



**РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА**

17-2094/10
Београд
МЈ



Заштитник грађана
Zaštitnik građana

дел.бр. 555 датум 14. 01. 2011.

На основу члана 138. став 1. Устава Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 98/2006) и чланова 1. став 1. и 31. став 1. Закона о Заштитнику грађана („Службени гласник РС“, бр. 79/2005 и 54/2007), у поступку утврђивања законитости и правилности рада Високог савета судства покренутом по притужби Друштва судија Србије, ул. Алексе Ненадовића 24 у Београду, Заштитник грађана

УТВРЂУЈЕ

Високи савет судства начинио је пропуст у раду, јер је од Друштва судија Србије захтевао информације о раду тог удружења на начин који је, с обзиром на садржину захтева, супротан обавези поштовања Уставом и законом гарантоване слободе удруживања.

Ради отклањања утврђених пропуста и спречавања да се они у даљем раду понове, Заштитник грађана упућује Високом савету судства

ПРЕПОРУКУ

Високи савет судства писано ће се извинити Друштву судије Србије за пропуст.

Разлози:

Заштитнику грађана притужбом се 20. 10. 2010. године обратило удружење Друштво судија Србије, истичући да је Високи савет судства (ВСС), као државни орган, својим актом бр. 7-00-329/2010-01 од 07. 06. 2010. године, кога је то удружење примило 01. 10. 2010. године, повредио права Друштва, односно његових чланова.

ВСС је, позивајући се на члан 15. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС“, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010) од Друштва судија Србије захтевао одређене информације. С обзиром да Друштво судија Србије представља струковно удружење и невладину организацију, а не орган јавне власти у смислу члана 3. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, због чега не подлеже обавези достављања информација о свом раду на начин како је ВСС затражио, Друштво судија Србије упућени захтев сматра повредом основних слобода и права гарантованих Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и међународним уговорима које је Република Србија ратификовала.

Притужбом је такође указано да захтев ВСС-а носи датум 07. 06. 2010. године, а да се њиме траже подаци о анализи извештаја ВСС о резултатима рада судова, које је ВСС објавио почетком септембра 2010. године, а чланови Друштва судија Србије их потом анализирали, и своју анализу представили на конференцији за штампу одржаној 22. 09. 2010. године, након чега је објављена на интернет-страници Друштва судија Србије. Чињеница да се захтевом ВСС-а траже информације настале након дана његовог сачињавања указује на антидатирање захтева, што по оцени Друштва судија Србије представља кршење начела добре управе, којима би ВСС требало да се руководи у свом раду.

Друштво судија Србије сматра да упућивањем очигледно недопуштеног захтева за приступ информацијама, имајући у виду и друге околности, Високи савет судства врши притисак на његов рад и угрожава слободу удруживања његових чланова.

Заштитник грађана је, увидом у копију захтева који је ВСС упутио Друштву судија Србије, констатовао да је се у допису ВСС, уз позив на Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Друштву судија Србије каже:

„...захтевамо да нам доставите:

- *све записнике са седница Управног одбора Друштва судија Србије одржаних у новембру и децембру 2009. године и у 2010. години које садрже заводни број, печат и потпис,*
- *обавештење о томе да ли су на седницама Одбора била присутна и лица који нису чланови Одбора и ако јесу имена тих лица,*
- *све закључке које је Управни одбор донео, укључујући закључак да се сачини анализа рада судова,*
- *имена чланова радне групе која је извршила анализу рада судова,*
- *све резултате рада судова и судија на основу којих је Друштво судија Србије сачинило анализу рада судова која је истакнута на сајту Друштва,*
- *информацију о томе на који су начин прибављени резултати рада“.*

Допис је потписала председница Високог савета судства Ната Месаровић и оверен је печатом Високог савета судства.

Чланом 55. став 1. Устава Републике Србије јемчи се слобода политичког, синдикалног и сваког другог удруживања, и право да се остане изван сваког удружења.

