Mr Zoran S. Pavlović
Opštinsko javno tužilaštvo, Novi Sad

RAZMATRANJA O SAMOSTALNOM I NEZAVISNOM PRAVOSUDU*

Samostalno i nezavisno pravosuđe¹ je *conditio sine qua non* za ustanovljenje demokratije, vladavine prava odnosno pravne države i obratno, jer nema vladavine prava² ni demokratije bez samostalnog i nezavisnog pravosuđa. Prema prof. Tasiću³, „ono što donosi pravna država to su subjektivna javna prava građanina prema državnoj vlasti i njihova zaštita prema administrativnoj vlasti”. Bez efikasne sudske zaštite ni ljudska prava nisu zaštićena pa tada nema ni vladavine prava. Drugim rečima, nijedno pravo se ne ostvaruje bez garancija, a garancije treba da obezbeđuje sud.

Da bi pravna država funkcionisala potrebno je da se poštuju principi ustavnosti i zakonitosti, podele vlasti, pravne jednakosti, postulat pravde u odnosu na sadržinu i primenu prava, ograničenja državne vlasti osnovnim pravima i slobodama čoveka. Poštovanje ljudskih prava je osnovna karakteristika pravne države, a nezavisno pravosuđe je postalo jedno od supstancijalnih ljudskih prava. To znači da nosioci pravosudnih funkcija donose svoje odluke u zakonom predviđenoj formi, u cilju ovaploćenja Pravde, nezavisno od bilo koje vlasti, izuzev vlasti Zakona. Oni su tako i jedni od glavnih učesnika u zaštiti ljudskih prava u kontekstu pojmova Prava i Pravde. Još u antičkom vremenu usvojeno je pravilo da *Ici k sudu, znači ici po Pravdu*.

* Rad primljen: 29. V 2001.

¹ Pravosuđe obuhvata ne samo sudove, već i druge organe koji se bave aktivnostima u vezi sa primenom prava.

² Princip „pravna država” potekao je u Nemačkoj, a u zemljama sa anglosaksonskom tradicijom insistira se na izrazu „vladavina prava” (Basta, B. L., *Politika u granicama prava*, Beograd, 1984). Danas se ovi izrazi uglavnom koriste kao sinonimi.

³ Tasić, Đ., *O jemstvu sudske nezavisnosti*, Beograd, 1935, str. 4.

Nezavisno i samostalno pravosuđe ne znači davanje profesionalnih povlastica radi ostvarivanja ikakvog prestiža. Svrha nezavisnog pravosuđa je u tome što ono predstavlja suštastveni uslov za poštovanje korpusa ljudskih prava. Obezbeđenje samostalnosti i nezavisnosti pravosuđa stvar je *javnog poretka*, te predstavlja jednu od najviših, fundamentalnih vrednosti jedne zajednice koja mora da se izgrađuje i štiti.

MEĐUNARODNOPRAVNO ODREĐENJE NEZAVISNOG POLOŽAJA PRAVOSUĐA

Opšte interesovanje za određenje i zaštitu načela nezavisnosti i samostalnosti pravosuđa našao je svoje ostvarenje kroz široku lepezu međunarodnih dokumenata, u čijem stvaranju i primeni učestvuju pravnici različitih profila, pravnih sistema i tradicije.

U jednoj od najpotpunijih kodifikacija prirodnog prava, Opštoj (Univerzalnoj) deklaraciji o pravima čoveka⁴ (čl. 10) propisano je da svako ima potpuno jednako pravo da o njegovoj stvari, građansko-pravnoj ili krivičnoj, pravično i javno raspravi i odluči *nezavisni i nepristrasni sud*. Ubrzo nakon toga pitanje nezavisnog i samostalnog pravosuđa se postavlja kao glavni parametar za ocenu sveukupnog položaja pojedinca u jednoj zajednici i njenom pravnom sistemu. Tako se u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima⁵ iz 1950. god. (čl. 6), Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima iz 1966. god. (čl. 14), Američkoj konvenciji o ljudskim pravima (1969. god.) i dr., na skoro istovetan način priznaje pravo okrivljenom da mu se sudi pošteno i javno, u razumnom roku i od strane *nezavisnog i nepristrasnog suda* utvrđenog zakonom. Faktičko ostvarenje ovako proklamovanog ljudskog prava — samostalnog i nezavisnog pravosuđa, predstavlja osnov za ocenu stepena funkcionisanja pravne države i vladavine prava u njoj. Instrumentalna vrednost nezavisnog pravosuđa jeste donošenje odluka od strane nepristrasnog tela pred kojim su stranke imale primerene (fer) mogućnosti da iznesu svoje razloge i dokaze. U rimskom statutu Međunarodnog krivičnog suda (ICC)⁶ navodi se da su sudije nezavisne u izvršavanju svojih funkcija (čl. 40).

