

Др Драган Батавелић*
Редовни професор Правног факултета
Универзитет у Крагујевцу

ПРЕТХОДНО САОПШТЕЊЕ
doi:10.5937/zrpfni1881461B

UDK:
Рад примљен: 10.07..2018.
Рад прихваћен: 19.09.2018.

АКТУЕЛНА УСТАВНА РЕФОРМА У СРБИЈИ, С ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА СУДСКУ ВЛАСТ

Апстракт: Аутор у раду најпре указује да се наша земља налази у процесу интензивног преговарања о чланству и приступању великој европској породици. Због тога је неопходно приступити уставној реформи и анализирати искуства садашњих чланица Европске уније. Ту се мисли, најпре, на Републику Словенију и Републику Хрватску, које су недавно постале саставни део Уније. Све ове државе су морале једанпут или више пута да промене свој основни закон ради усклађивања свог законодавства са законодавством Европске уније. У раду се тражи одговор на питање начина приступања промени важећег устава, тј. да ли вршити парцијалну или тоталну промену. Такође, аутор указује на бројне недостатке савремених уставних решења у Републици Србији и неопходност њиховог отклањања. Зато је посебну пажњу поклатио анализи Радног текста амандмана Министарства правде на Устав Републике Србије (I–XXIV). Аутор је, притом, дао образложења и указао на препоруке Венецијанске комисије, као и примедбе које су уочене током јавне расправе. Рад, посебно, указује на неопходност прихватања европских стандарда и усвојених међународних докумената, као и детаљну анализу уочених недостатака током јавне расправе и озбиљних приговора упућених на радни текст амандмана. Коначно, када су у питању континуирано образовање, унапређење стеченог знања и улазак у правосудну професију, аутор предлаже упоредну анализу решења у бившим југословенским републикама, као и земљама у нашем окружењу.

Кључне речи: Устав Републике Србије, уставна реформа, Европска унија, амандмани, интегративна клаузула, судска власт, независност правосудја, Високи савет судства, јавно тужилаштво, Високи савет тужилаца.

* bataveljic@jura.kg.ac.rs

1. Увод

Република Србија се налази у процесу преговарања о чланству и приступања Европској унији и тај процес је актуелан и веома интензиван, имајући у виду да се од наше земље и садашње власти, отварањем одређених преговарачких поглавља, тражи испуњавање бројних услова. Досадашња искуства која су имале садашње чланице велике европске породице показују да је, у овом процесу, неминовна промена Устава. Када је у питању важећи устав Републике Србије из 2006. године, треба рећи да је за промену већине одредаба његовог нормативног дела и за промену Преамбуле потребно два пута обезбедити гласове 2/3 укупног броја народних представника републичког парламента. Наиме, ову двотрећинску већину је потребно обезбедити, најпре за усвајање предлога за измену, а затим и за усвајање саме измене. Такође, потребно је обезбедити и потврду на референдуму од већине бирача који изађу на референдум¹. Када је реч о уставима неких земаља које су већ постале чланице Европске уније, треба рећи да су се поједини од њих мењали и више пута, а промене су биле потребне ради увођења тзв. интегративних клаузула у те акте, затим због њиховог усклађивања са обавезама из чланства у Унији, а потреба за изменом устава државе чланице може да настане и због промена у функционисању саме Уније. С обзиром на то да је Устав Републике Србије својим одредбама предвидео сложена процедура промене и квалификовану већину укупног броја посланика Народне скупштине, он спада у категорију тзв. чврстих (ригидних, крутих) устава.

Када је реч о важећем уставу Републике Србије из 2006. године, треба рећи да и за њега важе наведена правила, тј. да је неопходна његова двострука промена, а можда и вишеструка. Ова могућност да наш устав буде промењен и више од два пута постоји због чињенице да недостаје стратешки приступ уставним променама у вези са приступањем Европској унији, као и због тога што постоје бројне друге иницијативе за измену нашег највишег општег правног акта, које, међутим, нису у непосредној вези са наведеним приступањем и стицањем својства члана Европске уније. Ми смо, у досадашњој уставној историји која је, гледано у светским размерама и историјским епохама, доста кратка (нешто више од 200 година, тј. од почетка стварања модерне српске државе и подизања Првог српског устанка 1804. године), имали честе промене постојећих устава и доношење нових. То нас сврстава међу прве у свету, али се, нажалост, тиме не смемо хвалити. Наиме, уставни доноси се доносе за будућност, са намером да трају што дуже (тј. неколико деценија, па чак и векова, као што је то

1 Члан 203 Устава. Овде треба нагласити да би референдум био потребан и ако би се усвајао потпуно нови документ Устава.

случај са доајеном међу уставима – Уставом САД из 1787. године, који је допуњен са 27 амандмана). Да би се то постигло, његово доношење мора да буде споро, темељно, свеобухватно, да буде резултат вишегодишње јавне расправе и да се постигне сагласност у вези његовог текста, бар од већине становништва. Овај услов, међутим, није био код нас увек испуњен и многи уставни су били доношени на брзину, тако рећи преко ноћи, без јавне расправе и без упознавања са садржином самог текста ових аката од стране оних који су гласали. Таква је ситуација била и са овим, најновијим, важећим уставом из 2006. године, што се, најчешће, наводи као његов главни недостатак. Зато постоји готово општа сагласност за многим изменама важећих уставних решења, при чему је потребно целовито сагледавање и прављење свеобухватног плана уставне ревизије.

2. Начин приступања промени важећег устава

Овде постоји основна дилема како ће се приступати овој ревизији, на шта треба да пружи одговор план уставних промена. Наиме, потребно је добити одговор на питање да ли ће се наведеним изменама приступати парцијално, тј. онако како оне буду идентификоване у вези са приступањем Европској унији (на пример, то је случај са правосуђем), или ће све потребне измене које се не односе на интегративну клаузулу бити усвојене заједно. Оно што је посебно значајно јесте чињеница да такав свеобухватни план, који треба да пружи одговор на бројна питања, не може и не сме да буде посао једног уског круга државних службеника и функционера. Напротив, план мора да буде резултат широког консензуса – и политичког, и друштвеног. Србији је потребан модеран и либералан устав, који се заснива на владавини права и уважава највише стандарде заштите људских права, уз строго ограничавање деловања државе.

Држава Србија је преузела бројне обавезе усвајањем Акционог плана за Поглавље 23², с обзиром на то да се неколико тачака овог плана односи на доношење устава. Наиме, неспорно је да уставна реформа представља основни (први) корак у гаранцији правосуђа, јер измене уставног текста треба да унапреде независност правосуђа и ојачају тужилаштво, које акциони план наводи као коначни циљ. Због тога је документ који представља изразу коментара на Устав Републике Србије из 2006. године и праваца измене послат на све одговарајуће адресе унутар наше државе. Овај документ је резултат анализе из 2014. године коју је урадила радна група састављена од компетентних чланова (стручњака, судија, професора и других). Наведени документ је требало да представља основу за све

2 Преговарачко поглавље под називом „Правосуђе и основна права“.

