

Na osnovu člana 203. stav 1. Ustava Republike Srbije i člana 142. Poslovnika Narodne skupštine („Službeni glasnik RS”, broj 20/12 – prečišćen tekst)

Vlada podnosi Narodnoj skupštini

## **PREDLOG ZA PROMENU USTAVA REPUBLIKE SRBIJE**

Predlažemo da se promene odredbe člana 4. Ustava Republike Srbije i odredbe Ustava Republike Srbije koje se odnose na sudove i javna tužilaštva, tj. članovi 142 - 165. Ustava Republike Srbije, kao i da se, posledično tome, promene odredbe člana 99. Ustava Republike Srbije (Nadležnost Narodne skupštine), člana 105. Ustava Republike Srbije (Način odlučivanja u Narodnoj skupštini) i odredbe člana 172. Ustava Republike Srbije (Izbor i imenovanje sudija Ustavnog suda).

### **OBRAZLOŽENJE PREDLOGA**

#### **I**

Republika Srbija se pre dvadeset godina opredelila da krene putem evrointegracija. Na tom putu je između Republike Srbije, s jedne strane, i Evropske unije i njenih članica, s druge strane, zaključeno više međunarodnih ugovora. Ujedno obe strane donele su i nekolicinu jednostranih akata u cilju definisanja procesa pridruživanja i pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji.

Dva dokumenta su od posebnog značaja za sagledavanje kompletnog puta koji Republika Srbija treba da pređe do pristupanja Evropskoj uniji, kao i za sagledavanje osnovnih prava i obaveza koje je Republika Srbija dobila i preuzela upuštanjem u proces evrointegracija. Prvi od njih je Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, a drugi je Pregovarački okvir Evropske unije za Republiku Srbiju.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Republike Srbije s druge strane, koji je potpisan 29. aprila 2008. godine u Luksemburgu stupio je na snagu 1. septembra 2013. godine, čime je Republika Srbija dobila status države pridružene Evropskoj uniji. Ovim sporazumom ugovorne strane potvrdile su važnost usklađivanja važećeg srpskog zakonodavstva sa zakonodavstvom Zajednice i njegove delotvorne primene, a Republika Srbija se obavezala da će nastojati da obezbedi postepeno usklađivanje postojećih zakona i budućeg zakonodavstva sa pravnim tekovinama Zajednice. Pri tom, članom 72. stav 3. Sporazuma posebno je istaknuto da će usklađivanje, naročito u ranoj fazi, biti usredsređeno na osnovne elemente pravnih tekovina o pravosuđu. Iz toga se može prepoznati koliki se značaj daje pravosuđu u procesu evropskih integracija od početka. Jačanje institucija i vladavine prava postavljene su kao prioritetne oblasti u kojima će ugovorne strane ostvarivati saradnju. Članom 80. Sporazuma predviđeno je da će saradnja naročito biti usredsređena na jačanje nezavisnosti sudstva i poboljšanje njegove efikasnosti.

Pregovarački okvir Evropske unije za Republiku Srbiju predstavlja dokument Evropske unije koji na sveobuhvatan način definiše načela, suštinu i procedure celokupnog pregovaračkog procesa sa težištem na uslovima pod kojima će država kandidat usvajati i sprovoditi pravne tekovine EU. Pregovarački okvir EU za Republiku Srbiju sadrži opštu poziciju EU u procesu pregovora o pristupanju Republike Srbije. U tački 14. Pregovaračkog okvira posebno se ističe da će

Republika Srbija na svom putu ka pristupanju morati da nastavi da ulaže napore u usklađivanje svog zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU i da obezbedi potpuno sprovođenje ključnih reformi i propisa, naročito u oblasti vladavine prava, uključujući tu i reformu pravosuđa. Navedeno je da pristupanje podrazumeva prihvatanje prava i obaveza na kojima se zasniva Evropska unija, kao i njenog institucionalnog okvira poznatog pod nazivom „pravne tekovine” Evropske unije. Takođe, u dokumentu je konstatovano da je osnažen pravosudni sistem, u smislu stepena njegove efikasnosti i nezavisnosti, glavni preduslov za delotvornu primenu pravnih tekovina Evropske unije.

