

Сузбијање корупције – предуслови и системске препреке

ДРАГАНА БОЉЕВИЋ
ПРЕДСЕДНИЦА ДРУШТВА СУДИЈА СРБИЈЕ

Борба против корупције, која је од суштинског значаја за добробит сваког друштва, захтева одређене системске предуслове. Први је, несумњиво, независност судске власти, што значи независност сваког ко судску власт врши, био он судија или јавни тужилац (то је посебно значајно нагласити пошто је од 1. октобра 2013. године, јавно тужилаштво преузело истрагу). Други предуслов заснован је на чињеници да се најбољи ефекти у сузбијању корупције постижу системским превентивним механизмима.

Реформа правосуђа јесте неопходна, али мора да буде примерена нашој традицији, нашем правном поретку и могућностима, а усаглашена европским стандардима и етапа. Основне препреке за квалитетно функционисање правосуђа састоје се у дестабилизацији правосудног система сталним, опречним и неусаглашеним изменама статусних, судско-организационих, процесних и материјално правних закона и све израженијим политичким притисцима на правосуђе, потпомогнутим медијима.

Овај текст посвећен је искључиво идентификовању неких од системских, а мање уочљивих, препрека за функционисање независне судске власти, које су и даље присутне након усвајања сета правосудних закона 20. новембра 2013. године.

У тексту ће бити речи о судијама и Вишом савету судства и односу између њих и Министарства правде, односно извршне



власти, али се знатан део констатација односи и на јавне тужиоце, а посебно на Државно веће тужилаца и на однос између њих и извршне власти.

Измене правосудних закона

Министарство правде приступило је изменама двадесетак закона крајем августа 2012. године, формирањем радних група, којима је поверено у задатак да посао заврше у року од 45 дана. Радна група за израду судско-организационих закона основана је 31. августа 2012. године, радила је без методолошког приступа и одговарајућих услова за рад, а остављен јој је рок до 15. октобра да заврши посао (аутор је била један од чланова те радне групе). Врсту и обим измена закона одредила је радна група у одсуству смерница за рад које је добила тек 5. октобра, десетак дана пред истек рока за завршетак рада. Радне верзије закона представљене су на јавним расправама крајем октобра и почетком новембра, на којима су се чуле бројне сугес-

тије. Одржан је још по један састанак ради сумирања и анализе сугестија, али је тада и тиме рад радне групе фактички окончан. Већ средином децембра појавиле су се нове радне верзије закона за које није било јасно ко је њихов аутор. Те радне верзије закона биле су достављене Венецијанској комисији на експертизу крајем децембра 2012. године и почетком јануара 2013. године.

Постало је јасно да ће се са доношењем закона застати неколико месеци, барем до краја марта 2013. године, након што буде одржана редовна седница Венецијанске комисије и усвојено мишљење о законским решењима. У марту 2013. године Венецијанска комисија доставила је експертизу у којој је било низ конструктивних и примењивих запажања и сугестија, а која су у знатној мери коинцидирала са сугестијама и предлозима Друштва судија. Уместо да бруси законска решења када је већ добијено време, Министарство правде није више сазивало радну групу, а Народна скупштина усвојила је законе 20. новембра 2013. године („Службени гласник РС“, број 101/2013 од 20.11.2013. године), на исти начин као и више пута раније – са друкчијим решењима од оних које је предложила радна група, без разматрања сугестија Венецијанске комисије, али уз образложење, које је истовремено и покриће, да су на изради тих закона радили судије, тужиоци, представници њихових струковних удружења, професуре, адвокатуре и да је о тим законским решењима прибављено мишљење Венецијанске комисије Савета Европе.

Не спорећи неопходност отклањања недостатака учињених у претходном периоду, и најновије измене судско-организационих закона изазивају озбиљну забринутост да ће се отворити низ проблема.

Пре свега, реално је очекивати застој у функционисању судске мреже, јер је време до 31.12.2013. године сувише кратко за њену припрему. Нова судска мрежа отворила је и питање могуће повреде уставног принципа непреместивости, као основе независности судства.

Утицај извршне и законодавне власти на судску, мање или више директан, некад тешко препознатљив, али конкретан и да-

лекосежан, и даље је задржан, а појединим решењима или комбинацијом појединих решења, чак и појачан. Реч је о установљавању дужности Високог савета судства (у даљем тексту: ВСС) да предложи Народној скупштини за избор на први трогодишњи мандат једног кандидата, и то из реда свршених полазника Правосудне академије, са једне стране, и дужности Народне скупштине да таквог кандидата изабере за судију, са друге стране, о увођењу могућности вођења паралелних поступака пред судовима више инстанце због повреде права на суђење у разумном року у поступцима који се воде пред нижим судовима, намери да се изменама Закона о уређењу судова, у складу са Националном стратегијом реформе правосуђа, установи сертификациона комисија која би установљавала најбољу праксу и задржавала судске одлуке које одступају од ње, као и о застрашивању судија-чланова ВСС у садашњем саставу претњама да ће бити позиване на одговорност чланови претходног (првог) састава ВСС и инсистирању на (будућој) одговорности чланова ВСС за функционисање правосуђа, уз истовремено законско ограничавање ВСС да управља правосуђем.