O ovoj problematici posebno se govori i u Sirakuškim principima iz 1981. g.⁷, Tokijskim principima o nezavisnosti pravosuđa iz 1982. g.⁸, Kodeksu međunarodnog udruženja advokatskih komora o minimalnim standardima sudske nezavisnosti iz 1982. g.⁹, a ovi dokumenti se bave

⁴ Univerzalna deklaracija o pravima čoveka, usvojena i proklamovana rezolucijom Generalne skupštine OUN 217 A (III) od 10. 12. 1948.

⁵ O Evropskoj konvenciji i o njenoj primeni od strane Evropskog suda, v. *Annales de l'Université des sciences sociales de Toulouse*, tome XXIX, 1981, str. 141/146, kao i *Kratik vodič kroz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima*, Beograd, 1996, str. 35/36.

⁶ Usvojen na diplomatskoj konferenciji OUN od 17. 07. 1998.

⁷ The Syracuse Draft principles on the independency of judiciary.

⁸ Tokyo principles on the independence of judiciary in the Lawasia region, 1982.

⁹ International Bar association code of minimum standards of judicial independence, Nju Delhi, Indija, oktobar 1982.

uglavnom nezavisnošću sudija. Sve učesnike u sudskim postupcima (izuzev okrivljenih, oštećenih i tuženih) odnosno one koji u njima učestvuju profesionalno i njihovu nezavisnost obuhvata Montrealska univerzalna deklaracija o nezavisnosti pravde iz 1983. godine¹⁰. Ovakav pristup zasniva se na činjenici da je nezavisnost jedinstvena pojava koja se ne može dodeljivati jednima, a uskraćivati drugima. Ona mora biti obezbeđena svim profesionalnim učesnicima mnoštva sudskih postupaka, kojima je potrebna za odgovarajuće i stvarno vršenje njihovih dužnosti.

U Deklaraciji se ističe da je pravosuđe nezavisno u odnosu na zakonodavnu i egzekutivnu vlast, a sudije su slobodne i to ne samo lično, već i stvarno, u vršenju njihovih dužnosti u nepristrasnom odlučivanju o slučajevima u saglasnosti sa svojom procenom činjenica i razumevanjem (tumačenjem) prava. Zbog sveobuhvatnosti Deklaracije, analiziraćemo neke od njenih atributa posvećenih nezavisnosti i samostalnosti.

1. Lična nezavisnost

Razumeti i objasniti ličnu nezavisnost nosilaca pravosudnih funkcija znači prihvatiti suštinu nezavisnosti u stvarnom životu. Pod ličnom nezavisnošću podrazumeva se takvo regulisanje imenovanja i izbora, napredovanja u službi, finansiranje, imunitet, disciplinska odgovornost..., koje svodi na najnižu meru mogućnost pripadnika izvršne vlasti da kroz donošenje odluka u tim pitanjima, utiču na ponašanje npr. sudije u vršenju pravosudne funkcije.

Zbog nemogućnosti da se na međunarodnom nivou, zbog razlika u tradiciji, pravnoj kulturi, stepenu razvijenosti i sl., definiše najbolji metod za postavljanje i napredovanje, uglavnom se akcentiraju osobine koje treba da poseduje kandidat za pravosudnu službu.

U odnosu na izbor sudije Deklaracija navodi (čl. 2.14 /b/) da učestvovanje izvršne i zakonodavne vlasti u njihovom postavljanju nije u suprotnosti sa nezavisnošću sve dok se takvo postavljanje vrši u dogovoru sa pripadnicima pravosuđa ili pravne struke. Kandidati za sudsku profesiju (čl. 2.11) treba da budu ličnosti od integriteta i sposobnosti. Postavljanje treba da bude bez pravljenja bilo kakve rasne diskriminacije, socijalnog porekla, mesta rođenja ili statusa, a standardi izbora moraju da osiguravaju kvalitetno predstavljanje društva u svim njegovim aspektima (čl. 2.12—2.13).

