



Aktuelni Ustav Republike Srbije treba izmeniti kako bi se otklonili:

- a) nedostaci u položaju institucija koje garantuju nezavisnost pravosuđa;
- b) nejednak odnos pravosuđa i drugih grana vlasti, i najzad,
- c) nepravčnosti i nelogičnosti oko izbora sudija i tužilaca, predsednika sudova i drugih nosilaca pravosudnih funkcija.

Ovo su ujedno obaveze u procesu pristupanja EU u okviru Poglavlja 23. Predlaže se razdvajanje Visokog saveta sudstva, Državnog veća tužilaca i izvršne vlasti i izmene statusa sudija, naročito u prvom trogodišnjem probnom periodu.

Bitka za podelu vlasti i vladavinu prava

Piše: Milan Antonijević

Jačanje vladavine prava u procesu pristupanja Evropskoj uniji (EU) već decenijama predstavlja postavljeni prioritet zemljama regiona zapadnog Balkana. Zbog dinamike pregovora sa Evropskom unijom, pitanje vladavine prava zadobilo je ponovo svoju zasluženu poziciju i pažnju u Srbiji u prethodnim godinama, a naročito nakon otvaranja pregovora u Poglavlju 23 sredinom 2016. godine. Insistiranje na sprovođenju zakona, kao i drugim elementima vladavine prava, pojavljuje se sve češće i u izjavama političara, kao zadati prioritet, a posebno je istaknuta u posetama svih zvaničnika EU. Odluka da se vladavini prava dâ velika pažnja u Akcionom planu (AP) za Poglavlje 23 sledila je kao logična posledica analiza koje su izrađene o stanju u pravosuđu¹,

a poseban akcenat je stavljen na izmenu Ustava, kao jednog od uzroka, tj. prepreka punom ostvarenju nezavisnosti pravosuđa.

Naime, donošenjem novog Ustava Republike Srbije 2006. godine uspostavljen je sistem koji ne daje dovoljne garancije za nezavisan rad sudske i zakonodavne vlasti i nedovoljno podržava rad nezavisnih institucija.

Nedostaci su prevashodno vidljivi u institucijama ustanovljenim kako bi garantovale nezavisnost pravosuđa, kao i u nejednakom odnosu pravosuđa prema drugim granama vlasti, i na kraju u nepreciznosti i nelogičnosti oko izbora sudija i tužilaca, predsednika sudova i drugih nosilaca pravosudnih funkcija.

Činjenica da iz postojećeg Ustava nismo dovoljno konzumirali, tj. sproveli sva prava i garancije podelu vlasti, a naročito odredbe



Evropski
pokret
Srbija



Kingdom of the Netherlands

koje garantuju uslove za stvaranje nezavisnog sudstva i samostalnog tužilaštva daje nam dodatnu motivaciju da istražimo uzroke za takvo stanje i time predupredimo da se izmene Ustava predložene i ovim papirom ne odraze na nezavisno pravosuđe, tj. da ne doprinesu njegovom konačnom uspostavljanju.

Pravovremenost otvaranja javne rasprave o Ustavu proizlazi iz AP za Poglavlje 23, koji zadaje rokove za raspravu i usvajanje Ustava tokom 2017. godine. Takođe, o hitnosti izmene Ustava govori i činjenica da će tokom procesa ispitivanja saglasnosti sa Kopenhagenskim kriterijumima, Evropska komisija preispitivati i kritikovati efikasnost ostvarivanja vladavine prava.

Prethodna dva razloga koja govore o hitnosti otvaranja javne rasprave o izmenama Ustava odmah moramo dopuniti i trećim, tj. zahtevom građana da se uspostavi vladavina prava, uz istovremeno obezbeđivanje nezavisnosti pravosuđa.

Začetak rasprave o izmeni Ustava

O izmeni Ustava se raspravlja od dana njegovog donošenja, kada je ustavnom tekstu osporen legitimitet, zbog načina njegovog donošenja, u prvoj liniji zbog odsustva javne rasprave, dvodnevno referenduma na kojem su se građani izjašnjavali o usvajanju, kao i zbog činjenice da narodni poslanici nisu imali tekst u rukama kako bi ga proučili pre samog glasanja, a još manje građani?

