

Put ka pravdi

OSTVARIVANJE NAČELA PODELE VLASTI

DA LI JE PRAVOSUĐE NEZAVISNO?

Omer Hadžiomerović *Društvo sudija Srbije, Sudija Okružnog suda*



Povreda načela sudske nezavisnosti postoji kada se zakonodavna i izvršna vlast direktno mešaju u tok i ishod sudskog postupka, ali i onda kada svoj dozvoljeni uticaj (uređenje sudskog sistema i obezbeđenje uslova za rad) vrše na takav način da posredno utiču na nezavisnost sudske vlasti (sudija)

Pitanje da li je i u kojoj meri sudstvo u Srbiji nezavisno, po pravilu se aktuelizuje nakon donošenja odluka u postupcima koji izazivaju medijsku pažnju, a naročito ukoliko su vezani za ličnosti iz političkog života. Tada odgovor nude političari, mediji, građani i samo sudstvo. Svako od njih ovaj problem posmatra iz svog ugla i sopstvenog shvatanja sudske nezavisnosti. Zbog toga i odgovor nije jedinstven. Političke stranke koje su na vlasti uveravaju da se izvršna i zakonodavna vlast ne mešaju u sudsku, a one iz opozicije tvrde da takvi uticaji postoje. Mišljenje građana o tom pitanju zavisi prvenstveno od toga kojoj političkoj opciji veruju, a manje je rezultat njihovog sopstvenog mišljenja. Razlog za to leži u tome što javnost, a često i političari pa i samo sudstvo, ne razumeju suštinu načela nezavisnosti sudske vlasti (sudija).

Zbog toga je, pre nego što se odgovori na ovo pitanje, neophotno učiniti nekoliko uvodnih napomena o značenju i suštini načela "nezavisnosti sudske vlasti" i pretpostavkama i preprekama za njeno ostvarenje.

Šta znači načelo nezavisnosti sudske vlasti ?

Član 6 "Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda" garantuje da "svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona". Ovom pravu (pravo na pravično suđenje) odgovara, između ostalih i obaveza sudije da u vršenju svoje funkcije bude nezavisan i nepristrasan, ali istovremeno i obaveza države da svoj sudski sistem uredi tako da garantuje da će ovo pravo biti zaista i ostvareno. Dakle, načelo nezavisnosti i nepristrasnosti sudije predstavlja pravo građana i ustanovljeno je u njihovom interesu, a ne u interesu sudija (ono za njih predstavlja obavezu), što se često zaboravlja.

"Nepristrasnost sudije" izražava njegov odnos prema strankama u konkretnom postupku i predstavlja obavezu da sudija ne bude naklonjen nijednoj od njih. Sa svoje strane, država je obavezna da garantuje da će sudija zaista biti nepristrasan i da otkloni svaku sumnju u njegovu nepristrasnost. Brojne međunarodne konvencije i preporuke su po ovom pitanju uspostavile međunarodne standarde koji nameću obaveze državam da uredi svoj sudski sistem tako da obezbede da se sudijama predmeti raspoređuju nezavisno od toga ko su stranke i kakve su okolnosti pravne stvari u postupku (pravo na prirodno sudjenje), odrede koje su službe i poslovi ili politički angažman nespojivi sa sudijskom funkcijom, zabrane da se van zakonom predviđenih slučajeva predmeti oduzimaju od jednog i dodeljuju u rad drugom sudiji, propišu da se sudija mora izuzeti iz postupanja ukoliko postoje okolnosti koje mogu dovesti u sumnju njegovu nepristrasnost i dr.

"Nezavisnost sudije" izražava njegov odnos prema izvršnoj i zakonodavnoj vlasti i predstavlja zabranu izvršnoj i zakonodavnoj vlasti da utiču na sudiju u vršenju sudijske dužnosti (sudske vlasti).

Zašto sudska vlast treba da bude nezavisna?

Načelo "nezavisnosti sudije" proističe iz načela podele vlasti. Načelo podele vlasti, na kome počivaju savremeni pravni i politički sistemi, podrazumeva postojanje tri odvojene i u funkcionalnom smislu samostalne grane vlasti (zakonodavne, izvršne i sudske) koje se međusobno ograničavaju. Suština načela podele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku je upravo u njihovoj međusobnoj kontroli i od načina na koji je ona uređena zavisi da li se ono suštinski ostvaruje u jednoj državi. Ovo je možda najbolje objasnio francuski politički mislilac Šarl Monteskije u svom delu "O duhu zakona": "Da se vlast ne bi mogla zloupotrebiti, treba da se stvari uredi tako da jedna vlast koči drugu. Sve bi bilo izgubljeno ako bi isti čovek ili telo uglednika, bilo plemića bilo ljudi iz naroda, vršilo sve tri vlasti"... , kada isto lice ili organ... "sjedini u svojim rukama i zakonodavnu vlast i upravnu, sloboda je nemoguća, pošto u pravu niko ne može biti ograničen svojom vlastitom voljom nego tuđom..."

Sudska vlast kontroliše izvršnu i zakonodavnu tako što kontroliše zakonitost njihovih akata (Ustavni sud ocenjuje ustavnost i zakonitosti njihovih opštih akata, a sudovi pojedinačnih). Sa druge strane, odluke sudova ne podležu kontroli druge dve grane vlasti. Upravo je zato neophodno obezbediti da sudska vlast (sudije) bude u funkcionalnom smislu nezavisna od izvršne i zakonodavne. Monteskijska kaže: "Slobode nema ako sudska vlast nije odvojena od zakonodavne i izvršne. Ako bi bila spojena sa zakonodavnom vlašću, vlast nad životom i slobodom građana bila bi samovoljna jer bi zakonodavac bio i sudija. Ako bi, pak bila spojena sa izvršnom vlašću, sudija bi mogao imati snagu ugnjetača". Odgovor na pitanje u kojoj meri je sudska vlast nezavisna od izvršne i zakonodavne nam zapravo otkriva u kojoj meri su one ograničene u svojoj samovolji, odnosno u kojoj meri su prinuđene da se ponašaju po pravilima koja su same propisale.

