

2018



Република Србија
ВЛАДА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
САВЕТ ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ
72 Број: 04 - 2007/2018
05.03.2018. године
Београд

**УСТАВНИ АМАНДМАНИ У ВЕЗИ СА
ПРАВОСУЂЕМ**

Увод

У земљама као што је наша нема борбе против корупције и криминала без независних правосудних институција, зато Савет сваке две године анализира и доставља Влади извештај о стању у правосуђу.

Националном стратегијом реформе правосуђа усвојеном 2013. године утврђено је да је неопходна промена Устава ради реформе правосуђа за период од 2013. до 2018. године. Стратегијом и Акционим планом за Поглавље 23 дат је правни оквир у ком смеру треба да иду промене Устава које треба да доведу до независности правосуђа и то: искључење Народне скупштине и извршне власти из процеса избора председника судова, судија, јавних тужилаца, заменика јавних тужилаца, чланова Високог савета судства и Државног већа тужилаца; искључење представника законодавне и извршне власти из чланства у овим телима и прецизирање улоге Правосудне академије као обавезног услова за први избор на судијску и тужилачку функцију.

Комисија за спровођење стратегије именовала је Радну групу за израду анализе и давање правног оквира за измену Устава. Радна група састављена искључиво од стручњака за уставно право и правосуђе представила је анализу оквира уставних промена 2016. године на коју нису ставили примедбе Министарство правде, ни правосудне институције, као ни релевантно цивилно друштво.

Министарство правде је у мају 2017. године започело свој рад на изради текста амандмана као да већ није дата анализа од стране стручне Радне групе. На изради радног текста амандмана радило је само Министарство правде уз помоћ експерта Савета Европе, док у раду нису учествовале правосудне институције, стручна удружења и релевантни цивилни сектор, јер је у току рада дошло до неслагања у односу на степен независности правосуђа.

Савет ће у овом Извештају да се бави:

- различитим виђењима независности од стране Министарства правде и осталих институција предвиђених за рад на амандманима;
- учешћем страних експерата у раду на овом тексту;
- образложењем предложених амандмана и
- примедбама на радни текст амандмана.

Различита виђења независности правосудних институција

У 2013. години када се радило на изради Стратегије, на састанку одржаном 27. 02. 2013. године помоћник министра правде, господин Чедомир Бацковић, који је и сада на истој функцији исказао је став Министарства да је тренд независности за који се залаже правосуђе „погубан тренд” који ће довести до тога да се „група од 2000 неодговорних људи (судија) одметне у хајдуке” и заложио се да се сва права дају у руке Министарству правде као што је то случај у Немачкој, јер је то систем независности који добро функционише.

Помоћник министра правде господин Бацковић је на састанку одржаном 13. 10. 2017. године у Нишу на коме су вршене консултације у вези измене Устава, изјавио да се судије и тужиоци залажу да правосуђе буде „занатска радња” или „друштво са ограниченом одговорношћу” које ће одлучивати о људским судбинама како се њима „ћефне”, док је специјални саветник министарке правде господин Зоран Балиновац изјавио да је независност судства „фетишизирана”, да је „идеолошки мит” и да су судије и тужиоци јуришници који желе да преузму власт. Како судије да преузму власт када су све три гране власти независне с тим што између себе имају узајамну контролу у оквиру закона, тако да ни једна од њих не може спроводити своју власт над другом граном власти.

Према томе, на свим наведеним састанцима од 2013. године Министарство правде је јасно исказало став да се противи независности судова и самосталности тужилаца по стандардима који важе у Европској Унији.

У свом Извештају о реформи правосуђа из 2014. године Савет је обрадио стандарде по којима се оцењује независност а то су: а. начин избора носилаца правосудних функција; б. трајање њиховог мандата; ц. постојање гаранција за носиоце правосудних функција које онемогућавају спољне притиске и утицаје од стране извршне власти; д. утисак који правосудне институције остављају у јавности.

Став правосудних институција, Друштва судија Србије и дела цивилног друштва је да се морају применити горе наведени стандарди о независности, нарочито гаранције које онемогућавају спољне утицаје од стране извршне власти и да се у предлагању измена Устава мора поступити по Акционом плану који јасно предвиђа искључење представника законодавне и извршне власти из одлучивања

о изборима судија, тужилаца и чланова највиших правосудних органа власти, односно Високог савета судства и Државног већа тужилаца, као и да се отклони посредан утицај Правосудне академије на избор судија и тужилаца.

