

Radni izveštaj

PROCEDURA PREDLAGANJA USTAVNIH AMANDMANA

Vida Petrović Škero i Ana Zdravković

Beograd, januar 2019

Ovaj radni izveštaj pripremljen je za konferenciju "Civilno društvo za odgovornu vlast" koja se održava 4. i 5. februara u Beogradu. Radni izveštaj služi kao osnova za dijalog učesnika u ovoj oblasti, identifikovanje ključnih problema i formulisane konkretne preporuke. Zaključci konferencije biće korišćeni u pripremi finalne verzije ovog izveštaja.

Izrada ovog izveštaja omogućena je uz podršku Ambasade Velike Britanije u Beogradu. Za sadržaj brošure odgovorni su njeni autori i on ne mora nužno odražavati stavove Vlade Ujedinjenog Kraljevstva.



SADRŽAJ

Identifikacija problema – uticaj prema sadržini.....	5
Prva verzija – radni tekst amandmana	9
Druga verzija – nacrt amandmana.....	13
Mišljenje Venecijanske komisije.....	16
Opšta atmosfera u vremenu izrade amandmana	19
Formiranje VNVO-a	21
Treća verzija nacrta amandmana – rezultat „procedure”	22
Četvrta verzija nacrta amandmana – korak napred dva koraka nazad	24
Stavovi strukovnih udruženja i civilnog društva.....	26
Reakcija MP na stavove strukovnih udruženja i civilnog društva	28
Epilog	29

SKRAĆENICE

NS (Narodna Skupština)

MP (Ministarstvo pravde)

VKS – Vrhovni kasacioni sud

VSS – Visoki savet sudstva

DVT – Državno veće tužilaca

VK – Venecijanska komisija

NKEU – Nacionalni konvent za EU

VST – Visoki savet tužilaca

VJT – Vrhovni javni tužilac

Identifikacija problema – uticaj prema sadržini

Ustavom i Poslovníkom o radu Narodne skupštine (NS) propisana je procedura za izmenu Ustava.¹ Ovlašćeni predlagači su najmanje jedna trećina od ukupnog broja narodnih poslanika, predsednik Republike, Vlada i najmanje 150.000 birača. Nadležni odbor utvrđuje da li je predlog dao ovlašćeni predlagač u propisanom obliku, sa obrazloženjem. NS razmatra predlog, uz prisustvo podnosioca predloga, i dvotrećinskom većinom od ukupnog broja narodnih poslanika odlučuje o predlogu koji se ne može menjati. Ako se predlog ne usvoji, za pitanja sadržana u podnetom predlogu ne može se pristupiti ponovnom predlaganju narednih godinu dana. Ako se usvoji, nadležni odbor utvrđuje akt o promeni Ustava sa obrazloženjem i predlog ustavnog zakona za sprovođenje promena Ustava, uz prisustvo predlagača. Doneti predlozi dostavljaju se poslanicima uz predlog za raspisivanje referenduma. NS razmatra predlog akta o promeni Ustava i predlog ustavnog zakona i po okončanju rasprave o njima odlučuje, raspisuje referendum i, po izveštaju sa referenduma, donosi odluku o proglašenju Ustava i ustavnog zakona.

Važeći ustav u Načelima određuje nosioce suverenosti i navodi da suverenost potiče od građana, koji je vrše referendumom, narodnom inicijativom i preko svojih slobodno izabranih predstavnika.² Interesantno je pomenuti kako je tekla procedura usvajanja važećeg ustava. Pre usvajanja nije bilo javne rasprave o nacrtu ustava. NS ga je usvojila 30. septembra 2006. godine. Referendum za usvajanje, umesto jednog, trajao je dva dana, i održan je 28. i 29. oktobra 2006. godine, što je dovelo u pitanje volju građana i problem suverenosti. Možemo samo pretpostaviti različite razloge koji su doveli do toga da se ustav donese takvom brzinom (uvođenje preambule; dogovor stranaka da se donese nov ustav, a zauzvrat raspišu prevremeni izbori;

* Izveštaj je rezultat istraživačkog rada i polustrukturiranih intervjua sa predstavnicima institucija (Narodna skupština, Ministarstvo pravde, Vrhovni kasacioni sud, Visoki savet sudstva, Državno veće tužilaca), predstavnicima akademske zajednice, strukovnih udruženja sudija i tužilaca i civilnog društva.

¹ Videti članove 203–205. Ustava Republike Srbije („Službeni glasnik RS”, broj 98/2006); videti član 142. Poslovnika Narodne skupštine („Službeni glasnik RS”, broj 20/2012, prečišćen tekst).

² Videti član 2. stav 1. Ustava Republike Srbije.

Radni izveštaj

konačno razilaženje sa režimom Slobodana Miloševića i najređe pominjan razlog – pritisak Evropske unije (EU) i međunarodne zajednice).³

Tek nakon što je usvojen, Ustav je dostavljen na mišljenje Venecijanskoj komisiji (VK), koja je iskazala primedbe u vezi sa podelom vlasti i nezavisnošću sudske vlasti. Ukazala je na „preteranu ulogu NS u imenovanju na funkcije u pravosuđu uopšte ... namerom da se poslanik veže za stranku po svim pitanjima i uvek se koncentriše preterana vlast u rukama partijskog vođstva, čime se pojačava rizik od stvaranja pravosudnog sistema u kome su sve funkcije podeljene između političkih stranaka i stvara se ozbiljna opasnost da će političke stranke kontrolisati sudstvo”.⁴ Imajući u vidu da se svi članovi Visokog saveta sudstva, kojih ima jedanaest (osam izbornih članova: šest sudija, predstavnik advokature i profesor pravnog fakulteta, i članovi po funkciji: predsednik Vrhovnog kasacionog suda, ministar pravde i predsednik skupštinskog Odbora za pravosuđe), biraju posredno ili neposredno u NS, VK je navela da je „ovo recept za politizaciju sudstva”.⁵

Ovakva ustavna rešenja bila su osnov za reformisanje pravosuđa, te su doneti novi zakoni koji regulišu ovu granu vlasti i 2010. godine je izvršen opšti reizbor sudija i tužilaca. Upravo su nedostaci i nepravilnosti koje su pratile ovaj postupak ukazale i na loša ustavna rešenja, koja su omogućavala politizaciju sudstva i tužilaštava i doprinela neuspešnoj reformi.⁶

S obzirom na postojeći pravni okvir, pitanje je da li je sada nužna delimična promena Ustava ili donošenje novog ustava. Jedan broj konstitucionalista smatra da u ovom trenutku nije ni nužno, niti dobro, tako brzo menjati postojeći ustav i da bi bilo dovoljno zalagati se za kvalitetnu primenu odredbi koje su već na snazi. Srbija je na putu integracije u EU, ali još uvek daleko od prava i obaveza koje proizlaze iz statusa člana. Zato za sada nema nužne potrebe za ustavnim promenama. Međutim, prema istraživanju javnog mnjenja, većina građana (64%) smatra da je potrebno bar delimično promeniti Ustav. Anketa je pokazala i da je najčešće mišljenje da podela

³ *Zašto je Srbiji potreban novi Ustav?*, Fondacija za otvoreno društvo i Fabrika knjiga, Beograd, 2013.

⁴ Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), *Mišljenje o Ustavu Srbije br. 405/2006* od 19.3.2007. godine (CDL-AD(2007)004).

⁵ *Ibid.*

⁶ Videti više u izveštajima Beogradskog centra za ljudska prava od 2010. do 2016. na: <http://www.bgcentar.org.rs/obrazovanje/publikacije/izvestaji-o-stanju-ljudskih-prava/> (1. 12. 2018).

vlasti postoji donekle (45%), da su sudstvo i NS podređeni izvršnoj vlasti i da bi morale postojati čvršće ustavne garantije nezavisnosti sudstva. Zatim, 58% građana smatra da je sudstvo u Srbiji potpuno politizovano, a 73% njih da su političari i političke stranke uticale na izbor (reizbor) sudija. Polovina građana i 72% predstavnika elite misle da bi trebalo da izbor sudija bude prepušten posebnom telu sastavljenom samo od predstavnika struke.⁷