даље измене Устава и спровођење начела поделе власти, после чега је уследио следећи корак, који се састојао у изради радне верзије амандмана на Устав³. Ова верзија је била на јавној расправи, али су до сада сви рокови одавно протекли, с обзиром на то да се раније говорило о доношењу новог устава, најкасније до краја 2017. године. Данас се то не може са сигурношћу рећи ни да ће бити до краја 2018. године, иако је држава себи зацртала овај рок. Међутим, то је сувише близу, па је, отуда, тешко поверовати да ће се у наредном периоду од само неколико месеци (нешто више од пола године), појавити предлог који треба да добије зелено светло, не само у Народној скупштини Републике Србије, него и на референдуму грађана Србије. Наиме, из редова владајуће коалиције коју предводи Српска напредна странка, од појединих партија стижу упозорења, па чак и противљења измени Устава, са разлога што је, по њиховом мишљењу, „очување садашњег Устава и Преамбуле да је Косово и Метохија саставни део Србије, главна брана од претњи албанских сепаратиста и званичника Албаније по суверенитет и територијални интегритет Србије“.

Оно што је веома битно нагласити јесте чињеница да ни у бившој Југославији, као федерацији, ни у Републици Србији, као самосталној држави, правосуђе није имало пуну независност, већ је увек било, мање или више политичких притисака, што је доводило до политизације и удаљавања од начела поделе власти на законодавну, извршну и судску. Зато би овим предстојећим уставним изменама то требало исправити и омогућити да правосуђе буде контролисано само од два правосудна савета – Високог савета судства и Високог савета тужилаца, као и то да више од половине чланова ова два значајна правосудна органа чине судије, односно тужиоци. То предвиђа и Акциони план за Поглавље 23, а на чему је инсистирала и Венецијанска комисија, као стручно тело Савета Европе⁴. Такође, наведена Комисија посебну пажњу обраћа на састав правосудних органа и то како у земљама чланицама, тако и у земљама кандидатима.

3. Недостаци савремених уставних решења у Републици Србији

У овом делу рада, најпре, морамо да укажемо на чињеницу јачања извршне, а слабљења законодавне власти. То је последица, пре свега, повећања удела егzekутиве у доношењу општих правних норми, као и пораста улоге других

3 Као носиоци активности у Акционом плану за поглавље 23 наведени су следећи субјекти: Народна скупштина Републике Србије, Влада Републике Србије и Радна група за израду радног текста Устава.

4 Улога ове комисије јесте да се стара о томе да законодавства и прописи свих европских земаља буду на највишем могућем нивоу, уз поштовање највиших стандарда и најбоље праксе.

субјеката који су овлашћени да доносе подзаконске, а не законске акте. Наиме, овде долази до сужавања надлежности законодавца, а та чињеница има за последицу поремећај у спровођењу начела поделе власти, који је прихваћен као критеријум за организацију власти према важећем уставу⁵. Главни разлог такве појаве јесте све већи утицај политичких странака, као и њихова, све већа, овлашћења у односу на органе који спроводе изборе. Зато се дешава да, и поред тога што највећи број устава демократских земаља својим одредбама забрањује *партократију*⁶, евидентно је да такав „извитоперени“ облик демократије постоји. Тако, на пример, ако анализирамо корпус надлежности Народне скупштине Републике Србије, лако можемо уочити да је њена основна делатност нормативна, путем које републички парламент ствара право. Наравно, у овај корпус спадају и изборне надлежности, затим одлучивања о рату и миру итд. Коначно, веома је значајна контролна функција Народне скупштине, коју она врши над радом Владе и других функционера, одговорних републичком народном представништву, али се та контрола не налази на оном нивоу који је потребан и како је то предвиђено одговарајућим уставним одредбама. Као пример за то можемо навести решење које је садржано у члану 4, став 3 важећег устава, који недвосмислено прописује да се однос три гране власти (законодавне, извршне и судске) заснива на „равнотежи и међусобној контроли“, а наведена „равнотежа и међусобна контрола“ се заснивају на примени одређених механизма. У ове механизме се могу убројати: 1) скупштински одбори, 2) анкетни одбори, 3) посланичко питање, 4) интерпелација и 5) гласање о неповерењу Влади или члану Владе. Међутим, досадашња примена важећег устава је довела до закључка да, како у уставној теорији (тексту Устава), тако и у уставној пракси (реалном животу), постоје одређени недостаци и они представљају главне разлоге непоштовања (неспровођења) предвиђеног начела поделе власти.

Анализирајући независност судске власти у Републици Србији, мора се, најпре, указати на то да су уставна решења којима је било предвиђено уређење судова била често пута предмет бројних критика и расправа. Наиме, веома често цитирани члан 4 Устава Републике Србије из 2006.

5 Овде треба напоменути да се таква ситуација не среће само код нас, него и у многим другим земљама савременог света. Наиме, ова појава јачања извршне власти у односу на законодавну власт, представља савремени тренд, што доводи до тога да неким развијеним земљама света парламент, као законодавни орган, постаје више институција у којој се народни представници окупљају и расправљају и, тако, народно представништво постаје све више обична „причаоница“.

6 Патрократија представља такав облик владавине којим је политички процес у једној земљи подређен интересима једне или више политичких странака у односу на грађане као носиоце суверености.

године, утврђује принцип поделе власти у нашој земљи на законодавну, извршну и судску и гарантује независност судске власти. Међутим, уставна решења која су садржана у уставним одредбама чланова 142–165 Устава, од самог доношења овог највишег општег правног акта, била су изложена критици, пре свега, због тога што ови чланови нашег устава нису предвидели чврсте гаранције судске независности, тј. независности судске власти у односу на извршну власт. Притом треба нагласити да са нормативне стране ту не би имало неких већих замерки у погледу гаранције судске независности, с обзиром на то да је ставом 1 члана 32 Устава Републике Србије предвиђено да свако има „право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама“⁷. Међутим, када се посматра уставна пракса и реални живот, онда то није тако.

Поред тога, постојале су примедбе и у погледу Високог савета судства, пре свега, када је у питању његов састав, избор и надлежност. Наиме, ове примедбе су стизале, како од домаће стручне јавности, тако и од одговарајућих институција Европске уније, као и од органа ван Европске уније. Тако је, на пример, Комитет министара Савета Европе у погледу састава Високог савета судства упутио предлог да у оквиру овог правосудног органа буду изабране судије које би представљале судове свих врста и степена. Такође, бројне су биле примедбе на избор чланова Високог савета судства, с обзиром на то да њих бира Народна скупштина Републике Србије, као политички орган, састављен од народних представника (посланика), а не неки стручни орган, састављен од високих професионалаца и најбољих познавалаца права (на пример, Врховни касациони суд, Државно веће тужилаца, Комитет правника, Академија наука и слично). То је био разлог за постојање озбиљних критика стручне јавности од самог формирања Високог савета судства.

Када је реч о судијама, као носиоцима правосудне функције, и теорија, и пракса се слажу у ставу да је Уставом из 2006. године њихов положај погоршан у односу на решења предвиђена Уставом из 1990. године. Ту мислимо, пре свега, на њихову независност коју није могуће обезбедити без сталности. Наиме, сталност носилаца правосудне функције је потребна да би се они сачували од некаквих изненадних реформи, лустрација, разрешења и томе слично (то се десило реформом правосуђа из 2009. године, када су бројни носиоци правосудних функција – њих 837, остали без посла у једном

⁷ Слично решење има и Европска конвенција за заштиту људских права из 1950. године, која је утврдила у члану 6, став 1 да свако има „право на правичну и јавну расправу у разумном року пред независним и непристрасним судом, образованим на основу закона“.

