

Др Слободан Бељански,
адвокат у Новом Саду

ПАТРОНАТ НАД ПРАВОСУЂЕМ^{10*}

Поводом радног текста амандмана на Устав Републике Србије

САЖЕТАК: Аутор излаже садржај нових решења у радном тексту амандмана на Устав Републике Србије који је 22. јануара 2018. године објавило Министарство правде. Указује на негативне реакције стручне јавности. Износи критику појединих решења, посебно оних која се односе на састав, избор и начин одлучивања високих савета судства и тужилаштва. Закључује да радни текст одступа и од међународних правних стандарда и од Стратегије и Акционог плана реформе правосуђа, прокламованих од стране законодавне и извршне власти Србије. Сматра да радни текст амандмана представља радикализацију настојања ове две гране власти, оличене у политичким странкама, да задрже патронат над правосуђем.

Кључне речи: Устав, Министарство правде, амандмани, суд, независност, јавно тужилаштво, самосталност, Венецијанска комисија

УВОД

После шест *окрућлих сџолова*, од којих се очекивало да буду посвећени побољшању уставних одредаба о правосуђу, Министарство правде је 22. јануара 2018. године објавило радни текст амандмана на Устав и тим поводом најавило четири сесије новог једномесечног круга јавне расправе.

* Рад примљен 22. 2. 2018. године.

Истом приликом дало је до знања да је радни текст сачињен у сарадњи са бившим чланом Венецијанске комисије Џејмсом Хамилтоном, на основу полугодишње дебате у којој су представници стручне јавности и остали заинтересовани могли да изнесу своје ставове.¹ До сада није откривено ко су аутори радног текста, да ли је текст заснован на ставовима стручне јавности и ако јесте на којим и чијим, и каква је у свему томе била улога г. Хамилтона.²

Важно је напоменути да је у октобру 2017. године више невладиних организација, претежно оних које су имале најподробније анализе и предлоге,³ прекинуло учешће у јавној расправи и у заједничком допису обавестило Министарство правде да то чини због непостојања полазних основа за измену Устава, изостанка широке јавне дебате, непримереног ограничења времена за представљање ставова струковних и других невладиних удружења, онемогућавања размене аргумената и избора тема које нису уставна материја и нису усмерене ка јачању независности правосуђа, већ напротив, ка обезбеђењу механизма да се оно подвргне политичким утицајима.⁴

У току јавне расправе о радном тексту, одржане у Новом Саду 19. фебруара 2018. године, представници невладиног сектора, Адвокатске коморе Војводине и дела правосуђа напустили су скуп због неодмереног и омаловажавајућег обраћања помоћника министра правде и начина његовог руковођења дебатом.⁵ Према прелиминарном договору, представници ових организација надаље неће учествовати у јавној расправи.

¹ <https://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>.

² Улога Џејмса Хамилтона остала је неразјашњена. Из одговора Паноса Какавијатоса, портпарола Европске комисије, према писању једног нашег недељника, произлази да је израда предлога амандмана остала у надлежности Министарства правде, да задатак Џејмса Хамилтона није био да у томе учествује већ само да разговара о усклађености појединих решења са међународним стандардима и праксом Венецијанске комисије, и да се Венецијанска комисија неће изјашњавати док јој, по завршетку јавне расправе, не буде достављена завршна верзија амандмана (Сандра Петрушић, *Партизација независног правосуђа*, НИИ, 8. фебруар 2018, 26–27). До тренутка предаје овог рада Министарство правде није одговорило на тражење Удружења судијских и тужилачких помоћника да објави имена аутора радног текста и објасни Хамилтонову улогу, а г. Хамилтон није одговорио на писмо од 7. фебруара 2018. године групе организација које су прекинуле учешће на округлим столовима и замолиле га за објашњење о наводној сарадњи у писању радног текста.

³ Ради се о Друштву судија Србије, Удружењу јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Центру за правосудна истраживања – CEPRIIS, Београдском центру за људска права, Комитету правника за људска права – YUCOM и Удружењу судијских и тужилачких помоћника.

⁴ Допис од 30. 10. 2017. године упућен Министарству правде (<https://www.uts.org.rs/press-centar/saopstenje-za-javnost/1359-pismo-ministarstvu-pravde>).

⁵ Ради се о иступању модератора јавне расправе и помоћнику министра правде, г. Чедомиру Бацковићу.

РАДНИ ТЕКСТ

Радни текст предвиђа неколико очекиваних и несумњиво корисних промена:

- судије, председнике судова, јавне тужиоце и заменике јавних тужилаца, уместо Народне скупштине, бирао би, разрешавао или им констатовао престанак функције Високи савет судства, односно Високи савет тужилаца (амандмани I, VIII, XVII и XX);
- уместо ограниченог мандата за судије и заменике јавних тужилаца који се бирају први пут,⁶ њихове функције трајале би од избора до навршења радног века (амандмани IV и XVIII);
- променом назива Врховног касационог суда у Врховни суд Србије најављује се и промена његове надлежности (амандман VI).

Остале иновације, међутим, таквог су карактера да или потиру значај претходно поменутих, или представљају деградацију садашњих решења, или су саме за себе нејасне или контрадикторне. Поменућемо најважније:⁷

- Високи савет судства чини пет судија које бирају судије (међу изабранима не могу бити председници судова) и пет истакнутих правника које бира Народна скупштина (амандман IX ст. 1. и 4);
- Високи савет тужилаца чине министар надлежан за правосуђе, Врховни јавни тужилац, пет истакнутих правника које бира Народна скупштина и четири заменика јавних тужилаца које бирају јавни тужиоци и заменици јавних тужилаца (амандман XXI ст. 1);
- истакнуте правнике у високим саветима (на предлог надлежног скупштинског одбора), и Врховног јавног тужиоца (на предлог Високог савета тужилаца), после окончаног јавног конкурса, бира Народна скупштина гласовима 3/5 свих народних посланика, или, у случају да потребна већина није постигнута, у наредних десет дана гласовима 5/9 свих народних посланика, а ако ни такав избор не успе, изборни поступак се понавља после 15 дана (амандмани II ст. 4, IX ст. 2, XVII ст. 1, XXI ст. 2);
- за разрешење чланова високих савета које бира Народна скупштина и Врховног јавног тужиоца довољни су гласови 5/9 свих народних посланика (амандман II ст. 4);
- председник Високог савета судства бира се из реда чланова који нису судије (амандман XI ст. 2);

⁶ Садашње одредбе чл. 147. ст. 2. и чл. 159. ст. 6. Устава.

