

Radomir Zekavica*

Sloboda sudijskog udruživanja u Republici Srbiji

Sadržaj

1. Uvod

2. Zaštita slobode udruživanja - međunarodno pravo i praksa

3. Sloboda sudijskog udruživanja u Republici Srbiji

3.1. Ustavno-zakonski okvir regulisanja prava na slobodu udruživanja u Republici Srbiji

3.2. Sloboda sudijskog udruživanja u Republici Srbiji – dosadašnje iskustvo i praksa

4. Zaključak

1. Uvod

Savremeno demokratsko društvo je nezamislivo bez slobode udruživanja. Njenim ostvarivanjem omogućava se pluralističko društvo u kojem se ciljevi i interesi pojedinaca mogu uspješno ostvarivati kroz formu različitih tipova udruženja. Sloboda udruživanja obično asocira na slobodu političkog udruživanja, bez koje svakako nema demokratskog poretka vlasti. Međutim, ova sloboda ne zadovoljava samo potrebu političkog organizovanja datog društva. Ona se odnosi na skoro sve sfere društvenog života u kojima može da postoji potreba udruživanja ljudi zarad ostvarivanja zajedničkog cilja ili interesa. Sloboda udruživanja omogućava ljudima da se udruženi bore za svoje ideje i interese, kroz političku stranku, profesionalno udruženje, versku, sindikalnu, nevladinu ili neku drugu organizaciju.¹

Udruženja sudija su tip profesionalnih (strukovnih) udruženja čija je osnovna svrha zaštita interesa sudija i očuvanje sudske nezavisnosti i samostalnosti u radu, promocija prava i struke, očuvanje osnovnih postulata vladavine prava i demokratskog društva. Legitimitet sudijskog udruživanja proizlazi iz ovako definisane svrhe, s obzirom da je nezavisnost u radu sudija teško ostvariva u društvima u kojima nije priznato pravo sudija na udruživanje i, samim tim, mogućnost da kroz svoja strukovna udruženja samostalno definišu svoje interese i način na koji mogu da sačuvaju nezavisnost sudijske funkcije. Ova svrha se danas ostvaruje kroz rad međunarodnih, regionalnih i nacionalnih udruženja sudija.

Sloboda sudijskog udruživanja u Republici Srbiji (RS) se ostvaruje od 1997. godine, kada je osnovano Društvo sudija, kao strukovno udruženje koje i danas predstavlja najznačajnije i najuticajnije udruženje sudija u RS. Fokus u ovom radu će biti na analizi iskustva Društva sudija

* Autor je redovni profesor na Kriminalističko-policijskom univerzitetu u Beogradu.

¹ V. Dimitrijević/D. Popović/T. Papić/V. Petrović, *Međunarodno pravo ljudskih prava*, Beograd 2006, s. 253.

u dosadašnjim nastojanjima da se ostvari sloboda sudijskog udruživanja i njena osnovna svrha. Pre toga, potrebno je, u osnovnim crtama, ukazati na samu suštinu slobode udruživanja, kako iz ugla međunarodno-pravnih normi, tako i iz ugla prakse Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP).

2. Zaštita slobode udruživanja - međunarodno pravo i praksa

Prema rečima *Manfreda Nowaka* „sloboda udruživanja leži u području gde se preklapaju građanska i politička prava. Kao građansko pravo ona garantuje zaštitu od samovoljnog uplitanja (mešanja) države ili privatnih osoba, u slučajevima u kojima se, iz bilo kog razloga i u bilo koju svrhu, pojedinac želi udružiti s drugima ili je to već učinio. Kao političko pravo ona je nužna za postojanje i funkcioniranje demokratije jer se politički interesi mogu efikasno promovisati samo u zajednici s drugima (u političkoj stranci, interesnoj grupi, organizaciji ili drugom udruženju za promovisanje određenih javnih interesa).”²

Imajući u vidu presudan značaj slobode udruživanja u izgradnji demokratskog poretka vlasti, ne treba da čudi što je njena zaštita predviđena u svim relevantnim međunarodnim dokumentima. Tako, Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (UD), u članu 20, proklamuje slobodu udruživanja zajedno sa slobodom mirnog okupljanja, uz preciziranje da niko ne može biti primoran da pripada nekom udruženju.³ Pakt o građanskim i političkim pravima (PGP), slobodu udruživanja uređuje znatno detaljnije. On predviđa da svako ima pravo na slobodu udruživanja sa drugim ljudima, uključujući i pravo da obrazuje sindikate i da im slobodno pristupa radi zaštite svojih interesa. Pakt definiše i uslove ograničenja ovog prava. Tako korišćenje toga prava može biti jedino predmet ograničenja predviđenih zakonom, ako su neophodna u demokratskom društvu, u interesu nacionalne bezbednosti ili javne bezbednosti, javnog poretka, ili zaštite javnog zdravlja ili morala, ili prava i sloboda drugih lica. Takođe, ostavljena je mogućnost da se ustanove zakonska ograničenja za korišćenje ovog prava od strane pripadnika oružanih snaga i policije.⁴ Evropska konvencija o ljudskim pravima (EKLJP), slično kao UD jamči slobodu mirnog okupljanja i udruživanja i posebno ističe slobodu osnivanja sindikata (poput PGP-a), dok su uslovi za ograničavanje ovog prava gotovo identični kao u PGP-u.⁵

Bliže određenje pojma udruženja, u smislu člana 11 EKLJP, može se utvrditi u praksi ESLJP. Pojam udruženja se tako može definisati kao svaki oblik fizičkog udruživanja lica radi postizanja zajedničkog cilja.⁶ Potrebno je da udruženje ima institucionalni karakter, odnosno izvesni stepen unutrašnje organizovanosti i trajnosti. Iako se u članu 11 EKLJP posebno ističe sloboda osnivanja sindikata, prema stavu ESLJP to ne znači da se ova odredba ne odnosi i na sve ostale oblike udruživanja – politička, kulturna, verske zajednice, profesionalna i druga.⁷

² M. Nowak, *U.N.Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, Kehl a. Rhein/Strasbourg/Arlington 2005, s. 385.

