

ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ ВИСОКОГ САВЕТА СУДСТВА

У ПОГЛЕДУ ТЕКСТА НАЦРТА АКТА О ПРОМЕНИ УСТАВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И ТЕКСТА НАЦРТА УСТАВНОГ ЗАКОНА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ АМАНДМАНА НА УСТАВ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Полазна основа за измене Устава у делу који се односи на судство

Влада Републике Србије је, а на основу Закона о планском систему, дана 17.7.2020. године донела Стратегију развоја правосуђа за период 2020-2025. године.

Влада, између осталог, у Стратегији подсећа да је у кључним стратетешким документима наведено да спровођење реформских корака у области правосуђа захтева измене нормативног оквира, те да у том смислу Национална стратегија реформе правосуђа 2013-2018 и Акциони план за поглавље 23 као једну од најзначајнијих мера предвиђају потребу за изменом уставног оквира у области правосуђа. Измена се, пре свега, односи на отклањање утицаја законодавне и извршне власти на процес избора и разрешења судија, председника судова и изборних чланова Високог савета судства, а уз прецизирање улоге и положаја Правосудне академије као механизма уласка у правосуђе заснованог на постигнутим резултатима. Такође, Влада у Стратегији подсећа да је тај процес започет, као и да његово окончање и адекватно спровођење представљају највећи изазов нове Стратегије.

Предлог за промену Устава

Влада Републике Србије је дана 4.12.2020. године Народној скупштини поднела образложени Предлог за промену одредаба чланова 4, 142-165, 99, 105 и 172 Устава Републике Србије, подсећајући да је то обавеза коју је Република Србија добила и преузела упуштањем у процес евроинтеграција.

Као разлог за измену Устава у делу који се односи на правосуђе поново се наводи чињеница да актуелни Устав Републике Србије оставља превелики простор на утицај законодавне и извршне власти на избор носилаца правосудних функција, који може довести до политизације правосуђа (први избор у Народној скупштини, ограничен први мандат, избор председника судова и избор свих чланова ВСС - који потом предлаже именовања судија и бира судије такође у Народној скупштини).

Влада подсећа и да улазак у правосудни систем треба да буде заснован на објективним критеријумима вредновања, правичним процедурама одабира, отворен за све кандидате одговарајућих квалификација и транспарентан из угла опште јавности. Такође, предлаже и измену члана 4 Устава (који говори о односу три гране власти) на начин да спречи тумачење да законодавна и извршна власт могу да контролишу судске одлуке и

истиче потребу уважавања да се тај однос заснива на узајамном проверавању односно ограничавању, а не контроли.

Одлука Народне скупштине и оснивање радне групе за израду нацрта амандмана

Народна скупштина је дана 7.6.2021. године усвојила Предлог Владе за измену Устава, а након чега је основана радна група Одбора за уставна питања и законодавство Народне скупштине за израду нацрта акта о поромени Устава.

Радна група је била састављена од једанаест чланова и чинили су је: два професора права, два истраживачка сарадника из Института за упоредно право, председница Одбора за уставна питања и законодавство, четири правника стручних служби Народне скупштине, Владе и Министарства правде, те један судија и један тужилац, који су истовремено били и представници два највећа струковна удружења.

Радна група је сачинила предлоге за измене Устава у делу који се односи на правосуђе и предлог нацрта Уставног закона за спровођење амандмана на Устав.

На основу ових предлога Одбор за уставна питања и законодавство је дана 6.9.2021. године сачинио нацрт текста акта о промени Устава Републике Србије и нацрт Уставног закона за спровођење амандмана на Устав - који су представљени јавности.

Одржана су и четири јавна слушања у седиштима четири апелациона суда и то у Нишу, Крагујевцу, Новом Саду и Београду.

Након окончаних расправа дана 21.9.2021. године Одбор је усвојио текст уставних амандмана и Уставни закон који ће бити послати Венецијанској комисији на експертизу.

Нацрт акта о промени Устава и Нацрт Уставног закона

Високи савет судства је анализирао текст [Нацрта акта о промени Устава Републике Србије](#) и текст [Нацрта Уставног закона за спровођење амандмана на Устав Републике Србије](#) у односу на одредбе важећег Устава у делу који се односи на судство, а имајући при том у виду и [Препоруке Високог савета судства усвојене на седници одржаној 19 и 20. јула 2018. године](#).

Предложена решења у односу на Препоруке Високог савета судства из 2018. године

Од четрнаест препорука Високог савета судства из 2018. године, предложеним решењима је усвојено једанаест препорука у целости, једна препорука делимично, док две препоруке нису усвојене.

Подсећамо да је Високи савет судства препоручио:

- да се формира радна група за израду коначног текста Нацрта амандмана на Устав Републике Србије, у чијем саставу би били представници правне науке, правосуђа и струковних удружења,
- да се уставним амандманима изостави формулација да у суђењу могу да учествују и судијски помоћници, у складу са законом,
- да се не прописује да се законом уређује начин на који се обезбеђује јединствена примена закона од стране судова,
- да се институција за обуку у правосуђу системски и детаљно уреди законом,
- да се пропишу разлози за разрешење судија који искучују сваки неодређени појам и неодговарајући аутоматизам,
- да се задржи гаранција непреместивости судија,
- да се задржи постојећа дефиниција Високог савета судства да је независан и самосталан орган који обезбеђује и гарантује независност и самосталност судова и судија,
- да се задржи непаран број од једанаест чланова Високог савета судства из чл. 153.ст.2 важећег Устава и састав у коме су судије већина, председник Врховног суд члан по положају, а у коме би се председник Савета бирао из реда судија,
- да се одустане од решења о распуштању Високог савета судства у случају да не одлучи у законом одређеним питањима из своје надлежности у року од 30 дана од дана када је о томе први пут одлучивао,
- да се надлежности Високог савета судства регулишу на начин да законодавац може да их прошири и по врсти и по броју задужења/овлашћења, како то омогућава важећи Устав и уређује Закон о Високом савету судства
- да се одреди садржина судске власти која припада судовима као носиоцима судске власти, по узору на садашњу одредбу чл. 143 став 2 важећег Устава
- да се пропишу одговарајући критеријуми за члана Високог савета судства и начин избора оних чланова које не бирају судије, тако да буде избегнута могућност да ти чланови буду повезана група истомишљеника под утицајем владајуће већине
- да се уреди питање односа три гране власти тако да систем контроле и равнотеже из чл.4 став 3 важећег Устава постоји између законодавне и извршне власти
- да се гарантује материјална независност судова (судски буџет) и судија (плате и пензије), слобода изражавања и удруживања судија.

