



ПРЕДЛОГ ИЗМЕНА  
УСТАВНОГ ОКВИРА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Новембар 2017. године

Београд

Министарство правде у сарадњи са Канцеларијом за сарадњу са цивилним друштвом упутила је позив заинтересованим организацијама цивилног друштва да учествују у консултативном процесу у вези са изменама Устава Републике Србије у делу који се односи на правосуђе. Форум судија Србије као струковно удружење судија доставља свој предлог измена Устава Републике Србије са кратким предлогом циљева који морају бити остварени предстојећом измене уставног оквира.

У досадашњем консултативном процесу и јавним расправама које су биле организоване од стране Министарства правде отворено је питање шта је нужно и у ком обиму прописати и уредити Уставом, а у којој мери одређена питања оставити да буду нормирана законом и подзаконским актима. С тим у вези, желели бисмо да истакнемо две стварине. Пре свега, у нашем предлогу трудићемо се да укажемо шта је сврха и циљ предстојећих уставних промена, односно шта будуће измене Устава морају обезбедити. Питања шта конкретно спада у предмет Устава а шта у предмет закона оставићено за неку каснију фазу јавних расправа, када предмет расправе конкретана уставна решења. Такође, нећемо давати предлоге конкретних уставних норми, односно како би требали да гласе поједине одредбе Устава, већ шта Устав мора да обезбеди да би судство било независног, одговорно и стручно.

У досадашњем току консултативног процеса највећи акценат је стављан на питање састава ВСС. Ово питање је свакако од велике важности. Сматрамо да састав треба да испуњава стандарде који су дати у наведеном Мишљењу број 10. Форум инсистира да је неопходно обезбедити селекцију кандидата за први избор и за напредовање на основу јасних објективних и мерљивих критеријума. Избор и напредовање морају за основ имати заслуге, резултат рада и радно искуство. Поступак избора и напредовања мора бити транспарентан, отворен за све кандидате, одлука мора бити образложена и у поступку напредовања мора бити дато право на правни лек. У ситуацији када не постоје јасно дефинисани објективни критеријуми, када су резултати рада кандидата, односно оцене рада међусобно неупоредиве, када велики број кандидата имају исту оцену коју добијају у поступку избора, у тој ситуацији постоји велики простор за недозвољене утицаје на оне који доносе одлуку о избору и напредовању судија. Систем избора и напредовања засован на заслугама

може бити гарант независног и објективног избора и напредовања судија. Само инсистирање на саставу ВСС није довољно да искључи могућност непримереног утицаја на поступак избора и напредовања судија. Утицаји могу бити изнутра од припадника судијске професије, споља од политичара (политичара у најширем смислу), од утицајних појединаца или интересних група. Брана непримереним утицајума у поступку избора и напредовања судија је **пре свега систем заснован на заслугама**, (merit based system) и поступак избора и напредовања који могу пратити сви заинтересовани као и право на правни лек против одлука које се доносе у овом поступку.

Предстојеће измене устава морају повећати гаранције независности судија и судства. Независност судства и судија је потреба и нужност како би се обезбедило поштовање слобода и права грађана, обезбедила заштита слобода и права у судским поступцима. **Независност судства није циљ сам по себи како би се обезбедиле одређене привилегије судијама, већ је циљ остваривање начела правне државе и владавине права и потпуна заштита људских права и слобода.** Ради обезбеђивања независности судија и судства, пре свега је потребно обезбедити независност од политичког утицаја, и то утицаја законодавне и извршне власти у : поступку одабира, предлагања, избора, премештаја, престанка функције судије, председника судова и јавних тужилаца. Независност судства је нужна како би се грађанима обезбедило право на правично суђење, како би се одлука у судском поступку донела на правичном суђењу, искључиво на законским основама и без непримереног утицаја.

Независност судија и судства свакако није довољан гарант како би се остварили жељени циљеви, већ је нужно обезбедити стручност, ефикасност и одговорност целог правосудног система, па и носиоца свих правосудних функција. Од свог оснивања Форум судија Србије се залагао за успостављање **јасних, објективних, мерљивих и унапред прописаних критеријума за избор, напредовање и одговорност судија.** Не само да је нужно и неопходно прописати овакве критеријуме, већ је неопходно да и сам поступак избора, напредовања и одговорности буде правичан и транспарентан, како за сва она лица која учествују у поступку, тако и за грађане. У вези са самим поступком напредовања судија, треба истаћи чињеницу да **одлуке Високог савета судства у вези са избором судија нису довољно образложене, а такође кандидати који нису изабрани немају делотворан и ефикасан правни лек против ових одлука,** јер се у односу на кандидате који не буду изабрани не доносе никакве одлуке, те изостаје образложење зашто нису изабрани. У поступку напредовања судија, кључно питање треба да буду резултати рада, као и радно искуство судије. Устав мора гарантовати да се избор и напредовање морају заснивати пре свега на заслугама, односно резултатима рада појединог судије. Свакако конкретизација овог принципа уследила би у самом закону, али јасан оквир мора бити дат у уставу. Поступак избора и напредовања