⁷ У наредним редовима, иако се ради тек о првој верзији будућих амандмана, у циљу једноставнијег представљања, користеће се презент уместо футура или кондиционала.

- Високи савет судства одлучује гласовима најмање шест чланова или најмање пет чланова међу којима је и председник, под условом да седници присуствује најмање седам чланова (амандман XII ст. 1);
- Високи савет тужилаца одлучује гласовима најмање шест чланова на седници на којој је присутно најмање осам чланова (амандман XXIII ст. 1);
- министар надлежан за правосуђе овлашћен је да покреће дисциплински поступак и поступак за разрешење судија, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца (амандмани VIII став 3. и XXIII ст. 3);
- судија може бити премештен у други суд и против своје воље ако одлуком Високог савета судства дође до преуређења судског система, а заменик јавног тужиоца може бити премештен или против своје воље привремено упућен у друго јавно тужилаштво одлуком Врховног јавног тужиоца у складу са законом (амандмани IV ст. 7. и XVIII ст. 6);
- за судију законом одређених судова који имају првостепену надлежност и за заменика јавног тужиоца у најнижим јавним тужилаштвима може бити изабрано само лице које је завршило посебну обуку у институцији за обуку у правосуђу основаној законом (амандмани IV ст. 2. и XVIII ст. 3);
- функције судије, председника суда, јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца, између осталог, нису спојиве с другом „приватном функцијом” (амандмани V ст. 3. и XIX ст. 2);
- уместо садашње законом уређене надлежности Врховног касационог суда да изван суђења „обезбеђује јединствену судску примену права и једнакост странака у судским поступцима”,⁸ Уставом се одређује да је Врховни суд Србије надлежан да „обезбеђује јединствену примену закона од стране судова” (амандман VI ст. 2), уз упућивање на законску регулативу када се ради о уједначавању судске праксе (амандман IV ст. 1);
- изостављене су одредбе о општеприхваћеним правилима међународног права као једном од извора права *in iudicio* (чл. 142. ст. 2. Устава), о пракси међународних институција које надзиру спровођење међународних стандарда о људским правима и служе за тумачење одредаба о људским и мањинским правима (чл. 18. ст. 3. Устава), и о забрани сваког утицаја на судију у обављању судијске функције (чл. 149. ст. 2. Устава).

⁸ Чл. 31. Закона о уређењу судова.

У недостатку сопственог образложења, аутори радног текста ослонили су се, готово у потпуности, на фрагменте неколико мишљења Венецијанске комисије. Тако се, на пример, позивају и на став да судски савет треба да има одлучујући утицај на избор, унапређење и дисциплинску одговорност судија, али и на ставове према којима једнак број судија и несудијских чланова у овом телу, избор његовог председника између чланова који нису судије и давање одлучујућег гласа председнику, обезбеђује бољу равнотежу између независности и одговорности, омогућује контролу квалитета и непристрасности, повећава поверење грађана у спровођење правде, успоставља неопходну везу између правосуђа и друштва, и отклања ризике од аутократског управљања саветом и његове корпоратизације.⁹

Задржавање строге хијерархијске структуре и самосталности али не и независности јавног тужилаштва образлаже се општим местима из *Препоруке Комитета министара државама чланицама Савета Европе о улози јавног тужилаштва у кривичноправном систему*¹⁰ и позивањем на други део *Извештаја о европским стандардима о независности правосудног система*, који је Венецијанска комисија посветила тужилаштву.¹¹

РЕАГОВАЊА

Радни текст амандмана су у кратком периоду дочекала бројна противљења и оправдане критике.¹²

Група организација које су прекинуле суделовање на округлим столовима заједнички је сачинила и 24. јануара 2018. године објавила главне примедбе. Њихова је оцена да су понуђена решења битно супротна Акцијском плану за поглавље 23, да воде умањењу постојећег нивоа гаранција независности судова и самосталности тужилаштва и да озбиљно доводе у питање принцип поделе власти. Указале су да избор у Народној скупштини Врховног јавног тужиоца и одређеног броја чланова високих савета представља привид консензуса, јер незнатна већина, потребна за избор у другом кругу гласања, омогућује потпуни утицај владајуће коалиције, која је тренутно под директним утицајем извршне власти. Замериле су што је

⁹ Министарство правде позвало се на акта Венецијанске комисије: CDL-AD (2007)028, § 25; CDL-JD(2007)001, § 29, 34; CDL-AD(2007)028, § 29–30; CDL-AD (2007)047, § 96; CDL-AD(2012)24, § 19.

¹⁰ Препорука CM/Rec (2000)19 усвојена на 724. седници заменика министара 6. октобра 2000. године.

¹¹ CDL-AD(2010)040, 17–18. decembra 2010. godine.

¹² <http://www.cepris.org.rs>; <http://www.yucom.org.rs>; <http://www.sudije.rs>; <http://www.uts.org.rs>; <http://www.bgcentar.org.rs>; <http://www.ustp.rs>.

једна већина предвиђена за избор, а друга, мања, за разрешење. Упозориле су на неодређеност и опасност од могућности премештаја судије без његове сагласности у случају „преуређивања судског система” али и на нејасан смисао одредаба којима се, и за судије и за тужиоце, као разлог неспојивости, уместо приватног интереса предвиђа свака „приватна функција”. Оцениле су да би право министра правде да покреће дисциплинске поступке представљало још један вид мешања извршне власти. Сматрале су да завршена обука у одговарајућој институцији, као услов за избор судије у судовима првостепене надлежности и заменика јавних тужилаца у тужилаштвима најнижег ранга, практично онемогућује да се за судије и заменике јавних тужилаца бирају већ обучени судијски и тужилачки помоћници, професори или адвокати и да у Устав, на заобилазан начин, уводи Правосудну академију, која сада није независна установа јер је под надзором министра правде и у правном је режиму прописаном за јавне службе. Састав Високог савета судства, начин избора и гласања његових чланова, и избор председника са тзв. златним гласом из реда несудија, по њиховом мишљењу, такав је да овај орган не може јемчити независност судова. Училе су да би увођење „судске праксе” као извора права, довело у питање право на слободно судијско уверење и омогућило наметање судских одлука од стране и по процени несудских органа (сертификационе комисије предвиђене Акционим планом). Што се тужилаштва тиче, приметиле су да би решења по којима би се задржало строго монархско уређење јавног тужилаштва, смањио број чланова у Високом савету из реда тужилаца и одредило да ово тело само јемчи али не и обезбеђује самосталност тужилаштва, представљала корак назад, јер би снижавала достигнути ниво тужилачке самоуправе и отварала простор за лако управљање и контролисање система од стране законодавне или извршне власти. Најзад, због лоших искустава са претходним уставним законом, нашле су да би нацрт овог закона морао бити предмет јавне расправе заједно са радним текстом амандмана.¹³

Са сличним оценама већина ових организација је дала сопствена одвојена саопштења.¹⁴

Примедбе је упутила и Адвокатска комора Војводине. Њен Управни одбор је оценио да се радним текстом не иде у сусрет деполитизацији, да трансфер избора судија са Народне скупштине на Високи савет судства,

¹³ Саопштење о радном тексту амандмана су већ 24. јануара 2018. године потписали: Друштво судија Србије, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Центар за правосудна истраживања – CEPRIIS, Београдски центар за људска права, Комитет правника за људска права – YUCOM, Удружење судијских и тужилачких помоћника и Асоцијација правосудних саветника (http://www.sudije.rs/images/Saopstenje_JAS_CEPRIIS_BG_Centar.pdf).