Podsećamo da su svi prisutni poslanici glasali te 2006. godine za ustavni tekst, kao i da je Ustav usvojen bezmalo konsenzusom, a da sam tekst sadrži obimne garancije ljudskih prava, kao i osnove za nezavisnost sudstva i samostalnost tužilaštva. Stoga jasno upućujemo strankama koje su se kasnije izjašnjavale protiv garancija ljudskih prava, kada ih je trebalo primenjivati u praksi, a naročito u delu gde je trebalo na valjan način sprovesti odredbe o pravosuđu, stvarajući okvir za njegovu punu nezavisnost, da svoje delovanje uklope u ustavne okvire.

U trenutku kada se jasno nazire sednica Narodne skupštine i formiranje političke volje za usvajanje izmena teksta Ustava dvotrećinskom većinom, od poslanika zahtevamo jasno zalaganje za sprovođenje odredaba Ustava koje će usvojiti, naročito u delu koji se odnosi na podelu vlasti i ojačavanje uloge nezavisnih institucija, zakonodavne i pravosudne grane vlasti u odnosu na jaku izvršnu vlast.

Ističemo i značaj odnosa građana prema izmeni Ustava, dok se predstojeće izmene moraju gledati kao zadobijanje legitimiteta Ustavnog teksta, prevashodno kroz dugu, temeljnu, sadržajnu raspravu o svim pitanjima, pre svega pravosuđa.

Dodatnu teškoću prilikom pisanja teksta o Ustavu predstavlja i činjenica da je do sada izrađen veći broj publikacija, naučnih i stručnih radova, kao i mišljenje Venecijanske komisije o pravcima, tj. smerovima izmene Ustava, uključujući i deo o pravosuđu. Stoga je bilo neophodno konsultovati sve radove, kao i sprovesti razgovore sa nosiocima pravosudnih funkcija, sa onima koji iz pozicija izvršne i zakonodavne vlasti, kao i iz nezavisnih institucija posmatraju započeti proces izmena Ustava. Smelost da se u ovom tekstu daju konkretna rešenja, sugerise brisanje, izmena ili odustajanje od pojedinih predloga koji dolaze iz struke, podvodimo pod želju da se na vreme, pre nego što sva rešenja budu definitivno stavljena pred poslanike, otvori suštinska rasprava o Ustavu.

Pojedina pitanja za koja smo smatrali da služuju veću pažnju dobila su u ovom tekstu jasan prikaz trenutne situacije, ponuđenih rešenja, kao i očekivanih efekata promene odredaba Ustava. Manji broj pitanja ostaje otvoren, uz prikaz problema, ostavljajući suštinskoj javnoj raspravi da dà svoj konačan sud.

Integritet – preduslov za reformu pravosuđa

Kao prethodno pitanje, pre nego što pređemo na pomak u podeli vlasti i nezavisnosti pravosuđa, nameće se pitanje integriteta

nosilaca pravosudnih funkcija. Sa sigurnošću možemo tvrditi da je integritet preduslov za uspešnost svake reforme, bila ona zadata izmenama Ustava, strategijom³ ili ponovnom vraćanju na sprovođenje donetih zakona. Integritet se ne može definisati ustavnim tekstom u dovoljnoj meri, ali se mora pojavljivati tokom javne rasprave o izmenama Ustava kao centralna tačka procene sposobnosti za temeljne reforme pravosuđa.

Pitanje postojanja ili nepostojanja integriteta zasigurno najbolje znaju da procene sudije i među sobom, daju ocenu rada svakog nosioca pravosudne funkcije, kao i njene ili njegove sposobnosti da u potpunosti preuzme deo odgovornosti za stanje u pravosuđu u svom sudskom veću, na poziciji predsednika suda, kao i na mestu koje zauzima u tužilačkoj hijerarhiji. Pored disciplinske odgovornosti, na koju mogu pozivati Visoki savet sudstva (VSS) i Državno veće tužilaštva (DVT)⁴, integritet se može kontrolisati i drugim mehanizmima, a koji se nalaze i u sadašnjem tekstu Ustava. Druga predložena rešenja u ovom tekstu dodatno garantuju ustanovljavanje i pozicioniranje integriteta kao okosnice nezavisnosti pravosuđa.