Namera da se osnaži domaće pravosuđe, a kroz to posredno i ispune obaveze preuzete u procesu evrointegracija, iziskivale su potrebu da Republika Srbija izradi Nacionalnu strategiju reforme pravosuđa za period od 2013. do 2018. godine koju je Narodna skupština usvojila 1. jula 2013. godine. Nacionalna strategija predviđa nezavisnost, nepristrasnost, stručnost, odgovornost i efikasnost pravosuđa kao pet osnovnih načela reforme pravosuđa. Ideja vodilja Strategije bila je povezivanje procesa reforme pravosuđa sa procesom evropskih integracija, a kao cilj Strategije postavlja se pripremanje i osposobljavanje pravosudnog sistema za nove izazove u skladu sa evropskim standardima i vrednostima, a uz vođenje računa o pravu Evropske unije (pravnim tekovinama Evropske unije – *Acquis Communautaire*) i o preporukama i standardima Saveta Evrope. U uvodu Strategije je navedeno da će sprovođenje nekih od koraka predviđenih Strategijom (i Akcionim planom) iziskivati izmene normativnog okvira, čime bi se sprovele preporuke u domenu reforme normativnog okvira date od strane Evropske unije i Venecijanske komisije. U tom smislu, je prepoznata i potreba za izmenom ustavnog okvira u oblasti pravosuđa.

Strategija sadrži određene smernice u kom pravcu i u pogledu kojih rešenja bi trebalo menjati Ustav. Međutim, ona je politički akt i u tom smislu nije pravno obavezujuća niti može biti „izvor” ustavnih promena. Strategija predstavlja politički plan koji treba da bude ostvaren pravnim sredstvima. Što se tiče opštih smernica, Nacionalnom strategijom reforme pravosuđa identifikovana je potreba izmene Ustava u delu koji se odnosi na uticaj zakonodavne i izvršne vlasti na proces izbora i razrešenja sudija, predsednika sudova, javnih tužilaca, odnosno zamenika javnih tužilaca, kao i izbornih članova Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca, uz preciziranje uloge i položaja Pravosudne akademije, kao mehanizma ulaska u pravosuđe. Neophodnost promene Ustava u delu koji se odnosi na pravosuđe potvrđena je i u Strategiji razvoja pravosuđa za period 2020 – 2025. godine, koju je usvojila Vlada 10. jula 2020. godine.

S druge strane, u Akcionom planu za Poglavlje 23 koji je Vlada Republike Srbije usvojila 27. aprila 2016. godine i koji je revidiran 10. jula 2020. godine, predviđene su konkretne radnje koje treba da budu primenjene, a koje su definisane u skladu sa preporukama Evropske komisije iz Izveštaja o skriningu za Pregovaračko poglavlje 23. U uvodnom delu Akcionog plana navedeno je da se prilikom kreiranja reformskih koraka u okviru Poglavlja 23 rukovodilo prvenstveno pravnim tekovinama Evropske unije, a da je u oblastima u kojima pravnih tekovina nema, vodilja u kreiranju reformi najbolja uporedna praksa kao i već uspostavljeni standardi, imajući u vidu pravno nasleđe Republike Srbije, kao i socioekonomske faktore kojima je uslovljena primenjivost rešenja koja u drugim pravnim sistemima daju dobre rezultate. Zbog svoje važnosti, upravo prve aktivnosti u Akcionom planu posvećene su promeni Ustava u cilju uspostavljanja i jačanja nezavisnosti pravosuđa, a u skladu sa evropskim standardima. Pre svega, predviđeno je da bi Republika Srbija trebalo da temeljno analizira postojeće odredbe Ustava sa stanovišta preporuka Venecijanske komisije i evropskih standarda i da obezbedi nezavisnost i odgovornost pravosuđa. Redosled aktivnosti povodom promene Ustava je definisan na sledeći

način: najpre bi trebalo analizirati postojeće odredbe Ustava i predložiti odgovarajuće izmene „u svetlu mišljenja Venecijanske komisije i u skladu sa evropskim standardima”, zatim „inicirati promenu Ustava i usvojiti predlog za promenu Ustava u Narodnoj skupštini”, potom izraditi radni tekst amandmana na Ustav i voditi javnu raspravu nakon čega se predlog Ustava upućuje na mišljenje Venecijanskoj komisiji. Kada se uspešno realizuju sve predviđene aktivnosti stvaraju se preduslovi za usvajanje promena Ustava i donošenje Ustavnog zakona za njegovo sprovođenje.