Unapređenje (napredovanje) vrši se na osnovu objektivne procene kandidatovog integriteta, profesionalne kompetencije, humanosti, iskustva i spremnosti da prihvati vladavinu prava.

Postupak raspoređivanja (čl. 16) odnosno određivanja na konkretno mesto (referadu) vrši se kao administrativna funkcija od strane samog pravosudnog organa. Ako to ne bi bio slučaj, došlo bi do nagrizanja neza-

¹⁰ Universal Declaration on the independence of justice, Montreal, Kanada, 1983.

visnosti zbog postojanja spoljašnjih uticaja. Osnovno je da se to unutrašnje raspoređivanje ne vrši na osnovu spoljašnjih pritisaka, predrasuda ili predubedenja. Na taj način ostvaruje se načelo *prirodnog sudije*.

Prema pitanju trajnosti sudske službe međunarodni standardi su potpuno usaglašeni. Deklaracija određuje da će nezavisnost sudija, trajnost službe, sigurnost i adekvatne plate i drugi uslovi biti obezbeđeni zakonom i ne mogu da se menjaju. Nosioci pravosudnih funkcija imaju garantovanu trajnost službe, bez obzira da li su imenovane ili postavljene, do godina predviđenih za penziju ili drugog okončanja prestanka roka službe.

Materijalna primanja u pravosuđu treba da imaju prioritet najvišeg stepena u svakom društvu. Naime, da bi se obezbedila puna nezavisnost pravosuda potrebno je da finansiranje bude adekvatno odgovarajućem statusu, dostojanstvu i odgovornosti profesije. Plate se ne mogu smanjivati izuzev ako to nije sastavni deo sveobuhvatnih, javnih, ekonomskih mera.

Osim finansijske, podrazumeva se i lična sigurnost. S tim u vezi, Deklaracija predviđa da će izvršna vlast u svako doba obezbediti sigurnost fizičke zaštite sudija i njihovih porodica (čl. 2.23). Bez obzira da li se radi o direktnim pretnjama ili opšte lošem stanju javnog reda, sudije moraju da budu u stanju da obavljaju svoju dužnost u miru i sigurnosti koja je neophodna za njihovu nezavisnost, tako da oni moraju da računaju već na preventivnu zaštitu odgovarajućih organa.

Sudije uživaju imunitet od sporova ili drugih pravnih uznemiravanja zbog radnji činjenjem ili nečinjenjem iz delokruga svoje nadležnosti. Sudije su obavezane na čuvanje svoje profesionalne tajne o podacima sa većanja, iz postupka donošenja odluka ili poverljivih informacija pribavljenih u postupku vršenja svojih dužnosti, te se u takvim slučajevima neće zahtevati da o tome svedoče. Ako bi nosilac pravosudne funkcije bio odgovoran svakom ko se oseća pogođenim zbog njegovih radnji, srušilo bi se načelo slobode u donošenju odluka shodno svojim ubeđenjima, bez straha od posledica, a to bi potpuno uništilo nezavisnost pravosuda. Svakako da se postojanje imuniteta ne suprotstavlja sa pravom koje ima građanin u pogledu naknade od države za štete proistekle iz zloupotrebe sudskih ovlašćenja ili nerada, i to pravo mora da bude obezbeđeno efektivnim pravnim sredstvima. Određene nedoumice mogu da se postave jedino u pogledu određivanja stepena tog imuniteta.

Svi međunarodni dokumenti su saglasni prema pitanju disciplinske odgovornosti sudija: svaka disciplinska tužba treba da bude zasnovana zbog kršenja utvrđenog standarda sudskog ponašanja. Nezavisnost se u ovim situacijama ogleda u tome što se prema nosiocima pravosudnih funkcija mora osigurati fer postupanje, mogućnost da budu kompletno saslušani i da se izjasne o navodima žalbe upućene na njihov rad. Deklaracija predviđa da će disciplinski postupci biti vođeni pretežno od strane suda ili tela sastavljenog od pripadnika pravosudne profesije. Izrečene disciplinske sankcije mogu da se kreću od strogog ukora do donošenja odluke o prestanku trajanja funkcije (ovo potonje se odnosi samo na najteža narušavanja standarda ponašanja, a zbog principa trajnosti službe).

