uspostavljanja jednog drugog trenda – „ponarodnjavanja“ sudova uspostavljanjem mogućnosti da sudije porotnici učestvuju u radu žalbenih veća u višim, apelacionim i sudovima posebne nadležnosti (privredni, upravni), pa i u radu najvišeg suda. Učešće uglednih laika - sudija porotnika u pojedinim stvarima pred prvostepenim sudovima - je pozitivno, jer su oni deo naroda u čije se ime presude donose, odnosno deo društvene zajednice sa određenim vrednostima o kojima i sud vodi računa prilikom donošenja odluke, što doprinosi razumevanju funkcionisanja sudskog sistema i poverenju u njega. Međutim, učešće sudija porotnika u donošenju odluka koje zahtevaju posebno pravno znanje može predstavljati i nepotrebno opterećenje za tok sudskog postupka, pa i rizik od uticaja na sudiju u donošenju sudske odluke. Sudijama porotnicima nije zabranjeno da se bave političkom delatnošću, ni da budu članovi političkih stranaka. Ukoliko bi se desilo da se na porotnička mesta gleda kao na način „upošljavanja“ političkih simpatizera, za šta bi oni obavljali i posebnu ulogu „kontrolora“ sudija, njihovo učešće u suđenjima, naročito kada su u većini u sudskom veću, može se preobraziti u nedozvoljeni uticaj na rad sudije, pa čak i rezultirati „spolja dogovorenim“ sudskim odlukama.

### 3.2.3. Amandman IV - Nezavisnost, stalnost i nepremestivost sudija

Naslov Amandmana IV je “Nezavisnost, stalnost i nepremestivost sudija”. Nejasno je zbog čega, od svih brojnih izmena koje sadrži ovaj amandman, Ministarstvo obrazlaže samo ukidanje probnog mandata i to nepotrebno detaljno. Ta promena je najnespornija, pa je sasvim nepotrebno citiranje već navedenog Izveštaja o sudijskim imenovanjima Venecijanske komisije, posebno stoga što se o tom pitanju Venecijanska komisija precizno izjasnila u svom mišljenju povodom Ustava Srbije 18. marta 2007. godine.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Venice Commission, Opinion on the Constitution of Serbia adopted by the Commission at its 70th plenary session (Venice, 17-18 March 2007), CDL-AD(2007)004.



Amandman IV ima sedam stavova od kojih bi većinu bilo moguće zasebno komentarisati. Ovaj tekst baviće se međutim samo pojedinim rešenjima. Ipak, i pre svega, na ovom mestu najvažnije je da Ministarstvo objasni, a obrazloženja nema, zašto je izostavilo odredbu sadašnjeg člana 149 stav 2 Ustava o zabrani svakog uticaja na sudiju u vršenju sudijske funkcije.

*Sudija je nezavisan i sudi na osnovu Ustava, potvrđenih međunarodnih ugovora, zakona i drugih opštih akata. Zakonom se uređuje ujednačavanje sudske prakse. (stav 1)*

Za razliku od dosadašnjih članova Ustava, i to člana 142 stav 2, prema kome su „Sudovi (su) samostalni i nezavisni u svom radu i sude na osnovu Ustava, zakona i drugih opštih akata, kada je to predviđeno zakonom, opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava i potvrđenih međunarodnih ugovora” i nešto drugačije (uže) navedenih izvora prava iz člana 145 stav 2, prema kojoj se “Sudske odluke (se) zasnivaju na Ustavu, zakonu, potvrđenom međunarodnom ugovoru i propisu donetom na osnovu zakona”, odredbom stava 1 Amandmana IV propisani su izvori prava koje primenjuju sudije. Među navedenim izvorima prava u stavu prvom Amandmana IV nema opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava i potvrđenih međunarodnih ugovora, iako su oni sastavni deo pravnog poretka Srbije, kako je propisano odredbom člana 16 stav 2 i 194 stav 4 Ustava, koje se Tekstom amandmana ne menjaju, pa se postavlja pitanje neusklađenosti ustavnih odredaba u pogledu izvora prava koji su sastavni deo jedinstvenog pravnog poretka Srbije.

Izostavljanjem odredbe sadašnjeg člana 145 stav 3 po kome su “Sudske odluke (su) obavezne za sve i ne mogu biti predmet vansudske kontrole”, uz deo odredbe stava 1 Amandmana IV da se “Zakonom (se) uređuje ujednačavanje sudske prakse” omogućuje uvođenje „sertifikacione komisije“, inače predviđene Akcionim planom za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013-2018<sup>26</sup> ili njoj sličnog tela (u Akcionom planu za poglavlje 23 sertifikaciona komisija se ne pominje, ali se preporuka odnosi na potrebu da se različitim sredstvima unapredi ujednačenost sudske prakse)<sup>27</sup>. Naime, u stavu prvom ovog amandmana, u nastavku odredbe da je sudija nezavisan i da sudi na osnovu Ustava, potvrđenih međunarodnih ugovora, zakona i drugih opštih akata, navedeno je i da se “Zakonom (se) uređuje ujednačavanje sudske prakse”. Nije jasno ovakvo normiranje amandmana koji nosi naslov “Nezavisnost, stalnost i nepremestivost sudija”, osim ako se sudska praksa ne postavlja kao ograničenje nezavisnosti sudije.

U pogledu rešenja koje se odnosi na Sertifikacionu komisiju, valja dodati i to da bi takvo telo predstavljalo kvazi sud, na koji bi izvršna vlast imala nedozvoljeni uticaj izborom pridruženih članova (profesora, advokata), dok „sudije“ ovog „suda nad sudovima“, za razliku od sudije koji je doneo i potpisao odluku, ne bi imale odgovornost za sudska odluku, a imale bi ogromnu i

<sup>26</sup> Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013-2018, *Sl. gl. RS* 71/13, 55/14, 106/16.