Трасе утицаја извршне власти на судску

Премештај судија

Док је реизбором из 2009. године била грубо повређена основна гаранција независности судства – сталност судијске функције, у процесу успостављања нове судске мреже може бити повређена друга уставна гаранција независности – непреместивост.

Премештај судија у свим новооснованим судовима и у судовима којима је промењено подручје у односу на закон из 2008. године, у складу са Законом о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштва, као и у судовима којима је измењена надлежност, у складу са Законом о уређењу судова, биће обављен до 31.12.2013. године. У тим судовима ће, иначе, бити обављен и премештај судија поротника и судског особља и предмета, и постављени вршиоци функције



председника судова. С обзиром да је, поред 34 досадашња, основано још 32 основна суда, да је подручје промењено скоро свим основним, знатном броју виших судова, као и свим апелационим судовима, и да је измењена надлежност апелационих и виших судова, посебно у кривичној материји, премештај судија биће извршен у свим основним, вишим и апелационим судовима. Одлуком о потребном броју судија од 29.11.2013. године Високи савет судства је прописао да у свим судовима треба да има 3.089 судија, од чега у Врховном касационом суду – 37, у четири апелациона суда – 237, у 25 виших судова – 387, у 66 основних судова 1.560, у Управном суду 41, у Привредном апелационом – 33, у 16 привредних судова 178 судија, док у Прекршајном апелационом суду треба да има 65, а у 44 прекршајних судова 551 судија. То значи да ће скоро три четвртине судија бити у ситуацији да уђу у круг оних о чијем ће се премештају одлучивати.

Као једну од основних гаранција независности, Устав прописује гаранцију непреместивости, а ретке изузетке препушта закону на регулисање. Иако у случају премештаја Устав и Закон о судијама утврђују, као примарни принцип, принцип добровољности, премештај судија у тако великом обиму може да повреди гаранцију непреместивости.

Закон о судијама („Службени гласник РС“, број 101/2013) наиме прописује да судија може без своје писмене сагласности бити премештен у други суд у случају укидања суда или укидања претежног дела надлежности суда за који је изабран, на основу критеријума које прописује ВСС. Критеријуми које је ВСС прописао Правилником о критеријумима за премештај судије у други суд у случају укидања претежног дела надлеж-

ности суда за који је изабран (такође од 29. новембра 2013. године) међутим, недовољна су заштита гаранције непреместивости. Правилник претежно регулише питање тзв. хоризонталног премештаја, односно премештаја судија из једног у други суд исте врсте и степена (из једног основног у други основни, јер ће у основним судовима премештај бити најмасовнији). Правилник не дефинише, међутим, шта се сматра судом истог степена. Уколико би се сматрало судовима истог степена они судови који су првостепени, или они који су другостепени, тада би се судовима истог степена могли сматрати не само основни и виши, већ и виши и апелациони.

У случају таквог тумачења, уколико се степен суда не одређује према непосредно вишем суду, отвориће се и могућност која иначе не би смела да се дозволи, да се у други суд „истог степена“, дакле из апелационог у виши, или из вишег у основни, без своје сагласности, премести судија суда више инстанце.

Приоритетан избор свршених полазника Правосудне академије

Изменама Закона о судијама прописана је дужност Високог савета судства да предложи Народној скупштини једног кандидата за први избор, и то из реда кандидата који су завршили Правосудну академију, а Народне скупштине да тог кандидата и изабере за судију. Правосудна академија, онако како је данас конципирана, пати од системских недостатака, међу којима су недостатак критеријума за избор ментора и предавача, за стандардизовану обуку и оцењивање. Један од највећих недостатака Правосудне академије јесте у томе што извршна власт на све активности Правосудне академије има јак непосредан утицај, институционалан, али и фактички, јер трећину чланова (три члана) Управног одбора именује Влада, с тим да је један од њих државни секретар у министарству надлежном за послове правосуђа. Такав Управни одбор именује Програмски савет Академије, који пак именује, на четири године, пет чланова комисије за пријемни испит. Састав комисије за пријемни испит, односно имена чланова комисије за пријем-

ни испит, и разлози који руководе Програмски савет Правосудне академије да баш те чланове именују, остају непознати и после пажљивог трагања, а селекција и фактички избор судија врши се у фази која претходи формалном избору, приликом пријема полазника Правосудне академије.

Комбинацијом наведених законских решења (дужношћу ВСС да приоритетно предложи свршене полазнике Правосудне академије за први избор, а Народне скупштине да их изабере за судију и Правосудном академијом која функционише на наведени начин) избор судија на први трогодишњи „измештен“ је временски – 30 месеци пре самог предлагања за избор од стране Високог савета судства и пре формалног избора у Народној скупштини, суштински – јер се одвија ван-стандардно, по недефинисаним правилима и у нетранспарентном поступку и институционално – јер о њему не одлучују тела којима је то поверио Устав у надлежност – Високи савет судства и Народна скупштина. О избору фактички одлучује анонимна комисија за пријем полазника Правосудне академије, а над Правосудном академијом највећи утицај има Министарство правде. Зато не чуди ентузијазам којим министар правде хвали постојање Правосудне академије.

