



**СРПСКО УДРУЖЕЊЕ
ЗА КРИВИЧНОПРАВНУ ТЕОРИЈУ И ПРАКСУ**

**ВАНИНСТИТУЦИОНАЛНЕ МЕРЕ,
ПОЈЕДНОСТАВЉЕНЕ ФОРМЕ ПОСТУПАЊА
И ДРУГИ КРИВИЧНОПРАВНИ ИНСТРУМЕНТИ
РЕАКЦИЈЕ НА КРИМИНАЛИТЕТ
И ПОЗИТИВНО КАЗНЕНО ЗАКОНОДАВСТВО
(ИСПУЊЕНА ОЧЕКИВАЊА ИЛИ НЕ?)**

**LXI РЕДОВНО ГОДИШЊЕ САВЕТОВАЊЕ
УДРУЖЕЊА**



ВАНИНСТИТУЦИОНАЛНЕ МЕРЕ, ПОЈЕДНОСТАВЉЕНЕ ФОРМЕ ПОСТУПАЊА И ДРУГИ КРИВИЧНОПРАВНИ ИНСТРУМЕНТИ РЕАКЦИЈЕ НА КРИМИНАЛИТЕТ И ПОЗИТИВНО КАЗНЕНО ЗАКОНОДАВСТВО (ИСПУЊЕНА ОЧЕКИВАЊА ИЛИ НЕ?)

Издавачи:

Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу
и "INTERMEX" - Београд

Уредници:

Проф. др Вељко Турањанин
Проф. др Драгана Чворовић

Уређивачки одбор:

Проф. др Станко Бејатовић, Проф. др Милан Шкулић, Проф. др Claus Roxin,
Др Ивана Стевановић, академик проф. др Миодраг Симоновић, Наташа Новаковић,
Проф. др Драгана Коларић, Ненад Вујић, Проф. др Вид Јакулин, Проф. др Вељко
Турањанин, Проф. др Elena Tilovska-Kecsegi, Проф. др Драгана Чворови

Рецензенти:

Проф. др Божидар Бановић
Проф. др Вид Јакулин
Проф. др Драго Радуловић

Технички секретар:

Јелена Станисављевић

Припрема и прелом:

"INTERMEX", d.o.o.

Штампа:

"Сисеро", Београд

CIP - Каталогизација у публикацији - Народна библиотека Србије, Београд

343.2/.7(082)

341.217.02(4-672EU:497.11)(082)

СРПСКО удружење за кривичноправну теорију и праксу. Редовно годишње саветовање (60 ; 20120 ; Златибор) Ванинституционалне мере, поједностављене форме поступања и други кривичноправни инструменти реакције на криминалитет и позитивно казнено законодавство (испуњена очекивања или не?) : кривичноправни аспекти / LXI редовно годишње саветовање Удружења, [Златибор], 2022; [организатор] Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу. - Београд : Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу : Intermex, 2022 (Београд : Сисеро). - 624 стр. : илустр. ; 22 cm

Тираж 300. - Напомене и библиографске референце уз текст. - Библиографија уз поједине радове. - Abstracts.

ISBN 978-86-6411-012-9 (Intermex)

а) Европска унија - Придруживање - Србија - Зборници б) Кривично законодавство - Зборници
COBISS.SR-ID 243538956

Златибор - Београд, 2022.

Свако копирање, умножавање, објављивање и дистрибуирање целине или делова текста из ове публикације представља повреду ауторског права и кривично дело.

Коришћење делова текста из ове публикације дозвољено је сходно ауторском праву и уз сагласност издавача.

Др Јован ЂИРИЋ*

Доц. др Мирослав ЂОРЂЕВИЋ*

ЈЕДАН ПОГЛЕД НА УСТАВНЕ ПРОМЕНЕ У ОБЛАСТИ ПРАВОСУЂА У СРБИЈИ

Апстракт. Први корак у реформи правосуђа у Србији успешно је завршен – после републичког референдума почетком ове године потврђен је и проглашен текст Уставних амандмана у домену правосуђа. Но, сада пред законописцима стоји подједнако тежак задатак – како уставне норме које су грађани прихватили (а позитивно их је оценила и Венецијанска комисија) најбоље конкретизовати законским нормама ради тежње ка идеалу деполитизације правосуђа, независности судства и самосталности јавног тужилаштва. У поступку доношења Уставних амандмана одржан је низ јавних расправа, као и разних других облика сучељавања мишљења струке и других заинтересованих појединаца, попут трибина, телевизијских гостовања, дуела, научних али и новинских чланака итд. Противљења су по правилу долазила из опозиционих редова (понеко и из редова чланова владајућих странака) а углавном су била политички мотивисана, уз ретке изузетке у виду уставноправно аргументоване критике. У овом раду аутори пружају један преглед неких од најважнијих промена у нашем правосудном систему, уз напомене, апологију и критичке осврте када је реч о појединим уставноправним решењима.

