



Стразбур, 13. октобар 2014.  
Мишљење бр. 776/2014

ЦДЛ-АД(2014)028  
Ор. енгл.

**ЕВРОПСКА КОМИСИЈА ЗА ДЕМОКРАТИЈУ ПУТЕМ ПРАВА**  
**(ВЕНЕЦИЈАНСКА КОМИСИЈА)**

**МИШЉЕЊЕ О**  
**НАЦРТУ ИЗМЕНА И ДОПУНА**  
**ЗАКОНА О ВИСОКОМ САВЕТУ СУДСТВА**  
**СРБИЈЕ**

Усвојено од стране Венецијанске комисије  
на 100. пленарној седници  
(Рим, 10-11. октобар 2014.)

на основу коментара

г. Јуан ХИРШФЕЛТА (Johan HIRSCHFELDT) (заменик члана, Шведска)  
г. Константин ВАРДЗЕЛАШВИЛИЈА (Konstantine VARDZELASHVILI)  
(заменик члана, Грузија)  
г. Жан ВЕЛЕРСА (Jan VELAERS) (члан, Белгија)

*Овај документ неће бити дељен на састанку. Молимо да понесете овај примерак.*  
[www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int)

## Садржај

I. УВОД	3
II. ОПШТЕ НАПОМЕНЕ	4
A. Историјат	4
B. Уставне одредбе и важећи Закон о Високом савету судства	5
III. НАЦРТ ИЗМЕНА И ДОПУНА ЗАКОНА О ВИСОКОМ САВЕТУ СУДСТВА	6
A. Коментари на нацрт измена и допуна - по члановима	6
IV. ЗАКЉУЧЦИ	16

## I. УВОД

1. Венецијанска комисија је добила захтев за давање свог мишљења о нацрту Закона о Високом савету судства (и о Државном већу тужилаца) Србије у писму од 26. јуна 2014. године од г. Николе Селаковића, министра правде Републике Србије.

2. Г. Јуан Хиршфелт, г. Константин Вардзелашвили и г. Жан Велерс позвани су да буду известиоци за потребе овог мишљења.

3. Ово мишљење је део серије мишљења која је Венецијанска комисија усвојила на тему реформе правосуђа у Србији, укључујући првенствено Мишљење о Уставу Србије (ЦДЛ-АД(2007)004), Мишљење о нацрту Закона о Високом савету судства Републике Србије (ЦДЛ-АД(2008)006), Мишљење о нацрту закона о судијама и о организацији судова Републике Србије (ЦДЛ-АД(2008)007) и Прелиминарно мишљење о нацрту одлука Високог савета судства и Државног већа тужилаца о спровођењу закона о изменама и допунама закона о судијама и јавном тужилаштву Србије (ЦДЛ-АД(2011)015). Такође узима у обзир стандарде на које се Венецијанска комисија позива у својим мишљењима о правосудним саветима у другим државама, на пример, у Јерменији<sup>1</sup>, Босни и Херцеговини,<sup>2</sup> Црној Гори<sup>3</sup> и Турској<sup>4</sup>.

4. Известиоци су се 28. и 29. августа 2014. године састали са српским властима у Београду како би разговарали о нацрту измена и допуна закона о Високом савету судства и о Државном већу тужилаца. Делегација се састала са председником Врховног касационог суда и Високог савета судства; председником Државног већа тужилаца; представницима ОЕБС-а и дипломатских представништава; Друштва судија Србије; Удружења јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије; државним секретаром и помоћником министра правде Србије; председником Комисије за спровођење националне стратегије реформе правосуђа и представницима Радне групе за нацрт измена и допуна закона о Високом савету судства и Државном већу тужилаца Србије.

5. Венецијанска комисија је захвална српским властима и другим заинтересованим странама за извршену сарадњу током ове посете.

6. Ово мишљење се заснова на преводу са српског на енглески нацрта измена и допуна Закона о Високом савету судства Србије (ЦДЛ-РЕФ(2014)029 у даљем тексту „нацрт Закона“) које је Министарство правде Србије послало

---

<sup>1</sup> Заједничко мишљење о нацрту Закона о изменама и допунама Судског кодекса (систем евалуације судија) Јерменије (ЦДЛ-АД(2014)007).

<sup>2</sup> Мишљење о нацрту Закона о Високом судском и тужилачком вијећу Босне и Херцеговине (ЦДЛ-АД(2014)008).

<sup>3</sup> Мишљење о нацрту измена и допуна три уставне одредбе које се односе на Уставни суд, врховног државног тужиоца и Судског савјета Црне горе (ЦДЛ-АД(2013)028).

<sup>4</sup> Прелиминарно мишљење о нацрту Закона о Високом савету судија и тужилаца (од 27. септембра 2010.) Турске (ЦДЛ-АД(2010)042).

Секретаријату Венецијанске комисије заједно са захтевом за давање овог мишљења. Превод не мора увек прецизно да осликава оригиналну верзију у свим сегментима, тако да су можда нека питања постављена због проблема који се тичу превода.

