

Др Милица КОЛАКОВИЋ-БОЈОВИЋ<sup>1</sup>

Ненад ВУЈИЋ<sup>2</sup>

## ПРЕДСТОЈЕЋЕ УСТАВНЕ ПРОМЕНЕ И ИЗМЕНЕ У СЕТУ ПРАВОСУДНИХ ЗАКОНА

*Више од две године од започињања дебате о уставним променама у области правосуђа, њен коначни исход и даље је непознаница. Упркос томе што у јавности месецима уназад фигурира текст настао као компромис различитих ставова изнетих у току дебате, као и мишљења и препорука Венецијанске комисије, тешко је игнорисати три чињенице: Најпре, податак да је формална процедура промене Устава тек недавно покренута; потом, да је стручна и научна јавност и даље снажно подељена у погледу неопходне/потребне садржине измена; најзад, да ниво опитности решења садржаних у тексту о коме се тренутно расправља, дозвољава изузетно широк спектар могућих решења у погледу измена, односно доношења правосудних закона које ће извесно пратити уставне промене. Полазећи од ове три кључне чињенице, аутори у раду разматрају даље кораке, адекватност понуђених решења и могуће исходе процеса који је у току, у смислу прецизирања уставног текста код правосудне законе.*

**Кључне речи:** устав, правосуђе, независност правосуђа, судска пракса, правосудна академија, ЕУ стандарди.

### 1. О уставној дебати (или шта смо научили о себи и другима)

Супротно од на нашим просторима већ одомаћеног принципа, да се сва кључна питања "ломе преко колена", те најважније промене усвајају преко ноћи и без претходне анализе и дебате, чини се да је процес уставних промена у области правосуђа, овога пута, прешао у супротну крајност. Више од шест година од момента када је Народна скупштина усвајањем Националне стратегије реформе правосуђа за период од 2013-2018.<sup>3</sup> (у даљем тексту НСРП 2013-2018) отворила пут изменама Устава, пет година од како је радна група коју је формирала Комисија за спровођење НСРП 2013-2018. израдила Анализу уставног оквира<sup>4</sup> и две ипо године од како је Министарство правде иницирало консултативни про-

---

<sup>1</sup> Научни сарадник Института за криминологику и социолошку истраживања у Београду, kolakius@gmail.com

<sup>2</sup> Директор Правосудне академије, nenad.vujic@pars.rs

<sup>3</sup> Национална стратегија реформе правосуђа за период од 2013-2018. године, "Службени гласник РС", број 57/2013.

<sup>4</sup> О резултатима анализе постојећег уставног оквира види у: *Правна анализа уставног оквира о правосуђу у Републици Србији*, доступно на: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/22785/radna-grupa-za-izradu-analize-izmene-ustavnog-okvira.php>, приступљено 18. јуна 2019. године

цес о уставним променама<sup>5</sup>, чини се да се стручна и научна јавност (у свим својим разнородним сегментима) прописно уморила у покушајима да докаже да су баш њихове жеље, ставови и предлози оно што треба да се нађе у измењеном Уставу.

Дуготрајна и исцрпљујућа дебата, само по називу подсећала је на исту, будући да су се конструктивност и стручност одавно изгубиле негде у одјецима монолога бескрајно понављаних у ужим или ширим круговима истомишљеника, херметички затворених у ехо собе. Несвесни да су део феномена одавно у психологији и комуникологији познат као "*bubble effect*", они од којих се по образовању, знању, искуству, положају и функцији на којима се налазе, очекује да предњаче у отворености, аргументацији и култури дијалога, претворили су уставну дебату у играказ кога се не и постидели ни врхунски драмски писци. Грађани су, за новац из буџета издвојен за зараде правосудних функционера, значајно појачан пројектним донацијама, били у прилици да готово свакодневно, у директном преносу на друштвеним мрежама и националним фреквенцијама, посматрају масовно просипање прљавог правосудног веша. Слушали су грађани о томе ко је *NGO* а ко *GONGO*, кога је на правосудну функцију бирала тренутна, прошла или нека "пра-власт", а могли су чути и да се, уколико су "неким трагичним случајем" у животу одабрали занимања изван светог правосуђа, о истом не смеју јавно изјашњавати јер ће их у супротном, перјанице правосудне властеле месецима повлачити по медијском блату.

Судије и тужиоци из категорије "обичних правосудних смртника" у ретким паузама мукотрпне свакодневне борбе са стотинама предмета, могли су од исте те властеле сазнати да су у дебати пасивни, не због бављења сопственим послом, већ зато што су корумпирани и политички инструирани. Могли су сазнати и да ће сви ти њихови јади нестати као руком однесени, чим из уставних амандмана нестане Правосудна академија

---

<sup>5</sup> Министарство правде је иницирало јавну расправу о изменама Устава у мају 2017. године. Расправа је организована у виду двофазног дијалога. Прва фаза расправе током 2017. године била је посвећена консултацијама са свим релевантним актерима и организацијама цивилног друштва, а започела је тако што је Министарство 19. маја 2017. године, у сарадњи са Канцеларијом за сарадњу са цивилним друштвом, објавило јавни позив за учешће организација цивилног друштва у консултативном процесу, позивајући невладин сектор да поднесе предлоге за измену Устава у делу који се односи на правосуђе. У склопу консултативног процеса, Министарство је организовало шест округлих столова у периоду од јула до новембра 2017. године. Округли столови су организовани уз учешће организација цивилног друштва, представника Високог савета судства, Државног већа тужилаца, Врховног касационог суда, Републичког јавног тужилаштва, адвокатских комора, као и међународних организација и амбасада. У завршној фази консултативног процеса, уследиле су две посете експерта Савета Европе и некадашњег члана Венецијанске комисије, Џејмса Хамилтона, који је уједно био један од извештача приликом израде Мишљења Венецијанске комисије о важећем Уставу Републике Србије. Експерт је дао мишљење о садржају и примени релевантних стандарда ЕУ који се тичу концепта и смерница уставних промена у Србији, предочених од стране представника српских институција и организација цивилног друштва. Министарство правде је израдило Радни текст Нацрта амандмана на Устав Републике Србије објавило га на својој веб страници 22. јануара 2018. године, а сам текст Нацрт амандмана пропраћен је и изводи-ма из појединих мишљења Венецијанске комисије. Јавност је позвана да Министарству достави коментаре и предлоге током трајања другог циклуса јавне расправе до 8. марта 2018. године. Након окончања јавне расправе, Министарство је извршило ревизију Радног текста на основу достављених коментара и предлога и упутило га на мишљење Венецијанској комисији која је, на пленарној седници у јуну 2018. године, усвојила Мишљење о Нацрту амандмана на Устав Републике Србије. Види: Колаковић-Бојовић, М. (2018) Независност правосуђа и ефикасност судске заштите као међународни правни стандард и услов чланства у ЕУ, *Организација правосуђа и ефикасност судске заштите (европски стандарди и стање у Србији)- кривичноправни аспект*, (Бејатовић, С, ур.) 95-116.