Evropska komisija za demokratiju putem prava, čiji je nezvaničan naziv Venecijanska komisija, je savetodavno telo Saveta Evrope. Njen zadatak je da pruži pravne savete državama koje žele da usklade svoje pravne i institucionalne strukture sa evropskim standardima i međunarodnim iskustvom u oblasti demokratije, ljudskih prava i vladavine prava. Pozivanje na mišljenja Venecijanske komisije u Akcionom planu za poglavlje 23 prouzrokovano je, između ostalog, stavom Evropske komisije da je Venecijanska komisija relevantni autoritet po pitanju proglašenja i promovisanja standarda na polju vladavine prava, te da će napredak Republike Srbije u reformi pravosuđa ceniti u odnosu na ocenu Venecijanske komisije o tom pitanju.

Iz prethodno navedenih međunarodnih i domaćih dokumenata, sledi da je promena Ustava u delu pravosuđa neophodan korak u daljem osnaživanju vladavine prava i daljem usklađivanju sa evropskim pravnim tekovinama i evropskim standardima.

Važeći Ustav Republike Srbije proglašen je 8. novembra 2006. godine, nakon što ga je Narodna skupština usvojila na posebnoj sednici održanoj 30. septembra 2006. godine i nakon što su ga građani potvrdili na republičkom referendumu održanom 28. i 29. oktobra 2006. godine.

Pre konačnog teksta važećeg Ustava nekoliko nacrti je bilo predmet javne rasprave. Juna 2005. godine od Venecijanske komisije zatraženo je mišljenje na poglavlje o pravosuđu iz nacrti na koji je Vlada Republike Srbije dala saglasnost u to vreme. Neke od preporuka iz dostavljenog Mišljenja Venecijanske komisije inkorporirane su u konačni tekst Ustava, ali veliki broj kritika nije uzet u obzir.

Pošto se domaće institucije više nisu tokom izrade teksta Ustava obraćale Venecijanskoj komisiji, nakon proglašenja Ustava u Narodnoj skupštini Monitoring komitet Parlamentarne skupštine Saveta Evrope odlučio je 16. oktobra 2006. godine da zatraži od Venecijanske komisije Mišljenje o novom Ustavu Republike Srbije. U zaključku Mišljenja koje je Venecijanska komisija usvojila na plenarnoj sednici u martu 2007. godine Komisija se posebno osvrnula na odredbe o pravosuđu i iskazala zabrinutost zbog „preterane uloge parlamenta prilikom imenovanja u pravosuđu” na sudsku nezavisnost koja predstavlja „osnovni preduslov demokratske ustavnosti”. Posmatrajući istovremeno odredbe o imenovanju sudija, odnosno o izboru članova Visokog saveta sudstva iz Ustava od 2006. godine i odredbe Ustavnog zakona koji je predvideo opšti izbor svih sudija nakon stupanja na snagu Ustava, Venecijanska komisija je zaključila da „se stvara ozbiljna opasnost da će političke stranke kontrolisati sudstvo” i da će iz tog razloga biti neophodno izmeniti odgovarajuće odredbe Ustava koje uređuju pravosuđe.

Tokom proteklih četrnaest godina primene važećeg Ustava domaća ustavnopravna nauka uočila je niz njegovih slabosti u delu koji se odnosi na pravosuđe. Te slabosti dovele su u pitanje mogućnost ostvarivanja nezavisnosti sudstva kao jednog od osnovnih načela vladavine prava. Brojni problemi koji narušavaju nivo efikasnosti, odnosno efektivnosti našeg pravosudnog sistema

prepoznati su u praksi i konstatovano je da koren određenog broja problema izvire upravo iz ustavnih odredbi koje iz tog razloga treba da budu promenjene.

Istovremena analiza aktuelnih evropskih standarda u oblasti pravosuđa proglašanih i kompiliranih kroz mišljenja Venecijanske komisije koja se odnose na Republiku Srbiju i na druge države, kao i kritike važećeg Ustava od strane predstavnika struke i ustavnopravne nauke, upućuje na zaključak da trenutno postoji određeni nesklad između našeg ustavnog okvira i željenih standarda koje težimo da dostignemo na polju vladavine prava.

