

# Корупција у правосуђу и правосудни систем

ЗОРАН ИВОШЕВИЋ

## 1. Значење корупције

Корупција (лат. *corruptio*) значи: поквареност, изопаченост, заведеност, окаљаност, потуљеност...<sup>1</sup> Сва та значења односе се на оног ко у вршењу функције, службе или посла, учини што не сме или не учини што мора, да би остварио какву корист за себе или њему блиска лица.

Ову појаву социолози објашњавају као „присилну тржишну трансакцију у којој, због нарушавања принципа непристрасности, долази до пуног изражаја незаконито коришћење друштвеног положаја и моћи, ради сопствене, породичне или групне користи“.<sup>2</sup> Али, она је „пробила“ тржишне оквири и постала општа, тачније универзална појава. Одељење техничке сарадње за развој Уједињених нација корупцију види као „понашање које се, према правним и друштвеним стандардима, сматра злоупотребом јавног положаја и средстава, ради постизања приватне користи.“<sup>3</sup> Могло би се, стога, рећи да корупција настаје из злоупотребе јавног положаја ради стицања имовинске или неимовинске користи. Корумпирање се не врши само новцем и другим материјалним добрима, него и задовољавањем разних потреба и интереса, као што су: запошљавање, стицање звања или титула, напредовање у каријери, друштвени статус, статусна позиција, сталешки ред или каква привилегија.

Корупција може бити ситна, средња или крупна.

*Ситна корупција* има у виду мале поклоне, услуге, погодности или привилегије, али и ручкове, вечере, излете и друга чулна задовољства.

<sup>1</sup> М. Вујаклија, Лексикон страних речи и израза, „Просвета“, 1991. година.

<sup>2</sup> С. Вуковић, Корупција и владавина права, ИДН „Драганић“, 2003. године, стр. 10.

<sup>3</sup> Радна дефиниција Одељења из 1989. године.



Рад анализира стање корупције и стање прописа у правосуђу Србије, указујући на узроке и последице ових стања, као и на њихову међусобну условљеност.

*Кључне речи:* значење корупције, корупција у правосуђу, судство, јавно тужилаштво, законодавна власт, извршна власт.

*Средњу корупцију* чине радње које се могу квалификовати као кривична дела примање или давање мита. Она у кризним временима добија облик „клијентализма“: сива размена јавних услуга и приватних интереса, у дискретној али чврстој, трајној и тајној вези давалаца и корисника услуга.

*Крупна корупција* обухвата: новчане трансакције велике вредности, намештање великих послова, приватизацију великих

система, сиву трговину људима, оружјем, дрогом и дуваном, као и друге облике организованог криминала на високом нивоу. Док се средња корупција само ослања на политику, крупна се без ње не може замислити. И њој прија кризно време.

## 2. Правосудна корупција пре демократских промена

О правосудној корупцији у Брозово време углавном се ћутало или шапутало.

Милошевићево време је тој корупцији широм отворило врата, али се о њој говорило углавном у кулоарима и на тротоарима.

Први округли сто на тему правосудне корупције организовало је, марта 1998. године, Друштво судија Србије. Иако је расправа била озбиљна и упозоравајућа, остала је безимена. Али, и драматично уверљива. Показало се да међу носиоцима правосудне функције има „примаријуса“, оних који су судили по наруџбини и за то примали: новац, печено јагње или прасе, бесплатно летовање, звање, стан, напредовање у виши суд, положај председника суда, место министра, политичку функцију, статусну позицију, разне имовинске и неимовинске користи. У тој корупцији размењивали су се нечасни јудикати за нечасне користи. Размена се кретала у границама ситне и средње корупције. Али, било је и крупне. Сетимо се само изборних крађа 1996. и 2000. године, у којима су корумпиране судије прекрајале вољу грађана.

Корупција у правосуђу јављала се у два вида: као обична и као државна. Обичну је изазивао вирус појединачног или групног интереса. Државну је изазивао вирус политичког интереса.

**1) Синдром корупције** – Без обзира на то што је *судска корупција* била безимена, свест грађана о њеном постојању била је присутна.

У анкети агенције „Аргумент“<sup>4</sup> из 1997. године, на узорку од 200 грађана који нису имали предмете у судовима, 71% испитаника сматрало је да судске корупције има. У анкети исте агенције из 1998. године, на узор-

ку од 100 грађана који су имали предмете у судовима, 95% испитаника сматрало је: да судске корупције има; да је најзаступљенија у привредним предметима (42,1%) и кривичним предметима (28,4%); да се спроводи преко носилаца политичке моћи (40%), судија (36,8%), адвоката (13,8%) и вештака (8,4%); да највећи притисак на суд врше политичари на власти (47,7%), моћни појединци у привреди (17,9%) и криминалци (14,7%). Према истој анкети, грађани су се изјаснили: да се уз добру везу може утицати на суд – 95% испитаника; да се предмети посебног значаја поверавају, мимо распореда, одређеним судијама – такође 95% испитаника; да се судска корупција најефикасније може сузбити прекидом политичког притиска на суд – 57,9% испитаника; да се то може постићи повећањем плате судија – 32,6% испитаника.

