



USAID
OD AMERIČKOG NARODA



YUCOM
Komitet pravnika
za ljudska prava



ДРУШТВО СУДИЈА
СРБИЈЕ | JUDGES' ASSOCIATION
OF SERBIA

ZAŠTO NAM JE POTREBAN NEZAVISAN SUDIJA?



**OTVORENA
VRATA
PRAVOSUĐA**



Izdavač

Komitet pravnikā za ljudska prava – YUCOM

Kneza Miloša 4, 11103 Beograd

www.yucom.org.rs

Za izdavača

Katarina Golubović

Priredili

Dragana Boljević

Omer Hadžiomerović

Marko Dejanović

Nađa Mičić

Darko Mlinar

U vodiču su sadržani komentari i mišljenja članova Upravnog odbora Društva sudija Srbije

Lektura i korektura

Teodora Todorčić Milićević

Dizajn

Ivana Zoranović

Priprema i štampa

Dosije studio, Beograd

Tiraž

4.250

ISBN 978-86-83209-82-8

CIP - Каталогизacija u publikaciji
Narodna biblioteka Srbije, Beograd
347.962.6(035)(0.034.2)

ZAŠTO nam je potreban nezavisan sudija?
/ [priredili Dragana Boljević ... et al.]. – Beograd :
Komitet pravnikā za ljudska prava – YUCOM, 2019
(Beograd : Dosije studio). – 1 elektronski optički disk
(CD-ROM) ; 12 cm

“Vodič... nastao je kao aktivnost Društva sudija Srbije
u okviru projekta ‘Otvorena vrata pravosuđa...’ -->
kolofon. – Tiraž 4.250

ISBN 978-86-83209-82-8

a) Судије -- Независност -- Приручници

COBISS.SR-ID 277429260



USAID
OD AMERIČKOG NARODA

Vodič „Zašto nam je potreban nezavisan sudija?“ nastao je kao aktivnost Društva sudija Srbije u okviru projekta „Otvorena vrata pravosuđa“ koji realizuje Komitet pravnikā za ljudska prava – YUCOM uz podršku Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID). Stavovi izneti u ovoj publikaciji ne odražavaju nužno stavove Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID) ili Vlade Sjedinjenih Američkih Država.

ZAŠTO NAM

**JE POTREBAN
NEZAVISAN SUDIJA?**

Beograd • 2019

SADRŽAJ

UVOD	7
ŠTA JE DRŽAVA?.	8
ŠTA JE DRŽAVNA VLAST?	8
KAKO DRŽAVA VRŠI VLAST?	8
ŠTA SU PRAVNI SISTEMI I PRAVNI POREDAK?.	8
ŠTA JE PODELA VLASTI?.	9
ČEMU SLUŽI PODELA VLASTI?	9
ŠTA JE NEZAVISNOST SUDSKE VLASTI?	10
ZAŠTO SUDSKA VLAST MORA DA BUDE NEZAVISNA?	10
KOME JE POTREBNA NEZAVISNOST SUDSTVA?	11
KAKO SE OBEZBEĐUJE NEZAVISNOST SUDSKE VLASTI?.	13
ŠTA JE NEPRISTRASNOST?	13
KAKO SE OBEZBEĐUJE NEPRISTRASNOST SUDIJE?.	14
DA LI JE SUDIJA ODGOVORAN ZA SVOJ RAD?.	14

PITANJA.	16
KORISNI PODACI	30
KOLIKO IMA SUDOVA I KOJE VRSTE?	30
KOLIKO IMA SUDIJA?	31
DA LI JE USTAVNI SUD NAJVIŠI SUD U ZEMLJI?	31

UVOD



Vodič koji je pred Vama – „Zašto nam je potreban nezavisan sudija“ – pripremio je Društvo sudija Srbije i namenilo ga prvenstveno građanima koji nisu pravne struke, vodeći se željom da objasni i pojednostavljeno predstavi osnove pravnog uređenja naše države. U tom pogledu, Društvo sudija je na jednostavan način, oslobođen strogo pravničkog rečnika, predstavilo podelu vlasti, međusobni odnos grana vlasti, ali i položaj sudstva u sistemu vlasti, u nameri da građanima približi nezavisnost i nepristrasnost sudija. Osnovni cilj autora je da javnosti objasne značaj nezavisnog sudstva, kako za pojedince tako i za društvo u celini. Vodiču je prethodila anketa tokom koje je Društvo sudija prikupilo pitanja koja građane koji nisu pravnici najviše interesuju u ovoj oblasti, ali i ona koja unose najviše zabune, te je potom, pripremajući vodič, nastojalo da pruži odgovore na njih. Nadamo se da će ovaj vodič biti od koristi za razumevanje značaja nezavisnosti sudstva i sudija.

ŠTA JE DRŽAVA?

Država je organizacija koju osniva zajednica ljudi nastanjenih na određenoj teritoriji radi vršenja vlasti.

ŠTA JE DRŽAVNA VLAST?

Državna vlast je moć države da obezbedi da se na njenoj teritoriji svi ponašaju po pravilima koja ona propisuje.

KAKO DRŽAVA VRŠI VLAST?

Država vrši vlast tako što propisuje pravila po kojima svi treba da se ponašaju, sprovodi ta pravila i obezbeđuje (primorava na) ponašanje u skladu s tim pravilima.

ŠTA SU PRAVNI SISTEMI I PRAVNI POREDAK?

Pravni sistem je skup međusobno usklađenih pravila koja važe u jednoj državi. Pravni poredak predstavlja ponašanje koje je u skladu s tim pravilima (propisima).



ŠTA JE

PODELA VLASTI?

Državna vlast ima tri funkcije: zakonodavnu, izvršnu i sudsku.

Zakonodavnu funkciju (vlast) država vrši kada propisuje pravila po kojima svi treba da se ponašaju, to jest kad donosi zakone.

