

Na osnovu člana 203. stav 9. Ustava Republike Srbije i člana 42. stav 1. Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi („Službeni glasnik RS”, br. 111/21 i 119/21),

Narodna skupština Republike Srbije, na Desetoj posebnoj sednici u Dvanaestom sazivu, održanoj 9. februara 2022. godine, donela je

## **O D L U K U**

### **O PROGLAŠENJU AKTA O PROMENI USTAVA REPUBLIKE SRBIJE**

#### **I**

Proglašava se Akt o promeni Ustava Republike Srbije, koji je usvojila Narodna skupština Republike Srbije na Osmoj posebnoj sednici u Dvanaestom sazivu, održanoj 30. novembra 2021. godine i koji je potvrđen na republičkom referendumu održanom 16. januara 2022. godine.

#### **II**

Ovu odluku objaviti u „Službenom glasniku Republike Srbije”.

RS broj 9

U Beogradu, 9. februara 2022. godine

**NARODNA SKUPŠTINA REPUBLIKE SRBIJE**

PREDSEDNIK

Ivica Dačić

# AKT O PROMENI USTAVA REPUBLIKE SRBIJE

## AMANDMAN I

Ovim amandmanom zamenjuje se član 4. Ustava Republike Srbije

### Član 4.

Pravni poredak je jedinstven.

Uređenje vlasti počiva na podeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku.

Odnos tri grane vlasti zasniva se na međusobnom proveravanju i ravnoteži.

Sudska vlast je nezavisna.

## AMANDMAN II

Ovim amandmanom zamenjuje se član 99. stav 2. tačka 3. Ustava Republike Srbije

„3. Bira četiri člana Visokog saveta sudstva, četiri člana Visokog saveta tužilaštva i bira Vrhovnog javnog tužioca i odlučuje o prestanku njegove funkcije,”

## AMANDMAN III

Ovim amandmanom briše se član 105. stav 2. tač. 12. i 13. i dodaje stav 4. u članu 105. Ustava Republike Srbije

Reči: „12. bira predsednika Vrhovnog kasacionog suda, predsednike sudova, Republičkog javnog tužioca i javne tužioce i odlučuje o prestanku njihove funkcije, 13. bira sudije i zamenike javnih tužilaca, u skladu s Ustavom,” brišu se.

Dodaje se novi stav 4. koji glasi:

„Većinom od dve trećine glasova svih narodnih poslanika Narodna skupština bira četiri člana Visokog saveta sudstva i četiri člana Visokog saveta tužilaštva, a većinom od tri petine glasova svih narodnih poslanika bira Vrhovnog javnog tužioca i odlučuje o prestanku njegove funkcije.”

## AMANDMAN IV

Ovim amandmanom zamenjuje se član 142. Ustava Republike Srbije

### Načela sudstva

#### Član 142.

Sudska vlast pripada sudovima koji su nezavisni.

Cudska vlast je jedinstvena na teritoriji Republike Srbije.

Sudske odluke se donose u ime naroda.

Sudsku odluku može preispitivati samo nadležni sud u zakonom propisanom postupku, kao i Ustavni sud u postupku po ustavnoj žalbi.

Pomilovanjem ili amnestijom izrečena kazna može se, bez sudske odluke, oprostiti u celini ili delimično.

Raspravljanje pred sudom je javno, a javnost se može isključiti u skladu sa Ustavom.

Zakonom se može propisati da pored sudija sude i sudije porotnici.

**AMANDMAN V**

Ovim amandmanom zamenjuju se naziv člana 143. i član 143. Ustava Republike Srbije

Uređenje sudova

Član 143.

Osnivanje, ukidanje, vrste, nadležnost, područja i sedišta sudova, sastav suda i postupak pred sudovima uređuju se zakonom.

Najviši sud u Republici Srbiji je Vrhovni sud.

Zabranjeno je osnivanje prekih, privremenih ili vanrednih sudova.

**AMANDMAN VI**

Ovim amandmanom zamenjuju se naziv člana 144. i član 144. Ustava Republike Srbije

Nezavisnost sudija

Član 144.

Sudija je nezavisan i sudi na osnovu Ustava, potvrđenih međunarodnih ugovora, zakona, opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava i drugih opštih akata, donetih u skladu sa zakonom.

Zabranjen je svaki neprimeren uticaj na sudiju u vršenju sudijske funkcije.

**AMANDMAN VII**

Ovim amandmanom zamenjuju se naziv člana 145. i član 145. Ustava Republike Srbije

Uslovi za izbor sudija

Član 145.

Uslovi za izbor sudija i uslovi za izbor i mandat sudija porotnika uređuju se zakonom.

**AMANDMAN VIII**

Ovim amandmanom zamenjuje se član 146. Ustava Republike Srbije

Stalnost sudijske funkcije

Član 146.

Sudijska funkcija je stalna.

Sudijska funkcija traje od izbora za sudiju dok sudija ne navrši radni vek.

Sudiji prestaje funkcija pre navršenja radnog veka: ako sam to zatraži, ako trajno izgubi radnu sposobnost za vršenje sudijske funkcije, ako mu prestane državljanstvo Republike Srbije ili ako bude razrešen.

Sudija se razrešava ako bude osuđen za krivično delo na kaznu zatvora od najmanje šest meseci ili ako je u disciplinskom postupku utvrđeno da je učinio težak disciplinski prekršaj koji, prema oceni Visokog saveta sudstva, ozbiljno šteti ugledu sudijske funkcije ili poverenju javnosti u sudove.

Odluku o prestanku sudijske funkcije donosi Visoki savet sudstva.

Protiv odluke Visokog saveta sudstva o prestanku funkcije sudija ima pravo na žalbu Ustavnom sudu, koja isključuje pravo na ustavnu žalbu.

**AMANDMAN IX**

Ovim amandmanom zamenjuju se naziv člana 147. i član 147. Ustava Republike Srbije

Nepremestivost sudija

Član 147.

Sudija ima pravo da sudijsku funkciju vrši u sudu u koji je izabran i samo uz svoju saglasnost može biti trajno premešten ili privremeno upućen u drugi sud, osim u slučaju predviđenom Ustavom.

U slučaju ukidanja suda, sudija se premešta u sud koji preuzima nadležnost ukinutog suda.

U slučaju ukidanja pretežnog dela nadležnosti suda, sudija može izuzetno bez svoje saglasnosti biti trajno premešten ili privremeno upućen u drugi sud istog stepena koji je preuzeo pretežni deo nadležnosti.

Sudija koji je trajno premešten ili privremeno upućen u drugi sud ima pravo da zadrži platu koju je imao u sudu iz kojeg je premešten ili upućen, ako je ona povoljnija po njega.

Sudu je ukinut pretežni deo nadležnosti ako je usled promene stvarne nadležnosti suda, osnivanja novog suda ili drugog zakonom predviđenog slučaja smanjen potreban broj sudija u sudu.

Protiv odluke o trajnom premeštaju ili privremenom upućivanju sudija ima pravo na žalbu Ustavnom sudu, koja isključuje pravo na ustavnu žalbu.

**AMANDMAN X**

Ovim amandmanom zamenjuju se naziv člana 148. i član 148. Ustava Republike Srbije

Imunitet i nespojivost

Član 148.

Sudija ne može biti pozvan na odgovornost za mišljenje dato u vezi sa vršenjem sudijske funkcije i za glasanje prilikom donošenja sudske odluke, izuzev ako učini krivično delo kršenje zakona od strane sudije ili javnog tužioca.

Sudija ne može bez odobrenja Visokog saveta sudstva biti lišen slobode u postupku pokrenutom zbog krivičnog dela učinjenog u vršenju sudijske funkcije.

Zakonom se uređuje koje su funkcije, poslovi ili privatni interesi nespojivi sa funkcijom sudije i sudije porotnika.

Zabranjeno je političko delovanje sudija.

**AMANDMAN XI**

Ovim amandmanom zamenjuju se naziv člana 149. i član 149. Ustava Republike Srbije

Predsednik Vrhovnog suda i predsednici sudova

Član 149.

Predsednika Vrhovnog suda bira Visoki savet sudstva, po pribavljenom mišljenju opšte sednice Vrhovnog suda, na pet godina.

Isto lice ne može biti ponovo birano za predsednika Vrhovnog suda.

Predsednike ostalih sudova bira Visoki savet sudstva, na pet godina.

**AMANDMAN XII**

Ovim amandmanom zamenjuju se naziv člana 150. i član 150. Ustava Republike Srbije

Visoki savet sudstva

Nadležnost Visokog saveta sudstva

Član 150.

Visoki savet sudstva je nezavisan državni organ koji obezbeđuje i jemči nezavisnost sudova, sudija, predsednika sudova i sudija porotnika.

Visoki savet sudstva bira sudije i sudije porotnike i odlučuje o prestanku njihove funkcije, bira predsednika Vrhovnog suda i predsednike ostalih sudova i odlučuje o prestanku njihove funkcije, odlučuje o premeštaju i upućivanju sudija, određuje potreban broj sudija i sudija porotnika, odlučuje o drugim pitanjima položaja sudija, predsednika sudova i sudija porotnika i vrši druge nadležnosti određene Ustavom i zakonom.

**AMANDMAN XIII**

Ovim amandmanom zamenjuju se naziv člana 151. i član 151. Ustava Republike Srbije

Sastav Visokog saveta sudstva

Član 151.

Visoki savet sudstva čini 11 članova: šest sudija koje biraju sudije, četiri istaknuta pravnik a koje bira Narodna skupština i predsednik Vrhovnog suda.

Izbor članova Visokog saveta sudstva iz reda sudija uređuje se zakonom.

Prilikom izbora sudija u Visoki savet sudstva vodi se računa o najširoj predstavljenosti sudija.

Narodna skupština bira članove Visokog saveta sudstva među istaknutim pravnicima sa najmanje deset godina iskustva u pravnoj struci, od osam kandidata koje predloži nadležni odbor Narodne skupštine, posle javnog konkursa, glasovima dve trećine svih narodnih poslanika, u skladu sa zakonom.

Ako Narodna skupština ne izabere sva četiri člana u roku određenom zakonom, preostale članove posle isteka zakonom određenog roka između svih kandidata koji ispunjavaju uslove za izbor bira komisija koju čine predsednik Narodne skupštine, predsednik Ustavnog suda, predsednik Vrhovnog suda, Vrhovni javni tužilac i Zaštitnik građana, većinom glasova.

Predsednici sudova ne mogu biti birani u Visoki savet sudstva.

Član Visokog saveta sudstva kojeg je izabrala Narodna skupština mora biti dostojan te funkcije.

Član Visokog saveta sudstva kojeg je izabrala Narodna skupština ne može biti član političke stranke.