## II

Ustavne promene u delu Ustava koji se tiče sudova i javnih tužilaštava treba da budu sveobuhvatne. Osim očuvanja koherentnosti, razlog zašto bi trebalo menjati sve odredbe koje normiraju sudove i javna tužilaštva jeste taj što su odredbe o sudovima i javnim tužilaštvima:

### a) nesistematične

Odredbe o načelima sudske vlasti razasute su svuda unutar dela Ustava koji normira sudove. Ustavne garancije personalne nezavisnosti sudija, kao što su stalnost sudijske funkcije (član 146. Ustava), nezavisnost sudije (član 149. Ustava) i nepremestivost sudije (član 150. Ustava) iz nejasnih razloga raspršene su po čitavom odeljku o uređenju sudstva.

S obzirom na to, da struktura pravnog akta proističe iz redosleda prioriteta uređivanja i značaja pojedinih instituta, nije jasno zašto je garancija individualne „nezavisnosti sudije” u vršenju sudske funkcije smeštena iza odredbe o predsedniku Vrhovnog kasacionog suda, odredbe o sudskim odlukama i o prestanku sudijske funkcije. Upravo obrnuto, nezavisnost sudije čini primarni uslov za samostalno odlučivanje, temeljnu vrednost vladavine prava i zato zaslužuje poziciju u načelnom uređenju sudske vlasti.

### b) nedosledne

Između pojedinih odredbi Ustava može se uočiti jasna nedoslednost. Kao primer mogu se uzeti odredbe člana 142. stav 2. i člana 149. stav 1. Ustava. Naime, prema članu 142. stav 2. Ustava: „Sudovi su samostalni i nezavisni u svom radu i sude na osnovu Ustava, zakona i drugih opštih akata, kada je to predviđeno zakonom, opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava i potvrđenih međunarodnih ugovora”, dok odredba člana 149. stav 1. Ustava propisuje: „Sudija je u vršenju sudijske funkcije nezavisan i potčinjen samo Ustavu i zakonu”, iz čega se ne može sa sigurnošću zaključiti koje je sve izvore prava ustovotvorac predvideo.

v) delimično prenormirane (npr. odredbe o predsedniku Vrhovnog kasacionog suda – član 144. Ustava)

Kao što je i Venecijanska komisija u svom Mišljenju na Ustav od 2006. konstatovala: „Može se postaviti pitanje da li treba ceo jedan član Ustava posvetiti predsedniku Vrhovnog kasacionog suda koji treba da je *primus inter pares*.”

## g) delimično podnormirane

Ustav ne sadrži razloge za prestanak funkcije i razrešenje sudija, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. U Mišljenju na Ustav od 2006. godine Venecijanska komisija je zaključila da je rešenje prema kome odluke o prestanku sudijske funkcije donosi Visoki savet sudstva sa mogućnošću podnošenja žalbe Ustavnom sudu u celini uzeto dobro, međutim da bi bilo još bolje da Ustav daje osnov za razrešenje sudija umesto što ovo ostavlja da se uredi zakonom. Takođe, u Mišljenju se navodi da je ozbiljna praznina što Ustav ne sadrži nikakva pravila o disciplinskoj odgovornosti sudija.

## d) nejasno redigovane.

Navedene mane važećeg Ustava nisu samo tehničkog karaktera, nemaju samo tehničke posledice. Nekonzistentna sistematika slabi duh ustavnog jemstva i time dovodi u pitanje sistemsko oblikovanje sudstva i javnog tužilaštva. Normativni okvir treba da stvori svest kod sudija i javnih tužilaca o značaju njihove nezavisnosti, odnosno samostalnosti u odlučivanju, kao i njihove odgovornosti pri obavljanju poverenih funkcija.

