

На основу члана 203. став 9. Устава Републике Србије и члана 42. став 1. Закона о референдуму и народној иницијативи („Службени гласник РС”, бр. 111/21 и 119/21),

Народна скупштина Републике Србије, на Десетој посебној седници у Дванаестом сазиву, одржаној 9. фебруара 2022. године, донела је

## **О Д Л У К У**

### **О ПРОГЛАШЕЊУ АКТА О ПРОМЕНИ УСТАВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

#### **I**

Проглашава се Акт о промени Устава Републике Србије, који је усвојила Народна скупштина Републике Србије на Осмој посебној седници у Дванаестом сазиву, одржаној 30. новембра 2021. године и који је потврђен на републичком референдуму одржаном 16. јануара 2022. године.

#### **II**

Ову одлуку објавити у „Службеном гласнику Републике Србије”.

РС број 9

У Београду, 9. фебруара 2022. године

**НАРОДНА СКУПШТИНА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

ПРЕДСЕДНИК

Ивица Дачић

# АКТ О ПРОМЕНИ УСТАВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

## АМАНДМАН I

Овим амандманом замењује се члан 4. Устава Републике Србије

Члан 4.

Правни поредак је јединствен.

Уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску.

Однос три гране власти заснива се на међусобном проверавању и равнотежи.

Судска власт је независна.

## АМАНДМАН II

Овим амандманом замењује се члан 99. став 2. тачка 3. Устава Републике Србије

„3. Бира четири члана Високог савета судства, четири члана Високог савета тужилаштва и бира Врховног јавног тужиоца и одлучује о престанку његове функције,”

## АМАНДМАН III

Овим амандманом брише се члан 105. став 2. тач. 12. и 13. и додаје став 4. у члану 105. Устава Републике Србије

Речи: „12. бира председника Врховног касационог суда, председнике судова, Републичког јавног тужиоца и јавне тужиоце и одлучује о престанку њихове функције, 13. бира судије и заменике јавних тужилаца, у складу с Уставом,” бришу се.

Додаје се нови став 4. који гласи:

„Већином од две трећине гласова свих народних посланика Народна скупштина бира четири члана Високог савета судства и четири члана Високог савета тужилаштва, а већином од три петине гласова свих народних посланика бира Врховног јавног тужиоца и одлучује о престанку његове функције.”

## АМАНДМАН IV

Овим амандманом замењује се члан 142. Устава Републике Србије

Начела судства

Члан 142.

Судска власт припада судовима који су независни.

Судска власт је јединствена на територији Републике Србије.

Судске одлуке се доносе у име народа.

Судску одлуку може преиспитивати само надлежни суд у законом прописаном поступку, као и Уставни суд у поступку по уставној жалби.

Помиловањем или амнестијом изречена казна може се, без судске одлуке, опростити у целини или делимично.

Расправљање пред судом је јавно, а јавност се може искључити у складу са Уставом.

Законом се може прописати да поред судија суде и судије поротници.

#### **АМАНДМАН V**

Овим амандманом замењују се назив члана 143. и члан 143. Устава Републике Србије

Уређење судова

Члан 143.

Оснивање, укидање, врсте, надлежност, подручја и седишта судова, састав суда и поступак пред судовима уређују се законом.

Највиши суд у Републици Србији је Врховни суд.

Забрањено је оснивање преких, привремених или ванредних судова.

#### **АМАНДМАН VI**

Овим амандманом замењују се назив члана 144. и члан 144. Устава Републике Србије

Независност судија

Члан 144.

Судија је независан и суди на основу Устава, потврђених међународних уговора, закона, општеприхваћених правила међународног права и других општих аката, донетих у складу са законом.

Забрањен је сваки непримерен утицај на судију у вршењу судијске функције.

#### **АМАНДМАН VII**

Овим амандманом замењују се назив члана 145. и члан 145. Устава Републике Србије

Услови за избор судија

Члан 145.

Услови за избор судија и услови за избор и мандат судија поротника уређују се законом.

#### **АМАНДМАН VIII**

Овим амандманом замењује се члан 146. Устава Републике Србије

Сталност судијске функције

Члан 146.

Судијска функција је стална.

Судијска функција траје од избора за судију док судија не наврши радни век.

Судији престаје функција пре навршења радног века: ако сам то затражи, ако трајно изгуби радну способност за вршење судијске функције, ако му престане држављанство Републике Србије или ако буде разрешен.

Судија се разрешава ако буде осуђен за кривично дело на казну затвора од најмање шест месеци или ако је у дисциплинском поступку утврђено да је учинио тежак дисциплински прекршај који, према оцени Високог савета судства, озбиљно штети угледу судијске функције или поверењу јавности у судове.

Одлуку о престанку судијске функције доноси Високи савет судства.

Против одлуке Високог савета судства о престанку функције судија има право на жалбу Уставном суду, која искључује право на уставну жалбу.

#### **АМАНДМАН IX**

Овим амандманом замењују се назив члана 147. и члан 147. Устава Републике Србије

##### Непреместивост судија

##### Члан 147.

Судија има право да судијску функцију врши у суду у који је изабран и само уз своју сагласност може бити трајно премештен или привремено упућен у други суд, осим у случају предвиђеном Уставом.

У случају укидања суда, судија се премешта у суд који преузима надлежност укинута суда.

У случају укидања претежног дела надлежности суда, судија може изузетно без своје сагласности бити трајно премештен или привремено упућен у други суд истог степена који је преузео претежни део надлежности.

Судија који је трајно премештен или привремено упућен у други суд има право да задржи плату коју је имао у суду из којег је премештен или упућен, ако је она повољнија по њега.

Суду је укинут претежни део надлежности ако је услед промене стварне надлежности суда, оснивања новог суда или другог законом предвиђеног случаја смањен потребан број судија у суду.

Против одлуке о трајном премештају или привременом упућивању судија има право на жалбу Уставном суду, која искључује право на уставну жалбу.

#### **АМАНДМАН X**

Овим амандманом замењују се назив члана 148. и члан 148. Устава Републике Србије

##### Имунитет и неспојивост

##### Члан 148.

Судија не може бити позван на одговорност за мишљење дато у вези са вршењем судијске функције и за гласање приликом доношења судске одлуке, изузев ако учини кривично дело кршење закона од стране судије или јавног тужиоца.

Судија не може без одобрења Високог савета судства бити лишен слободе у поступку покренутом због кривичног дела учињеног у вршењу судијске функције.

Законом се уређује које су функције, послови или приватни интереси неспојиви са функцијом судије и судије поротника.

Забрањено је политичко деловање судија.

#### **АМАНДМАН XI**

Овим амандманом замењују се назив члана 149. и члан 149. Устава Републике Србије

Председник Врховног суда и председници судова

Члан 149.

Председника Врховног суда бира Високи савет судства, по прибављеном мишљењу опште седнице Врховног суда, на пет година.

Исто лице не може бити поново бирано за председника Врховног суда.

Председнике осталих судова бира Високи савет судства, на пет година.

### **АМАНДМАН XII**

Овим амандманом замењују се назив члана 150. и члан 150. Устава Републике Србије

Високи савет судства

Надлежност Високог савета судства

Члан 150.

Високи савет судства је независан државни орган који обезбеђује и јемчи независност судова, судија, председника судова и судија поротника.

Високи савет судства бира судије и судије поротнике и одлучује о престанку њихове функције, бира председника Врховног суда и председнике осталих судова и одлучује о престанку њихове функције, одлучује о премештају и упућивању судија, одређује потребан број судија и судија поротника, одлучује о другим питањима положаја судија, председника судова и судија поротника и врши друге надлежности одређене Уставом и законом.

### **АМАНДМАН XIII**

Овим амандманом замењују се назив члана 151. и члан 151. Устава Републике Србије

Састав Високог савета судства

Члан 151.

Високи савет судства чини 11 чланова: шест судија које бирају судије, четири истакнута правника које бира Народна скупштина и председник Врховног суда.

Избор чланова Високог савета судства из реда судија уређује се законом.

Приликом избора судија у Високи савет судства води се рачуна о најширој представљености судија.

Народна скупштина бира чланове Високог савета судства међу истакнутим правницима са најмање десет година искуства у правној струци, од осам кандидата које предложи надлежни одбор Народне скупштине, после јавног конкурса, гласовима две трећине свих народних посланика, у складу са законом.

Ако Народна скупштина не изабере сва четири члана у року одређеном законом, преостале чланове после истека законом одређеног рока између свих кандидата који испуњавају услове за избор бира комисија коју чине председник Народне скупштине, председник Уставног суда, председник Врховног суда, Врховни јавни тужилац и Заштитник грађана, већином гласова.

Председници судова не могу бити бирани у Високи савет судства.

Члан Високог савета судства којег је изабрала Народна скупштина мора бити достојан те функције.

Члан Високог савета судства којег је изабрала Народна скупштина не може бити члан политичке странке.

Остали услови за избор и неспојивост са функцијом члана Високог савета судства којег бира Народна скупштина уређују се законом.

#### **АМАНДМАН XIV**

Овим амандманом замењују се назив члана 152. и члан 152. Устава Републике Србије

Мандат чланова Високог савета судства и председник и потпредседник Високог савета судства

Члан 152.

Члан Високог савета судства бира се на пет година.

Исто лице не може бити поново бирано у Високи савет судства.

Високи савет судства има председника и потпредседника. Председника Високог савета судства бира Високи савет судства међу члановима који су судије, а потпредседника међу члановима које бира Народна скупштина, на пет година. За председника Високог савета судства не може бити изабран председник Врховног суда.

Пре истека времена на које је изабран, члану Високог савета судства престаје мандат ако сам то затражи или ако буде осуђен за кривично дело на казну затвора од најмање шест месеци. Члану који је судија престаје мандат и с престанком функције судије, а члану који није судија – и ако трајно изгуби радну способност за вршење функције члана Високог савета судства.