Ostali uslovi za izbor i nespojivost sa funkcijom člana Visokog saveta sudstva kojeg bira Narodna skupština uređuju se zakonom.

**AMANDMAN XIV**

Ovim amandmanom zamenjuju se naziv člana 152. i član 152. Ustava Republike Srbije

Mandat članova Visokog saveta sudstva i predsednik i potpredsednik  
Visokog saveta sudstva

Član 152.

Član Visokog saveta sudstva bira se na pet godina.

Isto lice ne može biti ponovo birano u Visoki savet sudstva.

Visoki savet sudstva ima predsednika i potpredsednika. Predsednika Visokog saveta sudstva bira Visoki savet sudstva među članovima koji su sudije, a potpredsednika među članovima koje bira Narodna skupština, na pet godina. Za predsednika Visokog saveta sudstva ne može biti izabran predsednik Vrhovnog suda.

Pre isteka vremena na koje je izabran, članu Visokog saveta sudstva prestaje mandat ako sam to zatraži ili ako bude osuđen za krivično delo na kaznu zatvora od najmanje šest meseci. Članu koji je sudija prestaje mandat i s prestankom funkcije sudije, a članu koji nije sudija – i ako trajno izgubi radnu sposobnost za vršenje funkcije člana Visokog saveta sudstva.

Odluku o prestanku mandata člana Visokog saveta sudstva donosi Visoki savet sudstva. Protiv odluke dozvoljena je žalba Ustavnom sudu, koja isključuje pravo na ustavnu žalbu.

#### **AMANDMAN XV**

Ovim amandmanom oznaka za Odeljak 8. i naziv Odeljka 8. brišu se i zamenjuju se naziv člana 153. i član 153. Ustava Republike Srbije

Pravno sredstvo protiv odluke Visokog saveta sudstva

Član 153.

Protiv odluke Visokog saveta sudstva dozvoljena je žalba Ustavnom sudu, u slučajevima propisanim Ustavom i zakonom. Izjavljena žalba Ustavnom sudu isključuje pravo na podnošenje ustavne žalbe.

#### **AMANDMAN XVI**

Ovim amandmanom zamenjuju se naziv člana 154. i član 154. Ustava Republike Srbije

Imunitet članova Visokog saveta sudstva

Član 154.

Članovi Visokog saveta sudstva ne mogu biti pozvani na odgovornost za mišljenje dato u vezi sa vršenjem funkcije člana Visokog saveta sudstva i za glasanje prilikom donošenja odluka Visokog saveta sudstva.

Članovi Visokog saveta sudstva ne mogu bez odobrenja Visokog saveta sudstva biti lišeni slobode u postupku pokrenutom zbog krivičnog dela koje su učinili kao članovi Visokog saveta sudstva.

#### **AMANDMAN XVII**

Ovim amandmanom iznad člana 155. Ustava Republike Srbije dodaje se oznaka za Odeljak 8. i novi naziv Odeljka 8. i zamenjuju se naziv člana 155. i član 155. Ustava Republike Srbije

8. Javna tužilaštva

Položaj

Član 155.

Javno tužilaštvo je jedinstven i samostalan državni organ koji goni učinioce krivičnih i drugih kažnjivih dela i vrši druge nadležnosti kojima se štiti javni interes određen zakonom.

Javno tužilaštvo vrši svoje nadležnosti na osnovu Ustava, potvrđenih međunarodnih ugovora, zakona, opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava i drugih opštih akata, donetih u skladu sa zakonom.

Niko izvan javnog tužilaštva ne može uticati na javno tužilaštvo i nosioce javnotužilačke funkcije u postupanju i odlučivanju u pojedinom predmetu.

Osnivanje, ukidanje, organizacija i nadležnost javnog tužilaštva uređuju se zakonom.

Najviše javno tužilaštvo u Republici Srbiji je Vrhovno javno tužilaštvo, kojim rukovodi Vrhovni javni tužilac.

Funkciju javnog tužilaštva vrše Vrhovni javni tužilac, glavni javni tužioci i javni tužioci.

Vrhovni javni tužilac i glavni javni tužilac u rukovođenju javnim tužilaštvima imaju hijerarhijska ovlašćenja u odnosu na postupanje nižih glavnih javnih tužilaca i javnih tužilaca u konkretnom predmetu.

Hijerarhijska ovlašćenja i pravna sredstva protiv njih bliže se uređuju zakonom.

#### **AMANDMAN XVIII**

Ovim amandmanom oznaka za Odeljak 9. i naziv Odeljka 9. brišu se i zamenjuju se naziv člana 156. i član 156. Ustava Republike Srbije

Odgovornost

Član 156.

Vrhovni javni tužilac odgovara za rad javnog tužilaštva i svoj rad Narodnoj skupštini. Vrhovni javni tužilac nije odgovoran Narodnoj skupštini za postupanje u pojedinom predmetu.

Glavni javni tužilac odgovara za rad javnog tužilaštva i za svoj rad Vrhovnom javnom tužiocu i neposredno višem glavnom javnom tužiocu, u skladu sa zakonom.

Javni tužioci odgovaraju za svoj rad glavnom javnom tužiocu, u skladu sa zakonom.

#### **AMANDMAN XIX**

Ovim amandmanom zamenjuju se naziv člana 157. i član 157. Ustava Republike Srbije

Obavezna uputstva za postupanje glavnog javnog tužioca i javnih tužilaca

Član 157.

Vrhovni javni tužilac izdaje opšta obavezna uputstva za postupanje svih glavnih javnih tužilaca radi postizanja zakonitosti, delotvornosti i jednoobraznosti u postupanju.

Neposredno viši glavni javni tužilac može izdati nižem glavnom javnom tužiocu obavezno uputstvo za postupanje u pojedinom predmetu ako postoji sumnja u efikasnost ili zakonitost njegovog postupanja. Vrhovni javni tužilac može takvo uputstvo izdati svakom glavnom javnom tužiocu.

Glavni javni tužilac može javnom tužiocu izdati obavezno uputstvo za rad i postupanje.

Glavni javni tužilac i javni tužilac dužni su da postupaju po obaveznom uputstvu.

Niži glavni javni tužilac ili javni tužilac koji smatra da je obavezno uputstvo nezakonito ili neosnovano ima pravo na prigovor, u skladu sa zakonom.

#### **AMANDMAN XX**

Ovim amandmanom zamenjuju se naziv člana 158. i član 158. Ustava Republike Srbije

Izbor i prestanak funkcije Vrhovnog javnog tužioca i glavnog javnog tužioca

Član 158.

Vrhovnog javnog tužioca bira Narodna skupština, na šest godina, na predlog Visokog saveta tužilaštva posle javnog konkursa, glasovima tri petine svih narodnih poslanika, u skladu sa zakonom.

Visoki savet tužilaštva predlaže Narodnoj skupštini jednog kandidata za Vrhovnog javnog tužioca.

Ako Narodna skupština ne izabere Vrhovnog javnog tužioca u roku, posle isteka narednih deset dana, njega bira, između svih kandidata koji ispunjavaju uslove za izbor, komisija koju čine predsednik Narodne skupštine, predsednik Ustavnog suda, predsednik Vrhovnog suda, Vrhovni javni tužilac i Zaštitnik građana, većinom glasova.

Isto lice ne može biti ponovo birano za Vrhovnog javnog tužioca.

Glavnog javnog tužioca bira Visoki savet tužilaštva, na šest godina.

Pre isteka vremena na koje je izabran Vrhovnom javnom tužiocu i glavnom javnom tužiocu prestaje funkcija: ako to sam zatraži, ako bude ukinuto javno tužilaštvo, ako trajno izgubi radnu sposobnost za vršenje funkcije glavnog javnog tužioca, ako mu prestane državljanstvo Republike Srbije ili ako bude razrešen.

Vrhovni javni tužilac i glavni javni tužilac se razrešavaju ako budu osuđeni za krivično delo na kaznu zatvora od najmanje šest meseci ili ako nastupi neki od zakonom predviđenih razloga za razrešenje.

Protiv odluke Visokog saveta tužilaštva o prestanku funkcije glavni javni tužilac ima pravo na žalbu Ustavnom sudu, koja isključuje pravo na ustavnu žalbu.

Vrhovni javni tužilac i glavni javni tužilac kojima prestane funkcija ostaju na funkciji javnog tužioca, u skladu sa zakonom.

#### **AMANDMAN XXI**

Ovim amandmanom zamenjuju se naziv člana 159. i član 159. Ustava Republike Srbije

Uslovi za izbor glavnog javnog tužioca i javnog tužioca

Član 159.

Uslovi za izbor glavnog javnog tužioca i javnog tužioca uređuju se zakonom.

#### **AMANDMAN XXII**

Ovim amandmanom zamenjuju se naziv člana 160. i član 160. Ustava Republike Srbije



## Stalnost funkcije javnog tužioca

### Član 160.

Funkcija javnog tužioca je stalna.

Pre navršenja radnog veka javnom tužiocu prestaje funkcija: ako sam to zatraži, ako trajno izgubi radnu sposobnost za vršenje funkcije javnog tužioca, ako mu prestane državljanstvo Republike Srbije ili ako bude razrešen.

Javni tužilac razrešava se ako bude osuđen za krivično delo na kaznu zatvora od najmanje šest meseci ili ako je u disciplinskom postupku utvrđeno da je učinio težak disciplinski prekršaj koji, prema oceni Visokog saveta tužilaštva, ozbiljno šteti ugledu javnog tužilaštva ili poverenju javnosti u javno tužilaštvo.

Odluku o prestanku funkcije javnog tužioca donosi Visoki savet tužilaštva.

Protiv odluke Visokog saveta tužilaštva o prestanku funkcije javni tužilac ima pravo na žalbu Ustavnom sudu, koja isključuje pravo na ustavnu žalbu.

### **AMANDMAN XXIII**

Ovim amandmanom zamenjuju se naziv člana 161. i član 161. Ustava Republike Srbije

Imunitet i nespojivost

### Član 161.

Vrhovni javni tužilac, glavni javni tužilac i javni tužilac ne mogu biti pozvani na odgovornost za mišljenje dato ili odluku donetu u vezi sa vršenjem funkcije, izuzev ako učine krivično delo kršenje zakona od strane sudije ili javnog tužioca.

Vrhovni javni tužilac, glavni javni tužilac i javni tužilac ne mogu bez odobrenja Visokog saveta tužilaštva biti lišeni slobode u postupku pokrenutom zbog krivičnog dela učinjenog u vezi sa vršenjem svoje funkcije.