Учешће страних експерата у изради радног текста амандмана

Добро је када извршна власт тражи стручну помоћ страних експерата за израду неких докумената када у нашој држави не постоје стручњаци који су признати у свету.

Учешће експерта Савета Европе у изради овог предлога је потпуно прихватљиво. Међутим, чињеница да неки страни експерти дају позитивно мишљење о неким документима не значи да су ти документи примењиви код нас и да су њихова мишљења стручна и једино могућа, односно да другог избора нема.

Не треба подсећати да су приликом реформе правосућа из 2009. године сва мишљења експерата била позитивна, иако је наша стручна јавност упозоравала да реформа није добра и да неће довести до побољшања стања у правосућу. Када су страни експерти и наша власт то признали, било је већ касно, јер је државу неуспела реформа много коштала.

Такође, не треба заборавити да понекад примењива решења у земљама ЕУ нису примењива код нас, наше стварно стање у држави не одговара стању у овим земљама јер се не налазимо на нивоу развоја тих земаља у односу на демократију, институције, владавину права.

Према томе, код нас не постоје гаранције независности што је стандард ЕУ и због тога се кроз промену Устава мора отклонити свака могућност непосредног или посредног утицаја извршне и законодавне власти на независност судија и самосталност тужилаца.

Образложење амандмана

Министарство правде образлажући потребу увођења „истакнутих правника” као чланова највиших органа управљања у правосудним институцијама уводи термине који се ни на који начин не могу применити на правосуђе, а то је разлог за увођење истакнутих правника, увођење инклузије у правосудни систем, онемогућавање аутократског управљања правосуђем, спречавање тенденције корпоратизације унутар савета и увођење оправдане контроле квалитета и непристрасне правде.

Из свих наведених термина јасно произлази да предлагач или не зна шта значе наведени термини па их употребљава јер звуче непознато и добро или предлагач који је на власти дуже од пет година нема поверење у правосудни систем који је сам успостављао у време своје владавине и контроле.

Савет ће објаснити употребљене термине да би се видело да се користе неупотребљиви термини само да би се оправдало нешто што је немогуће оправдати.

„Инклузивност” је сет особина, врлина, знања, умећа, које човека чине човеком и све те особине су неодојиви део људскости, хуманости, човечности. Предлагач није образложио из чега произлази да Високи савет судства са већином судија до сада није био инклузиван и да сада ту инклузивност морају да обезбеде „истакнути правници”, такође, није објаснио шта ће то да раде „истакнути правници” што до сада нису радиле судије.

„Аутократско управљање” је када је власт сконцентрисана у рукама лидера који управља људима, обликује понашање, користи принуду, моћ и ауторитет. У Високом савету судства у коме је већина судија, не може да постоји аутократско управљање јер судије имају иста права и обавезе, исти ауторитет, међусобно се познају, због чега нема лидерства, нити принудног управљања. Међутим, „истакнути правници”, као већина у Високом савету судства могу да уведу аутократско управљање, не познају правосуђе, постају лидери и могу да се лидерски понашају, бирани су од стране партијске скупштине, њој одговарају и омогућено им је да потпуно самостално управљају правосуђем као да нема тужилаца и судија јер имају „златни глас” председника Високог савета судства.

„Корпоратизација” је термин познат из привредног права, који се до сада употребљавао само за управљање привредним друштвима, а значи управљати у корпорацији примерено стандардима управљања према облику организовања привредног друштва. Корпоратизација управљања у правосудним институцијама је потпуна непознаница, јер правосуђе није корпорација нити то може икада да постане, не зна се шта тај термин у правосуђу значи и како тај систем управљања познат у привредном праву може да се примени на Високи савет судства, односно, како правосудна институција може да прерасте у „друштво са ограниченом одговорношћу”, односно „занатску радњу”. Ако се Министарство правде плаши корпоратизације у правосуђу, онда је требало да се образложи како ће то спречити „истакнути правници” што нису могле судије.

„Оправдана контрола квалитета и непристрасности правде” ови термини су потпуно јасни, а то је да законодавна и извршна власт преко „истакнутих правника” жели „оправдано” да контролише квалитет рада, суђења, пресуђења, оцењивања, унапређења, кажњавања, наметања свог виђења права и правде, као и својих мишљења. За све ове „контроле квалитета”, како их назива Министарство правде, постоје прописи и надлежности, а то сигурно није ни извршна, ни законодавна власт преко својих „истакнутих правника”. Уствари, преко „истакнутих правника” власт ће да врши недозвољен утицај на правосуђе.