Члан 18. став 3. Устава прописује да се одредбе о људским и мањинским правима тумаче у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење.

Члан 11 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, коју је Република Србија ратификовала, прописује да Свако има право на слободу мирног окупљања и слободу удруживања с другима, укључујући право да оснива синдикат и учлањује се у њега ради заштите својих интереса, те да се за вршење ових права неће постављати никаква ограничења, осим оних која су прописана законом и неопходна у демократском друштву у интересу националне безбедности или јавне безбедности, ради спречавања нереда или криминала, заштите здравља или морала, или ради заштите права и слобода других.

Чланом 2. став 1. Закона о удружењима („Службени гласник РС“, бр. 51/2009) удружење је одређено као добровољна и невладина недобитна организација, заснована на слободи удруживања више физичких или правних лица, основана ради остваривања и

унапређења одређеног заједничког или општег циља и интереса, који нису забрањени Уставом или законом.

Провером у Регистру удружења на интернет-страници Агенције за привредне регистре, утврђено је да је Друштво судија Србије регистровано као удружење, под матичним бројем 17321684, са седиштем у ул. Алексе Ненадовића 24 у Београду.

Разматрајући поднету притужбу и приложену документацију, Заштитник грађана је утврдио да се њом указује на могуће кршење начела добре управе и посебно некоректан однос према подносиоцу притужбе из члана 25. став 5. Закона о Заштитнику грађана, и одлучио да покрене поступак контроле законитости и правилности рада ВСС.

О покретању поступка контроле, сагласно члану 29. став 1. Закона о Заштитнику грађана, актом 17-2094/10 од 14. 12. 2010. године обавештени су Високи савет судства и Друштво судија Србије, а копија акта прослеђена је и Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, ради информације. Од ВСС-а је затражено да Заштитника грађана обавести, у року не дужем од 21 дан од дана пријема дописа, о ставу ВСС-а о основаности притужбе, уз одговор на њене кључне наводе, у случају да притужбу сматра неоснованом.

Актом бр. 011-00-1366/2010-01 од 17. 12. 2010. године Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности обавестио је Заштитника грађана да је Високи савет судства дана 09. 12. 2010. године том органу поднео жалбу због непоступања Друштва судија Србије по захтеву за приступ информацијама од јавног значаја. С обзиром да захтев није упућен органу власти, већ Друштву судија Србије, које је удружење, жалба Високог савета судства је одбачена као недопуштена закључком Повереника бр. 07-00-02410/2010-03 од 14. 12. 2010. године.

Високи савет судства доставио је два изјашњења Заштитнику грађана, једно садржано у акту бр. 7-00-329/2010-01 од 30. 12. 2010. године, а друго у акту бр. 021-00-47/2010-01, такође од 30. 12. 2010. године. Оба изјашњења потписала је председница ВСС, при чему се једним оспорава надлежност Заштитника грађана, а другим одговара на његов захтев и дају тражена објашњења, при чему се ни у једном од дописа не објашњава његов однос са оним другим.

Актом бр. 7-00-329/2010-01 од 30. 12. 2010. године истиче се да је Високи савет судства Уставом установљен као независан и самосталан орган, који обезбеђује и гарантује независност и самосталност судова и судија, из чега произилази и његова природа, а то је да је Високи савет судства орган судске власти. Како Високи савет судства није орган државне управе, он одбија, као противан Уставу и закону, захтев Заштитника грађана да контролише рад Савета.

Актом бр. 021-00-47/2010-01 од 30. 12. 2010. године Високи савет судства истакао је Заштитнику грађана да поднетим захтевом за приступ информацијама од јавног значаја није намеравао да врши притисак на Друштво судија Србије као струковно удружење, већ да провери своје податке који се односе на шестомесечни извештај о раду судова у Републици Србији у 2010. години. Дана 22. 12. 2010. ВСС је послао саопштење дневном листу „Блиц“ поводом текста објављеног истог дана под насловом „Ната Месаровић тражила информације о Друштву судија“, али га наведени лист није објавио. Текст саопштења приложен је уз допис.