¹⁴ Видети фн. 12.

иако представља добро решење, по саставу и начину одлучивања не обезбеђује заштиту од политичких утицаја, да институција за обуку у правосудју не сме бити уставна категорија, да представници адвокатури нису смели бити изостављени из састава високих савета, да није прихватљиво да се законом уређује уједначавање судске праксе, да избор судија у основне судове није решен на начин који би заштитио интересе судијских и тужилачких помоћника и да је адвокатуру требало одредити као део правосудног система.¹⁵

У изјавама за медије негативна запажања о радном тексту изнело је више појединаца из суда, тужилаштва и невладиног сектора.¹⁶ Весна Ракић-Водинелић критиковала је састав и начин одлучивања високих савета, негирала тезу о повлачењу Народне скупштине из избора судија и закључила да се овог пута мора схватити да уставни амандмани нису сталешко питање судија, тужилаца, адвоката и свих других чије су професије повезане са правосудјем, већ питање сигурности слободе, имовине и свакодневног живота свих грађана.¹⁷ Миодраг Мајић нашао је да би једино разумно решење било повлачење овог текста из процедуре и формирање радне групе од проверених стручњака који би били у стању да обаве озбиљан задатак формулисања потпуно другачијих уставних амандмана.¹⁸

Неуобичајено оштре оцене потекле су из Високог савета судства. Савет је закључио да су предложена решења, посебно она која се односе на састав тог органа, на право министра да покреће дисциплински поступак и на претходну обуку као нови услов за избор судија, изневерила сва додашња позитивна настојања и да представљају директан напад на независност правосудја.¹⁹

Први округли сто посвећен радном тексту амандмана, на коме је оспорена већина понуђених решења, одржан је 31. јануара 2018. године у организацији Академије Адвокатске коморе Војводине.²⁰

¹⁵ Управни одбор Адвокатске коморе Војводине дао је саопштење 26. јануара 2018. године (<http://www.akv.org.rs>).

¹⁶ Запажена иступања имали су, између осталих, Миодраг Мајић, Омер Хаџиомеровић, Драгана Бољевић, Горан Илић, Радован Лазић, Ненад Стефановић, Весна Петровић, Вида Петровић-Шкоро, Милан Антонијевић.

¹⁷ Весна Ракић-Водинелић, *Уставни амандмани о правосудју на сајту Министарства правде – нека само остане тамо*, Пешчаник, 25. јануара 2018. године (<https://pescanik.net>).

¹⁸ Миодраг Мајић, *Данајски уставописци и пројашивање нејроушићене пиллике*, Блог судије Мајића, 13. фебруар 2018. године (<http://misamajic.com>).

¹⁹ Саопштење Високог савета судства од 30. 01. 2018. године (<https://vss.sud.rs>).

²⁰ Уводна излагања имали су: Драгана Бољевић, судија Апелационог суда у Београду и председница Друштва судија Србије, Миодраг Мајић, судија Апелационог суда у Београду и председник Управног одбора Центра за правосудна истраживања, Горан Илић, заменик Републичког јавног тужиоца и председник Удружења јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, и Владимир Бељански, председник Адвокатске коморе Војводине.

Посебан значај има Саопштење Опште седнице Врховног касационог суда од 12. фебруара 2018. године. У њему се, без икаквих резерви, констатује: да „решења предложена у радном тексту значајно умањују постојећи ниво гаранција независности судова и судија на штету заштите права грађана Републике Србије и њиховог права на независан и непристрасан суд”, да би се тим решењима озбиљно довели у питање владавина права и начело поделе власти и омогућило да утицај законодавне власти на судску буде већи него што је сада, да би право министра да покреће дисциплински поступак представљало грубо мешање извршне власти у судску, а да би условљавање избора претходном обуком у посебној институцији водило дискриминацији у приступу судијском позиву. Увођењем судске праксе као извора права, додаје се, нарушило би се право слободног судијског уверења и омогућило наметање начина пресуђења од стране и по процени несудских органа (сертификационе комисије предвиђене Акционим планом). Највиши суд у држави сматра да је потребно израдити нови радни текст амандмана, уз уважавање основаних приговора и предлога изнетих током јавне расправе.²¹

Државно веће тужилаца је 19. фебруара 2018. године закључило да радни текст амандмана смањује достигнути ниво самосталности јавног тужилаштва. Предложило је да буде повучен из јавне расправе и да се формира радна група од еминентних представника струке која ће сачинити нови текст, узимајући у обзир све до сада изнете примедбе. Посебно је указало да би у Високом савету тужилаца тужиоци били у мањини и да би, на супрот Акционом плану за погавље 23, о свим битним питањима од којих зависи самосталност јавног тужилаштва (избор, напредовање, разрешење, дисциплинска одговорност, материјални положај) одлучивали чланови које бира Народна скупштина.²²

Форум судија Србије изнео је 19. фебруара 2018. године свој коментар у коме критикује предлоге о саставу и начину одлучивања Високог савета судства, премештају судија и покретању дисциплинског поступка од стране министра правде, али сматра оправданом претходну обуку као услов за избор судија у судове првостепене надлежности.²³

Опширан коментар и предлоге за побољшање текста дао је 1. фебруара 2018. године Главни одбор Удружења судија прекршајних судова. И ово удружење сматра неприкладним решењима, између осталог, могућност увођења судске праксе као извора права, претходну обуку као услов за избор, нејасне разлоге за премештај судија, и састав и начин одлучивања Високог савета судства. Мимо контекста, међутим, залаже се да се од правила *ne bis in idem* изузме обустављање поступка (<https://www.usudprek.org.rs>).

