Vesna Rakić-Vodinelić
Fakultet za poslovno pravo
Beograd

NEUSPEŠAN POKUŠAJ LUSTRACIJE U SRBIJI

Rezime: U tekstu se izlaže stav autora o uzrocima neprimenjivanja Zakona o odgovornosti za kršenje ljudskih prava, donesenog u junu 2003. godine. Pored nepoznavanja pravnih aspekata lustracije, osnovni uzrok propadanja ove ideje u savremenom političkom životu Srbije leži u političkom protivljenju, kao i u nedostatku političke svesti o nužnosti suočavanja sa prošlošću da bi se ona prevladala i time prestala da oblikuje politički život. Takođe, autor ističe i slabosti u radu same lustracione Komisije, nalazeći da pored teških okolnosti za rad ni u njoj nije bilo dovoljno verovanja u primenu Zakona. Smatra da lustracija u Srbiji nema budućnosti, te da će do sada doneti zakonski i podzakonski akti imati samo istorijsko značenje.

Ključne reči: lustracija, Zakon o odgovornosti za kršenje ljudskih prava, prevladavanje autoritarne prošlosti.

1. Reakcija na samu ideju lustracije (kratak uvod)

Tek posle 5. oktobra 2000. godine o lustraciji u Srbiji se počelo govoriti van uskih stručnih krugova. U stručnoj javnosti Srbije, mišljenja o pojmu, potrebi i dometima lustracije – od momenta kada se pojavila politička mogućnost za njeno zakonsko uređenje i institucionalizaciju – su bila podeljena. Štaviše, razvoj ove ideje, upoznavanje javnosti sa njom i stručne i parastručne obrade plasirane u javnosti, pokazale su da doktrinarna pitanja lustracije, koja su ozbiljna i teška, zapravo nisu pravi problem. Problem je, za političku elitu Srbije i njenu prateću naučnu i stručnu podršku, prvenstveno bio politički, zasnovan na strahu od obelodanjivanja podataka o kršenju ljudskih prava i pravnoj i moralnoj odgovornosti koja bi mogla uslediti. Pored toga, može se tvrditi i da su mišljenja nekih pripadnika nove političke elite Srbije protiv lustracije bila više zasnovana na predrasudama i pogrešnim predstavama o pojmu ove moralno-pravne mere, nego na dobrim informacijama o njoj. Začuđuje i to što same sudije (projektujući se sa osnovom ili bez njega u moguće „žrtve“ lustracionih mera) ne znaju mnogo o pojmu i praksi lustracije.

Predrasuda br. 1: Lustracija je odmazda i primenjuje se na političke neistomišljenike.

Ova ocena se donosi najčešće na osnovu nestručnih i olakih izjava i iskaza političara, često onih na važnim mestima u državnoj administraciji. Ipak, mora se priznati da uporednopravni pregled rezultata primene lustracijskih zakona, naročito u pravosuđu, donesenih u Češkoj, Poljskoj i Mađarskoj donekle opravdava ovu predrasudu. Naime, ovi zakoni, umesto da se izričito pozivaju na masovna kršenja ljudskih prava, kao na *ratio legis* lustracijskih zahvata, pozivaju se na autoritarni i ideološki pravni sistem. Suština pravne diskvalifikacije kao posledice lustracijskog procesa sastoji se u tome što onom javnom funkcioneru koji je masovno kršio ljudska prava ne treba poveriti odlučivanje o tim pravima zato što je *izgubio javno poverenje, pa se od njega ne može očekivati da ljudska prava profesionalno štiti.* Samo to i toliko je trebalo učiniti.

Predrasuda br. 2: Lustracija je mera kolektivne, a ne individualne odgovornosti.

I ova ocena se najčešće donosi na osnovu istih činilaca kao i prethodna. Međutim, uporednopravni pregled pokazuje da za nju ima daleko manje osnova u zakonodavstvu nego za prvu. U postupku ispitivanja odgovornosti sudije ili drugog funkcionera za kršenje ljudskih prava, ispituje se, tj. *mora se ispitivati* individualna odgovornost, a ne odgovornost koja bi proisticala iz pripadnosti nekoj političkoj partiji, ili određenoj grupi, ili čak profesiji. Ako se odgovornost ne bi ispitivala individualno, vršila bi se ista povreda ljudskih prava (pravo na nezavisno suđenje) kakvu su činili lustraciji izloženi poslenici autoritarnih režima.

Predrasuda br. 3: Postupak lustracije ne ispunjava uslove fer i pravičnog odlučivanja od strane nepristrasnog organa.