Da bi se pristupilo promeni Ustava, nužno je da država i društvo identifikuju potrebu da se pojedina pitanja uredi na drugačiji način. I pored problema u vezi sa važećim ustavom koje je uočila Venecijanska komisija, loše sprovedene reforme pravosuđa, ustavne promene koje se odnose na ovu oblast nisu inicirala strukovna udruženja tužilaca i sudija. Potrebu za promenom Ustava inicirala je država 2013. godine, što je utvrđeno Nacionalnom strategijom reforme pravosuđa⁸, radi jačanja pravosuđa, depolitizacije i otklanjanja mogućeg uticaja drugih grana vlasti u postupcima izbora i razrešenja sudija i predsednika sudova, zamenika i javnih tužilaca i članova Visokog saveta sudstva (VSS) i Državnog veća tužilaca (DVT). Usvojen je Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa⁹. Vlada Republike Srbije (RS) osnovala je decembra 2015. godine Savet za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23. Preporuke i mišljenja VK o Ustavu koje se odnose na pravosuđe integrisane su u Akcioni plan za Poglavlje 23 (str. 30 i 31), usvojen na sednici Vlade 27. 4. 2016. godine, kojim je predviđen niz aktivnosti radi promene Ustava: predlog za promenu Ustava bi trebalo usvojiti u NS u trećem kvartalu 2016. godine; trebalo bi da se izrada radnog teksta i javna rasprava sprovedu do kraja 2016. godine; početkom 2017. godine bi trebalo uputiti predlog na mišljenje VK. Nijedna od aktivnosti nije sprovedena do kraja 2017. godine, što je konstatovano i u Izveštaju 3/2017 za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23 (strana 6). Organizacije civilnog društva koje aktivno učestvuju u ispunjavanju uslova RS za prijem u članstvo u EU, funkcionišu u radnoj grupi za Poglavlje 23 Nacionalnog konventa za EU (NKEU). Ministarstvo pravde (MP) i Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom Vlade RS su 19. 5. 2017. godine uputili poziv organizacijama civilnog društva da dostave svoje predloge za promenu Ustava u delu koji se odnosi na pravosuđe. Naknadno su tražili

⁷ *Zašto je Srbiji potreban novi Ustav?*, Fondacija za otvoreno društvo i Fabrika knjiga, Beograd, 2013.

⁸ Nacionalna strategija reforme pravosuđa za period 2013 – 2018, „Službeni glasnik RS”, br. 57/2013.

⁹ „Službeni glasnik RS”, br. 71/2013, 55/2014, 106/2016.

Radni izveštaj

i da se dostavi lista svih međunarodnih izvora koji regulišu pitanje nezavisnosti sudstva. Tako je započet tzv. konsultativni proces. Na prvom skupu, održanom 21. 7. 2017. godine u Beogradu, učesnicima skupa su omogućena izlaganja u trajanju od pet minuta, i to samo radi predstavljanja prethodno dostavljenog i objavljenog predloga. Nije bilo mogućnosti za debatu o predloženim rešenjima, niti je MP predstavilo javnosti svoja rešenja za promenu Ustava.

Bez javne debate održana su još četiri okrugla stola: u Beogradu 7. 9. 2017. godine, u Nišu 13. 10. 2017. godine, u Novom Sadu 30. 10. 2017. godine i u Beogradu 15. 11. 2017. godine. MP je biralo teme, od kojih neke nisu ni bile ustavna materija. Neke su obezbeđivale mehanizme za jačanje političkog uticaja na pravosuđe, kao, na primer, insistiranje da Pravosudna akademija postane ustavna kategorija, bez potrebnih garancija nezavisnosti. Još uvek nedovoljno izgrađena institucija, koja traga za svojim načinom funkcionisanja, služila bi obezbeđenju izbora određenih kategorija kandidata. Trebalo bi napomenuti da je samo jedna država u Evropi dodelila ustavni status akademiji. Na skupovima su iznete tvrdnje „da NS i Vlada ne vrše nikakve pritiske na pravosuđe i da su one, zapravo, garant njegove nezavisnosti“, zatim „opasno je da se iz postupka izbora sudija i tužilaca isključe Vlada i Parlament, jer se presude donose u ime naroda“, kao i da „Ministarstvo nije po Ustavu bilo u obavezi za dijalog“, već da se „zna ko može da menja Ustav, a nigde ne piše da su to organizacije civilnog društva“ (poslanik NS). Navedeno je da je „inkorporacija Akademije u Ustav jedini put i to je zahtev Evropske komisije“, kao i da „sastav VSS i DVT predstavljaju sekundarno pitanje“, te da bi „na neki način morali da učestvuju i poreski obveznici, jer se od njihovog novca finansira pravosuđe“ (direktor Pravosudne akademije). Izneti su i tvrdnje da je „nezavisnost sudstva fetišizam, ideološki mit, da je rasprava o njoj iznedrila sudijske jurišnike, koji se ponašaju kao da su iznad svega i žele u savetima većinu sudija i tužilaca“, te da su „predlozi tužilaca i sudija smešni“ (specijalni savetnik u MP). „Sudije žele da odlučuju kako im se čefne ... pravosuđe je društvo sa ograničenom odgovornošću, a sudije žele zanatsku radnju“ (pomoćnik ministra pravde na čelu pregovaračke grupe za Poglavlje 23).¹⁰

¹⁰ Zapisnici sa održanih skupova sačinjenih na osnovu audio snimka organizatora mogu se videti na sajtu Društva sudija Srbije: <http://sudije.rs/index.php/aktuelnosti/2017-09-25-10-54-45/313-2017-12-13-10-34-37.html> (1. 12. 2018).

Strukovna udruženja i udruženja građana upozoravala su da ovakav pristup MP ukazuje da će predlog za promenu Ustava biti donet u krugu zvaničnika Vlade. Predlog je morao biti predstavljen javnosti, a konsultacije su se morale vratiti u okvir koji je primeren ozbiljnosti i važnosti teme.¹¹ Imajući u vidu tok i način vođenja konsultativnog procesa, udruženja su se putem saopštenja za javnost obratila građanima RS, ukazujući im na značaj nezavisnog pravosuđa za vladavinu prava i demokratsko društvo. Pozvali su izvršnu i zakonodavnu vlast da o izmenama Ustava otvoreno debatuju, da se i javnost uključi u debatu, a da mediji posvete posebnu pažnju objektivnom izveštavanju o procesu izmene Ustava.¹²

MP nije reagovalo na apele civilnog društva usmerene na transparentnost procesa promene Ustava, pa su, 30.10.2017. godine, Društvo sudija Srbije, Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, Centar za pravosudna istraživanja, Udruženje sudijskih i tužilačkih pomoćnika, Komitet pravnika za ljudska prava i Beogradski centar za ljudska prava obavestili javnost i MP da napuštaju konsultativni proces¹³.

Prva verzija – radni tekst amandmana

Na sajtu MP je 21. 1. 2018. godine objavljen Radni tekst amandmana na Ustav.¹⁴ Do okončanja diskusije o Radnom tekstu, javnosti nije otkriveno ko je njegov tvorac. Nije se znalo da li postoji radna grupa i ko su njeni članovi. MP je uputilo poziv da se primedbe i sugestije na ovaj tekst mogu dostavljati do 8. 3. 2018. godine. Organizovana su četiri okrugla stola, 5. 2. 2018. godine u Kragujevcu, 19. 2. 2018. godine u Nišu, 26. 2. 2018. godine u Novom Sadu, kada su, zbog neprimerenog načina vođenja diskusije, izostanka reakcije na uvrede upućene sudijama i tužiocima i otvorenih pretnji, predstavnici strukovnih udruženja i civilnog društva napustili

¹¹ Saopštenje povodom objavljenog radnog teksta amandmana na Ustav Republike Srbije i javne rasprave koja se vodi po pozivu Ministarstva pravde, dostupno na:

<http://www.yucom.org.rs/saopstenje-povodom-objavljenog-radnog-teksta-amandmana-na-ustav-republike-srbije-i-javne-rasprave-koja-se-vodi-po-pozivu-ministarstva-pravde/> (1. 12. 2018).

¹² Dokument dostupan na <http://sudije.rs/index.php/aktuelnosti/2017-09-25-10-54-45/269-2017-10-11-12-05-08.html> (1. 12. 2018).

¹³ Saopštenje dostupno na: <http://sudije.rs/index.php/aktuelnosti/saopstenja-za-javnost/287-2017-10-30-09-09-46.html> (1. 12. 2018).

¹⁴ Dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php> (1. 12. 2018).

Radni izveštaj

skup, i poslednji okrugli sto – 5. 3. 2018. godine u Beogradu, kada je ministarka pravde obavestila javnost da su Radni tekst amandmana sačinili zaposleni u MP, kao i da je ona u tome učestvovala. Stručnjaci, profesori iz oblasti Ustavnog prava nisu ni konsultovani niti su učestvovali u stvaranju teksta Amandmana na najvažniji pravni akt zemlje.