Izvršnu funkciju država vrši kad sprovodi zakone.

Sudskom funkcijom država garantuje obezbeđenje i održavanje pravnog poretka.

Ove tri funkcije državne vlasti često se nazivaju i grane vlasti, pa podela vlasti podrazumeva postojanje tri odvojene i samostalne grane vlasti (zakonodavne, izvršne i sudske) koje se međusobno ograničavaju.

Podela državne vlasti ostvaruje se tako što svaku od tri funkcije (grane) vlasti vrše različiti državni organi (subjekti).

ČEMU SLUŽI

PODELA VLASTI?

Podela na zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast ima za cilj da spreči zloupotrebu vlasti koja pripada državi. Suština podele vlasti je upravo u njihovom međusobnom odnosu, kojim ograničavaju jedna drugu. Od načina na koji je taj odnos uređen zavisi da li je država pravna država.



Monteskuje:

„Kako vlast ne bi mogla da se zloupotrebi, jedna vlast, rasporedom samih stvari, mora obuzdavati drugu [...] Sve bi bilo izgubljeno ako bi isti čovek ili telo prvaka, bilo plemića bilo ljudi iz naroda, vršilo te tri vlasti [...]“, kada isto lice ili organ „[...] sjedini u svojim rukama i zakonodavnu vlast i upravnu, slo-

boda je nemoguća, pošto u pravu niko ne može biti ograničen svojom vlastitom voljom nego tuđom [...]“

Zakonodavna vlast ograničava sudsku tako što propisuje uslove i kriterijume za izbor na sudijsku funkciju, kao i pravila postupka po kojima sud postupa i zakone na osnovu kojih sud sudi. Zakonodavna vlast takođe ograničava izvršnu vlast tako što može da je izabere i smeni, tako što svakodnevno kontroliše njen rad i donosi zakone koji obavezuju izvršnu vlast u njenom radu.

Sudska vlast ograničava izvršnu i sudsku tako što kontroliše zakonitost njihovih akata i postupaka i tako što sankcioniše predstavnike vlasti koji ne poštuju zakon i zloupotrebljavaju vlast.

ŠTA JE NEZAVISNOST SUDSKE VLASTI?

Nezavisnost sudske vlasti je princip na kome se temelji odnos između zakonodavne i izvršne vlasti, koji sprečava da one utiču na vršenje sudske vlasti (na tok i ishod sudskog postupka).

ZAŠTO SUDSKA VLAST MORA DA BUDE NEZAVISNA?

Sudska vlast mora da bude nezavisna jer je njen zadatak da obezbedi da se svako ponaša u skladu sa zakonima, pa čak i oni koji takve zakone donose (zakonodavna vlast) i sprovode (izvršna vlast).

Odgovor na pitanje u kojoj meri je sudska vlast nezavisna od izvršne i zakonodavne zapravo nam 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. Ovo je razlog zbog kog odluke sudova ne podležu kontroli druge dve grane vlasti, već podležu kontroli unutar sudskog sistema.



Monteskje:

„Slobode nema ni ako sudska vlast nije odvojena od zakonodavne i izvršne vlasti. Ako bi bila združena sa zakonodavnom vlašću, vlast nad životom i slobodom građana bila bi arbitrarna, jer bi zakonodavac bio i sudija. Ako bi, pak, bila združena s izvršnom vlašću, sudija bi mogao da ima snagu ugnjetača.“

KOME JE POTREBNA NEZAVISNOST SUDSTVA?

Potrebna je svakome, jer nezavisnost sudske vlasti predstavlja garanciju da će svako ostvariti i zaštititi svoja prava onako kako je to propisano zakonima, a ne voljom onih koji su te zakone doneli ili ih sprovode. Drugim rečima, nezavisnost sudske vlasti je garant vladavine prava, a ne političke volje onih koji donose zakone.

Iako građani najčešće ne razmišljaju o tome zašto im je potreban nezavisan sud, a to znači i nezavisan sudija, u trenutku kad se obrate sudu da odluči o nekom pravu, ta potreba im postane sasvim jasna i neophodna. Mnogi koji su izgubili spor bili su uvereni da im sudija nije bio nezavisan i da je bio pristrasan u korist druge strane (što najčešće nije tačno), ali je daleko više onih koji su se uverili da im je sudio nezavisan sudija.

Na primer, kada je u proleće 2009. godine sudijama dostavljeno pismo državnog sekretara u tadašnjem Ministarstvu ekonomije, koje im je prosledio tadašnji državni sekretar u Ministarstvu pravde preko pred-



sednika sudova, u kome se od sudova i sudija zahtevalo da obustave ili prekinu sudske postupke po tužbama radnika protiv poslodavaca za isplatu plata i socijalnih doprinosa, i kada su sudije digle svoj glas protiv toga i oduprle se takvom zahtevu, svakom radniku je bilo jasno da mu je potreban nezavisan sudija i da im je takav i sudio.

Roditeljima male Zoje bilo je jasno da im treba nezavisan sudija kada su se obratili sudu sa zahtevom da im zdravstveni fond naknadi troškove za postavljanje dijagnoze za njihovo dete u inostranstvu, kao što im je bilo jasno da im je sudio nezavisan sud kada je odlučio u njihovu korist, i to pre nego što je donet Zojin zakon koji im to pravo sada garantuje.

Svakom vojnom penzioneru kome su penzijski fondovi isplaćivali manju penziju od pripadajuće, svakom roditelju kome su grad i vrtići naplaćivali veći iznos usluga vrtića, svakom poljoprivredniku kome država nije isplaćivala pripadajuće poljoprivredne subvencije, svakom kome je ukinut nepotreban pritvor ili svakom ko je oslobođen jer nije izvršio krivično delo koje mu je bilo stavljeno na teret, svakom ko je vodio spor protiv „jačeg“ od sebe, bilo je jasno da mu treba nezavisan sudija.