I ovo mišljenje nema dovoljno uporišta u dosadašnjim rezultatima primene lustracionih zakona u praksi. Svi ti zakoni garantuju licima čija se odgovornost ispituje pravo na delotvoran pravni lek, pravo na sudelovanje u postupku, predlaganje dokaza i pravo na odbranu.

Zakon o ispitivanju odgovornosti za kršenje ljudskih prava (*Službeni glasnik Republike Srbije,* br. 58/2003. od 3. juna 2003. godine), uprkos nekim nedostacima koji se uglavnom sastoje u postojanju određenih pravnih praznina, zasnovan je na sledećim čvrstim postulatima: (1) predmet postupka jeste ispitivanje odgovornosti za kršenje ljudskih prava izvršenih u svojstvu javnog funkcionera; (2) isključeno je ispitivanje odgovornosti na osnovu same činjenice pripadnosti određenoj političkoj stranci ili grupi, izuzev zločinačkog udruženja; (3) ispituje se samo pojedinačna odgovornost fizičkog lica; (4) licu čija se odgovornost ispituje garantovano je pravo na odbranu, pravo na saslušanje i ima pravo na izjavljivanje dva pravna leka: prigovor i žalbu; prigovor se može izjaviti iz svakog razloga, a žalba iz svih uobičajenih razloga, izuzev što je u

pogledu činjeničnog stanja dopušteno izneti samo one činjenice i dokaze koji nisu bili izneseni u postupku pred lustracionom komisijom ili njenim većem.

Iako u pravnom poretku Srbije Zakon postoji već duže od pola godine, *on nije bio primenjem ni u jednom jedinom slučaju*. Ova činjenica traži da se objasne uzroci.

2. Zašto Zakon o odgovornosti za kršenje ljudskih prava nije primenjivan?

a) Nepostojanje društvenog konsenzusa o nužnosti suočavanja sa prošlošću. Najpre, može se tvrditi da ne postoji društveni konsenzus o nužnosti suočavanja sa prošlošću, čiji bi jedan segment bila lustracija nosilaca javnih funkcija. Takođe, očigledno je da nema konsenzusa političkih stranaka o tome. Štaviše, iako se republička državna administracija uspostavljena posle 5. oktobra 2000. godine neretko doživljavala kao reformistička, ne može se govoriti o njenoj ozbiljnoj nameri suočavanja sa prošloću, čak ni onom nedavnom. Zašto taj konsenzus nije uspostavljen ni onda kada se pokazalo da će mračni delovi prošlosti prevladati društvo ako društvo ne prevlada njih, a vrh vladavine prošlosti otelotvorio se u ubistvu premijera Đinđića i, nakon toga, traljavo, napouzdano, ali i bezobzirno sprovedenoj akciji pod nazivom „Sablja“ – pitanje je za ozbiljnu debatu do koje još nije došlo.

b) Kompromitovanje ideje lustracije. „Lustracija na srbijanski način“ bila je otpočela naopako i dovela je do njenog ozbiljnog kompromitovanja u javnosti.

Prvi slučaj političkog zahvata koji je bio predstavljen kao lustracija bilo je razrešenje velikog broja predsednika sudova u toku 2001. godine. Po Ustavu Srbije, predsednike sudova bira neposredno parlament. Prema dugogodišnjem političkom iskustvu na balkanskim prostorima (ne samo u Srbiji!), osnovna poluga kontrole sudova od strane političke izvršne vlasti jesu predsednici sudova. Upravo zato se žilavo održava tradicija da predsednika suda bira parlament. Naš zakonodavac se ni posle donošenja novih pravosudnih zakona nije odvažio na to da izbor predsednika suda prepusti kolegama – sudijama toga suda. Umesto promena relevantnih ustavnih odredaba i umesto nove odlučne zakonodavne prakse, Ministarstvo pravde je kao najpreči zadatak postavilo upravo smenu predsednika sudova, jer je želelo da očuva taj kanal uticaja ministarske izvršne vlasti na sudsku vlast. Čak i ako se ima razumevanja za takav gest (jer u svim tranzicijskim državama osnovni nosioci reforme pravosuđa jesu izvršne vlasti, jeste upravo ministarstvo pravde), ne može se razumeti to što Ministarstvo, paralelno sa postupkom smene ranijih

predsednika sudova, nije zahtevalo promenu ustava i zatražilo da predsednike sudova više ne bira parlament, nego da ga biraju sudije. Time bi ostavilo za sobom jednu značajnu novu instituciju koja bitno doprinosi nezavisnosti sudstva. Ovako, jedine nove ,,institucije" su novi predsednici sudova, sa istim ovlašćenjima kao raniji, sa istom hipotekom produžene ruke izvršne vlasti, kao i raniji. Takođe, predsednici sudova su bili razrešeni, a da se o tome nije izjasnila Opšta sednica Vrhovnog suda Srbije, na osnovu jednog tumačenja koje nije sasvim nesporno.

