

Put ka pravdi

DA LI JE PRAVOSUĐE NEZAVISNO (2)

OTPOR POLITIČKIM UTICAJIMA

Omer Hadžiomerović *Sudija Okružnog suda u Beogradu*



Kako proglašena nezavisnost sudstva ne bi ostala samo prazno slovo na papiru neophodno je pružiti pravne i stvarne garancije za njeno ostvarenje.

U ovom i u narednim brojevima analiziraćemo postojeće garancije sudske nezavisnosti u Srbiji, a zatim ih uporediti sa međunarodnim standardima. Tada će se odgovor na pitanje da li je, i u kojoj meri, sudstvo u Srbiji nezavisno ponuditi sam po sebi.

Jedna od garancija sudske nezavisnosti je i način izbora sudija. Brojne međunarodne konvencije i preporuke su uspostavile međunarodne standarde o ovom pitanju.

Podsetićemo na neke od njih. U Osnovnim načelima o nezavisnosti sudstva (Generalna skupština OUN 1985) стоји: «Država putem ustava i zakona garantuje nezavisnost sudstva. Dužnost je svih vladinih i drugih ustanova da poštuju nezavisnost sudstva i staraju se o njoj»... «Unapređenje sudija, tamo gde takav sistem postoji, mora se zasnovati na objektivnim kriterijumima, posebno sposobnosti, integritetu i iskustvu.»

Objektivni kriterijumi

Preporuka br.R(94)12 Komiteta ministara Saveta Evrope državama članicama o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija iz 1994.godine: «Zakonodavna i izvršna vlast treba da obezbede da su sudije nezavisne i da se ne preduzimaju nikakvi koraci koji mogu da ugroze nezavisnost sudija. Sve odluke o profesionalnoj karijeri sudija treba da se zasnivaju na objektivnim kriterijumima; izbor i karijera sudija treba da se zasnivaju na uspehu, uzimajući u obzir njihove kvalifikacije, integritet, sposobnost i efikasnost. Organ koji donosi odluke o izboru sudija i njihovom napredovanju u karijeri treba da je nezavisan od vlade i celokupne izvršne vlasti. Radi obezbeđenja njegove nezavisnosti treba propisati, na primer, da njegove članove bira sudstvo i da ovo telo samo odlučuje o pravilima po kojima će postupati. Međutim, tamo gde ustavne i zakonske norme i tradicija dozvoljavaju da sudije imenuje vlada, moraju postojati garantije da postupak imenovanja sudija u praksi bude transparentan i nezavisran, kao i da odluke o imenovanju ne budu podložne nikakvim drugim razlozima osim onih koji se tiču gore navedenih objektivnih kriterijuma. Ove garantije bi mogle da budu, na primer, jedna ili više od sledećih: 1) posebno nezavisno i stručno telo koje će davati savete vladu, a koje će ona i slediti u praksi; ili 2) pravo svakog pojedinca da se žali protiv odluke nekoj nezavisnoj vlasti; ili 3) da je organ koji odlučuje nezavisran i zaštićen od neprimerenih uticaja.» U obrazloženju ove Preporuke se pojašnjava da «sve odluke koje se tiču profesionalnog života sudija treba da se zasnivaju na objektivnim merilima i iako svaka država članica ima svoj sopstveni metod zapošljavanja, izbora ili imenovanja, izbor kandidata za sudstvo i za karijeru sudije mora se zasnivati na zaslugama. Kada odluku o imenovanju sudija donose organi koji nisu nezavisni od vlade ili uprave, ili, na primer, kada odlučuje skupština ili predsednik države, posebno je važno da se ovakve odluke uvek donose na osnovu objektivnih kriterijuma» i, zatim, da «čak i u državama u kojima sudije imenuje vlada, mora postojati neka vrsta sistema po kome se postupak imenovanja čini transparentnim i nezavisnim u praksi. U nekim državama, ovo je obezbeđeno putem posebnih i nezavisnih stručnih tela koja savetuju vladu, skupštinu ili predsednika države, što se poštuje u praksi, ili tako što će se omogućiti pravo žalbe licu o kojem se odlučuje.»

U Evropskoj povelji o zakonu za sudije (Savet Evrope, 1998.godina) stoji: «U vezi sa svakom odlukom koja utiče na izbor, zapošljavanje, imenovanje, napredovanje u karijeri ili prestanak funkcije sudije, zakonom se predviđa intervencija organa nezavisog od izvršne i zakonodavne vlasti, od čijeg članstva barem polovinu čine sudije, koje su izabrale njihove kolege, na način koji garantuje najširu predstavljenost sudstva.»