дану, јер су замењени без поштовања унапред предвиђених критеријума). Законодавна и извршна власт су политичке власти, за разлику од судске која је стручна власт и за коју се траже високи критеријуми приликом избора на одговарајућу функцију (знање, потврђене одлуке, континуирана едукација, стално усавршавање, високи резултати рада, препоруке одговарајућих институција и слично). Зато се од Високог савета судства много очекивало и очекује – пре свега, да допринесе професионализацији носилаца правосудних функција поштовањем предвиђених критеријума за њихов избор (стручност, искуство и квалитет), а смањивање утицаја политике и идеолошке припадности приликом њиховог избора. То је био један од основних разлога да је Народна скупштина Републике Србије донела Националну стратегију реформе правосуђа за период 2013–2018. година. То је учињено 1. јула 2013. године на седмом ванредном заседању овог органа у 2013. години, ради обезбеђивања што веће независности носилаца правосудних функција и непристрасности приликом доношења одлука, унапређивања стручности, одговорности и ефикасности судске власти, уопште.

Да би дошло до спровођења наведене стратегије, неопходно је извршити уставну ревизију, тј. промену појединих уставних одредаба, које су предвиђене важећим уставом. Као што смо већ навели, ове промене се тичу, пре свега, елиминисања политике приликом избора носилаца правосудних функција или свођење политичког утицаја на најмању могућу меру. Поред тога, промене Устава из 2006. године су потребне и када је реч о решењима за састав Високог савета судства и Државног већа тужилаца, с обзиром на то да су у оквиру ових органа представници законодавне и извршне власти. Оваква очекивања постоје и када је реч о јавном тужилаштву. Ту се мисли, пре свега, на његову самосталност, пошто је важећим уставом гарантована самосталност тужилаштва, али не и носиоцима тужилачке функције. Због тога, ова стратегија предвиђа промену одредаба Устава, које се односе на избор јавних тужиоца и њихових заменика⁸.

Венецијанска комисија Савета Европе⁹ је своје критике упућивала још од 2005. године, а најчешће се помињу њене примедбе поводом уочених неправилности које се тичу устројства судске власти. Она је ове своје замерке изнела 2007. године, а тичу се, пре свега, независности судске власти у односу на законодавну и извршну власт. Преговарачко поглавље

8 На ово је, више пута указивала и Венецијанска комисија, износећи свој став, према коме садашњи начин избора носилаца јавно-тужилачке функције омогућава непотребну политизацију.

9 Европска комисија за демократију путем права (*European Commission for Democracy through Law*).

23, које је посвећено правосуђу и основним правима, од кључног је значаја за даљи пут наше земље ка чланству у Европској унији, тако да је и Влада Републике Србије, још октобра месеца 2015. године, усвојила тзв. Акциони план за Поглавље 23. и доставила га Европској унији. Овај план је предвидео значајан број мера за исправљање уочених недостатака које, међутим, захтевају промену Устава из 2006. године. Треба навести чињеницу да је наведени акциони план предвидео организовање и вођење стручне јавне расправе (које, нажалост, није било приликом доношења важећег устава) поводом уставне ревизије, као и њену финализацију (спровођење и усвајање уставних промена) до краја 2017. године. Међутим, као што видимо, рок није испоштован и питање је да ли ће то бити до краја 2018. године.

Република Србија је, до сада, доста урадила на спровођењу детаљне анализе постојећих решења, организовања јавне расправе и узимања у обзир препоруке Венецијанске комисије. То је учињено ради обезбеђивања независности правосуђа и носилаца правосудних функција, при чему је посебна пажња поклоњена запошљавању судија, избору председника судова и тужилаца, начину њиховог именовања и уклањању са функција, саставу Високог савета судства и Државног већа тужилаца, као и њиховој улози у избору носилаца правосудних функција. Посебно се потенцирало питање елиминисања утицаја политике, тј. законодавне и извршне власти на судску власт, а све у циљу обезбеђивања потпуне независности судства. Само се тако може обезбедити доследно поштовање начела поделе власти, које представља основни критеријум (принцип) према коме треба да буде организована власт у Републици Србији. Наиме, важећи устав, на самом почетку, утврђује да уређење власти почива на њеној подели на законодавну, извршну и судску и да се однос ове три власти заснива на равнотежи, при чему је судска власт независна (члан 4, став 2, 3 и 4). Према садашњем стању ствари, ова уставна претпоставка није испуњена и предстојећим уставним променама уочени недостаци треба да буду отклоњени.

Поред тога, треба указати на чињеницу да, и поред скоро тродеценијског трагања за најоптималнијим изборним системом (почев од 1990. године, када је уведен и званично вишепартијски систем), до сада ту нисмо имали потпуни успех. Наиме, неспорно је да изборни систем представља једну од најважнијих категорија, са изузетно великим утицајем на демократизацију једног друштва и политичког система. Његова основна функција јесте да (ако се сликовито изразимо) преведе гласове у мандате и народне представнике, тако да он директно утиче на односе између политичких субјеката и њихово политичко организовање, посебно на кандидовање,

комуникацију, политичке односе, опредељења бирача, њихову политичку културу и слично. Зато се код нас, као што смо навели, деценијама уназад води расправа о томе који је изборни систем најбољи – већински, пропорционални, мешовити или, можда, неки новопронађени. Неспорно је да је сваки од ових система, који су до сада примењивани, показао, како своје предности, тако и своје недостатке. Зато је неопходно да, ако желимо да пронађемо тај, најбољи, оптимални изборни систем, вршимо комбиновање свих оних позитивних својстава ових система примењиваних у пракси, како би се, на тај начин, утицало на политички живот у нашој земљи и политичке односе¹⁰. Актуелни начин избора народних посланика у Републици Србији води деперсонализацији, јер се народни посланици не бирају директно, тј. гласањем за одређено име и презиме, него гласањем за политичке субјекте или, боље рећи, за њихове лидере. Значи, нема персонализације избора, тако да када се кандидати за посланике појаве у кампањама пред изборе, они не презентују себе бирачком телу, него политичку партију која их је кандидовала (и, наравно, њеног лидера). То за последицу има отуђеност (потпуну) представника који добију своје мандате у Народној скупштини и бирача који су их изабрали и својим гласовима те мандате омогућили¹¹.

Такође, поред деперсонализације изборног система, присутна је и метрополизиација (београдизација) Народне скупштине Републике Србије, с обзиром на то да, у последњих неколико сазива, највише посланика (више од половине) долази из Београда и Новог Сада, као два највећа града наше земље. Често се дешавало да скоро 2/3 народних посланика долази из Београда, Новог Сада, Ниша и Крагујевца, што је последица таквог изборног система, у коме је Србија једна изборна јединица, а политичке партије нису обавезне да воде рачуна о територијалној заступљености. Тако се дешава да читави делови Републике Србије не буду покривени својим представницима и да не могу у републичком парламенту да се боре за своје интересе. Поред тога, као једна од мана актуелног изборног система, јесте и тзв. фрагментација и индиректна парламентаризација, која настаје као последица чињенице да је исти изборни праг (5%) предвиђен, како за коалиције, тако и за појединце. Пошто је борба за власт и улазак у

10 Од 2000. године Република Србија примењује пропорционалан систем, при чему је она једна изборна јединица, а изборни праг је 5%. На изборима се могу кандидовати регистроване политичке партије и њихове коалиције, као и групе грађана, а расподела мандата се врши применом Д'Онтовог система. Притом, они који учествују на изборима предају потпуну изборну листу са 250 кандидата за народне посланике, тако да када бирач бира, он, у ствари, гласа за изборну листу у целости.