2. Stvarna nezavisnost

Stvarna nezavisnost pravosuđa ne može biti ostvarena bez potpune lične nezavisnosti. Drugim rečima, tek kada je nosilac pravosudne funkcije profesionalno i egzistencijalno zaštićen od svake druge vlasti može se govoriti da je njegov položaj takav da može donositi svoje odluke nezavisno od spoljašnjih uticaja, isključivo na osnovu Zakona i svoje savesti. Ni zakoni ne mogu imati retroaktivnu snagu menjanja određenih sudskih odluka, niti se može menjati sastav suda da bi se tako uticalo na donošenje određene odluke (čl. 2.07—2.08 Deklaracije).

Da bi se stvarna nezavisnost očuvala, predviđa se tzv „dužnost rezerve”. To znači da nosioci pravosudnih funkcija treba da se suzdržavaju u odnosu na korišćenje sloboda koje kao građani inače mogu da konzumiraju — ostvaruju. Deklaracija predviđa da sudije neće biti aktivni članovi niti će imati položaje u političkim partijama (čl. 2.28), ali im se priznaje sloboda verovanja, izražavanja, udruživanja i okupljanja (čl. 2.10). Nosioci pravosudnih funkcija ne mogu da rade u okvirima izvršne ili zakonodavne vlasti, a ni kao predsedavajući ili članovi istražnih komisija osim u slučajevima kada je za njihov rad potrebno sudsko iskustvo (čl. 2.26—2.27). Zbog obezbeđenja nezavisnosti sudija u pogledu mogućih uticaja, Univerzalna deklaracija predviđa (čl. 2.31) da sudija neće učestvovati u slučaju gde može postojati razumno zasnovna bojazan od njegovog predubedenja.

3. Interna nezavisnost

Nema sveobuhvatnosti nezavisnog položaja sudije bez tzv. interne nezavisnosti. Pod tim institutom podrazumeva se zaštita napred određenih standarda lične i stvarne nezavisnosti, ali u konkretnom slučaju ne u odnosu na izvršnu i zakonodavnu vlast, već od eventualnih uticaja unutar samog pravosuđa. Radi se o specifičnim vrstama pritisaka na nezavisnost koji proizilaze iz hijerarhijske organizovanosti pravosuđa, između samih organa i unutar njih. Deklaracija ističe (čl. 2.03) da su sudije nezavisne u donošenju odluka u odnosu na svoje kolege i pretpostavljene. Bez obzira na hijerarhiju, nosioci pravosudnih funkcija treba da svoj sud odrede slobodno.

4. Kolektivna nezavisnost

Kolektivna ili administrativna nezavisnost obuhvata one osnove od uticaja za pravosudnu poziciju koja se priznaje pravosudnoj funkciji kao kolektivu, a ne kao pojedincu. Samo je sudstvo nadležno za rešavanje (čl. 2.05 Deklaracije) svih predmeta sudske prirode i njihovo raspoređivanje (čl. 2.43).

Administrativna nezavisnost u užem smislu odnosi se na učešće u određivanju budžetskih sredstava potrebnih za normalan rad. Sudovi podnose svoje troškove kao budžetski zahtev nadležnom organu, pri čemu treba da za državu bude prioritet najvišeg ranga da pribavi odgovarajuća sredstva za omogućavanje ispravnog administrativnog pravde, uključujući fizičke pogodnosti za održanje sudske nezavisnosti, dostojanstva i efikasnosti (čl. 2.40—2.42).

Zajednički imenitelj pri određenju pojma nezavisnog pravosuđa kod nabrojanih dokumenata mogao bi se svesti¹¹ na ovaploćenje nepristrasne pravde koja se administrira između građana i građana i države, unapređenje sudske funkcije u okvirima određenih granica, kao i vršenje i ostvarivanje ljudskih prava i osiguranje uslova pod kojima svi ljudi mogu da žive sigurno zbog stvarnog postojanja vladavine prava.

PROBLEMI OSTVARENJA NEZAVISNOG PRAVOSUĐA

Pravosuđe ne postaje samostalno i nezavisno tek svojom pukom voljom, ni proklamovanjem takvog načela u Ustavu i Zakonu ili ratifikacijama i implementacijama međunarodnih akata koja su takođe njihov izvor bar u smislu običajnih pravila i opštih pravnih načela. Za stvarnu samostalnost i nezavisnost pravosuđa potrebno je postojanje i političkih pretpostavki i instrumenata za njegovu zaštitu. To znači, da se uspostavi pravna ravnoteža između legislative, egzekutive i judikature. Nosioci pravosudnih funkcija tek tada mogu biti osnov pravne države.