Ispitanici su, tokom ovog istraživanja, naveli da se do danas ne zna ko je zapravo stvarao Amandmane, što je neobično, jer se autori obično ponosno potpišu ispod teksta.¹⁵ U svakom slučaju, okolnost da su autori službenici MP ne smatraju adekvatnom jer, koliko god da su stručni, oni nemaju kapacitete ni adekvatna znanja za pisanje Ustava.¹⁶ Ispitanici su primetili i da su se pojavile organizacije i građani koji imaju iste stavove i poruke kao MP, kao i da je posle skupa u Novom Sadu postalo očigledno da su te organizacije instruisane od strane samog MP.¹⁷ Zato su strukovna udruženja i organizacije civilnog društva počele da dostavljaju pismene preporuke na Amandmane.¹⁸ I pored obećanja ministarke pravde na NKEU da će MP objaviti dokument sa konkretnim predlozima organizacija i spisak predloga koji su prihvaćeni i obrazloženja zašto ostali nisu prihvaćeni, to do sada nije ispunjeno.¹⁹ Sve navedeno nije objavljeno ni na internet stranici MP, što je uobičajena procedura kada se radi o usvajanju zakona.²⁰

Tokom javne rasprave, potvrdilo se da autori teksta nisu poštovali cilj utvrđen u Nacionalnoj strategiji reforme pravosuđa, Akcionom planu za njeno sprovođenje i Akcionom planu za Poglavlje 23 – da se ustavnim promenama obezbede depolitizacija sudstva, garancije nezavisnosti sudstva i sudija, kako bi se građanima obezbedilo nezavisno i odgovorno pravosuđe. Tokom javne diskusije poslanici NS su komentarisali „da možemo da mislimo i pričamo šta hoćemo, jedino je bitno da napravimo ustavne promene koje prihvata VK i potom EU zbog političkih potreba”. Ponavljana je argumentacija „da je pravosuđe neodgovorno, lošeg kvaliteta”, „da nema podele vlasti ako sudstvo ima odgovornost prema samom sebi”, da „sudije sude kako ko hoće, oduzimaju decu, imovinu, posao, šalju građane u zatvor, a bez

¹⁵ Predstavnik DVT.

¹⁶ Predstavnik civilnog društva.

¹⁷ Predstavnik civilnog društva i predstavnik akademske zajednice.

¹⁸ Predstavnik civilnog društva.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

ikakve odgovornosti bilo kome”.²¹ Zakonodavna i izvršna vlast označene su kao „potrebni i nužni kontrolori sudstva radi zaštite građana”.²² Više nije bilo političke volje za reformu zbog stvarnih potreba i rešenja problema u zemlji, niti da bi se građanima obezbedilo pravo na suđenje pred nepristrasnim sudom, već su vršene promene koje su nas vraćale unazad, uz loš pokušaj zadovoljenja forme. Pravi cilj je postao stvaranje teksta koji će obezbediti zadovoljavajuće mišljenje VK, bez stvarne volje za obezbeđenjem depolitizacije sudstva i stvaranjem uslova da se obezbedi adekvatna reforma koja će omogućiti realizaciju utvrđenih ciljeva.

Nije postojalo obrazloženje, navedeni su samo fragmenti mišljenja VK za ustave i zakone nekih drugih država. Iznete su netačne tvrdnje da VK definiše evropske standarde. Zadatak VK nije da formuliše standarde, već da daje mišljenje o meri usaglašenosti Ustava sa evropskim standardima, imajući u vidu iskustva ostalih država u primeni pravnih standarda sadržanih u dokumentima tela Saveta Evrope (SE), EU i Ujedinjenih nacija (UN).

O Radnom tekstu amandmana u pisanim analizama negativno su se izjasnila strukovna udruženja, VKS, VSS, DVT, veći broj sudova i civilnih udruženja. Ovakvu ocenu dalo je i petnaest profesora ustavnog prava, teorije države i prava i sudsko-organizacionog prava na skupu „Javno slušanje profesora”, održanom 20. 2. 2018. godine.²³ Iskazan je opšti stav da nema mogućnosti ispravljanja ovakvog Radnog teksta i predloženo je formiranje stručne radne grupe, što nije prihvaćeno.

MP je prihvatilo veliki broj predloga neformalne mreže „Rolan”, koja se založila za slabljenje načela nepremestivosti sudije, uvođenje sudske prakse kao izvora prava u skladu sa zakonom, postojanje Pravosudne akademije kao ustavne kategorije, kao i da ustavom propisan uslov za izbor na pravosudne funkcije bude završena obuka u toj akademiji. Predložena je potpuna izmena koncepta saveta sudstva i tužilaštva (smanjenje broja članova iz reda sudija i tužilaca, te je za sudski savet predviđeno deset članova: pet sudija i pet „istaknutih pravnika” – koje bira Narodna skupština, postojanje „zlatnog glasa” predsednika sudskog saveta, koji se bira iz reda

²¹ Emisija „Dan uživo”, TV N1, 15. 2. 2018, <https://www.youtube.com/watch?v=OjT-UYcofYc> .

²² *Ibid.*

²³ Javno slušanje profesora možete pogledati u pojedinačnim snimcima dostupnim na YouTube kanalu: https://www.youtube.com/channel/UCz9n1sslmAAT4_y7B4usk2w/videos (1. 12. 2018).

„istaknutih pravnika”, kao i sužavanje nadležnosti saveta). Predlozi su usvojeni, iako su bili u suprotnosti sa ostalim predloženim rešenjima, pa i predlozima radne grupe Komisije za reformu pravosuđa, sa čijim se predlozima složilo celo sudstvo.

Tvrdnje predstavnika MP da je ekspert SE, gospodin Džejms Hamilton, učestvovao u sačinjavanju Amandmana i da predložena rešenja imaju saglasnost VK, unosila su zabunu u ceo postupak. Amandmanima nije regulisan način podele vlasti i odnos tri grane vlasti (član 4. Ustava). Ukidanje ustavnih odredbi koje su predviđale da su sudske odluke obavezne za sve i da ne mogu biti predmet vansudske kontrole²⁴ i odredbi kojima je propisano da je svaki uticaj na sudiju u vršenju sudske funkcije zabranjen²⁵, posebno je ukazalo na nameru da se sudska vlast vrati pod kontrolu politike. Sudska vlast je ostala nedefinisana. Nisu predviđene materijalne garancije nezavisnosti. Nosiocima pravosudnih funkcija nije zajemčena sloboda udruživanja. Obrisana je odredba koja je zabranjivala svaki uticaj na sudiju. Izostala je, odnosno bitno je smanjena garancija nepremestivosti sudija i zamenika tužilaca. Sadržina ustavnog zakona ostala je nepoznata i nije bila predmet javne rasprave. Način izbora članova saveta, njihove nadležnosti, mogućnost njihovog raspuštanja, te činjenica da sve nesudijske i netužilačke članove bira NS, dodatno su doprineli mogućnosti politizacije pravosuđa. Broj članova Visokog saveta je paran, ima ih deset, pet sudija i pet „istaknutih pravnika” (iz čijih redova se bira predsednik Saveta, koji ima odlučujući „zlatni glas”, što ukazuje da su u pogledu načina odlučivanja sudije suštinski u manjini). S obzirom na mogućnost prvog izbora za sudiju ili zamenika javnog tužioca samo onih kandidata sa završenom akademijom, uloga saveta je minimalizovana. Izbor polaznika Pravosudne akademije nije u nadležnosti sudskog tela, nego organa akademije, koji nemaju garantije nezavisnosti. Korišćeni su novi, nedefinisani pojmovi poput „istaknuti pravnik” i „privatna funkcija”. Ministar pravde, koji je nosilac izvršne vlasti, više nema ovlašćenje samo da inicira, već može i da pokreće disciplinske postupke protiv nosilaca pravosudnih funkcija. Radi se o očiglednom povećanju kontrole nad nezavisnom sudskom vlašću od strane izvršne vlasti. Uvođenje „sudske prakse” kao izvora prava, o kojoj će biti usvojen poseban zakon, predstavlja retrogradno rešenje. Tako se ujednačenje sudske prakse može

²⁴ Videti član 145. stav 3. Ustava Republike Srbije.

²⁵ Videti član 149. stav 2. Ustava Republike Srbije.

vršiti po proceni nesudskih organa (prema predviđanju Akcionog plana, to će činiti sertifikaciona komisija).

Tužilaštvo ostaje samostalni organ, bez garancija funkcionalne nezavisnosti u odnosu na izvršnu i zakonodavnu vlast, te ostaje i politički uticaj. Vrhovnog javnog tužioca i sve ostale javne tužioce i dalje bira NS predviđenom većinom, koju praktično obezbeđuje skupštinska vladajuća većina. Visoki savet tužilaca jamči samostalnost samo instituciji tužilaštva, što je korak unazad u odnosu na postojeće rešenje, po kome Državno veće tužilaca obezbeđuje i garantuje samostalnost javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. Savet čini jedanaest članova: četiri zamenika javnih tužilaca, pet „istaknutih pravnika“, vrhovni javni tužilac Srbije i ministar nadležan za pravosuđe.

Predloženim amandmanima ukinut je probni mandat sudija, koji je kršio načelo stalnosti sudijske funkcije i bio nesporni predmet kritike svih učesnika u konsultacijama.