У анкети коју је 1998. године спровело Друштво судија Србије<sup>5</sup>, саме судије су потврдиле постојање правосудне корупције. Од 95 београдских судија: 21 се изјаснио да корупције има; 39 – да има притисака на суд; 33 – да се може утицати на судску одлуку; 54 – да ће корупција достићи забрињавајуће размере ако се не побољша материјални положај судија и запослених у суду; 45 – да се предмети посебног значаја поверавају одређеним судијама мимо распореда рада; 40 – да постојећа организација судова и њиховог рада погодује корупцији.

Друштво судија Србије је у исто време спровело и анкету међу београдским адвокатима.<sup>6</sup> Од 69 испитаника: 17 је сматрало да судске корупције има; 43 – да притисака на суд има; 28 – да се везом може утицати на суд; 50 – да ће се корупција увећати ако се не побољша материјални положај судија и запослених у суду; 32 – да постојећа организација судова и њиховог рада погодује корупцији.

Иако је судска корупција (као и свака друга) дискретна, најчешћи знаци да она постоји били су: образовање *ad hoc* већа за суђење у одређеним предметима; додељивање предмета у рад мимо утврђеног распореда, одузимање предмета од једног судије и поверавање другом, развлачење поступка у

<sup>4</sup> Публикација „Корупција у Србији“, CLDS, 2001, стр. 90.

<sup>5</sup> Исто.

<sup>6</sup> Исто.

одређеним предметима до застарелости кривичног гоњења и доношење ослобађајућих пресуда због тобожњег недостатка доказа.

Корупција није захватила само судије него и запослене у суду, нарочито ако су радили на завођењу предмета (па су били у прилици да случајеве намештају одређеном судији, односно судије одређеним случајевима), или са доставницама (па су били у прилици да их уклањају или антидатирају ради опструирања суђења).

Што се *јавнотужилачке корупције* тиче, она није била предмет посебних јавномњењских истраживања, али то не значи да је није било. Узроци њеног постојања били су и израженији него у судовима.

**2) Узроци корупције** – Корупцију су изазивали системски и социјални узроци.

*Системски узроци* имају нормативно порекло. Зато их ваља тражити у ондашњем Уставу и ондашњим законима.

По ондашњем Уставу, судови су били самостални и независни у свом раду а судска функција – стална. Иако је принцип поделе власти већ био установљен, судије и председнике судова бирала је законодавна власт (парламент) на предлог њеног одбора за послове правосуђа. Пошто је министар правде достављао предлагачу своје мишљење о кандидатима, и извршна власт је имала свој утицај на избор судија. Законодавна и извршна власт имале су утицај и на разрешење судија, јер је иницијатива могла доћи и од ресорног министра и од скупштинског одбора за послове правосуђа. Предлог за разрешење био је у рукама председника Врховног суда, општа седница тог суда је утврђивала постојање разлога за разрешење а парламент је доносио одлуку о разрешењу.

Јавно тужилаштво је било самостални државни орган а функционисало је као хијерархијски устројена организација са Републичким јавним тужиоцем на челу. Њега је бирала Народна скупштина на предлог властитог одбора за послове правосуђа, док је заменике јавних тужилаца, на свим нивоима, бирала Народна скупштина на предлог Републичког јавног тужиоца. Републички јавни тужилац је за свој рад одговарао Народној скупштини, док су сви нижи тужиоци

одговарали њему. Републичког јавног тужиоца разрешавала је Народна скупштина на предлог надлежног скупштинског одбора, док је заменике јавних тужилаца разрешавала Народна скупштина на предлог Републичког јавног тужиоца. Виши, односно највиши тужилац, могао је преузети предмет од нижег или га поверити другом тужиоцу. Био је овлашћен да даје и обавезна упутства.

Овлашћења политичких власти у поступку избора и разрешења носилаца правосудних функција, као и зависност нижих тужилаца од виших, односно заменика тужилаца од јавног тужиоца, имали су утицај на вршење судијске, односно јавнотужилачке функције. А они су злоупотребљавани и у коруптивне сврхе.

*Социјални узроци* имали су стварносно порекло. Били су последица комунистичког наслеђа, кризе права, моралног суноврата судства, политизације, ратова, санкција, малих плата, сиромаштва и других зала и невоља.