Одлуку о престанку мандата члана Високог савета судства доноси Високи савет судства. Против одлуке дозвољена је жалба Уставном суду, која искључује право на уставну жалбу.

#### **АМАНДМАН XV**

Овим амандманом ознака за Одељак 8. и назив Одељка 8. бришу се и замењују се назив члана 153. и члан 153. Устава Републике Србије

Правно средство против одлуке Високог савета судства

Члан 153.

Против одлуке Високог савета судства дозвољена је жалба Уставном суду, у случајевима прописаним Уставом и законом. Изјављена жалба Уставном суду искључује право на подношење уставне жалбе.

#### **АМАНДМАН XVI**

Овим амандманом замењују се назив члана 154. и члан 154. Устава Републике Србије

Имунитет чланова Високог савета судства

Члан 154.

Чланови Високог савета судства не могу бити позвани на одговорност за мишљење дато у вези са вршењем функције члана Високог савета судства и за гласање приликом доношења одлука Високог савета судства.

Чланови Високог савета судства не могу без одобрења Високог савета судства бити лишени слободе у поступку покренутом због кривичног дела које су учинили као чланови Високог савета судства.

### **АМАНДМАН XVII**

Овим амандманом изнад члана 155. Устава Републике Србије додаје се ознака за Одељак 8. и нови назив Одељка 8. и замењују се назив члана 155. и члан 155. Устава Републике Србије

#### **8. Јавна тужилаштва**

Положај

Члан 155.

Јавно тужилаштво је јединствен и самосталан државни орган који гони учиниоце кривичних и других кажњивих дела и врши друге надлежности којима се штити јавни интерес одређен законом.

Јавно тужилаштво врши своје надлежности на основу Устава, потврђених међународних уговора, закона, општеприхваћених правила међународног права и других општих аката, донетих у складу са законом.

Нико изван јавног тужилаштва не може утицати на јавно тужилаштво и носиоце јавнотужилачке функције у поступању и одлучивању у поједином предмету.

Оснивање, укидање, организација и надлежност јавног тужилаштва уређују се законом.

Највише јавно тужилаштво у Републици Србији је Врховно јавно тужилаштво, којим руководи Врховни јавни тужилац.

Функцију јавног тужилаштва врше Врховни јавни тужилац, главни јавни тужиоци и јавни тужиоци.

Врховни јавни тужилац и главни јавни тужилац у руковођењу јавним тужилаштвима имају хијерархијска овлашћења у односу на поступање нижих главних јавних тужилаца и јавних тужилаца у конкретном предмету.

Хијерархијска овлашћења и правна средства против њих ближе се уређују законом.

### **АМАНДМАН XVIII**

Овим амандманом ознака за Одељак 9. и назив Одељка 9. бришу се и замењују се назив члана 156. и члан 156. Устава Републике Србије

Одговорност

Члан 156.

Врховни јавни тужилац одговара за рад јавног тужилаштва и свој рад Народној скупштини. Врховни јавни тужилац није одговоран Народној скупштини за поступање у поједином предмету.

Главни јавни тужилац одговара за рад јавног тужилаштва и за свој рад Врховном јавном тужиоцу и непосредно вишем главном јавном тужиоцу, у складу са законом.

Јавни тужиоци одговарају за свој рад главном јавном тужиоцу, у складу са законом.

### **АМАНДМАН XIX**

Овим амандманом замењују се назив члана 157. и члан 157. Устава Републике Србије

Обавезна упутства за поступање главног јавног тужиоца и јавних тужилаца

Члан 157.

Врховни јавни тужилац издаје општа обавезна упутства за поступање свих главних јавних тужилаца ради постизања законитости, делотворности и једнообразности у поступању.

Непосредно виши главни јавни тужилац може издати нижем главном јавном тужиоцу обавезно упутство за поступање у поједином предмету ако постоји сумња у ефикасност или законитост његовог поступања. Врховни јавни тужилац може такво упутство издати сваком главном јавном тужиоцу.

Главни јавни тужилац може јавном тужиоцу издати обавезно упутство за рад и поступање.

Главни јавни тужилац и јавни тужилац дужни су да поступају по обавезном упутству.

Нижи главни јавни тужилац или јавни тужилац који сматра да је обавезно упутство незаконито или неосновано има право на приговор, у складу са законом.

### **АМАНДМАН XX**

Овим амандманом замењују се назив члана 158. и члан 158. Устава Републике Србије

Избор и престанак функције Врховног јавног тужиоца и главног јавног тужиоца

Члан 158.

Врховног јавног тужиоца бира Народна скупштина, на шест година, на предлог Високог савета тужилаштва после јавног конкурса, гласовима три петине свих народних посланика, у складу са законом.

Високи савет тужилаштва предлаже Народној скупштини једног кандидата за Врховног јавног тужиоца.

Ако Народна скупштина не изабере Врховног јавног тужиоца у року, после истека наредних десет дана, њега бира, између свих кандидата који испуњавају услове за избор, комисија коју чине председник Народне скупштине, председник Уставног суда, председник Врховног суда, Врховни јавни тужилац и Заштитник грађана, већином гласова.

Исто лице не може бити поново бирано за Врховног јавног тужиоца.

Главног јавног тужиоца бира Високи савет тужилаштва, на шест година.

Пре истека времена на које је изабран Врховном јавном тужиоцу и главном јавном тужиоцу престаје функција: ако то сам затражи, ако буде укинута јавно тужилаштво, ако трајно изгуби радну способност за вршење функције главног јавног тужиоца, ако му престане држављанство Републике Србије или ако буде разрешен.

Врховни јавни тужилац и главни јавни тужилац се разрешавају ако буду осуђени за кривично дело на казну затвора од најмање шест месеци или ако наступи неки од законом предвиђених разлога за разрешење.



Против одлуке Високог савета тужилаштва о престанку функције главни јавни тужилац има право на жалбу Уставном суду, која искључује право на уставну жалбу.

Врховни јавни тужилац и главни јавни тужилац којима престане функција остају на функцији јавног тужиоца, у складу са законом.

#### **АМАНДМАН ХХI**

Овим амандманом замењују се назив члана 159. и члан 159. Устава Републике Србије

Услови за избор главног јавног тужиоца и јавног тужиоца

Члан 159.

Услови за избор главног јавног тужиоца и јавног тужиоца уређују се законом.

#### **АМАНДМАН ХХII**

Овим амандманом замењују се назив члана 160. и члан 160. Устава Републике Србије

Сталност функције јавног тужиоца

Члан 160.

Функција јавног тужиоца је стална.

Пре навршења радног века јавном тужиоцу престаје функција: ако сам то затражи, ако трајно изгуби радну способност за вршење функције јавног тужиоца, ако му престане држављанство Републике Србије или ако буде разрешен.

Јавни тужилац разрешава се ако буде осуђен за кривично дело на казну затвора од најмање шест месеци или ако је у дисциплинском поступку утврђено да је учинио тежак дисциплински прекршај који, према оцени Високог савета тужилаштва, озбиљно штети угледу јавног тужилаштва или поверењу јавности у јавно тужилаштво.

Одлуку о престанку функције јавног тужиоца доноси Високи савет тужилаштва.

Против одлуке Високог савета тужилаштва о престанку функције јавни тужилац има право на жалбу Уставном суду, која искључује право на уставну жалбу.

#### **АМАНДМАН ХХIII**

Овим амандманом замењују се назив члана 161. и члан 161. Устава Републике Србије

Имунитет и неспојивост

Члан 161.

Врховни јавни тужилац, главни јавни тужилац и јавни тужилац не могу бити позвани на одговорност за мишљење дато или одлуку донету у вези са вршењем функције, изузев ако учине кривично дело кршење закона од стране судије или јавног тужиоца.

Врховни јавни тужилац, главни јавни тужилац и јавни тужилац не могу без одобрења Високог савета тужилаштва бити лишени слободе у поступку покренутом због кривичног дела учињеног у вези са вршењем своје функције.

Законом се уређује које су функције, послови или приватни интереси неспојиви са функцијом Врховног јавног тужиоца, главног јавног тужиоца и јавног тужиоца.

#### **АМАНДМАН XXIV**

Овим амандманом замењују се назив члана 162. и члан 162. Устава Републике Србије

Високи савет тужилаштва

Надлежност Високог савета тужилаштва

Члан 162.

Високи савет тужилаштва је самосталан државни орган који обезбеђује и јемчи самосталност јавног тужилаштва, Врховног јавног тужиоца, главних јавних тужилаца и јавних тужилаца.

Високи савет тужилаштва предлаже Народној скупштини избор и престанак функције Врховног јавног тужиоца, именује вршиоца функције Врховног јавног тужиоца, бира главне јавне тужиоце и јавне тужиоце и одлучује о престанку њихове функције, одлучује о другим питањима положаја Врховног јавног тужиоца, главних јавних тужилаца и јавних тужилаца и врши друге надлежности одређене Уставом и законом.

#### **АМАНДМАН XXV**

Овим амандманом замењују се назив члана 163. и члан 163. Устава Републике Србије

Састав Високог савета тужилаштва

Члан 163.

Високи савет тужилаштва чини 11 чланова: пет јавних тужилаца које бирају главни јавни тужиоци и јавни тужиоци, четири истакнута правника које бира Народна скупштина, Врховни јавни тужилац и министар надлежан за правосуђе.

Министар надлежан за правосуђе не гласа у поступку за утврђивање дисциплинске одговорности јавног тужиоца.

Избор чланова Високог савета тужилаштва из реда јавних тужилаца уређује се законом.

Приликом избора јавних тужилаца у Високи савет тужилаштва води се рачуна о најширој представљености јавних тужилаца.

Народна скупштина бира четири члана Високог савета тужилаштва међу истакнутим правницима са најмање десет година искуства у правној струци, од осам кандидата које предложи надлежни одбор Народне скупштине, после јавног конкурса, гласовима две трећине свих народних посланика, у складу са законом.