³ Čl. 20 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima.

⁴ Čl. 22 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

⁵ Čl. 11 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

⁶ Evropski sud, *Young, James i Webster v. United Kingdom*, App. 7601/76 i 7806/77.

⁷ Z. Mataga, *Pravno na slobodu udruživanja prema Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda*, Strazbur 2006, ss. 11-12.

Pravo na slobodu udruživanja ima pozitivan i negativan aspekt. Prvi obuhvata pravo da se osnuje i pristupi nekom udruženju, dok drugi podrazumeva pravo da se ne pristupi udruženju. ESLJP je u više navrata dao svoje mišljenje o sadržini i načinu tumačenja ova dva aspekta. Tako, država ne može jednostavno poricati slobodu udruživanja proglašavajući ciljeve udruženja nezakonitim, što se posebno odnosi na slobodu osnivanja političkih stranaka u čijim programima može da bude i zahtev za promenom vlasti. Osnovni uslov za eventualnu zabranu osnivanja političkih stranaka jeste zahtev za nasilnom promenom vlasti, što se ima ceniti u svakom konkretnom slučaju.⁸ Kad je reč o negativnom aspektu slobode udruživanja, ESLJP je odlučivao prevashodno o pravu da se ne bude član sindikata i obavezi države da u takvim slučajevima zaštiti nosioca tog prava.⁹

Ograničenje prava na slobodu udruživanja je moguće ali pod određenim uslovima koji su navedeni u članu 11 stav 2 EKLJP. Ti uslovi su da je ograničenje propisano zakonom, da ima legitiman cilj i da je nužno u demokratskom društvu.¹⁰ Načini ograničavanja slobode udruživanja mogu biti različiti, pa tako država može da zabrani registraciju nekog udruženja, ili da ga izbriše iz odgovarajućeg registra, da zabrani obavljanje određenih delatnosti udruženja ili da kazni neko lice zbog članstva u udruženju.

Za pitanje slobode sudijskog udruživanja posebno je zanimljiv slučaj *NF protiv Italije*, u kojem je podnosilac zahteva bio sudija koji je pred nacionalnim sudom bio disciplinski kažnjen zbog članstva u masonskoj loži, što je dovelo do njegovog sprečavanja u daljem stručnom napredovanju. Naime, italijanske vlasti su takvu odluku donele na osnovu Uredbe koja je, između ostalog, propisivala da „sudija koji ne obavlja svoje dužnosti ili se, u sudu ili izvan njega, ponaša na način nedostojan poverenja koje sudija mora uživati biti disciplinski kažnjen.” Osim toga, u smernicama koje je italijansko sudsko veće izdalo bilo je propisano da „članstvo sudija u udruženjima koja nameću naročito čvrstu hijerarhijsku i uzajamnu povezanost koja nastaje uspostavljanje veza poput onih koje traže masonske lože, dovodi do osetljivih problema s obzirom na vrednosti sadržane u italijanskom ustavu”.¹¹ Međutim, u odluci ESLJP povodom ovog slučaja, Sud je usvojio zahtev podnosioca i utvrdio da je odlukama italijanskih vlasti povređen čl. 11 EKLJP, smatrajući da odredbe Uredbe i smernica nisu bile dovoljno jasne, te da iz formulacije „dovodi do osetljivih problema“ nije moglo jasno zaključiti da je članstvo sudija u masonskoj loži zabranjeno.¹² Stoga, kao bitan preduslov ograničenja udruživanja se nameće i i zahtev jasnog normiranja zabrane udruživanja, kao kvalitativna karakteristika datog propisa. Slična situacija se ponovila i u slučaju *Salivan protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, u kojem je ESLJP zauzeo jasan stav da članstvo sudija u masonskoj loži nije *per se* osnov za sumnju u nepristrasnost rada sudije kada je svedok ili stranka u slučaju takođe slobodni zidar. Sud smatra da nema razloga da se unapred sumnja da će sudija, koji je član masonske lože, zanemariti svoje profesionalne sudijske dužnosti i zakletvu, na račun poštovanja bilo kojih drugih obaveza koje

⁸ Evropski sud, *United Communist Party of Turkey and others v. Turkey*, App. 133/96; *Sidiropoulos and others v. Greece*, App. 57/97/841/1047; *Refah Partisi and others v. Turkey*, App. 41340/98.

⁹ Evropski sud, *Young, James and Webster v. United Kingdom*, App. 7601/76; *Sørensen and Rasmussen v Denmark*, App 52562/99.

¹⁰ Čl. 11 st. 2 EKLJP.

¹¹ Mataga (bel. 7), s. 29.