Drugi slučaj masovnog razrešenja, predstavljen kao lustracija, bilo je razrešenje sudija za prekršaje. Postupak je pokrenuo ministar pravde, koji je za to nadležan. Ali pokretanju postupka prethodilo je objavljivanje liste sudija čije se razrešenje namerava tražiti. To je bilo ozbiljno kršenje ljudskih prava – stavljanje ljudi na crne liste. Odbrana sudija za prekršaje, objavljivana takođe u štampi, pokazala je, međutim, da oni nemaju elementarnih pravnih znanja koja se odnose na lustraciju. Tvrdili su da su samo ,,primenjivali Zakon o javnom informisanju" (iz 1998. godine). Lustracija nije mera koja se izriče zbog primene zakona, nego zbog kršenja ljudskih prava. Paradoksalno, nijedan sudija čije je razrešenje traženo nije pomenuo ljudska prava, čak ni sopstvena. Ako zakon nalaže sudiji da krši ljudska prava (u ovom slučaju: pravo na blagovremeno, istinito i nepristrasno informisanje), sudija se mora pozvati na ustav. Čak i pravni poredak Miloševićevog vremena omogućavao je sudijama da postave pitanje ustavnosti određenih zakonskih pravila. Koliko je sudija za prekršaje postavilo ovo pitanje? Nijedan. Sudije su se okupile da protestuju protiv stavljanja na crne liste (s pravom!). Ali zašto se te iste sudije nisu okupile 1998. godine, kada je donesen Zakon o javnom informisanju. Zašto sudije za prekršaje nisu protestovale i tada kada su, u samo vreme njihovog razrešenja, brojni ministri u vladi tražili vođenje krivičnog postupka protiv pojedinih novinara. Naredni pogrešan korak Ministarstva pravde sastoji se u tome što je sudijama za prekršaje stavljena na teret primena ranijeg Zakona o javnom informisanju iz 1998. godine (iako je taj Zakon bio jedan od primera zakonodavnog kršenja Ustava), a ne neposredno kršenje ljudskih prava koja su ustavom garantovana i za koja sudije znaju da se ne smeju zakonom derogirati. Nadalje, postupak prema svakom od sudija čije je razrešenje traženo morao je biti individualan i u njemu se moralo utvrditi o kršenju kog od ljudskih prava se radi, u čemu se sastoji radnja povrede tih prava i, najzad, da li se ta povreda može kvalifikovati kao nesavesno i nestručno postupanje sudije, koje vodi razrešenju. Prema onome što se moglo saznati iz sredstava informisanja, postupak koji je vođen prema razrešenim sudijama nije imao ovakva obeležja.

c) Novo poimanje ,,legalizma", kao politički argument. Licemerstvo pozivanja na novi ,, legalizam ", kao izgovor da se ništa ne čini, već je dobro uočeno i objašnjeno u nas: ,,Legalizam u postmiloševićevskoj Srbiji predstavlja praktično-političku poziciju koja insistira na neophodnosti poštovanja pravnih normi i procedura. Legalisti su oni koji sebe identifikuju kao branioce prava u jednom političkom kontekstu u kome je pravo ugroženo praksama protivpravnog ponašanja, odnosno kršenjem važećih propisa. Posle ovog sledi važan autolegitimacijski korak: pozicija legalizma samoprepoznaje se u napetosti prema 'drugoj strani', odnosno prema onim političkim snagama koje ne poštuju pravo... Prepoznavanje druge strane delo je samih legalista... Legalizam nije sadržajno prazna politička pozicija. Ali ponavljam da njegov identitet nije određen insistiranjem na poštovanju prava. Ovu poziciju ne identifikuje pozitivan odnos prema pravu u obliku pravnog kontinuiteta i kritike bezakonja, već pre svega odnos prema ideologiji. Okrenuti prošlosti na način devetnaestovekovnog romantičarskog nacionalizma, legalisti su – verovatno protivno sopstvenim iskrenim intencijama – završili na pozicijama odbrane institucionalnog, pravnog i ideološkog nasleđa Miloševićevog resantimanskog nacionalizma."[1] Ovoj oceni valja dodati još i opasku da se ideološki i politički kontinuitet o kojem je reč opaža i u delovima personalne strukture aktuelne vlasti (strane suprotne ,,legalistima"), što se pripisuje pogodbama koje su neposredno prethodile 5. oktobru ili usledile u vremenu posle njega. Sa druge strane, isprazno pozivanje na ,,legalizam" kao izgovor da se ne čini ništa u suočavanju sa prošlošću, dovešće u pitanje osnovne principe pravne države, jer država mora da obezbedi sankciju za kršenje ljudskih prava koja je sama garantovala svojim građanima. Ako se ne poštuju ljudska prava žrtava tako što će se izricati sankcije onima koji su ih žrtvama učinili, nema ni legalizma ni legitimizma. Ima samo mrzovoljne lakoće politički pristrasnog tumačenja prava. Posle najnovijih parlamentarnih izbora 2003. godine, ,,novi legalizam" najavljuje odlučan raskid – ne sa prošlošću, već sa lustracijom, kao jednom od metoda prevladavanja autoritarne prošlosti, najavljuje, dakle, kontinuitet sa autoritarnom vlašću koji više neće biti prikriven, nego otvoren. Sudeći po pisanju štampe (*Glas javnosti* od 10. januara 2004. godine), Tomislav Nikolić, zamenik predsednika Srpske radikalne stranke, koja je zajedno sa Miloševićevim socijalistima dizajnirala autoritarni režim pred njegov pad, krajem devedesetih godina, saopštio je da