Formalno, uvođenjem ustavnog načela podele državne vlasti i ustavnom deklaracijom o nezavisnosti sudstva, stvorene su pretpostavke za ostvarenje načela koje glasi da je pravosuđe samostalno i nezavisno. Međutim, bez zakonskih konkretizacija tog načela od njegovog realnog života očigledno nema ništa. Aktivnosti kojima se ostvaruju ustavne odredbe o sudskoj nezavisnosti nazivaju se garancijama ili zaštitom nezavisnosti sudstva. Koje su to garancije zavisi od pravne tradicije, potreba konkretnog društva i aktuelnog političkog trenutka. Problem u zemljama koje imaju niski stepen demokratije¹² jeste da tih garancija mora biti više nego inače. Opšti minimum tih mera koje bi morala da ima svaka država nalazi se u većini međunarodnih dokumenata o sudskoj nezavisnosti, od Nju Delhijske izjave sve do Montrealske deklaracije. Ta pravila i ustanove u našem pravu ili ne postoje, ili su postavljene tako da nisu podređeni stvarnom zahtevu ostvarivanja sudske nezavisnosti.

Da bi se ove garancije sprovele potrebno je da se u celokupnom pravnom sistemu sprovede ustavno načelo podele vlasti na zakonodavnu, sudsku i izvršnu; pravilo o stalnosti i nepokretnosti sudija, zakonski propisi o postupku izbora i razrešenja sudija (tzv. materijalna nezavisnost); pravila o organizaciji sudske uprave; postupak raspoređivanja ili uvođenje

¹¹ Čl. 2.01 Deklaracije.

¹² Upotrebljeno u njenom najopštijem značenju.

prava na *prirodnog sudiju*, trajnost sudske funkcije (tzv. formalna nezavisnost), lična, stvarna, interna i kolektivna nezavisnost, uvođenje *dužnosti rezerve* itd.¹³ Sigurno je da treba definisati i zakonske odredbe koje imaju za svrhu da od obavljanja pravosudnih funkcija eliminišu one koji zbog subjektivnih ili objektivnih razloga nisu adekvatni u obavljanju svog zadatka. Ovo naročito jer pogrešan izbor, u profesiji gde se inače garantuje stalnost, vodi u razočaranje, nesigurnost i gubljenje poverenja u pravosuđe.

Navedeni problemi se ne rešavaju isključivo normativno. Norme treba da predstavljaju samo jedan okvir u kojem treba da se kreću društvene snage u svojoj njihovoj dinamici. Kada govorimo o nezavisnosti, prvo se pomisli na izbor nosilaca pravosudnih funkcija. To je i normalno, jer sudije donose odluke vezane za život, slobodu, imovinu i sva druga ljudska prava. U tom procesu niko ne želi da ima nedodirljivog sudiju, već odgovornog i emancipovanog od svih preubedenja. Ponekad se institucije koje vrše izbor odnose gore nego što je po engleskoj poslovice, da je za izbor sudije dovoljno da on bude pravi gospodin, a ako zna pravo, tim bolje. Čini se da je osnovni problem u nedostacima u kriterijumima za izbor, a o tome se ne izjašnjavaju posebno ni međunarodni dokumenti. Očigledno je da je teško definisati najbolji metod postavljanja, kao i najpogodniji organ koji bi to vršio, po principu koji bi važio kao najispravniji. Izbor sudije je najveća odgovornost, jer sudija istovremeno donosi odluke koje se odnose na život, slobodu, bezbednost, imovinu i sva druga ljudska prava.

U komentarima međunarodnih dokumenata se preporučuje nadležnost tela sastavljenog i od pripadnika pravosudne profesije, ali je potrebna dodatna zaštita protiv mogućnosti da se to koristi kao sredstvo mogućeg uticaja na sudsku nezavisnost. U nekim zemljama se na primer javno objavljuju liste upražnjenih mesta i liste potencijalnih kandidata zainteresovanih za njih, tako da je i u javnosti omogućeno praćenje izbora ili napredovanja.