KAKO SE OBEZBEĐUJE NEZAVISNOST SUDSKE VLASTI?

Nezavisnost sudske vlasti se obezbeđuje tako što država ustavom i zakonima uređuje svoj pravosudni sistem tako da spreči svaki – direktni i indirektni – uticaj izvršne i zakonodavne vlasti na vršenje sudske vlasti (tzv. pravne garancije nezavisnosti).

Direktni uticaj postoji kada izvršna i zakonodavna vlast „učestvuju“ u vršenju poslova koji pripadaju sudskoj vlasti. Tako je, na primer, kao garancija da do toga neće doći, ustavom propisano da sudske odluke ne mogu biti predmet vansudske kontrole, da je sudija u vršenju sudijske funkcije nezavisan i potčinjen samo ustavu i zakonu.

Indirektni uticaj postoji kada zakonodavna i izvršna vlast utiču na vršenje sudske vlasti preko uticaja na sudiju, kao nosioca sudske vlasti. Da do toga ne bi došlo, ustavom je propisano da je zabranjen svaki uticaj na sudiju u vršenju sudijske funkcije. Kako bi se takav uticaj onemogućio, sudijama se ustavom i zakonima garantuje stalnost funkcije, zabrana premeštaja iz jednog u drugi sud bez njihove saglasnosti, posebna pravila odgovornosti u vršenju sudijske funkcije, kao i druge tzv. personalne garancije nezavisnosti sudske vlasti.

ŠTA JE NEPRISTRASNOST?

Za razliku od nezavisnosti, koja izražava odnos sudske vlasti i zakonodavne i izvršne vlasti, nepristrasnost izražava odnos sudija (suda) prema strankama u sudskom postupku, u kome sudija (sud) ima podjednak odnos prema strankama u postupku. Za sudiju to predstavlja obavezu da ne bude naklonjen nijednoj od stranaka u postupku. On je dužan da „čuje“ i jednu i drugu stranu, pa i onda kada neka od njih očigledno ne

govori istinu. Kada dobijete sudsku odluku, treba da vam bude jasno zašto je sudija tako odlučio.

KAKO SE OBEZBEĐUJE NEPRISTRASNOST SUDIJE?

Država je obavezna da garantuje strankama u postupku da će sudija zaista biti nepristrasan, kao i da otkloni svaku sumnju u njegovu nepristrasnost. U tom cilju, zakon propisuje:

- da se predmeti raspoređuju sudijama u rad nezavisno od toga ko su stranke i kakve su okolnosti pravne stvari u postupku (pravo na prirodnog sudiju);
- da se predmeti ne mogu oduzimati od jednog i dodeljivati u rad drugom sudiji, osim izuzetno, kada je to zakonom predviđeno;
- da se sudija mora izuzeti iz postupanja ukoliko postoje okolnosti koje mogu dovesti u pitanje njegovu nepristrasnost;
- službe i poslove ili politički angažman koji su nespojivi sa sudijskom funkcijom i dr.

DA LI JE SUDIJA ODGOVORAN ZA SVOJ RAD?

Sudije, kao i svi građani, podležu krivičnoj, građanskoj i disciplinskoj odgovornosti.

Međutim, odgovornost sudija u vezi s vršenjem sudijske funkcije (sudske vlasti) ima određene specifičnosti, koje proizlaze iz potrebe za očuvanjem njihove nezavisnosti.

U tom smislu, pored toga što predstavljaju garanciju da će sudija svoju funkciju obavljati stručno, savesno i efikasno, kao i da će se ponašati u skladu sa njenim značajem, pravila o odgovornosti sudija istovremeno predstavljaju i garanciju njihove nezavisnosti.

Tako je Ustavom Republike Srbije i zakonima propisano da sudija ne može biti pozvan na odgovornost za izraženo mišljenje ili glasanje prilikom donošenja sudske odluke (osim ako je reč o krivičnom delu kršenja zakona od strane sudije), niti može biti lišen slobode u postupku pokrenutom zbog krivičnog dela učinjenog u obavljanju sudijske funkcije bez odobrenja Visokog saveta sudstva.

Za štetu koju je sudija prouzrokovao nezakonitim i nepravilnim radom odgovara Republika Srbija, koja od sudije može tražiti naknadu samo ukoliko je šteta namerno prouzrokovana.

Sudije podležu disciplinskoj odgovornosti za nesavesno obavljanje funkcije i nedostojno ponašanje, koji su unapred zakonom propisani kao disciplinski prekršaji.

Ukoliko učini težak disciplinski prekršaj, sudija se razrešava sudijske funkcije, kao i u slučaju da nestručno obavlja svoju funkciju ili bude osuđen na kaznu zatvora od najmanje šest meseci ili učini krivično delo koje ga čini nedostojnim za obavljanje sudijske funkcije.



Kako bismo na što bolji način pokušali da objasnimo značaj nezavisnosti sudstva, u nastavku dajemo odgovore na neka od pitanja koja su nam postavili građani bez pravničkog znanja. Radi autentičnosti, pitanja nismo menjali i prilagođavali, već smo ih ostavili u izvornom obliku.

PITANJA



1. Šta je najvažnije da znamo o sudstvu i njegovoj nezavisnosti i zašto bi to trebalo da nas interesuje?

Prvo je potrebno da znamo šta je sud i zašto je za svakoga od nas značajno da on bude nezavisan.

