

Београд, 07.03.2018.

Министарству правде
Републике Србије

МИШЉЕЊЕ И ПРИМЕДБЕ НА РАДНИ ТЕКСТ АМАНДМАНА МИНИСТАРСТВА ПРАВДЕ НА УСТАВ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Министарство правде Републике Србије је 22. јануара 2018. године на свом сајту објавило Радни текст Амандмана Министарства правде на Устав Републике Србије и посебни документ „Са образложењем“ (са препорукама Венецијанске комисије), које је ФЦД анализирао, након чега је формулисала коментаре и предлоге које благовремено доставља Министарству правде.

Приликом анализе Радног текста Амандмана, ФЦД се ослањала на одредбе важећег Устава Републике Србије, смернице из Националне стратегије реформе правосуђа за период 2013-2018. године, Акциони план за поглавље 23, као и на препоруке Венецијанске комисије.

Опште напомене

Фондација сматра да се радним текстом предлаже неколико позитивних промена и то:
(а) Избор судија више не би био непосредно Народној скупштини Републике Србије (иако се тај ефекат доводи у питање с обзиром на предложени избор чланова ВСС у Народној скупштини и с обзиром да би већину чланова у Високом савету судства чинили чланови које бира Народна скупштина); (б) Предлаже се укидање пробног мандата за судије;

Међутим, Фондација сматра да је већина других предлога супротна циљу измена Устава. Циљ измена Устава је успостављање снажнијих темеља независности правосуђа у односу на извршну власт, пре свега. Предложеним изменама постиће се супротно - већина предложених решења имаће за последицу даље проширење утицаја



извршне власти на правосуђе, смањење гаранција независности и самосталности и судова и тужилаштва.

Није јасно којим се разлозима руководило Министарство правде приликом предлагања ових решења, а имајући у виду да је објављено образложење површно и непотпуно.

Из тих разлога Фондација се, као члан Радне групе 23, придружила предлогу Конвента да се објављени радни текст амандмана повуче и да се приступи изради новог радног текста, а пре прослеђивања Венецијанској комисији.

Предлози за промену радног текста амандмана

АМАНДМАН II

Начин одлучивања у Народној скупштини

(1)

Ставом 4. предложено је да је за избор чланова Високог савета судства, Високог савета тужилаца и Врховног јавног тужиоца Србије потребна већина од три петине (3/5) гласова свих народних посланика у Народној скупштини, а ако тако не буду изабрани у наредних десет дана бирају се већином од пет деветина (5/9) гласова, с којим се и разрешавају. Предложеним решењем потребна већина се смањује на ниво тек нешто већи од просте већине чиме се заправо омогућује да политичке странке које чине владајућу већину самостално одлучују о избору чланова ВСС. С друге стране, за разрешење је потребна већина од 5/9 гласова, што представља тек нешто више од половине гласова. Нелогично је да се једна већина тражи за избор, а друга за разрешење судија.

АМАНДМАН IV

Независност, сталност и непреместивост судија

(1)

У ставу 1. предвиђено је да судија суди на основу Устава, потврђених међународних уговора, закона и других општих аката, чиме су одређени извори права за доношење судских одлука. Истим ставом предвиђа се да се законом уређује уједначавање судске праксе, чиме се судска пракса дефинише као извор права. Тиме се доводи у питање принцип слободног судијског уверења посебно кад се има у виду очигледно планирано

увођење Сертификационе комисије која је предвиђена Акционим планом Националне стратегије за реформу правосуђа.

Иако је питање уједначавања судске праксе веома важно, сматрамо да се оно мора решити на други начин, те **предлажемо брисање друге реченице у ставу 1. овог амандмана.**

(2)

Став 2. предвиђа да за судију првостепеног суда може бити изабрано само лице које је окончао посебну обуку у институцији за обуку у правосуђу основаној законом. Овај став је споран из више разлога:

- a) Предвиђен је само један од услова за избор судија и то само за одређену групу судова. Услови за избор судије представљају законску материју, те **сматрамо да Устав не треба да садржи услове за избор;**
- b) Усвајањем овог предлога онемогућило би се да за судију бирају већ обучени судијски и тужилачки помоћници, као и професори, адвокати и остали правници који су на својим радним местима стекли знање и искуство радећи на правним пословима.