Zakonom se uređuje koje su funkcije, poslovi ili privatni interesi nespojivi sa funkcijom Vrhovnog javnog tužioca, glavnog javnog tužioca i javnog tužioca.

### **AMANDMAN XXIV**

Ovim amandmanom zamenjuju se naziv člana 162. i član 162. Ustava Republike Srbije

Visoki savet tužilaštva

Nadležnost Visokog saveta tužilaštva

### Član 162.

Visoki savet tužilaštva je samostalan državni organ koji obezbeđuje i jemči samostalnost javnog tužilaštva, Vrhovnog javnog tužioca, glavnih javnih tužilaca i javnih tužilaca.

Visoki savet tužilaštva predlaže Narodnoj skupštini izbor i prestanak funkcije Vrhovnog javnog tužioca, imenuje vršioca funkcije Vrhovnog javnog tužioca, bira glavne javne tužioce i javne tužioce i odlučuje o prestanku njihove funkcije, odlučuje o drugim pitanjima položaja Vrhovnog javnog tužioca, glavnih javnih tužilaca i javnih tužilaca i vrši druge nadležnosti određene Ustavom i zakonom.

### **AMANDMAN XXV**

Ovim amandmanom zamenjuju se naziv člana 163. i član 163. Ustava Republike Srbije

Sastav Visokog saveta tužilaštva

### Član 163.

Visoki savet tužilaštva čini 11 članova: pet javnih tužilaca koje biraju glavni javni tužioci i javni tužioci, četiri istaknuta pravnik a koje bira Narodna skupština, Vrhovni javni tužilac i ministar nadležan za pravosuđe.

Ministar nadležan za pravosuđe ne glasa u postupku za utvrđivanje disciplinske odgovornosti javnog tužioca.

Izbor članova Visokog saveta tužilaštva iz reda javnih tužilaca uređuje se zakonom.

Prilikom izbora javnih tužilaca u Visoki savet tužilaštva vodi se računa o najširoj predstavljenosti javnih tužilaca.

Narodna skupština bira četiri člana Visokog saveta tužilaštva među istaknutim pravnicima sa najmanje deset godina iskustva u pravnoj struci, od osam kandidata koje predloži nadležni odbor Narodne skupštine, posle javnog konkursa, glasovima dve trećine svih narodnih poslanika, u skladu sa zakonom.

Ako Narodna skupština ne izabere sva četiri člana u roku određenom zakonom, preostale članove posle isteka zakonom određenog roka, između svih kandidata koji ispunjavaju uslove za izbor, bira komisija koju čine predsednik Narodne skupštine, predsednik Ustavnog suda, predsednik Vrhovnog suda, Vrhovni javni tužilac i Zaštitnik građana, većinom glasova.

Glavni javni tužilac ne može biti biran u Visoki savet tužilaštva.

Član Visokog saveta tužilaštva kojeg je izabrala Narodna skupština mora biti dostojan te funkcije.

Član Visokog saveta tužilaštva kojeg je izabrala Narodna skupština ne može biti član političke stranke.

Ostali uslovi za izbor i nespojivost sa funkcijom člana Visokog saveta tužilaštva kojeg bira Narodna skupština uređuju se zakonom.

### **AMANDMAN XXVI**

Ovim amandmanom zamenjuju se naziv člana 164. i član 164. Ustava Republike Srbije

Mandat članova Visokog saveta tužilaštva i predsednik i potpredsednik Visokog saveta tužilaštva

### Član 164.

Član Visokog saveta tužilaštva bira se na pet godina.

Isto lice ne može biti ponovo birano u Visoki savet tužilaštva.

Visoki savet tužilaštva ima predsednika i potpredsednika. Predsednika Visokog saveta tužilaštva bira Visoki savet tužilaštva među članovima koji su javni tužioci, a potpredsednika među članovima koje bira Narodna skupština, na pet godina.

Pre isteka vremena na koje je izabran, članu Visokog saveta tužilaštva prestaje mandat ako sam to zatraži ili ako bude osuđen za krivično delo na kaznu zatvora od najmanje šest meseci. Članu koji je javni tužilac prestaje mandat i s prestankom funkcije javnog tužioca, a članu koji nije javni tužilac – i ako trajno izgubi radnu sposobnost za vršenje funkcije člana Visokog saveta tužilaštva.

Odluku o prestanku mandata člana Visokog saveta tužilaštva donosi Visoki savet tužilaštva. Protiv odluke dozvoljena je žalba Ustavnom sudu, koja isključuje pravo na ustavnu žalbu.

**AMANDMAN XXVII**

Ovim amandmanom zamenjuju se naziv člana 165. i član 165. Ustava Republike Srbije

Pravno sredstvo protiv odluke Visokog saveta tužilaštva

Član 165.

Protiv odluke Visokog saveta tužilaštva dozvoljena je žalba Ustavnom sudu, u slučajevima propisanim Ustavom i zakonom. Izjavljena žalba Ustavnom sudu isključuje pravo na podnošenje ustavne žalbe.

**AMANDMAN XXVIII**

Ovim amandmanom u Ustav Republike Srbije dodaju se naziv člana 165a i član 165a

Imunitet članova Visokog saveta tužilaštva

Član 165a

Članovi Visokog saveta tužilaštva ne mogu biti pozvani na odgovornost za mišljenje dato u vezi sa vršenjem funkcije člana Visokog saveta tužilaštva i za glasanje prilikom donošenja odluka Visokog saveta tužilaštva.

Članovi Visokog saveta tužilaštva ne mogu bez odobrenja Visokog saveta tužilaštva biti lišeni slobode u postupku pokrenutom zbog krivičnog dela koje su učinili kao članovi Visokog saveta tužilaštva.

**AMANDMAN XXIX**

Ovim amandmanom zamenjuje se član 172. st. 2. i 3. Ustava Republike Srbije

Pet sudija Ustavnog suda bira Narodna skupština, pet imenuje predsednik Republike, a pet opšta sednica Vrhovnog suda.

Narodna skupština bira pet sudija Ustavnog suda između deset kandidata koje predloži predsednik Republike, predsednik Republike imenuje pet sudija Ustavnog suda između deset kandidata koje predloži Narodna skupština, a opšta sednica Vrhovnog suda imenuje pet sudija između deset kandidata koje na zajedničkoj sednici predlože Visoki savet sudstva i Visoki savet tužilaštva.

## **O B R A Z L O Ž E N J E**

### **I. USTAVNI OSNOV ZA DONOŠENJE AKTA O PROMENI USTAVA REPUBLIKE SRBIJE**

Ustavni osnov za donošenje Akta o promeni Ustava Republike Srbije sadržan je u članu 203. stav 6. Ustava, prema kojem Narodna skupština usvaja akt o promeni Ustava dvotrećinskom većinom od ukupnog broja narodnih poslanika i može odlučiti da ga i građani potvrde na republičkom referendumu.

### **II. RAZLOZI ZA DONOŠENJE AKTA O PROMENI USTAVA REPUBLIKE SRBIJE**

Postoje dve grupe razloga koji su uslovili donošenje Akta o promeni Ustava Republike Srbije ovakve sadržine. Prvi se mogu nazvati političko-strateškim razlozima i vezuju se za odavno opredeljeni put Republike Srbije ka evropskim integracijama, koji nužno iziskuje pravne, a prvenstveno ustavne reforme, radi usklađivanja pravnog sistema države sa pravnim sistemom Evropske unije, ali i radi ispunjavanja najvećeg broja evropskih standarda i dostizanja odgovarajućeg nivoa vladavine prava. Pritom, nije moguće zamisliti izgradnju i jačanje pravne države u skladu sa evropskim standardima i evropskim vrednostima bez uspostavljanja trajno stabilnog, demokratskog političkog ambijenta. Druga grupa razloga je strogo ustavnopravna. Delom se zasniva na slabostima aktuelnog ustavnog teksta iz 2006. u delu o pravosuđu, a delom na neophodnosti da se postigne viši nivo ostvarivanja u praksi fundamentalnog ustavnog načela, načela vladavine prava, koje, između ostalog, pretpostavlja dosledno uređenu i sprovedenu podelu vlasti, nezavisnost sudstva i sudsku zaštitu Ustavom zajemčenih ljudskih prava i sloboda.

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 sa ciljem definisanja procesa pridruživanja i pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji.

Dva dokumenta su posebno značajna 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. Pritom, 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 vladavina prava postavljeni 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 sprovesti pravne tekovine Evropske unije. Pregovarački okvir Evropske unije za Republiku Srbiju sadrži opštu poziciju Evropske unije 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 Evropske unije 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, iziskivala je 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 Evropske komisije za demokratiju putem prava (u daljem tekstu: Venecijanska komisija). U tom smislu, prepoznata je 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 su 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 sa ciljem 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 definisan je 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, posle 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, jeste 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 u oblasti 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 nacrtu je bilo predmet javne rasprave. Juna 2005. godine od Venecijanske komisije zatraženo je mišljenje na Poglavlje o pravosuđu iz Nacrta 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 organi Republike Srbije nisu više obraćali Venecijanskoj komisiji tokom izrade teksta Ustava, posle 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 poseban osvrt dat je odredbama o pravosuđu i iskazana je zabrinutost zbog „preterane uloge Parlamenta prilikom imenovanja u pravosuđu” i uticaja 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 posle 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 odredaba koje iz tog razloga treba da budu promenjene.

Istovremena analiza aktuelnih evropskih standarda u oblasti pravosuđa proglašanih i kompiliranih u mišljenjima Venecijanske komisije koja se odnose na Republiku Srbiju i na druge države, kao i kritike predstavnika struke i ustavnopravne nauke važećeg Ustava upućuje na zaključak da trenutno postoji određeni nesklad između našeg ustavnog okvira i željenih standarda koje težimo da dostignemo u oblasti vladavine prava. Dakle, može se zaključiti da je jedan deo ustavnopravnih razloga za promenu Ustava u delu o pravosuđu posledica opravdane kritike domaće i međunarodnopravne naučne i stručne javnosti, a da je preovlađujuće podstaknut aktivnošću Venecijanske komisije još 2007. godine povodom Mišljenja ovog savetodavnog tela Saveta Evrope o Ustavu Srbije iz 2006. godine.