O pravosuđu – polazne osnove

Odredbe Ustava koje uređuju pravosuđe odnose se na izbor sudija, nespojivost funkcije, trajanje i prestanak mandata, uslove za razrešenje, odlučivanje o razrešenju, imunitetska prava, materijalnu sigurnost sudija. Tu se ne završava lista pitanja koja Ustav uređuje, a koje se direktno ili indirektno odnose na nezavisnost i nepristrasnost pravosuđa i moraju se detaljno spoznati pre upuštanja u davanje predloga za unapređenje položaja pravosuđa u tekstu Ustava. Tome služe već urađeni prikazi odnosa Ustava i pravosuđa⁵. Podela vlasti kao jasan princip i okosnica Ustava zaokružuje odredbe koje definišu pravosuđe, odvaja pravosuđe od drugih grana vlasti i stvara mehanizme međusobne kontrole među granama vlasti.

Kada govorimo o podeli vlasti, postojeći Ustav sadrži dovoljno garancija za njeno puno razdvajanje. Detalji koje predlažemo u ovom tekstu, konkretni članovi Ustava koje je neophodno izmeniti dodatno će učvrstiti tu podelu, a uz puno sprovođenje svih garancija ove demokratske tekovine možemo očekivati i potpuno drugačiju percepciju vlasti, kroz uređen sistem, zasnovan na međusobnoj kontroli.

Tako se u poglavlju o organizaciji vlasti reguliše status, organizacija i nadležnost sudova, odnos prema drugim granama vlasti i status sudija. Osnovne odredbe Ustava regulišu principe ustavne države, poput odredaba o sudskoj vlasti, vladavini prava; ograničenju vlasti, obavezi poštovanja ustava i zakona, jednakost pred zakonom i dr.

U odeljku o ljudskim pravima navedeni su principi sudskog postupka i pretpostavke pravne sigurnosti (pravo na pravično suđenje; pretpostavka nevinosti; legalitet dela i sankcije; pravo na odbranu; dvostепенost suđenja; javnost sudskog postupka i izricanja presude i dr.).⁶

Vladavna prava se prema važećem Ustavu⁷ zasniva na slobodnim i neposrednim izborima, ustavnim jemstvima ljudskih i manjinskih prava, podelom vlasti, nezavisnom sudskom vlašću i povinovanjem vlasti Ustavu i zakonu. Poslednje tri stavke navedene u Ustavu jasno se oslanjaju i definišu okvirne pogodne za nastajanje nezavisnog pravosuđa. Nezavisnost sudstva je postala i univerzalna opšteprihvaćena vrednost zagarantovana međunarodnim propisima, te se prilikom izrade izmena Ustava moraju konsultovati i ovi visoki standardi, naročito oni nastali nakon donošenja Ustava 2006⁸.

Prva načelna primedba odnosi se na konzistentnost ustavnog teksta kada obrađuje i definiše pravosuđe. Vidljivo je da se načela, koja garantuju nezavisnost pravosuđa, nalaze u više delova Ustava. Stoga bi nomotehnički trebalo ovo pitanje bolje urediti, kako bi se sistematizovala i jasnije predstavila ustavna načela.

Tako, ove odredbe nalazimo u Prvom delu, u Načelima Ustava, u članovima 3 i 4 koji

određuju podelu vlasti, međusobnu kontrolu tri grane vlasti i nezavisnu sudsku vlast⁹, potom u Petom delu, gde se bliže uređuje pravosuđe, dok se ne nalaze u delu koji uređuje granice izvršne i zakonodavne vlasti. Tako se odredba o nezavisnosti sudske vlasti iz člana 4 Ustava ne može jasno videti u načelima koja obavezuju sudsku i izvršnu vlast.