Кључне речи: Устав, амандмани, судство, јавно тужилаштво, Република Србија.

Не без разлога се сматра да је Велика Британија колевка уставности, иако она нема званичан писани уставни акт. Једноставно речено, не мора све да буде изричито прописано неким писаним (уставно)правним актима. За успостављање "владавине права" и правне државе, односно независности судства, понекад су важније неке друге ствари, као што су традиција, морал који каже: "то се не ради", политичка култура и култура уопште, који спречавају различите злонамерности и несавесности од стране људи који су на тако нешто спремни.¹ По речима Венецијанске комисије: "уз институционална правила којима се гарантује независност, лични карактер и професионални квалитет судије који поступа у предмету од највећег су значаја, те је и правна култура у целини такође битна"². Но у периоду сазревања демократске и уставне културе у земљи попут наше

* Уставни суд Србије

* Институт за упоредно право, Београд

¹ Miroslav Đorđević, Constitutional Boundaries of Presidential Power and General Level of Political Culture – the Case of Serbia, *Revista Stiintifica Internationala "Suprematia Dreptului"*, 9.

² Европска комисија за демократију путем права (Венецијанска комисија), *Извештај о независности правосудног система*, 2010, тач. 7.

која носи једно бреме ауторитарне, комунистичке прошлости, уставотворац и законописци стоје пред тешким задатком проналажења праве мере између неопходних нормативних захвата тамо где су они неопходни (јер свест о томе "да се нешто просто не ради" није још довољно зрела) и остављања довољно простора за наше друштво да оно демократски и културно расте (избегавање пренормираности).

Уставноправни и следствено законски оквири судства и јавног тужилаштва у Србији су низ година били изложени оштрим и неретко сасвим оправданим критикама. У тексту мишљења Венецијанске комисије о Уставу из 2006. године се констатује да је "текст припремљен веома брзо", те да је "мала група партијских вођа и експерата преговарала у периоду од око две недеље у циљу утврђивања компромисног текста, прихватљивог за све политичке странке".³ Посебно је критици у овом мишљењу изложен део Устава који се односи на уређење правосуђа па се тако констатује да "Уставни закон за спровођење Устава предвиђа реизбор свих садашњих судија након ступања на снагу овог Устава"⁴, а потом се наводи низ замерки почевши од назива највишег суда ("Врховни касациони суд"), угрожавања независности судијске функције релативизовањем њене сталности услед трогодишњег пробног мандата на који се судије првобитно бирају, избора судија од стране Народне скупштине, састава Високог савета судства итд.⁵ Готово по принципу огледала, критикована су и решења у вези са положајем јавних тужилаца, указујући посебно на вишеструке могућности политизације њиховог рада. У закључку свог Мишљења, Венецијанска комисија као "основну забринутост" наводи претерану улогу парламента приликом именовања у правосуђу, констатује да се "ствара озбиљна опасност да ће политичке странке контролисати судство", те да ће "бити потребно да се измене одговарајуће одредбе Устава".⁶

2013. године је група угледних професора Уставног права у саставу проф. др Ирена Пејић, проф. др Владан Петров, проф. др Дарко Симовић и проф. др Слободан Орловић сачинила "Правну анализу уставног оквира о правосуђу у Републици Србији", констатујући, између осталог, да су релевантне уставне одредбе несистематичне, недоследне, делом поднормиране, али и делом пренормиране, да у садржинском смислу нема чистих и принципијелних решења, те и да је редактура нормативног текста – слаба.⁷ Критика ове правне анализе је добрим делом компатибилна са Мишљењем Венецијанске комисије из 2007. године. Како је стратешки политички циљ Републике Србије пуноправно чланство у Европској унији, а како и независно од тога важећа решења нису била у најбољем интересу грађана, тежњи ка праведном и ефикасном правосуђу, те даљем развоју демократских процеса у нашој земљи, постало је белодано јасно да се Устав у делу о правосуђу мора променити. "Пошто Србија жели да уђе у организовано друштво европских држава, један од услова за пријем у тај савез држава је да политичке странке и политичари држе руке даље од судова и тужилаштва".⁸ После неколико неуспелих

³ Европска комисија за демократију путем права (Венецијанска комисија), *Мишљење о Уставу Србије*, 2007, тач. 4.