²¹ Саопштење је усвојено једногласно. Уз Саопштење дата је и детаљна анализа радног текста (<http://www.vk.sud.rs>).

²² <http://www.dvt.jt.rs/saopstenje>.

²³ <http://www.forumsudija.org.rs>.

У организацији Друштва судија је 20. фебруара 2018. године одржано „јавно слушање професора”, на коме су професори права (претежно уставног права и теорије права) изнели оштру и научно утемељну критику, с једнодушном оценом да радни текст угрожава демократски поредак и да га из расправе треба повући.²⁴

РАСПРАВА

Највећи део наведених критика оправдан је и сам за себе довољно јасан. Ипак, поједина питања изискују додатно разматрање. Овом приликом мање ће бити речи о практичним слабостима, а више о узроцима и последицама појединих решења, проистеклим из њихове правне неутемељености.

Амандмане *in spe* могли бисмо разврстати у четири групе.

У првој су они чија је сврха да надокнаде изостанак непосредног учешћа Народне скупштине у избору судија и тужилаца и да оснаже политичко управљање тим процесом. Ради се о амандманима: II ст. 3, IV ст. 2, IX ст. 1. и 2, XI ст. 2, XII ст. 1, XVII ст. 1, XVIII ст. 3, XX ст. 1, XXI ст. 1. и 2. и XXIII ст. 1. Посвећени су: начину избора Врховног јавног тужиоца и чланова високих савета у Народној скупштини, условљавању избора судија првостепених судова и заменика јавних тужилаца у најнижим тужилаштвима претходном обуком у одговарајућој институцији, одређивању да председник Високог савета судства може бити само из редова чланова који нису судије, начину доношењу одлука у високим саветима и њиховој општој надлежности.

Другу групу чине амандмани којима је циљ да се у редове судија и тужилаца унесе осећај несигурност и бриге и да им се ускрати део начелне независности или самосталности. Посреди су амандмани: IV ст. 1. и 7, V ст. 3, VIII ст. 3, XIV ст. 2, XVIII ст. 6. и XXIII ст. 3. На директан или индиректан начин, са мање или више загонетности, регулише се или наговештава: да у изворе права спада и судска пракса чије уједначавање ће бити законом уређено, да је судијска и тужилачка функција неспојива са „приватном функцијом”, да министар правде има право да покреће дисциплинске поступке и да постоји могућност премештања без претходно прибављене сагласности носиоца функције.

²⁴ На скупу су говорили професори: Виолета Беширевић, Коста Чавошки, Јасминка Хасанбеговић, Зоран Ивошевић, Танасије Маринковић, Ратко Марковић, Маријана Пајванчић, Ирена Пејић, Весна Ракић-Водинелић, Дарко Симовић, Марко Станковић, Драган Стојановић (писани прилог), Радмила Васић и Оливера Вучић (https://www.youtube.com/watch?v=_s-lA84mZMI).

Трећом групом амандмана решавају се техничка питања којима се олакшава спровођење прва два циља или се напросто попуњавају празнине настале променом надлежности појединих органа.

У четврту групу спадају малобројни делови амандмана који су, са небитним модификацијама или без њих, преузети из важећег Устава.

Одмах треба напоменути да се аутори радног текста селективно и површно позивају на међународне правне акте и стандарде. Тенденциозно се прећуткују битна мишљења Венецијанске комисије о независности правосудног система, чији први део се односи на судије,²⁵ а други део на јавно тужилаштво.²⁶ Поред тога, занемарује се, у целини или у карактеристичним деловима, и низ других међународних правних аката посвећених истој материји.²⁷ Што је најважније, превиђа се да су европски стандарди формирани у релативном а не у апсолутном кључу, да су у многим сегментима алтернативни или флексибилни и отворени за прилагођавање правном систему и посебним околностима сваке државе.

Такав приступ проузроковао је прећуткивање веома важног дела Извештаја Венецијанске комисије CDL-AD(2010)004. У Извештају се Комисија позива на Препоруку P(94)12 Комитета министара о независности, ефикасности и улози судија (сматра је најутицајнијим текстом о независности судства на европском нивоу) у којој се указује да би тело које одлучује о избору и каријери судија требало да буде независно од власти и управе, да његове чланове бира судство и да оно сâмо одлучује о својим процесним правилима. Потом се упућује на Мишљење Саветодавног већа европских судија (ССЈЕ) у коме се каже да је за државе које немају дубоко укорене демократске системе битно да у независном судском савету буду знајачно заступљене судије демократски изабране од стране других судија, да тај савет може бити састављен или само од судија или имати

²⁵ Стандарде који се односе на судије Венецијанска комисија је усвојила на 82. пленарној седници 12–13. марта 2010. године, CDL-AD(2010)004.

²⁶ Стандарде који се односе на јавно тужилаштво Венецијанска комисија је усвојила на 85. пленарној седници 17–18. децембра 2010. године, CDL-AD(2010)040.

²⁷ Помимо само део најважнијих: Основна начела о независности судства, потврђена резолуцијама Генералне скупштине 40/32 од 29. новембра 1985. и 40/146 од 13. децембра 1985. године; Препорука Савета Европе о независности, делотворности и улози судија CM/Rec(94)12 донета на 518. седници заменика министара, а усвојена 13. октобра 1994. године; Бангалорски принципи судијског понашања, усвојени од стране Економског и Социјалног Савета УН резолуцијом 2006/23 од 27 јула 2006. године, E/RES/2006/23; Препоруке из Кијева о независности правосуђа у источној Европи, јужном Кавказу и централној Азији од 23–25. јуна 2010. године; Препорука Савета Европе о судијама – независност, делотворност и одговорност CM/Rec(2010)12 донета на 1098 седници заменика министара, а усвојена 17. новембра 2010. године; Магна карта судија, усвојена у Саветодавном већу европских судија (ССЈЕ) на 10. пленарном заседању 17–19. новембра 2010. године, Мишљење овог већа бр. 1 о стандардима који се тичу независности судства и непреместивости судија и Мишљење истог већа бр. 10 о судским саветима.

мешовит састав, али да, чак и кад је чланство мешовито, у његовом функционисању нису допустиви било какви уступци уплитању парламентарне већине и притиску извршне власти, јер савет, да би могао да штити вредности и основне принципе правде, мора бити ослобођен од сваке подређености политичкој партији. Након тога, Комисија у тач. 5. и 6. Извештаја истиче да је њен став, у одређеном смислу, више нијансиран, јер води рачуна и о разлици између тзв. старих и нових демократија, па у даљем тексту, позивајући се на своје мишљење CDL-AD(2007)028, наводи:

45. У старијим демократијама, извршина власти понекад има одлучујући утицај на именованја судија. Такви системи могу добро да функционишу у пракси и да омогуће независности судства, јер су ове власти ограничене правном културом и традицијом која је настајала током дуго времена.