Grupisanje članova Ustava i to konkretno u Prvom delu Načela, uz izbegavanje kontradiktornosti međusobne kontrole tri grane vlasti i nezavisnosti sudske vlasti je imperativ. Ujedno, u delu koji uređuje izvršnu i zakonodavnu vlast poželjno je izdvojiti načela, po ugledu na načela sudstva¹⁰ koja su data u delu koji opisuje sudove. Time bi se olakšalo pregledanje i upoznavanje sa delovima Ustava koja garantuju nezavisnost pravosuđa i dao jasan stav ustavotvorca da se ne može povući znak jednakosti između vidova kontrole tri navedene grane vlasti, samim tim i garantovati nezavisnost sudske vlasti.

Zaštita i unapređenje nezavisnosti pravosuđa u odnosu na zakonodavnu i izvršnu vlast

Nakon uređivanja načela ustava, kao i načela koja uređuju tri grane vlasti, tačka od koje polazimo je uticaj Narodne skupštine Republike Srbije (NSRS) na pravosuđe, uz opravdanu bojazan da će se sudijske funkcije podeliti između političkih stranaka, ne uzimajući u obzir objektivne kriterijume za izbor sudija.

S pravom se postavlja pitanje uloge NSRS u izboru sudija, naročito u nižem stepenu, jer je on tako nužno povezan sa politizacijom. U praksi je dolazilo do odbijanja izbora sudija na funkcije u NSRS, a koje je prethodno predložio VSS, što je stvorilo kako odlaganje, tj. onemogućavanje popunjavanja broja tužilaca i sudija, tako i nepoštovanje ova dva tela koja moraju biti brana i garant nezavisnosti pravosuđa, kao i samostalnosti tužilaštva. Dolazimo do zaključka da se ostavlja narodnim poslanicima preveliko diskreciono ovlašćenje, a kako o konkretnim kandidatima nije

bilo suštinske rasprave¹¹, kako na nadležnom odboru, tako ni u plenumu, ostaje utisak da je NSRS odluku o izboru/neizboru donosila u velikoj meri na osnovu političkih kriterijuma, tj. van NSRS. U stručnoj javnosti se govorilo i o kvotama pojedinih političkih stranaka prilikom izbora sudija, što dodatno zamućuje sliku i govori o neophodnosti preispitivanja širine uloge NSRS u izboru sudija.

Neophodna je izmena članova koji određuju nadležnosti Visokog saveta sudstva¹², kao i Državnog veća tužilaca¹³, kako bi se jasno odredio sistem predlaganja kandidata i NSRS stavila obaveza izbora sudija sa ponuđene liste, kao i ojačala, tj. uvela uloga Državnog veća tužilaca u izboru Republičkog javnog tužioca¹⁴. Ograničavanje izbora za jednu sudsku ili tužilačku funkciju na po dva kandidata, od kojih NSRS bira jednog, doprineće depolitizaciji procesa izbora i Ustav može to jasno predvideti.

Isto važi i za druge funkcije u okviru pravosudnog sistema, pre svega tu podrazumevamo predsednike sudova, a najpre predsednika Vrhovnog kasacionog suda.

U pogledu predsednika Vrhovnog kasacionog suda, neophodna je izmena člana 144, kojim se NSRS daje u nadležnost izbor, ali još više u delu koji reguliše prestanak mandata predsednika Vrhovnog kasacionog suda. Ujedno, potrebno je uneti i produžetak mandata ove sudske funkcije sa pet na najmanje sedam godina, kako bi se mandat protegao na više izbornih ciklusa poslanika NSRS, uz očuvanje postojećeg ograničenja na jedan mandat na ovoj funkciji. Kako je tokom pisanja ovog rada NSRS izmenila Zakon o sudijama skraćujući mandat predsednika suda sa pet na četiri godine, uz uvođenje mogućnosti da se na ovu funkciju bude biran dva puta, ova primedba postaje još aktuelnija.

