

Komentari na Nacrt Poslovnika o radu Visokog saveta sudstva u pogledu transparentnosti rada Radna grupa NKEU za Poglavlje 23

Uvod

Visoki savet sudstva (u daljem tekstu: Savet, VSS) je nezavisan i samostalan organ koji obezbeđuje nezavisnost i samostalnost sudova i sudija. Savet predstavlja rukovodeći organ sudskog sistema i ima odlučujuću ulogu u procesu izbora, napredovanja, odgovornosti, stalnosti, imuniteta i prestanka sudijske funkcije. S obzirom na značajnu ulogu Saveta sudstva u upravljanju sudstvom, transparentnost aktivnosti koje ovaj Savet preduzima mora biti zagarantovana. Transparentnost je suštinski faktor za poverenje koje građani imaju u funkcionisanje sudskog sistema i garancija protiv opasnosti političkog uticaja ili ostvarivanja ličnih interesa i lične zaštite u sudstvu.

Mera otvorenosti i efikasne komunikacije bilo kog sudskog sistema je postizanje potpune transparentnosti njegovog rada. Krovni cilj Komunikacione strategije VSS za period od 2018. do 2022. godine, koja nije implementirana u navedenom periodu, bio je „Postizanje potpune transparentnosti u radu Saveta i sudova i posledično približavanje pravde građanima, posebno kroz unapređenje sistema komunikacije i odnosa sa javnošću u Savetu i u sudovima“.¹ Kao prvu meru otvaranja VSS ka građanima, Savet treba da uvede obavezu audio i video snimanje i prenos sednica. Propuštena je prilika da se u zakonima koji uređuju rad Visokog saveta sudstva i Visokog saveta tužilaštva propišu konkretne obaveze u pogledu javnosti u radu, iako će ove dve institucije u daljoj reformi pravosuđa oblikovati rad svih drugih pravosudnih institucija. Stoga je značajno da oba saveta imaju jedinstvene standardne u pogledu javnosti rada, uključujući i javnost sednica.

Javnost u radu VSS treba da bude obezbeđena i kroz propisivanje mera za javnost rada svih stalnih i povremenih radnih tela. Sve odluke Saveta sudstva o imenovanju, napredovanju, profesionalnoj evaluaciji, disciplini i druge odluke o sudijskoj karijeri moraju biti obrazložene i objavljene na internet stranici Saveta. Svaka zainteresovana strana treba da ima mogućnost da ostvari uvid u izvršeni izbor i proveri primenu pravila od strane Saveta sudstva u vezi sa izborom koji se zasniva na zaslugama, kao i osnov za svaku odluku o imenovanju ili unapređenju. Takođe, javnost u radu Saveta treba obezbediti kroz objavljivanje zapisnika sednica i sastanaka radnih tela, i objavljivanje izveštaja koje Savet, odnosno njegova radna tela izrađuju. U Pravnoj analizi ustavnog okvira o pravosuđu (2014) se ističe: „S obzirom da je reč o organu koji povezuje treću granu vlasti sa političkim vlastima, on u najširem smislu „polaze račun“ samo građanima i struci.

¹ Komunikaciona strategija Visokog saveta sudstva i sudova 2018-2022, <https://vss.sud.rs/sr-lat/javnost-rada/komunikaciona-strategija-visokog-saveta-sudstva>

Otuda je potrebno uvesti precizna pravila o javnosti rada Saveta, koja bi predstavljala snažan instrument za proveru kvaliteta rada“²

U cilju unapređenja komunikacije VSS sa javnošću, smatramo neophodnom i izradu nove Komunikacione strategije VSS (i pratećeg akcionog plana) koja bi se bazirala na prethodnoj Komunikacionoj strategiji, uz prethodno sprovođenje evaluacije kako bi se prepoznali i otklonili problemi koji su uticali da prethodna Komunikaciona strategija ne bude implementirana.

U nastavku se nalaze predlozi i komentari na konkretne članove/delove Poslovnika o radu VSS. Koristimo ovu priliku i da predložimo Visokom savetu sudstva proaktivno uključivanje članica RG NKEU za Poglavlje 23 u posmatračkom statusu u procese izrade podzakonskih akata koji se odnose na sudstvo (po uzoru na koji to Visoki savet tužilaštva čini).

Napomena: za izradu ovog dokumenta korišćen je Nacrt Poslovnika o radu Visokog saveta sudstva koji je dostavljen pred sastanke održane u nedelji od 11. do 15. septembra 2023. godine. Nacrt dostavljamo uz ovaj dokument.

