

Reforme od papira

Tužilaštvo uspešno manevriše oko ustavnih i zakonskih odredaba koje osnažuju samostalnost tužilaca

Ako je borbu protiv korupcije u Srbiji nešto krasilo poslednjih desetak godina, to je utisak da se uvek radilo sa pola snage. Jeste se privodilo, pisale su se optužnice i donosile osuđujuće presude, ali druga ruka pravde retko kada je zahvatala iznad srednjeg ešalona javnih funkcionera i sa njima povezanih lica. Izuzeci od ovog neformalnog pravila (slučaj Aleksandra Jovičića) bili su taman toliko malobrojni da potvrde da u Srbiji postoji svojevrsni stakleni plafon, zabranjeni teren na koji tužilaštvo koje se bavi istraživanjem korupcije ne sme da kroči. A indicija da na tom terenu korupcija cveta bilo je pregršt. Na desetine dobro argumetnovanih i činjenično potkovanih istraživačkih teksova koji ukazuju na primere visoke korupcije je objavljeno prethodnih godina, ali bez efekta. Njihovi nalazi su ili bili ignorisani, ili je formalno nešto pokretno, samo da bi dokazi bili ostavljeni da venu u predistražnoj fazi.

Ipak, poslednjih meseci deluje da se nešto menja - policija hapsi „na kilo“, a antikorupcijska odeljenja tužilaštva rade prekovremeno. A ono što još više iznenađuje od ovog prolećnog buđenja tužilaštva je i činjenica da se među desetinama privedenih, daju pronaći i imena koja su javnosti od ranije poznata. Među najprominentnijim licima koja su obuhvaćena istragama nalaze se i Milorad Grčić, predsednik opštine Obrenovac svojevremeno označen kao krivac za kolaps elektorenergetskog sistema zemlje, Dragana Sotirovski, nekadašnja gradonačelnica Niša, kao i Aleksandar Papić, biznismen čija povezanost sa pojedinim visokim funkcionerima vlasti nije tajna. Krupna imena, međutim, nisu garancija i krupnih promena. Naprotiv, sve ono što je prethodilo najnovijem talasu borbe protiv korupcije neodoljivo upućuje na zaključak da se u načinu funkcionisanja tužilaštva i njegovog poziciji u odnosu na izvršnu vlast ništa značajano nije promenilo.

Iskorak ka samostalnosti

Ironično, u poslednjih nekoliko godina pozicija tužilaštva se na papiru dosta izmenila. Srbija je, ispunjavajući obaveze iz pregovora sa Evropskom unijom, početkom 2022. godine, izmenila Ustav u delu koji se odnosi na pravosuđe. Zajednički imenitelj svih amandmana bio je jačanje nezavisnosti pravosuđa i njegovo distanciranje od ostalih grana vlasti. Nakon izmena Ustava donet je niz pravosudnih zakona i podzakonskih akata kojima su ove emancipatorske odredbe precizirane, a talas promena zahvatio je i tužilaštvo.

Tako je u članu 155. Ustava definisano da „niko izvan javnog tužilaštva ne može uticati na javno tužilaštvo i nosioce javnotužilačke funkcije u postupanju i odlučivanju u pojedinom predmetu“. Ipak, đavo se krije u detaljima.

Da bi se ustavne odredbe razradile 2023. godine doneti su Zakon o Visokom savetu tužilaštva, kao i Zakon o javnom tužilaštvu, a nakon njih i niz podzakonskih akata. I iako

je pre izmena Ustava i usvajanja pravosudnih zakona bilo dosta polemika oko toga da li oni rešavaju ili samo simuliraju rešenje problema, malo je onih koji se ne bi složili da su izmene, makar formalno, popravile položaj tužilaštva.

Da su pravne odredbe bolje nego što su bile slaže se i član Udruženja tužilaca Srbije Predrag Milovanović.

„Ustavni amandmani iz 2022. godine u delu koji se tiču pravosuđa, potom operacionalizovani kroz prateći zakonski i podzakonski okvir tokom 2023. i 2024. godine, nesumnjivo predstavljaju normativni iskorak u odnosu na ranije regule. Mnogobrojna rešenja su unapredila položaj javnih tužilaca čime su ga barem na papiru distancirala od uticaja egzekutivne vlasti koja je preko Vlade mogla direktno da utiče na izbor nekadašnjeg Republičkog javnog tužioca i drugih rukovodilaca tužilaštva. Imajući u vidu veliki broj primedbi međunarodne zajednice na te odredbe tzv. 'Vidovdanskog' Ustava iz 2006. godine, ustavopisci su 'izbacili' izvršnu vlast iz postupka izbora starešina tužilaštva prenevši ga na Visoki savet tužilaštva. Taj organ je sada jedini nadležan za izbor svih nosilaca javnotužilačke funkcije, pri čemu i predlaže Narodnoj skupštini jednog kandidata za Vrhovnog javnog tužioca čiji je izbor poveren kvalifikovanoj tropetinskoj većini narodnih poslanika“, ističe Milovanović.