Из наведених разлога, **предлажемо брисање става 2. у целини.**

(3)

Предлажемо да се задржи члан 149. став 2. Устава, који гласи: „Сваки утицај на судију у вршењу судијске функције је забрањен“.

(4)

Ставом 3. утврђено је да судијска функција траје од избора за судију док судија не наврши радни век, чиме је загарантована сталност судијске функције. Сматрамо да би начело сталности трбало посебно истаћи и **предлажемо да став 3. гласи: „ Судијска функција је стална и траје од избора за судију док судија не наврши радни век“.**

(5)

Ставом 4. и 5. наведени су разлози за престанак судијске функције пре навршења радног века. Оваква формулација је непрецизна и није у складу са међународним документима који предвиђају да евалуација судског рада треба да буде у функцији унапређења њиховог рада и напредовања у каријери, а не у функцији кажњавања, те ***сматрамо да ралог „нестручно вршење судијске функције“ не треба да буде Уставом дефинисан разлог за разрешење судије.***

(6)

Став 7. овог Амандмана предвиђа могућност премештаја судије без његове сагласности у случају преуређивања судског система. Непреместивост судије је једна од персоналних гаранција његове независности, а премештање судије у други суд противно његовој вољи је ограничење његове независности. Наведени израз „преуређење“ првенствено није термин познат у уставноправној пракси, веома је неодређен и неодредив. **Предлажемо да се задржи постојеће решење из члана 150. Устава Републике Србије којим се предвиђа да се судија без сагласности може преместити само у случају укидања суда или претежног дела надлежности суда у коме врши судијску функцију.**

АМАНДМАН V

Имунитет и неспојивост

(1)

Чланом 152. Устава забрањено је политичко деловање судија и остављено је законодавцу да уреди које су друге функције, послови или приватни интереси неспојиви са судијском функцијом. Став 3. овог амандмана дефинише неспојивост судијске функције и то знатно другачије него важећи Устав: уводи се неспојивост судијске функције са другом „јавном или приватном функцијом“, али даље се оставља нејасно шта се подразумева под појмом „приватне функције“, узимајући у обзир да она као облик сукоба интереса није препозната самим Уставом (члана 6. Устава – забрана сукоба интереса), а ни важећим законима у овој области. Из тих разлога предлажемо ***брисање речи: „или приватном функцијом“, и прецизирање функција које су неспојиве са судијском функцијом и прецизно одређење о томе шта је „политичко деловање“.***

АМАНДМАН VIII

Високи савет судства

(1)

У ставу 1. овог амандмана користи се термин „јемчи“. Сматрамо да тај термин није адекватан и да га треба заменити терминима из постојећег Устава - „гарантује“ и „обезбеђује“, чиме се даје знатно већи степен независности и самосталности судовима и судијама. Узимајући у обзир чињеницу да савремене теорије под самосталношћу и независношћу судова подразумевају и судије, предлажемо да се изврши допуна става 1. тако што ће се после речи „судова“ додати и реч „судија“.

(2)

Став 3. предвиђа да дисциплински поступак и поступак разрешења судија и председника суда може покренути и министар надлежан за правосуђе, чиме се нарушава независност судова од стране представника извршне власти. Такође, Венецијанска комисија сматра да министар правде не би требало да учествује у доношењу свих одлука савета, нпр. оних које се односе на дисциплинске мере¹. Сматрамо да се оваквом одредбом грубо нарушава независност судства од стране представника извршне власти, те из свих горе наведених разлога **предлажемо брисање става 3. овог амандмана у целини.**

АМАНДМАНИ IX-XIII

Састав Високог савета судства, Мандат Високог савета судства, Рад и одлучивање Високог савета судства

Предложени амандмани предвиђају нови састав Високог савета судства, састављен од десет (10) чланова - пет (5) судија које бирају судије и пет (5) истакнутих правника које бира Народна скупштина.

Предложени број чланова Високог савета судства је паран и мањи је од постојећег непарног броја чланова (11). Због предложене повећане надлежности Високог савета судства, број чланова овог органа би требало повећати или бар задржати 11 чланова, а никако смањити тај број на 10. Постоји и општеприхваћено правило да органи који доносе одлуке у зборном саставу имају непаран број чланова како би се омогућио несметан рад и одлучивање. У овако предложеном саставу Високи савет судства не може да гарантује самосталност и независност судова и судија.