<sup>27</sup> Sertifikacionu komisiju činili bi predstavnici odeljenja sudske prakse apelacionih sudova i Vrhovnog kasacionog suda, koji bi se „sertifikacijom presuda“ bavili profesionalno u punom radnom vremenu i kojima bi podršku pružali „stručnjaci različitih relevantnih profila ili saradnici kao prijatelji suda - stručnjaci iz različitih oblasti, predstavnici advokature i profesure“. Zadatak ove komisije bio bi da identifikuje sudske odluke koje predstavljaju „najbolju praksu“ u određenim vrstama sporova, i da vode računa o tome da se ostale odluke u takvim slučajevima donose u skladu sa „ustanovljenom sudska praksom“, odnosno da ne dopusti da iz suda bude otpremljena odluka koja, po stavu Sertifikacione komisije, odstupa od sudske prakse, te da se na taj način obezbedi jednako postupanje. Postoje, i predlozi da budu disciplinske kažnjene sudije čije odluke, prema stavu Sertifikacione komisije, odstupaju od sudske prakse a ne budu želele da izmene stav u svojim odlukama.

neprihvatljivu vlast nad sudijama - bili bi nalogodavci sudijama, usmeravali bi ih kako da sude, a to bi ugušilo svako slobodno sudijsko mišljenje i uverenje. Osim toga, nametanje obaveznosti sudske prakse na neki drugi način, pa i ustavnim propisivanjem sudske prakse kao izvora prava, podrivalo bi unutrašnju nezavisnost sudija i povećalo bi inertnost sudija, šabloniziralo bi suđenje, demotivisalo bi sudije da odluke donose na osnovu svog slobodnog uverenja, pogubno uticalo na pravičnost suđenja i dalje podrilo poverenje građana u sudstvo, bez čega nema vladavine prava. O ovakvom podrivajućem efektu po unutrašnju nezavisnost sudstva, koji bi bio izazvan ukoliko u Ustavu bude uneto da je sudska praksa izvor prava, detaljno govori i Izveštaj Venecijanske komisije o nezavisnosti sudstva iz 2010. godine.<sup>28</sup>

Pozivanje u obrazloženju na Mišljenje Venecijanske komisije o nacrtu zakona o sudovima Jermenije<sup>29</sup> koje ukazuje na značajnu ulogu vrhovnog suda u ujednačavanju prava i to prilikom odlučivanja u konkretnim predmetima, uz naglašavanje prava sudije suda nižeg stepena da odstupi od stava vrhovnog suda u određenim slučajevima, kao i da vrhovni sud ne sme delovati kao “zakonodavac” sasvim je nepotrebno. Ovo stoga što se o ujednačenoj primeni prava u Srbiji Venecijanska komisija dosledno izjašnjavala tri puta u poslednjih 15 godina.<sup>30</sup> Osim toga, na mnogo sveobuhvatniji, a suštinski isti, način o ovom pitanju se izjasnilo Konsultativno veće

<sup>28</sup> “68. Pitanje unutrašnje nezavisnosti unutar sudstva privuklo je manje pažnje u međunarodnim dokumentima od pitanja spoljašnje nezavisnosti. Ne deluje, međutim, manje važno. 73. Sudska nezavisnost nije samo nezavisnost sudstva u odnosu sa ostalim granama vlasti, već ima i svoj ‘interni’ aspekt. Svaki sudija, gde god da mu je mesto u sudskom sistemu, vrši isto ovlašćenje da sudi. Pri presuđivanju, sudija bi, prema tome, trebalo da bude nezavisan i u odnosu sa drugim sudijama i, takođe, u odnosu na predsednika suda ili druge (na primer, apelacione ili više) sudove. U stvari, sve je više i više diskusija o ‘unutrašnjoj’ nezavisnosti sudstva. Najbolju zaštitu sudske nezavisnosti, i ‘unutrašnje’ i ‘spoljašnje’ može osigurati Visoki savet sudstva, kao što je i prepoznat u glavnim međunarodnim dokumentima o pojmu sudske nezavisnosti.” (CDL(2007)003 pod 61). Da sumiramo, Venecijanska komisija podvlači da princip unutrašnje sudijske nezavisnosti znači da je nezavisnost svakog pojedinačnog sudije u nesaglasnosti sa odnosom potčinjenosti sudija u svojoj aktivnosti donošenja sudskih odluka.“. Venice Commission (bel. 9).

<sup>29</sup> Reč je o Mišljenju koje je Venecijanska komisija usvojila u vezi sa Nacrtom zakona o sudovima Jermenije. Venice Commission (bel. 11).

<sup>30</sup> U Mišljenju od 24. 06. 2002 eksperti Natalie Fricero, profesor Pravnog fakulteta u Nici i Giacomo Oberto, sudija u Torinu, naveli su da se snažno protive sistemu nametnutog tumačenja prava. U Mišljenju br. 467/2007 o nacrtima zakona o sudijama i o uređenju sudova Republike Srbije, CDL-AD(2008)007 navedeno je: „Trebalo bi precizirati da Vrhovni kasacioni sud utvrđuje pravne stavove samo u okviru konkretnog slučaja; inače bi ovo predstavljalo kršenje načela podele vlasti, budući da sud ne može doneti nijednu odluku van svoje nadležnosti.“ (§ 109).

U Mišljenju br. 202/2012 o nacrtu amandmana na zakone o sudstvu Republike Srbije CDL-AD(2013)005, u §§ 103 do 108, Venecijanska komisija kometariše izmenu člana 31 Zakona o uređenju sudova koja propisuje da Vrhovni kasacioni „sud daje mišljenje o nacrtima zakona i drugih propisa kojima se uređuju pitanja od značaja za pravosudnu granu vlast, navodeći da joj je objašnjeno da je ovo zaduženje uvedeno radi ujednačavanja sudske prakse, s obzirom na veliki broj predmeta koji se pred Evropskim sudom za ljudska prava nalaze po osnovu načela o jednakoj dostupnosti pravdi. Rečeno je da su ova zakonska rešenja obavezna samo za sudije Vrhovnog kasacionog suda (a ne i za sudove nižeg ranga). Dodatno, na ovo treba gledati kao na tumačenje zakona, a ne kao na instrukciju. 105. U svakom slučaju, Venecijanska komisija se negativno izrazila o ovoj metodi, zato što ona ovlašćuje Vrhovni kasacioni sud da “donosi” načelne odluke, što može da dovede do sukoba kod podele vlasti. 106. Nije jasno da li Vrhovni kasacioni sud utvrđuje načelne pravne stavove izvan određenih predmeta ili dok sprovodi svoje nadležnosti u svojstvu kasacionog suda. U prvom slučaju, ovaj pristup će se sukobiti sa načelom o nezavisnosti sudstva. Argument da se “načelni pravni stavovi” donose radi ispravljanja najčešćih grešaka do kojih dolazi u okviru pravnog sistema, a koje iz nekog razloga ne dospevaju do najvišeg suda, ne deluje ispravno. On takođe ne uspeva da objasni zašto je te greške nemoguće ispraviti u žalbenom ili kasacionom postupku“.