Predloženi Akt o promeni Ustava Republike Srbije, tačnije njegova konkretna sadržinska rešenja zasnivaju se u teorijsko-pravnom smislu najvećim delom na Pravnoj analizi ustavnog okvira u delu o pravosuđu u Republici Srbiji, tekstu koji je u pripremljenoj fazi za promenu Ustava izradila Radna grupa, koju je obrazovala Komisija za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa 2014. godine. U ovom dokumentu se, između ostalog, navodi:

„Prema broju ustavnih odredaba i širini pravnog prostora koji je posvećen sudovima i Visokom savetu sudstva, reklo bi se da je donosioc Ustava posebno zanimala odbrana nezavisnosti sudstva. Ovaj deo ustavnog teksta, međutim, karakterišu značajne slabosti:

- 1) Nesistematičnost (npr. „razbacana” ustavna načela o sudovima);
- 2) Nedoslednost (npr. „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” – član 142. stav 2; „Sudija je u vršenju sudijske funkcije nezavisan i potčinjen Ustavu i zakonu” – član 149. stav 1. Ustava);
- 3) Delimična prenormiranost (npr. odredbe o predsedniku Vrhovnog kasacionog suda);
- 4) Delimična podnormiranost (npr. dekonstitucionalizacija osnova za prestanak sudijske funkcije i razloga za razrešenje);
- 5) U sadržinskom smislu, nema čistih i principijelnih rešenja, oslabljeni mehanizmi za uspostavljanje sudijske nezavisnosti i tužilačke samostalnosti, dekonstitucionalizacija jemstava nezavisnosti, sveprisustvo političkog činioca (Narodne skupštine) i odlučujući uticaj na definisanje i ostvarivanje svih elemenata ustavnopravnog položaja sudija i javnih tužilaca itd.;
- 6) Slaba redaktura normativnog teksta.”

Pored ovih opštih komentara, Pravna analiza ustavnog okvira o pravosuđu sadrži čitav niz posebnih komentara na pojedina rešenja iz aktuelnog ustavnog teksta. Potom slede zaključci, odnosno preporuke:

„1) Formulacija člana 4. stava 3. Ustava („Odnos tri grane vlasti zasniva se na ravnoteži i međusobnoj kontroli”) daje osnov za rešenje da se odlučivanje o izboru sudija deli između Narodne skupštine i Visokog saveta sudstva, čime se ova važna garancija nezavisnog položaja suda izuzima iz pune nadležnosti sudske vlasti. Da bi se to ispravilo, potrebno je ili izbrisati član 4. stav 3. Ustava ili ga preformulisati tako da glasi: „Odnos zakonodavne i izvršne vlasti zasniva se na ravnoteži i međusobnoj kontroli”;

2) Načela sudstva treba preciznije i sistematičnije definisati. Treba ih definisati i tako da se na početku odeljka (u nekoliko članova) navedu temeljne ustavne garancije (institucionalne i personalne), kojima se uređuje položaj suda i sudija, a ne da ona budu razučena po celom odeljku;

3) Naziv „Vrhovni kasacioni sud” je kontradiktoran. Treba vratiti raniji naziv najvišeg suda – Vrhovni sud;

4) Predsednike sudova, kao i predsednika najvišeg suda, treba da bira Visoki savet sudstva. Možda ne bi bilo suvišno, kad je reč o izboru predsednika najvišeg suda, da Visoki savet sudstva odluku donosi kvalifikovanom većinom glasova (npr. većinom od dve trećine glasova svih narodnih poslanika). Ova organizaciona pitanja ne bi morala da budu uređena Ustavom. To je materija organizacionog pravosudnog zakona. U tom smislu, sasvim bi bilo ispravno brisati i ceo član o predsedniku Vrhovnog kasacionog suda, a predložena rešenja uneti u odgovarajuće zakonodavstvo;

5) Kad je reč o prvom izboru sudija na mandat od tri godine, u budućoj reviziji Ustava, moguće su dve alternative: institucionalizovanje prvog izbora na način da se delotvornije štiti nezavisnost sudijske funkcije i onemogućiti politizacija njenog vršenja ili njegovo ukidanje. U slučaju prihvatanja prve alternative, snažnije jemstvo nezavisnosti sudijske funkcije podrazumevalo bi produžavanje prvog mandata izbora sudija sa tri na pet ili šest godina. Takođe, sudije bi posle isteka tog prvobitnog izbornog perioda mogle automatski da stiču stalnost sudijske funkcije, pri čemu bi se nezavisnom organu, Visokom savetu sudstva, prepustila mogućnost da u relativno kratkom vremenskom intervalu ukaže na postojanje unapred predviđenih razloga koji ukazuju na to da jedno lice nije dostojno obavljanja sudijske funkcije i da ga razreši dužnosti. Trebalo bi ograničiti ovlašćenja „privremenih” sudija tako da one ne mogu samostalno da donose konačne odluke. „Privremene” sudije birao bi i o drugim statusnim pitanjima odlučivao bi Visoki savet sudstva, protiv čijih odluka bi se mogla izjaviti žalba Ustavnom sudu. Drugu alternativu, tj. ukidanje prvog izbora sudija, premda ona nije predviđena u Nacionalnoj strategiji za reformu pravosuđa za period 2013-2018. godine, trebalo bi ozbiljnije uzeti u razmatranje, pogotovo imajući u vidu stavove Venecijanske komisije o tom pitanju;

6) Sve sudije, bez obzira na to da li se biraju prvi put, na ograničeni mandat, ili se biraju na stalnu funkciju, treba da bira Visoki savet sudstva;

7) Osnove za prestanak sudijske funkcije i razloge za razrešenje treba ponovo konstitucionalizovati. Posebno treba restriktivnije postaviti razloge za razrešenje, kako sudije ne bi konstantno bile izložene „vetrometini”. Korišćenje pravnih standarda, poput „nesavesnog” postupanja, u ovako delikatnim pitanjima sigurno ne može biti garancija nezavisnosti sudstva;

8) U skladu sa ciljevima imunitetske zaštite sudija, odredbu o materijalnom imunitetu treba pojasniti unošenjem sintagme „za izraženo mišljenje u sudskom postupku i za glasanje prilikom donošenja sudske odluke”;

9) Ako se postojanje sukoba interesa u sferi „privatnog interesa” može urediti odgovarajućim zakonom koji se odnosi na sve državne funkcionere, jer zahteva precizno i detaljno navođenje osnova za postojanje takvog interesa, dotle je očekivano da se Ustavom uredi oblast tzv. političke nespojivosti preciznim nabranjem javnih funkcija koje su nespojive sa obavljanjem sudske funkcije;

10) Premda, uporedno posmatrano, ima pravosudnih saveta u čiji sastav ne ulaze ministri pravde, rešenje s ministrom pravde u sastavu Visokog saveta sudstva može da ostane. Njegovo učešće u radu Visokog saveta sudstva treba izmeniti tako da on bude član „ograničenog kapaciteta”. On ne bi imao ovlašćenja da odlučuje u stvarima koje se odnose na premeštaj sudija i izricanje disciplinskih mera. Mogao bi



da bude uključen u rad Visokog saveta sudstva kada se raspravlja o budžetskim pitanjima, tj. prihodima i rashodima sudstva;

11) Kad je reč o predsedniku nadležnog skupštinskog odbora, njegovo članstvo u Visokom savetu sudstva je suvišno. Pri ustavnom redefinisaju sastava Visokog saveta sudstva, treba ukloniti iz članstva predsednika nadležnog skupštinskog odbora;

12) Predsednik Vrhovnog kasacionog suda treba da bude u sastavu Visokog saveta sudstva, ali ne i da po automatizmu bude predsednik ovog organa. Predsednika Visokog saveta sudstva treba da biraju članovi Visokog saveta sudstva;

13) Struktura sudija, kao članova Visokog saveta sudstva treba da bude zasnovana na funkcionalnom kriterijumu, koji u potpunosti odražava postojeću organizaciju sudova u Republici Srbiji. Izmena ovog principa dopustiva je u meri u kojoj bi bio afirmisan legitimni cilj ravnomerne zastupljenosti svih sudova. Tako, teritorijalnu zastupljenost, koja se u pozitivnom pravu pojavljuje kao politički korektiv zasnovan na uvažavanju decentralizacije i postojanja autonomnih pokrajina, treba zameniti i obezbediti, na primer, zastupljenost predstavnika sva četiri apelaciona suda u sastavu Visokog saveta sudstva;

14) Uravnotežen sastav Visokog saveta sudstva podrazumeva i uravnotežen način izbora njegovih članova, tako što bi sudije birale članove iz reda sudija, a članove koji nisu sudije birala bi Narodna skupština iz redova istaknutih pravnika na predlog profesionalnih i strukovnih organizacija. Narodna skupština članove Visokog saveta sudstva ne treba da bira običnom, kvorumskom, već kvalifikovanom većinom, koja bi podrazumevala kompromisno iznalaženje kandidata između većine i opozicije;

15) Imajući u vidu definiciju Visokog saveta sudstva iz člana 153. stava 1. Ustava, može se konstatovati da nadležnost ovog organa nije adekvatno uređena. Nju bi trebalo redefinisati tako da Visoki savet sudstva bira i razrešava sudije uvek (na stalnu funkciju i pri prvom izboru, ako prvi izbor ostane kao rešenje), bira predsednike sudova i predsednika najvišeg suda i donosi odluku o prestanku njihove funkcije;

16) Sporno je da li treba da ostane rešenje prema kojem javne tužioce, kao i Republičkog javnog tužioca, bira Narodna skupština. Treba razmisliti o tome da to, analogno sa Visokim savetom sudstva, bude nadležnost Državnog veća tužilaca. Naročito je problematično da se izbor vrši na predlog Vlade, tj. nosioca izvršne vlasti. To rešenje bi, bez sumnje, trebalo ukloniti.

17) Treba razmisliti o vraćanju stalnosti javnotužilačke funkcije;

18) Osnove za prestanak javnotužilačke funkcije i za razrešenje javnih tužilaca treba odrediti Ustavom;

19) Zamenike javnih tužilaca treba da bira Državno veće tužilaca, bez obzira na to da li se biraju prvi put, na ograničeni mandat, ili za stalno;

20) Državno veće tužilaca je državni organ čije ustavne nadležnosti, najvećim delom, nisu u skladu sa njegovom ustavnom definicijom. Stoga ih treba redefinisati u skladu sa komentarima datim za pojedine članove gore.

21) Treba izvršiti rekompoziciju Državnog veća tužilaca, imajući u vidu sugestije date u ovoj analizi za Visoki savet tužilaca;

22) Nema mesta dilemi u pogledu ustavne formulacije da se ustavna žalba može izjaviti „protiv pojedinačnih akata ili radnji državnih organa” i da ona obuhvata sve one koji učestvuju u primeni i izvršavanju opštih pravnih akata, a to su organi

uprave i sudstva. To ne isključuje mogućnost da se, prilikom buduće revizije Ustava, nađe formulacija koja bi još preciznije odredila predmet ustavne žalbe.”

Najveći broj preporuka u vezi sa sudskom vlašću usvojen je i implementiran u predloženi Akt o promeni Ustava Republike Srbije, a to važi i za određen broj preporuka koje se tiču javnog tužilaštva.