Уместо да буде средство за обуку будућих судија и гаранција да ће у правосудје улазити најбољи кадрови чиме би се побољшали капацитети и вратило поверење грађана у правосудје, оваквим концептом Правосудне академије противуставно је инсталиран опасан и далекосежан утицај извршне власти у темеље судске власти, а свест будућих судија од почетка трасирана искуством да суштинску власт над судством има извршна власт.

Поступци за утврђивање повреде права на суђење у разумном року

Индиректан и одложен утицај извршне власти над судством појачан је и новим решењем из Закона о уређењу судова којим се уводи могућност вођења поступка пред судом више инстанце због повреде права на суђење у разумном року у поступању у предмету пред судом ниже инстанце (ово решење примењиваће се од 21. маја 2014. го-

дине). Ово законска могућност прописана је након што је изменама Закона о парничном поступку из 2009. године, као решење за брже решавање спора, уведен временски оквир у коме судија треба да реши спор чије је непоштовање изричито прописано као разлог за покретање дисциплинског поступка против судије (чл. 8). Разумевајући да су оваква решења првенствено покушај државе да створи услове којима би се судство учинило ефикаснијим, Уставни суд растеретио знатног броја предмета, и предупредила још већа „затрпаност“ Европског суда за људска права у Стразбуру предметима из Србије, оваква решења основано рађају бојазан да неће поспешити ефикасност, већ да ће проузроковати додатни проблем¹.

Судије које су оптерећене великим бројем предмета једноставно не могу да их решавају брже само зато што је законом уведена могућност њиховог дисциплинског кажњавања па и разрешења. Односно, што је још горе, у таквим условима судије најпре могу, и томе најалост и прибегавају, да симулирају пружање правне заштите, а да у ствари само завршавају предмете (а не спорове). Са решењем да се пред судом више инстанце покрене поступак због наводне повреде права на суђење у разумном року пред судом ниже инстанце, за очекивати је да ће се још више повећати број предмета у судовима, јер ће се грађани чији се предмети налазе пред (пре)оптерећеним судовима заиста и обраћати вишим судовима ради утврђења повреде права на суђење у разумном року и новчаног обештећења. Јасно је и да ће грађани постизати успех у тим поступцима, због чега ће држава бити обавезана да им плати новча-



ну компензацију. Уместо да се идентификују узроци повреде права на суђење у разумном року (који најчешће леже у пропусту државе да обезбеди равномерно и реално оптерећење судија предметима), и уместо да се узроци отклоне, отклањаће се „симптоми“ проблема, а за системски недостатак за чије је отклањање одговорна држава, биће окривљени судови, односно судије. Судије и председници судова трпеће притисак да предмете решавају брже и по сваку цену а грађани ће због тога остати ускраћени за правично суђење пред независним и непристрасним судом и све незадовољнији правосуђем због даљег урушавања квалитета правне заштите.

Судска одлука којом је утврђена повреда права на суђење у разумном року у конкретном предмету имаће карактер негативне оцене судије, пошто није довољно брзо решио тај предмет (без обзира на услове у којима судија ради и на оптерећење осталим предметима) па и председника суда, пошто није добро организовао функционисање суда.

Крајњи резултат оваквог решења биће претварање судија и председника судова у мете и, пре или касније, када то властима буде одговарало, довешће до покретања поступка за регресирање државе од судије или председника суда (на име исплаћене компензације странци којој је утврђена повреда права на суђење у разумном року), до дисциплинског поступка и до њиховог решења.

Уједначавање судске праксе

Новом Националном стратегијом реформе правосуђа („Службени гласник РС“, бр. 57/2013 од 5. јула 2013. године) и Акционим планом за њено спровођење предвиђено је и увођење сертификационе комисије ради уједначавања судске праксе. Чињеница је да судови доносе различите одлуке у сличним споровима. Посебно је индикативан случај (не)досуђивања дневница резервистима за време њиховог учешћа у рату 1999. године у којима је и Европски суд за људска права у Стразбуру својим одлукама установио неједнако поступање и наложио држави да га отклони. Због тога је

и разумљиво да држава трага за решењем овог проблема и сасвим вероватно да је увођење сертификационе комисије мотивисано намером да се обезбеде услови за окончање неједнаког поступања у сличним ситуацијама. Уједначавање судске праксе је дуготрајан процес, који захтева решења која су примерена и сагласна нашем (европско-континенталном) правном систему и традицији, као што су: „враћање“ шире надлежности Врховног касационог суда, одржавање годишњих заједничких седница највиших судова, потпуна и квалитетна правна аргументација одлука највиших судова итд.