Možda najočiglednija promena koju su donele izmene Ustava, ticala se izbacivanja Narodne skupštine iz procesa izbora javnih tužilaca. Po starim odredbama, Državno veće tužilaca je testiralo i rangiralo kandidate za izbor, ali ih je onda slalo skupštini koja je imala zadnju reč. Po novim odredbama, celokupan proces izbora je dodeljen Visokom savetu tužilaštva, telu koje je nasledilo Državno veće tužilaca, a paralelno sa ovom, dobili su i niz drugih nadležnosti. Sa promenom nadležnosti išla je i promena sastava, pa sada VST čine ministar pravde, Vrhovna javna tužiteljka, pet tužilaca koje biraju njihove kolege na izborima i četiri „istaknuta pravnika“ koje bira Narodna skupština. Za većinu odluka, potrebno je osam glasova.

Hvatanje krivina oko Ustava

Ipak, problemi sa nezavisnošću VST-a su počeli da se pojavljuju praktično i pre njegovog konstituisanja. Ustav je precizirao da se „istaknuti pravници“ biraju dvotrećinskom većinom glasova poslanika, kako bi se tragalo za kompromisom između vlasti i opozicije. Tek izuzetno, ako ne može da se dobaci do dvotrećinske većine, Ustavom je predviđeno da „istaknute pravnike“ bira petočlana komisija koju čine predsednici Narodne skupštine, Vrhovnog suda, Ustavnog suda, Vrhovni javni tužilac i Zaštitnik građana. Već prilikom prvog izbora „istaknutih pravnika“ poseglo se za ovom krajnjom opcijom.

Ono što je nesporan korak napred je činjenica da se sve sednice Saveta snimaju i uživo prenose, ali svako ko je gledao neku od tih sednice ne može da se otme utisku da se glavne odluke donose pre samih sednica. Savet deluje kao disciplinovana, dobro podmazana mašina koja nema problema da dođe do potrebnih osam glasova. Stvarne debate među članovima su retkost, a disonantni tonovi uglavnom dolaze upravo od Predraga Milovanovića, koji je i član ovog tela.

„Nažalost, ostankom u tom telu Ministra nadležnog za pravosuđe i Vrhovnog javnog tužioca ostavljen je prostor za uticaj izvršne vlasti na izbor javnih tužilaca, s obzirom na de facto moć koju imaju te dve figure oko kojih se blokovski okupljaju drugi članovi Saveta izražavajući mišljenje i glasajući uglavnom en bloc, a ne autonomno. Stoga, iako Savet ima jedanaest članova i u kome je za donošenje najvećeg broja odluka potrebno osam glasova, ovo telo ostaje pod posrednim uticajem dve najjače poluge iz kojih tradicionalno izvire moć u pravosuđu. Prema tome, potencijalno su to i dalje 'neuralgične tačke' spram daljeg osamostalivanja tog organa kao najvišeg organa tužilačke samouprave, pa samim tim i javnih tužilaca, budući da je to telo garant institucionalne i personalne samostalnosti javnotužilačke organizacije. Uostalom na ovu činjenicu između ostalih, ukazala je i Venecijanska komisija u jednom od svojih mišljenja datim na amandmane. U ovom pravcu bi trebalo da razmišlja neki budući ustavotvorac kada se ponovo ukaže prilika za reformu pravosuđa, jer bi isključivanjem tih činilaca iz tog tela, Visoki savet tužilaštva učinilo imunijim na spoljašnje uticaje. Pod tim mislim na, sa jedne strane, eventualne hijerhijske uticaje Vrhovnog javnog tužioca ili, sa druge strane, na uticaj ministra nadležnog za pravosuđe“, ističe Milovanović.

On dodaje da bi rad VST-a mogao da se unapredi i sa još nekoliko normativnih korekcija.

