

PRAVNA KARTA ZA EVROPU

Potpredsednik Vlade Srbije **Božidar Đelić** upozorio je nedavno srpsku javnost da zemlja ima **“samo još samo deset nedelja”** da ispuni obaveze iz Akcionog plana Vlade u procesu pristupanja Evropskoj uniji (EU), jer će **“Evropska komisija početi 15. juna da priprema mišljenje”** na osnovu kojeg će krajem godine biti doneta odluka da li će Srbija dobiti status kandidata za članstvo u EU ili ne.

Vlada, u međuvremenu, priprema odgovore na dodatnih 629 pitanja iz oblasti političkog i ekonomskog kriterijuma, pravosuđa i osnovnih prava, pravde, slobode i bezbednosti i zajedničke spoljne i bezbednosne politike, koja je Evropska komisija (EK) dostavila Srbiji 25. marta. Pitanja se u najvećem broju odnose na pojašnjenje već dostavljenih informacija razvrstanih po pregovaračkim poglavljima, ali postoji i određeni broj novih. Očekuje se da Vlada dodatne odgovore prosledi EK u trećoj nedelji aprila, pre Uskršnjih praznika, čime bi bio završen proces odgovaranja na Upitnik EK, koji je Vladi Srbije uručen 24. novembra 2010. godine. Tada je Upitnik imao 2 483 pitanja razvrstanih u 33 poglavlja. Vlada Srbije je odgovore na Upitnik dostavila Briselu 31. januara.

Upitnik EK predstavlja zvanični instrument kojim EU procenjuje spremnost države da započne proces pristupanja Uniji. Na osnovu dobijenih odgovora iz Srbije, kao i procene

ekspertskih misija, ali i rezultata tekućih reformi, EK izrađuje Mišljenje (Avis) o tome da li je zemlja spremna za status kandidata, kao i koliko je spremna za pregovore o ulasku u članstvo. Objavljivanje Mišljenja očekuje se 12. oktobra 2011. godine, a za sticanje statusa kandidata, potrebno je i da pozitivno mišljenje Komisije jednoglasno podrže države članice EU. Srbija je zahtev za članstvo u EU podnela 22. decembra 2009. godine, a Savet ministara EU je 25. oktobra 2010. godine zatražio od Evropske komisije da izradi mišljenje o kandidaturi Srbije.

Kako bi Srbija dobila ove godine status kandidata za članstvo u EU, neophodno je uraditi mnogo posla, a jedan od najznačajnijih je sprovođenje plana za ispravljanje nedostataka sprovedenog reizbora sudija i tužilaca i njihovom imenovanju. EK je u godišnjem izveštaju o napretku Srbije u pridruživanju EU, objavljenom 9. novembra 2010. godine, iznela kritike na račun reforme pravosuđa. Tom prilikom je EK, u izveštaju, podsetila na nužnost **“završetka procesa reforme pravosuđa”**, kao jednom od uslova u okviru kriterijuma iz Kopenhagena, čije je ispunjavanje neophodno za pristupanje EU. Komisija je konstatovala da **“manjkavosti i odsustvo uvida u postupak izbora sudija i tužilaca dovodi u pitanje nezavisnost pravosuđa i da može da vodi i političkim uticajima na sudstvo”**. Od Vlade Srbije Brisel očekuje da u odgovorima na Upitnik Evropske komisije iznese plan za ispravljanje

nedostataka sprovedenog reizbora sudija i tužilaca. U samom Upitniku 28 pitanja se odnosilo na pravosuđe. Zatražene su i informacije o sprovedenom reziboru - o proceduri, kriterijumima, telima koja su je sprovela i pravnim lekovima.