Корупција је као коров. Проклија чим настану одговарајући „климатски услови“. Шта је покренуло правосудну корупцију?

„Убијање“ правде у праву отпочело је још у Брозово време. Право је било реквизит „владајуће класе“. Примена права формално је била у рукама судства, али пошто је право било класно, вољу класе на власти тумачила је Комунистичка партија, односно Савез комуниста, као авангарда те класе. Ова авангарда ставила је под контролу не само судску него и законодавну и извршну власт. Зауздани судови испољавали су готово побожну приврженост „класним циљевима“, а пошто су они били садржани и у прописима по којима су судили, њихова приврженост, да не кажемо пристрасност, била је саставни део судске независности. Тако је судство изгубило идентитет и препустило се поданичком духу, пристајући на послушност политичкој власти.<sup>7</sup>

Инерција послушности настављена је и по увођењу вишепартијског система (Устав из 1990. године), само што се судство приклањало другом господару – партијама

<sup>7</sup> Публикација „Корупција у Србији“, CLDS, 2001, стр. 91–92.



на власти. Тако је уронило у милошевићевску политизацију правосуђа, а први видљиви знаци били су: пракса специјалних већа у политички осетљивим предметима, оперетско суђење „милосрдним анђелима“, претварање судница у политички кабаре, политички процеси, монтирана суђења, равнодушност према политичким злочинима, ванправна хапшења и свакојаке злоупотребе судске власти. Судска власт је стављена под старатељство извршне власти. Како су се у тој власти мешали интереси политике и криминала, судство је, полако али сигурно, потпадало под утицај парламентарних, парополитичких и криминализованих центара моћи. Тако је постало доступно и корупцији.<sup>8</sup>

Корупција је закорачила у судове и због неподношљиво неповољног материјалног положаја судија и запослених. Многе судије су потражиле боље плаћени посао, препуштајући судијску функцију некомпетентним, неискусним и несигурним кадровима, подложним туђим утицајима.<sup>9</sup> У судству је завладао хаос. У њему су судови могли послужити само за „прање“ дневне политике, нарочито у метежу избора. „Прање“ су награђиване министарским функцијама и мандатима председника суда. И то је привлачило корупцију.<sup>10</sup>

Корупцији је погодивала и дволичност носилаца извршне и законодавне власти. Они су се вербално залагали за независност судства, а у пракси вршили притисак на су-

дије, свесни њиховог поданичког духа и њихове политичке скучености.<sup>11</sup>

Све ово је, мање више, важило и за ондашње носиоце јавнотужилачке функције.

### 3. Правосудна корупција после демократских промена

Пошто су у Милошевићевом режиму двадесетак одсто деперсонализованих, дресираних, политизованих и криминализованих носилаца правосудне власти „загадили“ читаву судијску и јавнотужилачку организацију, јер су само они поступали у „осетљивим предметима“, било је нужно да одмах после демократских промена 2000. године отпочне процес обнове правосуђа. И отпочео је, доношењем: Закона о судовима, Закона о судијама, Закона о Високом савету правосуђа, Закона о јавном тужилаштву и Закона о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава.<sup>12</sup>

**1) Стање прописа** – Судски систем био је постављен овако. Судове опште надлежности чинили су: општински судови, окружни судови, Апелациони суд са три дислоцирана одељења и Врховни суд. Посебне судове чинили су: трговински судови, Виши трговински суд и Управни суд. Највиши суд у Републици био је Врховни суд Србије.

Основан је Високи савет правосуђа. Њега су чинили стални и позивни чланови. Стални чланови били су: председник Врховног суда, Републички јавни тужилац, министар надлежан за правосуђе (по дужности), члан из реда адвоката, кога је бирала Адвокатска комора Србије и члан кога је бирала Народна скупштина. Позивни чланови били су: шест судија које је бирала општа седница Врховног суда и два јавна тужиоца које је бирао Републички јавни тужилац. Чланови из реда судија су учествовали у одлучивању када се расправљало о судијама, а чланови из реда јавних тужилаца када се расправљало о тужиоцима и њиховим заменицима. Овај орган је од скупштинског одбора надлежног за правосуђе преузео улогу предлагача у поступку избора председника судова и

<sup>8</sup> Исто.

<sup>9</sup> Исто.

<sup>10</sup> Исто.

<sup>11</sup> Исто.

<sup>12</sup> „Службени гласник РС“, бр. 63/2001.

судија, односно јавних тужилаца и њихових заменика, а од Народне скупштине – овлашћења да бира и разрешава заменике јавних тужилаца.

Основано је и деветочлано Велико персонално веће да одлучује о статусним питањима судија. Оно је било орган Врховног суда Србије.