7. Венецијанска комисија је ово мишљење усвојила на својој 100. пленарној седници (Рим, 10-11. октобар 2014. године).

## II. ОПШТЕ ПРИМЕДБЕ

### A. Историјат

8. Како би се нацрт Закон који се подноси на процену ставио у контекст који данас преовладава у Србији у погледу Високог савета судства (у даљем тексту „ВСС“), важно је узети у обзир главна кретања која се односе на спровођење Националне стратегије реформе правосуђа од када ју је Народна скупштина Србије усвојила 2006. године.

9. Ова Стратегија је уведена 2006. године у циљу реформе српског правосудног система који је „српска јавност доживљавала као корумпиран“.<sup>5</sup> У контексту овог процеса реформе, српске власти су одлучиле да 2009. године уведу поступак реизбора свих постојећих судија (и тужилаца) у Србији. Овај поступак је завршен у децембру 2009. године и новоизабране судије (и тужиоци) су преузели дужност у јануару 2010. године. Венецијанска комисија и Европска комисија су тада навели да одлуке ВСС о томе да се не врши реизбор свих судија (и Државног већа тужиоца о томе да се не врши реизбор свих тужиоца) које не обезбеђују разумне одлуке подлежу отписивању.

10. Према информацијама које је делегација Венецијанске комисије примила чланови „првог састава“ ВСС (који су изабрани 2009. године) донели су, у контексту реизборног поступка, одлуке којима су ефективно разрешене функције (скоро) све судије у земљи. Члановима „сталног састава“ ВСС (који су поново изабрани 2011. године) додељен је задатак разматрања свих примљених жалби судија о поступку реизбора које је спроводио „први састав“ ВСС. „Стални састав“ ВСС је затим морао да одлучи или да поново постави судије које су биле разрешене или да потврди њихово разрешење (тј. ВСС је добио задатак да размотри своје одлуке о реизбору судија - у другачијем саставу). Ово је довело до тога да је већина судија разумела да је њихово разрешење потврђено и, наводно, до трајног неповерења према ВСС данас.

11. Већина судија која је разумела да је „стални састав“ ВСС потврдио њихово разрешење жалила се Уставном суду (према члану 155. Устава). Пресуде Уставног суда довеле су до поновног постављања свих судија које су били разрешене функције у Србији.

---

<sup>5</sup> Видети Мишљење о нацрту закона о судијама и о организацији судова Републике Србије (ЦДЛ-АД(2008)007), став 5.

12. Након ових догађаја, у свом Мишљењу из 2013. године о нацрту измена и допуна закона о правосуђу у Србији<sup>6</sup> Венецијанска комисија је подстицала Министарство правде Републике Србије да узме у обзир ситуацију у земљи и преузме активну улогу у изради јасног концепта о томе како би судска мрежа у Србији требало да изгледа будући да ВСС овај задатак није могао сам да изврши услед проблема који су произилази из неуспешног поступка реизбора.<sup>7</sup> Венецијанска комисија је у то време већ изјавила да би поступак реформе требало мерити и добро припремити тако да се постигне успех у постизању праве равнотеже између брзине и квалитета.<sup>8</sup>

### **Б. Уставне одредбе и важећи Закон о Високом савету судства**

13. Устав Републике Србије, који је Народна скупштина усвојила 30. септембра 2006. године, основао је ВСС према члановима 153-155. и тиме довео ову институцију на ниво Устава. Закон о ВСС од 27. децембра 2008. године је затим ефикасно увео ВСС у Србију.

14. Уставне одредбе дефинишу ВСС као независно и самостално тело које би требало да обезбеди и гарантује независност и самосталност судова и судија.

15. Ове одредбе такође утврђују састав ВСС - једанаест чланова који се састоје од три члана по службеној дужности, председника Врховног касационог суда, министра правде и председника овлашћеног одбора Народне скупштине, као и од осам „изборних чланова“ које бира Народна скупштина у складу са законом. Од ових осам изборних чланова, шест морају бити судије на позицији сталних судија, од којих један мора бити са територије аутономних покрајина, а два морају бити угледни и истакнути правници (који имају најмање 15 година стручног искуства), од којих један мора бити правни заступник, а други професор на правном факултету.

16. Уставне одредбе такође одређују мандат чланова ВСС - који је пет година, осим за чланове који су именовани по службеној дужности - и надлежност ВСС. То подразумева именовање и разрешење судија и предлагање Народној скупштини избор судија у првом избору на положај судије. То подразумева предлагање Народној скупштини избор председика Врховног касационог суда као и председника судова у складу са Уставом и законом. То подразумева учествовање у поступку окончања мандата председника Врховног касационог суда и председника судова на начин наведен у Уставу и закону као и вршење других дужности прецизираних у закону. Венецијанска комисија препоручује да председник Врховног касационог суда, који је такође и председник ВСС, не учествује у случајевима који се односе на његов или њен положај.