⁴ *Ibid.* тач. 61.

⁵ *Ibid.* тач. 62, 64, 65, 70

⁶ *Ibid.* тач. 106.

⁷ Ирена Пејић, Владан Петров, Дарко Симовић, Слободан Орловић, *Правна анализа уставног оквира о правосуђу у Републици Србији*, Београд 2013, 6-7.

⁸ Ратко Марковић, "Нека судије и тужиоци мисле својом рођеном главом", *Сведочанство припреме за промену Устава из 2006. године и струка*, Београд 2018, 231.

покушаја, 2021. године је Народној скупштини коначно поднет Предлог Владе за промену Устава Републике Србије, у коме су наведене основне смернице шта би и како требало регулисати, тј. шта у постојећем уставном решењу, по мишљењу предлагача, није добро. Аргументи изнети у овом Предлогу су умногоме одговарали поменутој професорској Правној анализи уставноправног оквира о правосуђу, те су такође умногоме били компатибилни међународним стандардима и мишљењима Венецијанске комисије.

Уследило је, по први пут у нашој новијој уставноправној историји, формирање Радне групе за израду акта о промени Устава од стране Одбора за уставна питања и законодавство Народне скупштине.⁹ Једанаесточлану радну групу су чинили представници Министарства правде, Народне скупштине, Републичког секретаријата за законодавство, али и (притом претежним делом) представници судске и тужилачке струке, као и академије – професори универзитета и доктори уставног права. Такав поступак, као и одржавање чак једанаест јавних слушања у Београду, Крагујевцу, Нишу и Новом Саду нису за резултат имали само омогућавање заинтересованим и компетентним појединцима да (посредно) узму учешће у писању акта, или допринесу аргументованом критиком на јавним слушањима, већ је то довело и до једне посебне транспарентности читавог поступка, што пак није био случај приликом писања Устава из 1990. и 2006. године.¹⁰

Током рада саме Радне групе изнета су веома различита гледишта о томе у каквом правцу реформа правосуђа треба да иде. Стручна и шира јавност су углавном биле усаглашене у ставу да постојећа решења треба мењати, али не и о томе како конкретне промене треба да изгледају. Грубо гледано, опоненти решења која су своје место нашла у уставним амандманима могли би се поделити у две групе. Прву су чинили они који су најкраће речено сматрали да се "није отишло довољно далеко", тј. да је захват реформе у контексту имплементације европских стандарда могао бити и већи, док је основна примедба друге групе мишљења била управо супротна – да се "отишло предалеко", да је правосуђе "однарођено", а Народна скупштина неправедно развлашћена јер она по новом решењу не врши избор судија и јавних тужилаца, већ то чине специјализовани правосудни савети. Без обзира на конкретну аргументацију приметно је било да су сви опозициони чиниоци из неког разлога били против, а дисонантних тонова је било и у редовима владајуће коалиције, превасходно из разлога незадовољства решењем којим се Народној скупштини одузима право да врши избор носилаца правосудних функција. Неслагање са предложеним променама је још и разумљиво када је реч о народним посланицима, јер они њиховим усвајањем остају без једног значајног овлашћења. Када је реч о опозицији и делу шире јавности, ситуација је кудикамо другачија.

Може се поставити питање због чега је суштински међу неким људима постојао одбојни став према предложеној, данас већ усвојеној уставној реформи правосуђа и то првенствено међу онима који су истицали да наше судство није довољно независно, односно да је подложно различитим политичким утицајима.

У принципу су људи, нарочито у зрелијим годинама, несклони променама било које врсте, од промена устаљене маршруте којом негде иду, до промена начина, режима живота, на пример устајања и легања. Због тога свака промена мора сама по себи бити

⁹ <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/-sastav/radna-tela/radne-grupe.4457.html> ; приступљено 1.7.2022.

¹⁰ Снимци са свих јавних слушања су и данас доступни на званичном *Youtube* каналу Народне скупштине.