Pored sadržinske legitimnosti, zasnovane na preporukama iz citiranog teksta kao i na Mišljenju Venecijanske komisije broj 1027/1047 o Nacrtu akta o promeni Ustava Republike Srbije i Nacrtu ustavnog zakona za sprovođenje Akta o promeni Ustava Republike Srbije, usvojenog na plenarnoj sednici 15. oktobra 2021. godine CDL-AD(2021)032, tekst Akta o promeni Ustava Republike Srbije nastao je u jednom izrazito transparentnom i inkluzivnom procesu, čiji je rezultat Nacrt akta o promeni Ustava Republike Srbije, koji je izradila Radna grupa obrazovana od strane Odbora za ustavno pitanje i zakonodavstvo Narodne skupštine 23. juna 2021. godine, a u čijem radu su učestvovali predstavnici struke, nauke i svih relevantnih učesnika u procesu promene Ustava.<sup>1</sup> Ovaj nacrt akta o promeni Ustava Republike Srbije usvojio je Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo na sednici od 6. septembra 2021. godine. Radna grupa je bila u stalnoj komunikaciji sa Venecijanskom komisijom, tako da se može zaključiti i da je Venecijanska komisija bila neposredno, kontinuirano i aktivno uključena u proces izrade ustavnih amandmana.

Moglo bi se zaključiti da je osnovni razlog za donošenje Akta o promeni Ustava Republike Srbije u delu o pravosuđu težnja da se postavi temelj strukturnim reformama u ovoj oblasti koje treba da dovedu do stvaranja efikasnijeg, pravednijeg i depolitizovanog pravosuđa. To je prva i nužna reformska mera u procesu stvaranja normativnih pretpostavki za izgradnju još stabilnijeg demokratskog društva i obezbeđivanja višeg nivoa vladavine prava, koje neće biti samo Ustavom proklamovano načelo, već će se ostvarivati i u praksi. Samo nezavisno sudstvo u jednom demokratskom ustavnom poretku, zasnovanom na jasno koncipiranoj podeli vlasti, može obezbediti objektivnu i doslednu primenu vladavina prava. To je i najviši interes svih građana Srbije, koji će pun legalitet i legitimitet ovim ustavnim promenama dati na referendumu koji je obavezna faza u postupku promene Ustava Srbije.

---

<sup>1</sup> Na sednicama Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo koje su održane 23. i 29. juna 2021. godine doneta je odluka o obrazovanju Radne grupe za izradu Nacrta akta o promeni Ustava Republike Srbije i Nacrta Ustavnog zakona za sprovođenje Akta o promeni Ustava Republike Srbije u sledećem sastavu:

**Predsedavajući:**

- Jelena Žarić Kovačević, narodni poslanik i predsednik Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo.

**Članovi:**

- prof. dr Vladan Petrov, redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, sudija Ustavnog suda i član Venecijanske komisije za Srbiju;
- Branko Marinković, zamenik generalnog sekretara Narodne skupštine;
- Jovan Čosić, pomoćnik ministra pravde;
- Darko Radojičić, pomoćnik direktora Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo;
- Vladimir Vinš, viši savetnik u Ministarstvu pravde;
- prof. dr Bojan Milisavljević, redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu;
- dr Miloš Stanić, naučni saradnik u Institutu za uporedno pravo;
- dr Miroslav Đorđević, naučni saradnik u Institutu za uporedno pravo;
- Dragana Boljević, sudija Apelacionog suda u Beogradu i počasni predsednik Društva sudija Srbije;
- dr Goran Ilić, zamenik Republičkog javnog tužioca i član Predsedništva Udruženja tužilaca.

### III. OBJAŠNJENJE OSNOVNIH PRAVNIH INSTITUTA I POJEDINAČNIH REŠENJA

Amandmanom I zamenjuje se član 4. Ustava. Ovim amandmanom menja se stav 3. kojim se uređuje odnos tri grane vlasti: zakonodavne, izvršne i sudske, dok ostali stavovi člana 4. ostaju nepromenjeni. Definisano je da se odnos tri grane vlasti zasniva na međusobnom proveravanju i ravnoteži. Suština izmene jeste da se reči: „međusobna kontrola” zamene rečima: „međusobno proveravanje”, koje na adekvatniji način opisuju prirodu odnosa tri grane vlasti. Iako svaka grana (funkcija) vlasti obavlja poslove u okviru svoje nadležnosti, u demokratskom društvu nužna je interakcija između tri grane vlasti. Iako je ta interakcija najintenzivnija između zakonodavne i izvršne vlasti, ni sudska vlast, premda nezavisna, nije potpuno izolovana. Njena nezavisnost nije niti može biti apsolutna. Ovakav zaključak proizlazi i iz Mišljenja Venecijanske komisije broj 921 o Nacrtu akta o promeni Ustava Republike Srbije od 25. juna 2018. godine: „Dok sve tri grane vlasti dele odgovornost da obezbede ispravno razdvajanje između njih, taj princip, kao ni princip nezavisnosti pravosuđa, ne treba da sprečavaju dijalog između grana vlasti države. Umesto toga, postoji osnovna potreba za međusobnim odnosom zasnovanim na poštovanju između sve tri grane vlasti, koji uzima u obzir kako neophodno odvajanje, tako i neophodnu međuzavisnost između grana vlasti. Međutim, i dalje je od ključne važnosti da pravosuđe ostane slobodno od neodgovarajućih veza i neprimerenog uticaja od strane drugih grana vlasti u državi.” Pošto reč „kontrola”, posebno u odnosima između izvršne i sudske vlasti, može izazvati određene nedoumice i sumnje u smislu usklađenosti sa opisanim konceptom podele vlasti, u skladu sa preporukom Venecijanske komisije, Amandmanom I predloženo je da se reč „kontrola” zameni rečju „proveravanje”. U doktrini ustavnog prava je uobičajeno i široko rasprostranjeno stanovište o međusobnom odnosu vlasti kroz sistem koji se na engleskom jeziku naziva „*checks and balances*”, a u nauci se širom sveta upravo i uobičajeno citira u svom originalnom, engleskom nazivu. Njega je teško adekvatno prevesti na srpski jezik, ali se čini da reč „proveravanje” bolje odgovara smislu ovog principa od reči „kontrola”, jer potonji može (pogrešno) asociirati na ugrožavanje nezavisnosti sudstva. Reč je dakle o finom nivelisanju termina koji suštinski predstavljaju samo *terminus technicus* jedne naučne teorije, koja su opšteprihvaćena u našoj i komparativnoj ustavnopravnoj nauci, odnosno o principu koji predstavlja *condicio sine qua non* jednog demokratskog poretka, te kao takav treba da u svojoj najadekvatnijoj formi nađe mesto i u Ustavu Republike Srbije.

Amandmanom II vrši se izmena u domenu izbornih nadležnosti Narodne skupštine. Prema Amandmanu II izborne nadležnosti Narodne skupštine koje se odnose na pravosuđe ograničene su na izbor četiri člana Visokog saveta sudstva i četiri člana Visokog saveta tužilaca, kao i na izbor i odlučivanje o prestanku funkcije Vrhovnog javnog tužioca. Na taj način Narodna skupština prestaje neposredno da bude uključena u izbor predsednika najvišeg suda, predsednika sudova, javnih tužilaca, sudija i zamenika javnih tužilaca. Neposredno učešće Narodne skupštine u procesu izbora sudija ocenjeno je kao sporno još u Mišljenju Venecijanske komisije broj 349 iz 2005. godine (CDL-AD(2005)023), kada je razmatran prethodni Nacrt ustava u delu o pravosuđu u odnosu na važeći Ustav iz 2006. godine. Tom prilikom je ukazano na to da je takvo rešenje u suprotnosti sa Preporukom o nezavisnosti, delotvornosti i ulozi sudija Komiteta ministara (94) 12, prema kojoj glavnu ulogu u izboru sudija treba dati nezavisnom telu kao što je Visoki savet pravosuđa kako bi se izbegla politizacija. Zabrinutost zbog značajnih nadležnosti Narodne skupštine u delu o pravosuđu Venecijanska komisija je ponovila i u Mišljenju broj 405 o važećem Ustavu Republike Srbije koje je usvojeno 2007. godine (CDL-AD(2007)004). Amandmanom II Ustav se usaglašava sa evropskim standardima i preporukama Venecijanske komisije.

Amandmanom III menja se *način odlučivanja u Narodnoj skupštini*. Prema važećem Ustavu predviđena su tri načina odlučivanja Narodne skupštine, odnosno tri većine za donošenje odluka. Pravilo je da Narodna skupština donosi odluke većinom glasova narodnih poslanika na sednici na kojoj je prisutna većina narodnih poslanika (kvorumska većina). Ustav predviđa u kojim slučajevima Narodna skupština donosi odluke većinom od ukupnog broja narodnih poslanika (apsolutna većina), što je prvi izuzetak od pravila da Skupština odlučuje kvorumskom većinom. Drugi izuzetak se odnosi na odlučivanje o promeni Ustava i razrešenju predsednika Republike zbog povrede Ustava, u kojim slučajevima je predviđena dvotrećinska većina od ukupnog broja narodnih poslanika (kvalifikovana većina). Iz izloženog proizlazi da pitanje većina u Ustavu Republike Srbije nema sistemski karakter. Ukoliko se uporede dve situacije u kojima je zahtevana dvotrećinska većina, jasno je da je reč o dve suštinski sasvim različite situacije: dok je u prvoj reč o izmeni samog Ustava (što po svojoj prirodi predstavlja nešto od najvišeg značaja), drugi slučaj je predviđen za razrešenje predsednika Republike, i to posle konstatacije Ustavnog suda da je predsednik povredio Ustav. Ukoliko se u prvom slučaju kvalifikovana većina može braniti ustavnopravnim argumentom vrhunskog značaja ustavnih revizija, to se sigurno ne može reći i kada je reč o drugom slučaju, u kome, za razliku od prvog, propisana tražena većina deluje proizvoljno, a i upitno opravdano visoko postavljena. Može se dakle zaključiti da je pitanje većine kojom Narodna skupština donosi odluke nešto što ne predstavlja sistemsku odliku našeg ustavnopravnog poretka, već proizvod ustavno-političkog razmatranja nekog konkretnog pitanja. Drugim rečima, teško se može izvući neko jasno pravilo, odnosno jasan i konzistentan kriterijum na osnovu kojeg se ustavotvorac opredeljuje da o nekom pitanju Narodna skupština odlučuje jednom, drugom ili trećom većinom.