Zaštita nezavisnosti i obezbeđivanje nepristrasnosti sudija

Stalnost sudijske funkcije, uz pravilo o trogodišnjem mandatu prilikom prvog izbora iz

člana 147 Ustava, daje dovoljne garancije za nezavisnost. Iz reda sudija često dolaze glasovi o neophodnosti izmene, tj. ukidanja trogodišnjeg probnog perioda, nakon koga se vrši ponovni izbor, tj. potvrđivanje sudijske funkcije i izbor za trajno obavljanje sudijske funkcije. Izmena člana 147 uklanjanjem prvog izbora, uz garantovanu stalnost sudijske funkcije dovela bi do ukidanja mehanizma za procenu rada sudija. U sistemu u kome se retko pribegava rigoroznim disciplinskim i drugim merama ukoliko ocena rada sudija nije zadovoljavajuća, mehanizam potvrđivanja, tj. izbora nakon tri godine od prvog izbora na sudijsku funkcijom, uz period probe, tj. testiranja koji nije previše dug¹⁵ je adekvatno rešenje. Kako nakon perioda od tri godine, o onima koji su prvi put stupili na sudijsku funkciju više ne odlučuje NSRS, tj. njihov izbor ne vrši više NSRS, već VSS, stvara se mogućnost većeg upliva i uticaja samih sudija, članova VSS prilikom izbora sudija koji će nakon te odluke zadobiti stalnost sudijske funkcije i sve garancije nezavisnosti koje uz nju dolaze.

Koncept prvog izbora, tj. „probnog rada“ ne treba ukidati, on se mora ograničiti u pojednim slučajevima, tj. ukinuti ako je prvi put sudija biran za sudiju Vrhovnog kasacionog suda (VKS).

Takođe, kako bi se naglasio značaj i osetljivost pitanja razrešenja sudija, osnov za razrešenje mora se jasno navesti u Ustavu, a ne ostaviti enumeraciju razloga za razrešenje zakonu.

Dodatno, blisko povezani sa nezavisnošću pravosuđa su i procesi izbora i razrešenja sudija, a kako Ustav predviđa mogućnost obraćanja Ustavnom sudu u slučaju razrešenja, ne vidi se razlog da se i pitanje izbora ne može pojaviti pred Ustavnim sudom, tj. da se proširi ovaj ustavni okvir. Stoga se po odredbi o zaštiti koja se nudi sudijama prilikom izbora, mora proširiti i na razrešenje.

Sa istom argumentacijom, zarad naglašavanja njihovog značaja, neophodno je uvesti odredbe o disciplinskoj odgovornosti sudija, koje bi sadržale elemente koji

su trenutno razrađeni pravosudnim zakonima, uz ostavljanje dovoljno širokog prostora za podvođenje stvarnosti u sudovima pod navedenu ustavnu normu, kao i pod usvojene zakone.

Potom, javnost suđenja, iako garantovana Ustavom, mora biti izričito određena i na izricanje presude.

Sastav Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca

Po pitanju sastava Visokog saveta sudstva postoji najmanje neslaganja. Naime, u većini dokumenata koji su izrađeni, počevši od izveštaja Venecijanske komisije, pa do analize koju je za potrebe Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) izradio Centar za pravosudna istraživanja, sastav VSS, tj. član koji dolazi iz reda izvršne vlasti, smatra se pokazateljem uticaja izvršne na pravosudnu granu vlasti. Tako je učestvovanje ministra pravosuđa na sednicama VSS, a pre svega pravo glasa za predloge ove institucije, tokom disciplinskih postupaka bilo pokazatelj ovog uticaja¹⁶. Isto važi i za Državno veće tužilaštva i njegov sastav, koji uključuje i ministra.

Brojni su mehanizmi koje izvršna vlast koristi za uticaj na ova dva tela koja definišu pravosuđe, tj. nesporna je mogućnosti da se samo uz prisustvo jednog člana iz reda izvršne vlasti izvrši potpuni uticaj na ova dva tela.

Dodatno pitanje koje je neophodno otvoriti je i način odlučivanja o izboru i „prestanku funkcije“ većeg broja članova VSS¹⁷. Ovde je neophodno umanjiti uticaj NSRS, tj. osloniti se na neposredne izbore koje sprovodi VSS, a gde se daje široko pravo glasa nosiocima pravosudnih funkcija, koji bi se kasnije samo potvrdili u NSRS-u.