Sa svoje strane, zakonodavna i izvršna vlast ograničavaju sudsku tako što predlažu i donose zakone kojima uređuju sudski sistem i po kojima sudovi sude i što obezbeđuju uslove za njihov rad. Kao što vidimo, svaki uticaj zakonodavne i izvršne vlasti na sudsku ne predstavlja povredu "načela nezavisnosti sudske vlasti". Grubo rečeno, zakonodavna i izvršna vlast "moraju" da se "mešaju" u organizaciju sudske vlasti, ali ne i u njeno funkcionisanje (tok sudskog postupka i donošenje odluka).

Povređa načela sudske nezavisnosti postoji kada se zakonodavna i izvršna direktno mešaju u tok i ishod sudskog postupka, ali i onda kada svoj dozvoljeni uticaj (uređenje sudskog sistema i obezbeđenje uslova za rad) vrše na takav način da posredno utiču na nezavisnost sudske vlasti (sudija).

Kako direktni uticaj na sudije u vršenju njihove funkcije ("naručivanje" presuda, pretnje ili obećavanje određenih pogodnosti sudijama i sl.) po pravilu nije samo nedozvoljeno već i nezakonito, to su ovakvi slučajevi retki i relativno lako ih je uočiti. U sistemima u kojima su ovakvi uticaji učestali nije teško dati odgovor na pitanje da li je sudstvo nezavisno. Međutim, sama činjenica da ovakvog direktnog uticaja na sudstvo nema ili da je redak, sama po sebi ne znači da je ono nezavisno. Posredan uticaj ("zloupotrebom" dozvoljenog uticaja), samim tim što je posredan i po pravilu nije nezakonit, je mnogo teže uočiti. Upravo zbog toga je pitanje nezavisnosti sudstva bilo i još uvek jeste tema mnogih međunarodnih rezolucija i preporuka (naročito u Savetu Evrope). Tako su se iskristalisali međunarodni standardi na osnovu kojih se procenjuje da li je sudstvo u jednoj zemlji nezavisno, upravo sa aspekta na koji način (legalan) države uređuju svoj sudski sistem.

Kako se obezbeđuje sudska nezavisnost?

Koliko mi je poznato, ne postoji nijedna zemlja u svetu koja ne proklamuje nezavisnost sudstva. Međutim, kako ta proklamacija ne bi ostala samo mrtvo slovo na papiru, neophodno je obezbediti uslove za njenu realizaciju u stvarnom životu. Neophodno je da postoje garancije za njeno ostvarenje. Pitanje nezavisnosti sudstva u jednoj državi je, ustvari, pitanje da li postoje i u kojoj meri garancije sudske nezavisnost.

Pre svega, to je normativni (ustavni i zakonski) okvir ili tzv. pravne garancije. Dakle, Ustavom i zakonima treba tako urediti sudski sistem da se spreči svaki nedozvoljeni uticaj zakonodavne i izvršne vlasti na vršenje sudske. To se, pre svega, odnosi na izbor sudija, njihovu odgovornost i razrešenje, stalnost njihove funkcije, nepremestivost, imunitet i materijalni položaj.

Tu su zatim tzv. stvarne garancije sudske nezavisnosti. Postojanje pravnih garancija nije samo za sebe dovoljno da obezbedi stvarnu nezavisnost sudstva. Neophodno je da u jednoj državi postoje uslovi koji će omogućiti njihovu primenu i poštovanje u stvarnom životu. Na to utiču mnogi činioci, a pre svega opštedruštvene i ekonomske prilike i nivo političke i pravne kulture u konkretnoj zemlji.

Najzad, stvarnu nezavisnost sudstva garantuje i sama ličnost sudije. Ukoliko sudija nije nezavisan kao ličnost, ako je podložan uticajima koji dolaze sa strane, a posebno od druge dve grane vlasti, onda sudstvo neće biti nezavisno, bez obzira na postojanje pravnih i stvarnih garancija za to. Nezavisnost sudije kao ličnosti ne zavisi samo od njegovih karakternih svojstava (poštenja, hrabrosti, integriteta ličnosti, otvorenosti duha) već i od toga koliko je on slobodan kao ličnost i koliko je u mogućnosti da tu slobodu koristi, od njegove opšte kulture, stručnosti i materijalne sigurnosti.

Za punu nezavisnost sudstva kao sistema vlasti neophodno je pružiti sve tri vrste garancija. Odsustvo jedne od njih ne garantuje nezavisnost sudskog sistema. Na primer, i u situaciji kada ne postoje sve pravne i stvarne garancije možemo imati nezavisne sudije. Problem je u tome što u takvim uslovima nezavisnost sudske vlasti zavisi isključivo od ličnosti sudije, a sistem ne sme zavisiti isključivo od pojedinca. Obrnuto, sistem mora da "proizvede" nezavisnog sudiju. Ovu okolnost je važno istaći kako bi se shvatilo šta je sve kroz reformu pravosuđa potrebno učiniti da bi sudstvo bilo istinski nezavisno. Ovo tim pre što se u javnosti, pa i političkim krugovima, nezavisnost sudske vlasti često vezuje samo za ličnost sudije. Tako se problem pojednostavljuje i rešenje vidi prvenstveno u promenama u sudijskom kadru. Te promene su potrebne, ali one same neće rešiti problem nezavisnosti (kao ni ostale probleme vezane za kvalitet i efikasnost) sudskog sistema.