Stoga, a u skladu sa preporukama Venecijanske komisije iz Mišljenja broj 921 na Nacrt akta o promeni Ustava Republike Srbije iz 2018. godine (CDL-AD(2018)011), Mišljenja broj 1027/1047 (CDL-AD(2021)032) i Mišljenja 1027/1067 (CDL-PI(2021)019) iz 2021. godine, predviđeno je da se četiri člana Visokog saveta sudstva i četiri člana Visokog saveta tužilaštva, koje bira Narodna skupština, biraju kvalifikovanom većinom od dve trećine glasova svih narodnih poslanika, a Vrhovni javni tužilac se bira i odlučuje se o prestanku njegove funkcije kvalifikovanom većinom od tri petine glasova svih narodnih poslanika. Na ovaj način su zadovoljeni zahtevi evropskih standarda, implementirana optimalna rešenja, a da pritom ni na koji način nije povređena unutrašnja logika našeg ustavnog sistema.

U Amandmanu IV pod nazivom *Načela sudstva* novina u odnosu na važeći Ustav je preciziranje da sudsku odluku može preispitati samo nadležni sud u zakonom propisanom postupku, kao i Ustavni sud u postupku po ustavnoj žalbi. Ograničenje preispitivanja sudskih odluka ima za cilj da garantuje nezavisnost sudova od spoljnog uticaja u radu sudova, a pre svega od uticaja izvršne vlasti na njihov rad (realna nezavisnost sudstva). Međutim, nepreciznost važećeg Ustava otvorila je rasprave o odnosu Ustavnog suda i sudova, kao i legitimnosti i legalnosti ustavnosudske zaštite Ustavom zajemčenih ljudskih prava od potencijalnih povreda učinjenih sudskim odlukama, uključujući i odluke najvišeg suda u zemlji, Vrhovnog kasacionog suda. U velikom broju država koje poznaju institut ustavne žalbe predviđena je izričito i mogućnost da Ustavni sud utvrdi povredu Ustavom zajemčenog ljudskog prava od strane suda, pa i da poništi ili ukine odluku kojom je povreda učinjena. Dakle, ustavnosudska zaštita ljudskih prava od potencijalnih povreda učinjenih sudskom odlukom predstavlja vid komplementarne zaštite ovih prava kojom se ne dovode u pitanje ni nezavisnost sudova ni vrhovna pozicija najvišeg suda u zemlji u sistemu tzv. redovnog sudstva. Tim pre ako je, kao što je slučaj u Ustavu Srbije iz 2006. godine, Ustavni sud definisan kao nezavisan i samostalan državni organ izvan sistema tzv. redovnog pravosuđa. U preporukama Venecijanske komisije iz Mišljenja broj 921 na Nacrt akta o promeni Ustava iz 2018.

godine (CDL-AD(2018)011) ukazano je na to da je evidentno da Ustavni sud predstavlja jedan od sudova koji je na osnovu zakona nadležan da preispituje sudske odluke, te je preporučeno da se kroz Akt o promeni Ustava Republike Srbije to jasno precizira. Amandman IV tako učvršćuje unutrašnju logiku sistema, povećanu pravnu sigurnost, te rešava (neopravdano) dugo razmatranu dilemu o poziciji i ulozi Ustavnog suda u našem ustavnopravnom poretku, kao i njegovog odnosa sa drugim sudovima, pritom ne dovodeći u pitanje nezavisnost sudstva, već obezbeđujući najviši mogući stepen zaštite najviše ustavne vrednosti – ljudskih prava i sloboda od potencijalnih povreda učinjenih odlukama, radnjama ili propuštanjem sudova.

Amandmanom V propisano je *Uređenje sudova*. U odredbama o uređenju sudova promenjen je naziv najvišeg suda u Vrhovni sud koji je u skladu sa nadležnostima koje su ovom sudu poverene. S obzirom na to da najviši sud Republike Srbije, osim mogućnosti da kasira odluke nižih sudova, ima ovlašćenje i da preinači sudsku odluku kada oceni da je to celishodno, naziv Vrhovni kasacioni sud nije odgovarao nadležnostima najvišeg suda, na šta su više puta ukazivali i predstavnici sudske vlasti. Takođe, naziv Vrhovni sud je u skladu sa dobrom ustavnom tradicijom u Srbiji.

Amandman VI proklamuje princip *nezavisnosti sudija* utvrđujući da je sudija nezavisan i da sudi na osnovu Ustava, potvrđenih međunarodnih ugovora, zakona opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava i drugih opštih akata, donetih u skladu sa zakonom. Uloga sudija u poslednjih nekoliko decenija daleko prevazilazi tumačenje i primenu zakona. Ona postaje znatno složenija i zahteva, naročito sa stanovišta delotvorne sudske zaštite ljudskih prava, i obavezu da sudije poznaju i primenjuju neposredno Ustav, ali i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i potvrđene međunarodne ugovore. Ovim se, takođe, osnažuje nezavisnost sudstva, naročito njena personalna komponenta. Pored toga, predviđeno je da je zabranjen svaki neprimeren uticaj na sudiju u vršenju sudijske funkcije (personalna nezavisnost sudstva). Ovim amandmanom se usklađuju osnovi za donošenje sudskih odluka sa članom 194. Ustava kojim je uređena hijerarhija domaćih i međunarodnih pravnih akata.

Amandmanom VII predviđeno je da se uslovi za izbor sudija i uslovi za izbor i mandat sudija porotnika uređuju se zakonom.

U uporednom ustavnom pravu pravilo je da se uslovi za izbor sudija ne propisuju Ustavom. To nije *materia constitutionis*, te bi njihovo propisivanje u Ustavu značilo stvaranje svojevrsnog neopravdanog disbalansa u ustavnom tekstu, kao i značajnu ustavnu prenormiranost. Primera radi, Ustav ne utvrđuje uslove stručnosti za izbor Zaštitnika građana (član 138. Ustava), već to čini zakon. Zahtev konzistentnosti tako iziskuje prepuštanje propisivanja uslova za izbor sudija i uslova za izbor i mandat sudija porotnika zakonu. To ne važi za propisivanje posebnih uslova za izbor sudija Ustavnog suda, jer Ustavni sud je tzv. čuvar Ustava i ostavljanje zakonodavcu da propiše te uslove u zakonu koji podleže oceni ustavnosti od strane samog Ustavnog suda ne bi odgovaralo prirodi ustavnosudske funkcije.

U Amandmanu VIII koji nosi naziv *Stalnost sudijske funkcije* kao najveća novina izdvaja se ukidanje trogodišnjeg mandata za sudije koji se po prvi put biraju na sudijsku funkciju. Time se Ustav Srbije vraća opšteusvojenoj, civilizacijskoj pravnoj tekovini – načelu stalnosti sudijske funkcije, koje podrazumeva da sudiji može prestati funkcija samo na osnovu i iz razloga predviđenih Ustavom (a ne zakonom kakvo je aktuelno ustavno rešenje). Sudijska funkcija je stalna i traje od izbora za sudiju dok sudija ne navrši radni vek. U tom smislu stalnost sudijske funkcije kao ustavno načelo više nema izuzetak koji je imalo prema važećem Ustavu. Postojanje probnog trogodišnjeg mandata za sudije koje se prvi put biraju na sudijsku funkciju u Ustavu od 2006. godine kritikovano je u Mišljenju Venecijanske komisije

broj 405 o Ustavu iz 2007. godine (CDL-AD(2007)004), kao i u Mišljenju broj 349 o odredbama o pravosuđu u Nacrtu ustava iz 2005. godine (CDL-AD(2005)023). Takođe, probni mandat za sudije nije naišao ni na podršku stručne javnosti i akademske zajednice u Republici Srbiji. Stav Venecijanske komisije je da probni mandat može da ugrozi nezavisnost sudija s obzirom na činjenicu da bi sudija mogao da oseća pritisak da svoje predmete rešava na određen način, usled straha i neizvesnosti za postavljanje na stalnu funkciju.

Uzimajući u obzir argumente stručne i akademske javnosti, kao i mišljenje Venecijanske komisije na važeći Ustav, Amandmanom VIII su konstitucionalizovani osnovi za prestanak sudijske funkcije i razlozi za razrešenje. Razlozi za razrešenje definisani su precizno, u skladu sa preporukama Venecijanske komisije. Na taj način sprečena je mogućnost, koja postoji po aktuelnom ustavnom rešenju, da se pravni osnovi za prestanak sudijske funkcije menjaju običnim zakonom, odnosno prostom promenom parlamentarne većine.

Amandman IX proklamuje princip *nepremestivosti sudija*, kojim se zaokružuju ustavne garantije stalnosti sudijske funkcije. Ovim amandmanom se unapređuje rešenje iz važećeg Ustava, koje u svojoj osnovi ostaje isto, ali uz potrebna preciziranja i garancije koje onemogućavaju potencijalne zloupotrebe. Naime, nepremestivost sudija ostaje pravilo, dok se kao izuzetak predviđa da sudija može, u slučaju ukidanja suda ili pretežnog dela nadležnosti suda, bez svoje saglasnosti biti premešten ili privremeno upućen u drugi sud stepena ili istog stepena, uz zadržavanje plate koju je imao u sudu iz koga je premešten, ako je ona povoljnija za njega. Takođe, predviđeno je i kada se može smatrati da je sudu ukinut pretežni deo nadležnosti. Predviđeno je i pravno sredstvo u ovom slučaju, te se utvrđuje da protiv odluke o premeštaju sudija ima pravo na žalbu Ustavnom sudu, koja isključuje pravo na ustavnu žalbu. Na ovaj način, prihvaćena je i preporuka Venecijanske komisije iz Mišljenja iz 2018. godine (CDL-AD(2018)011) da se premeštanje protiv volje sudije može dozvoliti samo u izuzetnim, jasno preciziranim slučajevima, kao i da je neophodno osigurati da se isti iznos naknade i ekvivalentna ili slična pozicija garantuju sudiji koji se premešta ili privremeno upućuje.

Amandman X reguliše *imunitet i nespojivost* sudijske funkcije. Pitanje imuniteta regulisano je na suštinski isti način kao i u važećem Ustavu. Reč je o funkcionalnom imunitetu. Što se tiče nespojivosti sudijske funkcije predviđeno je da se zakonom detaljno uredi i precizira koje su funkcije, poslovi ili privatni interesi nespojivi sa sudijskom funkcijom, funkcijom predsednika suda i sudije porotnika.

Amandman XI u skladu sa opštim konceptom Akta o promeni Ustava Republike Srbije, uređuje izbor predsednika Vrhovnog suda i predsednika sudova koji prelaze u nadležnost Visokog saveta sudstva. Mandat predsednika Vrhovnog suda i predsednika ostalih sudova izjednačen je i ograničen na pet godina. Dakle, novinu predstavlja i određivanje mandata predsednika sudova Ustavom.