„Na prvom mestu, izbori za članove VST-a iz reda javnih tužilaca bi trebalo da budu organizovani po principu da svi nivoi javnotužilačke organizacije glasaju za sve nivoe, a ne odvojeno kako je to sada, čime bi se demokratizovali izbori unutar javnog tužilaštva i time bi se dobili najreprezentativniji predstavnici sa najvišim mogućim legitimitetom. Na drugom mestu, izborni članovi iz reda istaknutih pravnika bi trebalo da budu birani tako da od njih četiri, dva predlaže vladajuća većina, a dva opozicione političke grupacije u parlamentu. To bi vodilo većoj ravnoteži i kontroli rada Visokog saveta tužilaštva od strane onih koje bira Narodna skupština. Cilj je da Visoki savet tužilaštva parira snazi Vrhovnog javnog tužilaštva, odnosno da se preraspodeli moć u kome ta dva organa jedan drugi mogu da kontrolišu i održavaju u balansu“, navodi Milovanović.

Smekšavanje hijerarhije

A ako je cilj Zakona o Visokom savetu tužilaštva bio da distancira tužilaštvo od izvršne vlasti, cilj Zakona o javnom tužilaštvu bio je da smekša hijerarhijsku strukturu ove organizacije. Tužilaštvo je piramidalne stukture, a moć je koncentrisana na njegovom vrhu. Ovakav sistem je osmišljen kako bi osigurao efikasnost i jednakost u postupanju, a glavni mehanizmi kontrole su mogućnost tužilaca na vrhu na daju obavezna uputstva za postupanju, vrše u uvid u spise i da donose odluku o godišnjem rasporedu poslova. Ipak, iako zamišljeno kao metod za obezbeđivanje efikasnosti, hijerarhijska struktura se pokazala kao vrlo zahvalna za političku kontrolu tužilaštva. Stoga je novi Zakon o javnom tužilaštvu, prateći duh novih ustavnih odredbi, definisao niz odredbi koje tužiocima treba da posluže da se zaštite autonomiju u radu.

Ova namera je vidljiva još iz ustavnih odredbi kojima su promenjeni nazivi tužilaca. Elem, do izmene Ustava, šefovi tužilaštava su imali titulu javnih tužilaca, dok su oni ispod njih

koji su vodili istrage, pisali optužnice i zastupali ih pred sudom bili zamenci javnog tužioca. Sada je to promenjeno, pa su zamenci postali javni tužoci, dok je šef tužilaštva dobio titulu glavnog javnog tužioca. Deluje kao čista semantika, ali je time na simboličkom nivou potvrđen autoritet samih tužilaca.

Ali ima tu i daleko konkretnijih odredbi. Jedna od njih obavezuje glavne tužioce da obavezna uputstva, dakle direktne instrukcije šta da se uradi u konkretnom predmetu, moraju da daju u pismenoj formi. Time se izbegava zloupotreba ovog instituta gde se svakakva uputstva daju bez papirnog traga. Ako je neki predmet hitan, glavni tužilac može uputstvo i dati usmeno, ali u roku od tri dana mora da dođe i pisana verzija. Tužilac koji se ne slaže sa datim uputstvom može Visokom savetu podneti žalbu, koje razmatra njenu opravdanost i zakonitost. O ovim žalbama odlučuje posebna komisija Visokog saveta.

Tužoci takođe imaju mogućnost podnošenja zahteva za zaštitu od neprimernog uticaja, spoljnog ili unutrašnjeg, a o osnovanosti odlučuje Poverenik za zaštitu samostalnosti pri VST-u. Tu je i prigovor na odluku o godišnjem rasporedu poslova, kada se sumnja da glavni tužilac raspoređuje nekog tužioca samo da bi ga skonio sa nekog predmeta.

Baš u periodu kada su ovi zakoni usvajani, tužilaštvo je potresala afera nakon što su tužiteljke Bojana Savović i Jasmina Paunović odlukom glavnog tužioca Višeg tužilaštva u Beogradu Nenada Stefanovića premeštene van antikorupcionog odeljenja. Odluka je usledila neposredno pošto je u predmetu zloupotrebe EPS-a, na kojem su radile obe tužiteljke, izdat nalog za privođenje osumnjičenih. Tužiteljke su koristile svoje zakonske mogućnosti zaštite, ali je odluka o premeštaju ostala na snazi.

Bojana Savović ističe da su ljudi u vrhu tužilaštva pronašli način da zaobiđu zakonske odredbe koje su proistakle iz ustavnih izmena.