¹² Evropski sud, *N.F. v Italy*, App. 37119/97.

postoje u okviru neke asocijacije, te da se takva sumnja mora utvrdi u svakom konkretnom slučaju.¹³

Drugi uslov ograničenja slobode udruživanja (postizanje legitimnog cilja) podrazumeva, prema stavu Suda, uže tumačenje ciljeva koji su navedeni u članu 11 stav 2 EKLJP – interesa državne bezbednosti ili javnog reda i mira, sprečavanja nereda ili zločina, zaštite zdravlja ili morala, zaštite prava i sloboda drugih. Konačno, sama mera ograničenja slobode udruživanja mora biti nužna u demokratskom društvu radi postizanja nekog legitimnog cilja. Tumačenje pitanja da li je mera ograničenja nekog prava i slobode nužna u demokratskom društvu treba da počiva na srazmernosti između cilja koji se želi postići i sredstva koje se u svrhu dostizanja toga cilja koristi. Ona može biti izrečena samo u slučaju preke društvene potrebe. Preka društvena potreba kao i pojam demokratskog društva su pojmovi koji zahtevaju pažljivo tumačenje nacionalnih sudova u svakom konkretnom slučaju i dobro poznavanje situacije u društvu u kojem neki vid slobode udruživanja želi da se ograniči. Zbog toga se nacionalnim sudovima daje dosta širok prostor slobodne (diskrecione) ocene s obzirom da njihovi organi mogu u potpunosti da sagledaju sve relevantne okolnosti datog slučaja.¹⁴ Zbog toga, pri oceni ispunjenosti navedenih uslova ESLJP ne preuzima ulogu nadležnih domaćih sudova, ali ima mogućnost da vrši ocenu usklađenosti izrečenih mera sa članom 11 EKLJP. Tako, zabrana osnivanja nekog udruženja ili mera zabrane njegovog daljeg rada, mogu biti opravdane samo ukoliko su programski ciljevi udruženja očigledno protivustavni i usmereni ka primeni nasilnih metoda delovanja i ako takvo delovanje nije obustavilo ni nakon opomena ni pružanja prilika da se isprave takvi i slični postupci.¹⁵ U dosadašnjoj praksi ESLJP takvi slučajevi su se, pre svega, odnosili na osnivanje i rad političkih stranaka.¹⁶

3. Sloboda sudijskog udruživanja u Republici Srbiji

3.1. Ustavno-zakonski okvir regulisanja prava na slobodu udruživanja u Republici Srbiji

Sloboda udruživanja uživa u RS ustavne garancije koje omogućavaju slobodu političkog i sindikalnog udruživanja, i svakog drugog udruživanja uopšte, kao i pravo da se ostane izvan svakog udruženja.¹⁷ U Ustavu RS je prihvaćen liberalan pristup osnivanja udruženja s obzirom da se ona mogu osnovati bez prethodnog odobrenja uz upis u registar koji vodi državni organ u skladu sa zakonom. Upis u registar je dobrovoljan što znači da u slučaju da ovaj upis izostane (usled čega udruženje neće imati svojstvo pravnog lica), na takvo udruženje se onda primenjuju pravila ortakluka.¹⁸ Ustav izričito predviđa zabranu tajnih i paravojnih organizacija, ali ni Ustavom ni zakonskim normama nije precizirano šta se smatra pod tajnim udruženjem i koliko javan rad treba da bude nekog udruženja da se ono ne bi smatralo tajnim. O zabrani rada nekog

¹³ Evropski sud, *Salivan v. United Kingdom*, App. 43505/98.

¹⁴ V. Dimitrijević, Ograničenja slobode udruživanja i ostalih srodnih prava međunarodnim pravom, *Ustavno ograničenje slobode udruživanja*, Zbornik radova, Beograd 2010, s. (63 i dalje) 66.

¹⁵ J. Mc Bride, International Law and Jurisprudence in Supporting of Civil Society, u: *Enabling Civil Society, Practical Aspects of Freedom of Association*, Columbia University Budapest Law Center, Open Society Institute, Baku 2003, s. 49.

¹⁶ V. Evropski sud (bel. 8).

¹⁷ Čl. 55 st. 1 Ustava RS, *Sl. gl. RS* 98/06.

¹⁸ J. Trkulja, Deficiti srpske legislative o slobodi udruživanja, *Ustavno ograničenje slobode udruživanja*, Zbornik radova, Beograd 2010, s. (30 i dalje) 40.

udruženja odlučuje Ustavni sud i on može zabraniti samo ono udruženje čije je delovanje usmereno na nasilno rušenje ustavnog poretka, kršenje zajemčenih ljudskih i manjinskih prava i izazivanje rasne, nacionalne ili verske mržnje.¹⁹ U svojoj dosadašnjoj praksi, Ustavni sud je doneo odluku o zabrani rada udruženja – „Otačastveni pokret obraz“. Odluka o zabrani je doneta zbog delovanja usmerenog na kršenje zajemčenih ljudskih i manjinskih prava i izazivanje nacionalne i verske mržnje. Ustavni sud je postojanje nužne društvene potrebe za ograničenjem slobode udruživanja u konkretnom slučaju obrazložio time da se Udruženje svojim stavovima i delovanjem zalaže za model društva koje se zasniva na diskriminaciji određenih društvenih grupa, upotrebom govora mržnje, uznemiravanjem i ponižavajućim postupanjem.²⁰ Konačno, Ustav RS predviđa zabranu članstva u političkim strankama sudijama Ustavnog suda, sudijama, javnim tužiocima, pripadnicima vojske i policije.²¹

