

Jovana Spremo, savetnica za pitanja EU integracija u Komitetu pravnik za ljudska prava YUCOM, koordinatorka RG Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji za Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava

Treće javno slušanje povodom predloga za promenu Ustava RS u oblasti pravosuđa

Poštovana predsednice i članovi Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo, poštovana ministarko Popović, kolege predstavnici civilnog društva i strukovnih udruženja,

Želim pre svega da Vam se zahvalim na pozivu na današnje javno slušanje, uzimajući u obzir važnost teme o kojoj danas raspravljamo. Podela vlasti predstavlja jedno od najvažnijih principa na kojima se zasniva demokratsko društvo i neizmerno mi je žao što stojeći za ovom govornicom u najvišem domu zakonodavne vlasti, moram da kažem da je ovo i najugroženiji princip kada je u pitanju demokratija u Republici Srbiji.

S tim u vezi, predstojeće promene Ustava u delu koje se odnose na pravosuđe predstavljaju važnu, možda i jedinstvenu priliku, ne samo da obezbedimo ustavnu garanciju nezavisnosti pravosudne grane vlasti od svake vrste političkog uticaja i pritiska, nego i da napravimo taj prvi korak koji će zaista obezbediti poštovanje principa podele vlasti, a koji će omogućiti povratak vladavine prava u institucije, a građanima obezbediti pristup pravdi.

Vlada Republike Srbije uputila je Narodnoj skupštini 4. decembra 2020. godine [Predlog za promenu Ustava RS](#) na osnovu člana 203. stav 1. važećeg Ustava Republike Srbije i člana 142. Poslovnika Narodne skupštine. Predlaže se promena odredbi:

- člana 4. Ustava Republike Srbije, koja se odnosi na **uređenje pravosudne grane vlasti**,
- odredbe Ustava Republike Srbije koje se odnose **na sudove i javna tužilaštva**, tj. članova 142 - 165. Ustava Republike Srbije,
- kao i 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).

Kako se trenutno nalazimo u pripremnoj fazi, razmatranja predloga Vlade, a ne akta, budući da Narodna skupština još na sednici nije razmatrala ovaj predlog, odnosno

poslanici se o njemu nisu izjasnili 2/3 većinom, ja ću se danas, sa stanovišta koordinatorke RG NKEU za Poglavlje 23, osvrnuti pre svega na **proceduru koja je pred Vama i predloge u kom smeru i na koji način Odbor može organizovati svoj dalji rad** jednom kada NSRS usvoji predlog i odluči da se kreće u izmene Ustava u predloženom delu.

Napominjem da se **ni u kom slučaju neću izjašnjavati o sadržini teksta amandmana Ministarstva pravde**, koji nije sastavni deo predloga, a koji je pominjan na nekim od prethodnih slušanja. Budući da je već u nekoliko navrata u različitim međunarodnim i regionalnim izveštajima ustanovljeno da je isti bio pripremljen od strane nepoznatih autora, u neprijateljskoj atmosferi prema glasovima struke, profesora i stručnjaka civilnog društva, a koji je perfidno predstavljen Venecijanskoj komisiji kao rezultat plodne rasprave i društvenog konsenzusa. Dakle, govoriću iz perspektive procesa koji je na početku i koji kasni više od 4 godine.

Da li to znači da po svaku cenu sada treba da se držimo novih rokova postavljenih revidiranim Akcionim planom za Poglavlje 23? Nikako, budući da bi to onda definitivno bilo na uštrb kvaliteta ustavnih rešenja koja Skupština treba da utvrdi, a koja će odgovoriti na prepoznate potrebe.

Nacionalnom strategijom reforme pravosuđa za period 2013-2018. godine 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.** Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca, u skladu sa strateškim ciljevima, trebalo bi da postanu ključne institucije pravosuđa sa punim kapacitetom ovlašćenja i precizno definisanim sistemom transparentnosti i odgovornosti."

Jako je važno da se prilikom izrade teksta amandmana na Ustav vratimo na merila postavljena kako u skriningu, tako i prelazna merila koja su sada sastavni deo revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23. Osvrnula bih se na **uvodne reči ministarke Popović**, koja je navela da se "izmene Ustava (rade) u cilju unapredjenja kvaliteta pravde, kao i nezavisnosti, nepristrasnosti odgovornosti i efikasnosti pravosudja". Ja moram da kažem da, iako se navodi niz merila koja za cilj imaju svaku od ovih stavki, **promena Ustava je merilo koje je postavljeno ISKLJUČIVO da obezbedi nezavisnost pravosuđa od političkog uticaja, maksimalno ograničavajući uticaj zakonodavne i izvršne vlasti u postupku odabira, predlaganja, izbora, premeštaja i prestanka funkcije sudija, predsednika sudova i (zamenika) javnih tužilaca, a koji mora biti zasnovan na preciznim kriterijumima.** Dakle, toj prioritizaciji odgovornosti i efikasnosti nad nezavisnosti ovde nema mesta – to je nešto što dolazi nakon što se obezbedi nezavisnost.