17. Устав такође предвиђа правни лек за одлуке ВСС пред Уставним судом.

---

<sup>6</sup> ЦДЛ-АД(2013)005

<sup>7</sup> *Ibid*, став 15.

<sup>8</sup> *Ibid*, став 16.

18. У свом Мишљењу о Уставу Србије, Венецијанска комисија критикује уставне одредбе о саставу ВСС наводећи да: *„све ове чланове директно или индиректно бира Народна скупштина. Шест судија не могу бирати њихове колеге већ Народна скупштина, правника не може бирати Адвокатска комора већ Народна скупштина, професора не може бирати правни факултет већ Народна скупштина. Поступак избора судије је тако двоструко под контролом Народне скупштине: предлоге даје Високи савет судства којег бера Народна скупштина, а одлуке тада доноси Народна скупштина. Ово изгледа као рецепт за политизацију правосуђа те се стога одредбе морају у значајној мери изменити.“*<sup>9</sup>

19. Иако се постојећи Закон о ВСС бавио овим питањима тако што је обезбедио поступак у којем би Народна скупштина само била представљаена именом особе коју су овлашћени предлагачи изабрали у вези са сваким упражњеним радним местом, Народна скупштина и даље има право да одбије кандидата, у ком случају се одржавају нови избори.<sup>10</sup>

20. У вези са претходном критиком Венецијанске комисије, делегација је позитивно реаговала на информације које је добила у Београду о оснивању Комисије за ревизију Устава која би се бавила релевантним изменама и допунама Устава.

### **III. НАЦРТ ИЗМЕНА И ДОПУНА ЗАКОНА О ВИСОКОМ САВЕТУ СУДСТВА**

#### **A. Коментари о нацрту измена и допуна - по члановима**

##### ***Члан 6. Председник и заменик председника Савета***

21. Делегација Венецијанске комисије је схватила током састанка у Београду да би текст члана 6. требало да гласи *„Председника и заменика председника Савета бира и разрешава Савет из редова судија-изборних чланова Савета... већином гласова свих чланова...“*.

22. Промене у влади или парламенту не би требало да утичу на правосуђе. У конкретном случају ВСС, такве измене неће утицати на изабране чланове, али могу утицати на именовање и престанак дужности чланова по службеној дужности. Према важећем Закону, председник Врховног касационог суда је, по службеној дужности, председник ВСС, а заменик председника се бира из редова судија-чланова ВСС.

23. Могу постојати различити приступи у погледу улоге председника врховних судова у саветима судства. Неке земље бирају да не намећу ограничења и дозвољавају председнику Врховног суда да се бира/именује за председника Савета и да буду истовремено на оба положаја (што је још увек случај у Србији, али се сада предлаже укидање). У циљу подстицања независности правосуђа, друге земље би можда више

<sup>9</sup> ЦДЛ-АД(2007)004, став 70.

<sup>10</sup> ЦДЛ-АД(2008)006, став 11.

волеле да раздвоје административне положаје у правосуђу и чланство у Савету; отуда, ако се председник суда бира за председника Савета, ова особа би требало да поднесе оставку на свој положај у Врховном суду (видети став 7. Кијевских препорука<sup>11</sup>).

24. Венецијанска комисија види увођење система заснованог на избору као позитиван корак који може повећати демократску легитимност ВСС (видети такође даље у тексту коментаре према члану 18. нацрта „Независних чланова“ у оквиру прелазних одредби).

### **Члан 9. Имунитет**

25. Члан 9. се базира на члану 151. Устава (имунитет судија) и изједначава имунитет чланова ВСС са имунитетом који имају саме судије. Члан 151. дефинише имунитет судија као функционални имунитет и утврђује да: „Судија не може бити позван на одговорност за изражено мишљење или гласање приликом доношења судске одлуке, осим ако се ради о кривичном делу кршења Закона од стране судије.“ Венецијанска комисија се слаже да би судије требало да уживају само функционални имунитет.<sup>12</sup>

26. Први став члана 9. би могао да се тумачи као да укључује изузимање у случају кривичног дела, али други став утврђује другу општу одредбу и наводи да члан ВСС „не може бити позван на одговорност за изражено мишљење или гласање у савету“ без помињања изузећа у случају кривичног дела. Ово ствара недоследност у члану и требало би је разјаснити.

27. Поред тога, може се јавити тензија између одредбе о имунитету и питања гласања о поверењу. Гласање о поверењу према члановима 9а и 46б могло би се посматрати као корак у поступку у којем би члан могао бити позван на одговорност пред својим колегама за доношење одређене одлуке. Гласање о неповерењу могло би бити последица „мишљења или гласања у савету“ члана ВСС у посебном случају (видети члан 9. други став).