Zakonski okvir regulisanja prava na slobodu udruživanja čini, pre svega, Zakon o udruženjima²² i Zakon o fondacijama i zadužbinama.²³ Rešenja pomenutih zakona bliže utvrđuju brojna pitanja od značaja za osnivanje i funkcionisanje udruženja, a u Srbiji je već duže vreme u toku proces donošenja Građanskog zakonika koje između ostalog treba da reguliše pitanja koja se odnose na udruženja. Stručna javnost u RS je iznela izvesnu bojazan u vezi nekih rešenja koja su predviđena prednacrtom ovog zakonika. Predviđenim rešenjem da većina osnivača udruženja moraju imati boravište ili sedište u RS neopravdano se pooštravaju uslovi za osnivanje udruženja.²⁴ Pravo na slobodu sudijskog udruživanja zajamčeno je odredbama aktuelnog Zakona o sudijama u kojem se kaže da sudije imaju pravo da se udružuju u strukovna udruženja radi zaštite svojih interesa i ostvarivanja nezavisnosti i samostalnosti u radu suda, kao i da to pravo podrazumeva i učešće u aktivnostima strukovnih udruženja u toku radnog vremena, ako se time ne remeti rad u sudu.²⁵

3.2. Sloboda sudijskog udruživanja u Republici Srbiji – dosadašnje iskustvo i praksa

Borba za ostvarivanje prava na slobodu sudijskog udruživanja započeta je u Srbiji 1997. godine, kada je 600 sudija od ukupnog broja od 2.400, pristupilo tada konstituisanom Društvu sudija Srbije (Društvo sudija). Društvo sudija je osnovano kao izraz težnje sudija da svojim strukovnim udruživanjem i povezivanjem doprinesu ostvarivanju primarnih ciljeva demokratskog društva i vladavine prava, afirmaciji prava kao struke, uspostavljanju nezavisnog i samostalnog položaja sudija i sudstva, zaštiti dostojanstva i podizanju ugleda sudija i sudijskog poziva, poboljšavaju materijalnog položaja sudija, unapređenju propisa o organizaciji i radu sudstva i stručnom usavršavanju sudija.²⁶

¹⁹ Čl. 55 st. 4 Ustava RS (bel. 17).

²⁰ Ustavni sud, VIIIU 249/2009, odluka od 12. 06. 2012.

²¹ Čl. 55 st. 5 Ustava RS (bel. 17).

²² Zakon o udruženjima, *Sl. gl. RS* 59/2009, 99/2011.

²³ Zakon o fondacijama i zadužbinama, *Sl. gl. RS* 88/2010, 99/2011.

²⁴ Izveštaj o praćenju podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva u Srbiji 2017/2018, BCSN, s. 10.

²⁵ Čl. 7 st. 1 i 2 Zakona o sudijama, *Sl. gl. RS* 116/2008, 58/2009, odluka US, 104/2009, 101/2010, 8/2012 - odluka US, 121/2012, 124/2012 - odluka US, 101/2013, 111/2014 - odluka US, 117/2014, 40/2015, 63/2015 - odluka US, 106/2015, 63/2016 - odluka US i 47/2017.

²⁶ Navedeni ciljevi su predviđeni i važećim Statutom DSS iz 2011. godine, dostupno na: https://www.sudije.rs/files/Statut_Drutva_sudija_Srbije_26_5_2012.pdf, očitavanje: 17. 05. 2020.

Da bi ti ciljevi bili uspješno ostvareni Društvo sudija je pristupilo registraciji udruženja kao pravnog lica i tu se odmah suočilo sa prvim problemima. Naime, tadašnji Sekretarijat unutrašnjih poslova RS doneo je rešenje kojim se odbija zahtev Društva sudija za upis u registar udruženja. Kao razlozi odbijanja su navedeni: da je zahtev za upis u registar podnet po isteku roka propisanog u članu 32 Zakona o društvenim organizacijama i udruženjima građana, da Statut Društva sudija od 09. maja 1998. godine nije donet na osnivačkoj skupštini, što je u suprotnosti sa članom 30, stavom 2 citiranog zakona kao i da ciljevi osnivanja Društva sudija predviđeni čl. 2 i 3 Statuta nisu u skladu sa članom 4 citiranog zakona.²⁷

Ocenu zakonitosti i celishodnosti ovog rešenja ubrzo je dao Vrhovni sud RS (VSS). Presudom od 17. februara 1999. godine VSS je potvrdio zakonitost pomenutog rešenja i time sproveo svojevrsni „staleški kanibalizam“²⁸ uskraćivanjem prava na sopstveno strukovno udruživanje. Doduše, VSS je odbacio razloge procesne prirode iz obrazloženja rešenja koja su se odnosila na tvrdnju da je zahtev Društva sudija podnet neblagovremeno i da Statut nije donet na osnivačkoj, nego godišnjoj skupštini. Svoju odluku iz presude VSS je tada zasnovao na stavu da ciljevi Društva sudija nisu u skladu sa odredbama tada važećeg Zakona o društvenim organizacijama i udruženjima građana iz 1982. godine, te da udruženje sudija, kao profesionalnih pravnika, ne može biti izjednačeno sa drugim nepolitičkim i neprofitnim društvenim asocijacijama sa svojstvom pravnog lica.²⁹ Time je VSS poslao jasnu poruku ne samo sudijama, već i javnosti uopšte – da sudije nisu građani, te da se kao pripadnici sudske profesije ne mogu udruživati, čak ni onda kada su navedeni ciljevi udruženja nesumnjivo legitimni sa stanovišta demokratskog društva i vladavine prava. Da poruka bude još jasnija VSS je uskratio čak i mogućnost Društvu sudija da izmene odredbe Statuta i prilagode ih na način koji bi onda omogućavao upis tog udruženja u registar pravnih lica. Konačno, najjasnija poruka (i ujedno najstrožija sankcija sudijama) je poslata ubrzo nakon donete presude VSS - trojica sudija osnivača udruženja, *Zoran Ivošević, Slobodan Vučetić i Božo Prelević*, bili su razrešeni sudijske funkcije. U narednih godinu dana, sudijske funkcije je bilo rezrešeno više desetina sudija, među njima i svi članovi Upravnog odbora Društva sudija.