Predlozi u pogledu transparentnosti rada VSS

III NAČIN RADA I ODLUČIVANJA SAVETA

Javnost sednica - Predlog člana

Sednice saveta su javne.

Javnost sednice se obezbeđuje blagovremenim obaveštavanjem javnosti o održavanju sednice, prisustvovanjem zainteresovanih lica, obezbeđivanjem video i audio prenosom sednica, čuvanje i objavljivanje video i audio snimaka, izradom i objavljivanjem zapisnika sa sednica.

Video i audio praćenje sednica Saveta u realnom vremenu, kao i nakon njihovog održavanja, omogućava se uz upotrebu raspoložive tehnologije putem Internet stranice Saveta.

Sednici mogu da prisustvuju zainteresovana lica i predstavnici sredstava javnog informisanja koji se Administrativnoj kancelariji prijave, prema redosledu prijavljivanja.

Savet može da odluči da sednica bude zatvorena za javnost u celini ili delu u sledećim slučajevima...“ (*ti razlozi ne mogu ići izvan i šire od razloga za isključenje javnosti sa suđenja*)

² Pravna analiza ustavnog okvira o pravosuđu, Društvo sudija Srbije
<https://www.sudije.rs/Dokumenta/Objave/2014%20analiza%20Ustava.pdf>

Savet odlučuje u sednici zatvorenoj za javnost prilikom odlučivanja o pravnim lekovima u disciplinskom postupku i postupku za utvrđivanja razloga za razrešenje sudije, osim ako sudija prema kome se vodi postupak zahteva da sednica bude javna.

Obrazloženje i komentari:

Načelo javnosti od ključnog je značaja za ostvarivanje ustavne uloge i nadležnosti Saveta. Pored toga, najširi mogući stepen javnosti rada Saveta smanjuje mogućnost politizacije i zloupotreba u radu i doprinosi učvršćivanju legitimiteta odluka Saveta. Smatramo da bi pored zadržavanja i redefinisavanja postojećih standarda, trebalo u članu koji definiše javnost sednica predvideti i dodatne garancije ovog principa putem audio i video snimanja sednica i pravovremenog objavljivanja zapisnika i odluka, sa obaveznom sadržinom zapisnika i osnovnim akcentima iz diskusija. Javnost rada predstavlja jednu od najvažnijih garancija nezavisnosti Saveta i njegove zaštite od pritiska izvršne vlasti. Video i audio prenos sednica treba uvesti po ugledu na rešenja iz Poslovnika o radu Visokog saveta tužilaštva, kako bi oba saveta primenjivala iste standarde u pogledu transparentnosti u radu. Nova ovlašćenja koja su saveti dobili treba da idu pod ruku sa većim stepenom transparentnosti u njihovom radu. Video prenos sednica VSS omogućio bi svima da na jednostavan način, pod jednakim uslovima prate rad ovog saveta, posebno imajući u vidu da ovakvo rešenje omogućava zainteresovanim licima sa cele teritorije Srbije da mogu da pristupe radu Saveta, bez da putuju u Beograd, a rešilo bi i nedostatak fizičkih kapaciteta da primi sve zainteresovane u prostoriju Saveta u kojoj se održavaju sednice. Pored navedenog, jedna od osnovnih funkcija saveta jeste izbor sudija i predsednika sudova. Prema sadašnjoj praksi, odlučivanje o imenovanjima u sudstvu je pred Narodnom skupštinom bilo javno prenošeno preko Interneta (sednice nadležnog Odbora za pravosuđe), odnosno preko televizijskog programa (sednice u plenumu), pa bi ovu praksu trebalo nastaviti.

Nosilac daljeg toka pravosudne reforme što u normativnom što u faktičkom smislu su VSS i VST, zbog čega je važno naglasiti da nisu samo mediji i civilno društvo zainteresovani za rad ovih saveta, već pre svega kolege sudije i tužioc i o čijem položaju i radu će saveti donositi odluke.

Kada su sednice zatvorene za javnost?

Potrebno je predvideti i propisati sve situacije u kojima su sednice Saveta zatvorene za javnost. Bez takve odredbe postoji rizik da se aktom Saveta predvide izuzeci koji bi bili neprimereni i suprotni zakonu i Ustavu. Stoga je predlog da se kao izuzeci propišu oni predviđeni Ustavom, članu 32 (javnost se može isključiti samo radi zaštite interesa nacionalne bezbednosti, javnog reda i morala u demokratskom društvu, kao i radi zaštite interesa maloletnika ili privatnosti učesnika u postupku, u skladu sa zakonom). Smatramo da osnovi za isključenje javnosti ne mogu biti širi (već samo uži) od onih propisanih Ustavom.