„Kada smo prvi put mimo svoje volje premeštene iz Posebnog odeljenja za suzbijanje korupcije i kada smo se obratili Povereniku za samostalnost, odbijeni smo i rečeno nam je da prema aktuelnim zakonskim rešenjima nemamo pravo prigovora. Kada smo ponovo mimo svoje volje koleginica i ja prebačene iz prvostepenog odeljenja za opšti kriminal izjavili smo prigovor, jer je sada bio moguć, ali smo odbijeni sa obrazloženjem da je to pravo Glavnog javnog tužioca čime su obesmislili propisivanje ovog instituta. Na žalost, zajedno sa premeštanjem iz odeljenja, time se postupajući tužilac uklanja i sa svih predmeta na kojima je radio. Novi Zakon o javnom tužilaštvu i Pravilnik o upravi u javnom tužilaštvu je, po meni vrlo svesno, propustio da predvidi kompjutersku raspodelu predmeta, tako da je najveći uticaj glavnog javnog tužioca upravo u krajnje volontarističkoj dodeli i oduzimanju predmeta. Primera radi, nedavno je kolega koji radi na predmetu gaženja studentkinje na blokadama premešten u Odeljenje za visokotehnoloski kriminal, i tako je 'skinut' sa rada, na ovom 'medijskom' predmetu. Što se tiče prigovora na Obavezna uputstva Glavnih javnih tužilaca oni se izjavljuju, ali se, koliko je meni poznato, redom i odbijaju od neke komisije koju je imenovao Visoki savet tužilaštva. Izbor te komisije je netransparentan, nema javnog konkursa, a ni obrazloženja zašto je neko tu izabran, a neko nije i po kojim kriterijumima je izabran, Nažalost, mi nemamo ni objavljene

anonimizirane podatke o svim prigovorima koji su izjavljivani, i zbog čega, te iz kojih argumenata su odbijeni“, ističe Savović.

Pozivajući se i na ovaj slučaj, Predrag Milovanović napominje da su se tužioci obraćali Povereniku za samostalnost, ali da je njegov rad nedovoljno primetan.

„Pojedini su ukazivali na spoljašnje neprimerene uticaje, ali je bilo i onih koji su ukazali na interne pritiske koje trpe od strane hijerahijski nadređenih tužilaca. Naročito je to bilo vidljivo na primeru postupanja glavnog javnog tužioca Višeg javnog tužilaštva u Beogradu Nenada Stefanovića koji je preduzimao različita hijerahijska ovlašćenja prema određenim javnim tužiocima u tom tužilaštvu. Zbog golemog pritiska dela stručne i opšte javnosti Poverenik je reagovao, ali prema mom mišljenju nedovoljno ubedljivo, propustivši da jednu evidentnu zloupotrebu ovlašćenja nedvosmislenije osudi. Deo članova Saveta, uključujući i mene, tražio je na sednici zauzimanje rezolutnijeg stava, ali je tadašnja većina bila neumoljivija i odnela prevagu da se ide sa bojažljivijim saopštenjem za javnost. Sve to skupa sa još nekim neodlučnim reakcijama Poverenika za samostalnost je dovelo do toga da je njegov rad nedovoljno primetan u ovakvim društveno političkim okolnostima. A one su takve da se sve više atakuje na rad javnih tužilaca, što iznutra, što spolja, pri čemu je neblagovremena i troma responzivnost Poverenika dovela i do ozbiljnijeg pada poverenja javnih tužilaca u njegov rad, pa samim tim i u rad Saveta“, naglašava Milovanović.

Autolustracija ili borba protiv korupcije

U takvim okolnostima, gde se vrh tužilaštva trudi da zaobiđe zakonske odredbe koje im limitiraju moć, a Savet okleva da se „osamostali“, krenula je dobro reklamirana akcija borbe protiv korupcije. Ipak, da bi njeni efekti i dometi mogli ispravno da se sagledaju, nužno je videti i društveni kontekst. A činjenica je da je akcija tužilaštva započeta u jeku studentskih i građanskih protesta koji upravo ukazuju na korupciju kao primaran razlog za rušenje nadstrešnice na rekonstruisanoj Železničkoj stanici u Novom Sadu koja je rezultovala smrću 16 ljudi. Isto tako je nesporna činjenica da je su najviši predstavnici vlasti najavljivali početak akcije iako ne postoji zakonski osnov po kojem bi predsednik ili premijer mogli da imaju uvid u tokove pojedinih istraga. Najzad, valja primetiti da su privođenja zbog sumnji na korupciju oduvek predstavljali snažan propagandni alat. Na kraju, Srpska napredna stranka je na vlast i došla najavljujući beskompromisnu borbu protiv korupcije, a rejting Aleksandra Vučića najviše je skočio nakon hapšenja biznismena Miroslava Miškovića.

Propagandni aspekt borbe protiv korupcije posebno se ističe u kontekstu najava formiranja Pokreta za narod kao svojevrsnog osvežavanja autoriteta i imidža vladajućih stranaka. U tom ključu, hapšenja pojedinaca bliskih SNS-u bi moglo da se posmatra i kao svojevrsna autolustracija, ali sa vrlo jasnim dometom i ciljem.