Nakon oktobarskih promena 2000. godine i smene Miloševićevog režima, stvari su na tren krenule ka boljem. Sudije koje su bile razrešene su vraćene na posao, a Srbija je krenula putem sveopštih reformi, od kojih je reforma pravosuđa bila jedna od prioriternih. Društvo sudija je konačno upisano u registar pravnih lica 2001. godine, ali su ubrzo usledili novi izazovi. Već 2003. godine, nakon ubistva premijera Đinđića, sudstvo se našlo pred novim udarom vlasti. Jedan od osnivača Društva sudija, Lepasava Karamarković, bila je prinuđena da da ostavku, a pitanje sistemske lustracije sudstva se u uslovima tada uvedenog vanrednog stanja nadvijalo nad glavama sudija kao dvosekli mač. Svojevrsna lustracija sudstva na kraju jeste bila izvršena 2009. godine kada je skoro trećina sudija u Srbiji (njih 800) bilo razrešeno funkcije. Sam način razrešenja je predstavljao tipičan primer obračuna autoritarnog sistema vlasti sa sudijama – sudije su razrešene bez reči objašnjenja, bez saznanja da im se nešto stavilo na teret, bez prilike da se o bilo čemu izjasne.³⁰ Da stvar bude gora, odluku o razrešenju je doneo Visoki savet

²⁷ Trkulja (bel. 18), s. 46.

²⁸ Z. Ivošević, Reciklirana sudska reforma, *Pravni zapisi*, Beograd I/2010, s. 1.

²⁹ Trkulja (bel. 18), s. 47.

³⁰ D. Boljević, Iskustva strukovnog udruživanja sudija u Srbiji, u: *Iskustva strukovnih udruženja sudija u očuvanju nezavisnosti sudstva*, Beograd 2018, s. 9.

sudstva (konstituisan 06. aprila 2009. godine) kao organ koji treba da obezbedi i garantuje nezavisnost i samostalnost sudova i sudija i koji u okviru svojih nadležnosti ima, između ostalog, i mogućnost izbora i razrešenja sudija.³¹

Međutim, upravo je ovo iskustvo dovelo do toga da se Društvo sudija dokaže kao udruženje koje u potpunosti opravdava svrhu uživanja prava na slobodno sudijsko udruživanje. Naime, napore koje je Društvo sudija uložilo da se ovakva odnos vlasti prema sudstvu promeni i načinjena šteta umanjii, doveli su ubrzo do prvih rezultata. Inicijativa Društva sudija je bila usmerena ka svim relevantnim međunarodnim subjektima i institucijama Saveta Evrope, posebno ka Konsultativnom veću evropskih sudija, Venecijanskoj komisiji, kao i Evropskom udruženju sudija i tužilaca za demokratiju i slobodu (MEDEL). Napori Društva sudija su uradili plodom već 2010. godine, kada je tadašnji predsednik Evropske komisije *Jose Manuel Barroso* uputio pismo javne podrške Društvu sudija, nakon čega je reagovala i sama Evropska komisija pismom upućenim nadležnim srpskim vlastima u kojem je jasno naglašeno da postoje ozbiljni nedostaci u reformi srpskog pravosuđa koji se moraju otkloniti.³²

Da su svi ovi napori imali svoju svrhu i smisao postalo je konačno jasno 2012. godine kada su odlukom Ustavnog suda, u postupku po žalbi sudija na odluku Visokog saveta sudstva o prestanku sudijske funkcije,³³ usvojene žalbe razrešenih sudija i ujedno naloženo Visokom savetu sudstva da izvrši izbor podnosilaca žalbi. U svojoj odluci Ustavni sud je utvrdio brojne nedostatke odluke Visokog saveta sudstva o nestručnosti, neosposobljenosti i nedostojnosti razrešenih sudija da obavljaju dalje svoju funkciju. U obrazloženju je Ustavni sud je istakao da je „Visoki savet sudstva za svakog sudiju bio dužan da utvrdi odgovarajuće dokaze na osnovu kojih zasniva svoju tvrdnju da je oborena pretpostavka njegove stručnosti, osposobljenosti ili dostojnosti za obavljanje sudijske dužnosti. S tim u vezi, Ustavni sud ukazuje da pravno valjano dokazivanje takvih činjenica, saglasno načelu neposrednosti, pretpostavlja obavezu Visokog saveta sudstva da izvrši neposredan uvid u svaki od predmeta u odnosu na koje se tim licima osporava stručnost ili efikasnost u postupanju. Na isti način je Visoki savet sudstva morao da postupi i u odnosu na tvrdnje podnosilaca prigovora o postojanju opravdanih razloga zbog kojih u tim predmetima nisu ostvarili zadovoljavajuće rezultate. Međutim, prvi sastav Visokog saveta sudstva nije u skladu sa standardima pravičnog suđenja utvrdio da bilo ko od neizabranih sudija ne ispunjava zakonske uslove za izbor na stalnu sudijsku funkciju“.³⁴ Ovom odlukom ispravljena je jedna od najvećih nepravdi u reformi srbijanskog pravosuđa u vremenu nakon demokratskih promena u Srbiji, a uloga Društva sudija je bila u tome presudna.