Pored toga što je u domaćoj javnosti reformu pravosuđa predstavljala kao veliki uspeh, Vlada Srbije je morala brzo da reaguje na kritike EU i pokrene process ispravljanja greški. Predstavnicima Venecijanske komisije, Evropske komisije i ministarstva pravde Srbije sastali su se 16. decembra 2010. godine i razgovarali o izmenama i dopunama pravosudnih zakona. Time je započeo proces ispravljanja nedostataka i grešaka koje su počinjene u reformi pravosuđa koje su u jednom trenutku pretile da postanu najveća prepreka, posle saradnje sa Haškim tribunalom, na putu Srbije ka Evropskoj uniji. Evropska komisija je više puta podsetila na nužnost završetka procesa reforme pravosuđa, kao jednog od uslova u okviru kriterijuma iz Kopenhagena, čije je ispunjavanje neophodno za pristupanje EU.

Na osnovu ovog dogovora, Narodna skupština Republike Srbije usvojila je 29. decembra 2010. godine izmene Zakona o sudijama koje utvrđuju da Visoki savet sudstva (VSS) preuzima od Ustavnog suda predmete u postupcima po žalbama neizabranih sudija. Usvojene su i izmene Zakona o javnom tužilaštvu, koje predviđaju da se svi postupci po žalbama tužilaca i zamenika javnih tužilaca ustupaju stalnom sastavu Državnog veća tužilaca na odlučivanje. Izmene i dopune zakona iz

oblasti pravosuđa Srbije trebalo je da otklone sumnje u postupak opšteg izbora sudija koje su se pojavile u javnosti Srbije, kao i kritike na račun reformi pravosuđa koje je Evropska komisija iznela u godišnjem izveštaju o napretku Srbije.

Vlada Srbije je počela proces opšteg reizbora sudija, tužilaca i zamenika tužilaca kao i uspostavljanje nove organizacije pravosuđa u decembru 2009. godine. Vlada je tada objavila da se ovaj proces, koji je i obaveza iz Ustava Republike Srbije usvojenog 2006. godine, sprovodi kako bi se pravosuđe učinilo efikasnijim, kako bi veći broj građana Srbije imao poverenje u pravosudni sistem zemlje i kako bi iz pravosuđa otišle sudije koje su bile deo političkih procesa, kršenja izborne volje građana ili su se na drugi način ogrešili o profesiju. Da je neophodna reforma pravosuđa slagali su sve svi u srpskom društvu od političkih stranaka, stručne javnosti, nevladinog sektora do građana. Problem je nastao u načinu na koji je reforma sprovedena.

Umesto da se iskoristi opšte raspoloženje za reformu i u ovaj proces kao partneri uključe i opozicija, i strukovne organizacije sudija i tužilaca, i stručna javnost i nevladin sektor – vladajuća koalicija je opšti reizbor spovala sama.

Najviše problema vlasti su imale u sprovođenju opšteg izbora sudija, budući da je na sudijske funkcije izabrano 2 407 sudija, od kojih 1 531 stalno, a 876 na period od tri godine, nakon čega će ponovo biti analiziran

njihov rad. Bez posla je ostalo čak 870 sudija. Bez posla je takođe ostalo oko 200 tužilaca i zamenika tužilaca. Odlazak preko hiljadu ljudi iz srpskog pravosuđa postao je predmet polemike u srpskom društvu, a Ministarstvo pravde nije uspelo da odgovori na brojna pitanja koja su se ticala kriterijuma po kojim su sudije i tužioc i ostajali bez posla, sumnji da su u postupku odličivanja nezakonito korišćeni podaci tajnih službi kao i da je postojao uticaj vlasti na proces izbora sudija, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. Tako se reforma pravosuđa pretvorila u spornu temu u srpskom društvu. Nedugo zatim, ova tema je zainteresovala i Brisel, pa je već u februaru 2010. godine u Beograd stigla petočlana delegacija Evropske komisije koju je predvodio **Wolfgang Nozer**. U delegaciji se nalazio i austrijski sudija, jedan od najuticajnijih ličnosti evropskog pravosuđa, **Gerhard Rajzner** koji je danas veoma značajan za proces ispravljanja nedostataka koji se upravo sprovodi u Srbiji.