---

---

мора бити транспарентан, оцена рада појединих кандидата мора бити пре свега заснована на објективним и у напред прописаним критеријумима, и оцене морају бити међусобно упоредиве, све у циљу избора најстручнијег кандидата. Сам поступак мора бити отворен за све кандидате, одлука мора бити образложена и у поступку напредовања мора бити дато право на правни лек.

Питање коме Форум судија Србије придаје велики значај јесте **стручност носилаца правосудних функција**, пре свега судија. Када је реч о стручности, потребно је осврнути се, како на питање почетне обуке носиоца правосудне функције, тако и на континуирану обуку. У погледу потребе за постојање почетне обуке и стандарда које та обука треба испунити, указали би на мишљење Генералног директората за људска права и владавину права Савета Европе о закону о Правосудној академији Републике Србије и нацрту правилника Државног већа тужилаца за избор кандидата за вршење јавно-тужилачке функције који је сачињен 23.02.2015. године. Нужност и потреба за постојање почетне-иницијалне обуке будућих носилаца правосудних функција је несумњива и јасно образложена у наведеном мишљењу. Питање саме стручности, питање облика и начина реализовања иницијалне обуке морају бити предмет Устава. У којој мери, односно колико детаљно ће ова питања бити предмет Устава остаљамо за каснију фазу јавних расправа и конкретан ток предлога измена Устава. Када је реч о почетној обуци будућих носилаца правосудних функција, независно од начина на који се та обука спроводи и која ће институције спроводити, нужно и неопходно је у Уставу обезбедити да лица која се налазе на обуци за будуће носиоце правосудних функција у току обуке могу самостално уз надзор својих ментора предузимати одређене процесне радње у одређеним врстама спорова (спорови мале вредности или суђење за кривична дела у којима је забрањена казна до 5 година затвора). На овај начин обезбедило би се да се будући носиоци правосудних функција опробају у улози за коју се образују уз надзор и помоћ искусних колега ментора.

Поред почетне обуке важно питање је и питање континуиране обуке. Континуирана обука је право али и обавеза судија, нужност како би се обезбедило континуирана стручност свих оних који одлучују о људским правима и слободама. Континуирана обука, њена важност и значај намећу потребу да и она буде на адекватан начин предмет устава.

---

Свакако, треба указати и на потребу постављања добрих основа у самом Уставу како би се кроз одговарајуће законске и подзаконска решења створио правосудни систем који би био не само **ефикасан већ и ефективан**. Ефикасност, као обављање неког посла у најкраћем року уз минималне трошкове пожељна је за привреду. Правосуђе треба да достигне један други идеал, а то је ефективност и квалитет. Дакле, **није довољно само у кратком року решити велики број предмета, већ је потребно да у кратком року предмети буду решени на квалитета начин, уз гаранцију основних људских слобода и права, пре свега права на правично суђење.**

Питање које је у предходном периоду било занемарено је питање судијских помоћника. Пре свега, сви запослени у правосуђу, па самим тим и судијски помоћници не могу имати исти положај и радно-правни статус као и остали запослени у државној управи. Нужно и неопходно је обезбедити јасне, објективне мерљиве и унапред дефинисане критеријуме за њихово хоризонтално и вертикално напредовање. Морају да постоје јасани услови и поступак за заснивање радног односа на место судијског помоћника и њихово напредовање у каријери од помоћника у основном суду до саветника у Врховном касационом суду. Зарада судијских помоћника мора се разликовати не само по дужини радног стажа већ и суда у коме раде и степена одговорности који имају у свом раду. Судијски помоћници у многоступе могу помоћи у раду судијама, те смо из тог разлога мишљења да уколико је то нужно, сам Устав може да омогућност да судијски помоћници са одговарајућим радним искуством могу самостално предузимати одређене процесне радње у судским поступцима. Устав мора обезбедити довољно основа да се напред наведена решења реализују у одговарајућим одредбама закона

Намера нам је да представимо основне циљеве које будуће измене устава морају да омогуће и да обезбеде независно, непристрасно, одговорно, стручно, ефективно правосуђе. Свесни смо да многа питања која су наведена морају бити регулисана у пратитељним законима, али свакако треба приликом креирања и формулисања одредби Устава, имати у виду какав правосудни систем Републици Србији треба да омогући да Уставне одредбе буду довољан оквир да се у овом предлогу наведени циљеви

---

крз одговарајућа законска решења па и подзаконска решења могу несметано остварити, односно да устав не представља препреку остварењу наведених циљева.