Имајући у виду формирање и састав радне групе, као и предложена решења из Нацрта акта о промени Устава, може се закључити да је Одбор за уставна питања и законодавство приликом израде Нацрта акта о промени Устава првих једанаест препорука Високог савета судства у потпуности усвојио.

У погледу састава Високог савета судства постоје два предлога – шест судија и пет истакнутих правника и алтернатива од пет судија, председника Врховног касационог суда *ex officio* и пет истакнутих правника и оба предлога су, из визуре чланова Високог савета судства, прихватљива јер судије у оба случаја чине већину тела правосудне самоуправе.

Предложена решења у односу на одредбе важећег Устава

У односу на одредбе важећег Устава предложена решења унапређују независност судства тиме што:

- је Народна скупштина искључена из избора судија, председника судова и изборних чланова Високог савета судства из реда судија

- законодавна и извршна власт не могу вршити утицај на судство учешћем у раду Високог савета судства, с обзиром да министар правде и председник одбора за правосуђе и локалну самоуправу више неће бити његови чланови

- укида се пробни (трогодишњи) мандат за судије и на тај начин у потпуности гарантује сталност судијске функције

- разлози за разрешење судија су конституционализовани, а нестручност, као појам који би могао бити злоупотребљен, није разлог за разрешење

- гаранције непреместивости судија су унапређене.

Препоруке које нису прихваћене

Питање односа три гране власти - на начин како је то предложио Високи савет судства, као и питања гаранције материјалне независности судова и судија и слободе удруживања судија, нису нашли своје место у амандманима, док је слобода изражавања, на одређени начин, проширена одредбама о имунитету (с обзиром на предлог да судија не може бити позван на одговорност за мишљење дато у вези са вршењем судијске функције).

Предлози

1. Да се питање начина одлучивања у Високом савету судства уреди законом.

Чланови Високог савета судства изражавају забринутост због могућности блокаде рада Савета, уколико се усвоји предлог да се Уставом пропише да Високи савет судства увек одлучује већином од осам гласова.

Наиме, садашњи Устав не прописује већину којом Савет доноси одлуке - већ то чини Закон о Високом савету судства, а он предвиђа да Савет одлучује натполовичном већином својих чланова (дакле, већином од шест гласова).

С обзиром да се Устав као највиши правни акт не мења често, а за случај да дође до немогућности доношења одлука захтеваном већином, рад Високог савета судства и функционисање целог судства било би паралисано. Из овог разлога Савет сматра да је рационалније да то решење стоји у закону а не у Уставу.

2. Да се за избор истакнутих правника (односно за избор несудијског дела Високог савета судства који врши Народна скупштина) другачије уреди механизам за деблокаду у случају да их Народна скупштина не изабере 2/3 већином.

Ранија препорука Савета која се односи на критеријуме и начин избора несудијског дела чланова Високог савета судства је усвојена делимично, и то у погледу прописивања критеријума за избор али не и његовог начина.

Наиме, за случај да се чланови Савета из реда истакнутих правника не изаберу 2/3 већином у парламенту у одређеном року - избор би вршила петочлана комисија већином гласова (дакле само са три гласа).

На тај начин би у саставу Високог савета судства биле **судије које се бирају на непосредним судијским изборима већином гласова судија** (што чини више десетина или стотина гласова судија), **истакнути правници које је изабрало најмање 167 народних посланика** (односно 2/3 већина у Народној скупштини) **и истакнути правници који су фактички именовани од стране три члана петочлане комисије** (односно са три, четири или пет гласова чланова те комисије).

С обзиром да истакнути правници који би били именовани већинским одлучивањем у петочлавној комисији не би имали легитимитет какав имају преостали чланови Савета, Високи савет судства сматра да је неопходно поново размотрити ово питање и пронаћи друго одговарајуће решење.

Закључци

Високи савет судства је става да предложена решења, осим два која се односе се на начин одлучивања у Високом савету судства и избор несудијског дела Високог савета судства и која је потребно побољшати (из разлога и на начин како је напред указано, пружају већи степен гаранције независности судства, односно значајно умањују могућности политичког утицаја на судство, да су у складу са напред наведеним стратешким циљевима Републике Србије, као и ранијим ставовима и препорукама Високог савета судства.

Такође, Високи савет судства оцењује да је процес израде амандмана био прихватљиво инклузиван и транспарентан – а имајући у виду састав и начин рада радне групе, односно Одбора за уставна питања и законодавство Народне скупштине.

Уставним законом за спровођење амандмана на Устав Републике Србије, што је од изузетне важности, гарантује се сталност судијске функције свим судијама.

Рокови од једне односно од две године за усклађивање са законима, као и остали рокови, су реално одређени. И остала решења су такве природе да омогућавају нормално функционисање судства до потпуне имплементације амандмана.