46. Нове демократије, међу тим, нису још увек имале прилику да развију традиције које би спречиле злоупотребе, па су, бар у овим државама, потребне изричите уставне и законске одредбе као мера сигурности за спречавање политичке злоупотребе у именованју судија.

Србија, нажалост, не спада у државе које би се, према традицији и континуитету правне културе, али и према садашњем нивоу владавине права, могле сврстати у старе демократије.²⁸ По недавно објављеном индексу владавине права Светског пројекта правде за 2017–2018. годину Србија је иза свих балканских земаља, а на 76. месту од посматраних 113 држава из целог света. Најлошије оцене има управо у области правосуђа, између осталог и због немогућности наших тужилаца и судија да се одупру утицају политичара.²⁹ Мишљење је Европског удружења судија и тужилаца за демократију и слободе (MEDEL) да је од свих земаља источне Европе Србија последња прешла такозвани минимални праг демократије (прво преношење власти [бивших] комуниста демократској влади) и да је ово закашњење, после пада Берлинског зида, последица специфичности балканског региона кога су потресали националистички и ратноухшка-

²⁸ Неки аутори указују на одсуство критеријума за овакву диференцијацију, а руковођени искуством у доношењу Устава из 2006. године, доводе у питање оправданост опредељења Венецијанске комисије да у земље младе демократије сврста Србију. Милица Колаковић-Бојовић, на пример, подсећа на уставну традицију Србије и уставне гаранције о независности суда, иако прихвата да је тешко порећи да се, „када је реч о примени ових гаранција, нисмо увек могли похвалити доследношћу, почев од пада Великог суда за време Михаила Обреновића, па све до неуставног општег реизбора судија и јавних тужилаца 2009. године”, Колаковић-Бојовић, Милица, Ставови Венецијанске комисије као оквир уставних промена у области правосуђа, *Зборник за криминолошка и социолошка истраживања*, 3/2017, 27.

²⁹ World Justice Project, *Rule of Law Index 2017–2018* (<https://worldjusticeproject.org>).

чки покрети, обележени, пре свега, личношћу Слободана Милошевића.³⁰ У Извештају Мисије у Србији Међународне комисије правника (ИЦЈ) из новембра 2015. године, истиче се да се Србија, као и већина других земаља западног Балкана, налази у процесу транзиције из постконфликтног и постауторитарног стања у демократску државу.³¹ На скали лондонског *Економиста* за 2017. годину, међу 167 испитиваних земаља Србија заузима 66. место са индексом 6,41 и сврстана је у „слабе демократије”.³² Тако је, очигледно, третира и Венецијанска комисија.

Недостатак демократске праксе и низак ниво потребе за владавином права смањују поверење у механизме саморегулације, а повећавају ризик од политичких злоупореба. У стабилној демократији, пише Роберт Дал, приврженост заштити свих примарних политичких права битан је елемент политичке културе; напротив, демократски процес нема много изгледа да опстане ако већина људи не верује да је он пожељан и користан, и ако та уверења нису уткана у њихове навике и поступке.³³ Будући да нас је лако сврстати у државе у којима се демократски процес суочава са не малим отпорима и искушењима, за нас би требало да важе критеријуми који ће и на формалан начин осујетити или отежати политичку инструментализацију правосуђа, у првом реду високих савета судства и тужилаштва.

Отуда није необично када се, без обзира на географске одреднице, за наше прилике сматрају актуелним Препоруке из Кијева о независности правосуђа у источној Европи, јужном Кавказу и централној Азији, у којима се истиче да би тела попут судских савета требало да се састоје од већег броја судија, да је пожељно у њих укључити професоре права и члана адвокатске коморе, да њиховим радом не смеју доминирати представници извршне и законодавне власти и да њихов састав, у сваком случају, мора осигурати да политичка уверења не превагну (тач. 7. и 8).³⁴

³⁰ Аутори допуњене верзије извештаја од 27. јуна 2012. године су Simon Gaborjo и Hans-Ernst Woser. Поглавље из кога потиче цитат има наслов „Прошлост која не пролази” и поднаслов *Закаснило буђење демократије*.

³¹ Извештај носи назив: Судије и тужиоци у Србији – дугачак пут ка независној самоуправи (<http://www.icj.org/commission>).

³² Economist Intelligence Unit (EIU) – <https://www.eiu.com/topic/democracy-index>. Државе су разврстане на: пуне демократије (8–10), слабе демократије (6–7,99), хибридне режиме (4–5,99) и ауторитарне режиме (0–3,99). На првом месту је Норвешка са индексом 9,87, а на последњем Северна Кореја са индексом 1,08. Истини за вољу, у слабе демократије, мада са већим индексом, уврштене су и државе као што су Италија, Француска, Белгија, Грчка и Португал.

³³ Роберт Дал, *Демократија и њени критичари*, ЦИД, Подгорица, 1999, 253–4.

³⁴ Препоруке су донете на састанку око 40 независних експерата из 19 земаља чланица ОЕБС-а, из Савета Европе и из Венецијанске комисије, који су у Кијеву 23–25. јуна 2010. године организовале Канцеларија за демократске институције и људска права ОЕБС-а (ODIHR) и „Макс Планк институт” за компаративно јавно право и међународно право (MPI).

У оба висока савета судије и тужиоци сада су у већини. У Високом савету судства од 11 чланова има седам судија (шест судија и председник Врховног касационог суда – чл. 153. Устава). У Државном већу тужилаца од 11 чланова има седам тужилаца (шест јавних тужилаца или заменика јавних тужилаца и Републички јавни тужилац – чл. 164. Устава). То свакако не значи да је досадашња доминација судија и тужилаца у овим органима била препрека за пресудан утицај чланова који су у овим органима по функцијама у Народној скупштини и Влади. Али ово је већ питање личног интегритета и тешко предвидљивих субјективних диспозиција у оквиру реалног политичког амбијента. На нормативном плану независност се не може обезбедити, али се могу створити формални услови да се њено ометање отежа или смањи на најмању меру. Сама Венецијанска комисија констатује да у многим државама ни најбоља институционална решења не могу функционисати без добре воље оних који су одговорни за њихову примену и испуњење, због чега је испуњење постојећих стандарда бар онолико важно колико и њихово непрекидно усавршавање.³⁵