Odmah pošto je Skupština Srbije usvojila izmene pravosudnih zakona kao i Akcioni plan Vlade za reformu pravosuđa kako bi se otklonili nedostaci i ispravile greške iz procesa reizbora sudija i tužilaca, srpska ministarka pravde **Snežana Malović** sastala se 1. februara u Briselu sa evropskom komesarkom za pravosuđe **Vivijan Reding**. Ministarka Malović je, posle sastanka, saopštila da je **“dogovoreno da srpske vlasti ubuduće tešnje saraduju s direktoratom za proširenje EU i direktoratom za pravosuđe u Evropskoj komisiji”**. Dan kasnije, šef delegacije Evropske unije u Srbiji **Vensan Dežer** (Vincent Degert) izjavio je da će Unija

nadgledati sprovođenje akcionog plana Vlade Srbije za reformu pravosuđa. Dogovor da će se u nadzor uključiti Direktoratom za pravosuđe i interesovanje komesarke za pravosuđe **Vivijan Reding** za reformu pravosuđa u Srbiji, pozdravila je predsednika Udruženja sudija Srbije **Dragana Boljević**, koja je istakla da je to **“ohrabrujuća”** činjenica, kao i da **“govori o ozbiljnosti problema i ozbiljnosti pristupa EU”**. Evropska komisija je insistirala da u ovaj proces aktivno budu uključeni predstavnici strukovnih udruženja sudija i tužilaca u Srbiji – Društva sudija Srbije i Udruženja tužilaca Srbije. Tako su ova dva udruženja prvi put postala ravnopravan partner Ministarstvu pravde u procesu reforme pravosuđa. Da je tako bilo od početka i da strukovna udruženja nisu ignorisana od strane vlasti, mnoge greške koje su učinjene u ovom procesu i koje se sada ispravljaju možda ne bi bile počinjene.

Društvo sudija Srbije je strukovno udruženje sudija u Srbiji, a Udruženje tužilaca okuplja javne tužioce i njihove zamenike. Ova dva udruženja su se nametnula u procesu opšteg reizbora sudija i tužilaca kao žestoki kritičari sprovedenih reformi u pravosuđu i zaštitinici interesa sudija i tužilaca, posebno onih koji nisu izabrani. Tokom poslednjih osamnaest meseci uspeli su da postanu pravi zastupnici svojih članova i da se izbere za prava kako onih koji nisu ponovo izabrani, tako i onih koji su ponovo postali sudije i tužioc i. Kriza nastala sprovođenjem opšteg reizbora stvorila je od ova dva udruženja moćne činioce u pravosuđu, čiji glas će svaka vlast morati da uvažava. Nemoćna da

promene stvari u zemlji, ova dva udruženja su se za prava svojih članova izborila tako što su internacionalizovala problem i predstavila ga Briselu. Uz pomoć EU obezbedili su novu šansu za neizabrane sudije, javne tužioce i zamenike javnih tužilaca. Lideri ova dva udruženja neizabrani sudija Dragana Boljević i zamenik Republičkog javnog tužioca **Goran Ilić** izabrani su ponovo na funkcije u svojim udruženjima u februaru ove godine i sada će sa punim legitimitetom predstavljati sudije i tužioce u procesu otklanjanja grešaka koji je u toku. Činjenica da se evropski komesar za proširenje EU **Štefan File** prilikom svoje nedavne posete Beogradu u četiri oka nezvanično sastao sa predsednikom Udruženja tužilaca Srbije Goranom Ilićem, govori kakav ugled on i Dragana Boljević uživaju u Briselu. Uostalom, stav Brisela je da nema rešenja problema i postupka revizije bez saradnje sa strukovnim udruženjima tužilaca i sudija u Srbiji. Taj stav je evropska komesarka za pravosuđe, Vivijan Reding, više puta prenela srpskim zvaničnicima.

Vladajuća koalicija je svesna od kakvog je značaja da postupak preispitavanja procesa reforme pravosuđa u kome učestvuju Ministarstvo pravde, Venecijanska komisija, Evropska unija, OEBS i strukovna udruženja sudija, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca bude uspešno završen. Od uspeha ovog procesa u velikoj meri zavisi odluka Saveta ministara Evropske unije da Srbiji odobri status kandidata za članstvo i datum početka pregovora o tome. S obzirom da je dobijanje statusa kandidata i početak pregovora sa EU najvažniji spoljnopolitički

cilj Srbije jasno je koliko je uspeh procesa koji je u toku važan.