### **Члан 9а. Суспензија са функције члана Савета**

28. Други став члана 9а уводи нови концепт: суспензија из ВСС на основу гласања о неповерењу. Значење речи „због гласања о неповерењу“ није одмах јасно, али када се довољно пажње посвети осталим изменама и допунама, јасно је да се то односи на члан 46б.<sup>13</sup> Ово би, међутим, требало да буде експлицитније изражено у члану 9а други

<sup>11</sup> Кијевске препоруке о независности судства у источној Европи, јужном Кавказу и централној Азији, из јуна 2010. године (ОДИХР и Макс Планк Институт за упоредно и међународно приватно право): „када се председавајући суда бира у Савет, он или она морају поднети оставку на свој положај председавајућег суда.“

<sup>12</sup> Став 61. Извештаја о независности система судства Део I: независност судија (ЦДЛ-АД(2010)004.

<sup>13</sup> Члан 46б:

„Судије гласају о поверењу у изабраног члана Савета тајним гласањем, у складу са чланом 24. ст. 5. и 6. овог Закона.

Поступак гласања о поверењу подлеже одредбама чланова 31-34. овог Закона.

став додавањем „због гласања о неповерењу, како је предвиђено чланом 46б овог Закона“.

29. У техничком погледу, логичније би било да се оба члана о суспензији члана ВСС и члана о разрешењу изабраног члана ставе у исто поглавље Закона.

30. Трећи став члана 9а наводи да „изабрани члан Савета може бити суспендован са функције ако је покренут поступак њиховог разрешења са функције члана Савета тј. када је покренут кривични поступак за кривично дело које представља основу за разрешење.“ ВСС би заиста требало да има моћ да утврди да ли је суспензија неопходна и одговарајућа у датој ситуацији. Међутим, ово не би требало аутоматски да води ка суспензији. Одлуке о суспензији неког члана требало би повезати са тежином оптужби против њега или ње и/или заснивати на образложењу да је суспендовање члана неопходно за ефикасно функционисање ВСС. Венецијанска комисија стога строго препоручује да се измена члана 9а о суспензији са функције услед гласања о поверењу не задржи.

#### **Члан 9б Одлука о суспензији и условима суспензије**

31. Према члану 9б, „одлуку о суспензији са функције члана Савета доноси председник Савета.“ Док се у неким случајевима (нпр. у случају уклањања са функције или осуде) ова одлука чини аутоматском, ипак би било разумно за ВСС, не само за његовог председника, да донесе одлуку о питању суспензије. Ово је утолико важније када таква одлука у неким случајевима може бити дискрециона. Надаље, када ВСС донесе одлуку о уклањању судије са функције који је такође и члан ВСС, чини се логичним да се истовремено донесе и одлука о питању суспензије.

32. Иако према члану 43. сваки члан ВСС има право да покрене поступак разрешења било којег другог члана, у нацрту Закона не постоје механизми који би омогућили суспензију или разрешење (неизабраних) чланова по службеној дужности ако крше Устав или закон. Ово је даље доказано чињеницом да члан 43. спада у поглавље V које носи наслов „Разрешење изабраног члана“ (и члан 42. о разрешењу у случају осуде за кривично дело). Чини се да је таква разлика између чланова ВСС проблематична. Препоручује се појашњење тога да ли суспензија или разрешење такође важи и за неизабране чланове и под којим условима. На пример, логично је да се у случају кривичне осуде члана ВСС по службеној дужности он или она уклоне са њихове функције што онда резултира раним окончањем мандата члана ВСС по службеној дужности према члану 39. Ово би, међутим, требало да буде експлицитно.

#### **Члан 12. Мандат чланова**

---

*Изабрани члан је добио гласање о неповерењу ако је изгласан са најмање две трећине судија који имају право да гласају, а већина њих гласа за разрешење.*

*Гласање о поверењу у смислу разрешења изабраног члана савета из редова правника и професора са правног факултета спроводе њихови овлашћени предлагачи на начин и поступком који се примењује у њиховом избору.“*



33. У складу са другим ставом члана 12. *„Изабрани чланови Савета могу бити поново изабрани, али не узастопно“*, саветује се да нацрт Закона предвиди смернице о минималном времену које мора проћи између два мандата. На пример, да ли се „неузастопним“ мандатом сматра ако се члан поново изабере убрзо након што се његов или њен мандат заврши услед раног разрешења или пензионисања другог члана ВСС?

### **Члан 13. Надлежност**

34. Овај члан дефинише надлежности ВСС и такође помиње овлашћење да *„формира своја радна тела као и сталне и ad hoc комисије и бира њихове чланове“*. Како би се осигурала конзистентност у целом тексту, ово се може комбиновати са члановима 15-16. о сталним и *ad hoc* комисијама.

### **Члан 14. Начин рада**

35. Овај члан утврђује да су седнице ВСС отворене за јавност и да ВСС може одлучити да ради у седници затвореној за јавност у складу са пословником. Препоручује се да се ово регулише законом, а не пословником и да се обезбеде јасни критеријуми за приватне поступке.