11 Уствари, бирачи приликом гласања уопште не знају ко ће после избора да их представља у републичком парламенту, јер је изборни систем деперсонализован.

парламент једини (главни) циљ оних који се кандидују, мале политичке странке, које саме никада не би могле да освоје ни један мандат, улазе у коалиције, које напуштају после завршених избора и добијања одређеног броја мандата, формирајући сопствене посланичке клубове. Тако се дешава да у Народној скупштини Републике Србије, често пута, буде више посланичких клубова, него изборних листа које су ушле у парламент. Коначно, као један од недостатака актуелног начина избора народних посланика у Републици Србији, који је последица деперсонализованог изборног система, јесте одвојеност посланика од бирача и непостојање њихове одговорности бирачком телу. Наиме, иако су укинуте тзв. бланко оставке¹², не постоји аутономија унутар политичких партија, тј. не постоји партијска демократија, јер народни посланици и даље, морају да буду „добри“ са партијским руководством или лидером партије (боље рећи, морају да буду послушни) да би се њихово име нашло при врху изборне листе, јер само тако постоји шанса да постану посланици и добију мандат¹³. Зато је потребно да се, у циљу остваривања демократије и стварања одговорности, изврши персонализација изборног система, тј. да народни представници не буду одвојени од својих бирача, него морају, напротив, да се приближе грађанима, подносе извештаје за свој рад и сnose одговорност. То јесте и треба да буде најважнији циљ сваког изборног система.

Наведене примедбе које су упућене решењима садржаним у важећем Уставу Републике Србије из 2006. године, представљају најзначајније разлоге за његову ревизију, с тим што треба нагласити да постоје и бројни други недостаци и замерке које су упутиле компетентне институције, установе и појединци. Ту мислимо, пре свега, на Уставни суд, као самосталан и независан државни орган. Наиме, због ограниченог простора у овом раду, нећемо анализирати све ове бројне примедбе, већ ћемо се фокусирати на судску власт. Зато ћемо само указати и на одређене примедбе које се односе на Уставни суд (без обзира што је он ван организације правосуђа)¹⁴, који штити уставност и законитост и људска и мањинска права и слободе, чије су одлуке коначне, извршне и опште-обавезујуће, и има изузетно велики значај у нашем правном систему. Наиме, врло брзо су, после усвајања важећег устава из 2006. године уочени одређени недостаци који се тичу

12 Ово укидање је довело до тога да су народни представници власници својих мандата.

13 Због такве ситуације, на посланичким клубовима нема много дискусије, неслагања, противљења и слично. Одлуке ових клубова су, најчешће, једногласне, јер у супротном посланици жртвују своју политичку каријеру.

14 Према Уставу Републике Србије из 2006. године, судски систем чине судови опште и судови посебне надлежности.

положаја, надлежности, састава и других особина везаних за овај суд. Тако, на пример, када је реч о надлежности овог суда, треба рећи да су оне прешироке¹⁵ и да је „резултат“ тога његова „затрпаност“ бројним предметима (решавање појединих предмета чека се и по неколико година). Такође, уочена је једна недоследност у навођењу овлашћења Уставног суда или, боље рећи, пропуст. Наиме, када је реч о уставној жалби¹⁶, треба рећи да је она, као средство предвиђена чланом 170, али не и чланом 167 (управо, овај члан, као што смо напред видели, садржи надлежности Уставног суда). Такође, када је реч о саставу овог суда, треба рећи да у избору уставних судија учествују све три власти (законодавна, извршна и судска – прве две више него што би требало), с тим што се само петоро судија бира, а десеторо именује. Притом, за избор судија и сам поступак, нису детаљно предвиђени критеријуми за кандидовање и њихово бирање, а управо је то неопходно ради смањивања могућности дискреционог одлучивања приликом коначног одабира уставних судија. И, на крају ових најважнијих примедби које се односе на Уставни суд (има их, свакако, још), посебно треба нагласити велику улогу политичких органа у наведеном изборном процесу. Све ове примедбе и указивање на недостатке важећих уставних решења представљају веома значајне разлоге за ревизију Устава.

Ми ћемо, у овом раду, посебну пажњу указати на радни текст амандмана Министарства правде на Устав Републике Србије, са образложењима, тј. референцама Венецијанске комисије. Наиме, Република Србија је преузела обавезе да изврши уставну ревизију, а у складу са усвајањем Акционог плана за Поглавље 23, тако да је наведено Министарство израдило радни текст амандмана¹⁷ на важећи устав из 2006. године. Имајући у виду да су, као што смо напред навели, бројне примедбе стизале са различитих страна и од различитих субјеката (из земље и иностранства), надлежно министарство се, приликом израде наведеног радног текста¹⁸ руководило првенствено стандардима, које је дефинисала Венецијанска комисија. Такође, Министарство се током израде овог текста¹⁹ руководило и

15 Устав Републике Србије из 2006. године, члан 167.

16 Уставна жалба представља посебно правно средство за покретање поступка за заштиту људских и мањинских права пред Уставним судом.

17 Амандмани I–XXIV на Устав Републике Србије су његов саставни део и ступају на снагу на дан када их Народна скупштина прогласи, а за њихово спровођење се доноси уставни закон.

18 Израда овог радног текста је вршена у сарадњи са експертом Савета Европе, Џејмсом Хамилтоном.

19 Радни текст је представљао полазну основу јавне расправе о изменама Устава Републике Србије, која је спроведена у фебруару и марту 2018. године. После тога, текст амандмана је био упућен на мишљење Венецијанској комисији.

прилозима који су пристигли као резултат консултација спроведених од стране Министарства правде Владе Републике Србије и Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом Републике Србије²⁰.

4. Анализа Радног текста амандмана Министарства правде на Устав Републике Србије

Амандманом I се замењују надлежности Народне скупштине из члана 99, став 2, тачка 3, која говори о њеним изборним правима, тако да се уместо раније одредбе „бира председника Врховног касационог суда, председнике судова, Републичког јавног тужиоца, јавне тужиоце, судије и заменике јавних тужилаца, у складу са Уставом“, сада предлаже „*бира и разрешава Врховног јавног тужиоца Србије, пет чланова Високог савета судства и пет чланова Високог савета тужилаца*“. Амандманом II се замењује члан 105 важећег устава, тако што се бришу надлежности Народне скупштине става 2, тачке 12 и 13, које се тичу избора председника Врховног касационог суда, председника судова, Републичког јавног тужиоца, јавних тужилаца и престанка њихових функција, као и избора судија и заменика јавних тужилаца²¹. Члану 105 додаје се став 3, који гласи: „*Већином од три петине гласова свих народних посланика Народна скупштина бира пет чланова Високог савета судства, Високог савета тужилаца и Врховног јавног тужиоца Србије, а ако тако не буду изабрани, у наредних десет дана бирају се већином од пет деветина гласова свих народних посланика, с којом се и разрешавају*“.