Ако Народна скупштина не изабере сва четири члана у року одређеном законом, преостале чланове после истека законом одређеног рока, између свих кандидата који испуњавају услове за избор, бира комисија коју чине председник Народне скупштине, председник Уставног суда, председник Врховног суда, Врховни јавни тужилац и Заштитник грађана, већином гласова.

Главни јавни тужилац не може бити биран у Високи савет тужилаштва.

Члан Високог савета тужилаштва којег је изабрала Народна скупштина мора бити достојан те функције.

Члан Високог савета тужилаштва којег је изабрала Народна скупштина не може бити члан политичке странке.

Остали услови за избор и неспојивост са функцијом члана Високог савета тужилаштва којег бира Народна скупштина уређују се законом.

#### **АМАНДМАН XXVI**

Овим амандманом замењују се назив члана 164. и члан 164. Устава Републике Србије

Мандат чланова Високог савета тужилаштва и председник и потпредседник Високог савета тужилаштва

Члан 164.

Члан Високог савета тужилаштва бира се на пет година.

Исто лице не може бити поново бирано у Високи савет тужилаштва.

Високи савет тужилаштва има председника и потпредседника. Председника Високог савета тужилаштва бира Високи савет тужилаштва међу члановима који су јавни тужиоци, а потпредседника међу члановима које бира Народна скупштина, на пет година.

Пре истека времена на које је изабран, члану Високог савета тужилаштва престаје мандат ако сам то затражи или ако буде осуђен за кривично дело на казну затвора од најмање шест месеци. Члану који је јавни тужилац престаје мандат и с престанком функције јавног тужиоца, а члану који није јавни тужилац – и ако трајно изгуби радну способност за вршење функције члана Високог савета тужилаштва.

Одлуку о престанку мандата члана Високог савета тужилаштва доноси Високи савет тужилаштва. Против одлуке дозвољена је жалба Уставном суду, која искључује право на уставну жалбу.

#### **АМАНДМАН XXVII**

Овим амандманом замењују се назив члана 165. и члан 165. Устава Републике Србије

Правно средство против одлуке Високог савета тужилаштва

Члан 165.

Против одлуке Високог савета тужилаштва дозвољена је жалба Уставном суду, у случајевима прописаним Уставом и законом. Изјављена жалба Уставном суду искључује право на подношење уставне жалбе.

#### **АМАНДМАН XXVIII**

Овим амандманом у Устав Републике Србије додају се назив члана 165а и члан 165а

Имунитет чланова Високог савета тужилаштва

Члан 165а

Чланови Високог савета тужилаштва не могу бити позвани на одговорност за мишљење дато у вези са вршењем функције члана Високог савета тужилаштва и за гласање приликом доношења одлука Високог савета тужилаштва.

Чланови Високог савета тужилаштва не могу без одобрења Високог савета тужилаштва бити лишени слободе у поступку покренутом због кривичног дела које су учинили као чланови Високог савета тужилаштва.

**АМАНДМАН XXIX**

Овим амандманом замењује се члан 172. ст. 2. и 3. Устава Републике Србије

Пет судија Уставног суда бира Народна скупштина, пет именује председник Републике, а пет општа седница Врховног суда.

Народна скупштина бира пет судија Уставног суда између десет кандидата које предложи председник Републике, председник Републике именује пет судија Уставног суда између десет кандидата које предложи Народна скупштина, а општа седница Врховног суда именује пет судија између десет кандидата које на заједничкој седници предложи Високи савет судства и Високи савет тужилаштва.

## **О Б Р А З Л О Ж Е Њ Е**

### **I. УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ АКТА О ПРОМЕНИ УСТАВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

Уставни основ за доношење Акта о промени Устава Републике Србије садржан је у члану 203. став 6. Устава, према којем Народна скупштина усваја акт о промени Устава двотрећинском већином од укупног броја народних посланика и може одлучити да га и грађани потврде на републичком референдуму.

### **II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ АКТА О ПРОМЕНИ УСТАВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

Постоје две групе разлога који су условили доношење Акта о промени Устава Републике Србије овакве садржине. Први се могу назвати политичко-стратешким разлозима и везују се за одавно опредељени пут Републике Србије ка европским интеграцијама, који нужно изискује правне, а првенствено уставне реформе, ради усклађивања правног система државе са правним системом Европске уније, али и ради испуњавања највећег броја европских стандарда и достизања одговарајућег нивоа владавине права. Притом, није могуће замислити изградњу и јачање правне државе у складу са европским стандардима и европским вредностима без успостављања трајно стабилног, демократског политичког амбијента. Друга група разлога је строго уставноправна. Делом се заснива на слабостима актуелног уставног текста из 2006. у делу о правосуђу, а делом на неопходности да се постигне виши ниво остваривања у пракси фундаменталног уставног начела, начела владавине права, које, између осталог, претпоставља доследно уређену и спроведену поделу власти, независност судства и судску заштиту Уставом зајемчених људских права и слобода.

Република Србија се пре двадесет година определила да крене путем евроинтеграција. На том путу је између Републике Србије, с једне стране, и Европске уније и њених чланица, с друге стране, закључено више међународних уговора. Уједно, обе стране донеле су и неколицину једностраних аката са циљем дефинисања процеса придруживања и приступања Републике Србије Европској унији.

Два документа су посебно значајна за сагледавање комплетног пута који Република Србија треба да пређе до приступања Европској унији, као и за сагледавање основних права и обавеза које је Република Србија добила и преузела упуштањем у процес евроинтеграција. Први од њих је Споразум о стабилизацији и придруживању, а други је Преговарачки оквир Европске уније за Републику Србију.

Споразум о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, с једне стране, и Републике Србије, с друге стране, који је потписан 29. априла 2008. године у Луксембургу, ступио је на снагу 1. септембра 2013. године, чиме је Република Србија добила статус државе придружене Европској унији. Овим споразумом уговорне стране потврдиле су важност усклађивања важећег српског законодавства са законодавством Заједнице и његове делотворне примене, а Република Србија се обавезала да ће настојати да обезбеди постепено усклађивање постојећих закона и будућег законодавства са правним тековинама Заједнице. Притом, чланом 72. став 3. Споразума посебно је истакнуто да ће усклађивање, нарочито у раној фази, бити усредсређено на основне елементе правних тековина о правосуђу. Из тога се може препознати колики се значај даје правосуђу у процесу европских

интеграција од почетка. Јачање институција и владавина права постављени су као приоритетне области у којима ће уговорне стране остваривати сарадњу. Чланом 80. Споразума предвиђено је да ће сарадња нарочито бити усредсређена на јачање независности судства и побољшање његове ефикасности.

Преговарачки оквир Европске уније за Републику Србију представља документ Европске уније који на свеобухватан начин дефинише начела, суштину и процедуре целокупног преговарачког процеса са тежиштем на условима под којима ће држава кандидат усвајати и спроводити правне тековине Европске уније. Преговарачки оквир Европске уније за Републику Србију садржи општу позицију Европске уније у процесу преговора о приступању Републике Србије. У тачки 14. Преговарачког оквира посебно се истиче да ће Република Србија на свом путу ка приступању морати да настави да улаже напоре у усклађивање свог законодавства са правним тековинама Европске уније и да обезбеди потпуно спровођење кључних реформи и прописа, нарочито у области владавине права, укључујући ту и реформу правосуђа. Наведено је да приступање подразумева прихватање права и обавеза на којима се заснива Европска унија, као и њеног институционалног оквира познатог под називом „правне тековине” Европске уније. Такође, у документу је констатовано да је оснажен правосудни систем, у смислу степена његове ефикасности и независности, главни предуслов за делотворну примену правних тековина Европске уније.

Намера да се оснажи домаће правосуђе, а кроз то посредно и испуне обавезе преузете у процесу евроинтеграција, изискивала је потребу да Република Србија изради Националну стратегију реформе правосуђа за период од 2013. до 2018. године коју је Народна скупштина усвојила 1. јула 2013. године. Национална стратегија предвиђа независност, непристрасност, стручност, одговорност и ефикасност правосуђа као пет основних начела реформе правосуђа. Идеја водилца Стратегије била је повезивање процеса реформе правосуђа са процесом европских интеграција, а као циљ Стратегије поставља се припремање и оспособљавање правосудног система за нове изазове у складу са европским стандардима и вредностима, а уз вођење рачуна о праву Европске уније (правним тековинама Европске уније – *Acquis Communautaire*) и о препорукама и стандардима Савета Европе. У уводу Стратегије је наведено да ће спровођење неких од корака предвиђених Стратегијом (и Акционим планом) изискивати измене нормативног оквира, чиме би се спровеле препоруке у домену реформе нормативног оквира дате од стране Европске уније и Европске комисије за демократију путем права (у даљем тексту: Венецијанска комисија). У том смислу, препозната је и потреба за изменом уставног оквира у области правосуђа.

Стратегија садржи одређене смернице у ком правцу и у погледу којих решења би требало мењати Устав. Међутим, она је политички акт и у том смислу није правно обавезујућа нити може бити „извор” уставних промена. Стратегија представља политички план који треба да буде остварен правним средствима. Што се тиче општих смерница, Националном стратегијом реформе правосуђа идентификована је потреба измене Устава у делу који се односи на утицај законодавне и извршне власти на процес избора и разрешења судија, председника судова, јавних тужилаца, односно заменика јавних тужилаца, као и изборних чланова Високог савета судства и Државног већа тужилаца, уз прецизирање улоге и положаја Правосудне академије, као механизма уласка у правосуђе. Неопходност промене Устава у делу који се односи на правосуђе потврђена је и у Стратегији развоја правосуђа за период 2020–2025. године, коју је усвојила Влада 10. јула 2020. године.