и истакнути правници. Истовремено, извршна власт је правосудном плебсу обећавала да ће им поменути амандмани донети спас од активне правосудне и струковне властеле.

Како било, бура осуда, увреда, политичких и политикантских етикета, спекулације о именима "већ виђених" за челне позиције, током 2019. је постепено утихнула. Спорадично, на телевизији или у штампи и даље се може пронаћи по неки, интервју или изјава чија се садржина може наслутити и без читања: заклинање у поделу власти и независност правосуђа као једино божанство коме се клањају све супротстављене стране. Истовремено, велики број нерешених предмета, предуго трајање судских поступака, хронични проблеми са правосудном инфраструктуром, мањак помоћника и административног особља, вишедеценијске муке са доставом, вештацима и таксама, наједном су заборављени или потиснути. Гласноговорници свих заинтересованих страна, макар номинално, тренутно су посвећени само једном узвишеном циљу- одбрани независности правосуђа. Независности од извршне и законодавне власти, независности од адвокатуре, струке, науке, државе, Бога и народа, (у зависности од тога коју од супротстављених страна слушате). Ипак, оно што обједињује њихова излагања и залагања јесте усиљено и пренаглашено понављање мантри о владавини права, подели власти и судској независности.

Да ли је разлог томе да јунаци ове наше, правосудне приче, избегавају бављење суштинским, свакодневним проблемима то што се, заштићени стакленим звоном са њима и не сусрећу и нису их свесни? Да ли заиста не препознају да су од њихових "десет величанствених у правосудним саветима" важнији сви они кроз чије руке годишње прође неколико стотина или хиљада предмета? Да ли у својој заштићености и повлашћености не препознају да микрокосмос правосуђа више зависи чак и од судијских помоћника, записничара, достављача, вештака, исправних рачунара и штампача, него од тога ко ће провести мандат у Високом савету судства?

Мало је вероватно да је тако, а много вероватније да је неупоредиво лакше сакрити се иза низа општих места у уском кругу истомишљеника, херметички заштићеном од реалности правосудног микрокосмоса. Јер, уз општа места иду и начелни предлози, док хватање у коштац са стварним проблемима захтева и конкретна решења. Најзад, ако се некако и прихвати аргумент узвишености актуелне теме у односу на све побројане којима би се поменути актери морали бавити, тешко је превидети чињеницу да уставна дебата никако да прерасте концепт личних преференција и начелних принципа и да се на столу нађу конкретни предлози за операционализацију.

## **2. Питања и(без) одговори(а)**

Упркос амбицији аутора да сами преузму улогу оних који артикулисати отворена питања и сугерисати могуће одговоре, форма и природа оваквог рада не дозвољавају да сва питања која захтевају одговоре буду и обрађена, па ћемо се у наставку усредсредити само на она за која нам се чини да, у односу на предложену садржину уставних амандмана, степен новина које доносе и интересовања научне и стручне јавности, као и на реални обим и значај проблема који би, у случају неадекватног адресирања правосудним законима, могли наступити у пракси, заслужују да буду третирана са нарочитом пажњом.

## **2.1. Појам и улога истакнутих правника**

Увођење истакнутих правника у састав Високог савета судства (у даљем тексту: ВСС) и Високог савета тужилаца (у даљем тексту: ВСТ), њихова улога, квалификације и начин избора, побудили су, без сумње, велико интересовање стручне јавности, већ од самог почетка уставне дебате. И док се већи део коментара односио на потребу њиховог учешћа у саставу правосудних савета (о чему се у више наврата изјашњавала и Венецијанска комисија),<sup>6</sup> чињеницу да их бира Народна скупштина, као и бројчану/процентуалну заступљеност у чланству, тек мањи део замерки тицао се, по нама, суштинског питања: професионалних и личних квалитета лица која испуњавају критеријум "истицања" у правничком свету, као и процедуралних аспеката њиховог избора у Народној скупштини који и даље, на основу текста амандмана, представљају озбиљну непознаницу.

### **2.1.1. Квалификација "истиче се"**

Иницијалним текстом Нацрта амандмана, било је предвиђено да у састав ВСС улази пет судија и пет истакнутих правника које бира Народна скупштина.<sup>7</sup> Након што су у току јавне расправе учесници били једногласни око потребе да се појам истакнутог правника прецизније дефинише, уставописци су покушали да то учине на начин који је резултирао неадекватним решењем. Наиме, док је првобитно решење остављало могућност да се законом дозволи да у круг истакнутих правника уђе било ко, ко испуни услове за које се касније одлучи законодавац, у другој, ревидираној верзији амандмана, уведено је претерано рестриктивно решење којим се захтевало да чланови из реда истакнутих правника морају да поседују висок ниво адекватног знања и искуства, као и да уживају углед, а као обавезни услови, прописани су положен правосудни испит и "најмање десет година радног искуства у правној области из надлежност Високог савета судства."<sup>8</sup>