Sudovi (sudije), kao nosioci sudske vlasti, imaju zadatak da sve u državi obavežu da se ponašaju po zakonima koji u njoj važe. Sudovi to ne čine po službenoj dužnosti, već onda kada im se obrate (tužbom) oni koji smatraju da su im ugrožena ili povređena prava i slobode (fizička i pravna lica kao tužioc) ili (optužnicom) javni tužilac, kao državni organ, kada smatra da je povređen opšti interes, utvrđen zakonima, nezakonitim postupanjem drugih (tuženih, okrivljenih). Sud rešava spor između konkretnih stranaka o primeni prava („ko je u pravu“) na konkretan događaj (činjenično stanje) i sudska odluka proizvodi dejstvo samo u odnosu na stranke u postupku.

Da bi doneo zakonitu odluku (svakom priznao ono što mu po zakonu pripada), pored toga što mora da bude savestan i stručan, sudija mora da bude nezavisan i nepristrasan prilikom odlučivanja.

Ukoliko sudija nije nepristrasan, tokom postupka nema jednak odnos prema strankama u postupku, te je velika verovatnoća da će i njegova odluka biti motivisana razlozima njegove pristrasnosti (na primer, prijateljski odnos sa jednom od stranaka ili neki zajednički interes), a ne pravilnom primenom zakona.

Sudstvo je složen sistem koji bi trebalo da bude garant pravne države, odnosno garancija da će se svi ponašati u skladu sa zakonima. Sudstvo se najčešće pogrešno poistovećuje sa sudijama, zbog čega se sudije okrivljuju za sve probleme i slabosti sudstva, iako rade po zakonima koje predlažu i donose izvršna i zakonodavna vlast, sa ljudima i u uslovima koje im obezbeđuje izvršna vlast. Kako bi sudstvo moglo da funkcioniše kako treba, potrebno je da svaka od tri državne vlasti dobro obavlja svoj posao.

Sudovi su samostalni i nezavisni državni organi koji štite slobode i prava građana i obezbeđuju ustavnost i zakonitost.

To znači da sud, na primer, odlučuje o problemima koji vas zadese na poslu, sa komšijom, nasleđem, prodajom ili kupovinom neke stvari, kad se ne ispoštuje ugovor, ako vam curi voda iz tuđeg stana, kad vam ne daju dozvolu da se bavite nekom delatnošću, kad vaša firma ima problem sa poslovanjem... Sud odlučuje i o razvodu i poveravanju dece, o lišenju slobode, o tome da li ste krivi za saobraćajnu nesreću ili neko drugo krivično delo, da li ćete ići u zatvor i u bezbroj drugih životnih situacija.

Navedena i druga brojna pitanja rešavaju se na sudu. Međutim, suštinski, odluku donosi sudija, sâm ili u veću, u zavisnosti od vrste spora.

Nikad ne znate kada će vam zatrebati sud, a kada vam zatreba, biće vam potrebna i pravična odluka. Pravične odluke nema ako je sudija zastrašen ili pristrasan. Svakom treba stručan i nepristrasan sudija od integriteta.

2. Zbog čega je neophodna nezavisnost sudstva i zašto je bolje da sudstvo bude nezavisno, a ne zavisno?

Nezavisnost sudstva svima omogućava jednaku pravnu zaštitu, odnosno obezbeđuje da svako pod istim uslovima dobije zakonitu i pravičnu odluku, bez obzira na rasu, boju kože, državljanstvo, nacionalnu pripadnost,

etničko poreklo, jezik, verska ili politička ubeđenja, imovno stanje, zdravstveno stanje, društveni, bračni i porodični status, starosno doba, pol, seksualnu orijentaciju i druga svojstva. Nezavisne sudije su čuvari i zaštitnici osnovnih ličnih i građanskih sloboda.

Nije dovoljno da nezavisnost sudstva bude samo propisana u Ustavu i zakonima. Potrebno je da se tim istim propisima predvide i mehanizmi kojima će nezavisnost sudstva biti sprovedena u delo u stvarnom životu.

Da li ste znali?

To pitanje je bilo važno u Srbiji još u XIV veku, kada je u Dušanov zakonik uneta naredba da sudije sude po zakonu a ne u strahu od cara, pa mora biti važno za svakog od nas i dan-danas.

Ukoliko takav uslov ne bude ispunjen, onda ćemo imati situaciju u kojoj ćemo samo moći da prokomentarišemo: „Kadija te tuži, kadija ti sudi“.

3. Da li je nedozvoljen svaki uticaj izvršne i zakonodavne vlasti na sudsku ili druge dve grane vlasti mogu da kontrolišu sudsku?

U sistemu podela vlasti, zakonodavna i izvršna vlast ograničavaju sudsku tako što predlažu i donose ustav i zakone kojima uređuju položaj sudija i sudova, pravila postupka po kojima se sudi i pravo koje se primenjuje, i tako što obezbeđuju uslove za rad sudija i sudova. Kao što vidimo, ne predstavlja svaki uticaj zakonodavne i izvršne vlasti na sudsku povredu „načela nezavisnosti sudske vlasti“. Najkraće rečeno, zakonodavna i



izvršna vlast „moraju“ i treba da se „mešaju“ u organizaciju sudske vlasti, ali ne smeju da se „mešaju“ u njeno funkcionisanje (tok sudskog postupka i donošenje odluka).

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) – na primer, kad ne omoguće dovoljno sredstava za dovoljan broj ljudi u sudstvu ili za odgovarajuće uslove rada, ili kada donose loše i neusklađene zakone koje je teško primeniti.

Direktni uticaj na sudije u vršenju njihove funkcije („naručivanje“ presuda, pretnje ili obećavanje određenih pogodnosti sudijama i sl.) nije samo nedozvoljeno, već je i nezakonito, pa su ovakvi slučajevi retki i lako ih je uočiti. U sistemima u kojima su takvi uticaji učestali nije teško dati odgovor na pitanje da sudstvo nije nezavisno. Međutim, činjenica da nema ovakvog direktnog uticaja na sudstvo ili da je on redak, sama po sebi ne znači da je sudstvo nezavisno. Posredan uticaj („zloupotreba“ dozvoljenog uticaja), samim tim što je posredan i po pravilu nije nezakonit, mnogo je teže uočiti. Upravo je zbog toga pitanje nezavisnosti sudstva bilo i još uvek jeste tema mnogih međunarodnih rezolucija i preporuka (naročito u Savetu Evrope).