С друге стране, у Акционом плану за Поглавље 23, који је Влада Републике Србије усвојила 27. априла 2016. године и који је ревидиран 10. јула 2020. године, предвиђене су конкретне радње које треба да буду примењене, а које су дефинисане у складу са препорукама Европске комисије из Извештаја о скринингу за Преговарачко поглавље 23. У уводном делу Акционог плана наведено је да се приликом креирања реформских корака у оквиру Поглавља 23 руководило првенствено правним тековинама Европске уније, а да су у областима у којима правних тековина нема, водилца у креирању реформи најбоља упоредна пракса као и већ успостављени стандарди, имајући у виду правно наслеђе Републике Србије, као и социоекономске факторе којима је условљена примењивост решења која у другим правним системима дају добре резултате. Због своје важности, управо прве активности у Акционом плану посвећене су промени Устава са циљем успостављања и јачања независности правосуђа, а у складу са европским стандардима. Пре свега, предвиђено је да би Република Србија требало да темељно анализира постојеће одредбе Устава са становишта препорука Венецијанске комисије и европских стандарда и да обезбеди независност и одговорност правосуђа. Редослед активности поводом промене Устава дефинисан је на следећи начин: најпре би требало анализирати постојеће одредбе Устава и предложити одговарајуће измене „у светлу мишљења Венецијанске комисије и у складу са европским стандардима”, затим „иницирати промену Устава и усвојити предлог за промену Устава у Народној скупштини”, потом израдити радни текст амандмана на Устав и водити јавну расправу, после чега се Предлог устава упућује на мишљење Венецијанској комисији. Када се успешно реализују све предвиђене активности стварају се предуслови за усвајање промена Устава и доношење Уставног закона за његово спровођење.

Европска комисија за демократију путем права, чији је незваничан назив Венецијанска комисија, јесте саветодавно тело Савета Европе. Њен задатак је да пружи правне савете државама које желе да ускладе своје правне и институционалне структуре са европским стандардима и међународним искуством у области демократије, људских права и владавине права. Позивање на мишљења Венецијанске комисије у Акционом плану за Поглавље 23 проузроковано је, између осталог, ставом Европске комисије да је Венецијанска комисија релевантни ауторитет по питању проглашења и промовисања стандарда у области владавине права, те да ће напредак Републике Србије у реформи правосуђа ценити у односу на оцену Венецијанске комисије о том питању.

Из претходно наведених међународних и домаћих докумената следи да је промена Устава у делу правосуђа неопходан корак у даљем оснаживању владавине права и даљем усклађивању са европским правним тековинама и европским стандардима.

Важећи Устав Републике Србије проглашен је 8. новембра 2006. године, након што га је Народна скупштина усвојила на посебној седници одржаној 30. септембра 2006. године и након што су га грађани потврдили на републичком референдуму одржаном 28. и 29. октобра 2006. године.

Пре коначног текста важећег Устава неколико нацрта је било предмет јавне расправе. Јуна 2005. године од Венецијанске комисије затражено је мишљење на Поглавље о правосуђу из Нацрта на који је Влада Републике Србије дала сагласност у то време. Неке од препорука из достављеног Мишљења Венецијанске комисије инкорпориране су у коначни текст Устава, али велики број критика није узет у обзир.

Пошто се органи Републике Србије нису више обраћали Венецијанској комисији током израде текста Устава, после проглашења Устава у Народној скупштини Мониторинг комитет Парламентарне скупштине Савета Европе одлучио је 16. октобра 2006. године да затражи од Венецијанске комисије мишљење о новом Уставу Републике Србије. У закључку Мишљења које је Венецијанска комисија усвојила на пленарној седници у марту 2007. године посебан осврт дат је одредбама о правосуђу и исказана је забринутост због „претеране улоге Парламента приликом именовања у правосуђу” и утицаја на судску независност која представља „основни предуслов демократске уставности”. Посматрајући истовремено одредбе о именовању судија, односно о избору чланова Високог савета судства из Устава од 2006. године и одредбе Уставног закона који је предвидео општи избор свих судија после ступања на снагу Устава, Венецијанска комисија је закључила да „се ствара озбиљна опасност да ће политичке странке контролисати судство” и да ће из тог разлога бити неопходно изменити одговарајуће одредбе Устава које уређују правосуђе.

Током протеклих четрнаест година примене важећег Устава домаћа уставноправна наука уочила је низ његових слабости у делу који се односи на правосуђе. Те слабости довеле су у питање могућност остваривања независности судства као једног од основних начела владавине права. Бројни проблеми који нарушавају ниво ефикасности, односно ефективности нашег правосудног система препознати су у пракси и констатовано је да корен одређеног броја проблема извире управо из уставних одредаба које из тог разлога треба да буду промењене.

Истовремена анализа актуелних европских стандарда у области правосуђа проглашених и компилираних у мишљењима Венецијанске комисије која се односе на Републику Србију и на друге државе, као и критике представника струке и уставноправне науке важећег Устава упућује на закључак да тренутно постоји одређени несклад између нашег уставног оквира и жељених стандарда које тежимо да достигнемо у области владавине права. Дакле, може се закључити да је један део уставноправних разлога за промену Устава у делу о правосуђу последица оправдане критике домаће и међународноправне научне и стручне јавности, а да је преовлађујуће подстакнут активношћу Венецијанске комисије још 2007. године поводом Мишљења овог саветодавног тела Савета Европе о Уставу Србије из 2006. године.

Предложени Акт о промени Устава Републике Србије, тачније његова конкретна садржинска решења заснивају се у теоријско-правном смислу највећим делом на Правној анализи уставног оквира у делу о правосуђу у Републици Србији, тексту који је у припремној фази за промену Устава израдила Радна група, коју је образовала Комисија за спровођење Националне стратегије реформе правосуђа 2014. године. У овом документу се, између осталог, наводи:

„Према броју уставних одредаба и ширини правног простора који је посвећен судовима и Високом савету судства, рекло би се да је доносиоце Устава посебно занимала одбрана независности судства. Овај део уставног текста, међутим, карактеришу значајне слабости:

- 1) Несистематичност (нпр. „разбацана” уставна начела о судовима);
- 2) Недоследност (нпр. „Судови су самостални и независни у свом раду и суде на основу Устава, закона и других општих аката, када је то предвиђено законом, општеприхваћених правила међународног права и потврђених међународних уговора” – члан 142. став 2; „Судија је у вршењу судијске функције независан и потчињен Уставу и закону” – члан 149. став 1. Устава);



3) Делимична пренормираност (нпр. одредбе о председнику Врховног касационог суда);

4) Делимична поднормираност (нпр. деконституционализација основа за престанак судијске функције и разлога за разрешење);

5) У садржинском смислу, нема чистих и принципијелних решења, ослабљени механизми за успостављање судијске независности и тужилачке самосталности, деконституционализација јемстава независности, свеprisustvo политичког чиниоца (Народне скупштине) и одлучујући утицај на дефинисање и остваривање свих елемената уставноправног положаја судија и јавних тужилаца итд.;

6) Слаба редактура нормативног текста.”

Поред ових општих коментара, Правна анализа уставног оквира о правосуђу садржи читав низ посебних коментара на поједина решења из актуелног уставног текста. Потом следе закључци, односно препоруке:

„1) Формулација члана 4. става 3. Устава („Однос три гране власти заснива се на равнотежи и међусобној контроли”) даје основ за решење да се одлучивање о избору судија дели између Народне скупштине и Високог савета судства, чиме се ова важна гаранција независног положаја суда изузима из пуне надлежности судске власти. Да би се то исправило, потребно је или избрисати члан 4. став 3. Устава или га преформулисати тако да гласи: „Однос законодавне и извршне власти заснива се на равнотежи и међусобној контроли”;

2) Начела судства треба прецизније и систематичније дефинисати. Треба их дефинисати и тако да се на почетку одељка (у неколико чланова) наведу темељне уставне гаранције (институционалне и персоналне), којима се уређује положај суда и судија, а не да она буду разуђена по целом одељку;

3) Назив „Врховни касациони суд” је контрадикторан. Треба вратити ранији назив највишег суда – Врховни суд;

4) Председнике судова, као и председника највишег суда, треба да бира Високи савет судства. Можда не би било сувишно, кад је реч о избору председника највишег суда, да Високи савет судства одлуку доноси квалификованом већином гласова (нпр. већином од две трећине гласова свих народних посланика). Ова организациона питања не би морала да буду уређена Уставом. То је материја организационог правосудног закона. У том смислу, сасвим би било исправно брисати и цео члан о председнику Врховног касационог суда, а предложена решења унети у одговарајуће законодавство;

5) Кад је реч о првом избору судија на мандат од три године, у будућој ревизији Устава, могуће су две алтернативе: институционализовање првог избора на начин да се делотворније штити независност судијске функције и онемогући политизација њеног вршења или његово укидање. У случају прихватања прве алтернативе, снажније јемство независности судијске функције подразумевало би продужавање првог мандата избора судија са три на пет или шест година. Такође, судије би после истека тог првобитног изборног периода могле аутоматски да стичу сталност судијске функције, при чему би се независном органу, Високом савету судства, препустила могућност да у релативно кратком временском интервалу укаже на постојање унапред предвиђених разлога који указују на то да једно лице није достојно обављања судијске функције и да га разреши дужности. Требало би ограничити овлашћења „привремених” судија тако да оне не могу самостално да доносе коначне одлуке. „Привремене” судије бирао би и о другим статусним питањима

одлучивао би Високи савет судства, против чијих одлука би се могла изјавити жалба Уставном суду. Другу алтернативу, тј. укидање првог избора судија, премда она није предвиђена у Националној стратегији за реформу правосудја за период 2013-2018. године, требало би озбиљније узети у разматрање, поготово имајући у виду ставове Венецијанске комисије о том питању;

6) Све судије, без обзира на то да ли се бирају први пут, на ограничени мандат, или се бирају на сталну функцију, треба да бира Високи савет судства;

