

## ОБРАЗЛОЖЕЊЕ НАЦРТА ПРЕДЛОГА ЗА ПРОМЕНУ УСТАВА

### 1) Уставни, односно правни основ за подношење Предлога

Устав Републике Србије прописује да предлог за промену Устава може поднети најмање једна трећина од укупног броја народних посланика (члан 203. став 1) и да о тој промени одлучује Народна скупштина (члан 203. став 1). Пословник Народне скупштине прецизира да се предлог за промену Устава подноси у писаном облику, с образложењем (члан 142. став 1).

### 2) Разлози за подношење Предлога

Поједине одредбе Устава Републике Србије од 2006. о правосуђу (чланови 142-165) и пратећи Уставни закон за спровођење Устава били су изложени критици стручне и шире јавности већ од свог доношења. Време је такође потврдило потребу за њиховом променом како због процеса европских интеграција тако и због њихове опште неусклађености са повесно достигнутим нивоом владавине права.

Промене које је сугерисала Европска комисија у својим извештајима о напретку Републике Србије односе се на: искључење извршне и законодавне власт из поступка избора и унапређења судија и тужилаца; успостављање предвидљивих, објективних, меритократских и једнообразних правила за избор и унапређење судија и тужилаца; искључење Народне скупштине из поступка избора председника судова; унапређење стандарда права на природног судију/тужиоца; побољшање система образовања судија и тужилаца и транспарентности њиховог напредовања; јачање програмских веза између Високог савета судства и Државног већа тужилаца на једној страни, и Правосудне академије на другој.

Промене које Европска унија није сугерисала, али које су неопходне за јачање владавине права односе се на: уједначавање одредаба о изворима права (садашњи чланови 142, 145. и 149. Устава садрже противречна решења у том погледу); конституционализацију услова за разрешење судија; доследно гарантовање сталности судијске функције – укидање првог избора на три године; преименовање Врховног касационог у Врховни суд; побољшање јемстава независности тужилаштва.

### 3) Објашњење основних правних института и појединачних решења

3.1. Одредбе о судству започињу његовом дефиницијом по узору на друга историјскоправна и упоредноправна решења (Устав Србије од 1990, Устав Португала од 1976). Наиме, ”судови штите слободе и права грађана, законом утврђена права и интересе правних субјеката и обезбеђују уставност и законитост”. У оквиру истог, уводног члана садржана су и начела судства: самосталност, независност и јавност судова у свом раду, као и зборност суђења. Од последња два начела допуштена су одступања.

3.2. Нареди члан, насловљен ”Судске одлуке”, уређује на јасан и непротивуречан начин систем извора права: ”Судске одлуке се заснивају на Уставу, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима, закону и другим општим актима, када је то предвиђено

законом”. Овоме се додаје и да ”судске одлуке морају бити образложене”. Такође, прописује се да су ”судске одлуке [су] обавезне и [да их] може [их] преиспитивати само надлежни суд, у законом прописаном поступку”. С тим у вези прецизира се да се ”помиловањем или амнестијом изречена казна може [се], без судске одлуке, опростити у целини или делимично”.

3.3. Под рубрумом ”Независност судије” уређује се њен супстанцијални аспект, онај који се непосредно односи на пресуђивање. Након начелног одређења да је ”судија је [у] вршењу судијске функције независан”, прецизира се да је ”сваки утицај на судију у вршењу судијске функције [је] забрањен”. У том погледу јемчи се и право на природног судију: ”Нико не може унапред да зна који ће судија судити у одређеној ствари. Начин расподеле судских предмета одређује се законом”. У функцији супстанцијалне независности је и успостављање имунитет неодговорности за судије: ”Судија не може бити позван на одговорност за изражено мишљење или гласање приликом доношења судске одлуке, осим ако се ради о кривичном делу кршења закона од стране судије. Поступак за ово кривично дело се не може покренути без одобрења Високог савета судства”. Имунитет неповредивости је сведен на заштиту од самовољног лишења слободе: ”Судија се не може лишити слободе без одобрења Високог савета судства, осим ако је затечен у вршењу кривичног дела за које је прописана казна затвора од најмање пет година”.