Новелом Закона о судијама из 2004. године, основан је и Надзорни одбор, као орган унутрашње контроле, који је бирала општа седница Врховног суда из реда својих судија са овлашћењем да контролише судске предмете, врши увид у њих и покреће поступак за разрешење или дисциплинско кажњавање судија.

Ово су била солидна законска решења. Али, догодило се нешто што нико није очекивао. Уместо да обезбеди услове за спровођење донетих закона, тадашња извршна власт их је опструирала, па нова организација и надлежност судова није ни била успостављена. Рок је неколико пута померан, а од 1. до 20. марта 2003. године Србија је остала без судова.

Опструкција је уступила место деструкцији, тако да су многа законска решења о статусу носилаца правосудних функција девестирана.

Закон о изменама и допунама Закона о судијама из 2002. године:<sup>13</sup> 1) предлагање судија враћа у надлежност скупштинског одбора за послове правосуђа, уз услов да Народна скупштина не усвоји предлог Високог савета правосуђа (а она је, кад јој предложени кандидат није одговарао, то увек могла учинити); 2) Великом персоналном већу одузима статус органа Врховног суда и претвара га у тело Народне скупштине (чиме је ослабљен положај највишег суда); 3) председницима судова забрањује да суде и установљава посебан начин њиховог избора и разрешења, у коме, уместо Високог савета правосуђа, односно Великог персоналног већа, учествује одбор за послове правосуђа Народне скупштине (чиме их лишава својства судије).

Екскомуницирањем из судске власти, председник суда престаје да буде судија

<sup>13</sup> „Службени гласник РС“, бр. 42/2002.

(први међу једнакима) и постаје продужена рука извршне, односно законодавне власти.<sup>14</sup>

Извршна власт је увећала овлашћења према судској власти и тако што је ресорни министар (поред председника суда, председника непосредно вишег суда и председника Врховног суда) добио овлашћење да покреће поступак за престанак судијске функције.

Закон о изменама и допунама Закона о јавном тужилаштву из 2003. године<sup>15</sup> одредио је да јавне тужиоце бира Народна скупштина на предлог Владе, а да заменике јавних тужилаца именује Влада на предлог министра правде.

Закон о изменама и допунама Закона о Високом савету правосуђа из 2003. године<sup>16</sup> свео је овлашћења овог органа на утврђивање предлога за избор судија (јер је за председнике судова, јавне тужиоце и заменике јавних тужилаца утврђен посебан режим).

На предлог Врховног суда Србије и неких окружних и трговинских судова, Уставни суд Србије је одлуком од 13.2.2003. године,<sup>17</sup> утврдио да новеле Закона о судијама из 2002. године, у делу о председнику суда, нису у сагласности са Уставом, пошто је претходно привременом мером суспендовао њихову примену.

Упорност у разграђивању новог правосудног система испољена је и Законом о изменама и допунама Закона о судијама из 2003. године,<sup>18</sup> којим је установљено Веће за питања судске управе са овлашћењем да утврђује предлог за избор и разлоге за разрешење председника судова. Тако су они поново издвојени из режима избора и разрешења који је важио за судије. Састав тог већа (председник одбора Народне скупштине за послове правосуђа, министар надлежан за послове правосуђа, председник Врховног суда Србије и четири судије које бира Народна скупштина) увећава утицај политичке власти на судове.

<sup>14</sup> З. Ивошевић, Жртвовање судије у председнику суда, Лист „Данас“, 19.8.2002. године.

<sup>15</sup> „Службени гласник РС“, бр. 39/2003.

<sup>16</sup> „Службени гласник РС“, бр. 39/2003.

<sup>17</sup> „Службени гласник РС“, бр. 17/2003.

<sup>18</sup> „Службени гласник РС“, бр. 27/2003.

**2) Стање корупције** – Девастација правосудне реформе задржала је присуство корупције у судовима и јавним тужилаштвима.