7) Основе за престанак судијске функције и разлоге за разрешење треба поново конституционализовати. Посебно треба рестриктивније поставити разлоге за разрешење, како судије не би константно биле изложене „ветрометини”. Коришћење правних стандарда, попут „несавесног” поступања, у овако деликатним питањима сигурно не може бити гаранција независности судства;

8) У складу са циљевима имунитетске заштите судија, одредбу о материјалном имунитету треба појаснити уношењем синтагме „за изражено мишљење у судском поступку и за гласање приликом доношења судске одлуке”;

9) Ако се постојање сукоба интереса у сфери „приватног интереса” може уредити одговарајућим законом који се односи на све државне функционере, јер захтева прецизно и детаљно навођење основа за постојање таквог интереса, дотле је очекивано да се Уставом уреди област тзв. политичке неспојивости прецизним набрајањем јавних функција које су неспојиве са обављањем судске функције;

10) Премда, упоредно посматрано, има правосудних савета у чији састав не улазе министри правде, решење с министром правде у саставу Високог савета судства може да остане. Његово учешће у раду Високог савета судства треба изменити тако да он буде члан „ограниченог капацитета”. Он не би имао овлашћења да одлучује у стварима које се односе на премештај судија и изрицање дисциплинских мера. Могао би да буде укључен у рад Високог савета судства када се расправља о буџетским питањима, тј. приходима и расходима судства;

11) Кад је реч о председнику надлежног скупштинског одбора, његово чланство у Високом савету судства је сувишно. При уставном редефинисању састава Високог савета судства, треба уклонити из чланства председника надлежног скупштинског одбора;

12) Председник Врховног касационог суда треба да буде у саставу Високог савета судства, али не и да по аутоматизму буде председник овог органа. Председника Високог савета судства треба да бирају чланови Високог савета судства;

13) Структура судија, као чланова Високог савета судства треба да буде заснована на функционалном критеријуму, који у потпуности одражава постојећу организацију судова у Републици Србији. Измена овог принципа допустива је у мери у којој би био афирмисан легитимни циљ равномерне заступљености свих судова. Тако, територијалну заступљеност, која се у позитивном праву појављује као политички коректив заснован на уважавању децентрализације и постојања аутономних покрајина, треба заменити и обезбедити, на пример, заступљеност представника сва четири апелациона суда у саставу Високог савета судства;

14) Уравнотежен састав Високог савета судства подразумева и уравнотежен начин избора његових чланова, тако што би судије бирале

чланове из реда судија, а чланове који нису судије бирала би Народна скупштина из редова истакнутих правника на предлог професионалних и струковних организација. Народна скупштина чланове Високог савета судства не треба да бира обичном, кворумском, већ квалификованом већином, која би подразумевала компромисно изналагање кандидата између већине и опозиције;

15) Имајући у виду дефиницију Високог савета судства из члана 153. става 1. Устава, може се констатовати да надлежност овог органа није адекватно уређена. Њу би требало редефинисати тако да Високи савет судства бира и разрешава судије увек (на сталну функцију и при првом избору, ако први избор остане као решење), бира председнике судова и председника највишег суда и доноси одлуку о престанку њихове функције;

16) Спорно је да ли треба да остане решење према којем јавне тужиоце, као и Републичког јавног тужиоца, бира Народна скупштина. Треба размислити о томе да то, аналогно са Високим саветом судства, буде надлежност Државног већа тужилаца. Нарочито је проблематично да се избор врши на предлог Владе, тј. носиоца извршне власти. То решење би, без сумње, требало уклонити.

17) Треба размислити о враћању сталности јавнотужилачке функције;

18) Основе за престанак јавнотужилачке функције и за разрешење јавних тужилаца треба одредити Уставом;

19) Заменике јавних тужилаца треба да бира Државно веће тужилаца, без обзира на то да ли се бирају први пут, на ограничени мандат, или за стално;

20) Државно веће тужилаца је државни орган чије уставне надлежности, највећим делом, нису у складу са његовом уставном дефиницијом. Стога их треба редефинисати у складу са коментарима датим за поједине чланове горе.

21) Треба извршити рекомпозицију Државног већа тужилаца, имајући у виду сугестије дате у овој анализи за Високи савет тужилаца;

22) Нема места дилеми у погледу уставне формулације да се уставна жалба може изјавити „против појединачних аката или радњи државних органа” и да она обухвата све оне који учествују у примени и извршавању општих правних аката, а то су органи управе и судства. То не искључује могућност да се, приликом будуће ревизије Устава, нађе формулација која би још прецизније одредила предмет уставне жалбе.”

Највећи број препорука у вези са судском влашћу усвојен је и имплементиран у предложени Акт о промени Устава Републике Србије, а то важи и за одређен број препорука које се тичу јавног тужилаштва.

Поред садржинске легитимности, засноване на препорукама из цитираног текста као и на Мишљењу Венецијанске комисије број 1027/1047 о Нацрту акта о промени Устава Републике Србије и Нацрту уставног закона за спровођење Акта о промени Устава Републике Србије, усвојеног на пленарној седници 15. октобра 2021. године CDL-AD(2021)032, текст Акта о промени Устава Републике Србије настао је у једном изразито транспарентном и инклузивном процесу, чији је резултат Нацрт акта о промени Устава Републике Србије, који је израдила Радна група образована од стране Одбора за уставно питање и законодавство Народне скупштине 23. јуна 2021. године, а у чијем раду су учествовали представници струке, науке и свих релевантних учесника у

процесу промене Устава.<sup>1</sup> Овај нацрт акта о промени Устава Републике Србије усвојио је Одбор за уставна питања и законодавство на седници од 6. септембра 2021. године. Радна група је била у сталној комуникацији са Венецијанском комисијом, тако да се може закључити и да је Венецијанска комисија била непосредно, континуирано и активно укључена у процес израде уставних амандмана.

Могло би се закључити да је основни разлог за доношење Акта о промени Устава Републике Србије у делу о правосуђу тежња да се постави темељ структурним реформама у овој области које треба да доведу до стварања ефикаснијег, праведнијег и деполитизованог правосуђа. То је прва и нужна реформска мера у процесу стварања нормативних претпоставки за изградњу још стабилнијег демократског друштва и обезбеђивања вишег нивоа владавине права, које неће бити само Уставом прокламовано начело, већ ће се остваривати и у пракси. Само независно судство у једном демократском уставном поретку, заснованом на јасно конципираној подели власти, може обезбедити објективну и доследну примену владавине права. То је и највиши интерес свих грађана Србије, који ће пун легалитет и легитимитет овим уставним променама дати на референдуму који је обавезна фаза у поступку промене Устава Србије.

### **III. ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА**

Амандманом I замењује се члан 4. Устава. Овим амандманом мења се став 3. којим се уређује однос три гране власти: законодавне, извршне и судске, док остали ставови члана 4. остају непромењени. Дефинисано је да се однос три гране власти заснива на међусобном проверавању и равнотежи. Суштина измене јесте да се речи: „међусобна контрола” замене речима: „међусобно проверавање”, које на адекватнији начин описују природу односа три гране

<sup>1</sup> На седницама Одбора за уставна питања и законодавство које су одржане 23. и 29. јуна 2021. године донета је одлука о образовању Радне групе за израду Нацрта акта о промени Устава Републике Србије и Нацрта Уставног закона за спровођење Акта о промени Устава Републике Србије у следећем саставу:

#### **Председавајући:**

- Јелена Жарић Ковачевић, народни посланик и председник Одбора за уставна питања и законодавство.

#### **Чланови:**

- проф. др Владан Петров, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду, судија Уставног суда и члан Венецијанске комисије за Србију;
- Бранко Маринковић, заменик генералног секретара Народне скупштине;
- Јован Ћосић, помоћник министра правде;
- Дарко Радојичић, помоћник директора Републичког секретаријата за законодавство;
- Владимир Винш, виши саветник у Министарству правде;
- проф. др Бојан Милисављевић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду;
- др Милош Станић, научни сарадник у Институту за упоредно право;
- др Мирослав Ђорђевић, научни сарадник у Институту за упоредно право;
- Драгана Бољевић, судија Апелационог суда у Београду и почасни председник Друштва судија Србије;
- др Горан Илић, заменик Републичког јавног тужиоца и члан Председништва Удружења тужилаца.

власти. Иако свака грана (функција) власти обавља послове у оквиру своје надлежности, у демократском друштву нужна је интеракција између три гране власти. Иако је та интеракција најинтензивнија између законодавне и извршне власти, ни судска власт, премда независна, није потпуно изолована. Њена независност није нити може бити апсолутна. Овакав закључак произлази и из Мишљења Венецијанске комисије број 921 о Нацрту акта о промени Устава Републике Србије од 25. јуна 2018. године: „Док све три гране власти деле одговорност да обезбеде исправно раздвајање између њих, тај принцип, као ни принцип независности правосуђа, не треба да спречавају дијалог између грана власти државе. Уместо тога, постоји основна потреба за међусобним односом заснованим на поштовању између све три гране власти, који узима у обзир како неопходно одвајање, тако и неопходну међузависност између грана власти. Међутим, и даље је од кључне важности да правосуђе остане слободно од неоговарајућих веза и непримереног утицаја од стране других грана власти у држави.” Пошто реч „контрола”, посебно у односима између извршне и судске власти, може изазвати одређене недоумице и сумње у смислу усклађености са описаним концептом поделе власти, у складу са препоруком Венецијанске комисије, Амандманом I предложено је да се реч „контрола” замени речју „проверавање”. У доктрини уставног права је уобичајено и широко распрострањено становиште о међусобном односу власти кроз систем који се на енглеском језику назива “*checks and balances*”, а у науци се широм света управо и уобичајено цитира у свом оригиналном, енглеском називу. Њега је тешко адекватно превести на српски језик, али се чини да реч „проверавање” боље одговара смислу овог принципа од речи „контрола”, јер потоњи може (погрешно) асоцирати на угрожавање независности судства. Реч је дакле о фином нивелисању термина који суштински представљају само *terminus technicus* једне научне теорије, која су општеприхваћена у нашој и компаративној уставноправној науци, односно о принципу који представља *condicio sine qua non* једног демократског поретка, те као такав треба да у својој најадекватнијој форми нађе место и у Уставу Републике Србије.