Искуство нам показује да је код нас недостатак „добре воље” константан, да није разумно на њу се ослањати и да склоност ка изигравању прописа и њиховом подређивању политичким интересима захтева додатни опрез и посебну строгост у нормирању. Занемарујући све ово, радни текст амандмана предвиђа да судије и тужиоци у високим саветима буду у функционалној или бројчаној мањини. Магна карта судија, на пример, прокламује да ће се судски савет састојати или само од судија или од значајне већине судија које ће бирати њихове колеге.³⁶ Из Венецијанске комисије потичу мишљења да би, када је састав судског савета плуралистички, значајан део или већина чланова требало да буде изабран од стране самог судства, а да би друге чланове, ради легитимности овог тела, требало да бира парламент међу особама које поседују одговарајуће правне квалификације.³⁷

Ratio предложеног састава Високог савета судства заснован је на претпоставци конфронтације и принципу ривалитета: „народ” против судија, или тачније, представници политичких партија на власти наспрам представника судске власти. Под претпоставком да су обе групације компактне и лојалне својим мандатарима, први ће, захваљујући „златном гласу” председника, увек прегласати друге. Није тешко закључити да би крајњи резултат ове идеје био такав да о свим есенцијалним питањима суда и судија одлучују несудије, изабране вољом владајућих политичких партија. Да ствар буде гора, уместо представника друштва имали бисмо њихов

³⁵ CDL-AD(2010)004, тачка 10.

³⁶ Магна карта судија – тачка 13, CCJE (2010)3 од 17. децембра 2010. године.

³⁷ CDL-AD(2007)028, тачка 50; CDL-AD(2010)004, тачка 32.

симулакрум, или, држимо ли се Бодријаровог објашњења, имали бисмо одлучујућу реч оних који су радикална негација вредносних карактеристика тела у коме доминирају, који потиру сваку референцу и прикривају да иза њих нема ничег (од друштва или „народа”), осим тежње ка тоталној контроли.³⁸ Притом, радило би се о симулакруму чланова чију моралну, а по свему судећи и стручну, „истакнутост” дискредитује чињеница да су се претходно као „истакнути” сами морали препоручити пријављивањем на конкурс, али и чињеница да је намерно магловит појам „истакнутости”³⁹ послужио да се, под окриљем нове фикције о стручном реномеу, прогурају пуки експоненти једног марионетског и унапред победничког табора.

Тако би се основ легитимитета, под изговором да се избегава судијска корпоратизација, свео на партијску корпоратизацију, у затвореном кругу партократије. Увек је мање опасна унутрашња или судијска корпоратизација у управљању у судском савету од његове спољашње инструментализације и политизације. Не би требало сметнути с ума да је Венецијанска комисија уочила ову опасност и констатовала да је парламент свакако више укључен у политичке игре и да именовање судија у парламенту може за резултат имати политичко погађање у којем сваки посланик из једног или другог краја земље може желети да се изабере његов судија.⁴⁰

Када је реч о легитимитету судске власти, поставља се питање на чему се заснива сагласност о основима типа власти уопште, а судске власти посебно? Из чега извире поверење у њу? Одавно је превазиђено Русоово схватање да основ легитимности лежи само у општој вољи. Али, како каже Фридрих, легитимност је омиљено „ловно подручје” политичке и партијске пропаганде.⁴¹ Привид плебисцитарне легитимности може се лако створити манипулацијом, завођењем, страхом или лажирањем. Тип владавине одређен је Уставом који јесте резултат општег изјашњавања. Легитимност судске власти свакако се не заснива на непосредно или посредно изведеном плебисцитарном изјашњавању о њеним носиоцима, већ се заснива на Уставу, легалности, процедури и очекивањима, или тачније,

³⁸ Бодријар, Жан, *Симулакруми и симулација*, Светови, Нови Сад, 1991, 9–10, 122.

³⁹ За чланове високих савета који нису судије и тужиоци, осим апстрактног вредносног услова да буду истакнути правници, сада су постављена два основна конкретна и формална услова: 15 година искуства у струци и припадност одређеним професијама (чл. 153. ст. 4. и чл. 164. ст. 4. Устава). У амандманима се изгубио и овај доњи праг квалификованости.

⁴⁰ Венецијанска комисија, „Мишљење о Нацрту Закона о судским овлашћењима и одговарајућим амандманима на Устав Латвије”, CDL-AD (2002)26, т. 22. Такође, Препорука CM/Rec(94)12.

⁴¹ Fridrih, Karl Joakim, *Konstitucionalizam (ograničavanje i kontrola vlasti)*, CID, Podgorica, 1996, 170, ff.

на претпоставкама каква би требало да буду својства јурисдикције и пут до остварења тих својстава да би се очекивања обистинила.

Нема сумње да грађани од судова и судија очекују независност од остале две гране власти и свих других утицаја, примену признатих извора права (легалитет), професионалност (стручност) и непристрасност (правичност). Претпоставка је да ће им то обезбедити они који располажу способношћу да оцене професионалне домете и да и сами буду независни и објективни приликом одлучивања о избору, напредовању, одговорности и положају судија.

Чак је и са становишта Карла Шмита постојала опасност од празног функционализма парламентарне већине, када ова ступа у савез са безличним функционализмом бирократске потребе за нормирањем, у савез у коме ће бирократија трајно остати надмоћан партнер и законе стварати по мери државне управе. Данас бисмо морали узети у обзир чињеницу да је улогу државне управе преузео партијски апарат. Та појава доводи нас на праг самовоље која се легитимише искључиво легалношћу, а Шмиту даје крила да демократију одбаци, како примећује Ото Кирхајмер, с образложењем да би онај ко има већину од 51 % све што му се прохте претворио у право и легалност, са последицом да, уз доследну примену оваквог бесадржајно функционалистичког појма легалности, и легалност и легитимност доведе до апсурда.⁴²

Важно је уочити још једну карактеристику Устава којом се доводи у питање легитимитет и законодавне и извршне власти. У чл. 2. Устава народни посланици одређени су као представници грађана. У чл. 102. ст. 2, међутим, у коме се омогућује да народни посланик неопозиво стави свој мандат на располагање политичкој странци на чији предлог је изабран, посланици се третирају као представници странака. Због тога се, с правом, указује на противречност Устава који партократију и забрањује и омогућује, посебно у ситуацији када се ова „снажно одржава на очигледним манама постојећег изборног система, пуној власти странака над органима за спровођење избора, слабој контроли финансирања странака и сличним намерно скројеним и упорно одржаваним слабостима изборног и политичког, али и правног (и правосудног) система, као и на неподношљиво високом нивоу корупције...”⁴³

Парадокс издвајања само судске власти као независне, у истој одредби у којој се прокламује *checks and balances* (контрола и равнотежа) све

⁴² Шмит, Карл, „Легалност и легитимност” и Кирхајмер, Ото, „Напомене о *Легалности и легитимности* Карла Шмита”, у: *Норма и одлука. Карл Шмит и његови кријичари*, Филип Вишњић, Београд, 2001, 310, 362 фф.