Јавномњењска истраживања Института друштвених наука, објављена 2003. године,<sup>19</sup> показују да је правосуђе, по обиму и степеноу корупције, заузимало високо треће место (12,2% испитаника) иза царинске службе (31,4% испитаника) и полиције (12,4% испитаника). На питање где је корупција најмања, за судство се определило свега 0,5% анкетираних грађана. Перцепција испитаника о укључености судија и судских службеника у корупцију високо је изражена (17% сматра да су сви укључени, 42,5% – да су укључени неки, а само 4,5% – да није укључен нико). „То, пре свега, говори да је професија судије у очима грађана Србије деградирана. Они судијама, просто, не верују, као што не верују... ни извршној ни законодавној власти. Раније, због начина доласка на функцију судије, као и њиховог напредовања на хијерархијској скали судијских положаја (политичка подобност), а сада – и због намерне и ненамерне заштите појединаца од стране вршилаца власти и поткупљивости. Томе треба додати и директан или индиректан притисак на правосуђе.“<sup>20</sup> „Не треба заборавити да се овде, као и у другим професијама, може напредовати и уз помоћ корупције (која не мора бити новчана, већ се накнада испољава у доношењу пожељних судских одлука). То је један од проверених и најчешће примењиваних начина притисака извршне власти на правосуђе. Посебно зато што нису отклоњени механизми за притисак на судије, као што су: политички притисак (посебно због контроле медија од стране вршилаца власти, начина избора и разрешења, услова рада, припадности, итд.). На тај начин долази до стапања управне и правосудне власти или, пак, подређивања судске управној власти. Углед правосуђа, у суштини, највише руши политичка власт, стављајући га под своју контролу. Слична или готово идентична ситуација је и када је реч о тужилаштву. Низак углед делилаца правде, без обзира на часне представнике ове про-

фесије и квалитет појединачно обављеног посла, руши њихов ауторитет. Познато је да су поверење и ауторитет нужан услов њихове независности, с једне, и прихватљивости њихових одлука, с друге стране. Ако је делиоца правде могуће уценити или поткупити, онда нема говора о његовом ауторитету и поверењу грађана у његову непристрасност. Када тог поверења нема, појединац није сигуран да своје право може да оствари пред судом.“<sup>21</sup>

Зашто нова политичка власт није промптно сузбила корупцију у правосуђу? „Она то није могла да учини јер за владавину права није било не само политичке воље него ни интереса код вршилаца власти, односно то би било у супротности с њиховим приватним (или групним) интересима. Првенствено због тога што би се сутра могли и они сами наћи пред независним судом због својих корупционашких и криминалних радњи.“<sup>22</sup>

О одсуству политичке воље да се држава обрачуна са корупцијом у правосуђу и другим гранама власти, сведочи и Закон о одговорности за кршење људских права<sup>23</sup> (тзв. „закон о лустрацији“), који је постао чувен по томе што се не примењује још од самог доношења.

## 4. Правосудна корупција у садашњим условима

Садашње стање правосудне корупције односи се на период од 1. јануара 2010. године. Тога дана су ступили на снагу: Закон о уређењу судова, Закон о судијама, Закон о Високом савету судства, Закон о јавном тужилаштву, Закон о Државном већу тужилаца, Закон о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава.<sup>24</sup> Ови закони чине актуелну правосудну реформу која је, заправо, рециклажа претходне, неуспешне.<sup>25</sup>

Већ смо показали да стање прописа битно утиче на стање корупције. Зато ћемо, најпре, у важећим прописима потражити места која

<sup>21</sup> Исто, стр. 80–81.

<sup>22</sup> Исто, стр. 90.

<sup>23</sup> „Службени гласник РС“, бр. 58/2003.

<sup>24</sup> „Службени гласник РС“, бр. 116/2008.

<sup>25</sup> З. Ивошевић, Рециклирана судска реформа, Правни записи, број 1/2010.

<sup>19</sup> С. Вуковић, Корупција и владавина права, 2003. година, стр. 31.

<sup>20</sup> Исто, стр. 80.

могу привући корупцију да би, потом, указали на стање корупције у правосуђу данас.

**1) Стање прописа** – Закон о уређењу судова установљава судове опште и посебне надлежности. Судови опште надлежности су: основни судови, виши судови, апелациони судови и Врховни касациони суд. Судови посебне надлежности су: привредни судови, Привредни апелациони суд, прекршајни судови, Виши прекршајни суд и Управни суд. Највиши суд у Републици је Врховни касациони суд.

Закон о јавном тужилаштву одређује да јавно тужилаштво Републике чине: Републичко јавно тужилаштво, као највише у Републици, апелациона јавна тужилаштва, Тужилаштво за ратне злочине, Тужилаштво за организовани криминал, виша јавна тужилаштва и основна јавна тужилаштва.