evropskih sudija Saveta Evrope<sup>31</sup> kojim se naglašava, između ostalog: važnost argumentacije izložene u sudskim odlukama; primarna uloga vrhovnog suda i značajna uloga apelacionih sudova u rešavanju problema postojanja neujednačenih odluka, obezbeđenju doslednih i ujednačenih sudskih odluka i razvoju prava, sve putem odlučivanja u sudskim predmetima koji su pred njima; da pravna shvatanja, stavovi, mišljenja, obavezna uputstva i slično, iako mogu imati pozitivan uticaj na ujednačavanje sudskih odluka, dovode u pitanje odgovarajuću ulogu sudova u sistemu podela vlasti; da se u sistemu kontinentalnog prava može prihvatiti odstupanje nižestepenih sudova od višestepenih odluka, pod uslovom da se u presudi iznesu argumenti s tim u vezi; da sudija koji postupi u skladu sa svojim slobodnim sudijskim uverenjem i u dobroj veri svesno odstupa od sudske prakse izlažući razloge za to ne sme biti u tome obeshrabren niti izložen disciplinskoj sankciji, niti se to sme odraziti na vrednovanje njegovog rada, već to treba da bude prihvaćeno kao sastavni deo sudijske nezavisnosti; kao i da sve tri grane vlasti, u okviru svoje nadležnosti, imaju odgovornost za ujednačenu primenu prava.

Neophodan je oprez pri zaključivanju da nesporno postojeća neujednačenost sudskih odluka može biti rešena jednostavnim zaokretom ka potpuno drugačijem pravnom rešenju. Pogrešna i brzopleta rešenja prave štetu koju ne može da otkloni ni najbolje sudsko postupanje i koja se kasnije decenijama ispravlja. Navedena rešenja ne samo da su suprotna pravnom sistemu i pravnoj tradiciji Srbije, već bi ugrožavala unutrašnju nezavisnost sudija. U praksi su se dešavale situacije da se pokrenu disciplinski postupci protiv sudija koji nisu želele da izmene svoju odluku, pošto se nisu slagali sa stavom ostalih sudija da to treba da učine. S tim u vezi bila je razvijena unutarodska debata, a na tu pojavu, kao ugrožavajuću po sudijsku nezavisnost, ukazano je i u zvaničnim dokumentima<sup>32</sup>.

*Za sudiju u zakonom određenim sudovima koji imaju isključivo prvostepenu nadležnost može biti izabrano samo lice koje je okončalo posebnu obuku u instituciji za obuku u pravosuđu osnovanoj zakonom. (stav 2)*

Jedna od nekoliko obaveza u pogledu promene ustavnih odredaba o pravosuđu, u cilju jačanja njegove nezavisnosti, koje je Srbija preuzela na sebe Akcionim planom za poglavlje 23, s obzirom na preporuke Venecijanske komisije, odnosila se na to da “sistem odabira, predlaganja, izbora pravosudnih funkcionera bude nezavisan od političkog uticaja i da ulazak u pravosudni sistem bude zasnovan na objektivnim kriterijumima vrednovanja, pravičnim procedurama odabira, otvoren za sve kandidate odgovarajućih kvalifikacija i transparentan iz ugla opšte javnosti”.

Stručnost je neophodni uslov za obavljanje sudijske funkcije i, pored integriteta sudija, ona je jedan od osnovnih kriterijuma da bi neko postao sudija. Jasno je da je i Srbiji neophodno da u pravosuđe “ulaze” sudije za koje će biti sigurno da su stručni i od integriteta. Ovo je pitanje neposredno vezano sa početnom obukom pravnika, koja je način, sredstvo, da se pomogne

<sup>31</sup> Opinion no. 20(2017), The Role of the Courts with Respect to the Uniform Application of the Law. I drugi evropski standardi, uključujući i Preporuku KM/Rec (2010)12 (st. 5, 22. i 23), bave se ovim pitanjem, istina na sasvim suprotan način od onog koji planira Ministarstvo, ukazujući da ne treba ograničavati slobodno sudijsko uverenje.

<sup>32</sup> Izveštaj Zaštitnika građana Republike Srbije za 2013, s. 3; Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije u 2014, s. 70.

formiranje sudija koji su „sposobni da pravilno primenjuju zakon, imajući sposobnost kritičkog i nezavisnog mišljenja, osetljivost za društvena pitanja i otvorenost duha“<sup>33</sup>.

U evropskim državama nema jedinstvenog načina obuke sudija i tužilaca. Različiti putevi obuke podjednako su funkcionalni i primenjivi, zavisno od tradicije i ekonomskih mogućnosti svake države ponaosob. U svakom slučaju, obuku bi trebalo da obezbedi „nezavisan organ, u potpunosti u skladu sa obrazovnom autonomijom, da programi početne i dopunske obuke zadovoljavaju kriterijume otvorenosti, stručnosti i nepristrasnosti svojstvene sudskoj funkciji“<sup>34</sup>, pri čemu obuka mora biti sprovedena od strane uglednih i provereno dobrih predavača, na odgovarajući interaktivni način. Još 2001. godine Društvo sudija je, zajedno sa Vladom Republike Srbije, osnovalo Pravosudni centar. Ni tadašnji, a ni sadašnji, ustav nisu predstavljali apsolutno nikakvu prepreku za postojanje i funkcionisanje ni Pravosudnog centra ni Pravosudne akademije, pa se stoga osnovano postavlja pitanje zašto Ministarstvu nastoji da institucija za obuku sudija bude navedena u Ustavu, posebno kada takva institucija u Srbiji nije nezavisna od izvršne i zakonodavne vlasti. Izgleda kao da Ministarstvo pravde ovim predupređuje mogućnost da Ustavni sud, kao što je to učinio odlukom iz 2014. godine<sup>35</sup>, oglasi neustavnim zakonske odredbe koje ograničavaju Ustavom utvrđenu nadležnost pravosudnih saveta da vrše izbor sudija i zamenika javnih tužilaca (samo iz reda od drugog subjekta selektiranih kandidata) i krše načelo jednakosti time što su „*sva lica koja nisu završila početnu obuku na Pravosudnoj akademiji, samim tim, suštinski eliminisana iz kruga kandidata za prvi izbor za sudiju određene vrste sudova i zamenike javnih tužilaca određene vrste javnih tužilaštava. Ovo posebno kada se ima u vidu da polaznici Akademije tokom početne obuke prvenstveno obavljaju poslove sudijskih i javnotužilačkih pomoćnika, jednako kao i sudijski i javnotužilački pomoćnici koji nisu `korisnici` te obuke`*“.