Амандман III се тиче судова и њиме се замењује члан 142 важећег устава Републике Србије, који је посвећен начелима судства. Упоредном анализом Радног текста амандмана Министарства правде на Устав Републике Србије и одредаба Устава, може се утврдити да се наведени члан 142 мења утолико што члан 143, ставови 1–3 и члан 145, став 1 и 4, у изворном тексту или са одређеним променама, постају његов саставни део, док се ставови 2, 3 и 5 члана 145 бришу. Такође, став 5 члана 142 се брише.

Амандман IV је посвећен независности, сталности и непреместивости судија, тако да овај амандман мења члан 143 Устава²², који постаје доста обимнији и садржајнији, с обзиром на то да у њега улазе и члан 142, став

20 Ове консултације су спроведене у периоду јул–новембар 2017. године.

21 Наиме, Венецијанска комисија је сматрала да судски савет треба да има одлучујући утицај на именоване и унапређење судија, као и на изрицање дисциплинских мера против њих.

22 Овај члан је садржавао одредбе о врстама судова у Републици Србији, што то сада није случај.

2, члан 146, члан 148, став 1 и 2 (став 3 овог члана се брише), члан 149, став 1 (став 2 овог члана се брише) и члан 150. Једна од основних новина јесте укидање пробног мандата за судије, пошто је Венецијанска комисија више пута поновила да прописивање овог мандата може да угрози независност судије, јер би он могао да осећа притисак да своје случајеве, тј. конкретне предмете решава на одређен начин²³. Зато се овим амандманом наглашава независност судија и указује да он суди само на основу Устава, потврђених међународних уговора, закона и општих аката. Сталност судије се потврђује одредбом да судијска функција траје од избора, па све док он не наврши радни век, с тим што наведени амандман предвиђа и случајеве када судији престаје функција пре тога, као и случајеве када може да буде разрешен. Такође, последњим ставом овог амандмана зајемчује се непреместивост судије, одредбом да он не може против своје воље бити премештен у други суд, изузев код преуређења судског система, одлуком Високог савета судства. Посебну новину представља одредба да „за судију у законом одређеним судовима који имају искључиво првостепену надлежност може бити изабрано само лице које је окончало посебну обуку у институцији за обуку у правосуђу основаној законом“ (увођење Правосудне академије као искључивог услова за избор у звање судије). Ова одредба је изазвала доста опречних мишљења, тако да је на јавној расправи предлагано да обука завршена у Правосудној академији буде *предност*, а не *услов* за избор у судијско звање.

Амандман V говори о имунитету и неспојивости судијске функције и њиме се замењује члан 144 уставним одредбама *чланова 151 и 152* (одредбе ових чланова су само незнатно промењене). Наиме, овај амандман предвиђа да, не само судија, него и судија поротник, не могу бити позвани на одговорност за мишљење дато у судском поступку и за гласање при изрицању судске одлуке, изузев ако учине кривично дело. Такође, последњим ставом овог амандмана се ближе регулише неспојивост функције судије и председника суда са другом јавном или приватном функцијом или са политичким деловањем.

Оно што се од самог почетка примене важећег устава из 2006. године указивало као нешто што треба мењати, јесте био назив највишег суда у Републици Србији. То је, по садашњем решењу (члан 143, став 4), још увек Врховни касациони суд, али се Амандманом VI предлаже да то

23 И Универзална декларација о независности правосуђа, усвојена на Седмом конгресу Уједињених нација, 26. 8. 1985. године, садржи гаранције у вези са сталним мандатом, којима се предвиђа да „судије, без обзира на то да ли су именоване или изабране, требало би да имају загарантовани мандат до обавезне старосне границе за пензионисање, ако она постоји“.

буде Врховни суд Србије, док се другим ставом овог амандмана додаје нова одредба: „Врховни суд Србије обезбеђује јединствену примену закона од стране судова“. Амандман VII је посвећен положају и избору председника Врховног суда Србије и председника судова. Наиме, да би се избегла присутност политике, тј. да би се смањило утицај политичког органа (Народне скупштине Републике Србије), овај амандман предвиђа да председника Врховног суда Србије бира Високи савет судства, по прибављеном мишљењу опште седнице Врховног суда Србије (раније је овај избор вршила, управо, Народна скупштина, с тим што је поред наведеног мишљења било потребно прибавити и мишљење надлежног одбора Народне скупштине, што то сада није случај). Такође, предлогом овог амандмана, предвиђено је да председнике осталих судова бира Високи савет судства, што је раније било у надлежности републичког парламента. Образложење измењене надлежности за избор председника Врховног суда Србије и председника судова састоји се у тежњи да се што смањи утицај политичких органа, а повећа утицај стручних органа у избору ових високих функција. Овим амандманом се замењује члан 146 Устава, тако што се предлаже да његове одредбе садрже измењена решења члана 144, став 1 и 2 (став 3 овог члана се брише) и члана 99, став 2, који је избор председника Врховног касационог суда и председника осталих судова стављао у надлежност Народне скупштине Републике Србије (наведеним амандманом се предлаже да тај избор врши Високи савет судска).

Амандман VIII је посвећен положају и надлежностима Високог савета судства и он замењује члан 147, тако што саставни део овог члана постају одредбе члана 153, став 1, као и одредбе члана 154, које зајемчују независност и самосталност Високог савета судства и указују на промене у избору судија. Наиме, то је према важећим уставним решењима надлежност Народне скупштине, док наведени амандман предлаже да то сада буде у надлежности Високог савета судства, јер и по мишљењу Венецијанске комисије, судски савет треба да има одлучујући утицај на именовање и унапређење судија, као и наизрицање дисциплинских мера против њих. Овде се, значи, надлежност са једног политичког органа (републичког парламента) приликом избора судија, председника судова и судија поротника, као и председника Врховног суда Србије, преноси на један стручни орган (Високи савет судства). Треба нагласити да, ипак, остаје значајно овлашћење извршне власти у односу на судску власт, с обзиром на то да је трећим ставом наведеног амандмана предвиђено да „дисциплински поступак и поступак разрешења судија и председника судова може покренути и министар надлежан за правосуђе“.

Посебно велике полемике и контроверзна размишљања изазвао је Амандман IX (њиме се замењује члан 148 Устава Републике Србије), који се тиче састава Високог савета судства и који је предвидео да, уместо ранијих једанаест чланова (члан 153, став 2), овај орган сада има десет чланова и то пет судија које бирају судије и пет истакнутих правника које бира Народна скупштина. Као прво, замерке су упућене због тога што је Амандманом предвиђен паран број судија, што може да доведе до блокаде његовог рада и одлучивања. На то је одговорено да решење постоји у томе што глас Председника овог савета, који би требало да се бира међу члановима Савета који нису судије, вреди двоструко – тзв. златни глас. На примедбу да то није добро решење, представници политичке власти су одговорили да пет чланова које бирају судије може да напусти седницу и да, на тај начин, блокирају рад Савета, с обзиром на то да се одлуке могу доносити само на седници којој је присутно најмање седам чланова Савета. Образложење за овако измењени састав Високог савета судства Венецијанска комисија је нашла у ставу да ће састав у коме постоји једнак број чланова, који долазе из правосуђа и несудијских чланова бити равнотежа између аутономије и независности правосуђа, с једне стране и одговорности правосуђа, с друге стране. Такође, ова комисија је сматрала да би се на тај начин обезбедила и већа укљученост друштва и избегле политизација, аутократско понашање Владе, као и велика надмоћ судске компоненте. Надамо се да овакво решење неће бити предложено Народној скупштини на усвајање и у овом тренутку писања рада, имамо најаве да ће овај амандман претрпети значајне измене.