Осим што је номотехнички неуобичајена, будући да у једном истом ставу прво садржи уопштену одредбу о високом нивоу "адекватног знања и искуства" а одмах потом прелази у супротну крајност сужавајући то "адекватно знање и искуство" на положен правосудни испит и "најмање десет година радног искуства у правној области из надлежност Високог савета судства, ова норма је водила ка мноштву могућих, поприлично бесмислених исхода, по којима би бивши административни службеник Сектора за правосуђе

---

<sup>6</sup> Уопштено, састав правосудних савета такође подразумева чланове који нису из реда судија и представљају друге гране власти, односно академски/стручни сектор. Такав састав оправдава чињеница да "улога контроле квалитета и непристрасности судства превазилази интересе судија појединаца. Вршење наведене контроле од стране савета имаће за резултат повећано поверење грађана у управљање правосудјем." Штавише, преовлађујућа моћ судијске компоненте може изазвати забринутост поводом ризика од "корпоратистичког управљања". (CDL-JD(2007)001, пар. 29 и CDL-AD (2007)028, пар. 29-30) Комисија је мишљења да би састав у којем постоји паритет чланова из сфере судства и чланова из других друштвених сфера, као и чињеница да се председник судског савета бира из реда чланова који нису судије, осигурао бољу равнотежу између самосталности и независности, с једне стране, и одговорности судске власти, с друге (CDL-AD(2011)010, пар. 14.). Према ставу Венецијанске комисије, таквим саставом који подразумева једнак број судија и чланова који нису судије осигурала би се инклузивност друштва и подједнако избегла политизација и аутократска власт. CDL-AD(2011)010, пар. 20)

<sup>7</sup> Радни текст амандмана на Устав Републике Србије од 22. јануара 2018. године, доступно на: <https://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>, приступљено 24.6.2019. године

<sup>8</sup> Види више у: Колаковић-Бојовић, М. (2018) Независност правосуђа и ефикасност судске заштите као међународни правни стандард и услов чланства у ЕУ, *Организација правосуђа и ефикасност судске заштите (европски стандарди и стање у Србији)- кривичноправни аспект*, (Бејатовић, С, ур.) 95-116.

Министарства правде или Административне канцеларије ВСС био квалификован за позицију члана ВСС-а из реда истакнутих правника, за разлику од професора уставног, процесног или чак правосудно-организационог права или врсног адвоката са вишедеценијским искуством. Уз то, ако се имају у виду Уставом и законом нумерисане надлежности ВСС-а, као и изостанак прецизирања да ли се искуство мора односити на једну од области надлежности, више њих или све заједно, у улози истакнутих, пре представника академске заједнице и адвокатури, могли су се наћи и службеници који су били задужени само за поједине аспекте надлежности Савета али и они који су ову врсту квалификације стекли бирајући судије у Народној скупштини.<sup>9</sup> Све ово, у великој мери одскаче од концепта истакнутог правника који познаје Закон о уставном суду, будући да се за функцију судије Уставног суда не захтева положен правосудни испит, иако то природа њиховог посла захтева у много већој мери него када је реч о члановима ВСС.<sup>10</sup>

Под теретом изнетих критика, у последњој верзији уставних амандмана нашла се одредба која каже: "Као истакнути правник сматра се дипломирани правник који има најмање десет година одговарајућег радног искуства одређеног законом и који се доказао стручним радом и ужива лични углед." Ако занемаримо језичку незграпност саме формулације (која би могла гласити и: "Истакнутим правником се сматра..."), рекло би се да нас она у одређеној мери заправо враћа на оно иницијално, уопштено решење. Помаком у смислу прецизирања професионалних квалификација представља одредница да се мора радити о дипломираном правнику (дакле лицу које је стекло најмање четворогодишње правничко образовање), као и да се не може радити о дипломираном правнику у раној фази професионалне каријере (првих десет година радног искуства). Додатно, захтевано је и да се ради о правнику "који се доказао стручним радом". Иако наизглед логичан, овакав услов је поприлично бескористан у ситуацији када област стручног рада није макар ни оквирно одређена. У том смислу, круг за доказивање "истакнутости" сада је проширен на апсолутно све замисливе области у којима би се један дипломирани правник могао десет година доказивати својом стручношћу. Други сегмент прописаних услова (да се ради о лицу које ужива лични углед) могао би имати смисла уколико би се разматрао у целини са доказаном стручношћу. Ипак, у складу са старом добром изреком о угледу пророка у сопственом селу, али и максиме да није важно само шта се каже, већ и ко то говори, не би било изненађујуће да и по овом питању већина кандидата буде потпуно опречно оцењена од стране различитих заинтересованих страна.

Имајући све ово у виду, није најјасније зашто се предлагач већ од самог почетка није одлучио за одредбу која би, поред прописивања неопходног образовања и минималног трајања радног искуства, природу тог искуства везала за области које одражавају суштину будућих задужења истакнутог правника у улози члана ВСС или ВСТ али и будуће, ојачане улоге и проширених надлежности ових тела, а то су: организација, функционисање и реформа правосуђа.

---

<sup>9</sup> На овом становишту стоји и Венецијанска комисија која је указала (CDL-AD (2018) 011, пар. 60) да се захтевањем положеног правосудног испита дискриминише већина професора права, али и указала на неодређеност описа "послови из области надлежности Високог савета судства". (CDL-AD (2018) 011, пар. 62-63)

<sup>10</sup> Види више у: Колаковић-Бојовић, М. (2018) Независност правосуђа и ефикасност судске заштите као међународни правни стандард и услов чланства у ЕУ, *Организација правосуђа и ефикасност судске заштите (европски стандарди и стање у Србији)- кривичноправни аспект*, (Бејатовић, С, ур.) 95-116.