Ostvarenje nezavisnosti pravosuđa zahteva dakle značajne izmene ne samo u zakonodavstvu, već i u drugim oblastima u državno-(društveno)pravnom sistemu. Tako u našem pravu nedostaje pravilo koje zabranjuje javno objašnjavanje, komentarisanje ili polemisanje o suđenjima koja su u toku (*sub iudice*), putem sredstava javnog informisanja ili od strane izvršne ili parlamentarne vlasti, jer je to veoma važna garancija sudske nezavisnosti. Običaj da se osumnjičeni još pre početka sudskog postupka prikaže krivim, odnosno njegove radnje, kao već utvrđeno krivično delo predstavlja prejudiciranje sudskih postupaka, suprotno prezumpciji nevinnosti koja je jedan od kamena temeljaca za donošenje nepristrasne odluke bez ograničenja, uticanja, podsticanja, pritisaka, pretnji ili mešanja, neposrednih ili posrednih, sa bilo koje strane i iz bilo kojeg razloga¹⁴. Nezavi-

¹³ V. Grubač, M., *Nezavisno sudstvo*, Građanin u pravnom sistemu SRJ, str. 317/327.

¹⁴ Čl. 2.02. Deklaracije.

snost sudova i sudija se obezbeđuje propisima koji određuju pravni položaj sudova u odnosu na druge organe, i propisivanjem niza mera koje treba da zaštite nezavisnost sudije od stranih uticaja i eventualnih sopstvenih grešaka¹⁵.

NAZIRE LI SE REŠENJE?

Posebno je apostrofirana uloga pravosuđa u društvu koje preživljava korenite društvene reforme, ili koje se nalazi u dubokoj krizi. Nezavisnost i samostalnost pravosuđa i u takvim vremenima i situacijama treba da se izgrađuje i očuva. U takvim uslovima nosioci pravosudnih funkcija imaju tešku ulogu da ostvare pun kvalitet u radu. Sa jedne strane treba da prihvate i daju svoj doprinos ciljevima zajednice koja se menja. Istovremeno, moraju se poštovati ljudska prava pojedinaca i grupa koja su predviđena u pozitivnom i prirodnom pravu i međunarodnim instrumentima koji predstavljaju i odražavaju trajne vrednosti. Pravda zahteva da nosioci pravosudnih funkcija rade nepristrasno, u skladu sa Zakonom i važećim javnim poretком i svojim shvatanjima njegovog značaja u datom trenutku, odlučni u radu po međunarodno priznatim standardima i ciljevima vršenja pravosudne funkcije.

Jedan od oblika realizacije tih reformi započet je osnivanjem Društva sudija. Društva sudija delovala su i za vreme Kraljevine Jugoslavije, sve dok nisu bila ukinuta 1929. god., a sve do nedavno nije postojala povoljna klima za njihovo osnivanje. **Društvo sudija Srbije** osnovano je u aprilu 1997. god. u Beogradu kao dobrovoljna, strukovna, nestranačka i neprofitabilna, profesionalna organizacija. Ono će svojim delovanjem sigurno uticati na jačanje samostalnosti i stručnosti sudija i drugih nosilaca pravosudnih funkcija i time dati značajan prilog unapređenju naše zemlje kao pravne države. Nastojanju da se unapredi vladavina prava doprinose ne samo pravedni i moderni propisi već i *efikasna* sudska vlast: *samostalna* i *nezavisna* u odnosu na sve druge oblike državne vlasti.

Prema nedavno usvojenom Statutu Društva (april 2001) njegovi ciljevi su, između ostalog, da pokreće inicijative za donošenje, izmene i dopune ustava, zakona, drugih propisa i opštih akata, da brani samostalno i nezavisno sudstvo, štiti ugled i dostojanstvo sudijske profesije, radi na stručnom usavršavanju i drugo. Društvo je utvrdilo i **Kodeks sudske etike**, čiji prvi kanon *Budi nezavisan* govori o tome da treba tako suditi da se ne podleže spoljnim ili unutrašnjim uticajima, podsticajima, pritiscima i pretnjama. Reč je dakle o oblikovanju i izgradnji odgovarajućeg moralnog lika samostalnog i nezavisnog sudije, oslobođenog od dogmatičnosti prava, tako što će u radu tražiti volju Zakona, a ne volju zakonodavca. To proizilazi i iz već pomenutog čl. 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima, gde se navodi da klauzula o nezavisnosti i nepristrasnosti počiva na

¹⁵ Falchi, G., *Filosofia, pri izlaganju o pravnom progresu*, str. 208/209.

načelu podele vlasti, a da pripadnici izvršne i zakonodavne vlasti ne mogu da se bave konačnom ocenom o tome da li je zakon ispravno primenjen. Ovo stoga što samo sudovi mogu da budu ovlašćeni da odlučuju o ishodu svake stvari.