36. Поред тога, иако је Венецијанска комисија навела у претходном мишљењу<sup>14</sup> 2008. године да - *„захтев за транспарентност не може ићи тако далеко да примора Савет да одлуке генерално доноси у јавности. Важно је да се чланови могу слободно изразити по одређеним питањима, а јавне дебате могу омести такве слободне дебате о одређеним питањима јер чланови могу страховати да се њихови коментари, на пример, могу појавити у штампи“*<sup>15</sup> - успостављање услова за вођење јавних седница може повећати кредибилитет ВСС и то треба поздравити као истински напор ка јачању легитимитета ове институције.

37. Такође је важно, међутим, укључити одредбе које омогућавају судији о чијој позицији се расправља да захтева седницу затворену за јавност, посебно када је у питању дисциплински поступак. У свом Заједничком мишљењу о нацрту Закона којим се мења и допуњава Судски кодекс (систем евалуације судија) Јерменије, Венецијанска комисија је препоручила *„... да седнице по правилу буду отворене за јавност и да буду приватне само у изузетним случајевима, на захтев судије. Ово би више било у складу са чланом 6 ЕСЈП.“*<sup>16</sup>

38. Други став члана 14. наводи да *„седнице Савета сазива председник на сопствену иницијативу или на захтев најмање три члана Савета.“* Препоручује се да се нацртом

<sup>14</sup> Мишљење о нацрту Закона о Високом савету судства Републике Србије (ЦДЛ-АД(2008)006).

<sup>15</sup> *Ibid*, став 38.

<sup>16</sup> Став 97. Заједничког мишљења о нацрту Закон којим се мења и допуњава Судски кодекс (евалуациони систем за судије) Јерменије (ЦСЛ-АД(2014)007).

Закона такође дефинише минимална периодичност одржавања седница ВСС.

### ***Чланови 15-16. Стална радна тела и ad hoc радна тела***

39. Овим члановима се оснивају радна тела у посебним областима у оквиру надлежности ВСС и ad hoc радна тела за разматрање специјалних питања у оквиру својих надлежности и да дају предлоге, мишљења и стручна мишљења.

40. Такође, међутим, није јасно која је суштинска разлика између сталних и ad hoc тела, иако се чини да су ad hoc тела пратећа тела која се формирају за посебну или прецизну сврху. Нацрт Закона нити дефинише овлашћења ових тела нити поступак избора чланова ових тела. Само упућује на пословник и накнадне посебне поступке за њихово састављање, оснивање и рад (видети члан 15. други став и члан 16. други став).

### ***Члан 32. Бирачки одбори и гласање***

41. Овај члан утврђује да изборна комисија на свако бирачко место поставља бирачке одборе који се састоје од три судије који нису кандидати за избор. Није јасно како се ове судије бирају. Да ли ће то бити насумични избор? Ово би требало разјаснити.

42. Осим ако су те судије из апелационог суда у којем је бирачко место отворено или из судова на територији коју покрива одређени апелациони суд, потребно је разјаснити да је члановима бирачког одбора дозвољено да гласају на бирачком месту у којем обављају своје дужности.

### ***Члан 33а Поступак након гласања***

43. Четврти став овог члана предвиђа да *„ако се утврди да је број гласачких листића у гласачкој кутији већи од броја судија који су гласали, изборна комисија се распушта и именује се нова, а гласање на том бирачком месту се понавља у року од седам дана.“*

44. Будући да у овом нацрту Закона није дефинисан никакав „изборни одбор“, то би вероватно требало тумачити или као „гласачки одбор“ или „изборну комисију“. Ако број гласачких листића у гласачкој кутији на одређеном бирачком месту не одговара броју судија који су гласали, било би непропорционално распустити целу изборну комисију.

### ***Члан 35. Предлагање кандидата из редова судија***

45. Трећи став овог члана предвиђа да *„у случају када два или више кандидата на једној изборној листи освоје исти број већине гласова, савет предлаже кандидата са дужим мандатом“.*

46. У овом Закону је потребно обезбедити решење за мало вероватан случај у којем

такви кандидати имају исту дужину мандата.

***Чланови 36-37. Предлагање кандидата из редова правника и предлагање кандидата из редова професора***

47. Члан 36. одређује да је предлагање кандидата за изборног члана ВСС из редова правника потребно организовати и спровести „...на начин који обезбеђује најшире могуће заступање“ и у складу са поступком „који Адвокатска комора Србије одреди у свом акту“. Члан 37. дефинише да „се предлагање кандидата за изборног члана Савета из редова професора са правног факултета врши према поступку дефинисаном актом са заједничке седнице декана свих правних факултета у Републици Србији.“

48. Делегација Венецијанске комисије је обавештена да је одлука да се предлагање кандидата из редова правника и професора избаци из обима Закона о ВСС мотивисана жељом да се уздржи од мешања у самосталност универзитета и Адвокатске коморе која је заштићена Уставом. Нацрт Закона тако оставља цео поступак избора два члана ВСС на дискрецију Адвокатске коморе и заједничке седнице декана правних факултета. Овај приступ је под знаком питања јер, иако је поштовање самосталности ових институција важно у контексту самоуправе или у другим интерним питањима, избор члана ВСС очигледно није интерно питање универзитета или Адвокатске коморе. У интересу је друштва као целине (а не само правне заједнице, академије или правосуђа) да ВСС функционише на делотворан и ефикасан начин како би подржао независност правосуђа и владавине права. Овај поступак за избор кандидата за ВСС као и детаљне услове за кандидате требало би утврдити у овом Закону.