довољно добра да би је већина људи прихватила. Још ако су са неким претходним променама, имали нека лоша искуства, онда је отпор променама у принципу још и већи. Такав је био случај и са променама, реформом правосуђа из 2009. тј. 2010. године. На тај начин треба разумети извесно неразумевање, неприхватање уставних амандмана са почетка 2022. године. У том смислу један број људи, па чак и професионалаца, се питао "чему све те промене и шта се иза брда ваља?" Но било је и неких најблаже речено бесмислених коментара. Један од аутора овог текста, написао је у једном тексту у дневном листу "Политика" и то да је "судијски посао нека врста заната, те да судија треба да познаје законе, судску праксу и праксу суда у Стразбуру, односно да уме да ваљано напише образложење своје одлуке, те да ради релативно брзо, да му се не би гомилали нерешени предмети."¹¹ Реагујући на то, један други аутор сматра да је "овакво схватање супротно доминантном разумевању судијске професије као интерпретативне, креативне професије, која никако није занат, него напротив уметност интерпретације правне норме."¹² Још само да је у свему томе додата и "уметничка слобода", слобода да свако тумачи како хоће и како воли, што је наравно друго име за правну несигурност, ствар би била сасвим огољена и потпуно бесмислена. Но, увек остаје питање а зашто је неко против тога да судије не буду биране од стране самих судија, него од стране некога, ко је пре свега политичар? Да ли је боље да судије буду биране од стране појединих, да их не именујемо,¹³ посланика у Народној скупштини, него од стране професионалаца, других судија?

Свему овоме у контексту отпора променама треба додати и аспект неразумевања конкретних, предложених решења. Наиме, Устав Републике Србије недвосмислено тражи да се о ревизији регулативе правосуђа на референдуму изјасне грађани. Како је реч о изразито стручној материји, која није можда и свим правницима блиска, а камоли некоме ко уопште није правник, јасно је да је постојао простор за значајну манипулацију, извртање чињеница, као и (не)намерно, политички мотивисано, изношење ноторних неистина у вези са ревизионим процесом и конкретном променом.

А шта је заправо заиста промењено? Реч је о низу ствари које треба да допринесу деполитизацији српског правосуђа и имплементацији европских стандарда у овој области. Укинута је пробна мандат, ојачане гаранције независности, сталности и непреместивости судија, реформисан је и осавремењен (по први пут после Другог светског рата) положај јавних тужилаца у нашој земљи, а по питању учешћа Народне скупштине у поступку избора носилаца правосудних функција, тражен је средњи пут који ће спречити претерани утицај парламента у овом процесу, али и задржати легитимитет суверена (народа) када је реч о судској власти.

У доктрини се начелно сматра да остваривање, тј. тежња ка идеалу независног судства подразумева одређене нормативне гаранције, међу којима "посебан значај имају начин избора и напредовања судија, сталност судијске функције и непокретност судија, дисциплинска одговорност за вршење судијске функције, судијска накнада гарантована законом у складу са достојанством професије и обимом посла, судски буџет и право

¹¹ www.politika.rs/sr/clanak/495624/Pogledi/Referendum-i-amandmani - skinuto 24.maja 2022.

¹² www.politicki.rs/komentar/kako-vucic-gura-prste-u-oko-amerikancima-pomocu-saradnice-instituta-zauporedno-pravo/ - skinuto 24.maja 2022

¹³ Занимљиво је и то да је већина посланика у Парламенту, нарочито посланика владајуће странке, врло често предмет подсмеха и критика од стране противника уставних амандмана. Па сад ако их критикујете и подсмевате им се за све друго, откуда то да им дајете за право да они бирају судије?

судија да учествују у његовом предлагању, слобода од непримерених спољних утицаја итд."¹⁴ Јасно је да је део наведеног уставна, а део законска материја, односно материја која се само прокламује уставним, а даље разрађује законским текстом. У тренутку писања ових редова, уставни амандмани су увојени, али је пратећа законска регулатива (Закон о судијама, Закон о јавном тужилаштву, закони о ВСС и ВСТ итд.) у фази израде нацрта предлога ових закона. У ком ће правцу законска регулатива морати да види се пак већ из самог слова Устава, тј. усвојених амандмана.

Изборна надлежност Народне скупштине је битно промењена, у складу са препорукама Венецијанске комисије, а у циљу деполитизације правосуђа. Досадашњи члан 99 став 2, тачка 3 Устава Србије је гласио да Народна скупштина "бира председника Врховног касационог суда, председнике судова, Републичког јавног тужиоца, јавне тужиоце, судије и заменике јавних тужилаца, у складу са Уставом". Сада, након спроведених реформи, тај став 2 члана 99, тачка 3 гласи: "Бира четири члана Високог савета судства, четири члана Високог савета тужилаштва и бира Врховног јавног тужиоца и одлучује о престанку његове функције".