Informisanje javnosti o sednicama/ delu sednice koji je zatvoren za javnost

Prilikom zakazivanja sednice koja je u celini ili delu zatvorena za javnost, neophodno je na internet stranici VSS objaviti obaveštenje o sednici u kojem su navedeni razlozi zbog kojih je sednica u celini ili delu

zatvorena za javnost. Takođe, neophodno je propisati koje vrste informacija će biti objavljene javno kao zapisnik (deo zapisnika) sa sednice koja je zatvorena za javnost.

Javnost rada stalnih i povremenih radnih tela

Imajući u vidu sve već navedeno, neophodno je primeniti iste standarde transparentnosti u radu na rad stalnih i povremenih radnih tela Saveta. To podrazumeva uvođenje video prenos sastanaka/sednica radnih tela, izradu i objavljivanje zapisnika sa sastanaka/sednica radnih tela sa informacijama o prisustvu članova, dnevnom redu sastanka, glasanju i sadržaju donetih odluka. Ovo podrazumeva i blagovremeno objavljivanje informacija koje prethode održavanju sastanaka/sednica radnih tela, povod za organizovanje sastanka/sednica, dnevni red sastanka/sednica, i objavljivanje materijala o kojima će se na sastanku/sednici raspravljati.

Zapisnici

Neophodno je kao obavezu propisati izradu i objavljivanje zapisnika sa sednica Saveta ali i svih radnih tela Saveta kako bi javnost mogla da se informiše u celosti o radu svih sastavnih delova Saveta. Posebno je važno jasno propisati sadržaj zapisnika, tako da oni uključuju informacija o glasanju, kako je svaki član saveta glasao, stavove i mišljenja članova Saveta u vezi sa svakom tačkom dnevnog reda, a posebno kada se radi o donošenju odluka od strane Saveta. Podsećanja radi, Nacrtu Poslovnika stoji da će zapisnici sa sednica sadržati: „*po potrebi kratak pregled rasprave o predmetu odlučivanja*“. Smatramo da ovo nije dobro rešenje, jer nije jasno definisano u kojim situacijama će postojati pregled rasprave. U prilog tome govori i Izveštaj o javnosti rada Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca, za period od aprila 2021. do februar 2022. godine³, koji je izrađen od strane organizacije Centar za pravosudna istraživanja (CEPRIS).

U delu koji se odnosi na analizu zapisnika sa sednica VSS za navedeni period, CEPRIS ukazuje da zapisnici nisu uvek sadržali sve obavezne elemente, predviđene Poslovníkom o radu Visokog saveta sudstva, kao i da uz zapisnike nisu objavljivani materijali (dokumenta) o kojima se na sednicama raspravljalo. Takođe, Analiza pokazuje da zapisnici nisu dovoljno informativni da bi se razumelo kako su određene odluke donete. Iz Izveštaja: „*Zapisnici ne daju uvid u različitost stavova diskutantata ili argumentaciju za donošenje odluke drugačije od predloga izvestioca. Iz sadržine zapisnika se ne može pouzdano zaključiti da li predlagači ne obrazlažu svoje stavove ili se ta obrazloženja ne uvršćuju u zapisnik. Imajući u vidu takvo stanje, diskusija, kada je u određenom obimu zabeležena u zapisniku, nema osnovna obeležja diskusije – argumentaciju i sučeljavanje različitih mišljenja. Izlaganja diskutantata su u zapisnicima izneta kao niz paralelnih izlaganja koja nisu međusobno povezana. Da određeni deo rasprave i diskusije ostaje van zapisnika, pokazuje i česta formulacija iz zapisnika u kojima se navodi da je „predsednica Saveta obavila konsultacije sa članovima Saveta“, nakon čega predlaže donošenje određene odluke. Iz zapisnika nije jasno kada se sprovede takve konsultacije – da li na samoj sednici, ali bez unosa tih konsultacija u zapisnik, ili van sednica Saveta.*“

³ Izveštaj o javnosti rada Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca, za period od aprila 2021. do februar 2022. godine, CEPRIS: <https://www.cepris.org/istrazivanja-i-analize/izvestaj-o-javnosti-rada-visokog-saveta-sudstva-i-drzavnog-veca-tuzilaca-april-2021-februar-2022-godine/>

Sve navedeno, otvara prostor za sumnju u način na koje Visoki savet sudstva donosi odluke i dovodi u pitanje načelo javnosti sednica.

