



Република Србија
ВЛАДА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
САВЕТ ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ
72 Број:07-00-3124/2012
24. април 2012. године
Београд

ИЗВЕШТАЈ О РЕФОРМИ ПРАВОСУЂА

ПРАВОСУЂЕ ДВЕ ГОДИНЕ ПОСЛЕ

Дуго најављивана реформа правосуђа започела је доношењем Националне стратегије реформе правосуђа маја 2006. године, Устава, новембра 2006. године и сета правосудних закона децембра 2008. године.

Свим наведеним актима доследно је регулисана владавина права кроз поделу власти на три гране: законодавну, извршну и судску власт. У Уставу је на више места за судску власт изричито предвиђено да је независна, што значи да над судском власти законодавна и извршна власт не могу да успоставе контролу (чланови 3, 4, 142, и 149. Устава).

Наведеним актима су разрађени циљеви реформе правосуђа, а то су владавина права заснована на независном и доступном суду, ефикасним, стручним и достојанственим судијама, транспарентном и одговорном правосуђу, које би било способно да кроз контролу одлука управних органа у све институције уведе владавину права и на тај начин врати поверење грађана у правосуђе.

Данас, шест година након усвајања Стратегије и доношења Устава, четири године од доношења сета правосудних закона и две године од почетка примене наведених аката морамо одговорити на то који резултати су постигнути правосудном реформом. На ово питање биће веома тешко одговорити јер пре доношења сета правосудних закона није извршена претходна анализа стања у правосуђу која би била полазна основа помоћу које би се, упоредном методом, дошло до тачних података.

Високи савет судства и Министарство правде у току ове две године нису дали анализу постигнутих резултата у односу на смањење броја предмета, на побољшање квалитета рада судова, нити анализу последица промене мреже судова.

Савет за борбу против корупције сматра да се након две године мора направити пресек стања у правосуђу у циљу указивања на проблеме и пропусте, као и да се морају дати смернице за даљи ток реформе.

Циљеви реформе:

А. Независност правосуђа

Б. Нова мрежа судова

Ц. Смањење трошкова правосуђа и грађана

Д. Измене процесних прописа у циљу ефикасности

Е. Промена перцепције независности и корупције у правосуђу.

А. НЕЗАВИСНОСТ ПРАВОСУЂА

Уставом је гарантована независност правосуђа кроз:

- независност судске власти;
- сталност судијске функције;
- заштиту положаја судија и тужилаца.

а. Независност судске власти

Независност правосуђа је основ демократије у сваком друштву. Независност судија и самосталност тужилаца основно је начело гарантовано Уставом.

Независност судске власти значи да и судска управа мора бити независна од извршне власти, јер је правосудна управа неодвојиви део судске власти. Законом о уређењу судова предвиђена је двојна управа Министарства правде и Високог савета судства са одговарајућим надлежностима.

Не улазећи у уставност овог законског решења, где се мешају две гране власти уз доминацију извршне власти над судском, мора се упозорити на потпуну неодрживост таквог уређења правосудне управе, јер законом није успостављена равнотежа између ових грана власти у погледу надлежности, надзора и контроле рада судова као и доношења судског пословника.

Наиме, према одредбама о надлежности правосудне управе коју врши Високи савет судства и Министарство правде јасно произлази доминантан положај извршне власти над судском, јер су Министарству дата права која омогућавају потпуну контролу рада судова и судија.

Судски пословник, акт којим се регулише рад судова, доноси Министар надлежан за правосуђе. Примену пословника надзире и контролише Министарство правде без учешћа Високог савета судства.

Министру правде дато је право да доноси коначну одлуку о броју потребних судија и тужилаца, кроз давање сагласности на већ донету одлуку највиших судских органа. Ово овлашћење Министра правде неспојиво је са начелом независности судске власти.