Druga verzija – nacrt amandmana

Po okončanju „diskusije“, koja je vođena na četiri okrugla stola u četiri grada u Srbiji i koja je trajala mesec dana (od 5. 2. 2018. godine do 5. 3. 2018. godine) i protokom roka za davanje mišljenja, MP je objavilo Nacrt amandmana.²⁶ Nije se moglo sa izvesnošću utvrditi ko je zaista pozivan na navedene događaje, jer su na svim okruglim stolovima reč dobijale osobe koje su ponavljale lična loša iskustva sa tužilaštvima i sudovima i pretile sudijama i drugim učesnicima na raspravama. Tokom diskusije MP nije otkrilo podatak iz čijih predloga su prihvaćena neka od rešenja. Mišljenja i predlozi struke u suštinskim stvarima nisu uvaženi. Izvršena su izvesna poboljšanja u odnosu na Radni tekst, ali se nisu obezbedile garancije za onemogućavanje političkog uticaja na pravosuđe.

Izmene su bile nepotpune, neprecizne (odredbe o nespojivosti, nepremestivosti, svojstva „istaknutog pravnika“, paran broj članova VSS, od kojih se polovina bira u NS, pri prvom izboru uslov je da su kandidati završili obuku u Pravosudnoj akademiji, ujednačavanje sudske prakse ostaje u rukama zakonodavca). Ustavom nije

²⁶ Objavljeno na sajtu Ministarstva pravde na strani Radne verzije propisa – Ministarstvo pravde; <https://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>.

Radni izveštaj

definisana sudska vlast, za razliku od zakonodavne²⁷ i izvršne²⁸ vlasti. Sudovi se označavaju kao državni organi, iako VK govori o sudskim organima i ističe da „samo sud može biti sudski organ”²⁹. Ni u Nacrtu nisu precizirani uređenje i podela vlasti zasnovana na ravnoteži i međusobnoj kontroli. Ovo je bilo veoma bitno s obzirom na tvrdnje da je sudstvo „preterano nezavisno; otuđeno; nedovoljno odgovorno i da mora biti kontrolisano”. Jezičkim tumačenjem ove odredbe moguće je vršiti političku kontrolu sudstva. Može se tumačiti da je sadržina ove odredbe u suprotnosti sa odredbom da sudsku odluku može preispitivati samo zakonom predviđen sud u zakonom određenom postupku. Stiče se utisak da je otvorena mogućnost vansudske kontrole presuda, što se u praksi sve više i dešava, uz pogrešnu interpretaciju i pozivanje na ustavna ovlašćenja o tome da se „mora vršiti kontrola sudske vlasti”. Nisu označene vrste sudova, pomenut je samo Vrhovni sud. Iz toga proizlazi da će se ostali sudovi osnivati i ukidati zakonom. Ovakvim rešenjem 2009. godine omogućen je opšti reizbor, uglavnom zbog izmene imena pravosudnih organa. VK je u mišljenju o važećem Ustavu³⁰ dala preporuku da bi bilo poželjno da se u Ustavu označe vrste sudova. Ostaje nejasno zašto ova preporuka nije prihvaćena, već je zadržano rešenje iz Nacrta amandmana, koje i dalje ostavlja mogućnost preimenovanja sudova zakonom i stvaranja uslova za ponovni reizbor sudija i tužilaca (osim za Vrhovni sud i Republičko javno tužilaštvo). Pitanje je od posebnog značaja s obzirom na skorašnje iskustvo Republike Srbije, kada je reizbor prikriven obrazloženjem da se samo vrši izbor za nove vrste sudova i tužilaštva. Tome u prilog ide i okolnost da je u Nacrtu Ustavnog zakona, koji nije bio predstavljen na javnoj diskusiji, predviđeno da samo nosioci pravosudnih funkcija i sudijsko i tužilačko osoblje zaposleno u Vrhovnom kasacionom sudu i Republičkom javnom tužilaštvu nastavljaju da vrše svoje funkcije i radni odnos u Vrhovnom sudu odnosno Vrhovnom javnom tužilaštvu, te za sve ostale nema pravne izvesnosti o tome da li će biti novog reizbora.

²⁷ Videti članove 98. i 99. Ustava Republike Srbije.

²⁸ Videti članove 122. i 123. Ustava Republike Srbije.

²⁹ Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), *Mišljenje o Ustavu Srbije* br. 405/2006 od 19.3.2007. godine (CDL-AD(2007)004). para 69.

³⁰ Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), *Mišljenje o Ustavu Srbije* br. 405/2006 od 19.3.2007. godine (CDL-AD(2007)004).

I dalje nisu obezbeđene garantije materijalne nezavisnosti ni sudskog sistema (sudski budžet) ni sudija. Ove garantije su regulisane brojnim međunarodnim standardima, koje MP nije ugradilo u Nacrt ustavnih amandmana. Ne jemči se ni pravo na udruživanje nosilaca pravosudnih funkcija. NS bira i razrešava po pet članova Saveta – „istaknute pravnike”, vrhovnog javnog tužioca i sve javne tužioce. Ukoliko se njihov izbor ne izvrši u dva pokušaja i to sa minimumom kvalifikovane većine NS, izbor će vršiti petočlana komisija, koju čine predsednik NS, predsednik Ustavnog suda, vrhovni javni tužilac, Zaštitnik građana i predsednik Vrhovnog suda. Ovakav način izbora članova oba saveta daje mogućnost političkog uticaja s obzirom na sastav komisije, kao i činjenicu da se izbor može izvršiti većinom koju čine svega tri člana komisije. Mogućnost političkog uticaja na VST, u čiji sastav ulaze četiri zamenika tužioca, pet „istaknutih pravnika”, vrhovni javni tužilac i ministar nadležan za pravosuđe, time je još je veći. Isti problem nosi i amandman koji predviđa mogućnost raspuštanja VSS ukoliko u propisanom roku ne donese odluku potrebnom većinom od šest glasova. Ovo može biti uzrok iznuđenih odluka. Sudija ne može biti predsednik VSS. Nejasno je i kako institut jedinstvene sudske prakse predstavlja kategoriju nezavisnosti sudija i kako će zakon koji donosi NS (zakonodavna vlast) na predlog Vlade (izvršna vlast) obezbediti jedinstvenu sudsku praksu. Rešenje odudara od standarda da se ujednačenje sudske prakse mora rešavati u granicama sudske vlasti.

U Nacrt amandmana vraćene su pojedine odredbe iz važećeg Ustava (da je zabranjen svaki pritisak na sudiju u vršenju sudijske funkcije, izostavljen je nejasan pravni standard „privatna funkcija” i ukinut je zlatni glas predsednika VSS). Pojašnjeno je da se „istaknutim pravnikom” smatra diplomirani pravnik sa položenim pravosudnim ispitom, koji ima najmanje deset godina radnog iskustva u pravnoj oblasti iz nadležnosti VSS odnosno VST, koji se dokazao stručnim radom i uživa lični ugled. Ovako definisani uslovi eliminisali su većinu istaknutih profesora pravnih fakulteta koji nemaju pravosudni ispit i advokata koji ne ispunjavaju drugi propisani uslov. Međutim, predloženo rešenje otvorilo je vrata da poslanici, ministri, zaposleni u ministarstvu, istaknuti članovi partija koji ispunjavaju prva dva uslova za „istaknutog pravnika” mogu biti birani za članove saveta.

Za prvi izbor nosilaca pravosudnih funkcija za prvostepenu nadležnost potrebno je da je kandidat završio zakonom predviđenu obuku u instituciji za obuku u pravosuđu. U RS postoji samo jedna ovakva institucija, Pravosudna akademija, koja

Radni izveštaj

bi na ovaj način postala ključni faktor u izboru pravosudnih funkcionera. Predviđeno je da, pored sudija porotnika, u suđenju mogu da učestvuju i sudijski pomoćnici.

Iako je u više članova Ustava koji nisu dopunjeni ili menjani Amandmanima utvrđeno da su i opšte prihvaćena pravila međunarodnog prava izvor prava u RS i deo pravnog poretka RS, u Nacrtu amandmana nije predviđeno da će sudije pri suđenju primenjivati opšte prihvaćena pravila međunarodnog prava.

Mogućnost premeštanja sudija, koja nije precizirana, u potpunosti je ugrozila garanciju nepremestivosti.

Nova rešenja koja nisu bila predmet diskusije uneta su u Nacrt bez ikakvih obrazloženja i ne može se zaključiti da će doprineti depolitizaciji i jačanju sudske nezavisnosti.

Mišljenje Venecijanske komisije

MP je 13. 4. 2018. godine uputilo VK zahtev za mišljenje o Nacrtu amandmana na ustavne odredbe o pravosuđu, koje je pre toga usvojila Vlada. Nacrt je dostavljen bez obrazloženja. Ministarka pravde je članovima VK dala usmeno obrazloženje Nacrta, koje ni stručna ni opšta javnost u Srbiji nije imala mogućnost da prati i ostala je uskraćena za autentično obrazloženje predloženih rešenja.