Teze u ovom papiru o Ustavu najavljuje i jedna od poslednjih rečenica napisanih u izveštaju Venecijanske komisije: „u odnosu na ostale delove Ustava, dosta toga zavisice od sprovođenja“, s tim što sada, više od deset

godina od njegovog usvajanja jasno možemo reći da Ustav nije kasnije u praksi doveo do željenih rezultata, naročito ne u delu koji reguliše pravosuđe.

Akcioni plan za Poglavlje 23

Pre nego što zaokružimo rad o pravcima izmena Ustava u oblasti nezavisnosti sudske vlasti, neophodno je dati i pregled prioriteta koje daje Akcioni plan za Poglavlje 23. Prolazak kroz delove AP za Poglavlje 23 koji se odnose na izmenu Ustava u svetlu obezbeđivanja jačih garancija za zaštitu pravosuđa od prekomernih uticaja drugih grana prava, pre svega izvršne, ali i zakonodavne, moguće je uporediti i sa predlozima koje smo izneli u ovom tekstu.

Tako se u AP za Poglavlje 23 navodi da bi „sistem odabira, predlaganja, izbora, premeštaja i prestanka funkcije sudija, predsednika sudova i javnih tužilaca, odnosno zamenika javnih tužilaca trebalo da bude nezavisan od političkog uticaja.“ Dalje, navodi se da „ulazak u pravosudni sistem treba da bude zasnovan na objektivnim kriterijumima vrednovanja, pravičnim procedurama odabira, otvoren za sve kandidate odgovarajućih kvalifikacija i transparentan iz ugla opšte javnosti.“

Potom „Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca bi trebalo da budu ojačani na način koji bi podrazumevao preuzimanje vodeće uloge u upravljanju pravosuđem, pa i kada je reč o imunitetima. Njihov sastav trebalo bi da bude mešovit, bez učešća Narodne skupštine (izuzev isključivo deklaratorne uloge) sa najmanje 50% članova iz pravosuđa koji predstavljaju različite nivoe jurisdikcije. Izabrani članovi bi trebalo da budu odabrani od strane kolega.“

Tri dodatna pitanja koja AP nalaže su i da:

- Organi zakonodavne ili izvršne vlasti ne bi trebalo da imaju ovlašćenje da kontrolišu ili nadgledaju rad pravosuđa;
- Preispitati probni period u trajanju od tri godine za kandidate za sudije i za menike tužilaca;
- Precizirati razloge za razrešenje sudija.

Iako se u ovom tekstu nismo bavili u većoj meri Ustavnim sudom, njegovim položajem, nadležnostima i odnosom prema sudovima, osim pitanja obraćanja ovom sudu u slučajevima izbora i razrešenja, navešćemo da AP za Poglavlje 23 predviđa da je neophodno i da se „preciziraju pravila koja se odnose na prekid mandata sudija Ustavnog suda“.

Dalje se AP, za kraj 2018. godine, nakon izmene Ustava, predviđa „usklađivanje pravosudnih zakona sa novim Ustavnim odredbama (Zakon o uređenju sudova, Zakon o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava, Zakon o sudijama, Zakon o javnom tužilaštvu, Zakon o Visokom savetu sudstva, Zakon o Državnom veću tužilaca, Zakon o Pravosudnoj akademiji)“.

Ovaj deo AP posebno začuđuje kada pratimo njegovu primenu, jer je maja 2017. izmenjen Zakon o sudijama, u delu koji se odnosi na izbor predsednika sudova, uz skraćivanje mandata sa pet na četiri godine i omogućavanje izbora do dva mandata, što ranijim Zakonom nije bilo dozvoljeno. Ovaj potez ide u suprotnom smeru od AP za Poglavlje 23. Na taj način se u velikoj meri dodatno pojavio prostor za politizaciju i ove funkcije u okviru pravosuđa. Ujedno praksa da se sistemski zakon koji određuje krovotok pravosuđa menja sredinom 2017, po hitnoj proceduri, bez suštinske rasprave, iako se njegova izmena predviđa ponovo AP-om u veoma kratkom roku, otvara prostor za pitanja o nameri zakonodavca da baš u ovom trenutku usvoji takvu izmenu.