Амандманом II врши се измена у домену изборних надлежности Народне скупштине. Према Амандману II изборне надлежности Народне скупштине које се односе на правосуђе ограничене су на избор четири члана Високог савета судства и четири члана Високог савета тужилаца, као и на избор и одлучивање о престанку функције Врховног јавног тужиоца. На тај начин Народна скупштина престаје непосредно да буде укључена у избор председника највишег суда, председника судова, јавних тужилаца, судија и заменика јавних тужилаца. Непосредно учешће Народне скупштине у процесу избора судија оцењено је као спорно још у Мишљењу Венецијанске комисије број 349 из 2005. године (CDL-AD(2005)023), када је разматран претходни Нацрт устава у делу о правосуђу у односу на важећи Устав из 2006. године. Том приликом је указано на то да је такво решење у супротности са Препоруком о независности, делотворности и улози судија Комитета министара (94) 12, према којој главну улогу у избору судија треба дати независном телу као што је Високи савет правосуђа како би се избегла политизација. Забринутост због значајних надлежности Народне скупштине у делу о правосуђу Венецијанска комисија је поновила и у Мишљењу број 405 о важећем Уставу Републике Србије које је усвојено 2007. године (CDL-AD(2007)004). Амандманом II Устав се усаглашава са европским стандардима и препорукама Венецијанске комисије.

Амандманом III мења се начин одлучивања у Народној скупштини. Према важећем Уставу предвиђена су три начина одлучивања Народне скупштине, односно три већине за доношење одлука. Правило је да Народна скупштина доноси одлуке већином гласова народних посланика на седници на којој је присутна већина народних посланика (кворумска већина). Устав

предвиђа у којим случајевима Народна скупштина доноси одлуке већином од укупног броја народних посланика (апсолутна већина), што је први изузетак од правила да Скупштина одлучује кворумском већином. Други изузетак се односи на одлучивање о промени Устава и разрешењу председника Републике због повреде Устава, у којим случајевима је предвиђена двотрећинска већина од укупног броја народних посланика (квалификована већина). Из изложеног произлази да питање већина у Уставу Републике Србије нема системски карактер. Уколико се упореде две ситуације у којима је захтевана двотрећинска већина, јасно је да је реч о две суштински сасвим различите ситуације: док је у првој реч о измени самог Устава (што по својој природи представља нешто од највишег значаја), други случај је предвиђен за разрешење председника Републике, и то после констатације Уставног суда да је председник повредио Устав. Уколико се у првом случају квалификована већина може бранити уставноправним аргументом врхунског значаја уставних ревизија, то се сигурно не може рећи и када је реч о другом случају, у коме, за разлику од првог, прописана тражена већина делује произвољно, а и упитно оправдано високо постављена. Може се дакле закључити да је питање већине којом Народна скупштина доноси одлуке нешто што не представља системску одлику нашег уставноправног поретка, већ производ уставно-политичког разматрања неког конкретног питања. Другим речима, тешко се може извући неко јасно правило, односно јасан и конзистентан критеријум на основу којег се уставотворац опредељује да о неком питању Народна скупштина одлучује једном, другом или трећом већином.

Стога, а у складу са препорукама Венецијанске комисије из Мишљења број 921 на Нацрт акта о промени Устава Републике Србије из 2018. године (CDL-AD(2018)011), Мишљења број 1027/1047 (CDL-AD(2021)032) и Мишљења 1027/1067 (CDL-PI(2021)019) из 2021. године, предвиђено је да се четири члана Високог савета судства и четири члана Високог савета тужилаштва, које бира Народна скупштина, бирају квалификованом већином од две трећине гласова свих народних посланика, а Врховни јавни тужилац се бира и одлучује се о престанку његове функције квалификованом већином од три петине гласова свих народних посланика. На овај начин су задовољени захтеви европских стандарда, имплементирана оптимална решења, а да притом ни на који начин није повређена унутрашња логика нашег уставног система.

У Амандману IV под називом *Начела судства* новина у односу на важећи Устав је прецизирање да судску одлуку може преиспитати само надлежни суд у законом прописаном поступку, као и Уставни суд у поступку по уставној жалби. Ограничење преиспитивања судских одлука има за циљ да гарантује независност судова од спољног утицаја у раду судова, а пре свега од утицаја извршне власти на њихов рад (реална независност судства). Међутим, непрецизност важећег Устава отворила је расправе о односу Уставног суда и судова, као и легитимности и легалности уставносудске заштите Уставом зајемчених људских права од потенцијалних повреда учињених судским одлукама, укључујући и одлуке највишег суда у земљи, Врховног касационог суда. У великом броју држава које познају институт уставне жалбе предвиђена је изричито и могућност да Уставни суд утврди повреду Уставом зајемченог људског права од стране суда, па и да поништи или укине одлуку којом је повреда учињена. Дакле, уставносудска заштита људских права од потенцијалних повреда учињених судском одлуком представља вид комплементарне заштите ових права којом се не доводе у питање ни независност судова ни врховна позиција највишег суда у земљи у систему тзв. редовног судства. Тим пре ако је, као што је случај у Уставу Србије из 2006. године, Уставни суд дефинисан као независан и самосталан државни орган изван система тзв. редовног правосуђа. У препорукама Венецијанске комисије

из Мишљења број 921 на Нацрт акта о промени Устава из 2018. године (CDL-AD(2018)011) указано је на то да је евидентно да Уставни суд представља један од судова који је на основу закона надлежан да преиспитује судске одлуке, те је препоручено да се кроз Акт о промени Устава Републике Србије то јасно прецизира. Амандман IV тако учвршћује унутрашњу логику система, повећану правну сигурност, те решава (неоправдано) дуго разматрану дилему о позицији и улози Уставног суда у нашем уставноправном поретку, као и његовог односа са другим судовима, притом не доводећи у питање независност судства, већ обезбеђујући највиши могући степен заштите највише уставне вредности – људских права и слобода од потенцијалних повреда учињених одлукама, радњама или пропуштањем судова.

Амандманом V прописано је *Уређење судова*. У одредбама о уређењу судова промењен је назив највишег суда у Врховни суд који је у складу са надлежностима које су овом суду поверене. С обзиром на то да највиши суд Републике Србије, осим могућности да касира одлуке нижих судова, има овлашћење и да преиначи судску одлуку када оцени да је то целисходно, назив Врховни касациони суд није одговарао надлежностима највишег суда, на шта су више пута указивали и представници судске власти. Такође, назив Врховни суд је у складу са добром уставном традицијом у Србији.

Амандман VI прокламује принцип *независности судија* утврђујући да је судија независан и да суди на основу Устава, потврђених међународних уговора, закона општеприхваћених правила међународног права и других општих аката, донетих у складу са законом. Улога судија у последњих неколико деценија далеко превазилази тумачење и примену закона. Она постаје знатно сложенија и захтева, нарочито са становишта делотворне судске заштите људских права, и обавезу да судије познају и примењују непосредно Устав, али и општеприхваћена правила међународног права и потврђене међународне уговоре. Овим се, такође, оснажује независност судства, нарочито њена персонална компонента. Поред тога, предвиђено је да је забрањен сваки непримерен утицај на судију у вршењу судијске функције (персонална независност судства). Овим амандманом се усклађују основи за доношење судских одлука са чланом 194. Устава којим је уређена хијерархија домаћих и међународних правних аката.

Амандманом VII предвиђено је да се услови за избор судија и услови за избор и мандат судија поротника уређују се законом.

У упоредном уставном праву правило је да се услови за избор судија не прописују Уставом. То није *materia constitutionis*, те би њихово прописивање у Уставу значило стварање својеврсног неоправданог дисбаланса у уставном тексту, као и значајну уставну пренормираност. Примера ради, Устав не утврђује услове стручности за избор Заштитника грађана (члан 138. Устава), већ то чини закон. Захтев конзистентности тако изискује препуштање прописивања услова за избор судија и услова за избор и мандат судија поротника закону. То не важи за прописивање посебних услова за избор судија Уставног суда, јер Уставни суд је тзв. чувар Устава и остављање законодавцу да пропише те услове у закону који подлеже оцени уставности од стране самог Уставног суда не би одговарало природи уставносудске функције.

У Амандману VIII који носи назив *Сталност судијске функције* као највећа новина издваја се укидање трогодишњег мандата за судије који се по први пут бирају на судијску функцију. Тиме се Устав Србије враћа општеусвојеној, цивилизацијској правној тековини – начелу сталности судијске функције, које подразумева да судији може престати функција само на основу и из разлога предвиђених Уставом (а не законом какво је актуелно уставно

решење). Судијска функција је стална и траје од избора за судију док судија не наврши радни век. У том смислу сталност судијске функције као уставно начело више нема изузетак који је имало према важећем Уставу. Постојање пробног трогодишњег мандата за судије које се први пут бирају на судијску функцију у Уставу од 2006. године критиковано је у Мишљењу Венецијанске комисије број 405 о Уставу из 2007. године (CDL-AD(2007)004), као и у Мишљењу број 349 о одредбама о правосуђу у Нацрту устава из 2005. године (CDL-AD(2005)023). Такође, пробни мандат за судије није наишао ни на подршку стручне јавности и академске заједнице у Републици Србији. Став Венецијанске комисије је да пробни мандат може да угрози независност судија с обзиром на чињеницу да би судија могао да осећа притисак да своје предмете решава на одређен начин, услед страха и неизвесности за постављање на сталну функцију.

Узимајући у обзир аргументе стручне и академске јавности, као и мишљење Венецијанске комисије на важећи Устав, Амандманом VIII су конституционализовани основи за престанак судијске функције и разлози за разрешење. Разлози за разрешење дефинисани су прецизно, у складу са препорукама Венецијанске комисије. На тај начин спречена је могућност, која постоји по актуелном уставном решењу, да се правни основи за престанак судијске функције мењају обичним законом, односно простом променом парламентарне већине.