U Amandmanu XII definisan je Visoki savet sudstva kao nezavisni državni organ koji obezbeđuje i jemči nezavisnost sudova i sudija, predsednika sudova i sudija porotnika. Pored toga, proširene su nadležnosti Visokog saveta sudstva u odnosu na važeći Ustav, jer je jedan od osnovnih razloga za promenu Ustava potreba za isključenjem zakonodavne i izvršne vlasti iz postupka izbora predsednika sudova i sudija koji se prvi put biraju na sudijsku funkciju i poveravanjem ove nadležnosti Visokom savetu sudstva. I pored proširivanja i „obogaćivanja” kataloga nadležnosti Visokog saveta sudstva, čime se obezbeđuje da ovaj organ uistinu obezbeđuje i jemči nezavisnost sudova i sudija, sve nadležnosti nisu utvrđene u Ustavu (nadležnosti Visokog saveta sudstva nisu *numerus clausus*), već se ovim ustavnim amandmanom ostavlja prostor da i druge nadležnosti Visokog saveta sudstva budu uređene zakonom.

Amandman XIII reguliše *sastav Visokog saveta sudstva i način na koji se biraju članovi koji nisu sudije*. Visoki savet sudstva ima 11 članova: šest sudija koje biraju sudije, četiri istaknuta pravnika koje bira Narodna skupština i predsednika Vrhovnog suda. Članovi Visokog saveta sudstva iz reda sudija biraju se na način uređen zakonom, dok se istaknuti pravници koje bira Narodna skupština biraju na način utvrđen ovim amandmanom. Predsednik Vrhovnog suda je član po položaju (*ex officio* član), ali je on istovremeno i sudija. Predsednik Vrhovnog suda kao neko ko predstavlja najviši sud u zemlji, oličava i sudstvo kao takvo. Stoga je praktično ovakvim rešenjem u Visokom savetu sudstva postignuto da sedam članova budu sudije, a samo četiri člana istaknuti pravnici, čime je maksimalno zadovoljen evropski standard o preovlađujućem broju sudija u odnosu na članove koji nisu sudije u Visokom savetu sudstva. Posebno je istaknuto da se prilikom izbora sudija u Visoki savet sudstva vodi računa o najširoj predstavljenosti sudija. Ta predstavljenost ne odnosi se samo na izbor članova iz reda sudova različitog stepena već i na teritorijalnu ravnomernu zastupljenost.

Iz članstva u Visokom savetu sudstva isključeni su ministar nadležan za pravosuđe i predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine, što je u skladu sa preporukama koje su izneli domaća stručna javnost i međunarodna zajednica, odnosno što je standard Venecijanske komisije.

Izraz „istaknuti pravnik” u ovom amandmanu predstavlja pravni standard (ovaj pravni standard postoji u Ustavu i kod izbora kandidata za sudije Ustavnog suda). Pošto je standard „istaknuti pravnik”, po prirodi stvari, neodređen, ovim amandmanom je propisan još jedan poseban uslov za kandidata iz reda onih koje bira Narodna skupština u vidu najmanje deset godina iskustva u pravnoj struci. Istaknute pravnike bi posle okončanog javnog konkursa na predlog nadležnog odbora Narodne skupštine birala Narodna skupština dvotrećinskom većinom od svih narodnih poslanika. Radi pravičnosti izbornog procesa i eliminisanja mogućnosti za zloupotrebu, predviđeno je da je nadležni odbor Narodne skupštine dužan da Narodnoj skupštini predloži dvostruko više kandidata od broja članova koji se biraju. Kako zahtev za kvalifikovanom većinom u praksi može da dovede do nastanka zastoja, odnosno blokade u izboru, pa samim tim i blokade u funkcionisanju organa, predviđen je mehanizam za prevazilaženje potencijalnog zastoja, poznatiji kao *anti-deadlock* mehanizam. Predviđeno je da ako Narodna skupština ne izabere sva četiri člana u roku, preostale članove, između svih kandidata koji ispunjavaju uslove za izbor, bira komisija koju čine predsednik Narodne skupštine, predsednik Ustavnog suda, predsednik Vrhovnog suda, Vrhovni javni tužilac i Zaštitnik građana, većinom glasova. Ovakvo rešenje bi isključilo svaku mogućnost nastanka blokade. Istovremeno, sastav komisije sačinjene od predstavnika organa koji su predviđeni Ustavom obezbedio bi najviši mogući nivo legitimiteta takvog izbora. Treba dodati i to da je od petoro članova ove komisije, četvoro istaknutih pravnika, a da predsednik Narodne skupštine kao najviši parlamentarni funkcioner predstavlja Narodnu skupštinu, čija je nadležnost supstituisana od strane ove komisije usled nemogućnosti Skupštine da u određenom roku izabere člana ili članove Visokog saveta sudstva. Sastav Visokog saveta sudstva i način izbora njegovih članova, uključujući i rešenje za eliminisanje mogućnosti blokade izbora, detaljno je analiziran i odobren u Mišljenju Venecijanske komisije broj 921 na Akt o promeni Ustava Republike Srbije iz 2018. godine (CDL-AD(2018)011) i mišljenjima broj 1027/1047 (CDL-AD(2021)032) i broj 1027/1067 (CDL-PI(2021)019) iz 2021. godine. Pored toga, predviđeno je da predsednici sudova ne mogu biti birani u Visoki savet sudstva, kao i da član Visokog saveta sudstva kojeg je izabrala Narodna skupština mora biti dostojan te funkcije i ne može biti član političke stranke. Da bi se maksimalno izbegla politizacija prilikom izbora članova Visokog saveta sudstva iz reda istaknutih pravnika, kao i svaka eventualna proizvoljnost, predviđeno je da se ostali uslovi za izbor i nespojivost sa funkcijom člana Visokog saveta sudstva uređuju zakonom.

Dakle, ovim amandmanom otvoren je prostor i za zakonsko propisivanje dodatnih uslova koje istaknuti pravnik mora da ispunjava da bi bio izabran za člana Visokog saveta sudstva.

Amandman XIV reguliše *mandat članova Visokog saveta sudstva* tako što utvrđuje da taj mandat traje pet godina i da isto lice ne može biti ponovo birano u Visoki savet sudstva. Takođe, u ovom amandmanu definisani su i razlozi za prestanak mandata člana Visokog saveta sudstva, a protiv odluke o prestanku mandata člana Visokog saveta sudstva dozvoljena je žalba Ustavnom sudu, koja isključuje pravo na ustavnu žalbu. Predsednika Visokog saveta sudstva bira Visoki savet sudstva među članovima koji su sudije, a potpredsednika među članovima koji nisu sudije, na pet godina. Rešenje koje se tiče izbora predsednika Visokog saveta sudstva iz reda sudija, bez mogućnosti izbora predsednika Vrhovnog suda, kao člana Visokog saveta sudstva, za predsednika ovog organa, kao i izbor potpredsednika iz reda članova koji nisu sudije, predstavlja standard Venecijanske komisije. Istovremeno, takvo rešenje donekle „relaksira” predsednika Vrhovnog suda koji jeste član Visokog saveta sudstva, ali nije „pretrpan” obavezama koje nužno ima predsednik jednog ovakvog organa.

Amandmanom XV predviđeno je da je protiv odluke Visokog saveta sudstva dozvoljena žalba Ustavnom sudu koja isključuje pravo na podnošenje ustavne žalbe.

Amandman XVI reguliše *imunitet članova Visokog saveta sudstva*. Reč je o funkcionalnom imunitetu.

Amandman XVII uređuje *položaj javnog tužilaštva*. Definicija javnog tužilaštva je preciznija i usklađenija sa njegovim nadležnostima u odnosu na važeći Ustav. Značajna novina je dodata odredba koja predviđa da: „Niko izvan javnog tužilaštva ne može uticati na javno tužilaštvo i nosioce javnotužilačke funkcije u postupanju i odlučivanju u pojedinom predmetu.” Kako se navodi i u Mišljenju Venecijanske komisije broj 921 iz 2018. godine (CDL-AD(2018)011), za razliku od davanja uputstava u pojedinačnim predmetima od strane izvršne vlasti, koje bi trebalo da bude zabranjeno, davanje opštih uputstava, na primer, da se ozbiljnije ili efikasnije gone određene vrste krivičnih dela, može se smatrati aspektom politike o kojoj na odgovarajući način može odlučiti parlament ili vlada. Istim amandmanom promenjen je naziv najvišeg javnog tužilaštva u Vrhovno javno tužilaštvo, po ugledu na naziv najvišeg suda. Funkciju javnog tužilaštva vrše Vrhovni javni tužilac, glavni javni tužioci i javni tužioci.

Amandman XVIII uređuje sistem odgovornosti javnog tužilaštva. Vrhovni javni tužilac, kao i po važećem rešenju, odgovara za rad javnog tužilaštva i svoj rad Narodnoj skupštini. Međutim, Vrhovni javni tužilac nije odgovoran Narodnoj skupštini za postupanje u pojedinom predmetu. Glavni javni tužioci odgovaraju za rad javnog tužilaštva i za svoj rad Vrhovnom javnom tužiocu i neposredno višem glavnom javnom tužiocu, u skladu sa zakonom, a javni tužioci odgovaraju za svoj rad glavnom javnom tužiocu, u skladu sa zakonom. U tom smislu, prihvaćena je i preporuka Venecijanske komisije iz Mišljenja broj 921 iz 2018. godine (CDL-AD(2018)011).

Amandman XIX uređuje *obavezna uputstva za postupanje glavnog javnog tužioca i javnih tužilaca* koja predstavljaju novinu u odnosu na važeći Ustav. Predviđeno je i da niži glavni javni tužilac ili javni tužilac koji smatra da je obavezno uputstvo nezakonito ili neosnovano ima pravo na prigovor, u skladu sa zakonom.