Досадашњи члан 105 Устава тачка 12 и 13 се бришу: (тач.12) "бира председника Врховног касационог суда, председнике судова, Републичког јавног тужиоца, и јавне тужиоце и одлучује о престанку њихове функције." (тач.13) "бира судије и заменике јавних тужилаца у складу са Уставом". Додаје су нови став 4. који гласи: "Већином од две трећине гласова свих народних посланика Народна скупштина бира четири члана Високог савета судства и четири члана Високог савета тужилаштва, а већином од три петине свих народних посланика бира Врховног јавног тужиоца и одлучује о престанку његове функције."

Председнике судова више не бира Народна скупштина. До сада се понекад догађало да на интерном, неформалном гласању поједине судије, кандидати за председнике судова добију одговарајућу већину од стране својих колега, али да ипак на крају не буду именовани на место председника, већ да на то место буде именован неко ко је више по вољи актуелне власти. На тај начин се догађало да "легитимитет" тако изабраног (постављеног) председника суда буде у значајној мери "окрњен", што је могло имати одговарајуће последице за рад тако постављеног председника, али и за свеукупне колегијалне односе у самом суду. Овим новим решењем, "судска власт" се враћа самим судовима и судијама. Такође, ни председника Врховног касационог суда (убудуће ће се тај суд звати Врховни суд) не бира Народна скупштина, него "Високи савет судства", у којем већину, 6 од 11 чине саме судије. И ово је једна значајна новина и побољшање независности судске власти. Ради се у ствари о томе да се више председнику Врховног суда, али и председнику сваког суда, не може приговорити да је он "миљеник" власти, а што за њега лично и његов легитимитет, како у широј јавности, тако и код његових колега, уопште није безначајно.

Што се тиче положаја, састава и начина избора чланова Високог савета судства, и ту је дошло до значајних промена. Читав овај орган уставном и законском реформом добија далеко више овлашћења, али и знатно већу одговорност. Досадашњи члан 153 Устава је говорио (између осталог) – да "(чл. 153 ст. 2) Високи савет судства има 11 чланова. (чл. 153 ст. 3) У састав Високог савета судства улазе председник Врховног касационог суда, министар надлежан за правосуђе и председник надлежног одбора Народне скупштине, као

¹⁴ Дарко Симовић, Владан Петров, *Уставно право*, Београд 2018, 285.

чланови по положају и осам изборних чланова које бира Народна скупштина у складу са законом. (чл.153 ст.4). Изборне чланове чине шест судија са сталном судијском функцијом, од којих је један са територије аутономних покрајина и два угледна и истакнута правника са најмање 15 година радног искуства у струци, од којих је један адвокат, а други професор правног факултета, (чл.153 ст.5 Председници судова не могу бити изборни чланови Високог савета судства". Данас након амандмана састав Високог савета судства изгледа овако: " (ст.1) Високи савет судства чини 11 чланова: шест судија које бирају судије, четири истакнута правника које бира Народна скупштина и председник Врховног суда. (ст.2) Избор чланова Високог савета судства из реда судија уређује се законом. (ст.3) Приликом избора судија у Високи савет судства води се рачуна о најширој представљености судија. (ст.4) Народна скупштина бира чланове Високог савета судства међу истакнутим правницима са најмање десет година искуства у правној струци, од осам кандидата које предложи надлежни одбор Народне скупштине, после јавног конкурса, гласовима две трећине свих народних посланика, у складу са законом". (ст.5) Ако Народна скупштина не изабере сва четири члана у року одређеном законом, преостале чланове после истека законом одређеног рока између свих кандидата који испуњавају услове за избор, бира комисија коју чине председник Народне скупштине, председник Уставног суда, председник Врховног суда, Врховни јавни тужилац и Заштитник грађана, већином гласова. (ст.6) Председници судова не могу бити бирани у Високи савет судства."

Новим решењем је евидентно да сада већину 6 од 11 чланова Високог савета судства чине саме судије, мада је истина и то да су и до сада судије чиниле ту већину 6 од 11. Али, сада у састав Високог савета судства не улази Министар, као ни председник надлежног скупштинског одбора за питања правосуђа. Остаје само Председник Врховног суда, али и он тек само док нови састав Високог савета судства не изабере новог председника Врховног суда, а што ће се десити убрзо по доношењу одговарајуће законске регулативе и по формирању новог Високог савета судства. Тада ће тај Високи савет судства изабрати председника Врховног суда. До сада се могло догодити да председник највишег суда у земљи утиче на састав и рад Високог савета судства, а сада ће бити, односно требало би да буде обрнуто.