U datom mišljenju³¹, VK je razjasnila dileme oko uloge eksperta SE, navodeći da on nije učestvovao u sastavljanju odredaba, već je pružio savete o prethodno izrađenom konceptu. Izražena je zabrinutost što je proces izmena Ustava započet javnim konsultacijama u „ne baš najboljoj“ atmosferi, pa zato „podstiče srpske vlasti

³¹ Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), *Mišljenje br. 921 / 2018 o Nacrtu amandmana na ustavne odredbe o pravosuđu*, 25.06.2018. Ovo mišljenje VK je usvojila na svojoj 115. plenarnoj sednici (Venecija, 22–23.6. 2018) nakon razmatranja Potkomisije za pravosuđe (21. 6. 2018) i razmene stavova sa ministrom pravde Srbije; dostupno na linku [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)011-e), na strani radne verzije propisa – Ministarstvo pravde: <https://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php> i na sajtu Društva sudija: <http://www.sudije.rs/index.php/aktuelnosti/2017-09-25-10-54-45/411-2018-07-06-12-16-46.html>.

da ne štete napore u stvaranju konstruktivne i pozitivne atmosfere za javne konsultacije”.

VK je skrenula pažnju na član 4. važećeg Ustava, koji reguliše podelu vlasti, na čijoj promeni je stručna javnost bezuspešno insistirala. Navedeno je da je „važno da celokupni sistem bude zasnovan na ravnoteži, ali da izraz 'međusobna kontrola' izaziva zabrinutost ... i može dovesti do 'političke' kontrole nad pravosuđem”. Iako je stručna javnost u više navrata pokazala zabrinutost povodom tog rešenja i ukazivala na to da se ne može vršiti kontrola sudske vlasti od strane izvršne i zakonodavne vlasti, MP se na njihove zahteve i preporuke nije obaziralo.

Na predloženih 29 amandmana, VK je dala više od 40 komentara (primedbi). Zaključci su formulisani kroz 6 grupa glavnih preporuka, koje se odnose na sledeće: 1. sastav VSS i ulogu NS, jer Amandman nije pogodan da osigura pluralizam unutar VSS; 2. ista preporuka je data za VST; 3. u pogledu raspuštanja VSS, preporuka je da se navedeni stav briše, odnosno da se zaoštire uslovi za raspuštanje; 4. razrešenje zbog nestručnosti u vezi sa disciplinskom odgovornošću bi trebalo detaljnije regulisati; 5. način na koji se obezbeđuje primena zakona i 6. način izbora javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. VK je ukazala na to da odredbe Nacrta treba razmotriti i dopuniti prema preporukama u tom mišljenju.

Mišljenje VK u pogledu „Nadležnosti NS” i načina odlučivanja u NS u vezi sa izborom VSS i VST, vrhovnog javnog tužioca Srbije i javnih tužilaca jeste da se amandmani moraju izmeniti u skladu sa preporukama. Postavilo se i pitanje zašto se „istaknutim pravnikom” smatraju smo oni koji su položili pravosudni ispit. Kriterijum koji zahteva deset godina radnog iskustva u pravnoj oblasti iz nadležnosti VSS je okarakterisan kao neprecizan i nejasan u pogledu svrhe, a kao glavni problem istaknuto je to što svih pet članova iz reda „istaknutih pravnika” bira NS i to većinom od 3/5, što je slaba zaštita i omogućava da svi budu izabrani od strane vladajuće većine. Kako je celokupno rešenje problematično, VK je predložila četiri opcije za način izbora članova VSS.

Navedene primedbe i nejasnoće koje se odnose na sudije u najvećoj meri se odnose i na tužioce. Kriterijumi i procedura za razrešenje članova saveta ne smeju biti prepušteni zakonima. Primedbe su date i u pogledu mogućnosti raspuštanja saveta. VK je izrazila i zabrinutost što se zakonom uređuje način obezbeđenja jedinstvene primene zakona od strane sudova, jer je to zadatak sudstva. Ukoliko se prihvati da jedinog „čuvara ulaza” u pravosuđe predstavlja Pravosudna akademija, onda se ona

Radni izveštaj

ustavom mora zaštititi od neprimerenih uticaja. Pozitivno je ocenjena okolnost da više nema probnog perioda rada novoizabranih sudija. Međutim, pitanje razrešenja sudija mora biti preciznije i jasnije uređeno, što se odnosi i na tužioce. Preporučeno je kako precizirati mogućnost premeštaja bez saglasnosti i generalno unapređenje teksta tog amandmana, kao i da se jasno definiše nespojivost u vezi sa političkim delovanjem. U vezi sa javnim tužiocima, istaknuto je da je prihvatljivo da NS bira samo vrhovnog javnog tužioca, kome bi trebalo produžiti mandat. Međutim, ne bi trebalo da ostali javni tužioci budu odgovorni NS.

Veoma slične primedbe i predloge na Nacrt amandmana su, pre VK, dale najviše pravosudne institucije u Srbiji, veći broj nižestepeni sudova, strukovna udruženja i organizacije civilnog društva. Kritički osvrt dali su i Konsultativno veće evropskih sudija³², Konsultativno veće evropskih tužilaca i međunarodna udruženja sudija. MP ih nije prihvatilo, niti se osvrvalo na brojne dostavljene međunarodne akte, mišljenja i preporuke.

MP nije odgovorilo na pitanje šta je od predloga strukovnih udruženja i organizacija civilnog društva usvojilo. Kako se komentari VK u velikoj meri poklapaju sa predlozima strukovnih udruženja i organizacija civilnog društva, a deo tih primedbi je uvažen, ostalo je nejasno da li je MP uvažilo ono što je preporučila VK ili ono što su preporučila strukovna udruženja i civilni sektor.³³ Još je veći problem što su tvorci Amandmana iznašli nove načine politizacije pravosuđa, zamaskirane obrazloženjem za nespornim potrebama za stručnim sudijama i sudijama od integriteta. Mehanizmi se ogledaju u uslovima za prvi izbor – završena Pravosudna akademija, kojoj nije garantovana nezavisnost, ograničenju slobodnog sudijskog uverenja nametanjem novog izvora prava – sudske prakse, otvaranjem mogućnosti da ta oblast bude uređena zakonom, sužavanjem nadležnosti saveta, sastavom i izborom članova

³² Consultative Council of European Judges of the Council of Europe, Opinion of the CCJE Bureau following a request by the Judges' Association of Serbia to assess the compatibility with European standards of the proposed amendments to the Constitution of the Republic of Serbia which will affect the organisation of judicial power, 4.5.2018. Mišljenje od 4.5.2018. godine, u kome je navedeno da predložene izmene Ustava mogu biti veoma opasne po sudijsku nezavisnost, dostupno na linku: <https://rm.coe.int/opinion-of-the-bureau-of-the-ccje-on-serbia-of-4-may-2018/16807d51ab>.

³³ Predstavnik civilnog društva.

saveta, mogućnošću raspuštanja VSS. Sve ovo govori da je došlo do zadržavanja, a možda i pojačavanja politizacije pravosuđa.³⁴

Ministarka pravde je obavestila građane da je zadovoljna, jer je sadržina Amandmana „bila na dobrom putu“, a da se „veći deo primedbi iz Mišljenja VK odnosi na nejasnoće u prevodu teksta, koje će Ministarstvo u kraćem roku ispraviti“. Potom je više puta dala izjave da javne diskusije više neće biti. Tekst Nacrta amandmana biće usaglašen sa šest preporuka VK do septembra 2018. godine i predat NS. Pokazala su se realnim strahovanjima da se konsultativni proces vodi samo radi zadovoljenja forme.

Mišljenje VK na Nacrt ustavnih amandmana trebalo bi da bude ozbiljan podsticaj državi da proceni da li smo na „pravom putu“ za obezbeđenje vladavine prava, depolitizovanog i nezavisnog pravosuđa ili ćemo se opredeliti za ustavne promene pravosuđa sa razvijenim mehanizmom za politički uticaj.

Opšta atmosfera u vremenu izrade amandmana

Česte izjave predstavnika vlasti, koji na posredan, a često i direktan način komentarišu događaje u vezi sa donošenjem sudskih odluka, sigurno mogu da se okarakterišu kao pritisak na rad sudova i tužilaštava. Nezapamćena konferencija za štampu gradonačelnika Novog Sada i potpredsednika vladajuće stranke SNS, Miloša Vučevića, održana je krajem decembra 2017. godine. Povodom izrečene oslobađajuće prvostepene presude veća Posebnog odeljenja Višeg suda u Beogradu, kojom se oslobađaju okrivljeni, od kojih je i jedan bivši ministar, Vučević je izjavio: „Gospodo sudije, kome služite, narodu ili dokazanim lopovima? Kome se zaklinjete, gospodo sudije, državi, Ustavu i pravnom poretku Srbije, ili onima koji vam pune džepove, dok u vaše ime sebi, po ko zna koji put, pišu oslobađajuće presude? Koliko košta vaša pravda, gospodo sudije? Koliko košta vaš obraz i vaša čast da nas sve ubeđujete da lopovi nisu lopovi?“³⁵. Na ovakve izjave reagovali su Društvo sudija Srbije, Vrhovni kasacioni sud i njegov predsednik, VSS, Advokatska komora Srbije i Advokatska komora Beograda. Nakon nekoliko dana Vučević je izjavio: „A to da mi neko priča da su nezavisni? Pa od koga ste nezavisni? Pa vi budite nezavisni od

³⁴ Predstavnik strukovnog udruženja.