Pored toga, važeći Ustav sadrži niz rešenja koja trpe ozbiljan prigovor. Promenjen je naziv najvišeg suda u državi tako da se on sada zove „Vrhovni kasacioni sud”. Naziv „Vrhovni kasacioni sud” je sam po sebi kontradiktoran. U uporednom pravu postoje dva osnovna modela nadležnosti najvišeg suda u državi – model vrhovnog suda i model kasacionog suda. Model vrhovnog suda podrazumeva da najviši sud povodom pravnog leka može da odlučuje o suštini (meritumu) spora, odnosno da pravnosnažno reši spor, ima tzv. reformatorska ovlašćenja. Drugi model, model kasacionog suda, po pravilu, ne podrazumeva odlučivanje o suštini (meritumu) spora od najvišeg suda, nego samo o zakonitosti presude nižeg suda, sa pravom da se nezakonita presuda poništi i da se predmet (sporno pitanje) „vrati” na ponovno suđenje. Nazivajući najviši sud Republike Srbije Vrhovnim kasacionim sudom, ustavotvorac je „pomešao” ova dva, naizgled nespojiva modela, i stavio zakonodavca u neprijatnu poziciju ili da predvidi sud koji ima pravo i da sudi u meritumu i da vraća predmete na ponovno suđenje ili da se sâm odluči za jedan od dva moguća modela. U tom smislu, naziv najvišeg suda morao bi biti promenjen.

Odredba člana 146. važećeg Ustava u prvom stavu proklamuje načelo stalnosti sudijske funkcije bez definisanja pojma stalnosti („Sudijska funkcija je stalna.”) i već u drugom stavu predviđa izuzetak od ovog načela koji glasi: „Izuzetno, lice koje se prvi put bira za sudiju bira se na tri godine”. Postojanje probnog trogodišnjeg mandata za sudije koje se prvi put biraju na sudijsku funkciju u Ustavu od 2006. godine nije donelo željene rezultate, a kritikovano je i u Mišljenju Venecijanske komisije o Ustavu Republike Srbije (2007), kao i u Mišljenju o odredbama o pravosuđu u Nacrtu Ustava Republike Srbije (2005). Takođe, probni mandat za sudije nije naišao ni na podršku stručne javnosti i akademske zajednice u Republici Srbiji. Načelo stalnosti sudijske funkcije proklamuje većina savremenih ustava i međunarodnih dokumenata o položaju sudija. U Osnovnim načelima nezavisnosti sudstva od 1985. koja je donela Organizacija ujedinjenih nacija stoji u članu 12: „Sudijama, imenovanim ili izabranim, garantuje se stalnost funkcije do sticanja uslova za penziju ili do isteka mandata, tamo gde takav mandat postoji”. U Univerzalnoj deklaraciji o nezavisnosti sudstva od 1983. iz Montreala (donetoj na svetskoj konferenciji o nezavisnosti pravosuđa) piše da je „postavljanje privremenih sudija i imenovanje sudija na probni period u nesaglasnosti sa sudijskom nezavisnošću. Tamo gde postoje takva imenovanja, trebalo bi ih postepeno uklanjati”. Venecijanska komisija detaljno se bavila ovim pitanjem u svom tekstu o

imenovanju sudija, u čijoj tački 40. stoji: „Venecijanska komisija smatra da ustanovljavanje probnog perioda može da uruši nezavisnost sudija, iz razloga što se mogu osetiti pod pritiskom da odlučuju na određeni način u predmetima.” Isto tako, Venecijanska komisija u tački 38. Izveštaja o sudijama kaže: „Venecijanska komisija snažno preporučuje da se redovne sudije imenuju trajno do penzionisanja. Probni period za sudije na funkciji je problematičan sa stanovišta nezavisnosti”. Izbor sudija na ograničeni mandat od tri godine višestruko je sporan. Važećim Ustavom utvrđeni „probni period” za sudije, u kome oni treba da pokažu svoje sposobnosti i stručnost, može predstavljati i očekivanje da oni pokažu i određeni stepen lojalnosti, kooperativnosti i poslušnosti, što ugrožava i njihovu nezavisnost i njihovu odgovornost. Uostalom, sama činjenica da će sudija morati da brine o ponovnom izboru remeti njegovu sigurnost, ali i istovremeno smanjuje priliv kvalitetnog personala u sud. Prema tome, ovakav mehanizam izbora sudija omogućava izbor lojalnih lica koja tu svoju osobinu, u tom probnom periodu, moraju i na delu da pokažu i tako opravdaju svoj dotadašnji, ali i potonji, izbor. Na taj način, unosi se nesigurnost u sudijsku funkciju, jer nakon probnog perioda izbor na stalnu sudijsku funkciju čini krajnje neizvesnim. Isti argumenti odnose se i na postojanje probnog mandata za zamenike javnog tužioca koji se prvi put biraju na funkciju. Zbog svega gore navedenog, neophodno je razmotriti ukidanje trogodišnjeg mandata za lica koja se prvi put biraju na pravosudne funkcije.