Polazna osnova za ovo svakako treba da bude [Pravna analiza ustavnog okvira o](#)

pravosuđu u Republici Srbiji koju je uradila Radna grupa za izradu analize izmene ustavnog okvira koja se sastojala od profesora ustavnog prava, a o kojoj je ovde već bilo reči, ali i konsenzusa struke. Važno je napomenuti i da mi u ovaj proces ne ulazimo jer to EU traži od nas, nama je, odnosno našem pravosuđu, ovaj proces i zahtev za većom nezavisnosti od političkog uticaja, preko potreban mnogo duže nego što imamo AP 23 da nam to postavi kao zahtev.

Drugo čime se treba voditi jeste ono što je takođe zacrtano u AP 23, a to je da će **se prelazno merilo jačanja nezavisnosti pravosuđa se smatrati ispunjenim kada:**

- Pravosuđe Republike Srbije bude u potpunosti nezavisno, što mora biti potvrđeno pozitivnim mišljenjem Venecijanske komisije na novi Ustav i zakonodavni okvir koji se odnosi na pravosuđe;
- Se sudije i tužioci budu birali na osnovu stručnosti i rezultata rada, što će pozitivno uticati na kvalitet i efikasnost pravosuđa;
- Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca uspešno budu upravljali pravosuđem sa adekvatnim finansijskim sredstvima, stručnim i profesionalnim kadrom sa potrebnim kompetencijama, izabranim po jasnim kriterijumima, poštujući principe transparentnosti i odgovornosti;
- Sve gore navedeno bude potvrđeno u pozitivnoj oceni Evropske komisije iz Godišnjeg izveštaja o napretku Republike Srbije uključujući unapređenje odredaba Ustava.
- Bude proglašen akt o promeni Ustava i ustavni zakon za sprovođenje promene Ustava, a koji su (dakle oba dokumenta) u skladu sa mišljenjem Venecijanske komisije.

U toku 2019. i 2020. godine RG NKEU 23 je aktivno učestvovala u konsultacijama sa Ministarstvom pravde povodom revizije Akcionog plana za Poglavlje 23. Insistiranje da se procedura jasno izlista u AP 23 rezultat je osećaja izneverenosti i izigranosti civilnog društva i strukovnih udruženja koje su članice naše radne grupe, a koje su u dobroj veri učestvovala i u pominjanoj javnoj raspravi koju je Ministarstvo organizovalo povodom izmene Ustava 2018. godine – i stoga **naš prvi zahtev kao radne grupe ostaje da se doslovno poštuju koraci u proceduri izmene Ustava onako kako to predlažu Ustav i Poslovnik Narodne skupštine.**

Postoji jedna tačka u revidiranom AP 23 za koju nam je Ministarstvo tvrdilo da je usvojeni komentar koji smo dali, a zapravo sadrži adendum koji je proizvoljno dodat i glasi "Ponovno slanje nacrtu ustavnih amandmana Venecijanskoj komisiji ukoliko u tekstu bude suštinskih razlika u odnosu na tekst koji je već bio ocenjivan i odobren od strane Venecijanske komisije". Ovde bih imala nekoliko prethodnih pitanja koja bi oduzela mnogo duže vremena nego što je predviđeno da izlažem – sve što ću dodati jeste da javnost ne interesuje da li će biti suštinskih ili nesuštinskih razlika u odnosu na tekst Ministarstva, koji opet podsećam nije sastavni deo predloga Vlade – **tekst koji Odbor pripremi je jedini formalni tekst amandmana koji će Narodna**

skupština, kao ovlašćeni nosilac ove aktivnosti prirediti – i kao takav treba da ide na mišljenje ekspertima Venecijanske komisije, a ukoliko se to zaista u dobroj veri i inkluzivnom procesu pripremi, i drugim konsultativnim telima Saveta Evrope.

U pogledu toga da li uopšte treba pristupiti predloženim izmenama u ovom momentu, ukoliko znamo da je saziv Skupštine već oročen do proleća naredne godine, **stava smo da trenutno nema uslova da se ovaj proces adekvatno sprovede u predviđenom vremenskom roku (kraj 2021.)**, posebno ukoliko uzmemo u obzir sve korake koje treba preći, a praktično smo na početku, kao i da pitanje treba izneti na referendum. Šezdeset dana za organizovanje referendum od momenta kada Skupština usvoji akt, a uz informaciju da će se menjati i Zakon o referendumu je zaista nerealan rok, a da građani pritom nemaju predstavu u vezi sa čim su izmene o kojima treba da se izjasne.