Međutim, istrajava se u nameri da još uvek nejakta Akademija postane jedini ili barem dominantan način izbora mladih pravnik na pravosudne funkcije. Ovakvo opredeljenje opravdava strepnju da Akademija može biti skriveni, a efikasni kanal političkog uticaja na sudstvo, koji vlast uspostavlja zato što se amandmanima odriče prvog izbora sudija i zamenika javnih tužilaca u Narodnoj skupštini, te da se selekcijom polaznika Akademije u nedovoljno kontrolisanom i transparentnom postupku, unapred utiče na to ko će biti sudija.

*Sudija ne može biti protiv svoje volje premešten u drugi sud, izuzev kod preuređenja sudskog sistema, odlukom Visokog saveta sudstva. (stav 7)*

U okviru obaveza koje je, u pogledu promene ustavnih odredaba o pravosuđu, Srbija preuzela na sebe Akcionim planom za poglavlje 23, a u cilju da obezbedi nezavisnost pravosuđa, jeste i obaveza da sistem premeštaja pravosudnih funkcionera bude nezavisan od političkog uticaja. Ovo do sada nije bio poseban problem u realnosti, jer sadašnji ustav jemči nepremestivost sudije (član 150). Međutim, stavom 7 Amandmana IV nepremestivost, koja je jedna od garancija nezavisnosti, poništava se. Garancija nepremestivosti je izostavljena, a izuzetak (premeštaj mimo volje sudije) pretvoren u pravilo. Ovo je posebno zabrinjavajuće u situaciji u kojoj radni tekst

<sup>33</sup> Consultative Council of European Judges (bel. 8), § 68.

<sup>34</sup> Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities, § 57.

<sup>35</sup> Odluka Ustavnog suda o neustavnosti odredaba člana 40, st. 8, 9 i 11 Zakona o Pravosudnoj akademiji (*Sl. gl. RS* 104/2009), objavljena je u *Sl. gl. RS* 32/2014.



amandmana „uvodi“ neodređen i do sada pravno nepoznat termin „preuređenje sudskog sistema“. Suprotno obavezi da obezbedi sistem premeštaja pravosudnih funkcionera lišen političkog uticaja, vladajućoj partijskoj većini (na osnovu glasova pet članova Visokog saveta sudstva koje ona bira i odlučujućeg glasa predsednika) omogućeno je da, u slučaju „preuređenja“ sudskog sistema, premesti sudiju protiv njegove volje u drugi sud, bilo koje vrste, stepena i područja. Time je otvoren put za kažnjavanje politički „neposlušnih“ sudija i tužilaca.

Nesporno je da se problem neravnomerne opterećenosti sudova i sudija odražava na nejednak vremenski pristup građana pravdi; ovo stoga što će, zavisno od opterećenosti suda i sudije, građanima spor biti okončan u različitom vremenskom periodu. Vremenska dostupnost pravde zahteva da suđenje, zaključno sa izvršenjem sudske odluke, bude obavljeno u razumnom, pa i u optimalnom i predvidivom roku. Neravnomerna opterećenost sudija i sudova posledica je neodgovarajuće sudske mreže, neodgovarajuće nadležnosti sudova i nedovoljnog broja sudija u pojedinim gradovima.

Valja imati u vidu da razmeštaj sudija zavisi od sudsko-upravne vlasti - Visokog saveta sudstva, a da sudska mreža (područja sudova) i nadležnost sudova zavise od zakonskih rešenja, za šta su odgovorne zakonodavna i izvršna vlast. Stoga evropski standardi podrazumevaju određene obaveze države u tom smislu. Saglasno Preporuci Komiteta ministara Saveta Evrope Rec.2010(12) državama članicama o sudijama: nezavisnost, delotvornost i odgovornosti “organi nadležni za organizaciju i funkcionisanje pravosudnog sistema dužni su da sudijama obezbede uslove koji im omogućavaju da ispune svoj zadatak, a efikasnost bi trebalo da postignu istovremeno štiteći i poštujući nezavisnost i nepristrasnost sudija” (§ 32); “Svaka država bi trebalo da izdvoji adekvatna sredstva, objekte i opremu za sudove kako bi im omogućila da funkcionišu u skladu sa standardima utvrđenim u članu 6. Konvencije i kako bi sudijama omogućila da efikasno rade” (§ 33); “Sudovima bi trebalo da bude dodeljen dovoljan broj sudija i adekvatno kvalifikovanog osoblja za podršku” (§ 35).

Zahtev za efikasnošću po svaku cenu, pa i uz cenu slabljenja principa nepremestivosti, kao jednog od elemenata sudske nezavisnosti, nije zasnovan na stvarnom sagledavanju razloga sudskih zaostataka i neravnomerne opterećenosti sudija. Zbog toga on i može da završi u neprihvatljivom zaključku da zbog odredaba člana 150 “naš ustav sadrži znatno rigidniji pristup kada je reč o mogućnosti za premeštaj sudija, nego što je to predviđeno EU standardima i da to ima posledice na nekoliko nivoa, a najznačajnija je nemogućnost da se putem mobilnosti sudija u značajnoj meri utiče na unapređenje pravosudne mreže i time unapredi pristup građana pravdi, iako upravo to mora biti prioritet”<sup>36</sup>. U situaciji u kojoj Radnom tekstu amandmana nedostaje valjano obrazloženje, navedeni citat koristi se zbog pokušaja da se razume razlog za ovako predviđeno rešenje. Olakšan i češće korišćen premeštaj sudija smanjio bi efikasnost sistema i uzrokovao bi efekte suprotne onima koji su se pominjali kao opravdanje za slabljenje garancija nezavisnosti – suđenja bi trajala duže jer bi premeštenim sudijama bilo neophodno vreme za upoznavanje sa predmetima, krivični postupci bi zastarevali a sudski sistem postajao skuplji (jer bi bilo neophodno podmirivati stambene i putne troškove premeštenih sudija). Stoga je jasno da se olakšavanjem premeštaja sudija mimo njihove volje ne može korigovati loš rad zakonodavne i izvršne vlasti na osnovu koga se definiše sudska mreža i nadležnost sudova.

<sup>36</sup> Akademska mreža za vladavinu prava Rolan, *Organizacija pravosudja u Republici Srbiji u kontekstu ustavnih promena*, s. 27, dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/files/ROLAN-predlog%20izmene%20Ustava.pdf>, očitavanje: 08. 03. 2018.