Amandman XX uređuje *izbor i prestanak funkcije Vrhovnog javnog tužioca i glavnih javnih tužilaca*. U skladu sa strateškim dokumentima Republike Srbije način izbora Vrhovnog javnog tužioca i glavnih javnih tužilaca izmenjen je u odnosu na važeći Ustav. Vrhovnog javnog tužioca i dalje bira Narodna skupština, ali većinom od tri petine svih narodnih poslanika, a ne većinom od ukupnog broja narodnih



poslanika, na predlog Visokog saveta tužilaštva posle javnog konkursa. Predviđen je i isti mehanizam protiv blokade odlučivanja o izboru Vrhovnog javnog tužioca, kao u slučaju izbora članova Visokog saveta sudstva. Mandat Vrhovnog javnog tužioca je šest godina i nije obnovljiv. Glavne javne tužioce bira Visoki savet tužilaštva, na šest godina, što je rešenje koje doprinosi ostvarivanju principa ravnopravnosti javnih tužilaca. Konstitucionalizuju se razlozi za razrešenje javnih tužilaca. Predviđeno je i pravno sredstvo protiv odluke Visokog saveta tužilaštva o prestanku funkcije glavnog javnog tužioca. On ima pravo na žalbu Ustavnom sudu koja isključuje pravo na ustavnu žalbu. Takođe, eksplicitno je navedeno da u skladu sa zakonom Vrhovni javni tužilac i glavni javni tužioci kojima prestane funkcija ostaju na funkciji javnog tužioca.

Amandmanom XXI predviđeni su *uslovi za izbor glavnog javnog tužioca i javnog tužioca*, koji se uređuju zakonom.

Amandman XXII uređuje *stalnost funkcije javnog tužioca*. Pogledati obrazloženje za Amandman VIII.

Amandman XXIII uređuje *imunitet i nespojivost* nosilaca javnotužilačke funkcije. Pitanje imuniteta regulisano je na suštinski isti način kao i u važećem Ustavu. Reč je o funkcionalnom imunitetu. Što se tiče nespojivosti javnotužilačke funkcije predviđeno je da se zakonom detaljno uredi i precizira koje su funkcije, poslovi ili privatni interesi nespojivi sa funkcijom Vrhovnog javnog tužioca, glavnog javnog tužioca i javnog tužioca.

U Amandmanu XXIV *Visoki savet tužilaštva* definisan je kao samostalan državni organ koji obezbeđuje i jemči samostalnost javnog tužilaštva, Vrhovnog javnog tužioca, glavnih javnih tužilaca i javnih tužilaca. Nadležnosti Visokog saveta tužilaštva proširene su u odnosu na važeći Ustav. Jedan od osnovnih razloga za promenu Ustava je potreba za isključenjem zakonodavne i izvršne vlasti iz postupka izbora predsednika sudova, sudija, javnih tužilaca i njihovih zamenika. Na to je posebno ukazano kroz Nacionalnu strategiju reforme pravosuđa za period 2013-2018. godine i novu Strategiju razvoja pravosuđa za period 2020-2025. godine.

Amandman XXV uređuje *sastav Visokog saveta tužilaštva* i način na koji se članovi biraju. Predviđeno je da Visoki savet tužilaca čini 11 članova: pet javnih tužilaca koje biraju glavni javni tužioci i javni tužioci, četiri istaknuta pravnik koji bira Narodna skupština, Vrhovni javni tužilac i ministar nadležan za pravosuđe koji ne glasa u postupku za utvrđivanje disciplinske odgovornosti javnog tužioca.

Izraz „istaknuti pravnik” u ovom amandmanu predstavlja pravni standard (ovaj pravni standard postoji u Ustavu i kod izbora kandidata za sudije Ustavnog suda). Pošto je standard „istaknuti pravnik”, po prirodi stvari, neodređen, ovim amandmanom je propisan još jedan poseban uslov za kandidata iz reda onih koje bira Narodna skupština u vidu najmanje deset godina iskustva u pravnoj struci. Istaknute pravnike bi posle okončanog javnog konkursa na predlog nadležnog odbora Narodne skupštine birala Narodna skupština dvotrećinskom većinom od svih narodnih poslanika. Radi pravičnosti izbornog procesa i eliminisanja mogućnosti za zloupotrebu, predviđeno je da je nadležni odbor Narodne skupštine dužan da Narodnoj skupštini predloži dvostruko više kandidata od broja članova koji se biraju. Novina je da će članovi Visokog saveta tužilaštva iz reda javnih tužilaca biti birani od strane glavnih javnih tužilaca i javnih tužilaca, a ne više od strane Narodne skupštine kako je utvrđeno važećim Ustavom. Posebno je istaknuto da se prilikom izbora javnih tužilaca u Visoki savet tužilaštva vodi računa o najširoj predstavljenosti javnih tužilaca. Od članova po položaju iz sastava Visokog savet tužilaštva biće isključen predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine, dok će Narodna skupština birati četiri istaknuta pravnik za članove Visokog saveta tužilaštva. Radi pravičnosti izbornog postupka i eliminisanja mogućnosti za zloupotrebu, predviđeno je da je

nadležni odbor Narodne skupštine dužan da Narodnoj skupštini predloži dvostruko više kandidata od broja članova koji se biraju. Kako zahtev za kvalifikovanom većinom u praksi može da dovede do nastanka zastoja, odnosno blokade u izboru, pa samim tim i blokade u funkcionisanju organa predviđen je mehanizam za prevazilaženje potencijalnog zastoja, poznatiji kao *anti-deadlock* mehanizam. Predviđeno je da ako Narodna skupština ne izabere sva četiri člana u roku, preostale članove, između svih kandidata koji ispunjavaju uslove za izbor, bira komisija koju čine predsednik Narodne skupštine, predsednik Ustavnog suda, predsednik Vrhovnog suda, Vrhovni javni tužilac i Zaštitnik građana, većinom glasova. Ovakvo rešenje bi isključilo svaku mogućnost nastanka blokade. Istovremeno, sastav komisije sačinjene od predstavnika organa koji su predviđeni Ustavom obezbedio bi najviši mogući nivo legitimiteta takvog izbora. Treba dodati i to da je od petoro članova ove komisije, četvoro istaknutih pravnika, a da predsednik Narodne skupštine kao najviši parlamentarni funkcioner predstavlja Narodnu skupštinu čija nadležnost je supstituisana od strane ove komisije usled nemogućnosti Skupštine da u određenom roku izabere člana ili članove Visokog saveta sudstva. Sastav Visokog saveta tužilaštva i način izbora njegovih članova, uključujući i rešenje za eliminisanje mogućnosti blokade izbora, detaljno je analiziran i odobren u mišljenjima Venecijanske komisije na Akt o promeni Ustava Republike Srbije iz 2018. godine (CDL-AD(2018)011) broj 1027/1047 (CDL-AD(2021)032) i broj 1027/1067 (CDL-PI(2021)019) iz 2021. godine. Pored toga, predviđeno je da glavni javni tužioci ne mogu biti birani u Visoki savet tužilaštva, kao i da član Visokog saveta tužilaštva kojeg je izabrala Narodna skupština mora biti dostojan te funkcije i ne može biti član političke stranke. Da bi se maksimalno izbegla politizacija prilikom izbora članova Visokog saveta tužilaštva iz reda istaknutih pravnika, kao i svaka eventualna proizvoljnost, predviđeno je da se ostali uslovi za izbor i nespojivost sa funkcijom člana Visokog saveta tužilaštva uređuju zakonom. Dakle, ovim amandmanom otvoren je prostor i za zakonsko propisivanje dodatnih uslova koje istaknuti pravnik mora da ispunjava da bi bio izabran za člana Visokog saveta tužilaštva.

Kao i u slučaju Visokog saveta sudstva, cilj ovakvog rešenja je da se ostvari ravnoteža unutar Visokog saveta tužilaštva. Iz tog razloga pet članova su nosioci javnotužilačke funkcije, dok su četiri istaknuta pravnika, Vrhovni javni tužilac kao i ministar nadležan za pravosuđe članovi koje bira Narodna skupština. S druge strane, Venecijanska komisija u Mišljenju broj iz 2018. godine (CDL-AD(2018)011) citira svoj prethodni stav da: „Visoki savet tužilaštva ne može biti instrument čistog samoupravljanja, već vuče svoj demokratski legitimitet od izbora barem jednog dela članova od strane Parlamenta”. Razlika u odnosu na Visoki savet sudstva jeste i to što u sastavu Visokog saveta tužilaštva ostaju Vrhovni javni tužilac i ministar nadležan za pravosuđe, kao članovi po položaju (*ex officio* članovi). Ova razlika proističe iz različite prirode, uloge i strukture koju imaju sud i javno tužilaštvo, a koja se neminovno prenosi i na sastav pravosudnih saveta. O suštinskoj razlici koja postoji između načela nezavisnosti koje se primenjuje na sudstvo i načela samostalnosti koje se primenjuje na javno tužilaštvo govori i Venecijanska komisija u Izveštaju o evropskim standardima u pogledu nezavisnosti pravosudnog sistema broj 494/2008 (CDL-AD(2010)040) od 18. decembra 2010. godine: „„Nezavisnost” javnih tužilaca nije iste prirode kao „nezavisnost” sudija. Dok postoji opšta tendencija da se obezbedi veća nezavisnost javnotužilačkog sistema, ne postoji zajednički standard koji bi to zahtevao. Nezavisnost ili samostalnost nisu sami po sebi cilj i treba da budu opravdane u svakom slučaju pozivanjem na ciljeve koji se žele postići.”

Amandman XXVI utvrđuje da je *mandat članova* koji se biraju u Visoki savet tužilaca pet godina i da je neobnovljiv. Uređeno je i pitanje izbora *predsednika i potpredsednika Visokog saveta tužilaštva*, tako što je predviđeno da se predsednik bira među članovima koji su javni tužioci, a potpredsednik među članovima koje bira Narodna skupština. Ovakvo rešenje takođe prati ideju o ravnoteži unutar Visokog

saveta tužilaštva koja je prethodno izložena, ne gubeći iz vida hijerarhijsku strukturu javnog tužilaštva i odgovornost Vrhovnog javnog tužioca za rad javnog tužilaštva kao i za svoj rad. Takođe, u ovom amandmanu predviđeni su i razlozi za prestanak mandata člana Visokog saveta tužilaštva, kao i pravno sredstvo protiv odluke o prestanku mandata, koje je isto kao i u slučaju odluke o prestanku javnotužilačke funkcije.

Amandman XXVII utvrđuje da je protiv odluke Visokog saveta tužilaštva dozvoljena žalba Ustavnom sudu, u slučajevima propisanim Ustavom i zakonom. Izjavljena žalba Ustavnom sudu isključuje pravo na podnošenje ustavne žalbe.

Amandman XXVIII uređuje *imunitet članova Visokog saveta tužilaštva* na isti način kako je uređen u slučaju nosilaca javnotužilačke funkcije u Amandmanu XXIII. Reč je o funkcionalnom imunitetu.

Amandmanom XXIX usklađuju se postojeći nazivi organa za predlaganje kandidata za sudije Ustavnog suda i imenovanje sudija Ustavnog suda (Državno veće tužilaca i Vrhovni kasacioni sud) sa rešenjima iz Akta o promeni Ustava Republike Srbije (Visoki savet tužilaca i Vrhovni sud).