U ovom trenutku se završava priprema podzakonskih akata kojima će se regulisati pravila za postupak revizije reizbora. Radi se i na Pravilniku o kriterijumima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti nosilaca pravosudnih funkcija. Na tom poslu zajedno rade novi sastavi Visokog saveta sudstva (VSS) i Državnog veća tužioca (DTV) zajedno sa Društvom sudija i Udruženjem tužilaca. Očekuje se da početkom maja otpočne proces revizije. Stav Evropske komisije je da se o svemu dogovoraju VSS i DTV sa strukovnim udruženjima sudija, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. U pitanjima za koje nema dogovora arbitriraoe Gerhard Rajzner, ekspert Evropske komisije i predsednik Evropskog udruženja sudija. Ovu arbitražu su prihvatile obe strane.

Trenutno strukovna udruženja sudija i tužilaca i Ministarstvo pravde imaju aktivnu saradnju i to najviše zahvaljujući državnom sekretaru u Ministarstvu pravde **Slobodanu Homenu** koji je razumeo važnost dijaloga sa strukom. Udruženja sudija i tužilaca u ovom dijalogu očekuju da će da obezbede fer postupak u kome će se na osnovu novih kriterijuma preispitati postupak za neizabrane sudije, javne tužioce i zamenike javnih tužilaca koji su podneli ustavnu žalbu, žalbu Ustavnom sudu ili prigovor. Prigovor kao pravni lek ustanovljen je izmenama pravosudnih zakona u decembru 2010. godine i procena je da je oko 80 odsto neizabranih sudija, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca iskoristilo jednu od

ovih mogućnosti. Odluku o ovim prigovorima će donesti Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca, a posmatrači su strukovna udruženja sudija i tužilaca, Evropska komisija i OEBS.

U ovom trenutku ne postoji saglasnost između VSS i DVT s jedne i strukovnih udruženja sudija i tužilaca s druge strane o svim pitanjima. Tako recimo, strukovna udruženja sudija i tužilaca insistiraju da se prvo evidentiraju svi problemi koji su doveli do revizije, odnosno da se utvrdi šta nije valjalo, kao i da se ispita ko su odgovorne osobe za propuste, dok VSS i DTV žele da odmah, na osnovu zakona i podzakonskih akata otpočnu reviziju bez razmatranja prethodnih pitanja. Mnogo veći problem je definicija "nedostojnosti", koja će biti jedan od glavnih kriterijuma za izbor ili neizbor sudije ili tužioca.

Kriterijum dostojnosti je veoma široko tumačen prilikom reizbora sudija i tužilaca. Zahvaljujući tome ovaj kriterijum je bio u najmanju ruku pogrešno korišćen, što je dovelo do grešaka prilikom reizbora sudija i tužilaca.

Venecijanska komisija je nedavno zauzela stav da su nedostojni za obavljanje funkcije sudije, javnog tužioca ili zamenika javnog tužioca samo one sudije ili tužioci koji su pravnosnažno osuđeni ili protiv kojih je okončan disciplinski postupak. Kada bi se ovo veoma usko tumačenje nedostojnosti prihvatilo među neizabranim tužiocima, ne bi bilo nedostojnih, a među sudijama bi bilo

svega nekoliko takvih slučajeva. VSS i DTV smatraju da su nedostojne sve sudije i tužioci koji su se ozbiljno ogrešili o profesionalne standarde. Strukovna udruženja sudija i tužilaca su spremna na kompromis, ali zahtevaju da se unapred utvrde razlozi zbog kojih neko može da bude proglašen nedostojnim, kao i da dokazi za te razloge moraju da budu verodostojno utvrđeni do 17. decembra 2009. godine a ne da se naknadno prikupljaju kao što je bio slučaj u postupku koji se sada preispituje.