Због тога се из овог предлога мора избацити свака могућност да се уз помоћ неких других лица као што су „истакнути правници” и органи као што је Правосудна академија, успостави потпуна зависност правосудне власти од извршне и законодавне.

Примедбе на радни текст амандмана

1. Амандман IX

Овим амандманом је одређен састав Високог савета судства од 10 чланова и то пет чланова које бирају судије из реда судија и пет чланова „истакнутих правника”, које бира Народна скупштина на предлог надлежног скупштинског одбора за правосуђе. Ограничење у избору је само једно, да председници судова не могу бити бирани у Високи савет судства и ништа друго. То значи да у тих пет чланова из реда истакнутих правника могу да буду бирани сви посланици, сви партијски

чланови, сви министри и остали радници у министарствима, сви они који су блиски власти, јер је једини услов за избор да буду правници. У односу на термин „истакнути”, Савет има неколико примедби и то:

а. Ко су истакнути правници? Да ли постоје објективна мерила на основу којих се може утврдити „истакнутост”? Да ли су истакнути правници лица која се у медијима изјашњавају о својој партијској припадности или симпатијама према власти. С обзиром да није дато ни једно ограничење, нити један услов, нити једно објективно мерило за избор, поставља се питање да ли ће се избор вршити по систему Нероновог избора сенатора, односно да ли ће Народна скупштина само субјективно констатовати да је неко „истакнути правник” и биће изабран на тако одговорну функцију да управља правосуђем.

б. Друга примедба је каква се гаранција даје правосуђу, народу, држави, да ће се избором чланова Високог савета судства из реда истакнутих правника боље онемогућити спољни притисци и утицаји од стране извршне и законодавне власти на независност судства и самосталност тужилаца, без обзира што та лица бира Народна скупштина, односно које су гаранције да ће тако изабрани чланови Високог савета судства бити независни у односу на извршну и законодавну власт и неће дозволити утицај власти на доношење одлука.

ц. Оваквим саставом и начином избора Високог савета судства није успостављена никаква равнотежа, нити инклузија о којој се говори у образложењу амандмана, напротив, само се омогућава законодавној и извршној власти да посредно, преко чланова које бира Народна скупштина угрожава независност и самосталност судства и тужилаштва.

д. Предлогом амандмана из састава Високог савета судства уклоњени су министар правде и председник одбора за правосуђе Народне скупштине, али је дата могућност да уместо та два члана Народна скупштина уз предлог одбора за правосуђе изабере пет чланова, а у тих пет могу бити и министар правде и председник Скупштинског одбора за правосуђе преко којих ће Народна скупштина вршити притиске на правосуђе, што власт и сада чини.

2. Амандман XI

Овим амандманом предвиђено је да се председник Високог савета судства бира међу члановима савета који нису судије. Није јасно зашто се толико подцењује судијски позив, судијска струка и уводи нестручност, јер „истакнути правник”

може да буде сваки правник, који можда никада није радио у суду, никада није судио нити примењивао процесне, ни друге законе, нити зна шта је правосуђе.

Образложење амандмана да се на овај начин спречава аутократско управљање правосуђем и да се избегава корпоратизација унутар Високог савета судства није јасно, о чему је Савет већ писао. Савет сматра да се оваквим предлогом само успоставља нестручност и могућност аутократског управљања од стране чланова из реда истакнутих правника, јер они са пет чланова и златним гласом председника могу да управљају правосуђем самостално, без икаквог утицаја судија и тужилаца.

3. Амандман XII

Овим амандманом дат је „златни глас” председнику Високог савета судства, тако да су одлуке донете ако гласају само чланови савета из реда „истакнутих правника”. У образложењу је наведено да се овим успоставља равнотежа. Савету није јасно о каквој равнотежи се ради када правно ваљане одлуке могу да доносе само пет чланова савета из реда „истакнутих правника”, и на те одлуке, било како да гласају, судије не могу да утичу што значи да не постоји равнотежа у Високом савету судства између судија и „истакнутих правника”.