Drugi oblik aktivnosti koji bi vodio ka nezavisnom i samostalnom pravosuđu jeste donošenje novih propisa. Osnovni zadatak zakonodavca u materiji posvećenoj organizaciji sudova je osiguranje sudske nezavisnosti, kao postulata predviđenog ustavnom deklaracijom i međunarodnim pravom. Ako su rešenja o tom pitanju dobra, imamo i dobar zakon o sudovima. Prema mišljenju prof. dr Grubača, rad na kvalitativno novim zakonima ogledalo je naše spremnosti da se ozbiljno pozabavimo reformama koje bi nas vodile i ka tom cilju. Sa jedne strane potrebna je saradnja između onih koji donose zakone i onih koji učestvuju u primeni zakona (ako je sudija slobodan i nezavisan, on ne treba da primenjuje nepravedan ili loš zakon), a sa druge strane nezavisno pravosuđe treba da „ograničava” izvršnu vlast u njenom svakodnevnom delovanju. Praksa naših sudova pokazuje da u našem pravosuđu nema svesti o obaveznosti međunarodnih pravila koja uređuju slobode i prava građana, čak ni onda kada ih je SRJ ratifikovala, pa čak ni onda kada su u pitanju pravila međunarodnog prava koja su opšteprihvaćena, a koja Ustav SRJ (čl. 16) čak smatra delom unutrašnjeg pravnog poretka zemlje.

U aktuelnom trenutku bi trebalo da i drugi odgovorni za razvoj prava, prvenstveno Pravni fakulteti, krenu u pravcu reformi. Još u toku redovnog pravnog obrazovanja studenti bi mogli da započnu sa Pravnom klinikom (Legal Clinic). Poznato je da vodeći stručnjaci u privredi povremeno posećuju specijalno organizovane kurseve koji im pomažu da osveže svoja znanja, usvoje nova dostignuća i metodologije, prihvate druge informacije, a sve u cilju da bi se približili stvarnom životu. Pravnici sa univerziteta takođe povremeno imaju svoje *sabbatical* odsustvo u istom cilju. Sigurno je da bi nešto slično bilo neophodno i nosiocima pravosudnih funkcija, koji moraju biti konstantno pripremljeni za svoj posao i približeni problemima koje nosi svakodnevni život. Sudije više ne smeju da se nadaju da je bez dovoljne širine opšteg obrazovanja, za uspešno obavljanje njihovog posla dovoljno osnovno pravničko obrazovanje, jer potpuni amateri u sve složenijim životnim i stručnim/naučnim pitanjima, nisu najprihvatljivije osobe da o tim istim pitanjima odlučuju sa toliko ovlašćenja koliko im se daje. *Arhe* autonomnosti, odnosno nezavisnosti i objektivnosti u radu nema bez obrazovanja. Bez toga se lako postaje potčinjen drugim ljudima umesto Zakonu, i ličnom umesto opštem interesu.

UMESTO ZAKLJUČKA

Nosioci pravosudnih funkcija predstavljaju osnovne stubove za postizanje konsolidacije institucija i vrednosti jednog društva. Do promena u društvu se ne može doći isključivo *ex lege* — čini se da ih prvo treba iz-

vršiti u socijalnoj svesti, u mentalnom i kulturološkom sklopu pojedinca, što će dovesti do realizacije jačanja zajedničkih vrednosti aktuelnog javnog poretka. Pravosuđe je jedna od osnovnih funkcija u državi, a nije ni služba, ni vlast shvaćena u kolokvijalnom značenju. Da bi se tako formiralo potrebno je da bude i nezavisno i samostalno. Posle ovakvih razmišljanja, kroz Scile i Haribde, — i kako doći do toga, ponovno dolazimo do odgovora povezanog sa izborom i odabirom.