Према акционом плану за спровођење Националне стратегије реформе правосуђа, Сертификациона комисија би требало да се састоји од председника одељења судске праксе Врховног касационог суда, апелационих судова, Привредног апелационог и Управног суда, при чему би јој помагали, за сада у недефинисаној форми, и професори права и адвокати. Задатак ове комисије био би да идентификује судске одлуке које представљају „најбољу праксу“ у одређеним врстама спорова, и да воде рачуна о томе да се остале одлуке у таквим случајевима доносе у складу са „установљеном судском праксом“, односно да не допусти да из суда буде отпремљена одлука која, по ставу Сертификационе комисије, одступа од судске праксе, те да се на тај начин обезбеди једнако поступање. Постоје, шта више, и предлози да буду дисциплински кажњене судије чије одлуке, према ставу Сертификационе комисије, одступају од судске праксе а не буду желеле да измене став у својим одлукама.

Ово наоко једноставно и прихватљиво решење, међутим, отвара низ озбиљних проблема. Са једне стране ово решење је противуставно и сасвим у несагласју са нашом правном традицијом, јер Устав (члан 145.) прописује да се судске одлуке заснивају на Уставу, закону, потврђеном међународном уговору и пропису донетом на основу закона, а Закон о судијама (чланови 1. и 22.) да је судија слободан у заступању свог схватања, утврђивању чињеница

и примени права, у свему о чему одлучује, као и да судија није дужан да икоме, па ни другим судијама и председнику суда, објашњава своја правна схватања и утврђено чињенично стање, изузев у образложењу одлуке или кад то закон посебно налаже. Са друге стране ово решење нарушава начело поделе власти, јер судови преузимају улогу законодавне власти. Коначно, овакво решење повређује унутрашњу независност судија. И међународни стандарди говоре у прилог овом закључку. Препорука КМ/Рец (2010) 12 Комитета министара Савета Европе државама чланицама такође формулише да би судије требало да имају потпуну слободу да непристрасно, у складу са законом и својим тумачењем чињеница, доносе одлуке у предметима (параграф 5.); да начело судске независности значи независност сваког појединог судије у вршењу функција вођења судског поступка и да при доношењу одлука судије треба да буду независне и непристрасне и способне да делују без икаквих ограничења, непримереног утицаја, притисака, претњи или мешања, непосредног или посредног, од стране било ког органа, укључујући и органе унутар правосуђа, као и да хијерархијска организација правосуђа не би требало да подрива индивидуалну независност (Поглавље III – Унутрашња независност – параграф 22.) и да виши судови не би требало судијама да дају упутства о томе какву пресуду треба да изрекну у појединим случајевима, осим код прелиминарних одлука или приликом одлучивања о правним лековима у складу са законом (Поглавље III – Унутрашња независност – параграф 23.). И Венецијанска комисија се у три наврата током последње деценије, управо у вези са правосудним променама у Србији, бавила питањем усаглашавања судске праксе (2002, 2008. и 2013. године) и указала да би обавезност судске праксе нарушила начело поделе власти, јер би се судска власт ме-

шала у законодавну и повредила начело унутрашње судске независности, јер би се судије дестимулисале да саме размишљају и за конкретни случај примењују оптимална решења.

Установљењем Сертификационе комисије створио би се квази суд, суд над судовима, на који би извршна власт имала пресудан утицај избором придружених чланова (професора, адвоката). „Судије“ овог „суда над судовима“ не би имале одговорност за судску одлуку, већ судија који ју је донео и чији је потпис на одлуци, али би ипак имали огромну и неприхватљиву власт над судијама – били би налогодавци судијама, усмерава-ли би их како да суде, а то би угушило свако слободно судијско мишљење.

(Не)одговорност Високог савета судства

Измењени Закон о уређењу судова омогућио је да Министар правде задржи (до 1. јуна 2016. године) овлашћења да одређује оквирна мерила за број судског особља, да обавља послове правосудне управе, посебно оне у вези са судским буџетом (праћење рада судова; прикупљање статистичких и других података; надзор над поступањем у предметима у прописаним роковима и поступањем по притужбама и представкама; предлагање дела буџета за расходе за судско особље, као и расподела ових средстава; предлагање дела буџета за инвестиције, пројекте и друге про-



граме за рад правосудних органа; старање о смештајним условима, опремању и обезбеђењу судова; надзор над финансијским и материјалним пословањем судова и Високог савета судства; уређење и развој правосудног информационог система; уређење, развој и одржавање базе правних прописа; развој и спровођење капиталних пројеката и других програма за правосудне органе; постављање и разрешење судских вештака и тумача). Истовремено, тај закон поверио је министру правде нова овлашћења која до сада није имао – да одређује поступак пријема избора судијских приправника и помоћника.

Претходна Национална стратегије реформе правосуђа од 25. маја 2006. године („Службени гласник РС“ број 44/2006 од 26.5.2006. године) донета је у циљу враћања поверења грађана у правосудни систем Републике Србије, с обзиром на свест о томе да владавине права и правне сигурности нема без јаким демократских институција правосудног система, због изражене потребе за спровођењем стратешких реформи на свим нивоима правосудног система, уз уважавање опредељења израженог у „Резолуцији о придруживању Европској унији“ Народне скупштине РС и спремности да се испуне сви неопходни предуслови и све међународне обавезе Републике Србије. Надовезујући се на циљеве и остварења Стратегије из 2006. године, нова Национална стратегија реформе правосуђа као циљ прокламује побољшање квалитета и ефикасности правде, јачање независности и одговорности правосуђа, у циљу јачања владавине права, демократије, правне сигурности, приближавања правде грађанима и враћања поверења у правосудни систем.