Мрежу судова и јавних тужилаштва установљава Закон о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштва. – Судску мрежу чине 34 основна суда (уместо ранијих 138 општинских судова) са 92 дислоциране судске јединице, 24 виша суда (уместо ранијих 30 окружних судова), четири апелациона суда, 16 привредних судова (уместо ранијих 18 трговинских судова) са седам дислоцираних судских јединица, Привредни апелациони суд, 45 прекршајних судова (уместо ранијих 173 прекршајних органа) са 102 дислоцирана одељења, Виши прекршајни суд са 3 дислоцирана одељења, Управни суд са 3 дислоцирана одељења и Врховни касациони суд. – Јавнотужилачку мрежу чине: Републичко јавно тужилаштво, 4 апелациона тужилаштва, Тужилаштво за ратне злочине, Тужилаштво за организовани криминал, 26 виших јавних тужилаштва (уместо 30 ранијих окружних јавних тужилаштва) и 34 основна јавна тужилаштва (уместо ранијих 138 општинских јавних тужилаштва).<sup>26</sup>

<sup>26</sup> З. Ивошевић, Ј. Киурски, Реформа правосуђа у Србији, Преглед – Република Србија, бр. 4/2009.

Мрежа правосудних органа на нижим нивоима драматично је редукована, што мора имати за последицу њихову енормну оптерећеност и неажурност. У неким судовима већ сада има судских већа са више од хиљаду па и хиљаду и петсто предмета у раду. У тим условима, странке и други заинтересовани субјекти изналазе разне начине да се одређени предмети узму у рад пре других, што, наравно, излаже судове и коруптивним притисцима.

Коруптивни насртаји се редовно ослањају на мане у садржини и примени прописа о положају носилаца правосудних функција.<sup>27</sup> А њих је било и превише. Ево неких:

Поступак реизбора судија и тужилаца је извршен на нетранспарентан начин.



Високи савет судства и Државно веће тужилаца радили су у привременом саставу, кад је реч о члановима из реда судија, односно јавних тужилаца и њихових заменика. Њихов избор извршен је на начин одређен у прелазним одредбама закона о успостављању ових тела, које нису биле предочене

Венецијанској комисији. Мандат ових чланова престаје избором сталних чланова из реда судија, односно јавних тужилаца и њихових заменика, али они настављају функцију у непосредно вишем суду, односно непосредно вишем јавном тужилаштву. Чиме су то заслужили? Ваљда спремношћу да у поступку реизборности следе вољу господара политичке моћи.<sup>28</sup> За њих не важе критеријуми избора, односно напредовања, који важе за све затечене носиоце правосудних функција.

<sup>27</sup> З. Ивошевић, Рециклирана судска реформа, Правни записи, број 1/2010, В. Водинелић, Реизбор судија: Успео почетак или реформа неуспелог почетка, „Херетикус“, Vol. VIII (2010) No 1; В. Ракић Водинелић, Анатомија разарања треће државне власти у Србији, „Херетикус“, Vol. VIII (2010) No 1; В. Петровић Шкоро, Реформа судства, довиђења владавине права, Избор судске праксе, број 2/2011.

<sup>28</sup> Ј. Василић, Да ли ће и када одговарати због реформе правосуђа, Лист „Политика“, 10.1.2011. године.

Високи савет судства и Државно веће тужилаца радили су и доносили одлуке у непотпуном саставу, без представника адвоката и професора правног факултета. Они су предлагани, али их Народна скупштина није бирала, јер јој нису били по вољи. Да су представнике ових професија бирали њихови органи, што би било у складу са аутономијом адвокатуре и универзитета, ово се не би могло догодити. Али, догодило се, јер Устав није хтео да буде у складу са самим собом, па је чланом 153. ст. 3. и 4. предвидео да представнике адвоката и професора бира парламент а не њихове колеге. Њима је препуштено само предлагање.

Председавање Високим саветом судства „храмље“. И један и други орган нису се стриктно придржавали критеријума и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата, нити су кандидатима дали прилику да се изјасне о доказима и подацима који доводе у питање њихов избор, односно реизбор.

Нереизабраним кандидатима нису достављена образложена решења о престанку судијске, односно јавнотужилачке функције, нити им је дата поука о правном леку. Ипак, поднето је више од 1.500 жалби Уставном суду, али је он до сада (а прошло је више од једне године) решио само две жалбе. И обе усвојио.

Високи савет судства није водио рачуна о оборивој претпоставци да затечене судије испуњавају критеријуме стручности, оспособљености и достојности за рад у суду исте врсте, односно истог степена, као ни о томе да је њихов положај у погледу престанка судијске функције изједначен са положајем судија који су по важећим прописима бирани први пут.

