Драгана Бољевић[1]

Правосудна мрежа и приступ правди

Нема лаких нити чудотворних решења ни пречица у успостављању доброг правосудног система и владавине права

Правосудна мрежа и приступ правди у ствари зависе од одговора на питање: Шта је потребно да би правда била свима доступна и сви били једнаки пред законом. Постоји неколико аспеката доступности правде: физички (географски), финансијски, правни и временски. Али, све и да сви ови аспекти правде буду обезбеђени, правди се не може ни надати без независног и непристрасног судије и јавног тужиоца.

1. Правосудна мрежа о којој се толико говори је, у ствари, средство за остварење физичке доступности правди.

1.1. Почев од 2010 уместо некадашњих 138 општинских судова, установљено је 34 основна суда и преко 100 судских јединица, које су некада били општински судови. Нова судска мрежа успостављена је, наводно, ради убрзања поступака, појефтињења система, разбијања коруптивне мреже (окривљени, странке, бранилац, полицајац, тужилац, судија) уз поштовање начела случајног судије и равномерног оптерећења свих судова и судија. Било је најављивано да ће предмети бити насумце додељивани сваком судији у основном суду и да ће, не грађани, већ судије путовати до судских јединица, тј.грађана.

1.2. Од ових циљева потпуно се одустало у погледу кривичних предмета јер се кривични предмети суде у седиштима основних судова (сви који не живе у седишту суда – путују: судије, радници, браниоци, сведоци, окривљени). У погледу грађанских предмета (парничних, оставинских, ванпарничних) ситуација је различита јер је сваки председник суда овлашћен да сам организује суђења у судским јединицама на подручју „свог“ суда. Тако у неким судовима „путују“ судије са судским особљем у судске јединице, док у другим, само неке

[1] Аутор је председница Друштва судија Србије.

судије раде у судским јединицама (најчешће оне које у тим јединицама и живе).

Тиме је „инсталиран“ неједнак приступ правди, тј. неравноправан положај грађана у остварењу правне заштите.

Иако то није био и став радне групе за дефинисање критеријума за судску мрежу, чији сам члан била, става сам да је најбрже и решење са најмање неизвесности поћи од правосудне мреже која је до 2010. године функционисала више од века и укинути више од 100 судских јединица које до 2010 нису постојале у којима се губила свеопшта друштвена енергија и новац путовањима. Рационалност тог решења могла би бити „проверена“ по принципу негативне селекције: тамо где се по знатном броју релевантних критеријума покаже да не би било рационално „оставити“ суд, постојање суда треба искључити.

1.3. Супротно реформским најавама, судије су оптерећене много већим бројем предмета. Судија је било мање за 1/3, а број предмета је растао. Број предмета по судији нарочито је повећан у истрази и кривици – по два, три, негде и по 50 пута, што је посебно велики проблем јер су управо то предмети у којима долази до застаревања кривичног гоњења. Зато је неравномерна оптерећеност судија и судова енормно увећана у судовима свих степена. Тако је, крајем јуна 2012 распон у броју предмета по судији био у:

ОСНОВНИМ судовима:

- 68 пута у истрази - 1.561 II основни Београд (942 Сремска Митровица; 733 I основни БГ) - 23 Пожега (28 Пријепоље; 81 Ужице)
- Више од 5 пута у кривици - 583 Нови Пазар (490 Лесковац; 467 Пирот) - 110 Ужице (129 Прокупље; 134 Нови Сад) и
- 7 пута у парници - 471 Лесковац (455 Пријепоље; 439 Смедерево) – 69 Прокупље (92 Кикинда; 106 Вршац)

ВИШИМ судовима:

- 25 пута у истрази – 100 Краљево (89 у Сремској Митровици; 73 Бгд) - 4 у Неготину (8 Пирот; по 9 Ужице и Неготин)
- 13 пута у кривици – 114 Нови Сад (113 Београд; 69 Нови Пазар) – 9 Неготин (по 15 Ваљево,, Чачак, Крушевац, Прокупље)
- 220 пута у првостепеној парници - 220 Бгд (103 Н.Сад; 25 Н.Пазар) - 1 Прокупље (по 3 Пожаревац, Неготин, Зајечар, Смедерево, Зрењанин, Суботица, Пирот)