49. Такође је јасно шта би се десило ако декани факултета не успеју да одрже заједничку седницу. Мало тога је могуће урадити према овом нацрту Закона како би се тај проблем решио. Алтернативно решење би могло бити да се ВСС да овлашћење да организује избор на начин сличан избору судија.

***Члан 38. Избор чланова***

50. Овај члан одређује да Народна скупштина бира чланове ВСС на предлог овлашћених предлагача. Постоји само једна листа за сваки пример и врсту суда (видети члан 30. други став), чиме се поступак у Народној скупштини чини као чиста формалност, осим када Народна скупштина одбије да изабере предложеног кандидата и када мора да се спроведе нови изборни поступак. Разумљиво је да се овај поступак задржао до уношења уставне измене којом се ревидира улога Народне скупштине у избору чланова ВСС.

***Чланови 39-40. Основе за окончање; рано окончање мандата чланова ВСС***

51. Члан 39. садржи детаљну листу основа за окончање мандата, међутим, шеста радна верзија става предвиђа да „се мандат изабраног члана Савета такође завршава у

*другим случајевима наведеним законом*“ - што је исувише неодређено. Текст ове одредбе требало би да гласи или „... у другим случајевима утврђеним овим Законом“ или да упућује на посебне одредбе у другим законима.

52. Према коначној радној верзији става овог члана, ВСС објављује окончање мандата изабраног члана ВСС на својој првој седници, након појаве основа за окончање. Било би корисно и пожељно да се у овом нацрту Закона дефинише временски оквир у којем се ВСС мора сазвати како би објавио окончање мандата (члан 40. само предвиђа да ВСС „у року од 15 дана доноси“ одлуку о започињању поступка предлагања кандидата у случају раној разрешења изабраног члана ВСС). Ово је још важније ако се узме у обзир чињеница да важећи Закон о ВСС не предвиђа најкраћу периодичност седница ВСС.

#### **Чланови 41. и 42. Разлози и разрешење у случају осуде за кривично дело**

53. Члан 41. предвиђа три разлога за разрешење: (1) неизвршење дужности члана ВСС у складу са Уставом и законом; (2) осуда „са коначном одлуком суда на безусловну казну затвора за кривично дело“ и (3) осуда „са коначном одлуком суда за **кривично дело које га/је чини нечасним за вршење функције члана савета**“. Речи „чини га нечасним“ су нејасне и требало би их заменити прецизнијим речима које утврђују на коју врсту кривичног дела се овде мисли. Реч „кривични“ је овде убачено масним курзивом јер ова је реч додата у текст у Београду где је делегацији Венецијанске комисије речено да се српска и енглеска верзија нацрта Закона нису подударале. Заиста, осуда члана Савета за кривично дело само по себи га/је чини нечасним за вршење ове функције.

54. Истом уметање би требало урадити у члану 42. који предвиђа скраћени поступак у случају разрешења из горе наведених разлога (2) и (3).

55. У важећем Закону, основа „кршење дужности“ („*неизвршење дужности*“ у нацрту Закона) већ постоји. Венецијанска комисија је већ имала примедбе на овај текст у свом мишљењу из 2008. године и препоручила је појашњење: „*Дефиниција члана који не извршава своје дужности или осуда за кривично дело морају се разјаснити. Појам „неизвршење дужности“ може покрити пуно ситуација и могло би се односити на особу која је направила грешку у изради одлуке или која је била болесна неколико месеци, итд.*“<sup>17</sup> Такво појашњење се није добило и сада је утицај ове одредбе можда још значајнији када се користи у комбинацији са новоуведеним гласањем о поверењу.

56. Делегација Венецијанске комисије је обавештена у Београду да не постоји етички кодекс или дисциплинске одредбе које се односе на чланове ВСС за њихово вршење функције у ВСС. Према мишљењу Венецијанске комисије за Босну и Херцеговину о Високом судском у тужилачком вијећу (2014), Комисија је описала да је слична

---

<sup>17</sup> Видети став 63. (такође видети став 64. о кривичним делима), Мишљење о нацрту закона о Високом савету судства Републике Србије, ЦДЛ-АД(2008)006.