Преношење највећег дела овлашћења министарства правде на Високи савет судства било је предвиђено још Стратегијом из 2006. године. Насупрот том реформском циљу, извршна власт упорно одлаже да пренесе на Високи савет судства овлашћења и механизме за управљање судским системом, док истовремено чини одговорним Високи савет судства за (будуће) функционисање судства.

Овлашћења надзора између Министарства правде и Врховног суда Србије била су раздвојена још Законом о судовима („Службени гласник Републике Србије“, бр. 46/91,

60/91, 18/92 и 71/92), а Врховни суд је вршио надзор у односу на поступање по предметима у прописаним роковима и на поступање по представкама и притужбама јер су те радње везане за вршење судске власти. Нажалост, Законом о уређењу судова из 2001. године ова надлежност је пренета на министарство правде и код њега остала до данас, да би измена из новембра 2013. године било прописано да ће, са осталим надлежностима у вези са Судским пословником, бити пренета на Високи савет судства 1. јуна 2016. године. Још су Закон о судијама (члан 9.) и Закон о уређењу судова (члан 54. став 3.) из 2001. године прописивали да Високи савет правосуђа утврђује оквирна мерила за одређивање броја, не само судија и судија поротника, већ и судског особља. Насупрот стратешком циљу, важећи Закон о уређењу судова из 2008. године, прописао је да мерила за одређивање броја судског особља (члан 57. став 3) одређује министар надлежан за послове правосуђа, а изменама од 20. новембра 2013. године ово право министра продужено је до 1. јуна 2016. године. Уз то му је поврено и овлашћење које до сада није имао да одређује поступак пријема избора судијских приправника и помоћника. Презимање буџетских овлашћења од стране правосудног система било је предвиђено важећим Законом о уређењу судова (члан 95.) за 1.1.2011. године, и затим више пута одлагано законима о буџету, да би најновијим изменама Закона о уређењу судова било одложено до 1. јуна 2016. године.

Нереална су очекивања да Високи савет судства, који је по Уставу гарант независности судства, управља судским системом у циљу остварења реформских циљева, а посебно да буде одговоран уколико они не буду остварени, ако није у његовој надлежности да одлучује о свим питањима од којих зависи функционисање судског система. У супротном, задржавањем овлашћења у управљању судством и радом Правосудне академије, неодговарајућим утврђивањем мерила за одређивање броја судског особља, прописивањем поступка за пријем судијских приправника и помоћника, пројектовањем суд-

ског буџета, извршна власт (преко министра правде) значајно утиче на (не)зависност и (не)ефикасност судова и судија, истовремено окривљујући и судство и Високи савет судства за проблеме. Посебан је проблем што Високи савет судства (односно његови садашњи чланови) не остављају чак ни утисак да се залажу за промену оваквог стања.

Осим тога, Министарство правде (неосновано) проглашава за највећи проблем судства неефикасност (погледати објашњење у напомени на крају текста) и за то чини одговорним судство и Високи савет судства, иако је за (не)ефикасно поступање судства првенствено одговорно министарство, односно држава. Парадоксално је да се Високи савет судства проглашава одговорним за проблем на чије решавање има најмање утицаја (јер се велико оптерећење судија предметима, а тиме и дуже трајање поступака у њима, решава повећањем судског буџета, односно броја судског особља, првенствено броја судијских помоћника, бољом обуком свих запослених, увођењем новог судијског занимања које би растеретило судије рада у мање сложеним предметима итд.), док се амнестира за тешко нарушавање правне државе које је скривио током ревизије реизбора

(оправдавање у скоро 90% случајева одлука о нелегалном разрешењу више од 800 судија у реизбору 2009. године, примена ретроактивно успостављених правила, доношење одлука у непотпуном саставу, већином гласова мањом од законом прописане).

Рад Високог савета судства у оба састава, и оног који је спровео реизбор, а и садашњег (чијих је 6 чланова из реда судија изабрано у априлу 2011. године) који је спровео ревизију реизбора, праћен је и крајње негативно оцењиван у протекле четири године од стране бројних релевантних, домаћих и међународних субјеката (стручна јавност, Повереник за информације од јавног значаја и заштити података о личности, Заштитник грађана, Уставни суд, Европска комисија, Европски парламент, Парламентарна скупштина Савета Европе, остале европске институције, угледни европски експерти и међународна судијска удружења). Чланови Високог савета судства, у оба састава, уз ретке изузетке, не само да су повређивали основне постулате правне државе и владавине права, већ су показали и крајњу нестручност за обављање дужности управљања судским системом које су им поверене (вишегодишње задоцњење у избору председника судова, у усвајању аката



за вредновање рада судија, нпр.) и тешко су угрозили правосудни систем Србије.