Амандман X посвећен мандату Високог савета судства замењује члан 149 Устава у том смислу што предвиђа да мандат чланова траје пет година (чланови по положају више не постоје, као што је то било предвиђено чланом 153, став 6). Такође, додају се и два нова става: „Исто лице не може бити поново бирано у Високи савет судства. Мандат члана Високог савета судства престаје из разлога који се одређују законом и у законом предвиђеном поступку“. Када је реч о Амандману XI, који говори о председнику Високог савета судства, треба рећи да се овим амандманом замењује члан 150 Устава Републике Србије тако да овај члан добија потпуно нови текст. Тако, наведеним амандманом се предлаже да *Високи савет судства има председника, који се бира међу члановима Савета који нису судије и то на мандатни период од пет година*. Све ово представља новину у односу на раније уставне одредбе које су биле посвећене Високом савету судства и према којима је наведена функција била аутоматски додељивана председнику Врховног касационог суда. Преовладава мишљење, а то је и став и Венецијанске комисије, да је пожељније да се председник овог

савета бира међу члановима који нису судије, али од самог Савета, и то у циљу да се осигура неопходна веза између правосуђа и друштва, да се смањи утицај политике на избор и да се избегне ризик од тзв. аутократског управљања. Такође, сматра се, по угледу на неке друге државе, да се на такав начин постиже равнотежа између неопходне независности председника и потребе да се избегну могуће тенденције за сједињавањем власти унутар Високог савета судства.

Оно што је посебно изазвало интересовање јавности јесу предлози Амандмана XII, који се односи на рад и одлучивање Високог савета судства. Наиме, према предлогу овог амандмана, којим се *заменењује члан 151 Устава Републике Србије*, наведени судски орган „*доноси одлуке гласовима најмање шест чланова Савета или гласовима најмање пет чланова савета међу којима је и глас председника Високог савета судства, на седници на којој је присутно најмање седам чланова савета*“. Примедбе које су напред изречене у вези са Амандманом IX, у вези толико оспораваног „златног гласа“ председника Високог савета судства, који се бира међу члановима Савета који нису судије, односе се и на Амандман XII, тако да се надамо (а постоје и најаве од одговарајућих надлежних субјеката) да ће овај амандман претрпети значајне измене, како у вези са бројем чланова Савета, тако и у вези са начином одлучивања.

Имајући у виду значај, тежину и одговорност функције коју врше носиоци правосудне делатности, веома је важно да сви они уживају имунитет у свом раду. Само једном одредбом важећег устава (члан 153, став 7) предвиђено је да члан Високог савета судства ужива имунитет као судија, док је много детаљније учињено Амандманом XIII, који је у потпуности посвећен наведеном имунитету и којим се *заменењује члан 152 Устава Републике Србије*.

С обзиром на то да јавно тужилаштво има изузетно велики значај у гоњењу учинилаца кривичних и других кажњивих дела, његовом положају је посвећен Амандман XIV, којим се *заменењује члан 153 Устава Републике Србије*, а саставни делови овог амандмана постају делимично измењене и преформулисане одредбе *члана 156, став 1 и 2, непромењена одредба члана 157, став 1 и промењене одредбе члана 157, став 2 и 3*, које се тичу назива највишег јавног тужилаштва у Републици Србији и тужиоца који врши његову надлежност (раније је то било *Републичко јавно тужилаштво*, а сада *Врховно јавно тужилаштво Србије*, док се ранији назив за *Републичког јавног тужиоца* сада мења у *Врховни јавни тужилац Србије*). С тим у вези, посебно је значајно указати на разлику у значењу појма независности и самосталности у судству и тужилаштву. Наиме, позната је чињеница

да тужилаштво није суд (чак и када је део правосудног система), па је зато, у сваком демографском друштву потребно обезбедити независност судства и његову одвојеност од извршне власти²⁴. Ова судска независност је неопходна, како у институционалном (читава судство, као целина, треба да буде независно), тако и у персоналном облику (сваки судија, у процесу доношења одлука, мора да буде независан од било каквих утицаја са стране). Међутим, када је у питању независност (самосталност) јавног тужилаштва (јавних тужилаца), можемо рећи да не постоји таква категоричност као код судства, јер хијерархијска контрола одлука и активности свих тужилаца може да постоји, чак и у систему у коме је тужилаштво независно²⁵.

Што се тиче одговорности носилаца тужилачке функције, треба рећи да је она регулисана Амандманом XV, којим се *заменује члан 154 Устава Републике Србије*, а саставни део текста овог амандмана представљају одредбе *члана 160, став 1, 2 и 3* важећег устава. Овај последњи став није претрпео никакве промене, док су промене претрпели ставови 1 и 2 наведеног члана, у том смислу што се, уместо назива *Републички јавни тужилац*, употребљава нови назив – *Врховни јавни тужилац Србије*. Такође, тужилаштву је посвећен и Амандман XVI, којим је *заменен члан 155 Устава Републике Србије*, а саставни део овог амандмана, који говори о јавним тужиоцима и заменицима јавних тужилаца, јесу одредбе *члана 159, став 1 и 4*.

Оно што је ново и што се предлаже Амандманом XVII, којим се *заменује члан 156 Устава*, јесте избор Врховног јавног тужиоца Србије и јавних тужилаца: према важећем уставу, Републичког јавног тужиоца „на предлог Владе, по прибављеном мишљењу надлежног одбора Народне скупштине, бира Народна скупштина“ на период од шест година и он може бити поново биран (члан 158, став 2 и 3), док наведени амандман предлаже да: „*Врховног јавног тужиоца Србије бира Народна скупштина, на пет година, на предлог Високог савета тужилаца, после окончаног јавног конкурса, гласовима три петине свих народних посланика, а ако тако не буде изабран, он се у наредних десет дана, бира гласовима пет деветина свих народних посланика, иначе се изборни поступак понавља после 15 дана*“ и он не може бити поново биран на исту функцију. Такође, према садашњем решењу: „*јавног тужиоца бира Народна скупштина, на предлог Владе*“ и његов мандат траје шест година, док је предлог Амандмана XVII другачији: „*јавне тужиоце бира Високи савет тужилаца, на пет година*“. Коначно, новина се састоји и у томе што се право

24 То је темељ владавине права и оба ова појма представљају начела од којих не сме бити изузетака.

25 Ова контрола не постоји само у односу на врховног тужиоца, па се, отуда, сви остали тужиоци више могу сматрати самосталним, него независним.