Законом о Високом савету судства није доследно спроведено начело неспојивости функција у циљу независности правосуђа у односу на остале две гране власти. Наиме, у члану 11. наведеног закона регулисана је неспојивост функција тако да је изричито предвиђено да чланови Високог савета судства из реда адвоката и професора не могу бити на функцијама у законодавној и извршној власти. Међутим, ово начело није доследно примењено у односу на Министра правде (извршна власт) и председника Одбора за правосуђе (законодавна власт), који су чланови Високог савета судства по службеној дужности, иако имају функције у извршној и законодавној власти.

Правосуђе нема свој буџет потпуно одвојен од буџета извршне власти, па се ни са тог аспекта не може говорити о самосталности и равноправности судске власти у односу на извршну и законодавну. Високи савет судства је донео одлуку о преносу својих права везаних за буџет на извршну власт, чиме је део својих надлежности пренео на извршну власт без законског основа.

б. Сталност судијске функције

Прелазним и завршним одредбама Закона о судијама предвиђен је општи реизбор и избор судија чиме се одступило од основног уставног начела сталности судијске функције. Тумачења политичара да реизбор произлази из уставног закона нису прихватљива, јер када се ради о основном уставном начелу које гарантује независност судија, свако тумачење мора бити рестриктивно и у складу са овим начелом.

Према томе, извршна власт је без учешћа правосуђа донела одлуку о свеопштем реизбору и избору судија од стране првог сазива Високог савета судства, чији избор је измештен из правосуђа јер га бира Скупштина. Скупштина није извршила благовремено и законито

избор првог сазива Високог савета судства, јер је одбила да изабере члана из реда професора кога су првобитно предложили надлежни факултети, што је урађено и са чланом из реда адвоката, па је највиша судска власт радила у непотпуном саставу. Извршна и законодавна власт је Законом корумпирала чланове првог сазива Високог савета судства из реда судија, који су привилеговани на тај начин што су изузети из свеопштег избора и дато им је право да без конкурса, по истеку мандата напредују у судове вишег степена. То је својеврсна огољена корупција, јер увек када се врши изузимање одређених лица из општег правила, уз добијање привилегија и накнада, за то се мора извршити противуслуга. У овом случају то је значило извршити избор без икаквих мерила и процедура, према мери извршне власти.

Због непостојања јасно одређених процедура и претходно утврђених стандарда и резултата рада сваког судије, Високи савет судства је радио нетранспарентно, одузимајући право судијама да присуствују расправи о својим пријавама, као и могућност да имају приступ свим доказима који се односе на испуњеност услова за реизбор. Високи савет судства на тај начин није омогућио судијама фер одлучивање о њиховим пријавима. Високи савет судства је, такође, одбијао да образложи своје одлуке, односно да саопшти судијама јасне разлоге због којих нису изабрани, покушавајући да онемогући судије да користе жалбу Уставном суду, као редован правни лек одређен Уставом, јер без јасних разлога за неизбор судије нису имале могућност коришћења делотворног правног лека.

Први сазив Високог савета судства није утврдио процедуре на основу којих би се утврдила испуњеност критеријума стручности, оспособљености и достојности, иако су та мерила основ прављења ранг листе, која је једина објективна у односу на испуњеност наведених критеријума.

Наша стучна јавност, као и међународна заједница констатовале су многе грешке у реизбору, односно избору, које се морају исправити, и указале на бројне недостатке у процесу реизбора судија и жалби неизабраних судија, на нетранспарентност, кршење процедура и стандарда, недоследно примењивање критеријума, деловање Високог савета судства у непотпуном саставу и под утицајем спољних притисака.

Направљене грешке се не могу исправити чињењем нових грешака, а то се догодило у преиспитивању извршеног реизбора. Судијама је законом одузето право на жалбу Уставном суду као делотворан правни лек и одлучено је да о жалбама, као о приговорима поново одлучује исти орган који је одлуке и донео. Жалба Уставном суду, као Уставом зајемчени правни лек, претворена је у приговор, као ванредни правни лек, који није, нити може бити делотворан правни лек.