Устав Републике Србије у својим одредбама чланова 142 до члана 155 садржи норме које се односе на положај судства. Министарство правде упитило је јавни позив да за учешће у консултативном процесу, с тим што јавности није представљен предлог измена Устава, али, као иницијатор овог консултативног процеса није дало радни текст предстојаћих измена Устава, о коме би се организације цивилног друштва изјасниле. Радна група за израду анализа измене уставног оквира која је формирана од стране Комисије за праћење националне стратегије реформе правосуђа од 2013. године до 2018. године израдила је правну анализу уставног оквира о правосуђу у Републици Србији. Имајући у виду чињеницу да не постоји предлог измена Устава, наше предлоге и коментаре усмерићемо на предложена решења наведене правне анализе као за сада јединог формалног предлога за измену уставног оквира, који је сачињен од стране неке од државних институција.

У наставку ћемо се изјаснити о предлозима који су дати у “Правној анализи уставног окрива о правосуђу у Републици Србији” који су сачинили чланови радне групе Комисије за реформу правосуђа професори др Ирена Пејић, др Владан Петров, др Дарко Симовић и др Слободан Орловић . После цитирања предлога овог радог тела навешћемо и наш коментар.

**Предлог бр 1.** *„Формулација члана 4 став 3 Устава даје основ за решење да се одлучивање о избору судија дели између Народне скупштине и Високог савета судства чиме се ова важна гаранција независности положаја суда узима из пуне надлежности судске власти. Да би се ово исправило, потребно је урадити једно од двога: избрисати члан 4 став 3 Устава или га преформулисати тако да гласи Однос законодавне и извршне власти заснива се на равнотежи и међусобној контроли“*

Форум подржава овај закључак, имајући у виду чињеницу да је нужно и неопходно ради обезбеђења потпуне независности судства из поступка избора судија искључити законодавну власт - Народну скупштину.

---

**Предлог бр. 2.** „Начела судства треба прецизније и систематичније дефинисати. Треба их дефинисати и тако да се на почетку одељка наведу темељи уставне гаранције (институционални и персонални) којима се уређује положај суда и судија, а не да оне буду разуђене по целом одељку“.

Форум судија Србије подржава овај закључак.

**Предлог бр. 3.** „Назив Врховни касациони суд је контрадикторан, треба вратити ранији назив највишег суда – Врховни суд“.

Форум судија Србије подржава наведени закључак. Током консултативног процеса и из предлога невладиних организација који су јавно доступни може се закључити да су сви дали јединствен предлог и да су се сложили са наведеним предлогом.

**Предлог бр. 4.** „Председнике судова, као и председника највишег суда треба да бира ВСС. Можда не би било сувишно када је реч о избору председника највишег суда да ВСС одлуку доноси квалификованом већином гласова, на пример 2/3 већином. Ова организациона питање не би морала да буду уређена уставом. То је материја организационог правосудног закона. У том смислу сасвим би било исправно брисати и цео члан о председнику Врховног касационог суда, а предложено решење унети у одговарајуће законодавство.“

Форум судија Србије подржава овај закључак. Натродну скупштину треба искључити како из поступка избора судија тако и из поступка избора председника судова и ту улогу поверити ВСС.

**Предлог бр. 5.** „Када је о првом избор судија на мандат од 3 године реч, у будућој ревизији устава могуће су две опције: Интервенисање у погледу првог избора на начин да се делотворније штити независност судских функција и омогући политизација, његовог вршења или његовог укидања“.

Форум судија Србије сматра да је прва опција, односно, продужење, првог мандата судија са три на пет или шест година, неприхватљива јер се таквом регулативом не