3.4. Наредни члан је насловљен ”Сталност и непокретност судије”. Њиме се укида оспоравана одредба Устава од 2006. која прописује избор судије на пробни трогодишњи период и безусловно утврђује да је ”судијска функција [је] стална”. Када је реч о непокретности судије уведено је прецизирање у односу на Устав од 2006. у погледу могућности упућивања судије не у ”други”, већ у ”нижи” суд: ”судија има право да врши судијску функцију у суду за који је изабран и само уз своју сагласност може бити премештен или упућен у нижи суд”; и ”у случају укидања суда или претежног дела надлежности суда за који је изабран, судија изузетно може без своје сагласности бити трајно премештен или упућен у нижи суд, у складу са законом”.

3.5. У члану под рубрумом ”Самосталност судијске функције” прецизније се уређују, у односу на Устав од 2006, поступање које је неспојиво са судијском функцијом и допуштена одступања од њега. Тако, ”судија не може бити члан политичке странке нити може политички деловати. Ово не искључује право судије на синдикално и професионално организовање.” Успоставља се и законски резерват у погледу уређивања других функција, послова или приватних интереса који су неспојиви са судијском функцијом.

3.6. У односу на Устав од 2006. у којем је избор судија подељен између Народне скупштине и Високог савета судства, Предлогом се избор судија поверава Високом савету судства. Исти члан прописује и да се ”судије [се] бирају на начин, под условима и у поступку којима се обезбеђује достојност, способност и независност за обављање судске функције”.

3.7. За разлику од Устава од 2006. који је пропустио да уреди у целини када судији престаје функција, Предлогом се прецизирају услови за престанак функције укључујући и за разрешење. Тако, ”судији престаје функција на његов захтев или када испуни услове за старосну пензију”, а разрешење је могуће ”кад је

осуђен за кривично дело на безусловну казну затвора или за кажњиво дело које га чини неподобним за вршење судијске функције, када нестручно, несавесно и недостојно обавља судијску функцију или када трајно изгуби радну способност за вршење судијске функције”. Аналогно одредби у вези са избором, јемчи се да ”судија може бити разрешен на начин, под условима и у поступку који не угрожавају судску независност”. Када је реч о процедуралним питањима, ”одлуку о престанку судијске функције, односно о разрешењу судије доноси Високи савет судства”, а ”против ове одлуке судија има право жалбе Уставном суду”.

3.8. Наредни члан је посвећен врстама судова. Најпре се начелно уређује да је ”судска власт [је] јединствена на територији Републике Србије и [да] припада судовима опште и посебне надлежности”, а потом се прецизира да су ”судови [су] првостепени, жалбени и Врховни суд Србије” и да је ”седиште Врховног суда [је] у Београду”. Предлог се, дакле, враћа традиционалном називу за највиши суд Србије – Врховни суд. Оснивање и укидање судова, као и судска подручја, надлежност, састав и друга питања организације судова препуштају се закону. Штитећи додатно самосталност судске власти наводи се да се ”не могу [се] оснивати привремени, преки или ванредни судови”.