### **2.1.2 Поступак избора истакнутих правника**

У мору спекулација о уклапању већине прописане за избор истакнутих правника у различите позиционе и опозиционе калупе, чини да се је неопажено прошла недореченост одредаба које уређују сам поступак предлагања кандидата и гласања, а које се односе на обавезу надлежног скупштинског одбора да, у року од 20 дана од пријема предлога пристиглих након расписаног јавног конкурса, Народној скупштини предложи двоструко више кандидата од броја чланова који се бирају. (амандмани XIX и XXVII) Наиме, Устав не предвиђа како ће поступити надлежни одбор ако на конкурс не пристигне двоструки број пријава кандидата који испуњавају услове, у односу на број чланова савета који се бирају. Једна од могућности био би исход по коме би одбор у том случају предложио све кандидате који испуњавају услове, након чега би се приступило гласању у пленуму. Друга могућност је да се одмах пређе на алтернативну процедуру која је иначе предвиђена за ситуацију када чланове савета није могуће изабрати редовном поступку, односно када Народна скупштина не изабере свих пет чланова у року, након чега преостале чланове, после истека наредних десет дана бира, између свих кандидата који испуњавају услове за избор, комисија коју чине председник Народне скупштине, председник Уставног суда, председник Врховног суда Србије, Врховни јавни тужилац Србије и Заштитник грађана, већином гласова.

Иако се прва опција чини адекватнијом, она и даље не даје одговор на питање: Како поступити када је број кандидата који испуњавају услов мањи и од броја упражњених места у саветима? У том случају, чини се логичним да сва имена кандидата који испуњавају услове буду прослеђена пленуму Народне скупштине на одлучивање, а да накнадно, за преостала упражњена места буде расписан нови јавни конкурс.

Иако ова питања могу (а имајући у виду недореченост текста амандмана, и морају) бити детаљно законски регулисана, чини се да је ово могло бити учињено и самим уставним текстом. Свакако, оваквом приступу би се увек могла замерити чувена пренормираност. Ипак, оцена пренормираности у конкретном случају мора бити заснована како на уставном тексту као целини, тако и на другим релевантним чињеницама, попут момента доношења устава и традиције демократске уставности. У том смислу, важећи текст Устава и актуелни амандмани свакако одликује пренормираност. С друге стране, дисконтинуитет демократије на овим просторима, даје основа таквом приступу уставотворца и настојању да се кључне гаранције поделе власти и људских права детаљно пропишу у самом уставу. Имајући ово у виду, за очекивати је да увођење нове уставне категорије, каква су "истакнути правници", буде пропраћено адекватним нивоом детаљности и прецизности у прописивању услова и процедура избора.

### **2.2. Уједначавање судске праксе**

Иницијални, Нацрт уставних амандмана донео је одредбе које се односе на хијерархију извора права, као и на уједначену примену права (помало збуњујуће), заједно са принципом независности судства, као и принципом правне сигурности. Према овој одредби, "судија је независан и суди на основу Устава, потврђених међународних уговора, закона и других општих аката". (Амандман V) Став три истог амандмана гласио је: "Законом се уређује начин на који се обезбеђује јединствена примена закона од стране судова". Мотивисана овом одредбом, Венецијанска комисија је потврдила да је свесна да у Србији постоји забринутост због недостатка правне сигурности због недоследне судске праксе. Ипак, Комисија је

напоменула да разлози за ово могу бити бројни, а не само недостатак напора судија да осигурају да њихове одлуке узимају у обзир постојећу судску праксу. Ипак, под овим околностима, чини се легитимним да Устав обезбеди јасан сигнал о важности обезбеђивања конзистентности судске праксе. (CDL-AD (2018) 011, пар. 28)

Поздрављајући намеру изражену у овом ставу, и подсећајући на став који је Европски суд за људска права (ЕСЉП) заузео у предмету *Супара v. Serbia*, а по коме су супротстављене судске одлуке или пресуде инхерентна својства сваког правосудног система "која се заснива на мрежи основних и апелационих судова надлежних за одређену област права у оквиру њихове територијалне надлежности"<sup>11</sup> Комисија је изразила забринутост због терминологије и намере фразе "начин на који се обезбеђује...", наводећи да је нејасно да ли се односи на посебан поступак или специјално тело, будући да механизме и моделе за успостављање корпуса образложене судске праксе и нове начине подстицања примене пресецидената, види као искључиву надлежност судства. Коментаришући ову одредбу, Венецијанска комисија је навела да, "упркос свим контроверзама око овог решења, његов главни позитивни циљ јесте захтев да чак и редовни судија, а не само судија уставног суда, треба да посматра акт на основу кога одлучује у контексту устава, као структуралног и вредносног темеља правног система." Комисија се посебно фокусира на фразу "друга општа акта" и закључила да сама по себи није проблем ако се овај појам "односи искључиво на подзаконске акте, као што су прописи које доноси извршна власт, а на основу закона." (CDL-AD (2018) 011, пар. Комисија је овде практично нагласила потребу да судије буду подређене само уставу, законима и међународним уговорима, али не и извршној власти осим путем секундарног законодавства.

Главни фокус Комисије у том погледу био је на начин на који је уставотворац одлучио да се бави уједначеном применом права, поздрављајући одлуку уставотворца да нагласи важност обезбеђивања доследности у судској пракси самом Уставом, али изражавајући забринутост због будуће могуће садржине закона којим би се уређивао начин уједначавања праксе.<sup>12</sup> На истом месту, Венецијанска комисија је подсетила на раније поменути везу између унутрашње независности судија и нужности да се осигура јединственост примена права и правне сигурности. Комисија је, стога, препоручила брисање спорног става предложеног амандмана који се односи на регулацију усклађивања судске праксе законом. Ова позиција је чак и директније артикулисана у делу Мишљења које се бави улогом Врховног суда, где је Комисија поздравила дефиницију Врховног суда Србије као највишег суда у Србији, али је критиковала начин на који је улога овог суда регулисана. Наиме, спорни амандман је предвиђао да је улога Врховног суда да обезбеди уједначену примену закона од стране судова, али без икаквих назнака како се то ради. Имајући то у виду, Венецијанска комисија је предложила да се у амандману дода конкретна формулација: "Врховни суд Србије обезбеђује једнообразну примену закона од стране судова кроз своју судску праксу." (CDL-AD (2018) 011, пар. 55-56) Ипак, Комисија је навела да, ако се сматра да се у Устав мора уврстити позивање на потребу да се осигура адекватно уједначавање судске праксе и ако се позивање на улогу Врховног суда не сматра довољним, онда би уместо предвиђања доношења посебног

---

<sup>11</sup> Видети ЕСЉП одлуку у предмету *Супара v. Serbia*, App. No. 34683/08, judgment on 12 July 2016, доступно на: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-164672>, приступљено 24. априла 2019. године

<sup>12</sup> Комисија је овде поновила старе бојазни везане за могућност оснивања Сертификационе комисије, како је предвиђала НСПП 2013-2018.