- 332 пута у пута у жалбеној грађанској материји - 995 Београд (450 Врање; 379 Нови Сад; 350 Лесковац) - 3 Смедерево (4 Пожаревац; 5 Неготин; 7 Ваљево)

АПЕЛАЦИЈАМА тај распон је:

- 10 пута у жалбеној кривичној материји - 258 Ниш (193 Нови Сад; 72 Београд) - 25 Крагујевац и
- Скоро 4 пута у жалбеној грађанској материји - 175 Београд (91 Нови сад; 77 Ниш) - 47 Крагујевац
- 6 пута у жалбеној материји радних спорова - 302 Београд (101 Крагујевац; 80 Нови Сад) - 50 Ниш.

И судије привредних судова различито су оптерећене. Тако је распон предмета по судији на крају 2011:

- 20 пута у парници– 422 Нови Сад (275 Београд; 184 Зрењанин) – 21 Ужице (39 Зајечар; 58 Сомбор)
- 62 пута у извршењима - 16.717 Нови Сад (6.528 Београд; 2.358 Суботица) и 271 Ваљево (330 Чачак; 506 Зајечар) и
- 5 пута у стечајевима - 102 Суботица (86 Ниш; 67 Крагујевац) - 22 Ужице (28 Лесковац; 31 Сремска Митровица).

И тиме је „инсталиран“ неједнак приступ правди, тј. неравноправан положај грађана и правних лица у остварењу заштите својих права.

Са враћањем нераспоређених судија, број судија у Србији приближиће се раније постојећом. Према Извештајима СЕПЕЖа, Србија има велики број судија на 100.000 становника (34) и налази се на 7 месту иза Монака (100), Словеније (50), Хрватске (43), Црне Горе и Сан Марина (42), Луксембурга (37). Жао ми је што Извештаји Сепежа не садрже податке о броју предмета по судији, јер сам уверена да би и по том показатељу били на веома високом месту.

Број судија, реизабраних и враћених, није сувишан с обзиром на укупан број предмета. Потребно је само решити веома важно питање њиховог распореда по судовима, тако да се обезбеди њихова што равномернија оптерећеност и што приближнији услови правне заштите грађанима.

2. Финансијска доступност зависи такође од правосудне мреже, али и од система судских такси и (не)постојања бесплатне правне помоћи.

2.1. Један од најстрожији чуваних података у последње три године био је онај о трошковима правосуђа у Србији и о томе да ли су они

заиста нижи него раније, како је обећавано да ће бити. Јасно да су трошкови правосуђа после 2010 знатно већи него раније. И то не само што се то у сваком суду уочавало, већ и зато што би тај податак претходно министарство правде објавило да му је ишло у прилог.

2.2. Судске таксе су повећане још 2009 за 50% и веће су него у многим европским државама (од којих неке, као што је Француска, ни немају судске таксе), посебно када се пореде просечне плате и када се има у виду чињеница да је у Србији незапослен сваки четврти грађанин. Рецимо, за спор чија је вредност 500€, плаћа се такса од најмање 260€; по 65€ за за тужбу, пресуду, жалбу и другостепену одлуку, што је уобичајено. А просечна плата у Србији је око 330€. ЗА ЈЕДНУ РАДЊУ највиша судска такса је 870€; а у привредним споровима скоро 3.500€.

2.3. Бесплатна правна помоћ не постоји, осим у понеким кривичним предметима, у којима су судије дужне да је обезбеде окривљеном када он то затражи, мада оне „заборављају“ да упозоре окривљеног на то право.

2.4. Сиромашнима је је приступ правди, ако не онемогућен, а онда знатно отежан наглим прелазком на нови систем у коме се искључује материјална истина кроз правило о терету доказивања и формално изједначавање странака и у кривичном и у парничном поступку. Финансијски моћнији моћи ће да обезбеђују квалитетније доказе (приватне истражитеље, вештаке).