4. Kako možemo biti sigurni da je sudija nezavisan?

Verovatno se ovo pitanje odnosi na nepristrasnost sudije. Uostalom, nezavisnost se obezbeđuje sudiji da bi mogao da bude nepristrasan kada sudi. Sudija je nezavisan ako svoju odluku donosi potpuno slobodno, bez uticaja drugih grana vlasti i mišljenja iznetih u medijima: kad razumete šta sudija radi dok rešava spor i kad vam se čini da je postupak logičan. Sudija bi trebalo da razjasni šta je sporno a šta nije, da sasluša



predloge stranaka i odredi koje će dokaze izvesti i koliko će sve to trajati. On je dužan da „čuje“ i jednu i drugu stranu, pa i onda kada neka od njih očigledno ne govori istinu. Kad dobijete sudsku odluku, treba da vam bude jasno zašto je sudija tako odlučio. Takva odluka treba da bude napisana jasno, bez upotrebe stranih reči, i da sadrži detaljno obrazloženje o činjenicama koje je sud utvrdio, pravnu normu koju je primenio i razloge zbog kojih je odlučio na taj način.

Da li ste znali?

- 44% sudija je osetilo pritisak u svom radu da donese određenu odluku, [istraživanje Društva sudija Srbije](#) (strana 47)
- 83% građana smatra da uticaj politike/političara ugrožava nezavisnost sudstva, [Funkcionalna analiza pravosuđa](#) (strana 164)

5. Do koje mere je podela vlasti ograničena ustavom, a do koje izbornim procesom?

Ustav je najviši pravni akt jedne države koji propisuje osnovne principe koje svako u državi treba da poštuje – poslanici, vlada, predsednik i sudstvo, ali i svaki građanin i pravno lice.

Kod nas se uobičajilo shvatanje da onaj ko pobedi na političkim izborima „nosi sve“, svu vlast. Takvo shvatanje je pogrešno. Uređenje državne vlasti koje bi bilo zasnovano isključivo na legitimitetu koji proizlazi iz izborne volje građana vodi ka jedinstvu vlasti, onemogućava nezavisnost sudske vlasti i ustanovljava političku odgovornost pravosuđa pred izvršnom vlašću i zakonodavcem.

Zakonodavna i izvršna vlast počivaju na političkom legitimitetu zasnovanom na izbornoj volji građana, dok sudska vlast svoj legitimitet crpi iz struke, profesionalne spreme i vrste posla, čija je priroda takva da ga ne može obavljati narod, pa time ni njegovi predstavnici (skupština, poslanici, predsjednik).

Pravilo o „ravnoteži i kontroli“ važi između zakonodavne i izvršne vlasti. To pravilo se ne odnosi na sudsku vlast, jer bi time bila povređena nezavisnost sudstva, čime bi, posledično, ljudska prava građana bila ostavljena bez suštinske zaštite. Zakonodavna i izvršna vlast ne kontrolišu sudsku, ali je ograničavaju tako što zakonodavna vlast donosi, a izvršna vlast predlaže zakone po kojima sudovi sude.

6. Šta ugrožava nezavisnost sudije kada već imaju garanciju stalnosti funkcije, odnosno na koji se još način obezbeđuje nezavisnost sudstva?

Da bi sudija doneo zakonitu i pravičnu odluku u razumnom roku, mora biti nepristrasan.

Da bi sudija bio nepristrasan i da ne bi sudio u korist nekoga ko je moćniji od vas ili u korist nekoga ko odlučuje i o njegovoj sudbini, mora da bude nezavisan.

A da bi sudija bio nezavisan, mora da ima garancije u slučaju da se nekom moćniku ne sviđa njegova odluka. Zato sudija mora da bude siguran da ga neće smeniti (što je poznato kao stalnost sudijske funkcije), da ga neće premestiti u neki lošiji sud ili u udaljeno mesto (nepremestivost sudije), da ga neće pozvati na odgovornost zbog odluke koju je doneo (imunitet sudije), da ni on ni njegova porodica neće biti u oskudici – ni dok radi ni kad ode u penziju (materijalne garancije), da će moći da se stalno usavršava i slično.

7. Šta nam garantuje da će sudija nepristrasno odlučivati, čak i ako je nezavisan?

Kada je sudija stručan, on je samim tim otporniji na neprimerene uticaje. Ako još nije preterano opterećen, već postoje uslovi da bude i nepristrasan. Osim znanja i koliko-toliko solidnih uslova za rad, sudija mora da bude i osoba koja ima lične osobine koje ga čine „otpornim na uticaje“. On mora da bude odvažan, siguran u sebe, treba da zna kada da „preseče“ i da bude spreman da donese odluku. Međutim, svaki sistem može da ima „unutrašnji kvar“ i zato ne postoji potpuna garancija za nepristrasnost. Ukoliko se zaista desi da je sudija i pored svega pristrasan, ili se barem čini da je pristrasan, za takvu situaciju zakon je propisao pravo stranke da traži izuzeće sudije.

Pre nego što sudija počne da obavlja funkciju, obavezan je da položi zakletvu koju propisuje Zakon o sudijama. Zakletva glasi: „Zaklinjem se svojom čašću da ću svoju funkciju vršiti verno Ustavu i zakonu, po najboljem znanju i umeću i služiti samo istini i pravdi.“

8. Na koji način sudstvo može da poziva zakonodavnu vlast na odgovornost kada je ona ta koja, donoseći zakone, odlučuje šta je zakonito a šta ne?