³⁵ Dostupno na N1, „Sudije uvređene, Vučević se ne kaje, a premijerka ga razume“, <http://rs.n1info.com/a352497/Vesti/Vesti/Izjava-Vučevića-o-sudijama-reakcije.html> (1. 12. 2018).

Radni izveštaj

spoljnih centara moći i od tajkuna, nemojte da budete nezavisni od naroda.”³⁶. Komentar je dala i predsednica Vlade, navodeći „da potpuno razume frustriranost Miloša Vučevića i da je to još jedan dokaz da nam svakako trebaju reforme u pravosuđu.”³⁷ Predsednik Srbije je takođe dao komentar u vezi sa Vučevićevom izjavom i istakao da je „on rekao istinu, jedan deo sudske vlasti jeste zavistan od nekadašnje vlasti lopovsko-tajkunske koalicije.”³⁸

GO SNS Šabac je na konferenciji za štampu održanoj 23. 5. 2018. godine³⁹, povodom izricanja oslobađajuće presude u odnosu na predsednika opštine, dala saopštenje da je odluka skandalozna, presedan i veliko poniženje za građane Šapca, koji su njom razočarani. Naveo je da je očigledan razlog za donošenje oslobađajuće presude činjenica da je sudijina ćerka, vaspitačica, pre donošenja sudske odluke, dobila posao u vrtiću. Istaknuto je da će se podneti krivične prijave i da su ovakve odluke bruka za Srbiju i Šabac. Nakon svega, sudija je 4. 6. 2018. godine, na ulici, pretrpela verbalni napad. Žalbeni sud je 11. 10. 2018. godine ukinuo prvostepenu presudu i spise vratio na ponovno suđenje.

Gradonačelnik Valjeva je u intervjuu datom TV stanici INFO 24, između ostalog, komentarisao pravosuđe i naveo da su pojedine sudije RS pripadnici određene političke orijentacije, zbog čega ih je nužno ukloniti iz pravosudnog sistema, da pojedine sudije postavljaju finansijski moćnici, te da bi sudije koje javno iznose svoj stav o stanju u pravosuđu trebalo da se kandiduju na političkim izborima. Društvo sudija Srbije je reagovalo na ovakve izjave, ali je poruka od strane predstavnika drugih grana vlasti upućena sudijama ostala.⁴⁰

Predstavnici MP i visoki nosioci javnih funkcija, tokom čitavog procesa izmena Ustava, ugrožavali su nezavisnost pravosuđa, pre svega komentarišući sudske postupke koji su u toku i na javnim diskusijama i van njih.⁴¹ Očigledno se stvarala

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Dostupno na: <https://www.youtube.com/watch?v=fcKMEVJ9K3c>.

⁴⁰ Dostupno na internet stranici Društva sudija Srbije:

<http://www.sudije.rs/index.php/aktuelnosti/saopstenja-za-javnost/425-2018-08-31-11-04-58.html>.

⁴¹ Iz intervjua predstavnika akademske zajednice.

opšta atmosfera da je sudstvo Srbije korumpirano, nekvalitetno i da mu se stoga ne može obezbediti stvarna nezavisnost.

Formiranje VNVO-a⁴²

Kada je MP shvatilo da nema podršku strukovnih udruženja i civilnog društva, koji zaista predstavljaju pravosudnu struku, organizovalo je svoje organizacije i udruženja građana, koji nemaju nikakve veze sa pravosuđem.⁴³ Navedena udruženja su počela da se oglašavaju i pružaju podršku Amandmanima.⁴⁴ To ne znači da obučari ili cvečari ne bi trebalo da budu uključeni u ovaj proces ili da se oglase, ali ne mogu biti u istoj ravni sa strukovnim udruženjima.⁴⁵ Ovo je pokazatelj fiktivnosti celokupnog procesa.⁴⁶ Stvoren je privid da u civilnom sektoru postoje različita mišljenja o kvalitetu predloženih ustavnih promena.

Ceo period diskusije o Nacrtu amandmana obeležen je i stvaranjem vladinih nevladinih organizacija (*VNVO, odnosno GONGO od engl. government-organized non-governmental organization*), kao odgovor na inicijativu strukovnih udruženja i nevladinih organizacija da se predloženi amandmani unaprede. „Tako je, na primer, jedan vladin službenik, direktor Agencije za rekonstrukciju, osnovao NVO „Mreža pravnika Srbije”, koja je pismom podržala MP. Potpisalo ga je 40 VNVO-a, među kojima veliki broj neregistrovanih udruženja, između ostalog i obučara i frizera. Trenutno je veoma aktivno novoosnovano Udruženje sudija i tužilaca Srbije, čiji je predsednik u ranijim intervjuima davao sasvim drugačije izjave, dok je bio jedan od najaktivnijih članova strukovnog udruženja tužilaca.⁴⁷ Interesantno je da je novembra 2018. godine pomenuti novi predsednik udruženja izabran za više tužilaštvo većinom glasova članova Državnog veća tužilaca, od kojih su neki i članovi

⁴² Vladine nevladine organizacije, odnosno GONGO od engl. *government-organized non-governmental organization*

⁴³ Iz intervjua predstavnika akademske zajednice.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Dostupno na: www.nin.co.rs.

Radni izveštaj

po funkciji. Oni su samo nekoliko meseci ranije glasali protiv njegovog izbora, a sada je kandidovan i Vladi za javnog tužioca.⁴⁸

Istraživači na ovom projektu su uputili poziv za intervju predstavniku strukovnog udruženja, čiji stavovi su do skoro bili istovetni stavovima postojećih strukovnih udruženja i taj poziv je prihvaćen. U međuvremenu, navedeno strukovno udruženje je promenilo svoje stavove i počelo zajednički da istupa sa novoosnovanim VNVDO-om. Nedelju dana nakon iskazane saglasnosti za intervju, predstavnik ovog strukovnog udruženja je obavestio istraživače da nema slobodnog vremena za intervju.

Treća verzija nacrtu amandmana – rezultat „procedure“

MP je na svojoj internet stranici 11. 9. 2018. godine objavilo treću po redu verziju, nazvanu Nacrt amandmana na Ustav RS⁴⁹, bez poziva za javnu raspravu. Iako je obrazloženo da su uvršćene sve primedbe VK, ni ovom verzijom nisu otklonjene jasne mogućnosti za politički pritisak na pravosuđe. I dalje nije otklonjena mogućnost reizbora i razmeštaja sudija. Pojačan je politički uticaj na Savet sudstva i Savet tužilaštva. Pravosudna akademija nema obezbeđene garantije nezavisnosti.

Predviđeno je da se odnos tri grane vlasti zasniva na međusobnom ograničavanju i ravnoteži. Sudska vlast je nezavisna. I dalje postoji nedoumica da li je adekvatno rešeno pitanje nezavisnosti sudske vlasti uz mogućnost njenog ograničenja od strane druge dve grane vlasti.

U datom intervjuu, predstavnici institucija navode da Pravosudna akademija nije primerena trenutnoj situaciji u RS⁵⁰, kao i da ne treba da bude ustavna kategorija i da predstavlja mogući ulaz loših kandidata u pravosuđe, jer je pod velikim uticajem izvršne vlasti⁵¹. Navodi se i da je Pravosudna akademija prihvatljiva ako je jasno odvojena od izvršne vlasti, pre svega u pogledu finansija, odnosno da mora biti

⁴⁸ Dostupno na Danas, „Predstavnik novog udruženja sudija i tužilaca unapređen“, <https://www.danas.rs/drustvo/predsednik-novog-udruzenja-sudija-i-tuzilaca-unapredjen/> (1. 12. 2018).

⁴⁹ Dostupno u sklopu radnih verzija propisa Ministarstva pravde: : <https://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php> (1. 12. 2018).

⁵⁰ Predstavnik NS.