закона, могла додати обавеза судија да разматрају или узимају у обзир судску праксу. (CDL-AD (2018) 011, пар. 36).

Речено-учињено, препоруке Венецијанске комисије су се, у интегралном облику нашле у последњој верзији амандмана. Не спорећи ауторитет Венецијанске комисије, нити разлоге да препоручи брисање спорне одредбе, тешко је одупрети се потреби да се одговори на пар врло једноставних питања:

- На који начин Мишљење Венецијанске комисије суштински адресира проблем неуједначености судске праксе чије постојање и сама Комисија признаје, будући да новопредложене уставне одредбе суштински не мењају апсолутно ништа у односу на постојећи оквир?

- Будући да је јасно да Врховни суд Уставом признату улогу не може вршити директно на основу Устава, већ је неопходно да она буде прецизирана законом, којим се вршење ове функције Врховног суда може регулисати на небројено много (чак и сасвим супротних начина), како је то Венецијанска комисија захтевом да се избрише став који је предвиђао доношење таквог закона, тачно помогао Врховном суду, осим што му је врло оквирном нормом чија се садржина може испунити било којим законским садржајем?

- Најзад, у којој мери ће обавеза "вођења рачуна о судској пракси" у стварности допринети уједначености судске праксе и правној предвидивости?

Када је реч о прва два питања, захтев Венецијанске комисије би се пре могао окарактерисати као задовољење форме него суштине, номиналним стављањем суштински судских надлежности у руке Врховног суда, при чему се заправо лоптица пребацује на терен правосудних закона, који једини могу (а и морају) прецизирати на који начин (али и у којим границама) Врховни суд врши ове надлежности. Ипак, овим се суштински не стварају никакве гаранције да до злоупотреба или суштинске промене курса неће доћи управо кроз то прецизирање. Неспорно, Венецијанска комисија ће бити на потезу и када буду објављени нацрти правосудних закона, али имајући то у виду, још мање је јасно зашто тај потез није могао бити одлучујући и да је текст амандмана остао непромењен.

Ово важи и за треће питање, с тим што је у том сегменту, интервенција Венецијанске комисије такве природе, да несумњиво води ка кључном захтеву садржаном у Мишљењу бр. 20 Консултативног већа Европских судија, а које као хоризонтални принцип уводи обавезу судије који, слободан да у складу са принципом унутрашње независности, одступи од постојеће судске праксе, разлоге свог одступања и образложи.<sup>13</sup> Ипак, назнаке да је управо ово била интенција Комисије, видљиве су само добрим познаваоцима ЕУ стандарда у овој области, док сам текст Амандмана, измењен у складу са захтевима Комисије, о томе заправо ништа не говори. У том смислу, садржина будућих релевантних одредаба закона биће од кључног значаја, уколико заиста постоји воља (и правосуђа и извршне власти) да се на овом пољу, које је за грађане Србије (али и саму владавину права) од виталног значаја, направи било какав напредак.

---

<sup>13</sup> Види више у: Consultative Council of European Judges (CCJE), *Opinion no.20(2017) of the Consultative Council of European Judges (CCJE) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the uniform application of the law*, adopted by the CCJE at its 17<sup>th</sup> meeting (Strasbourg, 8-10 November 2017)



### 2.3. Улога Правосудне академије

Хваљена и кућена, величана и оспоравана, Правосудна академија је у претходних десет година прешла трновит пут до тачке у којој је уставним амандманима препозната као уставна категорија, а посебни програми обуке завршени у оквиру ове институције, као неопходан предуслов за први избор на правосудне функције. (амандмани VII и XXIII).

Имајући у виду интензитет оспоравања оваквог решења у јавности, као и чињеницу да је предлагач амандмана њихову заснованост у току уставне дебате аргументовао релевантним међународним стандардима, чини се као први и логичан корак провера у којој мери је овакво решење уобичајено, односно заступљено у упоредном праву, односно, у којој мери и ком смеру би оваква, уопштена одредба уставних амандмана, могла бити прецизирана кроз правосудне законе.

#### 2.3.1. Поглед "преко плота"

Већина земаља чланица ЕУ увела је последњих деценија систем селекције носилаца правосудних функција заснован на заслугама (*merit based* систем) уз обавезу да се прође програм обуке у институцији надлежној за обуку у правосуђу, као услов да би неко био изабран за судију односно заменика јавног тужиоца. Уобичајено је да се због значаја питања избора али и саме институције то решава органским, уместо класичним законима и зато институције за обуку у правосуђу имају положај, односно зову се, институције од уставног значаја.