Podsećamo, u Montrealskoj deklaraciji (čl. 2.11—2.15) se proklamuje da kandidati za sudsku profesiju treba da budu ličnosti od integriteta i sposobnosti, dobro pravno obrazovani. Izbor i postavljenje treba da budu vršeni bez pravljenja bilo kakve diskriminacije, a postupak i standardi izbora sudija treba da ubedljivo osiguravaju pošteno predstavljanje društva u svim njegovim aspektima u pravosuđu. Učestvovanje zakonodavne i izvršne vlasti u postavljanju sudija nije u suprotnosti sa pojmovima nezavisnosti i samostalnosti sve dok se takve aktivnosti vrše u konsultacijama sa pripadnicima pravosuđa i pravne profesije odnosno tela čiji su članovi istovremeno i pripadnici sudske ili pravne struke.

Do nezavisnog i samostalnog pravosuđa sigurno je lakše doći kroz sistem postavljanja i razrešenja od strane ovlašćenog, posebnog, politički neutralnog državnog tela, odvojenog i od izvršne i od zakonodavne vlasti, kako to ističe i prof. Grubač. Ovakvo sprovođenje načela podele vlasti, u konkretnom slučaju, jedan je od elemenata vladavine prava. Smisao postojanja takvog tela bio bi da istaknuti nosioci pravosudnih funkcija i drugi afirmisani pravnici, merodavno i nezavisno od drugih državnih tela, na osnovu stručnih merila, odlučuju o imenovanju i razrešenju. Odlučivanje na takav način, prema pravilima struke, u postupku u kojem se obezbeđuje stručnost, nezavisnost i dostojnost za vršenje pravosudne funkcije, treba da bude deo sadržaja, suština postojanja takvog tela. Takvo telo — kao što su italijanski, francuski i portugalski Državni saveti za pravosuđe ili španski model koji oni nazivaju Viši savet pravosudne vlasti, autoritetom, znanjem, iskustvom i ličnošću svojih članova može da garantuje dobro, objektivno i stručno odlučivanje o izboru sudija, državnih tužilaca, unapređenju pravosudnih kadrova, inicijativa za formiranje posebnog budžeta, kao i drugih važnih pitanja organizacije kvalitetnog pravosuđa. U nekim republikama bivše SFRJ takva tela dobijaju ulogu tzv. Državnog sudskog veća, čiji se članovi biraju u parlamentu, na predlog predsednika Vrhovnog suda (odnosno sudova svih stepena), advokatske komore i dekana pravnih fakulteta, a iz redova sudija, advokata i profesora pravnih nauka.

Nezavisno i samostalno pravosuđe je polje gde se sukobljavaju, pa i isključuju razna rešenja. To samo naglašava aktuelnost ovog problema. Nezavisno od načina kako će se do toga doći, treba podvući da međunarodna dokumenta garantuju građanima pravo pristupa nezavisnom sudu. Ti dokumenti su sastavni deo našeg pravnog poretka, oni su dakle imperativne norme domaćeg prava, što daje mogućnost da se pri izvršavanju započetih društvenih reformi koje su neophodne i za sprovođenje principa

sudske nezavisnosti *zakorači iz mraka u svetlost* i osigura vladavina prava. Postojeća rešenja važećeg — zastarelog zakonodavstva moraju se stoga menjati, a da bi se krenulo mora se prvo stati na početnu poziciju.

Započeta razmatranja treba shvatiti kao prilog naslovljenoj temi. Nezavisno i samostalno pravosuđe predstavlja utvrđivanje odnosa pojedinca prema javnom poretku i fundamentalnim pravnim principima, kao što su *pravda—zakonitost—pravna sigurnost*, odnosno uspostavljanje vladavine prava kao sredstva realizacije tih principa. Zaštita ljudskog dostojanstva i osnovnih ljudskih prava pojedinaca jeste upravo na nosiocima pravosudnih funkcija, koji svoju ulogu moraju obavljati *tako što će služiti zajednici i štititi sva lica od nezakonitih postupaka u skladu sa visokim stepenom odgovornosti koje njihova profesija zahteva*¹⁶. *Placuit in omnibus rebus praecipuam esse iustitiae aequitatisque, quam stricti iuris rationem*¹⁷, preporuka je još iz Justinijanove kodifikacije.

¹⁶ Kodeks ponašanja lica odgovornih za primenu zakona, čl. 1. i 2, Rezolucija Generalne skupštine UN 34/169 od 17. 12. 1979.

¹⁷ U svim stvarima bolje je voditi računa o pravdi i pravičnosti, nego o strogom pravnom principu, *Codex Iustinianus*, 3, 1, 8. Stojčević-Romac, *Dicta et regulae iuris*, Beograd, 1984, str. 384. P-175.