Ustavni okvir

Kao što vidimo međunarodni principi su postavljeni fleksibilno, tako da omogućavaju da se izbor sudija prilagodi nacionalnim sistemima, u skladu sa pravnom tradicijom, potrebama i mogućnostima svake zemlje. Međutim, ono na čemu ovi principi insistiraju, a što mora da se ispuní da bi se oni zadovoljili, jeste da kriterijumi za izbor (napredovanje) sudija moraju da budu objektivni i da organi koji odlučuju o

izboru moraju da budu nezavisni od izvršne vlasti. Ukoliko odluku donose organi koji nisu nezavisni od izvršne vlasti ili skupština, mora se obezbediti da se ona donosi na osnovu objektivnih kriterijuma i da postoji sistem po kome se postupak imenovanja čini transparentnim i nezavisnim u praksi, a što se obezbeđuje putem posebnih i nezavisnih stručnih tela koja savetuju vladu, skupštinu ili predsednika države, i što se poštuje u praksi, ili tako što će se omogućiti pravo žalbe licu o kojem se odlučuje.

Postoje četiri osnovna načina izbora, odnosno imenovanja sudija: od organa izvršne ili zakonodavne vlasti; od građana na neposrednim izborima; od samih sudija; od specijalizovanog pravosudnog tela.

U Srbiji je usvojen mešoviti sistem. Sudije bira Narodna Skupština na predlog Visiokog saveta pravosuđa. Potrebno je napomenuti da kod nas ne postoji sistem napredovanja u karijeri, tako da i oni kandidati koji se već nalaze na sudijskim funkcijama moraju, da bi bili izabrani u viši sud, da prođu ponovo celokupni postupak kandidovanja, predlaganja i na kraju izbora u Narodnoj skupštini.

Postojeći ustavni okvir za uređenje pravosuđa je zastareo i ne pruža dovoljno osnova za potpunu primenu međunarodnih standarda, ali je činjenica i da ti standardi nisu dosledno i potpuno primenjeni ni kada je to bilo moguće po postojećem Ustavu. Nedovoljno precizno ustavno uređenje ove oblasti je omogućavalo da se bitna pitanja, pa i ona vezana za izbor sudija i predsednika sudova, uređuju na suštinski različite načine, a da se ipak ostane u ustavnom okviru. Podsetiću da su od 2002. godine, kada su stupili na snagu, pa do danas, tzv. sistemski zakoni koji uređuju pravosudni sistem menjani više puta. Tako je Zakon o sudijama menjan osam puta, Zakon o visokom savetu pravosuđa pet puta, a Zakon o uređenju sudova četiri puta. Ono što je posebno zabrinjavajuće je što su ove izmene često išle u smeru umanjenja već ostvarenog nivoa nezavisnosti (a što je u direktnoj suprotnosti sa međunarodnim standardima). Ovo je unosilo nestabilnost u pravosudni sistem i dovodilo do osećaja nesigurnosti kod sudija.

Po Ustavu Srbije, sudije bira Narodna skupština. Ovako štura ustavna odredba o izboru sudija ima više nedostataka od kojih su dva posebno bitna. Prvi je da Ustav ne određuje ni okvirno kriterijume na osnovu kojih se vrši izbor sudija, i drugi, da ne garantuje ni u kakvom obliku učešće nezavisnog organa, u kome većinu čine sudije, u postupku izbora sudija.

Ovakvo ustavno rešenje omogućava da se postupak i kriterijumi za izbor sudija zakonom urede tako da izostanu objektivni kriterijumi prilikom izbora sudija i da stručnost i dostoјnost kandidata za sudije ne budu odlučujući pri njihovom izboru, a što se i desilo u praksi. Tako su po Zakonu o sudovima (koji je bio na snazi do 1. januara 2002. godine) predlaganje i izbor sudija bili povereni Narodnoj skupštini i njenom Odboru za pravosuđe, a ministru pravde postupak koji je prethodio predlaganju. Kako je celokupan postupak bio u nadležnosti zakonodavne i izvršne vlasti, a nisu postojali objektivni kriterijumi za izbor, to je bilo moguće da se izbor sudija ne vrši po osnovu stručnosti i dostoјnosti kandidata, već na osnovu stranačkih interesa. Time je bio omogućen veliki uticaj izvršne i zakonodavne vlasti (politike) na izbor sudija. Zbog toga su često politički, a ne stručni razlozi bili odlučujući prilikom izbora sudija. To je dovelo, s jedne strane, do stvaranja sudijskog kadra koji je bio pod velikim uticajem politike (što je ugrozilo nezavisnost sudstva), a s druge strane da su za sudije birani kandidati koji nisu bili najbolji, a neretko i oni koji to po svom kvalitetu nisu ni zaslužili.