3.9. Посебан члан уређује положај, састав и избор Висококог савета судства. Високи савет судства се одређује као ”независан и самосталан орган који штити независност и самосталност судова и судија”. Он има девет чланова, у односу на данашњих једанаест. Следећи препоруке Венецијанске и Европске комисије из Високог савета судства су изузети носиоци политичких функција: министар надлежан за правосуђе и председник надлежног одбора Народне скупштине. Наиме, ”у састав Високог савета судства улазе председник Врховног суда, Републички јавни тужилац и седам изборних чланова”. ”Изборне чланове чине пет судија Врховног суда, од којих је један са територије аутономних покрајина, и два угледна правника са најмање 15 година искуства у струци, од којих је један адвокат, а други универзитетски професор права.” Произлази да од судија само оне највише и најискусније могу да буду чланови овога органа у односу на Устав од 2006. који допушта да то буду и нижестепене судије. Предлогом се, за разлику од Устава од 2006, прецизира да ”изборне чланове из реда судија Врховног суда бирају све судије општих и посебних судова, а из реда угледних правника Народна скупштина”. Пратећи решења Устава од 2006. ”председници судова не могу бити изборни чланови Високог савета судства”, ”мандат чланова Високог савета судства траје пет година, осим за чланове по положају”, а ”члан Високог савета судства ужива имунитет као судија”.

3.10. Предлогом се надлежност за избор судија искључиво поверава Високом савету судства, а овај орган бира и председнике судова опште и посебне надлежности, по прибављеном мишљењу опште седнице тога суда. Искључивањем ових поступака из надлежности Народне скупштине додатно се деполитизује судство. Из Устава од 2006. задржано је да Високи савет судства одлучује о престанку судијске функције. Јемчећи финансијску независност судства Предлогом се предвиђа да ”Високи савет судства даје сагласност на судски буџет који се установљава у оквиру буџета Републике Србије”. Коначно, ”Високи савет судства врши и друге послове одређене Уставом и законом”.

3.11. Попут одредаба о судству и одредбе о јавном тужилаштву започињу одговарајућом дефиницијом. Јавно тужилаштво се одређује као ”самосталан и независан државни орган који гони учиниоце кривичних и других кажњивих дела и предузима мере за заштиту уставности и законитости”. За разлику од Устава од 2006. Предлог наводи одговарајућим редоследом изворе на основу којих јавно тужилаштво врши своју функцију: Устав, општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори, закони и други општи акти, када је то предвиђено законом. У оквиру уводних, начелних одредаба о тужилаштву налази се и правило о неспојивости функција: ”Републички јавни тужилац, јавни тужилац и заменик јавног тужиоца не могу бити чланови политичке странке нити могу политички деловати. Ово не искључује њихово право на синдикално и професионално организовање”. Прецизира се и да се ”законом [се] уређује које су друге функције, послови или приватни интереси неспојиви са тужилачком функцијом”.

3.12. На челу јавног тужилаштва у Републици Србији је Републички јавни тужилац. Отуда је посебан члан Предлога посвећен њему. Наиме, ”Републички јавни тужилац врши надлежност јавног тужилаштва у оквиру права и дужности Републике Србије”. Њега бира на период од шест година, уз могућност реизбора, Државно већа тужилаца из редова заменика Републичког јавног тужиоца. Заменици Републичког јавног тужиоца уживају сталност у обављању своје функције, а бира их Државно већа тужилаца. Аналогно одредби о судијама, Предлогом се уређује да се ”Републички јавни тужилац, односно заменик Републичког јавног тужиоца бира [се] на начин, под условима и у поступку којима се обезбеђује достојност, способност и самосталност у обављању тужилачке функције”.

3.13. Наредним чланом се уређује да функцију јавног тужилаштва врши јавни тужилац. Њега такође бира на период од шест година, уз могућност реизбора, Државно већа тужилаца из редова заменика јавног тужиоца. Аналогно решењу за заменике Републичког јавног тужиоца, заменике јавног тужиоца бира на сталну функцију Државно већа тужилаца. Сходно том паралелизму, и ”јавни тужилац, односно заменик јавног тужиоца бира се на начин, под условима и у поступку којима се обезбеђује достојност, способност и самосталност у обављању тужилачке функције”.