Занимљив је и положај тзв. истакнутих правника. До сада их је било 2, а сада ће их бити 4. До сада се захтевало да ти "истакнути правници" имају 15, а сада се захтева да имају 10 година радног стажа (како би се ипак начинила одређена разлика у односу на судије Уставног суда). Преко тих "истакнутих правника" Народна скупштина, тј. шире друштво остварује свој одговарајући утицај, који би спречио да се судска власт на неки начин "однароди" и бирократизује. Али, ко су ти "истакнути правници"? Вероватно да би сваки појединац у друштву могао имати своје гледиште и свој став о томе ко треба да буде третиран као истакнути правник и ко може да "уђе" у ту категорију. Због тога је ту од највеће важности процедура избора тих истакнутих правника. Најпре се распише јавни конкурс на који могу да се пријаве сви они који задовољавају минимални услов од десет година радног искуства, Затим надлежни одбор Народне скупштине предложи осам кандидата за та четири места, па на крају гласовима две трећине свих народних посланика бива изабрано тих четири истакнута правника. Заиста, двотрећинска већина око које се сагласе посланици Народне скупштине, чини да се ту ради о стварно "истакнутим правницима". Постигли двотрећинску већину је међутим врло тешко, па је онда

предвиђен механизам да се за оне који не постигну двотрећинску већину, формира комисија коју чине председник Народне скупштине, председник Уставног суда, председник Врховног суда, Врховни јавни тужилац и Заштитник грађана. Та комисија одлучује већином гласова о томе ко је "истакнути правник". Постојале су одређене критике да се тиме "на мала врата" уводи политички критеријум у избор "истакнутих правника". Али, и до сада је постојала та категорија "истакнутих правника", па то никоме није сметало.¹⁵

Такође, по речима Венецијанске комисије: "Значајан део или већину чланова правосудног савета треба да бира само правосудје. *Како би стекао демократски легитимитет* (подвукли Ј.Ђ. и М.Ђ.), остале чланове савета треба да бира скупштина имајући у виду одговарајуће правничке квалификације кандидата и могући сукоб интереса."¹⁶

Са друге стране, увођење строгих критеријума за то ко може бити истакнути правник је готово немогуће, јер увек доводи до стварања привилегованих (дискриминације по различитим основама), те се размишљање у овом правцу завршава једним зачараним кругом нелогичности. Правно-технички квалитетан уставноправни текст одликује јасноћа и прецизност језика, као и систематичности његових норми, што све заједно омогућава широк спектар тумачења.¹⁷ Ипак треба имати на уму да су писци амандмана у овом смислу били везани логиком остатка напег уставног акта, од кога амандмани нису смели умногоме одступати, јер би онда они представљали некакво страно тело у систему, што такође свакако није добро. Из наведених разлога је важно да термин "истакнути правник" остане правни стандард, а конкретан изборни резултат ће бити производ наше политичке и опште културе, са којима ће временом сазревати, баш ако што је то по низу институционалних питања био случај у демократски развијенијим државама Запада.

"Истакнути правници", чине мањину у раду високог савета судства, 4 од 11. С друге стране путем тих истакнутих правника, који имају јачи легитимитет јер их бира или Народна скупштина хтео се успоставити баланс између струке, са једне и везе са сувереним народом, са друге стране. Како је некада говорио Ђорђе Тасић: "ни једна власт не може да бира саму себе", па то не може бити случај ни са судском влашћу – одређена веза са сувереном мора постојати, јер се у супротном заиста може догодити да дође до однарођења, тј. стварања еснафских левијатана од правосудних савета.

У неким критичким примедбама по питању појма "истакнутог правника", каже се да проблем настаје када се запитамо колико правника може да наведе имена половине судија Уставног суда? Колико лаика зна име бар једног судије Уставног суда? Колико смо грађана морали да питамо да бисмо дошли до одговора на питање ко је председница Уставног суда?¹⁸ Али, шта нам то говори? То нам говори да судије Уставног суда и правници уопште нису ни фудбалери, ни естрадне звезде, ни учесници различитих ријалити-

¹⁵ Све судије Уставног суда су, по слову Устава истакнути правници, а од њих приде две трећине бирају представници политичког мишљења народа. Да ли су онда они сви политички људи? Да ли је оправдано а рјогі их брендирати као људе оне странке из које је функционер који их јре предложио/подржао? Ми мислимо да је одговор не.

¹⁶ Европска комисија за демократију путем права (Венецијанска комисија), *Именовање судија – извештај усвојен на 70. пленарном заседању*, 2007, тач. 29.

¹⁷ Мирослав Ђорђевић, "Неки номотехнички пропусти регулативе председника Републике у Уставу Србије", *Годишњак Факултета правних наука*, Бања Лука, 2020, 155.