Nikako ne zanemarujući ulogu i odgovornost sudija, ipak se mora ukazati da reformski proces prvenstveno zavisi od ustavnog usmerenja i na osnovu njega donetih odgovarajućih i primenjivih zakona (koje ne donosi sudska, već zakonodavna vlast, na predlog izvršne) kojima se uređuju sudska mreža, nadležnost sudova i procesna pravila. *Ad hoc* mera premeštaja sudija, koja se ovakvim rešenjem pretvara u pravilo za (zlo)upravljanje sudskim sistemom, ne može dugoročno poboljšati pravosuđe u pogledu efikasnosti sistema i pristupa građana pravdi. Tako postavljena mera bi izvesno značila smanjenje nivoa garancija sudijske nezavisnosti, otvorila bi prostor za dalje ugrožavanje sudijske nezavisnosti, a time i prava građana na pravično suđenje.

### 3.2.4. Visoki savet sudstva: Amandmani VIII – Nadležnost; IX – Sastav; XI – Predsednik; XII – Rad i odlučivanje

Od 24 amandmana jedanaest se neposredno odnosi na sudstvo, a od njih šest na Visoki savet sudstva. Celishodno je stoga amandmane koji se odnose na Visoki savet sudstva razmatrati zajedno, budući da se tek tako može steći zaključak o mogućem efektu predloženih rešenja. Inače, Akcioni plan za poglavlje 23, u delu koji se odnosi na nezavisnost pravosuđa, jasno navodi da će kao odgovor na preporuke Evropske unije država obezbediti sledeće: “Uloge Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca u rukovođenju pravosuđem, kao i u pogledu nadzora i kontrole rada pravosuđa su ojačane; u njihovom sastavu ima najmanje 50% članova iz reda sudija, odnosno javnih tužilaca, izabranih od strane njihovih kolega a koji predstavljaju različite nivoe nadležnosti (dok je uloga Narodne skupštine ne više nego deklaratorna)”.

U pogledu Amandmana VIII, iz čijeg naslova se da zaključiti da se odnosi na nadležnost Saveta, nije jasno zašto je Ministarstvo obrazloženje za ovaj amandman naslovilo kao: “Obrazloženje izmenjene nadležnosti za izbor sudija i predsednika sudova”, niti zašto u samom obrazloženju pominje “imenovanje, unapređenje i disciplinske mere protiv sudija”. Kao i na svim drugim mestima, Ministarstvo se pozvalo samo na Venecijansku komisiju, odnosno na njen Izveštaj o sudijskim imenovanjima, kao na jedini izvor standarda koji uređuje ovo pitanje.

Amandmanom VIII bitno je ograničena nadležnost Saveta, što se „skriva“ navođenjem pojedinih nadležnosti koje nikako ne treba da budu pominjane u Ustavu (prikupljanje statističkih podataka). Posebno je zabrinjavajuće da zadatak Saveta više neće biti garancija nezavisnost sudija, već samo sudova. U Mišljenju Konsultativnog veća evropskih sudija br. 10(2007) ukazuje se na povezanost nadležnosti saveta i njegovog sastava<sup>37</sup> (§§ 44-47). Naime, ukoliko je nadležnost saveta široka, posebno ukoliko on upravlja sudskim budžetom, radi obezbeđenja legitimnosti njegovog rada, potrebno je da savet ima mešoviti sastav. Međutim, ako je nadležnost Saveta sužena, praktično na statusna pitanja sudija, nema nikakvog opravdanja da se njegov

<sup>37</sup> “Takođe, treba da postoji bliska veza između sastava i nadležnosti Saveta sudstva. Naime, sastav treba da proističe iz zadataka poverenih Savetu sudstva. Određene funkcije Saveta sudstva mogu na primer zahtevati da članovi budu iz pravne struke, profesori prava ili čak predstavnici civilnog društva”. Consultative Council of European Judges (bel. 8), § 45.

“Kod Saveta sudstva mogu se razlikovati oni koji vrše tradicionalnu funkciju (npr. prema tzv. “modelu južne Evrope”, sa nadležnošću za imenovanje sudija i ocenu rada sudstva) i Saveti koji vrše nove funkcije (npr. prema tzv. „modelu severne Evrope“, sa nadležnošću za upravljanje sudskim sistemom i budžetskim pitanjima). CCJE ohrabruje davanje i tradicionalnih i novih ovlašćenja Savetu“. Consultative Council of European Judges (bel. 8), § 46.

sastav menja na štetu broja članova iz reda sudija (smanjenjem članova iz reda sudija sa sadašnjih sedam na pet, kako je predloženo Amandmanom IX).

Predloženim amandmanima menja se broj članova, sastav i način izbora članova (Amandman IX) i predsednika (Amandman XI) Saveta, kao i način rada i odlučivanja Saveta (Amandman XII). Deo aktivnosti iz Akcionog plana za poglavlje 23 time je formalno ispoštovan, jer sudije imaju 50% mesta u Savetu, ali je to znatno niže od dosadašnjeg nivoa. Umesto dosadašnjih 11, Savet će imati deset članova, a jasno je da paran broj nije odgovarajući za kolektivno telo u kome će se neminovno javiti problem donošenja odluka kada postoje podeljena mišljenja. Umesto dosadašnja tri *ex officio* člana (predsednika najvišeg suda, ministra pravde i predsednika skupštinskog odbora za pravosuđe) i osam izbornih (po jednog profesora i advokata i šest sudija), Savet će biti sastavljen od dva naoko podjednaka korpusa članova - pet sudija, koje će birati sudije i pet „istaknutih pravnika“ koje bira Skupština. Vladajuća parlamentarna većina ovlašćena je da izabere pet članova Saveta, koji imaju većinu glasova, a time i odlučujuću ulogu. Njihovi glasovi dovoljni su i za odluku o tome ko će biti predsednik Saveta. Ovo stoga što ako Skupština ne izabere članove Saveta dvotrećinskom većinom, onda će to učiniti u daljem roku od 15 dana većinom od 5/9 glasova svih narodnih poslanika (139 poslanika, upravo onom koju ima sadašnja vladajuća većina). Leksička konstrukcija Amandman IX dovoljna je za zaključak da se u temelj pravnog poretka Srbije ugrađuje omalovažavanje i nepoverenje prema sudijama, jer „istaknuti pravници“ nisu sudije, već samo oni koje bira Skupština. Postupak izbora „istaknutih pravnika“ je takav da se oni sami kandiduju za tu poziciju prijavljujući se na „javni konkurs“ koji raspisuje nadležni skupštinski odbor koji vrši selekciju kandidata i pojedine od njih predlaže Skupštini za izbor. Razume se da je sasvim moguća situacija da skupštinski odbor nema nijednog člana koji je pravnik, niti koji bi bio u stanju da vrednuje „pravničku istaknutost“ samoprijavljenih kandidata, i da takvo laičko telo neće biti sposobno da zaista proceni ko je „istaknuti pravnik“, ali će itekako biti sposobno da „primi političke signale“ o vladajućoj politici podobnom kandidatu i da takvog i predloži. Ova odredba čak ne isključuje mogućnost da ministar, pod uslovom da je završio pravni fakultet, ili bilo koji pravnik zaposlen u ministarstvu, ili aktuelni političar koji je pravnik, bude predložen i, izborom u Skupštini postane „istaknuti pravnik“ i kao takav član Visokog saveta sudstva.