Zakonodavna vlast ne donosi odluke o tome šta je zakonito a šta ne. Zakonodavna vlast donosi zakone, a sud odlučuje da li su određeni postupci pripadnika zakonodavne i izvršne vlasti u skladu sa zakonom (zakonita) ako nisu, obavezuje ih da postupe u skladu sa zakonom. Međutim, ako smatra da je neki zakon ili pojedini član zakona protivan Ustavu, sud može, ali samo izuzetno, da pokrene postupak pred Ustavnim sudom radi ocene ustavnosti. Ustavni sud je taj koji odlučuje da li su određeni zakoni koje je donela zakonodavna vlast u skladu sa Ustavom.

Kada rešava pojedine sporove u kojima se država pojavljuje kao stranka u postupku (pošto Narodna skupština, Vlada, ministarstvo ili drugi državni organ ne mogu biti samostalna stranka u postupku), sud utvrđuje da li se država ili njen organ ponaša u skladu sa zakonom koji je donet. Iako je Narodna skupština ovlašćena da donese zakon, od momenta kada taj zakon počne da važi, sama je dužna da ga poštuje. Ukoliko se država ponaša suprotno zakonu, moraće da snosi posledice. Na tom principu – da svako (pa i zakonodavac) mora poštovati zakon dok on važi – počiva pravna država.

9. Od koga i čega može sudija da bude zavisn i kako se ispoljava „zavisnost“ sudstva (npr. od države, medija, kolega sudija, predsednika suda, kriminalaca, od samog sebe u smislu autocenzure zbog straha od nečega...)?

Ukoliko ima integritet i dobro znanje i uslove rada, stalnost i nepremestivost, i ukoliko ima odgovarajuću materijalnu i socijalnu sigurnost, sudija ne bi trebalo da bude podložan uticajima.

Međutim, postoje mnogi razlozi zbog kojih je u Srbiji sudija neotporan na uticaje. Recimo, pre samo desetak godina, preko 800 sudija ostalo je preko noći bez posla, bez ikakvog postupka i obrazloženja, iako im je stalnost bila garantovana. Osim toga, sudija je samo čovek, kao i svaki drugi, koji ima određene strahove, stavove, nedostatke.

Događaj iz marta 2019, kad je od sudova prvo zahtevano da što strože kazne osobe koje su upale u zgradu Radio-televizije Srbije, a zatim, sutradan, da te iste osobe oslobode, govori o uticaju kome je teško suprotstaviti se. Takođe, kada visoki državni službenik, ministar ili predsednik Vlade ili Republike, javno izjavi da je policija svoje uradila i predala učinioce sudu, a da je sad samo na sudu da osudi, govori o tome

da će svaka druga odluka osim osuđujuće biti nepoželjna i da će otvoriti rizik po karijeru sudije (napredovanje, disciplinsko kažnjavanje, prebacivanje u drugi sud ili drugo mesto, ili i razrešenje).

Nezavisnost sudija podrazumeva nezavisnost od svake vrste uticaja. Sudija je prilikom suđenja dužan da poštuje Ustav, zakone i druge propise, a dužan je i da održi svoju nezavisnost, kako u odnosu na druge grane vlasti tako i na ostale kolege (sudije, predsednike sudova i tužioce), kao i na druge nosioce društvene moći (finansijske, političke, medijske i dr.). Zavisnost sudstva može biti direktna, odnosno zavisnost od nekih spoljnih faktora, ili indirektna, npr. autocenzura, kada sâm sudija unapred pretpostavlja kakva odluka bi bila u interesu određenog centra moći, te se ponaša u skladu s tim. Autocenzura u suđenju nije retka. Sudije se plaše da će pasti u nemilost ili da će im se neko (moćnik, predsednik suda) osvetiti ako donesu „nepoželjnu“ odluku (da će ih premestiti na lošije mesto, da neće napredovati, da će imati niža primanja i sl.). Autocenzura izaziva utisak da je sudija „u dosluhu“ drugom stranom. Baš na pitanju autocenzure se vidi da li sudija ima sve osobine koje su potrebne za obavljanje sudijske dužnosti (odvažnost, sigurnost, doslednost, principijelnost, spremnost da donese odluku – rečju, integritet).

10. Da li postoji zemlja sa potpuno nezavisnim sudstvom i da li je u našoj državi uopšte moguće imati nezavisno sudstvo?

Apsolutno nezavisno sudstvo je ideal kome se teži. Tradicionalno se smatra da zemlje tzv. stare zapadne demokratije imaju pravosudne sisteme sa najvećim stepenom nezavisnosti sudstva, pre svega zbog dugogodišnjih demokratskih tradicija i političke kulture.

Tokom poslednjih 30 godina, sudstvo u Republici Srbiji je, u zavisnosti od vremenskog perioda koji se posmatra, uspevalo da postigne manji

ili veći stepen nezavisnosti. U svakom slučaju, ne sme se gubiti iz vida da se tokom tog perioda raspala država, da se desio rat u okruženju, da je Srbija bila izložena strogim sankcijama, da je sprovedena privatizacija preduzeća, kao i da su mnoga preduzeća propala, privreda je bila uništena, hiljade radnika je izgubilo posao, što je uzrokovalo i mnoge druge probleme na ličnom, porodičnom i društvenom planu, te da su se desili i drugi značajni vanredni događaji. Budući da je sudstvo deo društva, sve se to moralo odraziti i na njega.

Važno je, međutim, imati u vidu da Ustav i zakoni u Srbiji pružaju dovoljne garancije da pravosuđe bude nezavisno, ali je potrebno da svi, a naročito zakonodavna i izvršna vlast, poštuju ove garancije.

Da li ste znali?

- | Tokom sedamdesetih i osamdesetih godina XX veka, prema istraživanjima Instituta društvenih nauka, sudije su uvek bile među tri najpoštovanije profesije, sa lekarima i vojnicima.