на улагање жалбе Уставном суду (која искључује право на подношење уставне жалбе), новим предлогом даје, *не само јавном тужиоцу, него и Врховном јавном тужиоцу Србије* (чланом 161, став 4 Устава из 2006. године ово право је било признато и заменику јавног тужиоца, док се сада оно не помиње). Образложење за наведене измене се састоји у томе што давање права Скупштини да бира Врховног тужиоца представља очигледан ризик од политизације процеса именовања, а ограничење његовог поновног избора на функцију је, такође, важно како би се спречио потенцијални ризик да се носилац ове функције, тежећи поновном извору, понаша тако да придобије наклоност политичког тела (Народне скупштине Републике Србије), које одлучује о његовом поновном избору. Због тога је неопходно да његов мандат буде дужи од мандата Народне скупштине (најмање пет година)²⁶, како би се обезбедила његова стабилност и независност, без обзира на могуће политичке промене.

Као што смо напред навели, на самом почетку анализе јавних тужилаштава (положај, одговорност, избор и слично), функција ових органа је од изузетног значаја, тако да и Амандман XVIII предлаже одређене измене које се тичу сталности функције заменика јавног тужиоца, његовом премештају и привременом упућивању. Тако је, према решењу важећег устава (члан 159, став 6), мандат за ову функцију три године, ако се заменик јавног тужиоца бира први пут, док се наведеним амандманом предлаже да: *„функција заменика јавног тужиоца траје од избора за заменика јавног тужиоца док заменик јавног тужиоца не наврши радни век“*. Оно што представља потпуну новину, а што је изазвало доста контроверзних размишљања, као и код избора за носиоце судијске функције, јесте предлог Амандмана да: *„за заменика јавног тужиоца у најнижим јавним тужилаштвима може бити изабрано само лице које је окончало посебну обуку у институцији за обуку у правосудју основаној законом“*²⁷. Коначно, треба навести и предлог Амандмана да: *„заменик јавног тужиоца може бити премештен или против своје воље привремено упућен у друго јавно тужилаштво одлуком Врховног јавног тужиоца Србије, у складу са законом“*, док према садашњем уставном решењу *„Државно веће тужилаца одлучује и о избору заменика јавних тужилаца који су на сталној функцији у друго или више јавно тужилаштво“*. Значи, овај амандман предлаже трајност тужилачке функције, јер садржи став да се именовањем на ограничени временски период са могућношћу поновног избора ризикује независност и самосталност тужиоца (приликом

26 Постоје мишљења да би Врховног јавног тужиоца требало бирати на трајну функцију, тј. на релативно дужи временски период, наравно, без могућности поновног избора на ту функцију после завршеног мандата.

27 Предлог да се пре избора за ову функцију оконча обука у Правосудној академији.

доношења одлука се може десити да тужилац не води рачуна о закону, него о жељи да задовољи оне који треба поново да га именују). То је у складу са Извештајем о европским стандардима о независности правосуђа, тј. његовим другим делом који је посвећен јавном тужилаштву. Такође, и захтев за окончавање посебне обуке у институцији за обуку у правосуђу основаној законом (Правосудној академији), за заменике јавних тужилаца у најнижим јавним тужилаштвима представља дужност и право свих јавних тужилаца, како пре њиховог именовања, тако и касније, после избора на функцију (тзв. континуирана едукација). Свака држава треба да предузме неопходне мере како би осигурала адекватно образовање и обуку јавних тужилаца.

Амандманом XIX се *заменењује члан 158 Устава Републике Србије* и он је посвећен имунитету и неспојивости јавно-тужилачке функције. О имунитету јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца у важећем уставу говори члан 162, став 1, док став 1 наведеног амандмана такође гарантује носиоцима ових функција имунитет, али са малим изменама. Став 2 истог амандмана указује на неспојивост наведених функција са другом јавном или приватном функцијом и овај став *заменењује одредбе члана 163, став 1 и 2 важећег устава.*

На овом месту морамо констатовати да је предстојећом уставном реформом изузетно велика пажња посвећена јавно-тужилачкој функцији, јер се на јавно тужилаштво односи једанаест амандмана (од XIV до XXIV). Тако је, следећи по реду, Амандман XX посвећен одређивању појма овог органа и дефинисању његових надлежности. Пре свега, став 1 овог амандмана мења назив Државног већа тужилаца у Високи савет тужилаца, указујући да је то самосталан државни орган који „јемчи самосталност јавних тужилаштава тако што одлучује о питањима положаја јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца одређеним Уставом и законом“. Оно што је посебно битно нагласити јесте промена која се тиче избора јавних тужилаца, с обзиром на то да према важећем уставном решењу; „Државно веће тужилаца предлаже Народној скупштини кандидате за први избор за заменика јавног тужиоца“, док наведени амандман у ставу 2 каже да „Високи савет тужилаца бира и разрешава јавне тужиоце“²⁸. Образложење за измењене надлежности приликом избора на јавно-тужилачку функцију се састоји у томе што је за вршење ове функције неопходно поседовање специфичних особина. Овим амандманом се *заменењује члан 159 Устава Републике Србије.*

28 Према важећем уставу Републике Србије (члан 161, став 2) „одлуку о престанку функције јавног тужиоца, у складу са законом, доноси Народна скупштина“.

О променама у саставу Високог савета тужилаца говори Амандман XXI, према коме овај орган треба да има исти број чланова као и раније, али је састав другачији и разликује се у односу на садашње решење предвиђено чланом 164, став 3 ради смањивања утицаја политике и законодавне власти (Народне скупштине Републике Србије). Наиме, као чланови овог органа по положају и даље остају министар надлежан за правосуђе и Врховни јавни тужилац Србије (према садашњем решењу члана 164, став 3 то су надлежни министар и Републички јавни тужилац), али не и председник надлежног одбора Народне скупштине. Такође, разлика се састоји у томе што, према члану 164, став 3 осам изборних чланова Државног већа тужилаца чини „шест јавних тужилаца или заменика јавних тужилаца са сталном функцијом, од којих је један са територије аутономних покрајина, и два угледна и истакнута правника са најмање 15 година искуства у струци, од којих је један адвокат, а други професор правног факултета“. Наведени амандман предлаже да у састав Високог савета тужилаца уђу „четири заменика јавних тужилаца које бирају јавни тужиоци и заменици јавних тужилаца, пет истакнутих правника које бира Народна скупштина, Врховни јавни тужилац Србије и министар надлежан за правосуђе“. Јавни тужиоци, према овом амандману, не могу бити бирани у Високи савет тужилаца (према важећем уставном решењу – члан 164, став 4, то је могуће). Сматрамо да је овде требало поједноставити наведени избор, који је посебно отежан предложеним променама садржаним у ставу 2 овог амандмана, по коме „Народна скупштина бира пет чланова Високог савета тужилаца на предлог надлежног одбора Народне скупштине после окончаног јавног конкурса гласовима три петине свих народних посланика, а ако тако не буду сви изабрани, преостали се у наредних десет дана бирају гласовима пет деветина свих народних посланика, иначе се изборни поступак после 15 дана понавља за онај број чланова који нису изабрани“. Ту мислимо, пре свега, на обезбеђивање предвиђене квалификоване већине, тј. потребног броја гласова од три петине, односно пет деветина свих народних посланика. Овим амандманом се замењује члан 160 Устава Републике Србије.