Nije ubedljivo pozivanje u obrazloženju ovih izmena na više puta pominjani Izveštaj Venecijanske komisije o sudijskim imenovanjima iz 2007. godine i na njena mišljenja iz 2011. godine o nacrtu izmena Ustava Crne Gore ili iz 1998. godine o nacrtu izmena Ustava Albanije. Mišljenja o Crnoj Gori, na koje se Ministarstvo poziva u više navrata, ostavlja mogućnost da ministar pravde bude član Saveta, ali eksplicitno ističe da ministar kao član Saveta ne sme da ima pravo glasa u disciplinskom postupku ili u postupku razrešenja sudije. Zbog toga je ostavljanje mogućnosti da ministar pravde učestvuje u disciplinskom postupku protiv sudije ili u postupku razrešenja sudije, koje je on ovlašćen i da pokrene (stav 3 Amandmana VIII) u direktnoj suprotnosti čak i sa mišljenjem Venecijanske komisije o Ustavu Crne Gore na koje se poziva Ministarstvo, kao i sa više odluka Evropskog suda za ljudska prava.

Paragraf 13 Mišljenja Venecijanske komisije o Ustavu Crne Gore na koje se poziva Ministarstvo konstatuje: „zadržavanje uloge parlamenta pri izboru sudskog saveta daje utisak političke kontrole pravosuđa i potkopava poverenje javnosti u nezavisnost pravosuđa.“ Dakle, po tom mišljenju Venecijanske komisije, kao i po Mišljenju iz 2007. godine koje se odnosi na Ustav Srbije (§§ 70 i 106) izbor članova VSS u parlamentu otvara rizik od politizacije sudstva i

nepoverenja u nezavisnost pravosuđa. U slučaju Crne Gore Venecijanska komisija predviđa da se za izbor članova saveta, ukoliko se on ipak zadrži u parlamentu, zahteva dvotrećinska većina u parlamentu. U slučaju Srbije, predlagač nije prihvatio sugestiju Venecijanske komisije da se za izbor članova VSS u parlamentu zahteva dvotrećinska većina (167 poslanika) i tako dobije veći demokratski legitimitet već uvodi do sada nepoznatu većinu od pet devetina (139 poslanika). Time se snižava prag potreban za izbor članova VSS i samim tim smanjuje njihov legitimitet.

Kao na obrazloženje rešenja iz Amandmana XI da predsednik saveta ne bude iz reda sudija, radi izbegavanja korporativizacija sudstva, Ministarstvo se poziva na § 14 Mišljenja<sup>38</sup> Venecijanske komisije iz 2011. godine o Crnoj Gori, koja zaista predlaže da u sastavu saveta postoji paritet između sudijskih i nesudijskih članova. Ovaj pluralizam u sastavu se pominje još i u mišljenju o Crnoj Gori iz 2012. godine<sup>39</sup> i o Jermeniji iz 2017. godine.<sup>40</sup> Ipak potrebno je sagledati ostale delove tih mišljenja, kao i druga mišljenja Venecijanske komisije, kako bi se video kontekst u kom se iznosi taj stav. Na primer, Ministarstvo prenebregava § 19 istog mišljenja koje jasno sugeriše da i pored toga što sastavu saveta treba da bude paritetan (po pet članova iz reda sudija i nesudija), parlament nikako ne treba da bira svih pet članova iz reda nesudija, jer u tom slučaju dolazi do političke kontrole sudstva, a čije izbegavanje je cilj cele aktivnosti Venecijanske komisije. U tom paragrafu dat je i predlog da se pet nesudijskih članova bira tako što bi: dva birao parlament dvotrećinskom većinom (pri čemu bi jednog predlagala vladajuća većina, a drugog opozicija), a po jednog bi predložio predsednik Republike, i civilno društvo (akademija, advokatska komora i organizacije civilnog društva), za šta bi trebalo uspostaviti poseban mehanizam. Pri tome ministar pravde ne treba da ima pravo glasa u disciplinskim postupcima i postupku za razrešenje sudija. Tek, imajući u vidu sve ove predulove, Venecijanska komisija je bila mišljenja da bi predsednik mogao da ne bude sudija. U Mišljenju o Jermeniji iz 2017. godine pak, Venecijanska komisija pozdravlja rotaciju u izboru predsednika saveta naizmenično iz reda sudija i nesudija (§ 90). Sve ovo nije našlo mesta u našim predlozima amandmana. Jedini predlog Venecijanske komisije koji jeste našao mesto u predlogu amandmana jeste taj da predsednik Saveta ne sme biti sudija. Nasuprot tome, u Mišljenju CCJE br. 10 „O sudskim savetima u službi društva”, u pogledu predsednika saveta navodi se sledeće: “Neophodno je obezbediti da predsednik Saveta sudstva bude lice koje je nepristrasno i koje nije blisko političkim strankama. Stoga, u parlamentarnim sistemima gde predsednik/šef države ima samo formalna ovlašćenja, nema primedbi na imenovanje šefa države za predsedavajućeg Saveta sudstva, dok u drugim sistemima predsednika treba da bira sam Savet, i to lice treba da je sudija”. (§ 32).

U svim navedenim izveštajima i mišljenjima, pa i u Izveštaju o nezavisnosti sudija od 2010. godine<sup>41</sup> Venecijanska komisija ima stav da sudski savet treba da ima pluralistički sastav (sudija i nesudija) ali da “značajni deo ako ne i većinu treba da imaju sudije” (§ 32). Iz ovoga se nikako ne može zaključiti da sudije mogu biti manjinski deo saveta, tj. da mogu biti preglasane, kao što je predviđeno predloženim amandmanima.