Pored već iznetog, neophodno je propisati i obavezu objavljivanja svih materijala, odnosno dokumenata o kojima se raspravljalo na sednicama, i svih donetih odluka i drugih akata.

Zapisnici sa sednica (dela sednica) koje su zatvorene za javnost

Uvažavajući ustavne i zakonske razloge za isključenje javnosti sa dela sednica VSS, javnost ipak treba da ima osnovne informacije i o sednicama koje su zatvorene za javnost. To u praksi znači da je neophodno objavljivanje zapisnika sa sednica koje su zatvorene za javnost, na način kojim se ne ugrožava pravo, odnosno interes zbog koga se predviđa isključenje javnosti. Ovo može biti učinjeno objavljivanjem osnovnih informacija o sednici: datum i vreme održavanja, lista prisutnih članova saveta, tema sednice, odnosno tačke dnevnog reda (bez uključivanja ličnih podataka, tajnih podataka, podataka o maloletnicima i dr).

Rokovi za objavljivanje zapisnika sa sednica

U prvom Nacrtu Poslovnika o radu VSS nisu jasno predviđeni rokovi za objavljivanje zapisnika sa sednica na internet stranici VSS. Takođe, nije precizirano da li se misli na objavljivanje zapisnika koji je usvojen od strane članova VSS. Poređenja radi, u Poslovniku o radu VST se pravi razlika između zapisnika i usvojenog zapisnika- *usvojeni zapisnik se objavljuje na internet stranici VST.*

Smatramo da rokovi za objavljivanje zapisnika sa sednice moraju biti jasno precizirani. Kao rok za objavljivanje, može biti predviđen dan nakon usvajanja zapisnika, ali ne više od tri radna dana.

Takođe, treba predvideti šta se dešava sa zapisnikom u slučaju da on nije usvojen. Trebalo bi onemogućiti situaciju da je sednica Saveta bila otvorena za javnost, a da zapisnik sa sednice nije usvojen. Ukoliko ta situacija može da se dogodi u praksi, treba predvideti da se takav zapisnik objavi uz napomenu da nije usvojen, nakon sednice na kojoj se glasalo o tome.

Objavljivanje odluka VSS

U Nacrtu Poslovnika o radu VSS, u članu 31 (Odluke Saveta), treba dodati stav da se odluke Saveta, po usvajanju objavljuju na internet stranici Saveta, uz poštovanje zakona koji uređuju zaštitu ličnih podataka. Odluke i druga pravna akta koja donosi Savet treba da budu javno dostupne, kako bi javnost i svi zainteresovani mogli da se upoznaju sa odlukama Saveta, ali i u cilja preispitivanja rada Saveta. Odluke saveta treba da budu objavljene uz obrazloženja. Ovo je posebno važno kako bi se izbeglo da u praksi dođe do smanjenja poverenja u rad VSS, zbog nejasno primenjenih standarda izbora, opoziva, rezultata rada i napredovanja za sudije i dr.

Za odluke koje se odnose na lice o čijem statusu, pravu ili obavezi se odlučuje, neophodno je predvideti u kom roku se one objavljuju, te da od tada teče rok za izjavljivanje pravnog leka.

Godišnji izveštaji VSS

Nacrt Poslovnika o radu VSS, član 37. odnosi se na izradu i objavljivanje godišnjih izveštaja o radu Saveta. Smatramo neophodnim da se jasno propiše rok za objavljivanje godišnjih izveštaja o radu na internet stranici VSS, tako da taj rok ne bude duži od roka za dostavljanje izveštaja Narodnoj skupštini.

Takođe, smatramo potrebnim propisivanje obaveznih delova godišnjeg izveštaja, na način da godišnji izveštaj sadrži sve delove iz programa rada za konkretnu godinu, uz navođenje i svih drugih aktivnosti koje su sprovedene mimo programa rada.

Uz navedeno, smatramo neophodnim da se u godišnjem izveštaju nalaze informacije o radu svih stalnih i privremenih tela Saveta, a kao posebno važno- godišnji izveštaj o radu Etičkog odbora. Zatim, ispunjenost aktivnosti i mera koje se odnose na implementaciju strateških dokumenata čiji je isključivi ili jedan od nosilaca Savet. Ovde se misli na Komunikacionu strategiju VSS, Strategija razvoja pravosuđa za period 2020–2025. godine i druge.

Proaktivnim objavljivanjem većeg broja informacija, smanjiće se potreba za reaktivnim postupanjem Saveta i odgovaranjem na zahteve za pristup informacijama od javnog značaja. Imajući u vidu podsticajnu, rukovodeću i stratešku ulogu koju Savet ima u funkcionisanju sudova neophodno je Savet bude primer svim drugim institucijama pravosudnog sistema u pogledu nezavisnosti, integriteta i transparentnosti.