Повратак у систем разрешених судија била је само је једна у низу мера које је требало ургентно спровести. Мера која је била подједнако ургентна и важна јесте утврђивање одговорности или у најмању руку удаљење из ВСС оних који су до таквог стања довели, или такво стање оправдавали одлукама које су све до једне поништене.

И поред свега наведеног, Министарство правде није устукнуло, и управо са члановима Високог савета судства у (до)садашњем саставу, који су на тако системски начин погазили правну државу, утврдило је стратешке циљеве за следећи петогодишњи период (Национална стратегија за реформу правосуђа и акциони план за њено спровођење усвојени су средином 2013. године), при чему је један од тих судија-чланова ВСС председник државне Комисије за спровођење националне стратегије за реформу правосуђа, нацрте правосудних закона усвојених 20. новембра 2013. године. ВСС у досадашњем саставу одредио је број судија и критеријуме за њихов премештај (29. новембра 2013. године), предложио кандидате за избор председника највиших судова у Србији (Врховног касаци-

оног суда, четири апелациона суда, Управног суда, Привредног апелационог суда и Вишег прекршајног суда), припрема измене Закона о ВСС. Тренутно управо ти (до)садашњи чланови ВСС одлучују о премештају скоро три четвртине судија у Србији, одређују вршиоце функција свих судова (осим наведених највиших судова у којима су председници недавно изабрани) и припремају најважнији акт за судство – правилник о вредновању рада судија и председника судова и о поступку за њихово вредновање.

Последњих месеци сведоци смо изјава министра правде да ће чланови Високог савета судства из првог састава, дакле (само) они који су спровели реизбор, бити подвргнути разним врстама одговорности, првенствено грађанској, јер ће се држава од њих, наводно, регресирати за износ штете коју ће морати да исплати нелегално разрешеним судијама. Поступак остваривања права државе на регрес од њеног органа регулисан је законом и подразумева да је држава претходно обештетила оштећено лице (што се у највећем броју случајева нелегално разрешених судија још није десило), а затим покретање судских поступака у року од шест месеци од дана исплаћене накнаде и у сваком конкретном слу-



чају доказивање (у више стотина засебних судских поступака), да је одређено лице из тог органа штету, коју је држава накнадила оштећеном лицу, проузроковало намерно или крајњом непажњом. За сваког иоле упућеног јасно је да би свеукупно овакви поступци, уколико би били спровођени у складу са законом, захтевали време од неколико година и да је сасвим неизвесно ко би био у прилици да одлучује и да ли би одлука да се држава на крају заиста и регресира од појединих чланова ВСС уопште и била донета. Из овога даље произлази и закључак да су „претње“ министра правде више демагошке и намењене застрашивању садашњих чланова ВСС.

Свесни чињенице да су неповратно изгубили поверење и грађана и колега судија да су у стању да обављају важну дужност чланова ВСС, као и реалне могућности да буду разрешени као чланови ВСС и затим и процесуирани (у дисциплинском, кривичном и/или у парничном поступку за накнаду штете) судије-чланови ВСС у садашњем саставу безпоговорно обављају све послове од суштинске важности за функционисање судског система, на начин и у роковима (нереално кратким) који одговарају извршној власти. Судије-чланови ВСС које су погазили струку и етику послушношћу претходним властима, постали су драгоценци и новим властима. Са њима је могло, и још може, да се уради све, а да се представи као да то не ради политика већ струка.

Доносећи са судијама-члановима ВСС у (до)садашњем саставу важне одлуке за судски систем и омогућавајући им да они доносе најважније одлуке за функционисање судског система, Министарство правде, па тиме и цела извршна власт, учинили су очигледном намеру да, преко тако застрашених и уцењених судија-чланова ВСС, управљају судством.

Последице

Радећи у условима у којима су законима инсталиране замке за њих, њихов рад непримерено критикован, а притисци политичара преко инструментализованих медија све бруталнији, судије нити желе нити имају времена да се даље обучавају, да пра-

те компликована транзициона дешавања у друштву, да се упознају са садржином бројних измењених закона и све мање се удубљују у њихово системско тумачење ради њихове правилне и правичне примене, а то опет узрокује неуједначену праксу и неједнаку правну заштиту.

Приоритет се ставља на решавање што већег броја предмета у што краћем времену, а не на суштинско, правично и квалитетно решавање спорних односа. Неравномерна оптерећеност предметима, која се после 2010. још више повећала, извор је осећања опасности међу судијама. Они који имају недовољно предмета у раду у страху су да ће бити разрешени или „оптужени“ за лењост. Они који су прекомерно оптерећени присиљени су да решавају предмете на брзину и без удубљивања у спорни однос, што рађа грешке које увек могу довести до разрешења или дисциплинског кажњавања.