У већем броју земаља ЕУ раздвојени су појмови селекције, регрутације односно одабира кандидата од постављења односно почетка рада као судије/тужиоца у конкретном суду/тужилаштву. У земљама чланицама ЕУ које су успоставиле обуку као услов за избор узимају се као најбољи примери Француска, Шпанија, Холандија. Ове земље су међу првима увеле систем селекције кроз обуку и ускладиле са захтевима који се постављају у документима Савета Европе и Европске Уније. У овим земљама није предвиђено у уставу обавезна обука пре избора међутим у њиховим уставима нема ни норми које детаљније уређују правосуђе сем начелних норми. Међутим, у овим земљама није могуће да неко буде изабран за судију/тужиоца уколико није завршио обуку у институцији надлежној за обуку пре ступања на дужност. Ово је најбоље видљиво на следећих неколико примера:

*Устав Холандије* садржи само начелне норме о судовима, попут јавности поступка и других општих питања. Детаљније, питање судова, положаја судија решава се Органским законима који имају снагу уставног закона. Холандија је темељне реформе почела да спроводи од 2002. године кад је уведен и Савет правосуђа. Холандија је имала систем обуке пре ступања на дужност још од 1956. године и та обука је била у надлежности министарства правде. Закон о организацији правосуђа (*Judiciary (Organisation) Act*) из 2002. прописује организацију правосуђа, врсте и нивое судова у Холандији и успоставља Савет правосуђа. Закон о правосудним функционерима (Основни закон) *Judicial Officers Act* од 26. јануара 2001. директно прописује да поред општих услова обавезу да се заврши обука у институцији надлежној за обуку (члан 25. закона). Без завршене претходне обуке, која може имати више форми у зависности од искуства кандидата, није могућ избор за носиоца правосудне функције.

*У Шпанији Устав* садржи само начелне принципе уређења судске власти. Устав наглашава да судије суде у име народа и Краља. Предвиђа да судије суде на основу зако-

на, да судије могу бити разрешене, суспендоване, премештене и пензионисане само на основу закона, да се поред редовних судова оснивају и војни судови и да је забрањено оснивање преких судова (секција 117, тачке од 1 до 6). Даље секције 118,119,120. и 121. регулишу начелна питања правосуђа као што су право жалбе, суђење на основу закона, јавност поступка и да је за грешке правосуђа одговорна држава. Устав Шпаније, секција 122, прописује да ће се донети Органски закон о правосудној власти, који обухвата, организацију, руковођење али и запослене у судовима. Устав Шпаније јасно прави разлику између закона и органског закона, предвиђајући да ће статусна питања судија, разрешење, премештање, суспендовање бити решено законом док ће надлежност, рад и одговорност Савета регулисати Органски закон. Устав Шпаније прописује постојање Генералног (Високог) судског савета, (секција 122, тачка 1) док у секцији 122, тачка 2 каже да ће Органски закон регулисати поред осталог и постављење на конкретну судијску функцију<sup>14</sup>. У овом Органском закону налазе се упућујуће норме о обавезној обуци пре ступања на дужност. У Шпанији није могуће ступити на правосудну функцију без завршене обуке да ли у Школи за судије или у Центру за обуку у тужилаштву.

Француска регулише питање обавезне обуке кроз *Ordonance*, Основни закон, којим се уводи обавезе завршене Правосудне школе и једног од три програма. Пријемни испит је прва селекција у Правосудној школи док Савет доноси коначну одлуку о расподељивању по завршетку обуке и у зависности од резултата.

Регулисање положаја и рада *Правосудне академије у Грчкој* је препуштено уређењу путем основних закона којима се регулише положај правосуђа.<sup>15</sup> Академија је правно лице са управном и финансијском независношћу, која се налази под надзором министра правде. Циљ Академије јесте да омогући теоријско и практично знање и евалуацију кандидата који ће бити изабрани на функције судија и тужилаца, као и континуирано образовање оних који су већ изабрани на судијске и тужилачке функције. Сваке године, министар правде доноси одлуку о упису на Академију, након чега се објављује јавни позив за упис. У позиву се објављује укупан број кандидата који ће бити примљен за сваки курс. Право на учешће имају кандидати који имају завршен правни факултет и који су две године обављали праксу у адвокатури или имају докторат из права са једногодишњом праксом у адвокатури, или су радили пет година као судијски помоћници.<sup>16</sup> Примљени кандидати похађају обавезни програм почетне обуке и на крају полажу завршни испит. Док полазници не буду постављени на судијске и тужилачке функције (најдуже два месеца), настављају да раде у истом том суду или јавном тужилаштву све до објављивања одлуке о постављењу. По завршетку обуке кандидат који не жели да

---

<sup>14</sup> The General Council of the Judiciary – PODER Judicial Espana, доступно на: <http://www.poderjudicial.es/cgpj/en/Judiciary/General-Council-of-the-Judiciary/Institutional-information/What-is-the-CGPJ-/Mission/>, приступљено 25. јуна 2019. године

<sup>15</sup> У овој области су релевантни следећи инструменти: N. 3689/2008 "National School of Judges and other provisions" (Government Gazette A 164), as amended and in force with N. 3910 / 2011 (Government Gazette A 11); A.Y.D. 96519 / 05.10.95 Interim Regulation Studies (Official Gazette 851/95 Issue B); A.Y.D. 8265 / 3.21.95 Approval of Studies E.S.Di. (Official Gazette 234/95 Issue B); A.Y.D. 8266 / Special Regulation 07.03.95 financial management E.S.Di. (Official Gazette 183/95 Issue B).

<sup>16</sup> У пријави треба навести један од четири језика које ће кандидат изучавати и полагати на Академији. Пријемни испит спроводе комисије за поједине области (за кривично право, грађанско право и сл.), које формира министар правде, а чине их представници различитих установа (судови, тужилаштва, адвокатура, правни факултети и сл). Полазници су дужни да током обуке прате семинаре, а њихово учешће се оцењује на одговарајући начин.

настави да ради као судија у месту где је упућен одлуком Савета, у обавези је да рефундира зараде које је добијао за време рада на том радном месту, те мора двоструко време да одради у другој установи у коју се упућује. Ако полазник раније одустане од обуке на Академији, дужан је да врати новац који је добијао док је радио. У Грчкој постоји пробни рад за судије који траје 18 месеци.

У Немачкој нема институције за обуку пре ступања на дужност али кандидати морају да положи два квалификациона испита, (правосудни 1 и правосудни 2), који су у организацији Министарства правде. Кандидати између првог и другог испита морају да прођу обавезни програм обуке у судовима и тужилаштвима. У завршној фази ове обуке припремају се за правосудни испит 2. Испит полагају пред комисијом коју именује Државно министарство правде. На места судија/тужилаца морају да се именују само кандидати који имају најбољи резултат на правосудном 2 и није могуће именовати лошије рангираног кандидата. Кад су именовани судије/тужиоци се именују на пробни период од најмање три а највише пет година после чега се доноси одлука о именовану на сталну функцију. Целокупан процес селекције је у надлежности Министарства правде. Организација и функционисање правосуђа су регулисани Основним (органским) законом и законима држава које чине федералну структуру Немачке.