Ukoliko se pak nastavi sa postupkom, apelujemo na Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo da uključi stručnu javnost u postupak izrade akta o promeni Ustava koji je u nadležnosti Odbora, bilo na način na koji dozvoljava Poslovnik o radu Narodne skupštine – formiranjem **posebne radne grupe za pripremu predloga** (član 44 Poslovnika), bilo **još jednim setom javnih slušanja** čija će tema biti stručno pripremljen predlog akta promene Ustava (član 83 i 84 Poslovnika).

Za kraj, dužnost mi je da iznesem primedbu na to što Odbor na slušanje na kojoj su bila strukovna udruženja, ali ni danas kada se srećete sa civilnim društvom, nije pozvao i Centar za pravosudna istraživanja CEPRIS, članicu naše RG NKEU 23, iako je strukovno udruženje koje u članstvu ima nekoliko profesora ustavnog prava, ali i sudije i tužioce. Ovo je posebno zabrinjavajuće ako uzmemo u obzir da se sudijama koji su članovi ove organizacije skoro svakodnevno narušava ugled u plenumu Narodne skupštine, od strane poslanika, kroz komentarisanje rada, presuda i iznošenje neistina u više od 20 izlaganja od početka zasedanja ovog saziva. Zaista se nadam da ćete uticati na postupanje poslanika koji krše Kodeks ponašanja na ovaj ili slične načine i da ćete Cepris i druge relevantne organizacije koje se bave pitanjem ustavnih promena zvati na neko od sledećih slušanja, barem onda kada zaista budemo imali tekst o čijim rešenjima možemo bliže da raspravljamo.

Hvala!

U Beogradu, 24. maja 2021. godine

ANEKS: [Akcioni plan za Poglavlje 23](#)

Aktivnost 1.1.1.1. Sprovođenje postupka za promenu Ustava u delu za pravosuđe (član 203 Ustava RS i čl. 142-149 Poslovnika o radu Narodne skupštine RS), što podrazumeva sledeće korake:

- Podnošenje predloga za promenu Ustava, sa obrazloženjem od strane ovlašćenog predlagača Narodnoj skupštini RS

(član 142. stav 1 Poslovnika)

- Utvrđivanje nadležnog odbora da li je predlog za promenu Ustava podnet od strane ovlašćenog lica i u propisanom obliku (član 142. stav 2 Poslovnika)

- Razmatranje predloga za promenu Ustava na sednici Narodne skupštine RS (član 143. stav 1 Poslovnika)

- Odlučivanje Narodne skupštine RS o predlogu za promenu Ustava RS (član 143. stav 3 Poslovnika)

- Utvrđivanje predloga akta o promeni Ustava, sa obrazloženjem i predlog ustavnog zakona za sprovođenje promene Ustava od strane nadležnog odbora (član 144. stav 1 Poslovnika)

- Donošenje odluke nadležnog odbora o organizovanju javnih slušanja o predlogu akta o promeni Ustava i predlogu ustavnog zakona za sprovođenje promene Ustava i obaveštavanje predsednika Narodne skupštine RS (član 83 i 84 Poslovnika o radu)

- Usaglašavanje predloga akta o promeni Ustava i predlog a ustavnog zakona za sprovođenje promene Ustava od strane nadležnog odbora nakon održanih javnih slušanja

- Ponovno slanje nacrta ustavnih amandmana Venecijanskoj komisiji ukoliko u tekstu bude suštinskih razlika u odnosu na tekst koji je već bio ocenjivan i odobren od strane Venecijanske komisije

- Podnošenje predloga akta o promeni Ustava i predloga ustavnog zakona za sprovođenje promene Ustava predsedniku Narodne skupštine RS od strane nadležnog odbora (Član 145 stav 1 Poslovnika o radu)

- Razmatranje i odlučivanje na sednici Narodne skupštine RS o predlogu akta o promeni Ustava i o predlogu ustavnog zakona za sprovođenje promene Ustava dvotrećinskom većinom glasova od ukupnog broja narodnih poslanika (član 203 stav 5 Ustava RS i član 146 Poslovnika)

- Sprovođenje referenduma - Donošenje odluke Narodne skupštine RS o proglašenju akta o promeni Ustava RS i proglašenju ustavnog zakona za sprovođenje promene Ustava (član 148. Poslovnika)