Овакве одредбе Закона о судијама супротне су основним уставним начелима и међународним стандардима: да о законитости појединачних одлука донетих од стране органа и организација које врше јавна овлашћења (Високи савет судства) одлучује суд у одговарајућем поступку; да свако има право на делотворан правни лек; да о делотворном правном леку не може одлучивати исти орган без обзира на његов персонални састав (сви чланови сталног сазива Високог савета судства били су чланови и првог сазива, осим чланова из реда судија). Неизабраним судијама одузето је право на делотворан правни лек, али је такође одузета и надлежност Уставном суду, због његове нефункционалности. Ако је држава пропустила да учини суд функционалним, то није оправдање да се судији може одузети право на делотворан правни лек, нити се из тог разлога Уставном суду може одузимати уставом одређена надлежност да одлучује о жалбама судија.

О приговорима, односно жалбама судија ни након две године нису донете коначне одлуке. Од почетка рада, 20. јула 2011. године, Високи савет судства је одржао 26 седница. На

овим седницама донете су укупно 462 одлуке, од којих је за 359 судија приговор одбијен, а усвојен је за 84 судија, што значи да је од укупног броја усвојено мање од једне петине приговора. Када се изврши анализа резултата у одлучивању по приговорима Високог савета судства, произлази да је на почетку преиспитивања усвојено много више приговора него касније, и да су резултати различитих комисија потпуно различити и неусклађени. Ово упућује на сумњу да Високи савет судства није примењивао исте критеријуме према свим неизабраним судијама, као и према раније изабраним судијама, односно да није једнако поступао према свим подносиоцима приговора.

Високи савет судства и сада ради у непотпуном саставу, уз афере као што је сумњиво хапшење једног члана Високог савета судства, уз оставку другог члана који је изнео веома озбиљне примедбе на законитост рада Високог савета судства, и уз учешће члана за кога је Агенција за борбу против корупције утврдила да је у сукобу интереса. Све ово указује на то да реформа коју је осмислила и до сада углавном реализовала извршна власт, није дала очекиване резултате.

ц. Заштита положаја судија и тужилаца

О заштити положаја реизабраних и бираних судија и тужилаца у овом моменту не може се говорити, јер се тек сада припрема ревизија поступка у односу на реизабране судије, као и на судије које су први пут биране. Чињеница да реизбор и избор судија од првог сазива Високог савета судства није коначно завршен ни после две године (тек сада се оснивају комисије), уноси немир, несигурност и страх код судија, што је супротно стандардима, уставним начелима, законима и Кодексу судијске етике.

У складу са Законом о судијама постојала је обавеза да се изврши избор председника судова у року од три месеца, дакле најкасније до 31. марта 2010. године. Међутим, председници судова, ни након две године од истицања рока још увек нису изабрани, што угрожава њихову сигурност и обављање надлежности у складу са Законом о судијама.

Б. НОВА МРЕЖА СУДОВА

Законом о уређењу судова установљена је нова мрежа судова у циљу:

- смањења корупције у малим местима,
- равномерног оптерећења судија
- смањења броја судија због ефикаснијег рада судова
- појефтињења судских поступака.

Високи савет судства и Министарство правде након две године нису извршили анализу о томе да ли је и један од наведених циљева испуњен.

Правда је, након реформе постала недоступна у физичком смислу, јер се до неких судова путује више од сто километара. Међутим, правда је недоступна и због повећања трошкова, проузрокованих новом мрежом судова и повећањем такси.

О равномерности оптерећења судија не може се говорити, јер су судије различито оптерећене. Судије у Београду и неколицини других већих градова вишеструко су оптерећене у односу на судије у мањим судовима.

Сваком судији додељен је значајно већи број предмета у односу на период пре увођења нове мреже судова. Број предмета по судији у истрази и кривици повећан је чак и до 8 пута, што је велики проблем с обзиром на застаревање кривичног гоњења. Неравномерна оптерећеност судија и судова вишеструко је увећана и креће се у основним судовима више од 20 пута у истрази, 26 пута у парници и 18 пута у кривици, у вишим судовима 34 пута у истрази, 100 пута у кривици, а у апелацијама дупло, и до 3 пута у другостепеној кривичној материји (из Извештаја Друштва судија Србије).