Суочен са неувобичајеном околношћу пријема два противречна дописа ВСС, Заштитник грађана је ценио допис ВСС о одбијању надлежности Заштитника грађана као изјашњење првог реда, а допис са објашњењима као изјашњење другог реда, у смислу да ВСС истиче својеврстан приговор ненадлежности Заштитника грађана за контролу над радом ВСС, а уколико такав „приговор“ не буде прихваћен, ВСС даје затражено изјашњење.

Ценећи аргумент на коме је ВСС засновао своју оцену о ненадлежности Заштитника грађана, Заштитник грађана је констатовао да он очигледно не стоји. ВСС је, наиме, указао да није орган државне управе, већ је „независан и самосталан орган“. ВСС је, међутим, превидео члан 138. Устава Републике Србије, који прописује да Заштитник грађана „контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења“, као и да је тој одредби Устава истоветна одредба члана 1. став 1. Закона о Заштитнику грађана, према којој Заштитник грађана „контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења, (у даљем тексту: органи управе).“ Због тога се у даљем тексту Закона о Заштитнику грађана, који је ВСС очигледно консултовао, користи само термин „органи управе“, пошто је садржај те одреднице претходно прописан одредбом члана 1. Закона, што је, очигледно, промакло пажњи ВСС.

ВСС је, као „независан и самосталан орган“, ипак „орган“ и као такав обухваћен формулацијом „као и других органа и организација“ којом Устав и Закон утврђују домен контролних овлашћења Заштитника грађана у погледу врсте правних ентитета чију законитост и правилност рада је овлашћен да контролише.

Да је тако, непобитно говори и одредба члана 138. став. 2. Устава, којој је истоветна одредба члана 17. ст. 3. Закона о Заштитнику грађана, а које гласе: „Заштитник грађана није овлашћен да контролише рад Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда, судова и јавних тужилаштва.“ Нити један од наведених органа није „орган управе“ у ужом смислу. Због тога, да аргумент ВСС о „органима управе“ стоји, не би ни било потребе да их уставотворац и законодавац изузимају из контролних надлежности Заштитника грађана. Закон о Заштитнику грађана је, у складу са Уставном одредбом, све, па и те „друге органе и организације“, ради правнотехничких разлога који су изражени кроз одредбу члана 1. ст. 1. која гласи „(у даљем тексту: органи управе)“ обухватио термином „органи управе“. Да нису изричитом Уставном и Законском одредбом изузети, и ти би органи потпадали под контролну надлежност Заштитника грађана. Они су, међутим, из те надлежности изричито изузети, што уставотворац и законодавац није учинио са ВСС.

Из свих наведених разлога Заштитник грађана „приговор“ ненадлежности који му је упутио ВСС није прихватио.

Заштитник грађана је даље ценио изјашњење садржано у другом допису ВСС. ВСС је њиме истакао да је Друштву судија Србије упутио захтев за приступом одређеним информацијама не да би извршио притисак на њихов рад, већ да би „упоредио податке“. Неспорно је, међутим, да је ВСС од Друштва судија Србије тражио не само податке које то удружење има о ефикасности својих чланова у вршењу судијске функције, већ, и то првенствено, податке о раду органа Друштва судија Србије, и то персоналног карактера. Тражени су, наиме, подаци о „томе да ли су на седницама Одбора била присутна и лица која нису чланови Одбора, и ако јесу, како гласе имена тих лица, копије свих закључака које је Управни одбор донео, укључујући и закључак да се сачини анализа рада судова,

имена чланова радне групе која је извршила анализу рада судова, све резултате рада судова и судија на основу којих је Друштво судија Србије сачинило анализу рада судова која је истакнута на сајту Друштва, и информацију о томе на који начин су прибављени резултати рада, заједно са свим записницима са седница Управног одбора Друштва судија Србије одржаних у новембру и децембру 2009. године и у 2010. години, који садрже заводни број, печат и потпис“. ВСС у обављању послова из своје законом утврђене надлежности не располаже тим подацима, те је објашњење о жељи за „упоређивањем“ са подацима Друштва судија Србије неодрживо.