11. Ako sudije mogu kontrolisati samo druge sudije, ko nam garantuje da će postupati kako treba, da li potpuna nezavisnost sudstva čini sudije nedodirljivima?

Sudije postupaju u skladu sa Ustavom i zakonima. Garant pravilnosti postupanja sudija čine pravni okviri u kojima postupaju. Odluke koje sudije donose ne zavise od samovolje sudije kao pojedinca, jer postoje stroga pravila postupka koja sudije primenjuju u radu i koja su ustanovljena upravo da bi garantovala pravilno postupanje u toku sudskog postupka.

Rad sudija „kontrolišu“ javnost i mediji (bilo ko može prisustvovati suđenjima, osim u retkim slučajevima u kojima postoje razlozi za isključenje javnosti), zatim učesnici u postupku (jer, ukoliko su nezadovolj-

ni postupcima sudije, imaju pravo na pritužbe, žalbe itd.), sudovi višeg ranga (kada odlučuju o žalbama), predsednici sudova (koji odlučuju o pritužbama), disciplinski organi Visokog saveta sudstva (kada odlučuju o disciplinskoj odgovornosti sudija), Visoki savet sudstva (kada odlučuje o nespojivosti poslova koje sudija obavlja i o razrešenju sudije), a u određenim slučajevima (ukoliko se pokrene postupak za utvrđivanje građanske i krivične odgovornosti sudije) rad sudija „kontroliše“ i sâm sud. Ovo poslednje nije ništa neuobičajeno, kao što nije neuobičajeno da lekare leče lekari ili da pilote voze drugi piloti.

12. Da li građanin može da traži izuzeće sudije ako smatra da nije nezavisan?

Stranka koja sumnja u nepristrasnost sudije ovlašćena je da zahteva od predsednika suda isključenje ili izuzeće sudije. Razlozi i način na koji se to zahteva propisani su zakonom. Razlozi za isključenje sudije odnose se na okolnosti u kojima je sâm sudija imao veze s predmetom u kom sudi, ili je u tu vezu bio uključen njemu blizak krvni ili tazbinski srodnik.

Razlozi za izuzeće odnose se na neke druge okolnosti koje mogu izazvati utisak da je sudija pristrasan – na primer, u slučaju da sudija deli političke vrednosti određene političke stranke i prijatelj je sa nekim njenim čelnikom koji učestvuje u postupku, ili ako treba da sudi u sporu u kome je stranka bila u sukobu (ili u poslovnim vezama) sa sudijom ili sa sudiji bliskim licem.

13. Ako je sudija potpuno nezavisan, šta garantuje da će pod istim ili sličnim okolnostima odlučiti drugačije od svog kolege?

Sudija sudi na osnovu Ustava, zakona i drugih domaćih i međunarodnih opštih akata koji obavezuju Srbiju. Sudija nije dužan da ikome, pa ni drugim sudijama i predsedniku suda, objašnjava svoja pravna shva-

tanja i utvrđeno činjenično stanje, izuzev u obrazloženju odluke ili kad to zakon posebno nalaže. Sudija primenjuje pravila iz propisa na činjenice koje utvrdi u postupku. Međutim, to nije lako. Da jeste, sudili bi kompjuteri. Zakoni su često nejasni i neusklađeni. U takvim situacijama, potrebno je da sudija tumači zakone, u čemu je slobodan.

Međutim, sudija treba da vodi računa i o odlukama viših sudova, naročito Vrhovnog kasacionog suda, koje deluju snagom argumenata, a ne argumentom snage.

U svakom slučaju, za ujednačenu primenu prava, osim sudova, odgovorni su i izvršna i zakonodavna vlast, u okviru svoje nadležnosti, jer one predlažu (izvršna vlast – Vlada) i donose (zakonodavna vlast – Narodna skupština) zakone. Time one uspostavljaju načine da se pravo ujednačenije primenjuje, a to za posledicu ima predvidive odluke i povećava pravnu sigurnost.

14. Šta da radimo ako smatramo da nas sud nije zaštitio?

Sudski sistem je sačinjen tako da postoji više nivoa sudske zaštite, to jest – više instanci pri donošenju odluka. Svaka stranka koja je nezadovoljna odlukom može se na nju žaliti, i to preko suda koji je tu odluku doneo. Nekada se dešava da stranka nije zadovoljna ni odlukama viših sudskih instanci. Treba znati da je i odluke najviših sudskih instanci moguće kontrolisati u određenoj meri. To čini Ustavni sud u postupku po ustavnoj žalbi, ali samo ukoliko se radi o zaštiti nekog osnovnog ljudskog ili manjinskog prava koje je garantovano Ustavom (sloboda, imovina, rad, pravo na jednaku zaštitu, na pravično suđenje, na kretanje, mišljenje, izražavanje, obaveštenost, okupljanje, udruživanje itd.). Ukoliko građanin smatra da njegova prava nisu zaštićena ni posle odluke Ustav-

nog suda, ovlašćen je da se u roku od šest meseci obrati Evropskom sudu za ljudska prava u Strazburu.

15. Kako se biraju sudije?

Sudije se biraju na različite načine u različitim državama. U društvima koja imaju demokratsku tradiciju i u kojima se zakonodavna i izvršna vlast ne mešaju u sudsku, manje je bitno kako se biraju sudije.

U Republici Srbiji, Narodna skupština, na predlog Visokog saveta sudstva, bira sudije kada se oni prvi put biraju na tu funkciju. Po isteku perioda od tri godine, na koliko se sudije prvi put biraju na sudijsku funkciju, Visoki savet sudstva bira sudije na stalni mandat do penzionisanja.

Ko čini VSS?