Словенија, Хрватска, Мађарска имају обавезно тестирање кандидата. У Мађарској Академија је надлежна за обуку и спровођење теста у сарадњи са Министарством правде и Саветом. Судија/тужилац од факултета до правосудне функције пролази кроз шест нивоа обука и провера да би био именован за судију/тужиоца у Мађарској. Мађарска питање положаја правосуђа, одговорности и избора регулише кроз два основна закона (Закон о организацији правосуђа и Закон о положају и платама судија). Академија се сматра саставним делом Канцеларије Националног савета правосуђа, али у пракси функционише са високим степеном независности. Национални савет правосуђа два пута годишње подноси извештај Парламенту о најважнијим запажањима о раду Академије. Након завршетка трогодишњег периода почетне обуке у суду, као и обуке у Академији, не захтева се да будуће судије полагају посебан завршни испит. Током целокупног процеса обуке, кандидати примају плату која је нешто нижа од плате судије првостепеног суда. Слично решење је и у Румунији где постоји обавеза завршавања програма почетне обуке на Националном институту за правосуђе. Кандидати за судије у Румунији се примају према успеху оствареном на Институту и просечној оцени са факултета.

У Аустрији обука будућих судија (*Richteramtsanwärter, judicial trainees*) траје четири године и само лица која су завршила ову обуку могу бити постављена на судијске функције.<sup>17</sup> За позиције се могу пријавити дипломирани правници, на основу конкурса који прописује председник виших регионалних апелационих судова.<sup>18</sup> Судије кандидате поставља Федерални министар правде, на основу предлога председника одговарајућег вишег регионалног суда. Кандидат поред универзитетске дипломе правног факултета и одговарајућег правничког знања, мора да поседује и физичко здравље, социјалне вештине за професију судије, као и да је провео пет месеци праксе у суду. Кандидат пролази кроз писани и усмени тест, као и кроз психолошки тест, који спрово-

---

<sup>17</sup> Upholding the Rule of Law and Due Process in Criminal Justice Systems, доступно на: <http://www.osce.org/odihr/19020?download=true>, приступљено 29. јуна 2019. године

<sup>18</sup> [http://www.justiz.gv.at/web2013/file/8ab4ac8322985dd501229ce2e2d80091.de.0/broschuere\\_english.pdf](http://www.justiz.gv.at/web2013/file/8ab4ac8322985dd501229ce2e2d80091.de.0/broschuere_english.pdf)

ди независни психолог.<sup>19</sup> Током периода обуке, будуће судије имају обуку у различитим судовима и тужилаштвима, праксу у адвокатским и нотарским канцеларијама, у центрима где се налазе лица лишена слободе, као и другим јавним институцијама.<sup>20</sup> Поред праксе, они имају и теоријску обуку, коју добијају у судским центрима за обуку.<sup>21</sup> Дакле, у Аустрији нема посебне Академије као централне судске образовне институције али је обавезна обука пре ступања на дужност и у складу са резултатима се именују.<sup>22</sup>

### **2.3.2. Заснованост и перспективе предложених решења**

Нема сумње да Нацрт амандмана прати како релевантне међународне стандарде, тако и трендове формиране у упоредном законодавству деценијама уназад. Додатно, трасирање оваквог реформског курса у Србији, засновано је и на сталном инсистирању Европске комисије на даљем законодавном и институционалном оснаживању Правосудне академије али и на јачању организационих, просторних и материјалних капацитета Академије. Успостављање Правосудне академије као уставне категорије омогућава увођење јасних и објективних критеријума приликом избора носилаца правосудних функција али и да се институционално уреди питање стручности као предуслова за јачање ефикасности, независности, одговорности и интегритета у правосуђу.

Ипак, чињеница да је Нацрт амандмана оставио толико широк простор законодавцу да јасно дефинисан курс прецизира кроз сет правосудних закона, налаже да нека од представљених упоредноправних решења буду озбиљно узета у разматрање. Овде првенствено мислимо на потребу степеновања и прилагођавања почетне обуке на Правосудној академији степену знања и претходног професионалног искуства полазника. Овим би се не само постигла правичност система и исправно вредновала знања и вештине стечене кроз радно искуство, већ и подстакла мобилност међу правничким професијама која је тренутно реткост, имајући у виду постојећи концепт почетне обуке.

Најзад, сувишно је и напомињати да би, сада већ деценијски спор између судијских и тужилачких помоћника и академаца био адекватно решен, отварањем могућности да помоћнички статус постане трајно каријерно опредељење али и фаза обуке, чијим би се употпуњавањем кроз прилагођени програм на Правосудној академији, судијски односно тужилачки помоћник квалификовао за избор на правосудну функцију.

### **3. Кораци који следе**

Није реткост да се спровођење јавне расправе али и консултативног процеса који предстоји изради самог нацрта неког закона, посматра искључиво кроз призму обавезе овлашћеног предлагача да, у складу са Законом о планском систему и Пословником о раду Владе, консултује заинтересовану стручну јавност. Посматрано из тог, строго-формалног угла, лако би се могло догодити да и сам овлашћени предлагач, пратећи наведене захтеве, питање садржине будућег сета правосудних закона изнесе пред заинтересовану јавност само неколико недеља пред усвајање. Имајући у виду ширину и општост решења садржаних у тексту уставних амандмана, као и бројност опција у процесу њихове конкре-

---

<sup>19</sup> *Ibidem.*

<sup>20</sup> *Ibidem.*

<sup>21</sup> Upholding the Rule of Law and Due Process in Criminal Justice Systems, доступно на: <http://www.osce.org/odihr/19020?download=true>, приступљено 29. јуна 2019. године

<sup>22</sup> *Ibidem.*

тизације кроз законе, нема сумње да тај временски период не би био довољан да се учоче сви недостаци у предложеном тексту и формулишу адекватне алтернативе.