Druga tačka sporenja je utvrđivanje mere efikasnosti rada sudije, javnog tužioca i zamenika javnog tužioca. Strukovna udruženja smatraju da je mera efikasnosti najmanja norma (norma je procenat uspešno rešenih predmeta) izabranog sudije ili tužioca u nekom tužilaštvu ili sudu. To znači da je mera norma onog sudije ili tužioca među izabranima čija je norma najslabija. Strukovna udruženja traže da se sve sudije i tužioci čija je norma bolja od najmanje norme nekog izabranog sudije ili tužioca u određenom sudu ili tužilaštvu vrate na posao. Ako ovaj model bude prihvaćen – na posao bi bili vraćeni skoro sve neizabrane sudije i tužioci, jer je bilo mnogo slučajeva da su za sudiju ili javnog tužioca birani oni koji su bili vrlo neefikasni u svom radu.

Sada vlast plaća cenu odluka da se za nosioce pravosudnih funkcija biraju i oni koji to radom ne zaslužuju, ali su imali partijsku ili neku drugu podršku. Sada je njihov (ne)rad postao mera za utvrđivanje rada drugih.

Strukovna udruženja sudija i tužilaca zahtevaju da se iz predloga zakona o advokaturi i javnim beležnicima uklone za njih sporne odredbe kojim se utvrđuju prepreke za prelazak sudija i tužilaca u advokaturu. Predlog ovih zakona predviđa da dve godine posle prestanka dužnosti sudije, tužioca i nosioca upravne funkcije važi apsolutna zabrana obavljanja advokatskog posla. Pored toga, po isteku dve godine komore advokata ili javnih beležnika, u roku od naredne tri godine mogu da odbiju zahtev bivšeg sudije, javnog tužioca, zamenika javnog tužioca ili nosioca upravne funkcije. To praktično znači da zabrana obavljanja advokatskog posla može da traje do pet godina. Strukovna udruženja se bune zbog uvođenja advokatskog ispita, jer smatraju nelogičnim da neko je recimo sudija Vrhovnog suda ili zamenik republičkog javnog tužioca, što znači da je nosilac najviše sudske ili tužilačke vlasti, sada mora da polaže – advokatski ispit! Predlogom Zakona se zabranjuje prelazak u javne beležnike svakoga ko je lišen funkcije, ali nije precizirano šta znači lišavanje funkcije. Strukovna udruženja smatraju da su ovi predlozi zakona pritisak na izabrane koji ostaju bez profesionalne alternative, ali i dodatni pritisak na neizabrane sudije i tužioce pre početke postupka preispitivanja. Naime, mnoge neizabrane sudije ili tužioci mogli bi da odustanu od svojih prigovora i upišu se u advokatske komore pre usvajanja ovog zakona, kako ne bi čekali pet godina posle usvajanja zakona. Evropska komisija je podržala ove stavove strukovnih udruženja

tužilaca i sudija, pa se mogu očekivati drugačija rešenja.

Struka i država imaju različite stavove i u pogledu izabranih nosilaca pravosudnih funkcija.

Strukovna udruženja insistiraju da je u njihovom slučaju postupak preispitivanja moguć samo ukoliko je protiv njih ranije sproveden disciplinski postupak, a oni su uprkos tome reizabrani. Udruženja sudija i tužilaca smatraju da bi bila ugrožena nezavisnost sudijske i samostalnost tužilačke funkcije ako bi sada moglo da se vrši preispitivanje odluka o izboru sudija i tužilaca arbitrarno.