Створена је атмосфера да је за судије најбоље да „не таласају“ и ћуте. Они који су систематски, брутално и упорно повређивали принципе правне државе – чланови ВСС „награђени“ су остајањем на тим функцијама без помена о покретању било каквог поступка одговорности (у односу на њих). Тиме је послата опасна порука и правосуђу и грађанима – ћутањем се може „покрити“ свака грешка као да и није учињена, то јест као да и не постоји, а послушношћу према надређенима се „исправља“ и добија опрост за свако непочинство.

Само судија који је стручан и сигуран у своје знање, који је свестан важности онога што ради и разуме друштвени контекст у коме суди, који је способан и спреман да донесе закониту и правичну одлуку и буде отпоран на било чије непримерене захтеве да ослободи или осуди по сваку цену, супротно доказима у спису, може да доприне се успешној борби против корупције и владавине права.

С обзиром на најновије законске промене и установљени правни оквир у коме судија треба да суди, а који искључиво зависи од политичке воље извршне и законодавне власти, дуг је пут који ова земља треба да прође до успешне борбе против корупције и

владавине права. Подсећам на напомене са почетка овог текста, а посебно на ону да се текст у највећој мери, у делу који говори о судијама, односи и на тужиоце, а у делу који говори о Високом савету судства односи и на Државно веће тужилаца. Извршна и законодавна власт су у оба случаја исте.

1 Тема овог текста није оповргавање тврдње министара правде и других званичника да је највећи проблем српског правосуђа неефикасност, и аргументовање тврдње да су основни проблеми правосуђа, упркос највећем броју предмета пред судом у Стразбуру (исказано у односу на 100.000 становника), недовољна независност и опадање квалитета правне заштите. Али упорно понављање ове тврдње јесте веома опасно јер може усмерити дешавања у правосуђу на погрешан колосек, нарушити независност судске власти инсистирањем на брзини решавања предмета и што већем броју решених предмета, као и позивањем судија на одговорност уколико не задовоље ове захтеве, а тиме може угрозити право грађанима на правично суђење пред независним и непристрасним судом. Зато она заслужује осврт барем на овом месту.

Временска доступност правде захтева да суђење, закључно са извршењем судске одлуке, буде обављено у разумном, па и у оптималном и предвидивом року. За то је, међутим, потребно да држава обезбеди одговарајуће услове, како наводи Суд у Стразбуру у Случају Цимерман и Штајнер *vs.* Швајцарска (1985) и у другим одлукама са тим у вези, као и низ међународних препорука и мишљења. Међутим, последњих година правосуђе Србије суочава се са озбиљним проблемом велике несразмере у оптерећености судова и судија. Несразмерна оптерећеност је вишеструко повећана од 1.1.2010. године, односно од успостављања другачије судске мреже. Илустрације ради, приказани су примери судова у којима су судије оптерећене највећим и најмањим бројем предмета, и то: у истражној, кривичној и парничној (грађанској) материји у свим основним судовима у Србији (од 1.01.2010. године до 31.12.2013. године било их је 34), у првостепеној и другостепеној грађанској материји у свих 26 виших судова, и у другостепеној кривичној и другостепеној грађанској материји у свим апелационим судовима (у Београду, Крагујевцу, Нишу и Новом Саду) и у свих 16 привредних судова у Србији. Наведени су подаци на дан 31.12.2012. године за по три највише и три најмање оптерећена суда, у свакој врсти суда и основним материјама у њима.

По судији основног суда просечно је било: у **истрази**: по 1.624 предмета у Другом основном суду у Београду, 975 у Сремској Митровици или 708 у Првом основном суду у Београду, односно, по 97 предмета у Лозници и Ужицу, 26 у Пожеги, 11 у Пријепољу; у **кривници** по 609 предмета у Основном суду у Новом Пазару, 548 у Лесковцу и 472 у Пироту, односно по 142 у Новом Саду, 106 у Прокупљу или 100 у Основном суду у Ужицу; у **парници** по 458 у Смедереву, 447 у Лесковцу, 359 у Првом основном суду у Београду, односно по 92 у Панчеву, 82 у Кикинди или 72 у Прокупљу.

По судији вишег суда просечно је било: у **истрази** по 91 у Београду, 79 у Сремској Митровици и 78 у Новом Саду, односно по 10 у Ужицу, 7 у Пожаревцу и Врању и 4 у Неготину; у **кривници** (у периоду 1.1.2010 – 31.12.2013. виши судови су имали само првостепену кривичну надлежност) по 127 у Новом Саду, 109 у Београду и 71 у Новом Пазару, односно по 15 у Прокупљу, 14 у Ваљевоу и 9 у Неготину; у **другостепеној (жалбеној) грађанској материји** било је: по 923 предмета у Београду, 449 у Врању, 442 у Новом Саду и по 223 у Лесковцу, док судије у преосталих 21 виших судова имају испод 100 предмета у раду; од којих у чак 16 виших судова око и испод 10 предмета по судији, напр. по 3 у Прокупљу и Сомбору, 2 у Јагодини и ниједан предмет по судији у Пироту, Ваљевоу и Неготину. Према расположивим подацима који су службено доступни аутору текста, на дан 30.06.2012. године (других јавно доступних података нема) у **првостепеној грађанској материји** виших судова три најоптерећенија суда у Србији су у Београду (220 предмета просечно по судији), Новом Саду (103 предмета просечно по судији) и у Новом Пазару (25 предмета просечно по судији), док је у свим осталим вишим судовима било далеко испод 20 таквих предмета по судији; а у чак 20, од 26 виших судова, судије су имале свега до 10 таквих предмета у просеку.