Амандман IX прокламује принцип *непреместивости судија*, којим се заокружују уставне гаранције сталности судијске функције. Овим амандманом се унапређује решење из важећег Устава, које у својој основи остаје исто, али уз потребна прецизирања и гаранције које онемогућавају потенцијалне злоупотребе. Наиме, непреместивост судија остаје правило, док се као изузетак предвиђа да судија може, у случају укидања суда или претежног дела надлежности суда, без своје сагласности бити премештен или привремено упућен у други суд степена или истог степена, уз задржавање плате коју је имао у суду из кога је премештен, ако је она повољнија за њега. Такође, предвиђено је и када се може сматрати да је суду укинута претежни део надлежности. Предвиђено је и правно средство у овом случају, те се утврђује да против одлуке о премештању судија има право на жалбу Уставном суду, која искључује право на уставну жалбу. На овај начин, прихваћена је и препорука Венецијанске комисије из Мишљења из 2018. године (CDL-AD(2018)011) да се премештање против воље судије може дозволити само у изузетним, јасно прецизираним случајевима, као и да је неопходно осигурати да се исти износ накнаде и еквивалентна или слична позиција гарантују судији који се премешта или привремено упућује.

Амандман X регулише *имунитет и неспојивост* судијске функције. Питање имунитета регулисано је на суштински исти начин као и у важећем Уставу. Реч је о функционалном имунитету. Што се тиче неспојивости судијске функције предвиђено је да се законом детаљно уреди и прецизира које су функције, послови или приватни интереси неспојиви са судијском функцијом, функцијом председника суда и судије поротника.

Амандман XI у складу са општим концептом Акта о промени Устава Републике Србије, уређује избор председника Врховног суда и председника судова који прелазе у надлежност Високог савета судства. Мандат председника Врховног суда и председника осталих судова изједначен је и ограничен на пет година. Дакле, новину представља и одређивање мандата председника судова Уставом.

У Амандману XII дефинисан је Високи савет судства као независни државни орган који обезбеђује и јемчи независност судова и судија,



председника судова и судија поротника. Поред тога, проширене су надлежности Високог савета судства у односу на важећи Устав, јер је један од основних разлога за промену Устава потреба за искључењем законодавне и извршне власти из поступка избора председника судова и судија који се први пут бирају на судијску функцију и поверавањем ове надлежности Високом савету судства. И поред проширивања и „обогаћивања” каталога надлежности Високог савета судства, чиме се обезбеђује да овај орган уистину обезбеђује и јемчи независност судова и судија, све надлежности нису утврђене у Уставу (надлежности Високог савета судства нису *numerus clausus*), већ се овим уставним амандманом оставља простор да и друге надлежности Високог савета судства буду уређене законом.

Амандман XIII регулише *састав Високог савета судства и начин на који се бирају чланови који нису судије*. Високи савет судства има 11 чланова: шест судија које бирају судије, четири истакнута правника које бира Народна скупштина и председника Врховног суда. Чланови Високог савета судства из реда судија бирају се на начин уређен законом, док се истакнути правници које бира Народна скупштина бирају на начин утврђен овим амандманом. Председник Врховног суда је члан по положају (*ex officio* члан), али је он истовремено и судија. Председник Врховног суда као неко ко представља највиши суд у земљи, оличава и судство као такво. Стога је практично оваквим решењем у Високом савету судства постигнуто да седам чланова буду судије, а само четири члана истакнути правници, чиме је максимално задовољен европски стандард о преовлађујућем броју судија у односу на чланове који нису судије у Високом савету судства. Посебно је истакнуто да се приликом избора судија у Високи савет судства води рачуна о најширој представљености судија. Та представљеност не односи се само на избор чланова из реда судова различитог степена већ и на територијалну равномерну заступљеност.

Из чланства у Високом савету судства искључени су министар надлежан за правосуђе и председник надлежног одбора Народне скупштине, што је у складу са препорукама које су изнели домаћа стручна јавност и међународна заједница, односно што је стандард Венецијанске комисије.

Израз „истакнути правник” у овом амандману представља правни стандард (овај правни стандард постоји у Уставу и код избора кандидата за судије Уставног суда). Пошто је стандард „истакнути правник”, по природи ствари, неодређен, овим амандманом је прописан још један посебан услов за кандидата из реда оних које бира Народна скупштина у виду најмање десет година искуства у правној струци. Истакнуте правнике би после окончаног јавног конкурса на предлог надлежног одбора Народне скупштине бирала Народна скупштина двотрећинском већином од свих народних посланика. Ради правичности изборног процеса и елиминисања могућности за злоупотребу, предвиђено је да је надлежни одбор Народне скупштине дужан да Народној скупштини предложи двоструко више кандидата од броја чланова који се бирају. Како захтев за квалификованом већином у пракси може да доведе до настанка застоја, односно блокаде у избору, па самим тим и блокаде у функционисању органа, предвиђен је механизам за превазилажење потенцијалног застоја, познатији као *anti-deadlock* механизам. Предвиђено је да ако Народна скупштина не изабере сва четири члана у року, преостале чланове, између свих кандидата који испуњавају услове за избор, бира комисија коју чине председник Народне скупштине, председник Уставног суда, председник Врховног суда, Врховни јавни тужилац и Заштитник грађана, већином гласова. Овакво решење би искључило сваку могућност настанка блокаде. Истовремено, састав комисије сачињене од представника органа који су предвиђени Уставом обезбедио би највиши могући ниво легитимитета таквог

избора. Треба додати и то да је од петоро чланова ове комисије, четворо истакнутих правника, а да председник Народне скупштине као највиши парламентарни функционер представља Народну скупштину, чија је надлежност супституисана од стране ове комисије услед немогућности Скупштине да у одређеном року изабере члана или чланове Високог савета судства. Састав Високог савета судства и начин избора његових чланова, укључујући и решење за елиминисање могућности блокаде избора, детаљно је анализиран и одобрен у Мишљењу Венецијанске комисије број 921 на Акт о промени Устава Републике Србије из 2018. године (CDL-AD(2018)011) и мишљењима број 1027/1047 (CDL-AD(2021)032) и број 1027/1067 (CDL-PI(2021)019) из 2021. године. Поред тога, предвиђено је да председници судова не могу бити бирани у Високи савет судства, као и да члан Високог савета судства којег је изабрала Народна скупштина мора бити достојан те функције и не може бити члан политичке странке. Да би се максимално избегла политизација приликом избора чланова Високог савета судства из реда истакнутих правника, као и свака евентуална произвољност, предвиђено је да се остали услови за избор и неспојивост са функцијом члана Високог савета судства уређују законом. Дакле, овим амандманом отворен је простор и за законско прописивање додатних услова које истакнути правник мора да испуњава да би био изабран за члана Високог савета судства.

Амандман XIV регулише *мандат чланова Високог савета судства* тако што утврђује да тај мандат траје пет година и да исто лице не може бити поново бирано у Високи савет судства. Такође, у овом амандману дефинисани су и разлози за престанак мандата члана Високог савета судства, а против одлуке о престанку мандата члана Високог савета судства дозвољена је жалба Уставном суду, која искључује право на уставну жалбу. Председника Високог савета судства бира Високи савет судства међу члановима који су судије, а потпредседника међу члановима који нису судије, на пет година. Решење које се тиче избора председника Високог савета судства из реда судија, без могућности избора председника Врховног суда, као члана Високог савета судства, за председника овог органа, као и избор потпредседника из реда чланова који нису судије, представља стандард Венецијанске комисије. Истовремено, такво решење донекле „релаксира” председника Врховног суда који јесте члан Високог савета судства, али није „претрпан” обавезама које нужно има председник једног оваквог органа.

Амандманом XV предвиђено је да је против одлуке Високог савета судства дозвољена жалба Уставном суду која искључује право на подношење уставне жалбе.

Амандман XVI регулише *имунитет чланова Високог савета судства*. Реч је о функционалном имунитету.

Амандман XVII уређује *положај јавног тужилаштва*. Дефиниција јавног тужилаштва је прецизнија и усклађенија са његовим надлежностима у односу на важећи Устав. Значајна новина је додата одредба која предвиђа да: „Нико изван јавног тужилаштва не може утицати на јавно тужилаштво и носиоце јавнотужилачке функције у поступању и одлучивању у поједином предмету.” Како се наводи и у Мишљењу Венецијанске комисије број 921 из 2018. године (CDL-AD(2018)011), за разлику од давања упутстава у појединачним предметима од стране извршне власти, које би требало да буде забрањено, давање општих упутстава, на пример, да се озбиљније или ефикасније гоне одређене врсте кривичних дела, може се сматрати аспектом политике о којој на одговарајући начин може одлучити парламент или влада. Истим амандманом промењен је назив највишег јавног тужилаштва у Врховно јавно тужилаштво, по

угледу на назив највишег суда. Функцију јавног тужилаштва врше Врховни јавни тужилац, главни јавни тужиоци и јавни тужиоци.

Амандман XVIII уређује систем одговорности јавног тужилаштва. Врховни јавни тужилац, као и по важећем решењу, одговара за рад јавног тужилаштва и свој рад Народној скупштини. Међутим, Врховни јавни тужилац није одговоран Народној скупштини за поступање у поједином предмету. Главни јавни тужиоци одговарају за рад јавног тужилаштва и за свој рад Врховном јавном тужиоцу и непосредно вишем главном јавном тужиоцу, у складу са законом, а јавни тужиоци одговарају за свој рад главном јавном тужиоцу, у складу са законом. У том смислу, прихваћена је и препорука Венецијанске комисије из Мишљења број 921 из 2018. године (CDL-AD(2018)011).