Kako postoji komunikacija između vlasti i strukovnih udruženja sudija i tužilaca, odnosno kako postoji arbitar koji će doneti odluku ako dogovora ne bude bilo – jasno je da će sporna pitanja u ovom procesu biti rešena. Ostaje pitanje da li je Evropska unija morala da posreduje između srpskih vlasti i strukovnih udruženja sudija i tužilaca, odnosno, da li je taj dijalog u samoj Srbiji mogao da bude uspostavljen i bez posredovanja stranaca? Saradnja vlasti i strukovnih udruženja je evropska tekovina. Tu dolazimo do priče o srpskom shvatanju evropskih vrednosti. Opšti reizbor sudija i tužilaca nije prvi slučaj da se u samoj Srbiji propusti šansa da se stvari u zemlji same uredi prema evropskim standardima, a ne da se čeka nalog iz Brisela. Slučaj sa ukidanjem blanko ostavki je još drastičniji primer. U slučaju opšteg reizbora bilo je jasno još u martu 2010. godine, posle prvog izveštaja ekspertske misije EU, da postoje

problemi. Zašto se čekalo godinu dana da se otpočne sa otklanjanjem nedostatataka? Posebno, jer je priča sa reformom pravosuđa ugrozila i borbu protiv organizovanog kriminala. EK je još u julu 2010. godine u pismu srpskim vlastima istakla da **“nema uspešne borbe protiv organizovanog kriminala ukoliko sudije i tužioci nemaju profesionalni integritet”**, a da je način **“na koji je obavljen reizbor ugrozio tu nezavisnost”**.

Srpsko pravosuđe neće postati nezavisno, profesionalno i uspešno, niti će povratiti ugled među građanima ukoliko svi u srpskom društvu ne shvate da je takvo pravosuđe u interesu društva i da se završetkom procesa preispitivanja reizbora ne završava posao. Ako se želi pravosuđe koje je efikasno, kako u borbi protiv organizovanog kriminala, tako i u zaštiti društva, ono mora da bude nezavisno. Plata sudije ili tužioca u Srbiji se kreće od 87 – 155 hiljada dinara, ako se ne računaju zaposleni u specijalnim tužilaštvima i sudskim odeljenjima za organizovani kriminal i ratne zločine. Plate sudija i tužilaca u Hrvatskoj, Sloveniji, Bosni i Hercegovini, a od skoro i u Crnoj Gori su više. Nedavno je Vlada Srbije donela Uredbu po kojoj može da dodeljuje stanove pripadnicima policije i BIA (srpska tajna služba – Bezbednosno-informativna agencija – BIA), ali i sudijama i tužiocima zaposlenim u specijalnim sudovima za ratne zločine i organizovani kriminal. Dok nije sporno da Vlada dodeljuje stanove policajcima i zaposlenima u tajnoj službi, problematično je da dodeljuje stanove sudijama i tužiocima. To je suprotno ideji o nezavisnosti specijalnih tužilaca, što je

evropska praksa, jer oni treba da kontrolišu i rad vladinih službenika.

Pored toga, srpsko pravosuđe traži dugogodišnje planiranje aktivnosti. Toga danas u Srbiji nema i to će se pokazati na kraju procesa preispitivanja reizbora. Jasno je već sada da će jedan broj sudija i tužilaca koji nisu bili izabrani sada biti vraćen na posao. To znači da je broj sudija koliko je određeno da je potrebno Srbiji uspostavljanjem novog pravosudnog sistema bio pogrešan. Tada se pošlo od pretpostavke da će manji broj sudija i tužilaca u novom sistemu raditi efikasnije. To se nije desilo, a sada se još i vraća jedan broj sudija i tužilaca.

Danas je u Srbiji poverenje građana u pravosudje manje nego pre reforme pravosuđa, čemu je doprinela afera oko reizbora.

Biće potrebno mnogo vremena i zajedničkog rada kako vlasti, tako i strukovnih udruženja sudija i tužilaca da se to poverenje povрати. Priča o reformi pravosuđa trenutno nije dobra ni za Srbiju, ni za imidž zemlje u Evropi. Ipak, ta priča nije beznadežna i moguće je pretvoriti je u prednost Srbije u procesu priključenja EU. Bude li tako, Srbija će lakše preći svoj evropski put, jer je stabilno i nezavisno pravosuđe jedna od najvažnijih stvari koja se traži od zemalja koje žele da se postanu članice. Ko ne veruje, neka pogleda slučaj susedne Hrvatske i probleme koje ima sa pravosuđem, zbog čega je još uvek neizvesno kada će zaključiti pregovore o članstvu u EU.