Посебан проблем у погледу оптерећености у грађанској материји (и првостепеној и другостепеној) у вишим судовима, јавља се у Београду. У другостепеном грађанском одељењу Вишег суда у Београду мање од 15% од свих другостепених грађанских судија из 26 виших судова у Србији решава 43% укупног броја предмета у Србији, док је у првостепеном одељењу ситуација још упечатљивија: мање од 8% од свих првостепених грађанских судија решава 63% укупног броја предмета у Србији (подаци на крају јуна 2012. године). Слична је ситуација и са Привредним судом у Београду и осталим привредним судовима. На крају 2012. године, од укупног броја предмета у привредним судовима (82.731) у Привредном суду у Београду остало је 37% (30.366), док је други по реду по оптерећености Привредни суд у Новом Саду са 11% (9.382) од укупног броја предмета у привредним судовима. Од укупног броја предмета у свим привредним судовима (227.972) у 2012. години, Привредни суд у Београду имао је у раду 39% (88.246), док су два најоптерећенија привредна суда после њега имали у раду 15% (Нови Сад), односно 8% укупног броја предмета. Привредни суд решио је у 2012. години 40% (57.890) од укупног броја решених предмета у свим привредним судовима (145.241), док су први за њим решили 11% (Нови Сад), односно 9% укупног броја привредних предмета у Србији.

Преоптерећеност судија праћена је падом квалитета судовања, посебно тамо где су судије оптерећене великим бројем предмета. Од судија се захтева ефикасност схваћена као решавање што већег броја предмета у што краћем року. Као таква, она има приоритет. Све је подређено решавању предмета, а не проблема. Овакав приступ не може се оправдати аргументом да се одлуке Европског суда за људска права у Стразбуру против Србије, наводно, првенствено доносе због непоштовања права на суђење у разумном року.

На крају 2012. године пред судом у Стразбуру било је 9.950 предмета (7,5% од укупног броја представки)

против Србије, што у односу на број становника, сврстава Србију, заједно са Црном Гором, на прво место по броју предмета пред тим судом. Тај број предмета иначе ставља Србију на пету позицију у Европи (на прве четири позиције су Русија, Турска, Италија и Украјина). Међутим, 60% (6.000 предмета) тих предмета односи се на две велике групе случајева: на дискриминацију у исплати дневница учесницима рата 1999. године и на предмете доспелих неизмирених обавеза друштвених предузећа по извршним пресудама за потраживања из радних односа, у којима је (од 2007. до 2009. године) Европски суд за људска права донео више пресуда против Србије (а у још 17 сличних предмета предмета, са 325 притужилаца који су у току пред њим, Суд предложио Србији да закључи поравнања) и констатовао повреде права на суђење у разумном року и на имовину. Група тзв. репетативних представки (случајеви који се понављају), по којој Србија пред Судом у Стразбуру заузима треће место, одмах иза Италије (9.400) и Турске (7.700), посебно је илустративан пример за схватање да је држава та која је одговорна да обезбеди услове за остварење права на суђење у разумном року јер су судови, и домаћи и Европски суд за људска права, решили спорне односе, али држава није обезбедила услове за извршење судских одлука.

И поред тога, у одлукама које је Европски суд за људска права донео у предметима против Србије, повреда права на суђење у разумном року утврђена је само у 26% завршених предмета, док је у 3/4 предмета утврђено да је до повреде права дошло због проблема са квалитетом правне заштите, односно због стручности и због услова у којима судије раде (првенствено због преоптерећености) – у 22% случајева утврђена је повреда права на правично суђење, док се у 52% слу-

чајева ради о повредама осталих права гарантованих Конвенцијом.

Наведена структура утврђених повреда јасно указује да је квалитет правде, а не брзина, основно што треба унапредити у правосуђу Србије.

У свим судовима у којима су судије оптерећене бројем предмета толико великим да је нереално очекивати да ће грађанима правна заштита бити пружена у разумном року, грађани ће до правне заштите долазити под неједнаким условима у односу на грађане којима суде судије у мање оптерећеним судовима. Осим тога, инсистирањем на брзини када то није могуће због услова у којима раде судије и судови, заправо се повређује и право на правично суђење и остала права гарантована Европском конвенцијом (право на слободу, претпоставка невиности итд). Ако се настави са оваквим приступом, те ће повреде нужно бити још и бројније, а грађани све незадовољнији правосуђем. Препорука Комитета Министара ЦМ/Рец(2010)12 државама чланицама о судијама дефинише ефикасност на потпуно другачији начин: „Ефикасност значи доношење квалитетних одлука, у разумном року, након правичног разматрања свих аспеката случаја“.