Sloboda sudijskog udruživanja dobija puni značaj tek u mreži saradnje nacionalnih i međunarodnih udruženja sudija. Primarna uloga međunarodnog udruživanja sudija jeste, pre svega, u umrežavanju i razmeni iskustava, potom, u informisanju drugih udruženja, institucija i javnosti o kritičnim situacijama, kao i prepoznavanju zajedničkih problema i tendencija i

³¹ Inače, sastav Visokog saveta sudstva je mešoviti, ali u njemu dominiraju sudije u odnosu 7 prema 4. Članovi ovog organa su: predsednik Vrhovnog kasacionog suda, ministar nadležan za pravosuđe i predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine, kao članovi po položaju i osam izbornih članova koje bira Narodna skupština. Izborne članove čine šest sudija sa stalnom sudijskom funkcijom i dva ugledna pravniksa sa najmanje 15 godina iskustva, od kojih je jedan advokat, a drugi profesor pravnog fakulteta. Čl. 5 st. 1 i 2 Zakona o Visokom savetu sudstva, *Sl. gl. RS* 116/2008, 101/2010, 88/2011, 06/2015.

³² V. Boljević (bel. 30), ss. 10-11.

³³ Čl. 45 st. 12 Zakona o Ustavnom sudu, *Sl. gl. RS* 109/2007, 99/2011.

³⁴ Ustavni sud RS, VŠU-534/2011, odluka od 08. 03. 2012, tač. 5.

predlaganju ideja i potencijalnih rešenja.³⁵ Međunarodna saradnja sudijskih udruženja omogućava nacionalnim udruženjima stabilnu i trajnu podršku u očuvanju nezavisnosti i samostalnosti u radu sudstva i ostvarivanju interesa struke i vladavine prava. Iako su ovo primarni ciljevi udruživanja sudija, oni nisu nužno i jedini. Stav koji zastupaju međunarodna udruženja sudija jeste da udruživanje sudija nije ograničeno na delovanje u svrhu zaštite njihove nezavisnosti i promovisanja profesije, već nastoje da promovišu i ostale principe pravosudnog sistema u interesu pojedinca.³⁶

Na polju međunarodne saradnje Društvo sudija takođe ima značajne rezultate i ulogu, posebno u okviru MEDEL-a, čiji je član od 2008. godine, ali i Svetskog udruženja sudija čiji je vanredni član postalo 2008, a redovni 2012. godine. Podrška koju je Društvo sudija dobilo od ovih udruženja nakon masovnog razrešenja sudija 2009. godine je bila od izuzetnog značaja, i ona ne jenjava ni danas, kada se pravosuđe u Srbiji, ali i pravo na slobodno sudijsko udruživanje u RS, suočava sa novim izazovima.

Jedan od ključnih izazova tiče se najnovije prakse osnivanja provladinih udruženja sudija (tzv. GONGO udruženja - *government organized non-government organization*). U Srbiji, tako, osim Društva sudija, od 04. septembra 2018. godine postoji i Udruženje sudija i tužilaca Srbije (UST). Ukoliko se pogleda sadržaj deklarisanje misije ovog udruženja, statutarni ciljevi i ideje, ovo udruženje nesumnjivo zaslužuje podršku.³⁷ Uostalom, sama praksa postojanja većeg broja sudijsko-tužilačkih udruženja nije i ne sme biti sporna i ona je, svakako, u skladu sa osnovnom svrhom zaštite prava na slobodno udruživanje. Uostalom, postojanje većeg broja sudijskih i tužilačkih udruženja je praksa u mnogim državama. Tako recimo u Francuskoj postoji Sindikalna unija francuskih magistrata (l'Union Syndicale des Magistrats Française –USM) kao tip „tradicionalnog“ udruženja sudija i Sindikat magistrata (le Syndicat de la Magistrature – SM). Slično je i u Nemačkoj u kojoj postoji Nemačko udruženje sudija i tužilaca (Deutscher Richterbund) kao i dve zasebne grupacije udruženja sudija, jedne u okviru Ujedinjeni sindikat javnih i privatnih grupa (Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft) i Novo udruženje sudija (Neue Richtervereinigung, NRV). Slično je i u Španiji, Italiji, Bosni i Hercegovini i mnogim drugim državama.³⁸

Međutim, legitimnost osnivanja UST-a je postala ubrzo sporna, čim se uvideo širi kontekst njegovog osnivanja i poruke podrške koju su mu dali državne vlasti i provladini mediji.³⁹ Da stvari sa osnivanjem ovog udruženja nisu u potpunosti čiste ukazuje, uostalom, i otvorena i jasna poruka osude MEDEL-a, koji je u svom saopštenju novembra 2018. godine (par meseci nakon

³⁵ G. Mikelini, *Iskustva strukovnih udruženja sudija u zaštiti sudske nezavisnosti*, u: (bel. 30), s. 64.

³⁶ *Isto*.

³⁷ Ciljevi ovog udruženja, shodno članu 2 Statuta, ne odudaraju puno od ciljeva Društva Srbije. To su: zaštita prava i interesa sudija i tužilaca, zalaganje za unapređenje pravosudne profesije, efikasnosti rada sudija i tužilaca, poboljšavanje materijalnog položaja sudija i tužilaca, afirmaciju prava i struke i druga. Čl. 2 Statuta UST, dostupno na: <https://www.ust.rs/img/UST-statut-udruzenja.pdf>, očitavanje: 19. 05. 2020.