1 Tako, N. Dimitrijević, ,,Srbija kao nedovršena država", *Reč,* br. 69, 15.3.2003, prema izvodu, pod naslovom ,,Kako iz bezdržavlja", objavljenom u *Republici*, br. 314–315, 1–31 avgust 2003., str. 59.

se sa Vojislavom Koštunicom, predsednikom Demokratske stranke Srbije i utemeljiteljem „novog legalizma“, sporazumeo o tome da će se Zakon o odgovornosti za kršenje ljudskih prava, odmah po konstituisanju novog parlamenta, staviti van snage. To je, dakle, prvi korak u dostizanju vladavine prava nove „legalističke“ većine u novom parlamentu Srbije.

d) Šegačenje sa istinom i pomirenjem. Iskustva Komisije za istinu i pomirenje u Južnoafričkoj Republici, primerena tamošnjem političkom i pravnom stanju, po nepodeljem mišljenjima, pokazala su dobre rezultate. Onom ko je priznao da je kršio ljudska prava izricala se amnestija; ako Komisija zaključi da nije govorio istinu, protiv njega bi se poveo krivični postupak radi krivičnih dela kršenja ljudskih prava, među kojima je bilo i najtežih (ubistva). Rad te Komisije je bio zasnovan na visokom moralnom autoritetu njenog predsednika i članova, na značajnom uticaju religije i religijskog osećanja učesnika u postupku i na odlučnoj podršci države. Jedna tužna i nepodobna imitacija ovog vida suočavanja sa prošlošću pokušana je u nas, osnivanjem Komisije za istinu i pomirenje. Pored toga što Komisija nije učinila baš ništa, pored toga što nije imala visok moralni autoritet, pored toga što je ni oni koji su je osnovali nisu podržavali, ona je dodatno iskompromitovala ozbiljnost namere da se ovo društvo suoči sa sopstvenom prošlošću.

e) Opstrukcija rada Komisije za lustraciju. Komisija za ispitivanje odgovornosti zbog kršenja ljudskih prava još nije u celosti obrazovana (izabrano je osam, umesto devet članova). Protiv ovog Zakona Srpska radikalna stranka je pokrenula postupak pred Ustavnim sudom Srbije, sa osnovnom argumentacijom da deluje retroaktivno. Postupak još nije okončan. Zašto Komisija nije izabrana u punom sastavu? Po Zakonu o odgovornosti za kršenje ljudskih prava, članove komisije čine: tri sudije Vrhovnog suda Srbije, tri pravna stručnjaka, jedan zamenik Republičkog javnog tužioca i dva poslanika koji su diplomirani pravnici, a koji nisu izabrani sa istih izbornih lista. Jedan od dva predviđena poslanika nije izabran, zato što nijedan poslanik, osim onih koji su birani sa liste ranijeg DOS-a, nije hteo da se prihvati članstva u Komisiji. Oni koji nisu birani sa liste DOS-a u prethodnom sazivu parlmenta Srbije bili su poslanici SRS, SPS i stranaka nastalih njenim cepanjem, kao i poslanici SSJ – svi koji su podržavali režim Slobodana Miloševića ili neposredno učestvovali u njegovoj vlasti. Sa tog političkog stanovišta može se razumeti njihova „uzdržanost“ da se prihvate članstva u Komisiji. Može se razumeti i to što su nastojali da se zakon ne donese, što su glasali protiv njegovog donošenja. Ali u ozbiljnoj državi ne može se ni razumeti ni braniti stav narodnog poslanika koji, posle donošenja zakona, odbija da taj zakon primeni. Tu prvu lekciju parlamentarizma – možeš činiti sve što ti ustav