⁴³ Милосављевић, Богољуб, Начело поделе власти у Уставу и уставној пракси Републике Србије, *Правни записи*, год. III, бр. 1 (2012), 12–13.

три гране власти (чл. 4. Устава), није добио расплет у радном тексту. Иако се из концепције радног текста несумњиво може закључити да аутори иду у правцу функционалне а не организационе независности, у нацрту амандмана III и даље се говори о судовима као самосталним и независним државним органима, а о независности судије у вези са изворима права реч је у посебном амандману IV.⁴⁴ Стога се изради амандмана који се односе на правосуђе, није могло приступити без претходног одговора на питање да ли начело о подели власти, онако како је дефинисано у члану 4, остаје непромењено, тј. једнако енигматично,⁴⁵ или се и ту планирају одређена прецизирања. У сваком случају, особеност судске власти је очигледна, јер је њена независност у Уставу наглашена интегрално, без одвајања функционалног од организационог аспекта.

Квалификована већина за избор истакнутих правника и Врховног јавног тужиоца само је симболична. Прописивање веће квоте (3/5), уз „резервну” могућност да за избор у другом кругу буде довољна и мања квота (5/9), не може имати друге разлоге осим демагошких и другачију улогу осим декоративне. Кад се ради о разрешењу ова двофазна процедура је изостављена, или из немара или због настојања да се удовољи нестрпљењу власти да се непожељног или непослушног судије и тужиоца што једноставније, лакше и пре реши. Практично, нема никакве разлике у већини која је потребна за избор и разрешење. И за једно и за друго довољно је само 0,9% гласова више од просте апсолутне већине народних посланика (уместо 126 потребно је 139 гласова). О оживотворењу идеје да се квалификованом већином иде ка консензусу не може, дакле, бити ни говора.

Посебну пажњу изазива изостављање неких одредаба које су неопходне за гаранцију независности суда и судија и самосталности јавног тужилаштва и тужилаца.

Уставом је прописано да Високи савет судства „обезбеђује и гарантује независност и самосталност судова и судија” (чл. 153. ст. 1. Устава), а да Државно веће тужилаца „обезбеђује и гарантује” самосталност јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца (чл. 164. Устава). У радном тексту амандмана VIII и XX, међутим, изгубило се обезбеђивање онога што се јемчи или гарантује, а као субјекти заштите ових одлика изостављене судије, јавни тужиоци и заменици јавних тужилаца.

⁴⁴ У Препоруци CM/Rec(2010)12 истиче се да је независност појединачних судија заштићена независношћу правосуђа у целини и да би судије требало да имају потпуну слободу да одлуке доносе непристрасно, у складу са законом и својим тумачењем чињеница (т. 4. и 5).

⁴⁵ Маријана Пајванчић указује на противречности чл. 4. Устава (Конрад Аденауер Стифтинг, Коментар Устава Републике Србије, Београд, 2009, 16–17). Такође, о овоме: Слободан Бељански, Положај суда и судија у предстојећим променама Устава, *Гласник АКВ*, 3–4/2017, 196–197.

Ишчезла је одредба чл. 149. ст. 2. Устава о забрани сваког утицаја на судију. Ни таква није била довољна, јер је имала индивидуални карактер и није обухватала генералну забрану утицаја на суд, укључујући и превентивне притиске у ситуацији када је судски поступак тек у изгледу или судија није познат. Већи део све учесталијих порука јавних функционера, које се могу сматрати недозвољеним уплитањем и притиском, не односи се на одређене судије, већ на суд или на правосуђе, у најширем значењу овог појма.

Пажљиво је избегнуто навођење и најопштије формулисаних услова за напредовање судија, попут оних наведених у бројним међународним актима, према којима би све одлуке у вези са именованем и стручном каријером судија требало да буду засноване на објективним критеријумима и на заслуги проистеклој из квалификација, интегритета, способности и ефикасности, уз спречавање политичких злоупотреба.⁴⁶

С друге стране, садашња одредба чл. 11. ст. 1. Закона о Високом савету судства забрањује изборним члановима из реда адвоката и професора да након ступања на функцију буду на функцијама у органима који доносе прописе, органима извршне власти, јавним службама и органима покрајинске аутономије и јединица локалне самоуправе. Не забрањује им припадност политичкој странци. Према предложеном амандману, свих пет изборних чланова који нису судије, одн. четири који нису тужиоци, ако закон у том делу не буде мењан, могли би бити чланови политичких странака, под условом да Устав, као што сада нема, ни убудуће неће имати одредбу о овој врсти неспојивости. Када знамо какво подаништво, по правилу, влада у партијском апарату, са каквим се слепим и полтронским ентузијазмом повлађује вољи вође или других хијерархијом уређених ауторитета, јасно је да од независности високих савета ништа не би преостало. Њихова самосталност била би искључена, а непристрасност непојмљива. Какву би независност судства могао да јемчи орган који сам, у погледу свог настанка и начина одлучивања, никакву независност нема! Не сме се заборавити да се Венецијанска комисија доследно залаже за деполитизацију високих савета.⁴⁷

Својеврстан проблем представља потпуно нејасно одређивање неспојивости. Није познато шта су то „приватне функције”, осим ако се иза њих крије ангажовање судија и тужилаца у струковним удружењима и на-

⁴⁶ Основна начела УН о независности судства – тачка 13, Препорука CM/Rec(2010)12 – т. 44–45, Препорука Rec(94)12 – тачка I. 2. с, Мишљење бр. 1(2001) – т. 17. и 29. и мишљење бр. 17(2014) – т. 21–22 Консултативног већа судија Европе (CCEJ), Магна карта судија – т. 5.

⁴⁷ CDL-AD(2007)001рев – Поткомисија за правосуђе, Именовање судија, 14. март 2007. Препорука Венецијанске комисије да се овај циљ оствари квалификованом већином за избор парламентарне компоненте судског савета, у амандманима је добио карикатурални облик.

мера да им се то онемогући, а тиме и деструише деловање судијских и тужилачких удружења, а отежа рад других струковних организација цивилног друштва.