S druge strane, bilo bi korisno u Ustav uvesti novi uslov za izbor za sudiju, odnosno zamenika javnog tužioca, koji bi se ogledao u određenoj vrsti obavezne obuke organizovane od strane nadležne institucije, Pravosudne akademije, za sva lica koja pretenduju da budu birana na ove funkcije, a koja bi istovremeno garantovala da svi novoizabrani nosioci pravosudnih funkcija poseduju zadovoljavajući nivo stručnosti. Da ne bi bio narušen princip jednakog pristupa pravosuđu ova standardizovana obuka morala bi kandidatima biti posebno prilagođena u zavisnosti od njihovog prethodnog radnog iskustva. Na neophodnost obuke ukazuju i evropski standardi sadržani u različitim međunarodnim dokumentima. Konsultativno veće evropskih sudija (CCJE) u svom Mišljenju br. 4, u vezi sa dilemom da li obuku treba da dobiju samo lica koja postaju sudije na početku svoje profesionalne karijere ili i ona lica koja dolaze iz redova najboljih pravnika i advokata, ukazuju da je potrebno da obe grupe dobiju početnu obuku, jer je obavljanje sudijskih poslova nova profesija i za jedne i za druge, te stoga podrazumeva poseban pristup u mnogim oblastima. Takođe, u istom Mišljenju Konsultativno veće evropskih sudija (CCJE) navodi da obuku treba poveriti specijalnoj autonomnoj instituciji koja ima svoj vlastiti budžet i koja je tako osposobljena da, u saradnji sa sudijama, izrađuje programe obuke i obezbeđuje njihovu implementaciju.

Međutim, osnovni argument za promenu Ustava u delu pravosuđa jeste činjenica da važeći Ustav ostavlja preveliki prostor uticaju zakonodavne i izvršne vlasti na izbor nosilaca pravosudnih funkcija. Ovaj uticaj koji može da dovede do neželjene politizacije pravosuđa ogleda se kroz ustavne odredbe o izboru sudija, odnosno zamenika javnih tužilaca i kroz odredbe o sastavu Visokog saveta sudstva, odnosno Državnog veća tužilaca. Naime, prema važećem Ustavu, Narodna skupština, na predlog Visokog saveta sudstva, odnosno Državnog veća tužilaca, bira za sudiju, odnosno zamenika javnog tužioca, lice koje se prvi put bira na pravosudnu funkciju i njihov mandat traje tri godine. Nakon „probnog” mandata od tri godine, Visoki savet sudstva odnosno Državno veće tužilaca bira sudije odnosno zamenike javnog tužioca za trajno obavljanje funkcije. Prema članu 153. važećeg Ustava: „Visoki savet sudstva ima 11 članova. U sastav Visokog saveta sudstva ulaze predsednik Vrhovnog kasacionog suda, ministar nadležan za pravosuđe i predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine, kao članovi po položaju i osam izbornih