Za 2019. godinu, prema AP-u ostavljen je prostor za „usklađivanje podzakonskih akata sa izmenjenim pravosudnim zakonima“ i time se iscrpljuje tekst ovog dokumenta koji govori o Ustavu i pravosuđu u svetlu evropskih integracija. Ostaje još deo AP-a koji nalaže usklađivanje važećeg Ustava sa primedbama Venecijanske komisije, čime se ustavna reforma mora posmatrati mnogo šire nego samo izmena nekoliko članova koji se odnose na pravosuđe i obuhvatiti i druge odredbe Ustava, kako iz oblasti zaštite ljudskih prava, ali i drugih.

Zaključak i preporuke

U trenutku kada se otvara javna rasprava o izmeni Ustava, u ovom papiru ponudili smo pravce za izmene, konkretne članove koje je neophodno preispitati i izmeniti.

Izmenе koje predlažemo su na početku nomotehničke, grupisanje normi, načela koja se odnose na pravosuđe. Potom slede jasni zahtevi za zaštitom i unapređenjem nezavisnosti pravosuđa u odnosu na zakonodavnu i izvršnu vlast, kroz redefinisavanje uloge Vlade i NSRS u izboru sudija i tužioca. Odredbe o zaštiti nezavisnosti i obezbeđivanju nepristrasnosti sudija, prevashodno kroz izmene u probnom mandatu i njegovom sužavanju dodatno će doprineti nezavisnom pravosuđu. Sastav VSS-a i DVT-a i uklanjanje uticaja izvršne vlasti na ova dva tela.

Činjenica da veći broj članova koji određuju pravosuđe zahteva izmenu, govori podosta o neophodnosti promene postojeće prakse, što je i osnovna teza koju zastupamo u ovom tekstu. Izmene Ustava vidimo kao novu šansu da se nadgrade garancije nezavisnosti pravosuđa, ali i sprovedu postojeći standardi.

Stoga se izmene Ustava moraju gledati i kao otvaranje nove prilike za vraćanje na

pitanja uspešnosti reforme pravosuđa, kao i o usvojenim dokumentima koji još uvek mogu izmeniti sliku sudova i tužilaštava.

Prilikom razmatranja preporuka iz ovog rada, neophodno je kao faktor uvesti i vreme koje je potrebno kako bi proces izmene Ustava bio sproveden valjano, kako bi bilo dovoljno prostora i elemenata za raspravu. Rokovi koji su dati AP-om za Poglavlje 23, ambiciozno postavljeni¹⁸ ne smeju biti čitani tako da se uskrati, ograniči ili naruši suštinska javna rasprava, kao i predstavljanje njenih rezultata građanima.

Proces evropskih integracija, zbog kojih postoji spremnost i politička volja da se uredi i sam Ustav, mora se predstavljati i kao društveni proces, koji zadobija elemente društvenog ugovora, koji je zagubljen 2006, a koji se sada ponovo otkriva i pruža građanima. Javna rasprava je osnov takvog procesa, stoga je, ponavljamo, uključivanje svih relevantnih institucija, organizacija, pojedinaca iz struke neophodno kako bi se pružila sva širina i različita viđenja izmena Ustava. Jedino tako će građani na referendumu imati uvid u to šta znači referendumsko pitanje: Da li ste za potvrđivanje predloženih izmena Ustava?

ISTRAŽIVAČKI FORUM predstavlja programsko telo Evropskog pokreta u Srbiji i funkcionalni mehanizam za uključivanje relevantnih nezavisnih stručnjaka, članova i bliskih saradnika EPUŠ-a u istraživačko-analitički rad, odnosno proces zagovaranja alternativnih predloga javne politike u svim oblastima relevantnim za proces evropske integracije Srbije.

Cilj IF-a jeste da sveobuhvatnim, multidisciplinarnim i pravovremenim praktično-politički usmerenim istraživanjima, podrži zagovaračke napore EPUŠa i doprinose poboljšanju kvaliteta javnih politika.