Због ових и других мана у прописима, као и због пропуста у њиховој примени, доста судија је поново бирано иако није требало, али доста судија није изабрано иако је требало. – Реизабране су, на пример, судије: које су учествовале у изборним крађама (више од 20), за које је Велико персонално веће утврдило да постоје разлози за разрешење (9), које су биле у сукобу интереса, које су доносиле дубиозне одлуке, које су реметиле јавни ред и мир, које су практиковале насиље у

породици, које су биле неуспешне и неажурне, које су на разне начине компромитовале судијску функцију.<sup>29</sup> – Нису реизабране неке судије које су изузетно успешно судиле, биле савесне, посвећене позиву, ефикасне и ажурне. Њима је једино замерено што су у браку са адвокатом. Та околност коришћена је селективно и непринципијелно. Селективно, јер и међу реизабраним судијама има оних који су у браку са адвокатом. Непринципијелно, јер нико од судија није остао нереизабран зато што је у браку са јавним тужиоцем или његовим замеником, који учествује у суђењу као и адвокати.<sup>30</sup> Ни избор, односно реизбор јавних тужилаца и њихових заменика, није био ништа бољи.<sup>31</sup>

Суочена са аргументованим критикама, Народна скупштина је 29.12.2010. године извршила брзоплете измене и допуне важећих правосудних закона.<sup>32</sup> Ти закони су објављени и ступили на снагу – дан касније. Уместо отклањања мана, уследило је њихово мултиплицирање на зачуђујући начин:

Иако је чланом 148. став 2. Устава предвиђено да се одлука о престанку судијске функције може побијати жалбом Уставном суду, новеле Закона о судијама и Закона о јавном тужилаштву су, декретизованим одредбама, прописале да се поступак по жалбама нереизабраних судија и јавних тужилаца, односно њихових заменика, окончава и предмети уступају Високом савету судства, односно Државном већу тужилаца (дакле, органима који су те одлуке и донели) да о њима одлуче у складу са критеријумима за оцену стручности, оспособљености и достојности, које ће тек донети! Начин окончања поступка пред Уставним судом може се, по члану 175. Устава, прописати само Законом о Уставном суду. Пошто члан 36. став 2. Устава јемчи право жалбе (она је деволутивни правни лек), жалбе нереизабраних носилаца

<sup>29</sup> З. Ивошевић, Рециклирана судска реформа, Правни записи, број 1/2010, В. Ракић Водинелић, Ново судство у новијој Србији – нити из јајета нити из пене, већ из скарадног фингирања правне државе, Избор судске праксе, број 1/2010; З. Радовановић, Права изучавали 16 година, Лист „Данас“, 16–17.1.2010. године.

<sup>30</sup> З. Ивошевић, Рециклирана судска реформа, Правни записи, број 1/2010.

<sup>31</sup> Европска комисија, SEC (2010) 1330 Брисел.

<sup>32</sup> „Службени гласник РС“, број 101/2010.



правосудне функције нису могле бити конвертоване у ремонстративне приговоре, јер о њима одлучује орган који је одлучивао и у првом степену, чиме се умањује достигнута деволутивна двостепеност, што није у складу са чланом 20. став 2. Устава. Преиспитивање побијане одлуке може се вршити само са становишта прописа који су били на снази у време њеног доношења. Овде ће Високи савет судства и Државно веће тужилаца преиспитивати већ донете одлуке са становишта прописа које ће тек донети. Устав, у члану 197. став 1, забрањује повратно дејство прописа, а пошто новеле ту забрану крше, омогућују и „прање“ учињених грешака. Уместо да се позову на одговорност за учињене пропусте, ови органи се награђују привилегијом да се „оперу“ од одговорности.

Чим поменуте новеле тек сада одређују да нереизабрани носиоци правосудне функције имају право да упознају предмет, пратећу документацију и предузете радње, да се изјасне о њима и да добију образложену одлуку, значи да су им та права у поступку реизбора била ускраћена. С обзиром на то, Уставни суд је побијане одлуке могао одмах да поништи. Али, није. Да је то учинио, законодавац сада не би новелама закона „вадио кестење из ватре“, дајући Високом савету судства и Државном већу тужилаца незаслужену привилегију да отклањају властите пропусте.

Новеле су необичне и по томе што омогућују да се погрешан избор санкционише разрешењем носиоца правосудне функције. Погрешан избор не треба да за последицу има разрешење од функције, већ поништење одлуке о избору. Разлози за разрешење не могу бити старији од услова за избор. Ако су старији, утичу на поверавање а не на престанак функције.

Правосудна реформа наставља свој ход, али и посртање. Због усвојеног акционог плана жури да обави изборе за сталне чланове Високог савета судства из реда судија, односно Државног већа тужилаца из реда јавних тужилаца и њихових заменика, иако се још увек не зна ко чини бирачко тело. Ни они који нису бирани ни они који јесу немају дефинитивно опредељен статус. Први, зато

што им у поступку преиспитивања ранијих одлука тај статус може бити поново поверен. Други, зато што стечени статус разрешењем могу изгубити. Било би, стога, разумно да се најпре разјасни ко има активно и пасивно бирачко право, па да се тек онда спроведу избори за сталне чланове поменутих тела.