Амандман XIX уређује *обавезна упутства за поступање главног јавног тужиоца и јавних тужилаца* која представљају новину у односу на важећи Устав. Предвиђено је и да нижи главни јавни тужилац или јавни тужилац који сматра да је обавезно упутство незаконито или неосновано има право на приговор, у складу са законом.

Амандман XX уређује *избор и престанак функције Врховног јавног тужиоца и главних јавних тужилаца*. У складу са стратешким документима Републике Србије начин избора Врховног јавног тужиоца и главних јавних тужилаца измењен је у односу на важећи Устав. Врховног јавног тужиоца и даље бира Народна скупштина, али већином од три петине свих народних посланика, а не већином од укупног броја народних посланика, на предлог Високог савета тужилаштва после јавног конкурса. Предвиђен је и исти механизам против блокаде одлучивања о избору Врховног јавног тужиоца, као у случају избора чланова Високог савета судства. Мандат Врховног јавног тужиоца је шест година и није обновљив. Главне јавне тужиоце бира Високи савет тужилаштва, на шест година, што је решење које доприноси остваривању принципа равноправности јавних тужилаца. Конституционализују се разлози за разрешење јавних тужилаца. Предвиђено је и правно средство против одлуке Високог савета тужилаштва о престанку функције главног јавног тужиоца. Он има право на жалбу Уставном суду која искључује право на уставну жалбу. Такође, експлицитно је наведено да у складу са законом Врховни јавни тужилац и главни јавни тужиоци којима престане функција остају на функцији јавног тужиоца.

Амандманом XXI предвиђени су *услови за избор главног јавног тужиоца и јавног тужиоца*, који се уређују законом.

Амандман XXII уређује *сталност функције јавног тужиоца*. Погледати образложење за Амандман VIII.

Амандман XXIII уређује *имунитет и неспојивост* носилаца јавнотужилачке функције. Питање имунитета регулисано је на суштински исти начин као и у важећем Уставу. Реч је о функционалном имунитету. Што се тиче неспојивости јавнотужилачке функције предвиђено је да се законом детаљно уреди и прецизира које су функције, послови или приватни интереси неспојиви са функцијом Врховног јавног тужиоца, главног јавног тужиоца и јавног тужиоца.

У Амандману XXIV *Високи савет тужилаштва* дефинисан је као самосталан државни орган који обезбеђује и јемчи самосталност јавног тужилаштва, Врховног јавног тужиоца, главних јавних тужилаца и јавних тужилаца. Надлежности Високог савета тужилаштва проширене су у односу на важећи Устав. Један од основних разлога за промену Устава је потреба за искључењем законодавне и извршне власти из поступка избора председника

судова, судија, јавних тужилаца и њихових заменика. На то је посебно указано кроз Националну стратегију реформе правосуђа за период 2013-2018. године и нову Стратегију развоја правосуђа за период 2020-2025. године.

Амандман XXV уређује *састав Високог савета тужилаштва* и начин на који се чланови бирају. Предвиђено је да Високи савет тужилаца чини 11 чланова: пет јавних тужилаца које бирају главни јавни тужиоци и јавни тужиоци, четири истакнута правника које бира Народна скупштина, Врховни јавни тужилац и министар надлежан за правосуђе који не гласа у поступку за утврђивање дисциплинске одговорности јавног тужиоца.

Израз „истакнути правник” у овом амандману представља правни стандард (овај правни стандард постоји у Уставу и код избора кандидата за судије Уставног суда). Пошто је стандард „истакнути правник”, по природи ствари, неодређен, овим амандманом је прописан још један посебан услов за кандидата из реда оних које бира Народна скупштина у виду најмање десет година искуства у правној струци. Истакнуте правнике би после окончаног јавног конкурса на предлог надлежног одбора Народне скупштине бирала Народна скупштина двотрећинском већином од свих народних посланика. Ради правичности изборног процеса и елиминисања могућности за злоупотребу, предвиђено је да је надлежни одбор Народне скупштине дужан да Народној скупштини предложи двоструко више кандидата од броја чланова који се бирају. Новина је да ће чланови Високог савета тужилаштва из реда јавних тужилаца бити бирани од стране главних јавних тужилаца и јавних тужилаца, а не више од стране Народне скупштине како је утврђено важећим Уставом. Посебно је истакнуто да се приликом избора јавних тужилаца у Високи савет тужилаштва води рачуна о најширој представљености јавних тужилаца. Од чланова по положају из састава Високог савета тужилаштва биће искључен председник надлежног одбора Народне скупштине, док ће Народна скупштина бирати четири истакнута правника за чланове Високог савета тужилаштва. Ради правичности изборног поступка и елиминисања могућности за злоупотребу, предвиђено је да је надлежни одбор Народне скупштине дужан да Народној скупштини предложи двоструко више кандидата од броја чланова који се бирају. Како захтев за квалификованом већином у пракси може да доведе до настанка застоја, односно блокаде у избору, па самим тим и блокаде у функционисању органа предвиђен је механизам за превазилажење потенцијалног застоја, познатији као *anti-deadlock* механизам. Предвиђено је да ако Народна скупштина не изабере сва четири члана у року, преостале чланове, између свих кандидата који испуњавају услове за избор, бира комисија коју чине председник Народне скупштине, председник Уставног суда, председник Врховног суда, Врховни јавни тужилац и Заштитник грађана, већином гласова. Овакво решење би искључило сваку могућност настанка блокаде. Истовремено, састав комисије сачињене од представника органа који су предвиђени Уставом обезбедио би највиши могући ниво легитимитета таквог избора. Треба додати и то да је од петоро чланова ове комисије, четворо истакнутих правника, а да председник Народне скупштине као највиши парламентарни функционер представља Народну скупштину чија надлежност је супституисана од стране ове комисије услед немогућности Скупштине да у одређеном року изабере члана или чланове Високог савета судства. Састав Високог савета тужилаштва и начин избора његових чланова, укључујући и решење за елиминисање могућности блокаде избора, детаљно је анализиран и одобрен у мишљењима Венецијанске комисије на Акт о промени Устава Републике Србије из 2018. године (CDL-AD(2018)011) број 1027/1047 (CDL-AD(2021)032) и број 1027/1067 (CDL-PI(2021)019) из 2021. године. Поред тога, предвиђено је да главни јавни тужиоци не могу бити бирани у Високи савет тужилаштва, као и да члан Високог савета тужилаштва којег је избрала

Народна скупштина мора бити достојан те функције и не може бити члан политичке странке. Да би се максимално избегла политизација приликом избора чланова Високог савета тужилаштва из реда истакнутих правника, као и свака евентуална произвољност, предвиђено је да се остали услови за избор и неспојивост са функцијом члана Високог савета тужилаштва уређују законом. Дакле, овим амандманом отворен је простор и за законско прописивање додатних услова које истакнути правник мора да испуњава да би био изабран за члана Високог савета тужилаштва.

Као и у случају Високог савета судства, циљ оваквог решења је да се оствари равнотежа унутар Високог савета тужилаштва. Из тог разлога пет чланова су носиоци јавнотужилачке функције, док су четири истакнута правника, Врховни јавни тужилац као и министар надлежан за правосуђе чланови које бира Народна скупштина. С друге стране, Венецијанска комисија у Мишљењу број из 2018. године (CDL-AD(2018)011) цитира свој претходни став да: „Високи савет тужилаштва не може бити инструмент чистог самоуправљања, већ вуче свој демократски легитимитет од избора барем једног дела чланова од стране Парламента”. Разлика у односу на Високи савет судства јесте и то што у саставу Високог савета тужилаштва остају Врховни јавни тужилац и министар надлежан за правосуђе, као чланови по положају (*ex officio* чланови). Ова разлика проистиче из различите природе, улоге и структуре коју имају суд и јавно тужилаштво, а која се неминовно преноси и на састав правосудних савета. О суштинској разлици која постоји између начела независности које се примењује на судство и начела самосталности које се примењује на јавно тужилаштво говори и Венецијанска комисија у Извештају о европским стандардима у погледу независности правосудног система број 494/2008 (CDL-AD(2010)040) од 18. децембра 2010. године: „„Независност” јавних тужилаца није исте природе као „независност” судија. Док постоји општа тенденција да се обезбеди већа независност јавнотужилачког система, не постоји заједнички стандард који би то захтевао. Независност или самосталност нису сами по себи циљ и треба да буду оправдане у сваком случају позивањем на циљеве који се желе постићи.”

Амандман XXVI утврђује да је *мандат чланова* који се бирају у Високи савет тужилаца пет година и да је необновљив. Уређено је и питање избора *председника и потпредседника Високог савета тужилаштва*, тако што је предвиђено да се председник бира међу члановима који су јавни тужиоци, а потпредседник међу члановима које бира Народна скупштина. Овакво решење такође прати идеју о равнотежи унутар Високог савета тужилаштва која је претходно изложена, не губећи из вида хијерархијску структуру јавног тужилаштва и одговорност Врховног јавног тужиоца за рад јавног тужилаштва као и за свој рад. Такође, у овом амандману предвиђени су и разлози за престанак мандата члана Високог савета тужилаштва, као и правно средство против одлуке о престанку мандата, које је исто као и у случају одлуке о престанку јавнотужилачке функције.

Амандман XXVII утврђује да је против одлуке Високог савета тужилаштва дозвољена жалба Уставном суду, у случајевима прописаним Уставом и законом. Изјављена жалба Уставном суду искључује право на подношење уставне жалбе.

Амандман XXVIII уређује *имунитет чланова Високог савета тужилаштва* на исти начин како је уређен у случају носилаца јавнотужилачке функције у Амандману XXIII. Реч је о функционалном имунитету.

Амандманом XXIX усклађују се постојећи називи органа за предлагање кандидата за судије Уставног суда и именовање судија Уставног суда (Државно

веће тужилаца и Врховни касациони суд) са решењима из Акта о промени Устава Републике Србије (Високи савет тужилаца и Врховни суд).