4. Амандман IV

Овим амандманом омогућен је премештај судија у други суд ако о томе одлуку донесе Високи савет судства и ако се ради о преуређењу судског система. Међутим, није јасно да ли преуређење судског система мора да буде регулисано законом, зато Савет сматра да само ако је регулисано законом може бити разлог за премештај судије у други суд.

5. Амандман VIII

Овај амандман предвиђа да министар правде може покретати дисциплински поступак и поступак за разрешење. То опет значи да чак и када извршна и законодавна власт преко „истакнутих правника” преузму потпуно управљање правосуђем, да то није довољно, него се сматра да у тој власти треба да учествује и министар као део извршне власти.

6. Амандман XIV

Овим амандманом задржава се решење да је јавно тужилаштво само самосталан орган без гаранција независности у односу на извршну и законодавну власт. Јавном тужилаштву је неопходно дати статус независне институције. Последњих

година у Европи преовладава схватање да је и независност јавног тужилаштва значајна за успостављање независног правосудног система, јер јавни тужиоци су потенцијално најважнија карика у ланцу кривичног правосуђа. Јавни тужиоци одлучују о кривичном прогону, одустанку од кривичног гоњења, правној квалификацији дела, предлажу кривичну санкцију итд. Јавни тужиоци представљају брану судском систему, односно, у случају да јавни тужилац одлучи да не гони одређено лице, судијама су везане руке.

7. Амандман XV

Овим амандманом уређује се одговорност у јавном тужилаштву. Предложеним решењем задржава се превазиђени модел круте хијерархије који је у супротности са модерним тенденцијама. Ово је систем у којем сваки нижи јавни тужилац одговара вишем у хијерархији, а највиши законодавној и извршној власти кроз систем избора.

8. Правосудна академија

Амандманом IV и XVIII је регулисано да за судију у судовима који имају искључиво првостепену надлежност, (односно, за заменика јавног тужиоца у најнижим јавним тужилаштвима) може бити изабрано лице које је окончало посебну обуку у институцији за обуку у правосуђу која је основана законом, што значи само обуку у установи у државном власништву. По први пут се једна образовна установа регулише Уставом и то у делу који се односи на правосудни систем. Савет сматра да тој образовној установи није место у правосудном, него у образовном систему.

Код нас је систем образовања отворен, што значи да образовне установе могу бити у свим облицима својине, а не само у државној својини, тако да све установе, школе или факултети који имају лиценциран програм за обуку у правосуђу, могу вршити правно ваљано обуку у правосуђу.

Поставља се онда питање зашто се све друге установе осим државне Правосудне академије, која је основана законом, дискриминишу, односно зашто нема равноправности између свих лиценцираних установа које су овлашћене за вршење обуке у правосуђу и форсира се само државна установа која је једина основана по закону.

Држава форсира Правосудну академију јер преко ње утиче на избор судија, утиче на то ко ће се примати на обуку и ко ће на тај начин стећи могућност да конкурише за судију, односно тужиоца.

Ово решење није добро не само због дискриминације других установа које су лиценциране за обуку у правосуђу, него и због тога што се онемогућавају судови и тужилаштва да бирају, примају и обучавају приправнике. На који начин губе помоћ у раду која је веома значајна за рад правосуђа, али губе и могућност упознавања моралних квалитета приправника који су битни код избора за судије и тужиоце.

Имајући у виду значај промене Устава као највишег правног акта наше земље, Савет даје следеће препоруке Влади:

ПРЕПОРУКЕ:

1. Потребно је да се Радни текст амандмана Министарства правде на Устав Републике Србије повуче из даље јавне расправе јер није дат од релевантних актера реформе правосуђа предвиђене Националном стратегијом реформе правосуђа;
2. Потребно је да се спроведе нови поступак на изradi Радног текста амандмана на Устав РС у коме ће учествовати све институције укључене у реформу правосуђа предвиђене Националном стратегијом реформе правосуђа (Народна скупштина, Влада, Врховни касациони суд и судови, Републичко јавно тужилаштво, Високи савет судства, Државно веће тужилаца, Правосудна академија, као и струковна удружења, Универзитети и Академска заједница...).
3. Потребно је у нови предлог Радног текста амандмана на Устав РС уградити европске стандарде о независности судија и самосталности тужилаца, а то су:
 - начин и услови избора носилаца правосудних функција;
 - дужина трајања њиховог мандата;
 - гаранције независности носилаца правосудних функција.



ПОТПРЕДСЕДНИК

проф. др. Мирослав Милићевић