одредба „непрецизна и стога незадовољавајућа са становишта правних стандарда.“<sup>18</sup>

57. Резултат ових нацрта измена и допуна је да сада постоје два начина да се покрене поступак разрешења чланова ВСС: један укључује ВСС (тј. покреће га члан ВСС или „овлашћени предлагач“ (видети члан 43. нацрта Закона), а други је предлог за разрешење који покреће најмање 20% укупног броја професије (видети члан 45. нацрта Закона), који не укључује ВСС (видети коментаре у наставку текста о члану 46б).

58. Према мишљењу Венецијанске комисије, члановима ВСС треба веровати да обављају своје дужности независно и у складу са законом током трајања њиховог мандата. Стога би било прикладније да се случајеви „кршења дужности“ решавају уз помоћ уобучајеног дисциплинског поступка који би требало да буде јасно утврђен у нацрту Закона и потребно је обезбедити жалбу суду (у том погледу, видети члан 155. Устава). Начело пропорционалности би на одговарајући начин требало узети у обзир, а разрешење би требало примењивати само као последњу меру (додатно видети ст. 65-70. у наставку текста).

***Чланови 43, 44, 45, 46, 46а – 46т Иницијатива/предлог за разрешење; поступак и одлука о разрешењу; гласање о поверењу***

59. Члан 43. предвиђа да „сваки члан савета или овлашћеног предлагача“ може покренути поступак разрешења члана ВСС који није извршио своје дужности у складу са Уставом и законима. Текст ове одредбе предлаже да члан ВСС може покренути поступак разрешења било којег другог члана, укључујући чланове ВСС по службеној дужности. Ако је то случај, то би требало експлицитније утврдити јер чланови 45. и 46. који описују поступак предлагања и започињање поступка разрешења (који следи након иницијативе за разрешење) уређују само разрешење изабраних чланова. Поред тога, цело поглавље V нацрта Закона посвећено је разрешењу изабраних чланова.

60. Ови чланови предвиђају поступак разрешења у четири корака из разлога (1) према члану 41. (тј. неизвршења дужности од стране чланца ВСС у складу са Уставом и законом):

61. Први корак: постоје два начина започињања поступка разрешења (заснованих на разлогу (1) према члану 41). Један начин је путем иницијативе члана ВСС или овлашћених предлагача (члан 43). ВСС одлучује о прихватљивости иницијативе (члан 44). Други начин је путем предлагања разрешења од стране најмање 20% укупног броја судија који имају право да гласају у избору изборних чланова ВСС; од стране најмање 20 % укупног броја правника регистрованих у регистар адвоката у Адвокатској комори; од стране најмање 20 % свих декана правних факултета (члан 45).

---

<sup>18</sup> Видети ставове 51. Мишљење о нацрту Закона о Високом судском и тужилачком вијећу Босне и Херцеговине (ЦДЛ-АД(2014)008).

62. Други корак: након што ВСС прихвати иницијативу или након што се предлог (ово би требало ускладити) за разрешење достави ВСС, поступак започиње пред ВСС (члан 46). Спроводи се у складу са начелом правичног суђења. ВСС доноси образложену одлуку о прихватљивости иницијативе или образложено мишљење о предлогу за разрешење и та одлука или мишљење ће се објавити на интернет страници ВСС (члан 46а).

63. Трећи корак: гласање о поверењу ће се спровести или тајним гласањем судија који имају право да бирају изабране чланове ВСС или овлашћених предлагача чланова из ранкова правника и професора права (члан 46б).

64. Четврти корак: у случају гласања о неповерењу, ВСС или овлашћени предлагачи предлажу Народној скупштини уклањање члана ВСС. Национална скупштина доноси одлуку о разрешењу која се занима на предлозима (члан 46т). Ако гласање није резултирало гласањем о неповерењу, члан 46т предвиђа да „*савет обуставља поступак разрешења изборног члана савета у року од осам дана од гласања*“.

65. Општи утисак овог новог механизма за разрешење је да је двосмислен и чини се да меша две различите врсте поступака: поступак очувања поверљивости и дисциплински поступак.

66. Поступак очувања поверљивости је специфичан за политичке институције као што су владе које делују под контролом парламента. Није погодан за институције као што је ВСС чији се чланови бирају на одређени рок. Мандат ових чланова се завршава по истеку овог рока, по пензионисању, након оставке или смрти, или разрешења из дисциплинских разлога.

67. Дисциплински поступак се може применити у случајевима дисциплинских прекршаја, а не због „недостатка поверења“. Члан 41. јасно дефинише разлоге који могу довести до разрешења чланова ВСС. Дисциплински поступак се мора фокусирати на питање да ли члан ВСС не извршава своје дужности „у складу са уставом и законом“. Ово питање не треба мешати са питањем да ли поменути члан још увек ужива поверење судија који су учествовали у његовом или њеном избору. Поред тога, дисциплински поступак мора гарантовати члану ВСС правичан поступак. Примећено је да је опште упућивање на правично суђење извршено у члану 46а али је потребно више детаља о гаранцијама.