Unapređenje transparentnosti sudstva ne može se ostvariti samo kvalitetnim i zakonitim, obrazloženim presudama koje „govore same za sebe“. U tom smislu, i Savetu i sudovima nameće se profesionalna obaveza da usvoje i planski sprovode proaktivnu, sistematsku, otvorenu, dvosmernu i kontinuiranu komunikaciju sa javnošću.⁴

⁴ Komunikaciona strategija Visokog saveta sudstva i sudova 2018-2022, <https://vss.sud.rs/sr-lat/javnost-rada/komunikaciona-strategija-visokog-saveta-sudstva>

Literatura i reference

1. Ustav Republike Srbije⁵
2. Zakon o Visokom savetu sudstva⁶
3. Poslovnik o radu Visokog saveta tužilaštva⁷
4. Polazne osnove za usvajanje Zakona o Visokom savetu sudstva, CEPRIS⁸
5. Analiza stanja transparentnosti i otvorenosti pravosudnih organa, Partneri Srbija⁹
6. Izveštaj o javnosti rada Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca april 2021- februar 2022. godine, CEPRIS¹⁰
7. Zbirni komentar Radne grupe NKEU za Poglavlje 23 na nacрте pravosudnih zakona, Nacionalni konvent o Evropskoj uniji (NKEU)¹¹
8. Odgovori na primedbe, predloge i sugestije na nacрте pravosudnih zakona koje su dostavljene Ministarstvu pravde, Ministarstvo pravde¹²
9. Komentar odgovora u vezi sa odbijenim predlozima koje je dala Transparentnost Srbija u toku javne rasprave povodom seta pravosudnih zakona¹³
10. Zbirni komentar Radne grupe NKEU za Poglavlje 23 na nacرت Poslovnika o radu Viskog saveta tužilaštva, Nacionalni konvent o Evropskoj uniji (NKEU)
11. Pravilnik o radu Etičkog odbora Visokog saveta sudstva, VSS¹⁴
12. Komunikaciona strategija Visokog saveta sudstva i sudova, VSS 2018-2022¹⁵
13. Strategija razvoja pravosuđa za period 2020-2025. godine¹⁶
14. Radna verzija Nacrta Poslovnika o radu Viskog saveta sudstva, septembar 2023.

⁵ https://www.paragraf.rs/propisi/ustav_republike_srbije.html

⁶ https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_visokom_savetu_sudstva.html

⁷ https://www.paragraf.rs/propisi/poslovnik_o_radu_drzavnog_veca_tuzilaca-2017.html

⁸ <https://www.cepris.org/istrazivanja-i-analize/polazne-osnove-za-usvajanje-zakona-o-visokom-savetu-sudstva/>

⁹ https://www.partners-serbia.org/public/news/Analiza_stanja.pdf

¹⁰ <https://www.cepris.org/istrazivanja-i-analize/izvestaj-o-javnosti-rada-visokog-saveta-sudstva-i-drzavnog-veca-tuzilaca-april-2021-februar-2022-godine/>

¹¹ <https://www.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2023/01/%D0%94%D0%BE%D0%BF%D1%83%D1%9A%D0%B5%D0%BD%D0%B8-%D0%97%D0%B1%D0%B8%D1%80%D0%BD%D0%B8-%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%80-%D0%A0%D0%93-%D0%9D%D0%9A%D0%95%D0%A3-%D0%B7%D0%B0-%D0%9F%D0%BE%D0%B3%D0%BB%D0%B0%D0%B2%D1%99%D0%B5-23-%D0%BD%D0%B0-%D0%BD%D0%B0%D1%86%D1%80%D1%82%D0%B5-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%BD%D0%B8%D1%85-%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B0-13012023.pdf>

¹² <https://www.mpravde.gov.rs/sr/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>

¹³ <https://www.transparentnost.org.rs/images/stories/inicijativeianalize/Komentari%20TS%20na%20odgovore%20Ministarstva%20pravde%20na%20predloge%20TS.pdf>

¹⁴ <https://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/Pravilnik%20o%20radu%20Eti%C4%8Dkog%20odbora%20Visokog%20saveta%20sudstva%20-%20SI.%20Glasnik%20RS%2068-22.pdf>

¹⁵ <https://vss.sud.rs/sr-lat/javnost-rada/komunikaciona-strategija-visokog-saveta-sudstva>

¹⁶ http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2020_07/SG_101_2020_001.htm