Bojana Savović ističe da su pompezna hapšenja dobra za rejting, jer građani to doživljavaju kao instant pravdu. Ipak, kako dodaje, to je daleko od pravde.

„Delimična pravda dolazi samo pravosnažnim osuđujućim presudama za visoke funkcionere i moćne biznismene na dugogodišnje zatvorske kazne i trajno oduzimanje imovine, a mi to nemamo“, kaže Savović.

Slično viđenje karaktera najnovijih hapšenja u sklopu borbe protiv korupcije ima i advokatica Sarah El Sarag.

„To je čist marketing, jer je fokus akcije na najslabijim karikama. Posebno je problematično što akcije hapšenja najavljuju najviši predstavnici vlasti, što pokazuje da oni, iako su apsolutno nenadležni, imaju određene informacije o toku i smeru istraga. A što se tiče samih najava, ja ih pre tumačim kao neku vrstu upozorenja svojim ljudima“, navodi El Sarag.

Kada se stvari sagledaju sa distance, vidi se da dobar deo odrebi koje na papiru ostamtaljuju tužilaštvo ostaju neiskorišćene. Kako ističe Predrag Milovanović, u kolikoj meri će tužioci koristiti Ustavnom darovane mehanizme je stvar integriteta svakog tužioca.

„Otud su konstitucionalne promene bile tek mali, ali nužan korak ka daljoj mentalnoj redifiniciji tužilačkog individuuma još uvek u dobroj meri zarobljenog u vremenu sovjetske prokurature. S tim u vezi, minule promene važećeg regulativnog okvira predstavljaju normativni oslonac u promeni aktuelne političke i pravne kulture. A evidentno je da ona nije dobra, zato što političari i dalje atakuju na nosioce pravosudnih funkcija bez straha od toga da zbog toga mogu biti kažnjeni na izborima, dočim su sudije i tužioci u dobroj meri zadržali mentalitet 'anticipativnog povinjavanja' prilikom donošenja svojih odluka s obzirom na tradicionalno dominantnu snagu izvršne vlasti na ovim prostorima nad drugim granama vlasti. Drugim rečima, izmene Ustava i važećeg pravnog okvira idu ispred svog vremena. Nadajmo se da će one 'pogurati' promenu individualne i kolektivne svesti građana i svih grana vlasti“, zaključuje Milovanović.

Na kraju, ova analiza ukazuje i na neka potencijalna rešenja:

- Unaprediti transparentost rada Poverenika za samostalnost tužilaštva, Komisije za odlučivanje o prigovoru na obavezna uputstva i Komisije za praćenje pravilne raspodele predmeta. Objavljivati njihove odluke, kao i obrazloženje odluka na internet stranici Visokog saveta tužilaštva.

- Reformisati način izbora članova Visokog saveta tužilaštva iz redova tužilaca tako što će izbori biti organizovani tako da svi tužioci mogu da glasaju za sve članove, umesto dosadašnjeg pravila po kojem može da se glasa samo za kandidata iz svog ranga tužilaštva.

- Doslednije primenjivati ustavnu odredbu o izboru „istaknutih pravnika“ kroz Narodnu skupštinu, kako bi ovi članovi pravosudnih saveta imali veći legitimitet. Razmotirit mogućnost uvođenja u zakon odredbe po kojoj bi dva „istaknuta pravnika“ predlagali poslanici vlasti, a dva predstavnici opozicije.

- Afirmirati ulogu Visokog saveta tužilaštva i Poverenika za samostalnost kroz proaktivno delovanje na javne izjave nosilaca vlasti u kojima se otvoreno vrši spoljni pritisak na tužilaštvo i dovodi u pitanje njegova samostalnost.
- Razmotirati normativnu promenu sastava Visokog savet tužilaštva tako da u njemu ne budu ministar pravosuđa i Vrhovni javni tužilac, kao način da se umanjí uticaj izvršne vlast na proces izbora i karijernog napredovanja javnih tužilaca.

Vuk Jeremić

Tekst je nastao u okviru projekta „EU za vladavinu prava: Angažovanje građana za javni integritet na Zapadnom Balkanu i Turskoj“, koji sprovodi Transparency International uz podršku Evropske unije.



**Finansira
Evropska Unija**

Za sadržaj publikacije odgovara isključivo Transparentnost Srbija. Ne može se na bilo koji način smatrati da izloženi stavovi odražavaju stavove Evropske unije.