članova koje bira Narodna skupština, u skladu sa zakonom. Izborne članove čine šest sudija sa stalnom sudijskom funkcijom, od kojih je jedan sa teritorije autonomnih pokrajina, i dva ugledna i istaknuta pravnik sa najmanje 15 godina iskustva u struci, od kojih je jedan advokat, a drugi profesor pravnog fakulteta." Analogno tome, prema članu 164. važećeg Ustava: „Državno veće tužilaca ima 11 članova. U sastav Državnog veća tužilaca ulaze Republički javni tužilac, ministar nadležan za pravosuđe i predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine, kao članovi po položaju i osam izbornih članova koje bira Narodna skupština, u skladu sa zakonom. Izborne članove čine šest javnih tužilaca ili zamenika javnih tužilaca sa stalnom funkcijom, od kojih je jedan sa teritorije autonomnih pokrajina, i dva ugledna i istaknuta pravnik sa najmanje 15 godina iskustva u struci, od kojih je jedan advokat, a drugi profesor pravnog fakulteta". Iz toga proizlazi ono što zaključuje i Venecijanska komisija u svom Mišljenju o Ustavu Republike Srbije od 2006. godine, a to je da: „Narodna skupština bira, neposredno ili posredno, sve članove Visokog saveta sudstva koji predlaže imenovanje sudija i, uz to, bira sudije”, te da takvo rešenje stvara razlog za zabrinutost. Iako se uporednopravnom analizom mogu sresti različiti sistemi izbora na pravosudne funkcije, posebno za mlade demokratije, u koje Venecijanska komisija uvršćuje i našu državu, preporučljivo je da nezavisni sudski savet ima odlučujući uticaj na imenovanje i unapređenje sudija, posebno imajući u vidu da izbor u Narodnoj skupštini otvara mogućnost da „odluka o izboru bude diskrecioni akt parlamenta u čijem donošenju pretežnu ulogu imaju politički razlozi umesto onih objektivnih”. Međutim, upravo je sastav pravosudnih saveta od ključnog značaja za garantovanje sudijske nezavisnosti, odnosno tužilačke samostalnosti, a prema važećem Ustavu on se može smatrati manjkavim i samo na prvi pogled pluralističkim, s obzirom na to da Narodna skupština, direktno ili indirektno, bira sve njihove članove. Nasuprot trenutnim ustavnim rešenjima, cilj je da, kako je navedeno u Akcionom planu za poglavlje 23: „Sistem odabira, predlaganja, izbora, premeštaja i prestanka funkcije sudija, predsednika sudova i javnih tužilaca, odnosno zamenika javnih tužilaca bi trebalo da bude nezavisan od političkog uticaja. 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. Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca bi trebalo da budu ojačani na način koji bi podrazumevao preuzimanje vodeće uloge u upravljanju pravosuđem”. Ustavne promene bi u ovim ključnim segmentima trebale da stvore osnov za pravosuđe koje će istovremeno biti nezavisnije i odgovornije.

Konačno, amandmanima treba ukloniti i jednu anomaliju u važećem Ustavu koja se tiče odnosa između zakonodavne, izvršne i sudske vlasti. Naime, član 4. Ustava proklamuje da je pravni poredak jedinstven i definiše podelu vlasti. Prema stavu 2. člana 4. „uređenje vlasti počiva na podeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku”. Posredi je uobičajena formulacija ovog načela, kojoj nema šta da se prigovori. Sporan je stav 3. člana 4. Ustava, koji glasi: „Odnos tri grane vlasti zasniva se na ravnoteži i međusobnoj kontroli”. Dosledno shvaćeno, ovo bi značilo da zakonodavna i izvršna vlast imaju mogućnost da kontrolišu sudske odluke, što je nespojivo sa nezavisnošću i samostalnošću sudske vlasti i što bi jednostavno urušilo ceo sistem podele vlasti u Republici Srbiji. Da bi se sprečilo takvo tumačenje, član 4. Ustava trebalo bi da bude tako izmenjen da uvaži da se odnos između tri vlasti zasniva na uzajamnom proveravanju, odnosno ograničavanju, a ne kontroli, što i jeste svrha načela podele vlasti. Nijedna grana vlasti ne može da se odvoji od ostalih grana vlasti, one treba međusobno da se prožimaju kako bi se uspostavila ravnoteža među njima. U oblasti pravosuđa sredstvo ograničavanja i uspostavljanja ravnoteže je tzv. pravosudna uprava.

## III

Ustavne norme kojima se uređuju sudovi i javna tužilaštva grupisane su u posebna potpoglavlja (7. i 8. od člana 142. do člana 165) u okviru dela Ustava koji se bavi uređenjem vlasti. Pošto su ove odredbe Ustava međusobno povezane nije ostvarljiva izmena samo pojedinačnih odredaba, već je neophodno radi očuvanja koherentnosti izmeniti oba potpoglavlja kao celine. Takođe, imajući u vidu da postoji međuzavisnost između ovih potpoglavlja i određenih odredaba izvan njih, predlaže se izmena i člana 99. (Nadležnosti Narodne skupštine) i člana 105. (Način odlučivanja u Narodnoj skupštini) usled eventualne izmene odredbi o izboru nosioca pravosudnih funkcija i članova pravosudnih saveta. Predlaže se i izmena člana 172. (Izbor i imenovanje sudija Ustavnog suda) usled eventualne izmene naziva najvišeg suda u Republici Srbiji. Iz prethodno navedenih razloga, predlaže se i izmena člana 4. Ustava koji reguliše načelo podele vlasti.