3. Правна доступност правди постиже се кроз примењиве и правичне законе, посебно процесне и кроз њихову једнообразну примену.

3.1. Начело материјалне истине потиснуто је и скоро напуштено процесним законима. Оба поступка, и кривични и парнични, практично су предати у руке странкама, одједном и супротно досадашњем систему. Странка која буде умешнија, а то значи боље стојећа да плати адвокате, детективе, вештаке, биће у бољој позицији да успе у спору, независно од тога да ли је суштински у праву.

3.2. Формална неравноправност државе и грађана изричито је прописана Законом о парничном поступку који прописује посебан услов за подношење тужбе против државе – подношење предлога за мирно решење спора на 60 дана пред подошења тужбе!

3.3. Правна заштита је редукована. Рецимо, спорови мале вредности у којима се утврђено чињенично стање не може побијати жалбом, су до

3.000€, дакле скоро 10 пута већи од просечне плате! У привредним споровима, у сиромашној Србији у којој привреда једва опстаје, спор мале вредности је до 30.000€. Правни лек највишем суду може се изјавити, у принципу, само у споровима чија је вредност већа од 100.000€, а у привредним споровима чак 300.000€.

3.4. Посебан проблем су извршења судских одлука (њих између милион и два). Ти предмети чекају на новоуведене судске извршитеље. Овом приликом не улазим у оцену концепта комбинованог извршног поступка (од стране суда и приватних извршитеља) који смо недавно увели, а који постоји само у у још две државе на свету. Иако су започели са радом у мају 2012. године, њих је до сада именовано свега шестина (59 од 334).

3.5. Коначно, пракса показује да у истој врсти правне ствари судови доносе различите одлуке. Јавности није доступна, ако уопште постоји, анализа одлука судова са седишта четири апелације, које су практично постале врховни судови. Ту се отвара питање да ли је заиста право решење оно које се све снажније заговара да правна схватања виших судова обавезују судије ниже инстанце. Иако супротно Уставу, не сумњам да би се обавезна примена правних ставова вишег суда лако „примила“ у нашим условима. Тиме би међутим, била уништена међусудијска независност, самостално промишљање и тумачење права од стране судија. Ја сматрам да одлуке виших судова треба да делују снагом аргумената, а не аргументом снаге.

4. Временска доступност правде захтева да суђење, закључно са извршењем судске одлуке, буде обављено у разумном, па и у оптималном и предвидивом року. За то је, међутим, потребно да држава обезбеди одговарајуће услове, како наводи Суд у Стразбуру у Случају Цимерман и Штајнер вс. Швајцарска и низ међународних препорука и мишљења.

4.1. У Србији је ефикасност схваћена као решавање што већег броја предмета у што бржем року. Као таква, она је проглашена најсветијим циљем, а култ бројки је непомерив. Све је подређено решавању предмета, а не проблема. Овим се заправо повређује и право на правично суђење и остала права. Ако се настави са оваквим приступом, те ће повреде нужно бити још и бројније, а грађани све незадовољнији правосуђем.

4.2. Неспорно је да је Србија на 6. месту по броју представки пред Судом у Стразбуру (око 9.400), тојест на првом, заједно са Црном Гором, ако се пореди са бројем становника. Међутим, сам Николас

Браца, председник Суда у Стразбуру, недавно је изјавио да Србија уопште не би лоше стајала у поређењу са другим земљама Европе ако би се решили проблеми две велике групе предмета који чине 70% укупног броја (а то су предмети у вези са извршењима судских одлука након приватизације државних предузећа, која дугују неисплаћене зараде својим радницима и у вези са дискриминацијом извршеном према војним резервистима селективним исплатама дневница).

4.3. У Закон о парничном поступку уграђен је механизам притиска јер је прописано да је непоступање у одређеном временском оквиру услов за покретање дисциплинског поступка против судије (чл. 8), да је судија дужан да одлуку одмах објави (чл. 352) и изради у року од 8 дана, а суд у наредном (дакле у једном дану) да отпреми одлуку из суда (чл. 354). По жалби, другостепени суд је дужан да предмет реши у року од 9 месеци! У нашим условима превелике оптерећености судије предметима, то је немогуће! У један процесни закон уграђен је тако механизам који приморава судије да симулирају пружање правне заштите, а да у ствари само завршавају предмете, пошто би, у супротном, могле бити повргнуте дисциплинском поступку, па и разрешењу. Тиме се грубо нарушава независност судства..