Ц. ТРОШКОВИ

У трошкове правосудне реформе спадају свеобухватни трошкови нових пословних простора (закуп или куповина нових судских зграда), трошкови адаптација, трошкови старих судских зграда у којима се налазе само судске јединице (у згради суда у Обреновцу постоји велики неискоришћен простор јер су три спрата зграде празна), текући трошкови као и повећани трошкови судских такси. У трошкове спадају сви трошкови изазвани обављањем судијске функције у судским јединицама (трошкови путовања, дневнице, остали трошкови судија и запослених радника који функцију повремено обављају у судским јединицама), као и трошкови странака и адвоката, трошкови за изнајмљивање станова судија и тужилаца, накнаде за одвојени живот, дакле сви трошкови до којих је довела нова мрежа судова.

Савет за борбу против корупције је тражио податке о трошковима нове мреже судова од Министарства правде, Министарства финансија и Друштва судија Србије. Међутим, Савет није добио потпуне и употребљиве упоредне податке у односу на трошкове пре реформе мреже судова и податке након извршене реформе.

Савет је само добио од Министарства финансија Изводе из Предлога закона о завршном буџету РС за 2009. и 2010. годину и Картицу из главне књиге трезора за извршење на функцију 330 за 2009, 2010. и 2011. годину. Међутим, подаци су непотпуни и на основу њих се не може утврдити да ли су трошкови повећани, или смањени.

Све ове чињенице, као и увођење високих судских такси, указују да је судски систем постао скупљи и спорији, а правда недоступнија.

Д. ИЗМЕНЕ ПРОПИСА

Један од циљева правосудне реформе је измена процесних закона која је требало да доведе до бржег окончања поступка, односно суђења у разумном року. То је случај са Законом о парничном поступку и Закоником о кривичном поступку, који су донети да би се поступци пред судовима убрзали, али нека решења из ових закона иду на штету правичног суђења. Суђење у разумном року не може да утиче на доношење неправичних и незаконитих пресуда, односно да буде на штету правичног суђења, јер између разумног рока и правичног суђења мора постојати равнотежа. Скраћивање рокова ће сигурно довести до ефикасног суђења. Међутим у којој мери ће се у кратким роковима онемогућити право странке на правично суђење и утврђивање истине сада је преурањено говорити, одговор ћемо добити кроз примену закона, иако је стручна јавност већ дала примедбе у односу на нереалне рокове и одустајање од начела материјалне истине.

Законом о парничном поступку и Закоником о кривичном поступку одустало се од обавезе суда да у поступку мора утврдити материјалну истину. Одустајање од начела утврђивања материјалне истине у Закону о парничном поступку може се прихватити, јер је право на мирно уживање имовине релативно право које се може ограничити под одређеним условима.

Међутим, одустајање од материјалне истине у кривичном поступку није у складу са правом које се штити, јер право на слободу и безбедност личности је апсолутно право које се не може ограничити. Од кривичног поступка се очекује да се утврди истина, а не ко је био успешнији у доказивању и ко је оставио бољи утисак пред судом. Одустајање од материјалне истине посебно је опасно када имамо два неравноправна субјекта у поступку, и то тужиоца коме су дата веома широка овлашћења у тужилачкој истрази, а са друге стране окривљеног, који често није у могућности да ангажује браниоца, који није правно образован и стручан. Правично суђење укључује једнакост страна у поступку, која се не обезбеђује оваквим решењима у Закоником о кривичном поступку.