Uloga Visokog saveta

Usvajanjem seta pravosudnih zakona situacija je promenjena. Tako Zakon o sudijama propisuje da sudije bira Narodna skupština na obrazloženi predlog Visokog saveta pravosuđa. Za sudiju može biti izabran samo onaj kandidat kog je predložio Visoki savet pravosuđa, a ako predloženi kandidat ne bude izabran, Visoki savet pravosuđa predlaže drugog kandidata. Postupak za izbor vodi Visoki savet pravosuđa i pri predlaganju kandidata uzima u obzir samo njihovu stručnost i dostoјnost.

Visoki savet pravosuđa, kao nezavisni organ, ima zadatak da eliminiše ili bar ublaži uticaj politike na izbor sudija. Mislim da je u dosadašnjem radu on taj zadatak u dobroj meri ispunio. O tome svedoči i činjenica da su neke izmene u setu pravosudnih zakona, a koje je Ustavni sud ocenio neustavnim, išle u smeru da mu se smanji nadležnost (setimo se izmena koje su postupak izbora predsednika sudova vraćale u nadležnost izvršne i zakonodavne vlasti, izmene da Skupština nije vezana predlogom Visokog saveta pravosuđa prilikom izbora sudija) što ukazuje da je to telo predstavljalo prepreku uticaju politike na izbor sudija. Međutim, ovaj organ ima zadatak i da obezbedi da najkvalitetniji kandidati budu izabrani za sudije. Mislim da ovaj zadatak Visoki savet pravosuđa nije ispunio na zadovoljavajući način. To ne znači da je taj organ postupao sa nečasnim namerama prilikom predlaganja kandidata, već je problem u tome što do nedavno nije utvrdio i javno objavio jasne kriterijume i merila za ocenu stručnosti i dostoјnosti kandidata. To je osnovna zamerka koja mu se može uputiti. Međutim, mora se priznati da su za te propuste posatojali, i još uvek postoje, objektivni razlozi. To je novoformirano telo bez ikakvog prethodnog iskustva u tim poslovima, najčešće radi pod velikom presijom vremenskih rokova (npr. neophodno je predložiti Skupštini kandidate u roku od nekoliko dana jer će sledeći izbor sudija biti na dnevnom redu Skupštine tek za nekoliko meseci), nema odgovarajuće prostorno-tehničke uslove za rad

niti odgovarajuću stručnu službu za pripremu materijala (tehničko-administrativne poslove vrši stručna služba Ministarstva pravde koja je preopterećena drugim poslovima i nema dovoljan broj službenika, ne postoji jedinstvena i potpuna statistička evidencija, njegovi članovi nisu oslobođeni svojih redovnih radnih obaveza itd.