68. Поред тога, није јасно да ли би овај поступак био дозвољен само у случајевима нелегалног поступка или такође у случајевима неморалног, непрофесионалног или неетичког понашања (које можда није нелегално, али супротно природи Устава и закона). Такође није јасно да ли је узет у обзир фактор пропорционалности тј. да ли је опозивање члана дозвољено у случају кршења било којег правног акта без обзира на тежину кршења, на пример у случајевима кршења саобраћајних прописа. Такође није јасно како, преко кога и путем којег поступка би требало утврдити чињеничне околности илегалних или неуставних поступака. У ствари, нацрт Закона не садржи

посебне одредбе о дисциплинским питањима у вези са члановима ВСС већ се само фокусира на поступак разрешења.

69. У погледу гласања о поверењу, и даље је тешко разумљив предлог да се професија укључи у две фазе поступка разрешења: (а) предлагање разрешења према члану 45. и (б) гласање о поверењу према члану 46б. Ово укључује и основну филозофију и техничке аспекте.

70. Иако су постојећи проблеми у вези са саставом ВСС и његове легитимности разумљиви у погледу недавних догађаја везаних за поступак реизбора, потребно је усвојити опрезан приступ решавању овог питања. Венецијанска комисија би желела да истакне да је гласање о поверењу у смислу чланова савета судства веома необично. Чланови савета судства су независни и морају доносити одлуке које нису популарне или неће одговарати судијама. Излажући их гласању о поверењу, њихова независност ће бити смањена због чега ће постати превише зависни од жеља судија и удаљиће их од њихове улоге испуњења циљева независног и ефикасног правосуђа за државу као целину. Осим тога, такво гласање је тешко ускладити са дисциплинским функцијама савета судства.<sup>19</sup> Венецијанска комисија стога строго препоручује да се такав поступак не уводи.

### ***Прелазне и завршне одредбе и „независни чланови Закона“ од члана 17. до члана 19.***

71. Радне верзије прелазних одредби као такве не праве техничке проблеме.

72. Када нацрт Закона ступи на снагу, избори председника и заменика председника ће се одржати у складу са чланом 18. нацрта „независних чланова“ према прелазним одредбама. Ови избори се одржавају у року од 30 дана од дана ступања на снагу нацрта Закона.

73. Ове врсте промена би могле угрозити стабилност институција као што је ВСС па чак индиректно и независност правосуђа коју би институција требало да промовише.

74. У посебном случају ВСС у Србији штавише би требало узети у обзир да је изабран заменик председника и да се његов или њен мандат одређује Уставом. Положај председника ВСС се разликује јер је он или она члан по службеној дужности(тј. није изабран члан ВСС) и председник ВСС по службеној дужности чији мандат није утврђен Уставом (али се завршава када истекне мандат председника Врховног касационог суда).

75. Стога, у овом случају, будући да је заменик председника ВСС изабран, барем би он или она требало а остану на свом положају.

---

<sup>19</sup> Видети став 194. Мишљење о нацрту Закона о ревизији Устава Румуније (ЦДЛ-АД(2014)010) у којем се наводи да је нађено да су одредбе румунског закона које омогућавају опозивање судија-чланова савета судства од стране скупштина судија/тужилаца неуставне према румунском Уставном суду.

#### IV. ЗАКЉУЧЦИ

76. Нацрт измена и допуна Закона о ВСС („нацрт Закона“) у целини одражава позитивну намеру српских власти да, између осталог, унапреде систем именовања и опште стање ВСС. Међутим, неки од нацрта измена и допуна су ограничени проблематичним одредбама о ВСС у важећем Уставу.

77. Важно је смањити превелику улогу Народе скупштине у именовању судија у будућим изменама и допунама Устава.

78. Поред тога, број измена нацрта Закона ствара озбиљну забринутост због њиховог потенцијала да дугорочно подривају стабилност и независност ВСС. Ово би могло имати негативан утицај на целокупно правосуђе у Србији.

79. Венецијанска комисија строго препоручује да се поступак разрешења поново размотри због забринутости која је изражена у овом Мишљењу. Конкретно, Венецијанска комисија предлаже да би предлог за разрешење и гласање о поверењу требало уклонити - оба поступка подразумевају присуство професија које су заступљене у ВСС у поступку разрешења изабраних чланова ВС. Оваква врста укључености не одговара институцијама као што је ВСС где се чланови бирају на одређени рок. Што се тиче председништва ВСС, с обзиром да је заменик председника ВСС већ изабран, он или она би требало да остану на својој позицији.

80. Уопштено говорећи, пожељна је повећана јасноћа у погледу различитих корака поступку разрешења. Разрешење би требало користити само као последњу меру у дисциплинском поступку. Дисциплински поступак би требало да буде јасно утврђен у нацрту Закона.

81. Будући да ће Закон о ВСС морати поново да се мења након што Комисија за ревизију Устава заврши свој посао, можда је корисно сачекати са изменама и допунама Закона о ВСС док се не измени Устав.

82. Венецијанска комисија остаје на располагању српским властима за било какву даљу помоћ ако буде потребна.