Имајући у виду природу тражених података, ултимативан тон („захтевамо...“), позивање на наводну законску обавезу Друштва судија Србије да податке достави (а таква законска обавеза не постоји, што је у поступку по жалби ВСС против Друштва судија Србије актом бр. 07-00-02410/2010-03 од 14. 12. 2010. године констатовао надлежни орган – Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, и о томе обавестио и Заштитника грађана), чињеницу да је ВСС државни орган са атрибутима државне власти, Заштитник грађана оценио је да је ВСС, својим актом, код Друштва судија Србије, односно чланова тог друштва, изазвао разумну забринутост и страх за остваривање свог права на слободу удруживања.

Република Србија и сви њени органи, у које спада и ВСС, дужни су, сагласно Уставу и ратификованим међународним уговорима, да гарантују и поштују слободу удруживања. Та обавеза не значи само да грађанима морају да омогуће да ту слободу путем удруживања остваре, већ, и то првенствено, да се уздрже од свих аката и радњи којима се та слобода угрожава, односно којима се у остваривање те слободе незаконито и неправилно мешају. Основна обавеза државе - потписнице у односу на члан 11. Европске конвенције за заштиту људских права, којим се гарантује слобода удруживања, јесте негативна - обавеза да се не меша остваривање те слободе! (Случај *Young, James and Webster против Уједињеног краљевства*, пресуда од 13. августа 1981., Series A no. 44; *Sorensen i Rasmussen против Данске* [Велико веће], бр. 52562/99 и 52620/99, 11. јануар 2006). Свака интервенција државе у област слободе удруживања представља ограничење слободе удруживања. А законитим и правилним, легитимним ограничењем слободе удруживања сматра се само оно ограничење које испуњава, и то кумулативно, услове из теста који је установио Европски суд за људска права, а који се примењује на све случајеве наведеног кршења члана 11. Конвенције: 1) да се ради о ограничењу које је прописано законом; 2) да ограничење служи неком од легитимних циљева наведених у члану 11. став 2. Конвенције; 3) да се ради о минималном нивоу ограничења неопходном да би се остварио легитимни циљ (тест пропорционалности).

ВСС у свом обраћању Друштву судија Србије није испунио ни први од наведених услова за легитимно ограничење слободе удруживања - да се ради о ограничењу прописаном законом.

ВСС се није изјаснио због чега његов допис носи датум готово 4 месеца раније од датума достављања Друштву судија Србије, нити објаснио како се догодило да се дописом траже информације о чињеницама које у времену када је, према датуму, допис сачињен нису ни постојале. Упркос недостатку одговора на изричито постављено питање, што само по себи представља кршење законске обавезе сарадње са Заштитником грађана, оцењено је да се ради о непажњи администрације, која је супротна начелима добре управе, али имајући у виду значај осталих елемената притужбе, она није формално укључена у Утврђење и Препоруку, што не значи да ВСС у свом будућем раду то треба да је занемари, управо супротно.

Ценећи утврђене чињенице и прописе од значаја у овој ствари, Заштитник грађана је, сагласно члану 31. став 2. Закона о Заштитнику грађана, упутио препоруку Високом савету судства. Високи савет судства дужан је да, најкасније у року од 60 дана од дана пријема препоруке, у складу са чланом 31. став 3. Закона о Заштитнику грађана, обавести Заштитника грађана о поступању по препоруци.

ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА
Саша Јанковић



Доставити:

- Високом савету судства,
- копију Друштву судија Србије,
- копију Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, ради информације.