Pod kontrolom

Iako sadašnji način izbora sudija predstavlja napredak u odnosu na onaj po Zakonu o sudovima, i na prvi pogled izgleda da je u granicama međunarodnih standarda, on ima brojne nedostatke. Prva grupa nedostataka se odnosi na izbor i status članova Visokog saveta pravosuđa. I pored toga što se u njegovom sastavu nalazi većina sudija, način njihovog izbora ne garantuje najširu zastupljenost sudija svih vrsta i stepena sudova, izabranih od njihovih kolega (a što predstavlja međunarodni standard), već ih biraju samo sudije Vrhovnog suda Srbije. Dalje, ovo telo mora da bude nezavisno od izvršne i zakonodavne vlasti, a jedna od garancija za to je i da njegovim članovima to svojstvo može prestati pre isteka mandata samo iz razloga i po postupku utvrđenim zakonom. U praksi, dogodilo se da je članovima Visokog saveta pravosuđa iz reda sudija članstvo u tom telu prestalo mimo uslova propisanih zakonom, već samom izmenom Zakona o Visokom savetu pravosuđa iz 2003. godine, što predstavlja nedozvoljeni uticaj zakonodavne vlasti na nezavisnost ovog tela. Druga grupa nedostataka se odnosi na kriterijume i postupak izbora sudija. Kriterijum za izbor sudija i kriterijum za predlaganje kandidata nisu jedinstveni. Naime, Ustavom i zakonom Narodnoj skupštini nije stavljeno u obavezu da sudije bira samo na osnovu stručnosti i dostoјnosti kandidata, dok Zakon o Visokom savetu pravosuđa obavezuje ovaj savet da pri predlaganju kandidata uzima u obzir samo njihovu stručnost i dostoјnost. Pored toga, Visoki savet pravosuđa sve do nedavno nije doneo i javno objavio objektivna merila na osnovu kojih ocenjuje stručnost i dostoјnost kandidata. Postojeći zakonski okvir ne garantuje transparentnost postupka predlaganja i izbora sudija, niti je on takav u praksi, a nisu obezbeđeni ni mehanizmi za zaštitu prava kandidata. Ovi nedostaci su se jasno pokazali prilikom dva poslednja izbora. U prvom slučaju, kandidati koji nisu bili predloženi za izbor su stavili primedbu Visokom savetu pravosuđa da je nejasno iz kojih razloga su predloženi određeni kandidati, i izrazili sumnju da to nije učinjeno na osnovu objektivnih kriterijuma već da se radilo o nepotizmnu. U drugom slučaju, Narodna Skupština nije prihvatile predlog Visokog saveta pravosuđa za skoro trećinu predloženih kandidata. Način na koji predloženi kandidati nisu izabrani (najčešće se to desilo zato što se većina poslanika uzdržala od glasanja) pobuđuju sumnju da se radilo o političkoj nagodbi između političkih stranaka. Ovo tim pre što nisu dati jasni razlozi, zasnovani na objektivnim kriterijumima, zbog čega predlog Visokog saveta pravosuđa nije prihvaćen.



Navedeni nedostaci postoje i prilikom izbora predsednika sudova. Po Ustavu, predsednike sudova bira i razrešava Narodna skupština. Ovakva ustavna odredba daje široku slobodu zakonskom uređenju ove materije.

Dosadašnja zakonska rešenja su status i ovlašćenja predsednika suda uređivala na način koji je omogućavao da se preko njih ostvari znatan politički uticaj na nezavisnost sudija. Po Zakonu o sudovima (koji je bio na snazi do 1. januara 2002. godine) predsednike sudova je birala i razrešavala Narodna skupština na predlog svog Odbora za pravosuđe. Time su stvoreni uslovi da se za predsednike sudova postave politički podobne i poslušne sudije, preko kojih se ostvarivao politički uticaj na rad sudova i sudija, što se u praksi često i dešavalo. Ovo je bilo omogućeno time što je predsednik suda imao velika i nekontrolisana ovlašćenja, zbog nepostojanja ili nepreciznih odredbi zakona o pojedinim važnim pitanjima. Tako je samostalno donosio godišnji raspored poslova u sudu i mogao je svojevoljno da ga menja, što je bilo korišćeno kao sredstvo za kažnjavanje neposlušnih sudija; mogao je da raspoređuje predmete bez jasnih, unapred određenih kriterijuma ili da ih oduzima od jednih i dodeljuje u rad drugim sudijama, što je stvaralo uslove da određene predmeta dobiju u rad «podobne» sudije; bio je ovlašćen da pokreće inicijativu za razrešenje sudija; imao je znatan uticaj na kadrovsu politiku time što je, bez unapered utvrđenih kriterijuma, samostalno odlučivao o prijemu sudskeih pripravnika – budućih sudija i što je, zahvaljujući svojoj «vezi» sa političkim strukturama znatno uticao na izbor i unapređenje sudija, kao i na rešavanje njihovih stambenih potreba.

Donošenjem seta pravosudnih zakona, neka od ovih ovlašćenja predsednika sudova su stavljena pod kontrolu. Tako je na zadovoljavajući način rešeno pitanje sačinjavanja i izmene godišnjeg rasporeda poslova u sudu, kao i raspodela i oduzimanje predmeta od sudija. Međutim, problem je što se u praksi ove odredbe ne poštuju dosledno, a bez ikakvih sankcija zbog toga. Izmenama zakona (koje je Ustavni sud proglašio neustavnim) uporno se težilo da se izbor predsednika sudova uredi na takav način da se otvore mehanizmi za politički uticaj na njihov izbor. Interes političkih struktura da imaju «svoje» predsednike sudova ukazuju da oni i dalje mogu predstavljati instrument za

politički uticaj na nezavisnost sudija i da odredbe zakona koje uređuju postupak i način njihovog izbora treba urediti na bitno drugačiji način, uz poštovanje svih standarda koji se odnose i na izbor sudija.