4.3. Структура повреда које је Суд у Стразбуру утврдио у до сада разматраним предметима против Србије односи на дужину поступка у 26% предмета, а у 20% на повреду права на правично суђење, док се у 54% случајева ради о повредама осталих права. У 3/4 предмета, дакле, у великој већини њих, до повреде је дошло због проблема са квалитетом правне заштите, односно због стручности и због услова у којима судије раде (првенствено због преоптерећености) и то је основно питање које треба поправљати. Када се то реши, самим тим ће се у великој мери постићи временска доступност правде.

4.4. Неопходно је да и грађани и судије постану свесни да ефикасност значи доношење квалитетних одлука, у разумном року, након правичног разматрања ствари (параграф 31. Препоруке Комитета Министара ЦМ/Рец(2010)12 државама чланицама о судијама).

5. Независан и непристрасан судија и тужилац

Експеримент изведен у 2009, којим је прекинута сталност функције за преко 1000 судија и тужилаца увукао је Србију у безакоње, а судије и тужиоце у несигурност и страх. Овакво стање „продубљено“ је наведеним притисцима уграђеним у законе, као и политичким притисцима: били смо сведоци хапшења једног и оставке другог члана ВСС, јавних „разрешења судија“ од стране министарке и државног

секретара, систематског гажења елементарних правних принципа од стране ВСС и ДВТ.

Све и да је обезбеђен такав правни систем у коме је правда доступна и физички и финансијски и правно и временски, судија и тужилац који је нестручан или застрашен, не може да пружи непристрасно суђење и да се ефективно бори против корупције.

Сажетак: *да би био остварен приступ правди под једнаким условима за све, потребно је да се, у етапама, реше прво ургентна, а потом и стратешка питања. За ово је пак, потребна национална стратегија и акциони план, који захтевају време и сарадњу свих на који се стратегија односи. Скоро је извесно да није могуће ускладити све те захтеве у постављеном року.*

У прва групу, ургентних питања, спадају:

1) институционално јачање правосудних тела и понављање избора за чланове ВСС и ДВТ из реда судија и тужилаца јер се не сме догодити да се поново оспорава легалитет или легитимитет стратешких одлука и поступака које они треба да донесу;

2) правична и одговарајућа реинтеграција судија и тужилаца;

3) избор на стални мандат први пут изабраних судија (600 судија прекршајих судова + 300 судија осталих судова);

4) функционална правосудна мрежа;

5) избор председника судова. На све то наравно утиче и

6) организација судова и њихова надлежност, као и

7) одређена решења у процесним законима (ЗПП, ЗИО, ЗКП) Било би добро да та питања буду решена синхронизовано.

Стратешки, морају да се реше питања:

1) избора судија и тужилаца на бази објективизираних критеријума

2) изједначавања њиховог статуса (постоји знатан број судија и тужилаца, који има плату 100% већу од осталих)

3) законских услова да се судије и тужиоци заиста баве струковним активностима, попут синдикалних представника

4) вредновања њиховог рада, њихове

5) обуке и

6) одговорности, која треба да буде схваћена првенствено као одговорност према грађанима.

Систем се може мењати само општим приступом, тако да се консензусом свих кључних субјеката установе ефикасни начини мерења и анализе и нађе равнотежа између средстава која се могу расподелити правосуђу и доброг управљања тим средствима, са једне стране и постављених циљева за правосуђе, са друге стране.

Уз то, треба пажљиво успоставити равнотежу између процесних гарантија, које нужно подразумевају постојање рокова који се не могу скратити и потребе за брзом правдом, на основу одређених критеријума примењених на јасан, транспарентан и правичан начин, предочених од самог почетка поступка и, по потреби, уз пристанак супротстављених странака.

29.11.2012. године