Пошто је новеле правосудних закона Народна скупштина усвојила на предлог Владе, јасно је да је законодавној и извршној власти стало да свој традиционални утицај на судску власт задржи<sup>33</sup>. А тамо где тог утицаја има, има и услова за практиковање корупције. Већ је речено да је мандат носилаца правосудне функције многим незаслужено поверен. Све док таквих у правосуђу има, биће и правосудне корупције.

**2) Стање корупције** – Према Глобалном барометру Transparency International<sup>34</sup> перцепција грађана Србије о корупцији је следећа.

<sup>33</sup> Ј. Василић, Извршна власт и реформа правосуђа, „Избор судске праксе“, број 4/2011

<sup>34</sup> Ова организација, у сарадњи са Gallup International, већ шест година заредом врши истраживање корупције. У 2010. години истраживања су спроведена у 86 држава са укупно 91.500 становника. У Србији је истраживање спроведено на узорку од 1.007 испитаника, који репрезентује целокупно становништво, и то методом „лицем у лице“.

У последње три године: 25% грађана сматра да се корупција „веома повећала“; 23% – да се „мало повећала“; 36% – да је „остала иста“; 10% – да се „мало смањила“; 4% – да се „веома смањила“; 4% – „не зна“.

У 2007. години, у погледу нивоа корупције за наредне три године: 12% грађана је очекивало „знатно повећање“; 19% – „повећање“; 31% – „исто стање“; 26% – „умањење“; 3% – „знатно умањење“; 10% – „не зна“.

У погледу успешности Владе у борби против корупције 2010. године: 1,70% грађана сматра да је „веома ефикасна“; 11,40% – да је „ефикасна“; 24,20% – да „није ни ефикасна ни неефикасна“; 28,70% – да је „углавном неефикасна“; 29,20% – да је „веома неефикасна“; 4,70% – да „не зна“.

Просечна оцена учинка Владе у борби против корупције у 2010. години погоршала се у односу на 2009. годину са 2,38 на 2,24 од пет могућих.

У погледу утиска о корумпираности грађани су 2010. године оценили (у релацији од 1 до 5) да је она најизраженија у политичким странкама (4,2). Следе: правосуђе (3,8), приватни сектор (3,7), Народна скупштина и државни службеници (3,6) и медији (3,3).

Оцена перцепције корупције по областима (у распону од 1 до 5) изгледа овако: 1) политичке партије (4,2); 2) правосуђе (3,9); Народна скупштина и државни службеници (3,8); полиција, пословни сектор и образовање (3,6); медији и невладине организације (3,4); војска и верска тела (2,7).

Утисак грађана о правосудној корупцији за 2010. годину у региону (у распону од 1 до 5) изгледа овако: 1) Хрватска (4,2); 2) UNMIK Косово (4,1); 3) Македонија (3,8); Србија (3,7) и Босна и Херцеговина (3,5).

По утиску грађана, Србија је ближа земљама са највећим степеном корупције у правосуђу (Авганистан, Кенија, Русија, Ирак) него земљама са најмањим степеном корупције у правосуђу (Данска, Норвешка, Финска, Швајцарска).

Корупцију ваља разумети као злоупотребу јавног положаја ради стицања материјалне и сваке друге користи. У правосуђу, она се своди на „размену“ нечасних јудиката за нечасне користи. Чланак прати стање корупције пре и после демократских промена, као и у садашњем времену. У свим овим етапама, корупција је разарала суштину правосуђа и била базично узрокована стањем прописа и мањима у њиховој примени. Зато се и може рећи да је стање корупције у правосуђу у обрнутој сразмери са стањем владавине права. Где је мање владавине права, више је корупције. Где је више владавине права, мање је корупције.

Присуство корупције у правосуђу забрињава. Док је има, биће је и у друштву. Да би се у друштву сузбила корупција мора, најпре, бити искорењена у правосудним органима. А то се може само јачањем владавине права и правне државе. – Владавина права подразумева вршење власти и понашање грађана и других субјеката у складу са прописима. Она је опште добро, јер обезбеђује да у земљи влада снага права а не моћ људи. – Правна држава је ужи појам. Он означава државу у којој је власт ограничена правом, почиње на праву и уоквирена правом. Њени органи могу чинити само оно на шта су овлашћени прописом и само на начин који је утврђен прописом.

На основу свега што је речено могло би се закључити да је стање корупције у правосуђу у обрнутој сразмери са стањем владавине права и правне државе: где је мање владавине права и правне државе – више је корупције; где је више владавине права и правне државе – мање је корупције.<sup>35</sup> ●

<sup>35</sup> С. Вуковић, Корупција и владавина права, ИДН „Драганић“, 2003, стр. 30.