Имајући ово у виду, чини се да је на академској и стручној јавности да преузме проактивну улогу и да иступи са конкретним предлозима у погледу начина на који би се, у оквирима задатим тренутним текстом амандмана, даље дефинисали правци кључних промена. Без сумње, оваквом предлогу би се могла замерити правна необавезност поменутог текста амандмана, као и могућност да га парламентарци значајно измене. Ипак, сагледавајући понуђена решења у еволуцијском контексту започетом 2013. године а можда већ и негативним мишљењем Венецијанске комисије на текст важећег Устава, као и у светлу позитивног мишљења Комисије на актуелни текст амандмана, мало је вероватно да би процес који нас очекује пред Парламентом, могао изнедрити значајније промене.

Најзад, чини се да би управо овај корак престављао неку врсту "теста зрелости" наше академске и стручне јавности, у смислу спремности да се коначно прерасте приступ консултативном процесу, као месту где се константно, искључиво и непроменљиво а каткад и тврдоглаво и по сваку цену, износе предлози који су искључиви плод личних преференција и немају суштинских додирних тачака са оквиром и потребама актуелне расправе.

#### **Литература**

1. Акциони план за Поглавље 23, доступно на: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/12647/akcioni-plan-za-pregovaranje-poglavlja-23-usvojen-na-sednici-vlade-srbije-27-aprila-2016.php>, приступљено 24. јуна 2018. године.
2. Consultative Council of European Judges (CCJE), *Opinion no.20(2017) of the Consultative Council of European Judges (CCJE) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the uniform application of the law*, adopted by the CCJE at its 17<sup>th</sup> meeting (Strasbourg, 8-10 November 2017)
3. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) *Serbia Draft Amendments to the Constitution of the Republic of Serbia*, CDL-REF(2018)015, 26 April 2018.
4. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) *Opinion on the Provisions on the Judiciary in the Draft Constitution of the Republic of Serbia*, adopted by the Commission at its 64<sup>th</sup> plenary session (Venice, 21-22 October 2005);
5. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL-AD(2007)028, *Judicial Appointments Report* adopted by the Venice Commission at its 70<sup>th</sup> Plenary Session (Venice, 16-17 March 2007);
6. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL-AD(2010)004-e, *Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part I- The Independence of Judges*, Adopted by the Venice Commission at its 82<sup>th</sup> plenary session (Venice, 12-13 March 2010);
7. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) *Opinion on two Sets of Draft Amendments to the Constitutional Provisions Relating to the Judiciary of Montenegro*, adopted by the Commission at its 93<sup>rd</sup> plenary session (Venice, 14-15 December 2012);
8. Извештај о скринингу за Поглавље 23, доступно на: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/7073/izvestaj-o-skriningu.php>, приступљено 25. јуна 2018. године
9. Колаковић-Бојовић, М. (2016) Организација правосуђа у Републици Србији и Поглавље 23, *Европске интеграције и кривично законодавство*, (Бејатовић, С. ур.) Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, ОЕБС, Златибор-Београд.

10. Колаковић-Бојовић, М. (2018) *Организација правосуђа у Републици Србији- реформски оквир и ЕУ стандарди*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд.
11. Колаковић-Бојовић, М. (2018) Независност правосуђа и ефикасност судске заштите као међународни правни стандард и услов чланства у ЕУ, *Организација правосуђа и ефикасност судске заштите (европски стандарди и стање у Србији)- кривичноправни аспект*, (Бејатовић, С, ур.) 95-116.
12. Национална стратегија реформе правосуђа за период од 2013-2018. године, "Службени гласник РС", број 57/2013.
13. *Правна анализа уставног оквира о правосуђу у Републици Србији*, доступно на: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/22785/radna-grupa-za-izradu-analize-izmene-ustavnog-okvira.php>, приступљено 18. јуна 2019. године
13. Радни текст амандмана на Устав Републике Србије од 22. јануара 2018. године, доступно на: <https://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>, приступљено 24. јуна 2019. године
14. The General Council of the Judiciary – PODER Judicial Espana, доступно на: <http://www.poderjudicial.es/cgpj/en/Judiciary/General-Council-of-the-Judiciary/Institutional-information/What-is-the-CGPJ-Mission/>, приступљено 25. јуна 2019. године
15. Upholding the Rule of Law and Due Process in Criminal Justice Systems, доступно на: <http://www.osce.org/odihr/19020?download=true>, приступљено 29. јуна 2019. године

\* \* \*

*Milica KOLAKOVIC-BOJOVIĆ, PhD*<sup>23</sup>

*Nenad VUJIĆ*<sup>24</sup>

#### **THE FORTHCOMING CONSTITUTIONAL AMENDMENTS AND CHANGES IN THE JUDICIAL LAWS**

*More than two years since the debate on constitutional changes in the field of judiciary has started, its final outcome is still unknown. Despite the fact that there is the text which figures in the public for months, defined as a compromise of the various views expressed during the debate, as well as based on the opinions and recommendations of the Venice Commission, it is still difficult to ignore three facts: Firstly, the fact that the formal procedure for amending the Constitution has recently been launched formally; then, that the professional and academic community is still strongly confronted in terms of the necessary / appropriate content of the changes; finally, that the level of generality of the provisions contained in the text which is currently being discussed allows for a very wide range of possible solutions in terms of changes or the adoption of judicial laws that should follow constitutional changes. Starting from these three key facts, the authors discuss further steps, the adequacy of the solutions and possible outcomes of the ongoing process from the angle of the future content of judicial laws.*

**Key words:** *constitution, judiciary, independence of the judiciary, court practice, prominent lawyers, judicial academy, EU integration*

---

<sup>23</sup> Research Fellow, Institute of Criminological and Sociological Research, Belgrade, kolakius@gmail.com

<sup>24</sup> Director of the Judicial Academy, nenad.vujic@pars.rs