⁵¹ Predstavnik VSS.

apsolutno nezavisno telo u isključivoj nadležnosti sudske vlasti, što Amandmanima nije obezbeđeno.⁵²

Svi intervjuisani ispitanici su dali odgovor da saveti nadležni za izbor sudija i tužilaca u sastavu predviđenom Amandmanima neće obezbediti potreban kvalitet izabranih pravosudnih funkcionera. Navedeno je da postupak izbora mora biti potpuno transparentan.⁵³ Prvenstveno je potrebno precizirati uslove za izbor članova saveta.⁵⁴ Ovakav sastav saveta neće unaprediti kvalitet sudija i tužilaca, jer će se politička volja iz NS preneti na volju „istaknutih pravnika”. Nepostojanje suštinske nezavisnosti pravosuđa zahteva radikalniji lek, a to je povećanje, a ne smanjenje broja sudija i tužilaca u savetima. Ni to nije dovoljno za depolitizaciju sudstva, ali bi bio dobar pokušaj.⁵⁵ Ako se uzme u obzir koliko je bio politizovan dosadašnji proces izmene Ustava i praksa izbora članova drugih tela kroz NS, teško se može očekivati da će izbor sudija i tužilaca biti objektivan i u službi izbora najkvalitetnijih kandidata.⁵⁶

I pored stalnih tvrdnji da javne rasprave neće biti, ipak je 18. 9. 2018. godine organizovan okrugli sto u Beogradu, na kome je ministarka pravde predstavila najnoviju verziju Nacrta amandmana, uz prisustvo predstavnika najviših institucija (predsednica Vlade, predsednici Vrhovnog kasacionog i Ustavnog suda, republički javni tužilac, ambasadori i predstavnici većeg broja država, OEBS, EU, SE, predsednici apelacionih sudova, Zaštitnik građana, predstavnici strukovnih udruženja i civilnog društva, predstavnici medija). Svi su imali mogućnost diskusije, u ograničenom vremenu, s obzirom na broj učesnika skupa.

Intervjuisani predstavnici institucija smatraju da procedura povodom izmena Ustava još nije ni započeta i da je sve do sada učinjeno bilo neformalno i na brzinu.⁵⁷ Naveli su i da je VK opisala atmosferu javnih diskusija kao zatrovanu i da nije bilo prave javnosti.⁵⁸ Dosadašnja procedura je svedena na inicijativu i monopol izvršne vlasti i

⁵² Predstavnik VKS.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Predstavnik NS.

⁵⁵ Predstavnik strukovnog udruženja.

⁵⁶ Predstavnik civilnog društva.

⁵⁷ Predstavnik VKS.

⁵⁸ Predstavnik DVT.

Radni izveštaj

došlo je do uzurpiranja prava institucija da ravnopravno učestvuju u debati.⁵⁹ Uočeno je da je MP uputilo poziv predstavnicima civilnog društva da iznesu predloge, ali da je to bila samo forma i da je postupak bio jednako netransparentan kao i postupak izmena Ustava iz 2006. godine, bez pravog dijaloga između MP i civilnog sektora.⁶⁰ Ceo proces je bio praćen vređanjem predstavnika civilnog društva i pravosuđa.⁶¹ Rasprava se može samo uslovno okarakterisati kao javna, jer je malo propraćena od strane medija i prošla je bez dijaloga, uz podmetanje i vređanje, te se samo uslovno i može nazvati raspravom.⁶²

Društvo sudija Srbije sačinilo je uporedni prikaz Nacrta amandmana na Ustav sa preporukama VK i Konsultativnog veća evropskih sudija, kao i Akcionog plana za Poglavlje 23, iz kog je očigledno da ne stoje tvrdnje MP da su u izmenjen tekst unete sve primedbe i preporuke VK i da tekst nije usaglašen sa mišljenjem VK.⁶³

Četvrta verzija nacrta amandmana – korak napred dva koraka nazad

Skoro mesec dana kasnije, 15. 10. 2018. godine, na internet stranici MP je objavljena četvrta verzija Nacrta amandmana, koja je prema navodima MP, unapređena komentarima stručne javnosti.⁶⁴ Prema ovoj verziji, ponovo se zakonom može predvideti da u suđenju mogu da učestvuju i sudijski pomoćnici, što predstavlja rešenje na koje je VK imala primedbe i koje je u trećoj verziji izostavljeno. Takođe, ova verzija predviđa obavezu da lice koje se prvi put bira za sudiju ili tužioca mora ispunjavati uslov završene obuke u Pravosudnoj akademiji. S obzirom na to da ovom verzijom sastav saveta, njihovo konstituisanje, nadležnosti i mogućnost raspuštanja nisu menjani, ostali su podložni političkom uticaju.⁶⁵

U Ustav je uneta Pravosudna akademija, kojoj nisu obezbeđene garancije nezavisnosti, a definisana je kao samostalna institucija koja obučava sudije, javne

⁵⁹ Predstavnik VSS.

⁶⁰ Predstavnik akademske zajednice.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² *Ibid.*

⁶³ Dostupno na sajtu Društva sudija Srbije: <http://www.sudije.rs/index.php/aktuelnosti/2017-09-25-10-54-45/438-2018-10-09-10-47-00.html>.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*, 19.

tužioce i zamjenike javnih tužilaca, kao i kandidate za te funkcije i vrši druge poslove određene zakonom. Sastav organa upravljanja Pravosudne akademije odražava sastav VSS i VST. S obzirom na to da je u sastavu VSS pet sudija i pet „istaknutih pravnikâ koje bira NS, a u sastav VST ulaze četiri zamjenika, vrhovni javni tužilac, četiri „istaknuta pravnikâ koje bira NS i ministar nadležan za poslove pravosuđa, očigledno je da pravosudna struka nema većinu ni u organima Pravosudne akademije, koja obezbeđuje ulaz sudijama i zamenicima tužilaca u pravosuđe.

„Istaknute pravnikâ koje ne izabere NS, biraće petočlana komisija, čiji su članovi posredno ili neposredno birani u NS, i to sa mogućom većinom od tri glasa. Za „istaknute pravnikâ više nije uslov položen pravosudni ispit, ali i dalje moraju imati najmanje deset godina odgovarajućeg radnog iskustva u poslovima pravne struke koji će biti određeni zakonom, moraju se dokazati stručnim radom i uživati lični ugled. NS bira samo vrhovnog javnog tužioca. Sve ostale nosioce pravosudnih organa bira odgovarajući savet. Predsednik VST je vrhovni javni tužilac, a predsednika VSS biraju njegovi članovi iz reda članova koji su sudije. Ukoliko VSS ne donese odluke u roku od 60 dana od kada je prvi put odlučivao o određenim pitanjima, članovima VSS prestaje mandat. Prestanak mandata za sve članove utvrđuje predsednik NS i protiv te odluke dozvoljena je žalba Ustavnom sudu. Ovakvo rešenje može da dovede do situacije da sudstvo ostane i duži vremenski period bez VSS, koji između ostalog, odlučuje o izboru, prestanku funkcije sudija i predsednika sudova, premeštanju i upućivanju sudija, imenovanju i razrešenju članova disciplinskih organa.

Vrhovni sud Srbije obezbeđuje jednaku primenu prava od strane sudova putem sudske prakse. Zakonom se uređuje koje su funkcije, poslovi ili privatni interesi nespojivi sa funkcijama u sudstvu. I dalje se može bez saglasnosti sudija vršiti njihov premeštaj u drugi sud uz preciznije određenje kada je to moguće i pod kojim uslovima.

Ovim Nacrtom amandmana je predviđeno da se odnos tri grane vlasti zasniva na međusobnom proveravanju i ravnoteži.

Na pitanje da li su predloženi Amandmani obezbedili depolitizaciju sudstva, odgovor većine ispitanika je da nisu.⁶⁶ Kao razlog za takav stav naveli su sastav saveta sa

⁶⁶ Predstavnici VSS, VKS, DVT, NS, strukovnih udruženja.

Radni izveštaj

predviđenim brojem „istaknutih pravnikâ” i predlogom da predsednik VSS i dalje bude predsednik VS, koji bi trebalo da ostane član saveta.⁶⁷ Iznetâ je tvrdnja da se, ako sastav saveta ostane ovakav kakav je predviđen u Amandmanima, moţe očekivati veliki uticaj dominantne političke većine.⁶⁸ Dodato je i da Amandmanima nije unapređena organizaciona struktura tuţilaštava, te ono neće imati nikakav kapacitet u borbi protiv kriminala povezanog sa političkim strukturama i moćnicima.⁶⁹ Opšti stav svih ispitanika jeste da je teško predvideti kako će se primenjivati Amandmani, jer je prisutno nerazumevanje da sudijska nezavisnost zavisi od političke i pravne kulture jednog društva. Predsednik i poslanici svojim ponašanjem daju primer ostalima i kada sprečavaju vođenje sudskih postupaka koji su u toku, daju loš primer građanima, koji gube poverenje u pravosuđe, koje ne poštuje ni izvršna ni zakonodavna vlast.⁷⁰

Predstavnik MP kome su istraţivači na ovom projektu uputili poziv za intervju, odgovorio je obaveštenjem da je „nezavisni konsultant, koji samo pruţa podršku MP u okviru projekta, te da nije legitimisan da govori u ime institucije”. Trebalo bi napomenuti da su svi ostali predstavnici institucija, tokom sprovedenih intervjua, davali svoja lična mišljenja i komentare.

Očigledno je da se MP prilikom izrade Nacrta amandmana opredelilo za prihvatanje minimuma postojećih standarda, koji u takvoj meri za konkretno stanje pravosuđa i postojećeg odnosa tri grane vlasti teško mogu obezbediti kvalitetnu promenu pravosudnog sistema i depolitizaciju sudstva.