i zakon dopušta da u parlamentu sprečiš donošenje zakona, možeš ga napadati pred ustavnim sudom, ali kad jednom zakon stupi na snagu, *moraš* ga primenjivati, jer ako ga ti kao poslanik ne primenjuješ, kako to možeš tražiti od običnog građanina – naši „parlamentarci" još nisu naučili.

Pored ove početne opstrukcije, Komisija nije dobila odlučnu podršku od strane izvršnih organa, radi obezbeđivanja osnovnih uslova za rad. Pored ostalog, ona nikad nije imala, a i danas nema, svoju adresu.

f) Slabosti same Komisije. Kao član Komisije za ispitivanje odgovornosti za kršenje ljudskih prava, potpisnica ovog teksta imala je i ima neposredan uvid u njen rad. Do danas se Komisija bavila uglavnom sama sobom. Pošto je pravno analizirala posledice svoje nepotpunosti (osam, umesto devet članova), Komisija je ipak odlučila da se konstituiše i izabrala je predsednika i zamenika predsednika, formirala je tri veća i donela Poslovnik o svome radu, koji je objavljen u *Službenom glasniku Republike Srbije*. Poslovnik je, u pogledu tehnike rada, prikupljanja i izvođenja dokaza, popunio neke od praznina koje postoje u Zakonu. O sadržini, nedostacima, dobrim svojstvima Poslovnika, u ovom tekstu neće biti reči, izuzev napomene da će taj akt, kao i sam Zakon, po svemu sudeći, imati samo istorijski, a ne pozitivnopravni karakter. Neposredno pred parlamentarne izbore od 28. decembra 2003. godine, Komisija je zaključila da ne može sprovesti tzv. prethodnu lustraciju, ne samo zato što nema potrebne uslove za rad, već i zato što ne bi mogla da poštuje rokove određene Zakonom o ispitivanju odgovornosti za kršenje ljudskih prava, kojima bi se poštovala prava kandidata za narodne poslanike na odbranu i na pravne lekove. Istovremeno, Komisija je naglasila da će, posle izbora, obaviti naknadni postupak lustracije. Izbori su okončani, parlament još nije konstituisan, predsednik Komisije više nije poslanik u parlamentu, pa mu je svojstvo člana Komisije prestalo *ex lege.* Kao član Komisije ostala sam u manjini, jer sam smatrala da se i prethodna lustracija, uprkos krajnje „tesnim" rokovima, ipak mogla (i morala) izvršiti. A ostavku nisam podnela i neću je podneti, jer naslućujem da će sama Komisija biti izložena *quasi*-lustraciji kada Zakon bude stavljen van snage. To bih doživela kao naročitu počast, koja bi bila i zaslužena da je Komisija ispitala makar jedan slučaj.

3. Budućnost lustracije u Srbiji

Da li se u doglednoj budućnosti može očekivati raskid sa političkim i pravnim mehanizmima autoritarne prošlosti u Srbiji, a time i lustracija?

Kada se uzmu u obzir napred navedene okolnosti koje su pratile ideju lustracije i pokušaj njene implementacije u nas, izgleda da je odgovor, nažalost, jasno negativan. To, međutim, ne znači da na stručnom planu treba odustati od izučavanja metoda i rezultata pravnog prevladavanja prošlosti.

Vesna Rakić-Vodinelić

UNSUCCESSFUL ATTEMPT OF LUSTRATION IN SERBIA

Summary

In the text, the author states her opinion regarding the causes of failure to implement the Act on Responsibility for Violation of Human Rights, passed in June 2003. In addition to the ignorance concerning the legal aspects of lustration, the main cause of failure of this idea in Serbian modern political life lies in the political opposition, as well as in the lack of political awareness on the necessity to face the past in order to overcome it and thus prevent it from forming the present political life. The author goes on to point out the weaknesses in the work of the Lustration Commission, finding that, in addition to the difficult conditions for its work, the Commission itself lacked the belief in the implementation of the Act. She finds that there is no future for lustration in Serbia, and that the statutes and subordinate legislation passed so far will have but a historical meaning.

Key words: lustration, Act on Responsibility for Violation of Human Rights, overcoming the authoritarian past.

A. Jovanović: Šuma sa vojnicima