Као што смо напред навели, и преостали амандмани су посвећени Високом савету тужилаца, тако да Амандман XXII, којим се замењује члан 161 Устава Републике Србије, много обимније и детаљније говори о мандату његових чланова (он остаје, као и раније, пет година), предлажући да исто лице не може бити поново бирано у Високи савет тужилаца, да је Врховни јавни тужилац Србије по службеној дужности председник овог органа и да мандат изабраног члана престаје из разлога који се одређује законом. Наиме, и Венецијанска комисија је мишљења да би Врховни јавни тужилац требало *ex officio* да председава наведеним саветом²⁹.

29 Изузетак од овог предлога је председавање у дисциплинским поступцима, где Врховни јавни тужилац не би требало да председава тужилачким саветом.

И последња два амандмана Радног текста Министарства правде на Устав Републике Србије (XXIII и XXIV) посвећени су Високом савету тужилаца, при чему први регулише рад и одлучивање Високог савета тужилаца, а други говори о имунитету његових чланова. Важећим уставним решењима, положај, састав и избор Државног већа тужилаца је регулисан члановима 164 и 165, али је знатан број одредаба ових чланова предложен за промену амандманима XXI и XXI, док је преостали део одредаба остао непромењен и постао саставни део тих амандмана. Амандман XXIII је посвећен раду и одлучивању Високог савета тужилаца и представља потпуно нов текст, с обзиром на то да његове одредбе не постоје у Уставу Републике Србије из 2006. године. Наиме, овај амандман предлаже да нови Устав регулише одлучивање Високог савета тужилаца, тако што ће он одлуке доносити *„гласовима најмање шест чланова савета на седници на којој је присутно најмање осам чланова савета“*. Такође, предлаже се да овај орган *„своје одлуке образложи и јавно објави, а да одлуке о избору јавних тужилаца, заменика јавних тужилаца и о престанку њихових функција, о предлагању избора и разрешења Врховног јавног тужиоца Србије и о именовану и разрешењу чланова дисциплинских органа доноси на основу мерила која су утврђена у складу са законом и у законом уређеном поступку“*. Имајући у виду да је тужилаштво организовано хијерархијски, треба рећи да је и дисциплински систем у тесној вези са оваквом организацијом, тако да дисциплинске мере ради изрицања одређених санкција покреће лице које је надређено дотичном тужиоцу. Међутим, неопходно је, притом, поштовати унапред утврђена мерила и дозволити да тужилац против кога је покренут дисциплински поступак има право да буде саслушан у поступку у коме је равноправан, као и да му се омогући жалба као правни лек против изречених дисциплинских санкција. Наведеним амандманом се *заменењује члан 162 Устава Републике Србије*.

Као што смо напред навели, Амандман XXIV је посвећен имунитету чланова Високог савета тужилаца, тако да много детаљније регулише њихов положај. Важећим уставом је предвиђено само да *„члан Државног већа тужилаца ужива имунитет као јавни тужилац“* (члан 164, став 6), док је наведеним амандманом предложено да *„чланови Високог савета тужилаца не могу бити позвани на одговорност за дато мишљење и гласање при доношењу одлука у савету, изузев ако учине кривично дело“*. Такође, наведени амандман у ставу 2 предвиђа да они *„не могу бити лишени слободе у поступку покренутом због кривичног дела које су учинили као чланови Високог савета тужилаца без одобрења савета“*.

5. Закључак

Као што смо напред навели, Устав Републике Србије је највиши општи правни акт и он спада у категорију чврстих (ригидних) устава, за чију промену је потребно обезбедити квалификовану већину свих посланика у парламенту. Једно од основних својстава сваког устава јесте да је то програмско-декларативни акт, тј. да се он доноси за будућност и да треба да траје што дуже (бар неколико деценија), са што бољим решењима. Да би се то постигло, неопходно је омогућити јавну расправу на свим нивоима, која ће трајати онолико колико је то потребно, без журбе³⁰, да би се чуло мишљење стручне и лаичке јавности, а све у циљу проналажења најоптималнијих решења. Зато је током јавне расправе, од стране представника судске власти, констатовано да приликом израде амандмана нису узете у обзир обавезе које је преузела Република Србија из Акционог плана за Поглавље 23, у делу који се односи на правосуђе и његову независност, нити су коришћени стандарди у овој области из многобројних међународних докумената, усвојених од стране релевантних тела³¹.

Тако су озбиљни приговори упућени на амандмане који се тичу састава Високог савета судства, избора његовог председника и одлучивања овог органа, упоређујући све то са одговарајућим органима истог нивоа у Републици Словенији, Републици Хрватској, као и неким другим земљама које су много раније постале чланице Европске уније. Захваљујући таквим јавним расправама и упућеним приговорима, надамо се да ће амандмани IX–XIII претрпети значајне измене, пре свега, у вези са саставом, доношењем одлука и тзв. златним гласом.

30 Нажалост, код нас су се тако важни основни закони доносили, врло често, на брзину, без припреме и одговарајуће јавне расправе.

31 Како европски стандарди, тако и препоруке Венецијанске комисије, захтевају обезбеђивање независности правосуђа од политичког утицаја, максимално ограничавање утицаја законодавне и извршне власти у поступку предлагања, избора, премештаја и престанка функције судија, председника судова и јавних тужилаца, стварање правосудног система заснованог на објективним критеријумима, правичним процедурама одабира отворених за све кандидате одговарајућих квалификације, јачање улоге Високог савета судства и Високог савета тужилаца и слично.

Dragan Bataveljić, LL.D.

Full Professor,

Faculty of Law, University of Kragujevac

**THE CURRENT CONSTITUTIONAL REFORM IN SERBIA,
WITH REFERENCE TO THE LEGISLATIVE POWER**

Summary

At the beginning of this paper, the author underlines that our country is in the process of intensive negotiations over the membership in and the accession to a large European family. Therefore, it is necessary to embark on a constitutional reform and analyze the experiences of current EU member states, particularly of Croatia and Slovenia which recently became the constituent part of the EU. In order to adjust their legislation with EU law, these states had to change their supreme law at least once. In this paper, the author is looking for an answer to the question how we should proceed with the reform of our current constitution. Should this reform be partial or comprehensive? The author also indicates a number of deficiencies in the current Constitution of the Republic of Serbia and discusses the necessity for eliminating these shortcomings. In particular, the author analyzes the Working Draft of Amendments to the Constitution of the Republic of Serbia (Amendments 1 through 24), proposed by the Ministry of Justice of the Republic of Serbia. The author outlines the recommendations of the Venice Commission, as well as to the remarks which appeared during the public debate. In particular, the author underlines the commitment to comply with the European standards and adopted international documents, as well as the need to perform a detailed analysis of the deficiencies detected during the public debate and the serious remarks on the draft text of the constitutional amendments. Finally, in order to provide for continuous education and upgrading of knowledge in the judiciary, the author provides a comparative analysis of the solutions that exist in the countries of former Yugoslavia as well as in other neighboring states.

Keywords: Constitution of RS, constitutional reform, European Union, amendments, integrative clause, power of the judiciary, independence of the judiciary, High Judicial Council, Public Prosecution Office, High Prosecutorial Council.