¹⁸ www.vranjenews.rs/komentar/2022-05-15/istaknuti-pravnik-uputstvo-za-upotrebu - skinuto 20.maja 2022

ја, ни било шта томе слично, а не треба ни да буду. Популарност у ширем, лаичком јавном мњењу уопште не треба да буде критеријум и мерило нечијег квалитета, нечије истакнутости. Чак напротив, неретко бива управо обрнуто. У друштву спектакла, тривијалности и вулгарности, они који су најпознатији нису и они који су најистакнутији. Нама свакако нису неопходни најпопуларнији, најпознатији правници. Зато и не треба очекивати да ће истакнути правници нужно бити познати широј јавности, али је важно да у стручним круговима они буду угледни, уважени познати и препознати по добру.

Када је реч о судијским члановима, потребно је да судије које буду изабране у Високи савет судства буду репрезентативне личности и по територијалном и по принципну заступљености свих категорија судова од најнижих, до највиших. То ће се регулисати законом, али то је нешто што се и до сада догађало, тј. спроводило и регулисало у досадашњим изборима за Високи савет судства. Мандат чланова Високог савета судства траје пет година, што је исто као и у ранијем решењу, с тим што је сада изричито предвиђено да исто лице не може бити поново бирано у Високи савет судства, што мислимо да је добро решење, којим се спречава бирократизација тог органа. Сада је изричито предвиђено да председника Високог савета судства бира Високи савет између чланова који су судије, док се потпредседник бира међу члановима које бира Народна скупштина. До сада у Уставу то није било изричито одређено, тако да је и ова "новина", односно прецизирање, нешто што се може оквалификовати као позитивна ствар. Против одлуке Високог савета судства дозвољена је жалба Уставном суду (у складу са Уставом и законом), а та изјављена жалба искључује право на уставну жалбу. Исто такво решење постоји и у садашњем систему, досадашњим уставним одредбама.

Када је реч о тужилаштву, спроведене су одговарајуће промене, од којим многе по "систему огледала" одговарају променама у судству, док се од других посебно истиче укидање монократског система.¹⁹ Не постоји више институција Републичког јавног тужиоца. Он се сада зове Врховни јавни тужилац, док се оно што се звало (још увек зове) јавни тужилац сада назива "главни јавни тужилац", док се ранији "заменик јавног тужиоца", сада назива "јавни тужилац". Укида се дакле назив "заменик", чиме се истиче значај тужиоца, тужилачке функције као институције. То јесте у реду, поготову што је досадашњи "заменик" фактички оперативно водио тужилачке радње, а са друге стране, макар и у чисто језичком смислу истиче се значај и самосталност сваког конкретног тужиоца, односно, како се он називао до сада "заменика јавног тужиоца". Ова промена пак није наравно само језичка, јер је некадашњи заменик јавног тужиоца, сада сам носилац функције јавног тужиоца (може нпр. предузимати процесне радње и када надређени није изабран итд.).

Врховног јавног тужиоца бира Народна скупштина, на предлог Високог савета тужилаштва, после јавног конкурса, гласовима три петине свих народних посланика. До сада је Републички јавни тужилац био биран на предлог Владе по прибављеном мишљењу надлежног одбора Народне скупштине. Није се тражила никаква квалификована

¹⁹ Монократски систем концизно дефинише Шкулић: "Начело монократског уређења или начело једновласти се заснива на правилу да јавно тужилаштво представља једно лице односно јавни тужилац, који је одговоран за рад јавног тужилаштва. Функцију сваког основног односно вишег, као и апелационог јавног тужилаштва обављају одговарајући основни, виши, односно апелациони јавни тужилац, а функцију Републичког тужилаштва врши Републички тужилац" – Милан Шкулић, "Улога државног већа тужилаца у правном систему Србије", *Ко бира судије редовних судова?*, Сарајево 2014, 185.

већина у Народној скупштини, која сада износи чак три петине, а што указује да би се сада око личности, имена кандидата за Врховног јавног тужиоца (Републичког) морао успоставити консензус свих, или готово свих политичких фактора, политичких странака у скупштини, што је несумњиво добра ствар. Квалификована већина од чак три петине указује на велику важност коју Устав даје јавном тужилаштву и избору за Врховног јавног тужиоца, а што је један од показатеља да се, макар теоријски инсистира на успостављању, ако не потпуне независности, а онда велике самосталности овог органа. Друго је питање то што ће тај консензус у пракси бити тешко остварив, те онда на сцену ступа комисија коју чине председник Народне скупштине, председник Уставног суда, председник Врховног суда, Врховни јавни тужилац и Заштитник грађана. "Исто лице не може бити поново бирано за Врховног јавног тужиоца." Ово је важна новина у односу на постојеће решење, када је макар теоријски једно исто лице могло бити бирано небројено пута за Републичког јавног тужиоца.