Појам „истакнути правник“ је краће неодређен и зависи искључиво од онога ко врши процену, те као такав оставља широку могућност злоупотребе. Предлажемо да се одреде критеријуми за процену ко се може сматрати „истакнутим правником“.

Неприхватљив је и предлог да број судија Високог савета судства буде једнак броју чланова које бира Народна скупштина, и да се председник бира међу члановима савета који нису судије, дајући му тзв. златни глас приликом одлучивања. Ово решење ствара могућност да о свим битним питањима за положај судија – избор, разрешење, дисциплинска одговорност, материјални положај судија, председника судова и судија поротника, доносе одлуке чланови Високог савета судства који нису судије, које је

¹ Именовање судија CDL-JD(2007)001rev, пар. 32

изабрала Народна скупштина, што значи да су судије у суштинској мањини и у погледу састава и у погледу начина одлучивања. Све ово доводи до одржавања утицаја законодавне власти на судску, иако не кроз непосредан избор судија, али се посредан утицај кроз већину у ВСС јасно омогућава. Такође, оваква предложена решења су и у супротности са Кијевским препорукама, које кажу да број судија у судским телима попут Високог савета судства, треба да буде већи од броја осталих чланова².

Високи савет судства је највиши орган судске власти и као такав треба да има непаран број чланова и то **најмање 11, од којих би седам (7) судија бирале судије, а четири (4) члана Народна скупштина и то два из реда универзитетских професора права које предлаже академска заједница, и два угледна и истакнута правника са најмање 15 година радног искуства у правној струци.**

АМАНДМАН XIV

Јавна тужилаштва – Положај

(1)

Ставом 1. дефинисано је јавно тужилаштво као самостални државни орган, без гаранција функционалне самосталности у вршењу своје надлежности у односу на законодавну и извршну власт, те постоји бојазан да без тих гаранција може доћи до политичког утицаја на рад јавног тужилаштва.

АМАНДМАН XX

Високи савет тужилаца Надлежност високог савета тужилаца

(1)

Ставом 1. Високи савет тужилаца одређен је као самосталан државни орган који јемчи самосталност јавних тужилаштва, али не и носиоцима јавнотужилачке функције. Оваквим решењем јавни тужиоци и заменици јавних тужилаца губе самосталност и гаранције самосталности и долази до укидања персоналне и увођења институционалне самосталности.

² Кијевске препоруке о независности правосуђа у источној Европи, јужном Кавказу и централној Азији, пар. 7, доступно на: <https://www.osce.org/bs/odihr/80802?download=true>

АМАНДМАН XXI

Састав Високог савета тужилаца

(1)

Овим амандманом предвиђа се нови састав Високог савета тужилаштва од једанаест (11) чланова, који се састоји од четири (4) заменика јавних тужилаца које бирају јавни тужиоци и заменици јавних тужилаца, пет (5) истакнутих правника које бира Народна скупштина, Врховни јавни тужилац Србије и министар надлежан за правосуђе. Број чланова који долазе из редова тужилаца и заменика тужилаца се смањује у односу на постојеће уставно решење. Предложени састав Високог савета тужилаца ствара могућност политичког утицаја на овај орган, с обзиром да већину чине чланови које бира парламент.

Такође, ни у овом амандману појам „истакнути правник“ није довољно одређен, те је потребно навести критеријуме по којима се процењују истакнути правници.

За Фондацију Центар за демократију

Генерални секретар

Наташа Вучковић

Фондација Центар за демократију (ФЦД) је невладина, нестраначка и непрофитна организација, која у Републици Србији делује од 1994.године. Фондација доприноси развоју демократског друштва кроз промоцију и заступање европских вредности, демократије, људских права и владавине права. У контексту реформе правосуђа, јачања парламента, реформе јавне управе, оснаживање локалне самоуправе и борбе против корупције, Фондација се залаже за независност судства, примену принципа поделе власти и професионалну јавну управу. Фондација је координатор радне групе за поглавље 2 и 19 Националног конвента о Европској унији (НКЕУ), и члан радне групе НКЕУ за поглавље 23.