³⁸ V. Hans-Erst Bottcher, *Sindikalno udruživanje sudija u Nemačkoj – ili: od monolitizma do pluralizma i S. Gaboriau, Iskustva profesionalnih udruženja sudija u očuvanju sudijske nezavisnosti*, u: (bel. 30), ss. 14 i dalje.

³⁹ V. Protiv suzbijanja pluralizma mišljenja: Udruženje sudija i tužilaca osudilo lobiranje protiv struke, *Informer*, dostupno na: <https://informer.rs/vesti/drustvo/408888/protiv-suzbijanja-pluralizma-misljenja-udruzenje-sudija-tuzilaca-osudilo-lobiranje-protiv-struke>, očitavanje: 20. 05. 2020; UST protiv osnivanja GONGO udruženja: ne štite ugled struke, *Republika, portal Srpskog telegrafa*, dostupno na: <https://www.republika.rs/vesti/srbija/100327/ust-protiv-osnivanja-gongo-udruzenja-stite-ugled-struke>, očitavanje: 20. 5. 2020.

osnivanja UST-a) osudio stvaranje provladinih organizacija koje stvaraju iskrivljenu sliku o pravosuđu i društvu. Iako MEDEL nije izričito pomenuo UST, indikativno je da je ovo saopštenje usledilo relativno brzo nakon njegovog osnivanja i da se u njemu jasno izražava strepnja od osnivanja takvih udruženja sudija i tužilaca čiji je rad pre svega usmeren na potvrđivanje ili opravdanje prethodno iznetih mišljenja i vizija državne vlasti.⁴⁰ Tako se stiče utisak da osnivanje ovog udruženja ima zapravo jednu drugu, prikrivenu misiju, a to je da se stvori alternativno udruženje sudija i tužilaca (alternativa Društvu sudija svakako) čiji će kritički pristup prema vlasti, a posebno predloženim rešenjima još uvek aktuelnih ustavnih promena u Srbiji, biti kud i kamo blaži. Čini se da je upravo potreba vlasti za dobijanjem podrške pravosuđa za predviđena ustavna rešenja i dovela do toga da se u jeku te kampanje podrži osnivanje UST-a 2018. godine.

Da uživanje prava na slobodno sudijsko udruživanje može da bude predmet različitog tumačenja u praksi, ukazuje slučaj sudije Višeg suda u Beogradu, *Aleksandra Trešnjeva*. Ovaj slučaj je posebno značajan za pitanje granica slobode udruživanja sudija i eventualnih posledica zbog toga. Sudija Trešnjev je tako, rešenjem predsednika Višeg suda u Beogradu bio izuzet kao sudija iz predmeta u kojem je postupao pred tim sudom zbog sumnje u nepristrasnost njegovog postupanja.⁴¹ Sumnju je izazivala činjenica da je sudija Trešnjev bio član udruženja Centar za pravosudna istraživanja (CEPRIS) u kojem članstvo osim njega ima i postupajući advokat iz sudskog predmeta u kojem je sudija Trešnjev bio član pretresnog veća. Predsednik Višeg suda je u svom rešenju kao sporno naveo čak i način finansiranja CEPRIS-a, kao nevladine organizacije koja novčane donacije može da dobije i od nekog lica koje je stranka u nekom sudskom postupku pa može da bude lično zainteresovana za ishod sudskog postupka u kojem postupaju sudije koje su članovi tog udruženja. Drugim rečima, u rešenju se očigledno prejudicira mogućnost koruptivnog ponašanja sudije Trešnjeva, što su sve razlozi koji su motivisali predsednika Višeg suda da svojim rešenjem odluči o izuzeću sudije. Logika ovakvog razmišljanja je očigledno vodila ka diskreditaciji sudije Trešnjeva i organizacije čiji je član, a sa druge strane sprečavanju sudija da se udružuju u udruženja koje su iz bilo kog razloga, režim i njemu bliski ljudi u pravosuđu okarakterisali kao „nepodobna“.⁴² Time je ujedno odluka iz rešenja u suprotnosti i sa praksom ESLJP, koji je u svojim odlukama jasno stao na stanovište da se nepristrasnost u postupanju sudija mora ceniti u svakom konkretnom slučaju vodeći računa o postupanju samog sudije u datom postupku, a ne na osnovu članstva u nekoj asocijaciji *per se*.⁴³

Konačno, o značaju prava na slobodno sudijsko udruživanje govore i sami stavovi sudija o tome. Koristan izvor informacija o tom pitanju nudi istraživanje koje je Društvo sudija sprovedo 2016. godine na uzorku od 1.585 sudija. Tako, rezultati istraživanja su pokazali da polovina ispitanika član nekog udruženja sudija, kao i da isto toliko ispitanika (53%) smatra da su strukovna udruženja delimično uspela da obezbede bolji položaj sudija. Svega 30% ispitanika smatra da se ta udruženja u potpunosti bave pitanjima od velike važnosti za položaj sudija, dok svega 7% sudija koji su članovi udruženja smatra da su u potpunosti ispunjeni zadaci udruženja koji se

⁴⁰ Statement of MEDEL on Government-oriented NGO's, dostupno na: <https://medelnet.eu/index.php/news/europe/472-statement-of-medel-on-government-oriented-ngo-s>, očitavanje: 20. 05. 2020.