---

би ништа суштински променило у односу на постојеће решење. «Пробни рад судија» је у супротности са начелом сталности судијске функције и једини циљ прописивања истог је испитивање лојалности изабраних судија што доводи у сумњу независност судије. Често се као разлог за постојање првог мандата судија наводи испитивање стручности судија које су први пут биране. Међутим, ако се прихвати такво образложење намећу се два питања: зар се приликом избора судија не води рачуна о стручности судије као основном услову за избор и друго, да ли након истека првог мандата судије не морају бити стручне. У овом смислу сматрамо да је битније и целисходније поставити јасне и објективне критеријуме приликом избора судија, а иницијална и континуирана обука судија би свакако обезбедила потребну стручност судија. Стручност судија треба да постоји све време током обављања судијске функције, а не само током «првог мандата» па је то и додатни разлог који обесмишљава потребу за постојањем «пробног судије». Неспорно је да нестручни судија не треба да обавља судијску функцију те је и садашњим Законом о судијама то прописано као разлог за разрешење судије а што опет не зависи од тога да ли је судија на сталној судијској функцији или је први пут биран. Поред наведеног, сматрамо да избор судија на «пробни период» није гаранција да ће тај судија након протекла тог рока и у будућности бити стручан и достојан. С тога сматрамо да треба већу пажњу посветити и усмерити на утемељење објективних критеријум за избор, почетној и континуираној обуци и прецизно одредити разлоге за разрешење судија.

Форум судија Србије је мишљења да треба укинути први избор судија на пробни период од 3 године из разлога што ово решење оставља простор на могући утицај на судије у овом периоду. Став Венецијанске комисије по овом питању је јасан. Када је реч о првом избору, треба имати у виду чињеницу да је још 2009. године доношењем Закона о правосудној академији започет процес реформе начина избора носилаца правосудне функције који се први пут бирају. Селекција кандидата који пролазе иницијалну обуку, како Закон о правосудној академији, назива овај вид обуке, поверен је Правосудној академији. Обука носилаца правосудне функције организована је преко Правосудне академије, а са друге стране избор носилаца правосудних функција поверен је Високом савету судства уз учешће парламента.

---

Поступак избора за правосудне функције треба да буде у искључивој надлежности Високог савета судства, па **и из поступка првог избора треба искључити Народну скупштину**. Промену система првог избора која подразумева учешће Правосудне академије, као институције која врши селекцију кандидата (пријемни испит) и спроводи иницијалну обуку (почетна обука) треба јасно дефинисати и временски ограничити. Наиме, треба сагледати реалност и уважити чињеницу да постоји велики број судијских помоћника који испуњавају законске услове за избор за носиоца правосудних функција, да постоје чак и они који су те услове испунили пре 01.01.2010. године када је ступио на снагу закон о Правосудној академији, те да они својом стручношћу, радним искуством заслужују и завређују да буду изабрани за судије и тужиоце. Са друге стране треба уважити чињеницу да Правосудна академија већ седам година врши упис полазника почетне обуке Правосудне академије, да сваке године Високи савет судства и Државно веће тужилаца одобравају број полазника почетне обуке Правосудне академије, те да је реформски процес избора носиоца правосудне функције уз учешће Правосудне академије започео још пре седам година. Овај реформски процес је јасно и невосмислено подржан од стране Европске уније, и то како кроз препоруке- Годишњи извештај о напретку Србије, тако и кроз практичну помоћ у виду развоја програма обуке, а такође и у виду материјалних средстава на обезбеђивању инфраструктуре и техничких услова. Форум судија Србије се залаже да први избор мора бити заснован на јасним, објективним, унапред прописаним критеријумима, а под тим свакако подразумева нужност и неопходност објективне селекције кандидата који могу конкурисати за носиоце правосудних функција. Свакако, већ је поменуто мишљење Директората за људска права и владавину права у којој је недвосмислено указано на нужност постојања иницијалне обуке будућих носилаца правосудне функције. Свим будућим носиоцима правосудне функције нужно је такву иницијалну одлуку обезбедити независно од њиховог ранијег радног искуства и дужине радног стажа. Форум судија Србије као излаз из постојаће ситуације види решење које је дао Твининг пројекат Европске уније – Јачање капацитета Високог савета судства и Државног већа тужилаца. Потребно је увести прелазно решење и одредити прелазни период у коме би се паралелно бирали носиоци правосудне функције, како из реда полазника почетне обуке Правосудне академије, тако и оних кандидата који немају завршену почетну обуку. Ово прелазно решење мора одредити и моменат у коме ће

---

сви будући носиоци правосудне функције долазити из реда полазника почетне обуке Правосудне академије. Форум судија Србије сматра да је укључивање Правосудне академије у поступак селекције кандидата за будуће носиоце правосудне функције и њихове обуке могуће организовати и спровести на начин како се то чини у земљама Европске уније Шпанији, Француској, Грчкој. Имајући у виду важност улоге коју правосудне академије имају, нужно је обезбедити одговарајућу повезаност између Високог савета судства, Државног већа тужилаца и Правосудне академије. Селекција кандидата мора бити заснована на јасним, објективним и мерљивим критеријумима, и мора бити спроведена од стране кредибилних, угледних и стручних носилаца правосудних функција. Не треба занемарити ни чињеницу да је потребно обезбедити и адекватна новчана средства како би се обезбедио квалитет не само иницијалне, већ, што је подједнако важно, и континуиране обуке.