Што се тиче судске праксе, потребно је поновити да би њено уједначавање као извора права представљало додатни удар на независност и самосталност судија. Поводом амандмана VI ст. 2, у коме је предвиђено да Врховни суд Србије обезбеђује јединствену примену закона, треба приметити да је примена закона ужи појам од примене права, а да наш правни систем не чине само закони, већ и општеприхваћена правила међународног права, па и пракса међународних институција које надзиру спровођење међународних стандарда о људским правима и служе за тумачење одредаба о људским и мањинским правима. Уједначавање судске праксе, ако није у функцији једнакости грађана у судским поступцима, доводи у питање унутрашњу независност судија и њихово право на слободно судијско уверење. Предложено решење отвара могућност да се уведе комбиновани систем прецедентног и кодификованог права.

Било је и примедби да замена садашњег негативно дефинисаног ограничења, по коме судске одлуке не могу бити предмет вансудске контроле (чл. 145. ст. 3. Устава), ширим и позитивно одређеним овлашћењем које даје право законом предвиђеном суду да преиспитује одлуке суда (амандман III, ст. 6), смерају на Уставни суд који није у номенклатури судске власти, па у домену редовних судова не би могао бити изнад Врховног суда.⁴⁸ Ипак, оваква промена не би водила нечему новом, него само лакшем уставном покривању досадашње праксе која је у теорији образлагана тиме да право на преиспитивање судских одлука припада Уставном суду не због тога што је и он својеврсни суд, већ због његове „Уставом установљене функције чувара Устава и јемца људских слобода и права”, па таква универзално установљена ’контрола уставности’ аката и радњи свих носилаца државне власти значи да „општи, али исто тако и појединачни акти и радње ни једног државног органа, а тиме ни органа законодавне, извршне, па ни судске власти, од те уставносудске контроле нису изузети”.⁴⁹

Бранећи се од критика Министарство правде одговорило је да земље у окружењу, али и друге земље чија су решења уставописци узели у обзир, имају сличне чланове највишег правног акта и да судска власт нигде није без контроле осталих грана власти. Приложени су изводи из штампе са примерима из Италије, Мађарске, Аустрије, Црне Горе, Хрватске и

⁴⁸ Зоран Ивошевић, Кукавичја јаја у правосудним гнездима, *Време* бр. 1415 од 15. фебруара 2018, 34–35.

⁴⁹ Ненадић, Боса, *Уставна жалба као правно средство за заштити људских права и основних слобода у Републици Србији*, [http://www.bgcentar.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=383%](http://www.bgcentar.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=383%00)

Словеније.⁵⁰ Осим што ова поређења нису тачна, није тешко уочити паралолизам: због чега је потребно позивати се на стандард контроле судске власти, ако се тврди да код нас такве интерференције нема, јер у органу који бира судије и председнике судова наводно нема представника осталих грана власти!

ЗАКЉУЧАК

Радни текст амандмана представља неуспелу и нестручну, али злокобну и вишеструко штетну авантуру Министарства правде. Иако је по смислу потпуно безначајан, он је, због важности теме, уз велики губитак времена и енергије, изазвао бројна противљења стручњака и струковних удружења, мобилишући као опонента готово целокупно правосуђе.

Нико не оспорава прогресивну кризу правосуђа и неуспели покушај реформе из 2009. године. Такво стање, међутим, коме су у не малој мери свој допринос дали и носиоци садашње власти, не може бити изговор за стављање суда и тужилаштва под било чији, а поготово политички, патронат. Криза се не сме отклањати ревидирањем Устава с очигледним циљем да се постојећа гарнитура кадрова додатно застраши, покори и, по свему судећи, замени (нешто природним а нешто преким путем) партијски пробраним кадровима до којих ће се доћи кроз двоструки дискриминаторни филтер: селекцијом полазника Правосудне академије и мајоритетом ванправосудних чланова у високим саветима. Кршење права није прихватљив основ за било какву обнову, а поготово регенерацију посрнулог судства и тужилаштва. Притом, није важно од кога намера потиче, него с каквим правним покрићем и на који начин се спроводи. *Non quo, sed quomodo!*

Радни текст не изневерава само европске правне стандарде, већ и наше властите програмске акте. У Националној стратегији реформе правосуђа за период 2013–2018. године⁵¹ истакнуто је да је један од приоритетних циљева реформе афирмисање правне државе, јачање независности и одговорности правосуђа, и унапређење статуса Високог савета судства и Државног већа тужилаца кроз механизме који гарантују независност ових тела од непримерених и недозвољених утицаја. У Акционом плану за спровођење Националне стратегије јасно је наведено да је потребна измена уставног оквира у правцу „искључења представника законодавне и извршне власти из чланства у овим телима” (1.11.3).⁵²

⁵⁰ <https://www.mpravde.gov.rs/vest/17873/sudije-biramo-bolje-nego-u-evropi-.php>.

⁵¹ Националну стратегију донела је Народна скупштина на седници VII ванредног заседања одржаној 1. јула 2013. године (*Службени гласник РС* бр. 57/2013).

⁵² Влада Републике Србије усвојила је Акциони план закључком од 31. јула 2013. године (*Службени гласник РС* бр. 71/13), са изменама овог закључка од 23. маја 2014. године.

Ничега од овог у радном тексту нема. Тај текст је аматерски конципиран и с чиновничким амбицијама и злонамерним претензијама предузет подухват, срачунат на то да се, под прозирно неуверљивим покривом усклађивања са очекивањима Европске уније, правосуђе стави под патронат владајућих политичких партија. У време када се посебна пажња посвећује поглављу 23 у процесу придруживања, ексцес Министарства правде компромитује искреност сталних уверавања да се код нас иде ка јачању демократског поретка и изградњи правне државе.

PATRONAGE OVER JUSTICE
In relation to the working draft of the amendment
to the Constitution of the Republic of Serbia

Summary

Slobodan Beljanski Ph.D.
Attorney at law

The author presents the content of new solutions in the working draft of the amendment to the Constitution of the Republic of Serbia, which was published on January 22, 2018 by the Ministry of Justice. He points out to the negative reactions of the experts. He critically analyses particular solutions, election and manner of decision making of the High Judicial and State Prosecutorial Councils. The author concludes that the working draft deviates also from international legal standards and from the Strategy and Action Plan for the Reform of Justice, proclaimed by both legislative and executional powers in Serbia. He believes that working draft of the amendment shall be considered as radicalization of the attempt of these two governmental powers, embodied in political parties, to preserve the patronage over justice.

Key words: Constitution, Ministry of Justice, amendments, court, independency, state prosecution, autonomy, Venice Commission