Пандан Високом савету судства јесте Високи савет тужилаштва, с тим што се он до сада звао "Државно веће тужилаца". И Државно веће тужилаца и Високи савет тужилаштва имају по 11 чланова. У састав Државног већа тужилаца улазило је (до сада) 6 шест јавних тужилаца или заменика јавних тужилаца, Републички јавни тужилац, министар надлежан за правосуђе, председник надлежног одбора Народне скупштине и два "истакнута правника". Сада ће у састав Високог савета тужилаштва улазити пет јавних тужилаца, Врховни јавни тужилац, министар надлежан за правосуђе и четири "истакнута правника" који се бирају по истом систему и процедури као што је случај и са Високим саветом судства. Уочљиво је да нема председника надлежног скупштинског одбора, али је такође уочљиво да је сада у том телу пет, а не више шест тужилаца. У Високом савету тужилаштва сада има 6 тужилаца, с тим што пет тужилаца бирају сами тужиоци, док је шести члан Врховни јавни тужилац. Министар надлежан за правосуђе је такође члан *ex officio*. Претпоставка је да ће се приликом избора, одабира четири "истакнута правника", водити рачуна да то буду ипак људи који су се претходно већ бавили кривичним правом/правосуђем и којима делатност јавних тужилаштва није страна.

Неко би можда могао рећи да то није баш јасно, тј. изричито прописано самим уставним текстом, односно да се може догодити да бар неко од тих "истакнутих правника" буде неко ко се претходно бавио облигационим, или породичним правом, али, као што смо већ констатовали на почетку, не мора све да буде изричито написано, предвиђено, поготову не уставним текстом. Уставни текст је прописао основне смернице, док за остало упућује на закон када је реч о осталим условима за избор чланова правосудних савета. Јасно је да законска регулатива у овом смислу не сме ићи противно Уставу или уводити некакве нове услове који би представљали дискриминацију или нпр. повреду права на једнак присуп јавним функцијама, али би, мишљења смо, одређена предност могла бити дата оним кандидатима који су се у својој каријери бавили пословима у вези са правосуђем.

Уставна реформа правосуђа у Србији је почела добро, добијањем позитивног мишљења Венецијанске комисије на текст Акта о промени Устава, као и прихватањем ове ревизије од стране носилаца суверенитета – грађана на републичком референдуму. Решења која су прихваћена јесу у складу са европским стандардима и токовима, али такође не би требало да представљају и превелик залог када је наш уставноправни поредак у питању. Но, како је и сама Венецијанска комисија констатовала, то је добар,

али само први корак у читавом процесу. На реду је писање нових и улађивање низа постојећих закона са уставним изменама, а после тога један период доношења низа подзаконских аката и адаптације на нова решења. Ултмативно ће она, кроз неколико година, допринети деполитизацији нашег правосуђа, јер ствара услове да се нови кадрови бирају и да раде у правичнијим условима, независно и савесно, на ползу грађана Србије и нашег демократског сазревања.

* * *

Dr. Jovan Ćirić,
Constitutional Court of Serbia

Doc. Dr. Miroslav Đorđević,
Institute of Comparative Law, Belgrade

A LOOK AT THE CONSTITUTIONAL CHANGES IN THE FIELD OF JUDICIARY IN SERBIA

Abstract

The first step in the reform of the judiciary in Serbia is successfully completed - after the national referendum at the beginning of this year, the text of the Constitutional Amendments in the domain of the judiciary was confirmed and promulgated. But now the legislators face an equally difficult task - how to best concretize the constitutional norms accepted by the citizens (and positively evaluated by the Venice Commission) and come out with best legal norms in order to strive for the ideal independent judiciary and autonomous public prosecutor's office. In the process of adopting the Constitutional Amendments, a series of public debates were held, as well as various other forms of opinion – confrontation, such as panels, television guest appearances, duels, scientific and newspaper articles, etc. People from the scholarly, but also wider public took part. As a rule, disagreement with the new solutions came from the ranks of the opposition (sometimes also from the ranks of members of the ruling parties) and was mostly purely politically motivated, with rare exceptions in the form of constitutionally argued criticism. In this paper, the authors provide an overview of some of the most important changes in our judicial system, along with notes, apologies and critical reviews when it comes to certain constitutional solutions.

Keywords: *Constitution, Amendments, Judiciary, Public Prosecution, Republic of Serbia.*