*Предлог бр. 6. „Све судије без обзира на то да ли се бирају први пут на ограничени мандат или бирају на сталну функцију, треба да бира ВСС“.*

Форум судија Србије подржава овај закључак, сматра да надлежност за избор и напредовање треба да буде искључиво у надлежности Високог савета судства, без утицаја Народне скупштине.

*Предлог бр. 7. „Основе и разлоге за престанак судијске функције, те разлоге за разрешење треба поновно конституционализовати. Посебно треба рестриктивније поставити разлоге за разрешење како судије не би константно биле изложене “ветрометини”. Коршићење правних стандарда попут “несавесног поступања” у овом деликатном питању сигурно не може бити гаранција независности судства“.*

Форум судија Србије подржава овај закључак. Сматрамо да би санкција разрешења морала бити прописана само за најтеже облике несавесног поступања или извршење кривичног дела, и да би требала бити део уставне регулативе.

За обезбеђење потпуне независности судија је неопходно разлоге за разрешење прецизно и јасно формулисати тако да се не оставља простора произвољности и могућности двоструког тумачења. Прециним и јасним формулисањем разлога за

---

разређење обезбедила би се два циља: повећање нивоа независности судије и могућност контроле стручности судије.

*Предлог бр. 8.....премда, упоредно посматрано има правосудних система чији састав не улазе министар правде, решење с министром правде у саставу ВСС-а може да остане. Његово учешће у раду ВСС-а би требало модификовати тако да он буде члан “ограниченог капацитета”. Он не би имао овлашћење да одлучује у стварима које се односе на премештај судија и извршење дисциплинских мера. Могао би да буде укључен када се ради о буџетским питањима, односно приходима и расходима.*

Овакав предлог за Форум судија Србије је неприхватљив. Овакав предлог не може добити позитивно мишљење Венецијанске комисије јер је у супротности са Мишљењем број 10 Консултативног већа европских судија. У складу са овим Мишљењем ... састав већа гарантује његову независност и омогућује му да ефикасно обавља своју функцију, где се мора избегавати стављање у први план властитог интереса или властите заштите, као и постављање на положај страначких пријатеља и присталица. Чланови Високог савета судства морају бити бирани на основу њихове стручности, искуства, разумевања судства, способности за расправу и културне зависности. Чланови Високог савета судства не могу бити активни политичари, чланови парламента, чланови извршне или управне власти. То значи да председник државе, председник владе, нити један министар не могу бити чланови Високог савета судства. Високи савет судства мора у највећој могућој мери одржавати различитости у друштву.

*Предлог 9: У складу са циљевима имунитетске заштите судија, одредбу о материјалном имунитету би требало појаснити уношењем синтагме „за изражено мишљење у судском поступку и за гласање приликом доношења судске одлуке“.*

Имајући у виду да је имунитет судија један од гараната независности судије управни одбор Форума судија Србије подржава овај предлог.

---

*Предлог 10: Ако се постојање сукоба интереса у сфери „приватног интереса“ може уредити одговарајућим законом који се односи на све државне функционере, јер захтева прецизно и детаљно навођење основа за постојање таквог интереса, дотле је очекивано да се Уставом уреди област тзв. политичке неспојивости прецизним набрајањем јавних функција које су неспојиве са обављањем судске функције.*

Управни одбор Форума судија Србије не подржава овај предлог из разлога честих друштвених промена које могу довести до тога да се Уставом не предвиде све јавне функције које су неспојиве са обављањем судијске функције. С тога сматрамо да је постојеће решење односно прокламација да је забрањено свако политичко деловање судија забрањено у реду а да се Законом прецизно регулише које су то јавне функције које судије не могу обављати. Наведеним би се оставила могућност да се путем законских измена ове одредбе прилагођавају друштвеним токовима.

**Препорука бр. 11.** *Када је реч о председнику надлежног скупштинског одбора, његово чланство у ВСС-у је сувишно. При уставним реформама дефинисању састава ВСС-а треба уклонити из чланства председника надлежног скупштинског одбора.*

Управни одбор Форума судија Србије подржава овај предлог.

**Препорука бр.** *Врховног касационог суда треба да буде у саставу ВСС-а, али не и да по аутоматизму буде председник овог органа. Председник ВСС-а треба да бирају чланови ВСС-а.*

Форума судија Србије подржава овај закључак.