Е. ПРОМЕНА ПЕРЦЕПЦИЈЕ НЕЗАВИСНОСТИ И КОРУПЦИЈЕ У ПРАВОСУЂУ

а. Перцепција независности правосуђа

Према најновијем Извештају о глобалној конкурентности Светског економског форума за 2011-2012. годину о независности правосуђа, Србија је од укупно 142 земље сврстана на 128 место. Према њиховом истраживању за 2008/2009. годину Србија је била на 106 месту, па се може закључити да је перцепција независности правосуђа након спроведене реформе погоршана.

б. Перцепција корупције у правосуђу

Истраживање перцепције грађана о нивоу корупције у Србији као и њихових искустава са корупцијом спровео је Медиум Галуп за УНДП. Упоредјујући истраживање мерења корупције у новембру 2011. године са истраживањем спроведеним 2009. године, и у марту и октобру 2010. године, може се закључити да је перцепција корупције у правосудним органима погоршана. Мишљење да је судство превише корумпирано да би се бавило корупцијом је у порасту, зато што је у октобру 2009. године тако сматрало 79% испитаника, у марту 2010. године 81%, у октобру 2010. године 80%, а у новембру 2011. године 83% испитаника. У погледу институција у којима је корупција најприсутнија, судије заузимају треће место иза политичких партија и здравства. На основу података Агенције за борбу против корупције у вези са представкама грађана на поступање правосуђа можемо уочити да је број притужби на рад правосуђа удвостручен. Тако је у 2010. години Агенција примила 41 представку, а у 2011. години чак 84 представке. И на основу података Савета за борбу против корупције може се уочити да је број представки са приговорима на рад правосуђа увећан, тако је у 2009. години примљено 20 представки, а у 2011. години 32 представке.

ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ САВЕТА

1. Сматрамо да су испуњени услови за разрешење председника Врховног касационог суда и судија, чланова првог сазива Високог савета судства, који су кроз поступак реизбора и избора показали нестучност, несавесност и недостојност за обављање судијске функције;
2. Сматрамо да треба преиспитати рад министарке надлежне за правосуђе, јер:
 - је обмањивала нашу и инострану стручну јавност давањем неистинитих изјава,
 - је учествовала у незаконитом раду Високог савета судства, који је довео до тога да ни после више од две године није завршен реизбор и избор судија,
 - ни након две године немамо тачне упоредне податке о ранијим резултатима рада правосуђа и резултатима након извршеног смањења броја судија, односно реизбора и избора судија и успостављања нове мреже судова, са аспекта доступности судова грађанима, како због увођења високих такси тако и због високих трошкова путовања,
 - избор председника судова није завршен у законском року;
3. Сматрамо да треба испитати наводе судије Милимира Лукића, члана сталног сазива Високог савета судства, и утврдити да ли је било незаконитости у раду овог тела и предузети одговарајуће мере према сваком члану сталног сазива Високог савета судства;
4. Сматрамо да је Високи савет судства дужан да коначно одлучи о жалбама, односно приговорима неизабраних судија, законито и квалитетно у складу са правилима која су важила за реизбор свих судија, јер све судије морају бити равноправне у примени правила;
5. Сматрамо да треба преиспитати рад Уставног суда, јер је Уставни суд прихватио да о одлучивању по жалбама судија које су поднете као редован правни лек одлучује Високи савет судства као о приговорима, што је правни лек мање снаге и значаја. Жалба Уставном суду као правни лек регулисана је Уставом и то уставно право не може се ускратити судијама, односно не може им се ускратити право судског преиспитивања одлука донетих од стране Високог савета судства. Према томе, од жалбе се не може насилно правити приговор, нити се законом судији може одузети жалба као делотворан правни лек, нити се Уставном суду може одузети изричито предвиђена надлежност да преиспитује одлуке Високог савета судства када се ради о статусним правима судија;
6. Сматрамо да треба преиспитати потребан број судија на основу претходно утврђених критеријума;
7. Сматрамо да треба преиспитати примењивост процесних закона из свих области права (парничне, кривичне, управне и извршне).

У Београду, 23. априла 2012. године

ПОТПРЕДСЕДНИК

Проф. др Мирослав Милићевић