Kralja Milana 31/II
11000 Beograd
Republika Srbija
tel: + 381 11 3640 174
fax: + 381 11 3640 202

www.emins.org

BIBLIOGRAFSKE NAPOMENE

- 1 „Funkcionalna analiza pravosuđa u Srbiji”, (Beograd: Svetska banka, 2015) i druge.
- 2 Sednica Narodne skupštine na kojoj je Ustav usvojen trajala je nešto više od sat vremena, petnaest poslanika je diskutovalo o temi, i od ukupno 242 poslanika prisutnih u sali, Ustav je jednoglasno usvojen i upućen građanima na izjašnjenje, putem referenduma.
- 3 Strategija za reformu pravosuđa.
- 4 U drugom stepenu DVT odlučuje o prigovorima na rad tužioca.
- 5 Videti: 'Council of Europe Plan of Action on Strengthening Judicial Independence and Impartiality' (Strasbourg: Council of Europe, 2017), dostupno na: <https://rm.coe.int/1680700125>
- 6 Pogledati rad i detaljni prikaz odredaba Ustava koje uređuju nezavisnost pravosuđa u: „Ustavni položaj sudske vlasti – analize i preporuke za izmene” (Beograd: Centar za pravosudna istraživanja, 2016), dostupno na: http://mojustav.rs/wp-content/uploads/2013/03/CEPRIS.Ustavni-poloz%CC%8Caj-sudske-vlasti.PROJEKAT.OEBS_.decembar-2016.pdf
- 7 Član 3, „Ustav Republike Srbije”, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 98/2006.
- 8 Videti: 'Council of Europe Plan of Action on Strengthening Judicial Independence and Impartiality', (Strasbourg: Council of Europe, 2017), dostupno na: <https://rm.coe.int/1680700125>
- 9 U Ustavu preovlađuje izraz sudska vlast, dok se kasnije u tekstu pojavljuju termini sudstvo.
- 10 Član 142 Ustava Republike Srbije.
- 11 Pogledati transkripte sednica Narodne skupštine kada se odlučivalo o kandidatima za sudijske funkcije – www.otvoreniparlament.rs
- 12 Član 154 Ustava Republike Srbije.
- 13 Član 164 Ustava Republike Srbije.
- 14 Ukoliko javna rasprava dovede do neophodnosti uspostavljanja uloge Državnog veća tužilaca u izboru Republičkog javnog tužioca, sledstveno tome neophodno je i redefinisati samostalnost tužilaštva i približiti je nezavisnosti.
- 15 Podsećamo da je prethodnim verzijama nacрта Ustava koja su prethodila definitivnom usvajanju 2006. prvi izbor sudija bio zadat na period od pet godina, a da je kasnije izmenjen i skraćen na tri godine.
- 16 Od 11 članova: predsednik Vrhovnog kasacionog suda, ministar pravde, predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine su članovi po položaju, dok su šest sudija (od kojih je jedan iz autonomne pokrajine), jedan advokat i jedan profesor Pravnog fakulteta izborni članovi.
- 17 Komitet pravnika za ljudska prava je uz podršku Misije OEBS u Srbiji pratio izbore za članove VSS i DVT koji su se odvijali u tužilaštvima i sudovima širom Srbije decembra 2015. godine.
- 18 Ustav bi po Akcionom planu trebalo usvojiti do četvrtog kvartala 2017. godine.

MILAN ANTONIJEVIĆ je direktor
Komiteta pravnika za ljudska prava (YUCOM).

Policy Brif je nastao u okviru projekta *Promene ustava na putu do Evropske unije*. Projekat finansijski podržava ambasada Kraljevine Holandije u Srbiji u okviru MATRA programa Ministarstva spoljnih poslova Kraljevine Holandije. Mišljenja i stavovi izraženi u svim elektronskim i štampanim materijalima u vezi sa projektom predstavljaju mišljenja i stavove autora i njihovih saradnika i ne predstavljaju nužno zvaničan stav ambasade Kraljevine Holandije u Srbiji, niti Ministarstva spoljnih poslova Kraljevine Holandije.