- ministar pravde
- predsednik skupštinskog odbora za pravosuđe
- advokat
- profesor
- 7 sudija

Savet u mešovitom sastavu „spaja“ građane i sudstvo i „razdvaja“ sudsku od druge dve grane vlasti (zakonodavne i izvršne), štiteći nezavisnost sudske vlasti i nepristrasnost sudija od neprimerenih uticaja. To se sve čini da građaninu ne bi bilo ugroženo ili povređeno pravo na pravično suđenje.

Da li ste znali da:

- ▮ predsednik vlade ili države može da bude bilo koje punoletno poslovno sposobno lice, čak i ako nije školovano ili ako do tada nije radilo;
- ▮ sudija može biti samo lice koji ispunjava opšte uslove za rad u državnim organima, koje je završilo pravni fakultet, položilo pravosudni ispit i koje je stručno, osposobljeno i dostojno sudijske funkcije.

16. Kome sudija odgovara za svoje greške?

Sudije sude na osnovu Ustava, zakona i priznatih međunarodnih akata, kojima su dužni da se povinuju. Tim normativnim okvirom ograničena je njihova nezavisnost. Sudije nisu dužne bilo kome da polažu račun za donetu odluku, ali će odluka biti ukinuta ili preinačena od strane viših sudskih instanci ukoliko nije doneta u skladu sa navedenim normama. Rad sudija i sudova u celini je javan, pa je svaki sudija dužan da vodi računa o kvalitetu svojih odluka kako ne bi bio izložen negativnom sudu javnosti.

Ukoliko greške u izrađenoj odluci nisu suštinske, već se radi o greškama u imenima i brojevima ili o drugim očiglednim greškama u pisanju i računanju, sudija koji je doneo odluku može ih ispraviti u svako doba. Ukoliko se pak dogodi da sud propusti da odluči presudom o svim zahtevima stranaka, odnosno ukoliko odluči samo o nekim zahtevima, stranka može blagovremeno da reaguje, te će sudija doneti dopunsku presudu o preostalim zahtevima. Na ovakvu presudu se stranka takođe može žaliti.

Svaka druga kontrola sudija, van navedenog normativnog okvira, predstavljala bi ugrožavanje nezavisnosti sudija, koja je najvažniji segment pravosuđa uspostavljen u interesu građana.

17. Zašto je važno strukovno udruživanje sudija za građane, a u kontekstu sudijske nezavisnosti?

Strukovna udruženja sudija nisu organizovana kao sindikati. Ona se ne zalažu za interese svojih članova – sudija, već za kvalitet rada i nezavisnost sudija ustanovljenu radi samih građana. Društvo sudija Srbije, na primer, osnovano je 1997. godine radi uspostavljanja vladavine prava i razvoja demokratije, i zalaže se za nezavisno, nepristrasno, efikasno i odgovorno sudstvo, i to putem unapređivanja propisa, jačanjem ugleda, dostojanstva i stručnosti sudija. Vrednosti Društva sudija Srbije su pravednost, stručnost, odgovornost, poštenje, integritet i jednakost. To su vrednosti koje su zajedničke celom društvu i koje svakom koriste.

Osim što su zalaganja Društva sudija da se sudije obučavaju, njihov rad vrednuje, ali i da se uspostavi sistem disciplinske odgovornosti ostvarena zakonima, Društvo sudija je imalo najznačajniju ulogu u otklanjanju pogubnih nedostataka reizbora sudija od 2009. godine koji je iz korena uzdrmao i dugo-ročno poremetio rad sudstva.

KORISNI PODACI

KOLIKO IMA SUDOVA I KOJE VRSTE?

U odnosu na vrste sporova koje sudovi sude, u Srbiji postoje sudovi opšte i posebne nadležnosti.

Sudovi opšte nadležnosti, koji su najmnogobrojniji (po broju sudija i sporova koje rešavaju), jesu: osnovni sudovi (njih 66), viši sudovi (26), apelacioni sudovi (4 – u Beogradu, Kragujevcu, Nišu i Novom Sadu) i Vrhovni kasacioni sud, koji je najviši sud u zemlji.



Sudovi posebne nadležnosti su: Upravni sud, privredni sudovi (njih 16 i jedan žalbeni – Privredni apelacioni sud), i prekršajni sudovi (njih 44 i Prekršajni apelacioni sud).

KOLIKO IMA SUDIJA?

U Srbiji je krajem 2018. godine bilo ukupno 2.418 sudija (od 2.999, koliko bi trebalo da ih bude). Od toga, u osnovnim sudovima je bilo 1.140 sudija, u višim sudovima 308, u apelacionim sudovima 200, u privrednim sudovima 181, u prekršajnim sudovima 519, u Upravnom sudu 36 i u Vrhovnom kasacionom sudu 34.

DA LI JE USTAVNI SUD NAJVIŠI SUD U ZEMLJI?

Nije. Ustavni sud čak nije ni deo sudske vlasti.

To je sud koji ne rešava sporove između građana, niti odlučuje o nečijoj krivici. Njegove sudije, kojih ima 15, biraju se na sasvim drugačiji način od ostalih sudija.

Ustavni sud „sudi“ onima koji donose propise, kontroliše ustavnost, to jest rad državne vlasti, jer svi propisi, pa i zakoni, moraju biti u skladu s Ustavom. Zato, ukoliko nađe da nije u skladu s Ustavom, Ustavni sud može „staviti van snage“ bilo koji zakon ili drugi propis.

Tamo gde se Ustavni sud „sreće“ sa sudskim sistemom jeste slučaj u kojem mu se građanin obrati ustavnom žalbom, kada smatra da mu je pravnosnažnom sudskom odlukom povređeno ljudsko ili manjinsko pravo koje je Ustavom garantovano pravo. Ukoliko nađe da je takvo pravo zaista povređeno, Ustavni sud može da poništi sudsku odluku.



UDRUŽENJE LJUDSKIH PRAVA
U REPUBLICI SRBIJI