⁴¹ Viši sud u Beogradu, VII Su br. 39/16-212. od 16. 06. 2016. godine.

⁴² M. Majić, Sloboda sudijskog udruživanja, dostupno na: <https://misamajic.com/2019/08/31/sloboda-sudijskog-udruzivanja/>, očitavanje: 22. 05. 2020.

⁴³ V. bel. 12 i 13.

odnose na zaštitu položaja sudija. Rezultati su pokazali da ključni razlozi zbog relativne nazainteresovanosti sudija da uzmu učešća u radu strukovnih udruženja su: nedostatak poverenja u to da ona mogu da doprinesu poboljšanju statusa sudija (32%), nedostatak vremena (29%), generalna nezainteresovanost za učešće u njihovom radu (18%) i nedostatak poverenja u čelne ljude udruženja (10%).⁴⁴

4. Zaključak

Može se reći da je pravo na slobodno sudijsko udruživanje jedna od osnovnih tekovina demokratskog društva i vladavine prava. Sa stanovišta međunarodnog prava i prakse ovo je neosporna činjenica, na šta, uostalom, ukazuje i višedecenijska praksa i iskustvo slobodnog sudijskog udruživanja u svetu. Ona može i jeste sporna samo u društvima koja su opterećena autoritarnim nasleđem ili autoritarnim ambicijama političke elite. Razlog leži u činjenici da autoritarnoj vlasti nije potrebno nezavisno sudstvo, jer ako je nezavisno onda je ono efikasna brana urušavanju vladavine prava i snažan garant pravne odgovornosti predstavnika političke vlasti. To autoritarnim režimima nije potrebno i zbog toga su mnogi pokušaji istinskog ostvarivanja nezavisnog sudstva u njima, od kojih je ostvarivanje prava na slobodno sudijsko udruživanje samo jedno od, unapred osuđeni na poraz. Iskustvo slobodnog sudijskog udruživanja u Srbiji je dobar pokazatelj takve prakse (Srbija tu, svakako, nije usamljena, posebno ne u regionu), ali ujedno i dobar pokazatelj da se upornošću i iskrenom posvećenošću sudijskih udruženja, pre svega Društva sudija, može postići dovoljno, ili bar toliko da vlast prihvati kao nužnom potrebu postojanja sudijskih udruženja koja će imati mogućnost kritike vlasti.

Ostaje na kraju pitanje od posebnog značaja za pravo na slobodno sudijsko udruživanje: pitanje granica ovog prava. Pravo na slobodno sudijsko udruživanje nije apsolutno, ni sa stanovišta međunarodnog, ni sa stanovišta nacionalnih prava. U Srbiji je ovo pravo Ustavom ograničeno tako što se sudijama zabranjuje članstvo u političkim strankama. To je sasvim razumljivo, ako se ima u vidu da članstvo u nekoj političkoj stranci *implicite* (a i *explicite*) podrazumeva ostvarivanje interesa date političke stranke. A on je, u politički pluralističkom društvu, uvek partikularan, jer nikada ne može da izražava interese celokupnog biračkog tela, tj. svih građana. Tako će sudija koji je član neke političke stranke uvek biti rukovođen interesima stranke čije je član, a njen primarni interes jeste dolazak na vlast i apologetika njene pozicije na vrhu.

Međutim, dovoditi u pitanje nepristrasnost sudijskog odlučivanja zbog članstva u drugim asocijacijama, posebno onim koje su svoje ciljeve jasno deklarirale u pravcu ostvarivanja načela vladavine prava je nedopustivo. Zbog toga se sloboda sudijskog udruživanja mora tretirati kao sloboda sudije da bude član i učestvuje u radu svih udruženja koje nemaju jasno profilisan politički cilj delovanja, već ciljeve koji su u osnovi humanistički i posvećeni ostvarivanju načela i vrednosti demokratskog društva i vladavine prava.

⁴⁴ V. Društvo sudija Srbije, Jačanje nezavisnosti i integriteta sudija u Srbiji, Beograd 2017, ss. 70 i dalje, dostupno na: https://www.sudije.rs/files/Drutvo_sudija_Srbije_-_Jaanje_nezavisnosti_i_integriteta_sudija.pdf, očitavanje: 22. 05. 2020.

*Freedom of association of judges in the Republic of Serbia**Summary*

A modern democratic society is inconceivable without freedom of association. Its realization enables a pluralistic society in which the goals and interests of individuals can be successfully achieved through the form of different types of associations. Judges' associations are a type of professional associations whose main purpose is to protect the interests of judges and preserve judicial independence and autonomy in work, promotion of rights and profession, preservation of basic postulates of the rule of law and democratic society. Freedom of association of judges in the Republic of Serbia (RS) has been exercised since 1997, when the Association of Judges was established. From then until today, the realization of the freedom of association of judges has gone through many challenges in Serbia. Most of these challenges have been successfully overcome, and the Association of Judges remains the most important association of judges in Serbia. The right to free association of judges is not absolute. In Serbia, this right is limited by the Constitution by prohibiting judges from joining political parties. However, it is highly inadmissible to question the impartiality of a judge's work due to membership in other types of associations, especially those that have a clearly stated goal of promoting the basic principles of the rule of law. Therefore, the freedom of association of judges must be treated as the freedom of a judge to be a member and participate in the work of all associations that do not have a clearly profiled political goal, but goals that are basically humanistic and committed to achieving the principles and values of democratic society and rule of law.