<sup>38</sup> Reč je o Mišljenju CDL-AD(2011)010 od 17. 06. 2011. godine o nacrtu amandmana na Ustav Crne Gore, kao i o nacrtima izmena zakona o sudovima, javnom tužilaštvu i o Visokom savetu sudstva.

<sup>39</sup> Reč je o Mišljenju CDL-AD(2012)024 od 17. 12. 2012. godine od dva seta nacrtu amandmana na odredbe o pravosuđu Ustava Crne Gore.

<sup>40</sup> Reč je o Mišljenju CDL-AD(2017)019 o nacrtu sudskog zakonika Jermenije od 09. 10. 2017.

<sup>41</sup> Venice Commission (bel. 9).

Venecijanska komisija u Izveštaju o sudijskim imenovanjima konstatuje da postoji praksa da članovi sudskih saveta budu iz izvršne grane vlasti, ali i da njihovo prisustvo može da izazove zabrinutost i nepoverenje (§ 33), pozivajući se pritom na iskustva Francuske, Bugarske, Rumunije i Turske. Ne sme se gubiti iz vida da je slučaj Francuske potpuno drugačiji od ostalih, jer je u francuskom Savetu prisustvo Predsednika Republike, pa i ministra pravde, bilo nešporno dok je Predsednik Republike bio mnogo više predstavnik nacije nego politička ličnost (Šarl de Gol). Sada, kada to više nije slučaj, i u Francuskoj se radi na drugačijem sastavu Saveta u kome neće biti ministra pravde. Ostale navedene države uvele su Savete nedavno i u njima postoje stalna trvenja i negativna iskustva zbog učešća ministra pravde u radu saveta. U svakom slučaju u ovom izveštaju se izričito navodi da članovi parlamenta neće biti članovi u Sudskim savetima (§ 32). U pogledu sastava Saveta Venecijanska komisija je na stanovištu da je “glavna svrha postojanja saveta sudstva da zaštiti nezavisnost pravosuđa i odvoji ga od pritiska drugih vlasti u državi”.<sup>42</sup> Čak i kad sudski savet ima mešoviti sastav, “funkcionisanje Sudskog saveta ne sme ni u kojem slučaju dopuštati bilo kakve ustupke uticaju parlamentarne većine i pritiscima izvršne vlasti, i neće biti u bilo kom obliku potčinjen uticaju političkih stranaka, kako bi mogao štiti vrednosti i osnovna načela vladavine prava”<sup>43</sup>.

Za razliku od predloženih rešenja koji ne zahtevaju nijedan uslov za izbor člana Visokog saveta sudstva, čak i Mišljenje Venecijanske komisije iz 2011. godine o Crnoj Gori preporučuje da nesudijski članovi sudskog saveta budu izabrani iz redova profesora i pravnika (§ 18). I ostali evropski standardi zahtevaju određene kvalitete koje bi trebalo da imaju osobe koje se biraju za članove sudskog saveta. “Članovi, bilo da su sudije ili ne, moraju biti imenovani na osnovu svoje stručnosti, iskustva, razumevanja pravosuđa, sposobnosti da donose odluke i shvatanja nezavisnosti.” (§ 21), a da oni “članovi koji nisu iz reda sudija mogu biti izabrani iz reda istaknutih pravnika, profesora univerziteta, sa određenom dužinom radnog staža, ili građana sa priznatim društvenim statusom.” (§ 22). Pri tome, u svakom slučaju, “članovi Saveta sudstva ne treba aktivno da se bave politikom, da su članovi parlamenta, izvršne vlasti ili državne uprave. To znači da ni šef države, ukoliko je predsednik vlade, niti bilo koji ministar, ne može biti član Saveta sudstva.” (§ 23). Predsednik saveta treba da bude sudija (§ 33). U pogledu načina izbora članova sudskih saveta, u istom Mišljenju CCJE smatra da “u cilju garantovanja nezavisnosti organa zaduženog za izbor i karijeru sudija, treba da postoje pravila kojima se obezbeđuje da njegove članove biraju sudije” (§ 25) i “ne podržava izborne sisteme koji uključuju političke organe kao što je parlament ili izvršna vlast u bilo kojoj fazi postupka izbora” (§ 31).

Predviđena rešenja iz Nacrta amandmana omogućavaju Narodnoj skupštini da za člana Saveta izabere bilo kog pravnika, koji samim činom izbora postaje „istaknuti pravnik“. Dodatno, davanjem predsedniku Saveta koji neće biti iz reda sudija prava da ima odlučujući glas (tzv. zlatni glas, odnosno dva glasa), sudije postaju manjina u Savetu. To se vidi iz odredbe stava 1 Amandmana XII koja uređuje način odlučivanja u Savetu – Savet donosi odluke glasovima najmanje šest članova ili glasovima pet članova među kojima je i glas predsednika, na sednici na kojoj je prisutno najmanje sedam članova. To znači da Savet može da odlučuje samo glasovima pet „političkih“ članova, pod uslovom da sednici prisustvuje još dvoje sudija (makar oni glasali i protiv te odluke), dok nasuprot tome, članovi iz reda sudija ne mogu da donesu nijednu odluku bez saglasnosti barem jednog „političkog“ člana Saveta.

<sup>42</sup> Venice Commission (bel. 7), § 27.

<sup>43</sup> Consultative Council of European Judges (bel. 8), § 19.



Ustavnim amandmanima izigrana je svrha postojanja sudskog saveta koji treba da je garant nezavisnosti sudija i sudova<sup>44</sup>. Suprotno preuzetim obavezama iz Akcionog plana za Poglavlje 23, ovakvim rešenjima uloga Narodne skupštine nije postala samo deklaratorna, naprotiv. Uloga skupštine, ili bolje reći vladajuće većine, ostaje suštinska, budući da ona bira polovinu sastava Saveta, upravo onu koja će imati većinu glasova, a time i odlučujuću ulogu u radu Saveta.