Stavovi strukovnih udruţenja i civilnog društva

Udruţenje građana „Transparentnost Srbija” ocenilo je da novi Ustavni amandmani neće smanjiti politički uticaj na pravosuđe⁷¹. U dnevnom listu „Danas” navedeno je da vlast ne odustaje od kontrole pravosuđa. Uprkos sugestijama VK, MP nije

⁶⁷ Predstavnik VKS.

⁶⁸ Predstavnik NS.

⁶⁹ Predstavnik strukovnog udruţenja.

⁷⁰ Predstavnik akademske zajednice

⁷¹ Dostupno na N1, „Amandmani neće smanjiti politički uticaj na pravosuđe“, rs.n1info.com/a419945/vesti/TS-Amandmani-neće-smanjiti-politički-uticaj-na-pravosuđe.htm (1. 12. 2018).

odstupilo od namere da pravosuđe potčini izvršnoj i zakonodavnoj vlasti.⁷² Udruženje CEPRIS je u saopštenju od 19. 9. 2018. godine istaklo da je „postupak promene Ustava potrebno staviti u ustavne okvire”⁷³ i da „narodni poslanici, a ne MP i Vlada odlučuju o promenama Ustava i sadržini Ustavnih amandmana”⁷⁴

MP je dostavilo VK i poslednju, četvrtu verziju Nacrta amandmana 13. 10. 2018. godine (u uvodu se navodi da je tekst dostavljen 12. 10. 2018. godine), pre nego što je ona zvanično objavljena u Srbiji na internet stranici MP. O njoj se izjasnio Sekretarijat u Memorandumu i zaključio da je postupljeno prema preporukama VK iz mišljenja CDL-AD(2018)011, pa se navodi da ga je VK notirala na 116. plenarnoj sednici⁷⁵.

Mogućnost raspuštanja saveta kada odlučuje o pitanjima kao što su izbor i razrešenje, posebno je okarakterisana kao novi metod uticaja i politizacije. Na taj način se omogućava blokada rada saveta.⁷⁶

Strukovna udruženja i pojedina udruženja civilnog društva izdala su 25. 10. 2018. godine saopštenje „da su netačni podaci koje je dalo MP. U dokumentu „Memorandum Sekretarijata” navodi se da je Sekretarijat VK, odnosno njeno administrativno telo sumarno iznelo zaključak o usaglašenosti najnovije verzije sa ranije datim preporukama. O ovom zaključku Sekretarijata, članovi VK nisu glasali, niti su doneli bilo kakvu odluku.”⁷⁷

Predstavnici institucija koji su intervjuisani tokom ovog projekta, smatraju da su strukovna udruženja tokom čitavog procesa bila diskriminisana, ali da su zadržala sopstveni integritet samo zahvaljujući periodičnom isključivanju iz procesa i činjenici da su sve vreme delovala ujedinjeno.⁷⁸ Takođe, ni u jednoj verziji Amandmana nije

⁷² Dostupno na: Danas, „Vlast ne odustaje od kontrole pravosuđa“, <https://www.danas.rs/društvo/vlast-ne-odustaje-od-kontrole-pravosuđa> (1. 12. 2018).

⁷³ Dostupno na: www.cepris.org/2018/09/14/saopštenje-cepris-a-o-sadržini-nacrta-amandmana-na-ustav-srbije/ (1. 12. 2018).

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ *Ibid.*, 28.

⁷⁶ Predstavnik VSS.

⁷⁷ Dostupno na sajtu Društva sudija Srbije: <http://www.sudije.rs/index.php/aktuelnosti/2017-09-25-10-54-45/442-2018-10-25-09-17-26.html>.

⁷⁸ Predstavnik VSS.

Radni izveštaj

usvojen nijedan suštinski predlog strukovnih udruženja i civilnog sektora, prihvaćene su samo sitnije primedbe o tehničkim greškama i „pravnim besmislicama”, te je zahvaljujući strukovnim udruženjima, tekst Amandmana nomotehnički unapređen.⁷⁹ Naposletku, iako je veliki broj Amandmana i skupova trošio puno energije i budžetskih sredstava državnih institucija, strukovnih udruženja i civilnog sektora, civilno društvo nije posustalo, već je preuzelo posao države, odnosno posao odgovorne vlasti, jer se ona takvom nije pokazala.⁸⁰ Tokom čitavog procesa bio je prisutan „ustavni autizam”, uz odbijanje MP da odgovorno, profesionalno i savesno postupa i ostvari stvarnu saradnju sa predstavnicima civilnog sektora i zajedno sa njima pripremi Amandmane.⁸¹

Reakcija MP na stavove strukovnih udruženja i civilnog društva

Pomoćnik ministra pravde i šef pregovaračke grupe za Poglavlje 23 je, nakon izjava strukovnih udruženja i civilnog društva povodom Nacrta amandmana na Ustav, gostujući na televiziji izneo tvrdnje „da u pravosuđu postoje klanovi i klike koji već 20 godina vode pravosuđe i oni bi da ga privatizuju”. „Hoće da sami sebe biraju, unapređuju, određuju uslove rada i plate, sami sebi odgovaraju, a da sude nama. ” „Imaju cilj da sude kome hoće i kako hoće. ” „Oni koji se protive idejama ministarstva su bivša struka i struka prošlosti, iznose najodvratnije neistine, tako i sude. ” „Ubuduće će suditi stručne sudije. ” Imenovao je predsednike udruženja koji više „ne mogu biti u pravosuđu”. „Oni hoće do kraja radnog veka da su na vlasti. E sad će to da se menja. ” Naveo je i da je „u civilnom društvu klika od pet ljudi zasela i neće da se menja”. „Oni hoće da privatizuju pravosuđe, ali je Evropa rekla da to ne može. ”⁸²

Društvo sudija Srbije je 14. 11. 2018. godine uputilo otvoreno pismo ministarki pravde Srbije da se izjasni da li je pomoćnik ministra pravde iznosio stav MP, što bi

⁷⁹ Predstavnik DVT.

⁸⁰ Predstavnik akademske zajednice.

⁸¹ Predstavnik akademske zajednice i predstavnik VSS.

⁸² Dostupno na <https://youtu.be/AFJX4DIEBto>, 01. 12. 2018.

značilo da MP ima nameru da se razračuna sa onima koji imaju drugačije mišljenje o predloženim rešenjima za izmenu Ustava.⁸³ Odgovora nije bilo.

Epilog

Nakon skoro dve godine od početka aktivnosti MP, započeta je predviđena procedura za promenu Ustava. Do sada nisu poštovani rokovi i sadržina akcionih planova u vezi sa ustavnim promenama. Vlada je 30. 11. 2018. godine podnela NS, na osnovu člana 203. Ustava i člana 142. Poslovnika NS, Predlog za promenu Ustava RS. Predložena je promena člana 4, odredbe koje se odnose na sudove i javna tužilaštva, odnosno članova 142–165. i posledično promena članova 99. (nadležnost NS), 105. (način odlučivanja u NS) i 172. (izbor i imenovanje sudija Ustavnog suda). Konačno je dato i obrazloženje Predloga. Za predstavnika Vlade u NS određen je ministar pravde, a za poverenike državni sekretar, dva pomoćnika i jedan viši savetnik ministra pravde.⁸⁴ Uz Podneti predlog za promene Ustava, sačinjeni Nacrt amandmana nije dostavljen, niti je pomenut. Šta se može očekivati od buduće procedure ostaje nepoznanica, koju će nam budući postupak rasvetliti.

Utisak je da će sačinjeni Nacrt amandmana biti osnova u postupku izmene Ustava pred NS. Uočljivo je da najnoviji dokument Konsultativnog veća evropskih sudija (koje se bavi položajem pravosuđa u državama članicama Saveta Evrope) sa primedbama na poslednji Nacrt amandmana na Ustav, donet u Strazburu 21. 12. 2018.godine⁸⁵, MP uopšte nije komentarisalo. Okolnost da su navedene primedbe skoro iste kao one koje su iznela strukovna udruženja i veći broj članova civilnog društva, a različite od mišljenja novoformiranih udruženja (VNVVO) dodatno

⁸³ Dostupno na sajtu Društva sudija Srbije <http://www.sudije.rs/index.php/aktuelnosti/2017-09-25-10-54-45/445-2018-11-14-09-33-40.html>

⁸⁴ Predlog za promenu Ustava Republike Srbije podnet od strane Vlade Republike Srbije Narodnoj skupštini 30. novembra 2018, http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta_procedura/2018/010-3691_18_Predlog.pdf, 01. 12. 2018.

⁸⁵ CCJE-BU(2018)9 od 21.12.2018, dostupno na sajtu Društva sudija Srbije: <http://www.sudije.rs/index.php/aktuelnosti/2017-09-25-10-54-45/455-ishlj-nj-nsul-ivn-g-v-c-vr-ps-ih-sudi-nd-ni-n-us-v-rs.html>.

Radni izveštaj

zabrinjava. Takođe je ponovljeno da predložene izmene Ustava mogu biti veoma opasne po sudijsku nezavisnost.











British Embassy
Belgrade