3.14. Предлогом се потврђује хијерархијски однос међу тужиоцима: ”Јавни тужиоци одговарају за рад јавног тужилаштва и за свој рад Републичком јавном тужиоцу, а нижи јавни тужиоци и непосредно вишем јавном тужиоцу.” Аналогно томе, ”заменици јавног тужиоца одговарају за свој рад јавном тужиоцу”. У циљу постизања што веће савесности у раду тужилаца утврђује се имунитет неодговорности : ”Републички јавни тужилац, јавни тужилац и заменик јавног тужиоца не могу бити позвани на одговорност за изражено мишљење у вршењу тужилачке функције, осим ако се ради о кривичном делу кршења закона од стране јавног тужиоца, односно заменика јавног тужиоца. Поступак за ово кривично дело се не може покренути без одобрења Државног већа тужилаца”.

3.15. Аналогно статусу судија, Предлогом се уређује да ”Републичком јавном тужиоцу, јавном тужиоцу и заменику јавног тужиоца престаје функција на њихов захтев или када испуне услове за старосну пензију”. Такође, ”Републички јавни тужилац, јавни тужилац и заменик јавног тужиоца не могу бити разрешени

дужности осим кад су осуђени за кривично дело на безусловну казну затвора или за кажњиво дело које их чини неподобним за вршење тужилачке функције, када нестручно, несавесно и недостојно обавља тужилачку функцију или када трајно изгубе радну способност за вршење тужилачке функције”. Следећи јемства предвиђена за судије Републички јавни тужилац, јавни тужилац и заменик јавног тужиоца не могу бити разрешени на начин, под условима и у поступку који угрожавају самосталност тужилаштва. У овај корпус правила сврстава се и решење према којем ”одлуку о престанку функције и разрешењу Републичког јавног тужиоца, јавног тужиоца јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца доноси Државно веће тужилаца”, те да се ”против одлуке о престанку функције, односно о разрешењу Републички јавни тужилац, јавни тужилац и заменик јавног тужиоца могу уложити жалбу Уставном суду”. Специфичност положаја тужиоца у односу на судију је та да ”Републичком јавном тужиоцу, односно јавном тужиоцу функција престаје и ако не буде поново изабран”.

3.16. Државно веће тужилаца, пандан Високом савету судства, ”је самосталан орган који штити самосталност јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца у складу са Уставом”. У духу овог паралелизма ”Државно веће тужилаца има девет чланова” у чији састав улазе ”Републички јавни тужилац, председник Врховног суда и седам изборних чланова”. ”Изборне чланове чине пет јавних тужилаца, односно заменика јавних тужилаца од којих је један са територије аутономних покрајина, и два угледна правника са најмање 15 година искуства у струци, од којих је један адвокат, а други професор правног факултета.” Предлогом се, за разлику од Устава од 2006, прецизира да ”изборне чланове из реда јавних тужилаца бирају сви тужиоци и заменици јавних тужилаца, а из реда угледних правника Народна скупштина”. Пратећи решења Устава од 2006. ”мандат чланова Државног већа тужилаца траје пет година, осим за чланове по положају”, а ”члан Државног већа тужилаца ужива имунитет као јавни тужилац”.

3.17. Предлогом се надлежност за избор Републичког јавног тужиоца, јавне тужиоце и заменике јавних тужилаца, као и за избор заменика јавних тужилаца у друго или више јавно тужилаштво поверава искључиво Државном већу тужилаца. Искључивањем ових поступака из надлежности Народне скупштине додатно се деполитизује тужилаштво. Из Устава од 2006. је задржано да Државно веће тужилаца одлучује о престанку функције, односно о разрешењу Републичког јавног тужиоца, јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца. Осим тога, ”Републички јавни тужилац, јавни тужилац и заменик јавног тужиоца не могу бити лишени слободе без одобрења Државног већа тужилаца, осим ако су затечени у вршењу кривичног дела за које је прописана казна затвора од најмање пет година”. Јемчећи финансијску независност тужилаштва Предлогом се предвиђа да ”Државно веће тужилаца даје сагласност на тужилачки буџет који се установљава у оквиру буџета Републике Србије”. Коначно, ”Државно веће тужилаца врши и друге послове одређене Уставом и законом”.