#### 4. Zaključak

Na prvi pogled nameće se zaključak da rešenja iz Radnog teksta amandmana doprinose jačanju nezavisnosti pravosuđa. Predložena rešenja sadrži odredbe o ukidanju tzv. probnog izbora sudija na trogodišnji mandat, podižu na ustavni nivo uslove za razrešenje sudija, poveravaju Visokom savetu sudstva izbor i razrešenje svih sudija i predsednika sudova i formalno uklanjaju ministra pravde i predsednika skupštinskog odbora za pravosuđe iz sastava Visokog saveta sudstva. Međutim, imajući u vidu druga predložena rešenja, jasno je da je uticaj zakonodavne i izvršne vlasti izmešten u vladajuću političku većinu i u Pravosudnu akademiju, kao i da je Visoki savet sudstva formalno oslabljen i pretvoren u instrument parlamentarne većine. Visoki savet sudstva, po predloženom modelu, više nije nadležan da jemči nezavisnost sudija i predstavlja produženu ruku političke vlasti u pogledu sastava (po kome su sudije suštinski u manjini), znatno sužene nadležnosti i odlučivanja (po kome se sve odluke mogu doneti bez sudija-članova). Pravosudna akademija, bez garancija nezavisnosti, u kojoj ministarstvo ima i formalan, a još više neformalan uticaj, koju ustavi ostalih evropskih država ne predviđaju, faktički će unapred birati sudije, tako što će vršiti selekciju svojih polaznika, koji će, po isteku obuke, postajati sudije tako što će ih Visoki savet sudstva formalno imenovati. Na taj način, sudstvo se „zatvara“ za sve ostale osim za polaznike akademije, onemogućavanjem da sudije postanu već obučeni sudijski i tužilački pomoćnici, kao i profesori i advokati, između ostalih.

Predloženim rešenjima umanjuju se dosadašnje ustavne garancije nezavisnosti sudija (izostavljanjem dosadašnje zabrane svakog političkog uticaja na sudiju u vršenju sudijske funkcije i ovlašćivanjem ministra da pokrene disciplinski i postupak razrešenja sudije i uvođenjem sudske prakse kao izvora prava), nepremestivosti sudija (omogućavanjem premeštaja sudije mimo njegove volje u svakom slučaju „preuređenja sudskog sistema“), a nespojivost sudijske funkcije sa ostalim funkcijama ili poslovima definiše se široko i nejasno (nespojivošću sa „privatnom“ funkcijom, što otvara mogućnost zabrane strukovnog udruživanja sudija) i neograničeno se „prepušta“ lako izmenjivom zakonskom regulisanju.

Predlozi kojima se uvodi „sudska praksa“ kao izvor prava i propisuje njeno ujednačavanje u skladu sa zakonom, omogućavaju nametanje sudijama, mimo njihovog slobodnog sudijskog uverenja, sudskih odluka od strane i po proceni nesudskih organa, ugrožavaju nezavisnost sudstva i predstavljaju retrogradna rešenja neprimerena pravnom poretku Republike Srbije i demokratskih država vladavine prava.

Kada se sve to ima u vidu, kao i pristup po kome je Ministarstvo iz mišljenja Venecijanske komisije na koje se pozivalo „uzimalo“ samo stavove koji mogu opravdati rešenja koja vode ka kontroli sudstva od strane zakonodavne i izvršne vlasti i potpuno zanemarilo sve stavove koji

<sup>44</sup> Consultative Council of European Judges (bel. 7), par. 8-14.



takvu kontrolu onemogućuju, onda se sam po sebi nameće zaključak da je Radni tekst amandmana nepotrebno „zamenio“ celokupnu organizaciju pravosuđa, i to na način da je snizio do tada dostignuti nivo nezavisnosti i pojačao uticaj političke vlasti na pravosuđe.

### *Summary*

*Observations regarding the Working Version of the Draft Amendments to the Constitution with explanation (references of the Venice Commission) regarding the part pertaining to the judiciary*

*The Republic of Serbia has itself committed to amending of the Constitution as far back as 2013 by adoption of the National Judicial Reform Strategy, subsequently by adoption of the Action Plan for Chapter 23 on 23 April 2016 for the purpose of strengthening the independence of the judiciary.*

*The Ministry of Justice has, mid 2017, initiated an informal consultative process, while not offering an official stance of the State regarding the future Constitutional solutions, and on 22 January 2018 published the Working Version of the Draft Amendments to the Constitution. The process itself was led with absence of a proper debate or even dealing with the topic of strengthening of the judiciary which was the reason for change of the Constitution, and included scorn, even threats to the participants, as well as to judges and public prosecutors in general, for which reason many associations decided not to participate in the verbal debate any longer.*

*At a first glance, the proposed solutions correspond to the suggestions from the 2007 Opinion of the Venice Commission regarding the Constitution of the Republic of Serbia and recommendations of the European Union introduced into the Action Plan for the Chapter 23: the so-called probationary appointment of judges to a three-year mandate in the National Assembly is abolished, conditions for termination of office of a judge is raised to the Constitutional level, the High Judicial Council is entrusted with selection and termination of office of all judges and presidents of courts while from its composition, at least formally, the Minister of Justice and president of the Committee of the National Assembly for the Judiciary are removed.*

*Working Version of the Amendments does not mention any of the numerous Opinions the Venice Commission gave regarding the legal acts of Serbia; it does not contain any or it does not contain adequate explanation; those provided however do not make reference to any international standards, but only to one of Venice Commissions' reports from 2007, and to individual, taken out of context, parts of Opinions regarding legal acts of Armenia, Georgia, Albania, Montenegro, which do not contain general positions but are related to specific proposals of solutions in special socio-historical situations of particular countries with different legal traditions; from the provided reasons, one cannot see why a specific solution was proposed, out of many possibilities, and whether it is the most optimal solution for organization of the judiciary in the Republic of Serbia.*

*In terms of content, the Ministry of Justice has neglected the Legal Analysis of the Constitutional frame in the Republic of Serbia from 2014, which has been accepted by the whole of the judiciary, and proposed contrary solutions instead. The Judicial power remains undefined and systemically unarranged, material guarantees of the independence of the judiciary are still lacking, as are the right of judges to professional gathering and their freedom of expression of opinion. The Amendments relocate the influence of the legislative and executive to the Judicial Academy (which by means of selection of attendees in fact substantially selects judges) and to the ruling political majority since they undermine the High Judicial Council and turn it into an instrument of the parliamentary majority, which is set to decide on all matters that are the most important for the judiciary. The current constitutional guarantees of the independence of the judiciary (by omitting the current prohibition of any political influence on judge in performing the judicial function, by providing the Minister with the authority to commence a disciplinary proceeding and a procedure of dismissal of a judge, and by introduction of judicial practice as a source of law), immovability of a judges (by allowing movability of a judge irrespective of their will in any situation of “reorganization of the judicial system”) are all being diminished while incompatibility of the judicial function with other functions or jobs is defined broadly and imprecisely (incompatibility with a “private” function will allow for prohibition of professional gathering of judges). All in all, the proposed solutions do not remove, but increase the scope for political influence to the judiciary.*